

UNIVERSITE PARIS II – PANTHEON-ASSAS

ECOLE DOCTORALE 7 – GEORGES VEDEL – DROIT PUBLIC INTERNE ET
COMPARE, SCIENCE ADMINISTRATIVE ET SCIENCE POLITIQUE

Thèse de doctorat en droit
soutenue le 2 décembre 2019

RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME EN FRANCE (*XIX^e – XXI^e siècles*)



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

Jean-Félix de BUJADOUX

Sous la direction du Pr Philippe Lauvaux

Membres du jury :

M. Jacky HUMMEL

Professeur à l'Université de Rennes I, *rapporteur*

M. Alain LAQUIEZE

Professeur à l'Université Paris-Descartes, *rapporteur*

Mme Ariane VIDAL-NAQUET

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

M. Jean-Pierre CAMBY

Professeur associé à l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines

M. Armel LE DIVELLEC

Professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas

M. Philippe LAUVAUX

Professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas, *directeur de thèse*

AVERTISSEMENT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Mes plus sincères remerciements vont tout d'abord à mon directeur de thèse, Monsieur le Professeur Philippe Lauvaux, qui a accepté de diriger ce travail de recherche et l'a guidé, avec une grande bienveillance, par ses nombreux conseils et ses recommandations précieuses.

Ce travail doit beaucoup aux années passées à l'Assemblée nationale, auprès du président Bernard Accoyer à qui je veux ici témoigner de ma reconnaissance. Qu'il me soit aussi permis de remercier les nombreux membres de l'administration de l'Assemblée nationale avec lesquels j'ai pu échanger, au cours de ces années au Palais-Bourbon, sans oublier les personnels de la bibliothèque qui ont grandement facilité mes recherches.

Ma profonde gratitude va à mes amis et collègues, qui ont contribué à l'aboutissement de cette recherche par leurs suggestions avisées et leur relecture attentive : Benoît bien évidemment et tout particulièrement, Alexis, Alix, Christophe, Éric, François, Jonathan et Xavier, sans oublier Patrick.

Mes pensées vont aussi à ma famille et à mes proches qui ont accompagné ce travail en m'apportant un grand soutien au quotidien.

RESUME :

Le concept de la rationalisation du parlementarisme a été dégagé par Boris Mirkine-Guetzévitch en 1928 à partir de son étude des Constitutions adoptées dans les nouveaux pays européens issus du Traité de Versailles. Il renvoie à une démarche de codification écrite des pratiques et des usages régissant les rapports entre le pouvoir exécutif et les assemblées dans un régime parlementaire, afin de les aménager selon une finalité déterminée.

En France, à l'instar d'autres pays européens durant la même période, cette démarche a été poursuivie par les constituants en 1946, puis en 1958. Toutefois, l'idée de rationaliser le parlementarisme en fonction d'une représentation donnée du régime parlementaire a dans notre pays des origines bien antérieures, remontant même au XIX^e siècle, à la généralisation du recours à cette technique après la Première, puis la Seconde Guerre mondiale au sein des démocraties parlementaires européennes.

En outre, les approches de l'idée de rationalisation, au travers des différents corpus forgés par les acteurs politiques et les publicistes, apparaissent plus denses et nombreuses dans le débat constitutionnel français au point que l'on puisse évoquer des rationalisations du parlementarisme en France et distinguer, dans une classification générale, trois catégories – camérale, gouvernementale et arbitrale – de rationalisation du parlementarisme. Ces trois catégories ont pu être mises en œuvre, alternativement ou cumulativement, en France à la fin de la III^e, puis sous les IV^e et V^e République avec des effets contrastés sur le fonctionnement des institutions. Aujourd'hui, la rationalisation du parlementarisme demeure un des piliers structurants du régime parlementaire français.

Descripteurs : droit constitutionnel – histoire constitutionnelle – histoire des idées politiques

TITLE AND ABSTRACT :

The concept of the rationalization of parliamentarism was cleared by Boris Mirkine-Guetzévitch in 1928 from his study of the Constitutions adopted in the new European countries from the Treaty of Versailles. It refers to a process of written codification of the practices and usages governing the relationship between the executive power and the assemblies in a parliamentary system, in order to adapt them to a specific purpose.

In France, like other European countries during the same period, this process was pursued by the constituents in 1946 and again in 1958. However, the idea of rationalizing parliamentarism according to a given representation of the regime in our country, our parliamentary origins go back much as far back as the nineteenth century to the widespread use of this technique after the First and Second World Wars in European parliamentary democracies.

In addition, the approaches of the idea of rationalization, through the different corpora forged by the political actors and the publicists, appear more dense and numerous in the French constitutional debate to the point that one can evoke rationalizations of parliamentarism in France. and distinguish, in a general classification, three categories - cameral, governmental and arbitral - of rationalization of parliamentarism. These three categories could be implemented, alternately or cumulatively, in France at the end of the third, then under the Fourth and Fifth Republic with contrasting effects on the functioning of institutions. Today, the rationalization of parliamentarism remains one of the structuring pillars of the French parliamentary system

Keywords : constitutional law – constitutional history – history of political ideas

PRINCIPALES ABREVIATIONS

ACJF	Association catholique de la jeunesse française
AFDC	Association française de droit constitutionnel
AN	Assemblée nationale
CGE	Comité général d'Etudes
CNIP	Centre national des indépendants et paysans
GDR	groupe Gauche Démocrate et Républicaine
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	<i>Les Petites affiches</i>
LR	Les Républicains
LREM	La République en Marche
MRP	Mouvement Républicain Populaire
PCF	Parti Communiste Français
PDP	Parti Démocrate Populaire
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PPL	Proposition de loi
PS	Parti socialiste
PSF	Parti socialiste française
PUF	Presses universitaires de France
RAN	Règlement de l'Assemblée nationale
RDP	<i>Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
RFHIP	<i>Revue française d'histoire des idées politiques</i>
RFSP	<i>Revue française de science politique</i>
RIHPC	<i>Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle</i>
RGR	Rassemblement des gauches républicaines
RPF	Rassemblement du peuple français
RPR	Rassemblement pour la République
RRDP	groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste
SFIO	Section française de l'internationale ouvrière
SRC	groupe Socialiste, républicain et citoyen
SER	groupe Socialiste, écologiste et républicain
UDF	Union pour la démocratie française
UDI	Groupe Union des démocrates indépendants
UDSR	Union démocratique et socialiste de la Résistance
UMP	Union pour un mouvement populaire
UNR	Union pour la nouvelle République

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	9
PARTIE 1 – LES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME DANS LA REPRESENTATION DU REGIME PARLEMENTAIRE EN FRANCE (XIX^E – XX^E SIECLES)	89
Titre 1 – L’invention de la rationalisation dans le régime parlementaire conçu comme un régime de « fusion des pouvoirs »	93
Chapitre 1 – Le corpus de la rationalisation du parlementarisme issu du révisionnisme constitutionnel des gauches sous la III ^e République	95
Conclusion du Chapitre 1 ^{er} – Similitudes, différences et évolution entre les révisionnismes démocratique et néo-radical.....	143
Chapitre 2 – Le corpus de la rationalisation du parlementarisme issu du réformisme parlementaire et partisan.....	145
Conclusion du Chapitre 2 – Similitudes, différences et évolutions entre les réformismes jaurésien et blumien.....	209
Conclusion du Titre 1 – une rationalisation camérale du parlementarisme	211
Titre 2 – L’invention de la rationalisation dans le régime parlementaire conçu comme un régime de collaboration et d’équilibre des pouvoirs	213
Chapitre 1 – La rationalisation « par en bas » du régime parlementaire conçu comme un régime de collaboration et d’équilibre des pouvoirs	215
Conclusion du Chapitre 1 – D’irréductibles différences entre réformisme parlementaire et révisionnisme constitutionnel au sein du constitutionnalisme libéral	273
Chapitre 2 – La rationalisation exercée à un double niveau du régime parlementaire conçu comme un régime de collaboration et d’équilibre des pouvoirs.....	275
Conclusion du Chapitre 2 – Similitudes, différences et évolutions entre constitutionnalisme libéral et doctrine constitutionnelle gaulliste	343
Conclusion du Titre 2 – Des rationalisations gouvernementale et camérale du parlementarisme	349
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE – DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME FRANÇAIS.....	351
PARTIE 2 – LA MISE EN ŒUVRE DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME EN FRANCE (XX^E – XXI^E SIECLES)	361
Titre 1 – La mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme sous le paradigme de la souveraineté parlementaire	363
Chapitre 1 – Les rationalisations du parlementarisme mises en œuvre sous la III ^e République ...	365
Conclusion du Chapitre 1 – La contribution de la rationalisation du parlementarisme à la mutation du gouvernement parlementaire à la fin de la III ^e République	411

Chapitre 2 – Les rationalisations du parlementarisme dans les institutions de la IV ^e République	415
Conclusion du Chapitre 2 – Le bilan contrasté des rationalisations du parlementarisme sous la IV ^e République.....	539
Conclusion du Titre 1 – Les limites de la rationalisation camérale du parlementarisme.....	547
Titre 2 – La mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme sous le paradigme du parlementarisme constitutionnel	549
Chapitre 1 – Les rationalisations du parlementarisme dans les institutions de la V ^e République	551
Conclusion du Chapitre 1 – Efficacité et limites des rationalisations du parlementarisme de la V ^e République.....	695
Chapitre 2 – La refondation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme	699
Conclusion du Chapitre 2 – Une refondation très maîtrisée de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme	799
Conclusion du Titre 2 – Les rationalisations, « formule juridique » du régime parlementaire de la V^e République.....	801
 CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE – CONTINUITES ET RUPTURES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME SOUS DES PARADIGMES DIFFERENTS	 803
 CONCLUSION GENERALE.....	 811
 BIBLIOGRAPHIE	 821
 INDEX NOMINUM.....	 881
 INDEX RERUM	 891

Introduction générale

« Conçu[e] comme une tentative de créer, par des procédures contraignantes, les conditions de l'efficacité et de la stabilité gouvernementales telles que l'histoire les a fait naître en Grande-Bretagne »¹, la rationalisation du parlementarisme² a véritablement ordonné l'écriture du Titre VI de la Constitution du 27 octobre 1946 et du Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958. Cette opération est fondée sur « la croyance en la vertu des dispositions formelles en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions politiques »³.

Quasi-systématiquement, la doctrine ouvre la présentation de ce concept de rationalisation du régime parlementaire en renvoyant à l'entreprise de codification des règles coutumières, des usages et des pratiques du parlementarisme, réalisée à travers les nouvelles Constitutions adoptées par les pays de l'Europe centrale et orientale au lendemain de la Première Guerre mondiale, telle que l'a décrite Boris Mirkin-Guetzévitch à la fin des années 1920. Rarement, en effet, concept a pu être identifié⁴ à celui qui en a forgé l'expression. À l'entrée *Parlementarisme rationalisé* ou *rationalisation du parlementarisme*, la plupart des dictionnaires⁵ et lexiques⁶

¹ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, 2^e éd., coll. « Que sais-je », Puf, 1997, p. 81.

² C'est le terme initialement utilisé par Boris Mirkin-Guetzévitch en 1928 : « Le choix du ministère par la Chambre, pratiqué dans certaines constitutions nouvelles, n'est en aucune façon une altération du parlementarisme, comme le supposent quelques critiques ; c'est, au contraire, l'achèvement du processus de rationalisation du parlementarisme » dans *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Delagrave, p. 21. Le terme de parlementarisme rationalisé apparaît sous sa plume en 1930 dans un article à la Revue du Droit Public : Le « parlementarisme nouveau qui, dans notre conception, est un parlementarisme rationalisé parce ce qu'il correspond aux tendances générales de la rationalisation du pouvoir, tendances caractéristiques du droit constitutionnel nouveau » dans « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, Le renforcement de l'exécutif et le régime parlementaire », *RDP*, 1930, p. 520. Les deux termes sont équivalents dans le sens que leur donne leur auteur.

³ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 81.

⁴ Ainsi, si le concept de « parlementarisme absolu » reste largement associé à Raymond Carré de Malberg, peu de manuels attribuent, à l'inverse, l'expression de « constitution Grévy » à son auteur, Marcel Prélot.

⁵ Voir J. Gicquel, « Parlementarisme rationalisé » in *Dictionnaire constitutionnel*, O. Duhamel et Y. Meny (dir.), Puf, 1992, p. 695. Voir aussi M. de Villiers et A. Le Divillec, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 8^e éd., Sirey, 2011, p. 261.

⁶ P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, 2^e éd., coll. « Que sais-je ? », Puf, 2009, p. 87.

constitutionnels, à l’instar des traités⁷, manuels⁸ et articles de la doctrine⁹ étudiant ce concept, débute la présentation de son contenu en faisant directement référence à celui qui l’a dégagé initialement.

Pour définir ce concept du parlementarisme rationalisé, la doctrine se réfère à la fois à la méthode utilisée et à la finalité donnée à la démarche de rationalisation mise en œuvre.

Au point de vue de la méthode utilisée, la rationalisation du parlementarisme correspond à la traduction « par des règles juridiques écrites et des mécanismes formels, [d]es modes de fonctionnement du système parlementaire, [pour] les aménager dans une perspective rationnelle »¹⁰. Il renvoie à la « codification »¹¹ des relations entre l’exécutif et les assemblées, à la « réglementation juridique des rapports politiques »¹², à une « manière de jeu de société »¹³. Pour autant, en elle-même, cette codification constitue « une formule essentiellement neutre »¹⁴. Pour en apprécier les pleins effets, il convient d’identifier la « démarche finalisée »¹⁵ au service de laquelle est mise la codification en cause.

Selon les périodes et les régimes en cause, la rationalisation du parlementarisme a pu tout aussi bien être placée sous le signe d’« une grande méfiance vis-à-vis de l’exécutif »¹⁶ qu’ultérieurement « se proposer comme objectif la stabilité gouvernementale »¹⁷. Elle a pu « viser aussi bien à consolider la position

⁷ D. Baranger et A. Le Divellec, « Régime parlementaire », in D. Chagnollaud de Sabouret et M. Troper (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. II, *Distribution des pouvoirs*, Dalloz, 2012, p. 187.

⁸ Voir P. Ardant et B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30^e éd., LGDJ, 2018, p. 237. Voir J. Gicquel et J-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 32^e éd., LGDJ, 2018, p. 175. Voir F. Rouvillois, *Droit constitutionnel, 1. Fondements et pratiques*, 6^e éd., Champs universités, 2015, p. 331. D. Chagnollaud de Sabouret, *Droit constitutionnel contemporain, 1. Théorie générale, les régimes étrangers*, 8^e éd., Dalloz, 2015, p. 146.

⁹ P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », *RDJ*, 1998, p. 1508. A. Le Divellec, « Vers la fin du “parlementarisme négatif” à la française ? Une problématique introductive à l’étude de la réforme institutionnelle de 2008-2009 », in *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire, Jus Politicum, Revue de droit politique*, Hors-série, Dalloz, 2012, p. 27.

¹⁰ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 80.

¹¹ Sur cette idée, voir J. Gicquel, M. de Villiers, A. Le Divellec, P. Avril, F. Rouvillois, P. Ardant, B. Mathieu, *op. cit.*

¹² Voir P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », art. cité, p. 1508.

¹³ J. Gicquel, « Parlementarisme rationalisé » in *Dictionnaire constitutionnel*, *op. cit.*, p. 696.

¹⁴ A. Le Divellec, « Vers la fin du “parlementarisme négatif” à la française ? ... », art. cité, p. 27.

¹⁵ J. Gicquel, « Parlementarisme rationalisé » in *Dictionnaire constitutionnel*, *op. cit.*, p. 696.

¹⁶ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 80.

¹⁷ *Ibid.*, p. 81.

constitutionnelle des assemblées qu'à tempérer leur moyen d'action sur le gouvernement »¹⁸, consacrer « la suprématie du Parlement »¹⁹ que donner « la priorité au renforcement de l'exécutif »²⁰.

En outre, probablement parce qu'il relevait davantage chez son auteur d'une démarche comparatiste d'observation *hic et nunc* que d'une véritable construction théorique, le concept de parlementarisme rationalisé présente la particularité d'avoir rapidement vu sa pertinence et son efficacité en pratique contestées précocement par Boris Mirkine-Guetzévitch lui-même, quelques années après en avoir fait la promotion. Jusqu'à sa mort en 1955, il n'y reviendra que pour contester l'efficacité d'une rationalisation du parlementarisme.

Le rapport du concept de parlementarisme rationalisé au parlementarisme français est multiple. D'abord, parce que, dès 1928, comme le relève Mirkine-Guetzévitch, parmi « les modèles tout faits dont une longue expérience a[vait] permis d'éprouver la valeur »²¹ c'est le modèle français du parlementarisme, pratiqué depuis la crise du 16 mai 1877, plutôt que le modèle britannique que les constituants de l'Europe nouvelle ont entendu reprendre, en en codifiant les usages. Ensuite, relativement à la réception immédiate de ce concept par la doctrine française contemporaine : cette dernière, sous les plumes principalement de Joseph Barthélémy et de Georges Burdeau, s'avéra relativement sceptique et critique à l'égard du concept de parlementarisme rationalisé, marquant cependant un réel intérêt à l'égard de certains des mécanismes décrits par Boris Mirkine-Guetzévitch en qu'ils pourraient contribuer à remédier au mauvais fonctionnement du régime parlementaire de la III^e République finissante²². Enfin, si le régime parlementaire de la III^e République n'avait pas été touché par la première vague du parlementarisme rationalisé en 1919-1920, les constituants de la IV^e République en 1946, pour leur part, ont recouru pleinement à « la technique parlementaire telle qu'elle s'[était] établie et construite dans les États de l'Europe centrale et orientale après 1918 »²³, à l'instar des constituants du régime italien ou de celui de l'Allemagne fédérale au même moment.

¹⁸ A. Le Divellec, « Vers la fin du “parlementarisme négatif” à la française ? ... », art. cité, p. 27.

¹⁹ P. Ardant et B. Mathieu, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 238.

²⁰ *Ibid.*, p. 238.

²¹ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit., p. 20.

²² Voir *infra*.

²³ B. Mirkine-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme “rationalisé” », *RIHPC*, 1954, p. 100.

Ainsi, Mirkine-Guetzévitch inscrivait-il le parlementarisme rationalisé de la Constitution du 27 octobre 1946 dans la continuité directe de celui des constitutions de l'Europe nouvelle de l'après-Première Guerre mondiale. En l'occurrence, « la pensée politique de la Résistance »²⁴ et tout particulièrement les travaux menés dans le cadre de la Commission d'Études de la réforme de la Constitution²⁵, mise en place par La France Combattante à Alger, avaient, à ses yeux, servi de relais entre les conceptions du parlementarisme rationalisé adoptées en 1919-1920 et le texte constitutionnel de la IV^e République.

Pour Boris Mirkine-Guetzévitch, la cause était entendue : « le parlementarisme rationalisé de la Constitution française, n'a de racines, ni dans le passé constitutionnel de la France, ni même dans sa doctrine. L'Assemblée constituante n'a pas saisi le sens historico-politique du régime qu'elle créait ; et l'expérience de l'Europe après la Première Guerre ne fut pas évoquée »²⁶.

Suivre sur ce point l'inventeur du concept de la rationalisation du parlementarisme reviendrait donc à faire, en quelque sorte, du Titre VI de la Constitution du 27 octobre 1946 et, par ricochet²⁷, du Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958, les enfants naturels des Constitutions de l'Europe nouvelle de 1919-1920.

Un tel *a priori* paraît cependant réducteur au regard de la longue histoire du parlementarisme français. Il nous semble, au contraire, que la rationalisation du parlementarisme, mise en œuvre en 1946, puis en 1958, puise de solides racines dans le « passé » comme les doctrines constitutionnelles de la France et qu'elle constitue un invariant du débat institutionnel depuis l'instauration de la République parlementaire en 1875. Avant de chercher à la démontrer, il nous paraît utile de confronter le concept de rationalisation du parlementarisme dégagé par Boris Mirkine-Guetzévitch (section 1) à une étude des mécanismes adoptés ou envisagés, dès les origines du

²⁴ *Ibid.*, p. 105.

²⁵ Voir *ibid.*, p. 106-107. Sur les travaux de cette commission présidée par André Philip et qui comptait parmi ses membres René Capitant, Paul Coste-Floret, Pierre Cot et Jules Moch, voir J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Dalloz, 2002, p. 193 et s. Voir aussi *infra*.

²⁶ B. Mirkine-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme "rationalisé" », art. cité, p. 108.

²⁷ Au regard de la continuité manifeste entre les dispositions rationalisatrices inscrites dans la Constitution de 1946, le révisionnisme constitutionnel de la fin de la IV^e République et l'écriture du Titre V de la Constitution de 1958, voir *infra*.

constitutionnalisme français et par plusieurs régimes antérieurs au régime parlementaire de 1875, pour ordonner les rapports entre le pouvoir exécutif et le Parlement. Cette étude démontre que l'idée même de rationalisation n'était pas si étrangère à l'esprit du parlementarisme français en gestation. Tout comme, au XIX^e siècle les réflexions de plusieurs « publicistes libéraux répond[ant] les principes d'une théorie du régime parlementaire considéré comme celui de l'avenir »²⁸ semblent aussi renvoyer à une « croyance en la vertu de dispositions formelles en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions politiques »²⁹ (Section 2).

Section 1 – La rationalisation du parlementarisme, un concept dégagé par Boris Mirkine-Guetzévitch

En 1928, Boris Mirkine-Guetzévitch³⁰ publie *Les Constitutions de l'Europe nouvelle* qui présente les textes constitutionnels de dix-huit nouveaux États issus de la chute des empires allemand, austro-hongrois et russe et du traité de Versailles. Sur la base de cette présentation, il prétend « essayer de définir, d'une manière synthétique, quelques-unes des tendances du nouveau droit constitutionnel européen »³¹, dont « l'affirmation de la souveraineté du peuple, la tendance à inscrire l'existence des partis politiques dans les textes constitutionnels, la diminution du rôle des chambres hautes [...] la législation provisoire consistant à favoriser l'adoption de « règlements de nécessité ou de décrets-lois », le contrôle de constitutionnalité des lois [...], les modifications affectant « la construction du fédéralisme » [...], l'adoption d'une nouvelle forme de parlementarisme, la poussée des droits sociaux et la tendance à l'internationalisation du droit constitutionnel »³².

²⁸ Ph. Lauvaux *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 19.

²⁹ *Ibid.*, p. 81.

³⁰ Sur le parcours personnel de Boris Mirkine-Guetzévitch, né en 1892 à Kiev, agrégé de droit international à la faculté de Petrograd en 1916, proche des socialistes mencheviks en 1917, réfugié en France en 1920 après sa condamnation à mort par les bolcheviks, naturalisé en 1933, p. 597-600 et S. Pinon, « Les idées constitutionnelles de Boris Mirkine-Guetzévitch », dans *Les juristes face à la politique, Le droit, la gauche, la doctrine sous la Troisième République*, t. II, C-M. Herrera (dir.), Éditions Kimé, 2015, p. 61 et s.

³¹ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Delagrave, 1928, p. 7.

³² S. Pinon, « Les idées constitutionnelles de Boris Mirkine-Guetzévitch », art. cité, p. 73.

Parmi ces nouvelles tendances, Mirkine-Guetzévitch met particulièrement en avant, une tendance « déterminante et fondamentale », qu'il définit comme « la tendance à la rationalisation du pouvoir [considérant qu']on peut en déduire, dans ses grandes lignes, toute l'évolution progressive du droit constitutionnel contemporain »³³.

Dégagé par Boris-Mirkine-Guetzévitch (§1), puis contesté par son auteur lui-même (§2), le concept de la rationalisation du parlementarisme a été reçu avec intérêt par une partie de la doctrine française de l'époque (§3).

§ 1 – Les origines du concept de parlementarisme rationalisé dans la pensée de Boris Mirkine-Guetzévitch

Le concept de la rationalisation du parlementarisme dégagé par Boris Mirkine-Guetzévitch à la fin de la décennie 1920 correspondait selon lui à déclinaison particulière du phénomène plus large de la « rationalisation du pouvoir » (A) et renvoyait, dans la théorie du parlementarisme à une nouvelle forme de régime moniste, alternative au modèle du gouvernement parlementaire britannique (B).

A – Le « parlementarisme rationalisé », une déclinaison de la « rationalisation du pouvoir »

Pour Boris Mirkine-Guetzévitch, le concept de la rationalisation du parlementarisme constituait une des déclinaisons du processus en cours de « rationalisation du pouvoir » (1) et renvoyait à la codification dans les Constitutions de l'Europe nouvelle, issue du Traité de Versailles, de la pratique parlementaire de la III^e République française (2).

1 – La « rationalisation du pouvoir »

³³ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit., p. 7.

Pour Mirkine-Guetzévitch, la notion de « rationalisation du pouvoir » repose sur « l'idée de la suprématie du droit ». Ce « processus de rationalisation du pouvoir [...] tend] à soumettre au droit l'ensemble de la vie collective »³⁴. Quelques années plus tard, il précisera la définition de ce processus entendu comme « la tendance à remplacer le fait métajuridique du pouvoir par des règles de droit écrit, c'est l'évolution progressive de la démocratie »³⁵.

Mirkine-Guetzévitch reprendra, plus tard, cette définition en soulignant que la rationalisation du pouvoir « s'efforce d'enfermer dans le réseau du droit écrit l'ensemble de la vie politique. Ainsi, le *politique* et le *social* deviennent *juridiques*. Cette rationalisation du pouvoir, par quoi le fait métajuridique du pouvoir le cède aux règles du droit écrit est un phénomène constant du devenir constitutionnel moderne [...] Pour un rationalisme juridique, toutes les règles coutumières se transforment en règles constitutionnelles. La rationalisation du pouvoir dans le droit constitutionnel, c'est la substitution du juridique à l'historique »³⁶.

À la fin de la décennie 1920, l'ancien opposant au régime tsariste adhère avec enthousiasme à ce « nouveau droit constitutionnel européen »³⁷. Sa mise en œuvre lui paraît indissociablement rattachée aux progrès de la démocratie : « Le droit constitutionnel n'est pas quelque chose d'immuable, il se modifie d'après les idées et les phénomènes politiques de la vie. Il est étroitement lié à l'idéal démocratique, non pas parce que les théoriciens du droit constitutionnel ont été, et seront toujours des démocrates, mais parce que la démocratie exprimée en langue juridique, c'est l'État de droit, c'est la rationalisation juridique de la vie, parce que la pensée juridique conséquente mène à la démocratie, comme unique forme de droit de l'État »³⁸.

Tout particulièrement, Mirkine-Guetzévitch insiste sur le « grand rôle » joué par la « science juridique »³⁹ dans la préparation des constitutions des nouveaux États de l'Europe centrale et orientale. C'est le principe de « la rationalisation démocratique du pouvoir [...] qui a inspiré les constructeurs de ces États nés dans la nouvelle Europe

³⁴ *Ibid.*, p. 13.

³⁵ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, intervention à la séance du 20 mai 1933 à l'Académie des Sciences morales et politiques, Librairie Félix Alcan, 1934, p. 40.

³⁶ B. Mirkine-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme "rationalisé" », art. cité, p. 102.

³⁷ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, *op. cit.*, p. 7.

³⁸ *Ibid.*, p. 17

³⁹ *Ibid.*, p. 12.

après la guerre et les révolutions, et ce n'est pas un hasard que certaines démocraties ont chargé de ce soin des techniciens et des théoriciens du droit constitutionnel. Et ce n'est pas un hasard que les chefs de ces démocraties ont reconnu que si le texte de la constitution est pratiquement le résultat de compromis parlementaires, d'accords politiques entre partis, seule la technique scientifique du droit peut donner des formules adéquates et précises. [...] le nom du professeur Preuss est inséparable de la Constitution allemande, et celui du professeur Kelsen de la Constitution autrichienne. C'est grâce à la collaboration des juristes que le processus de rationalisation du pouvoir a atteint son expression la plus complète »⁴⁰.

Pour Mirkine-Guetzévitch, la rationalisation du parlementarisme constitue une des déclinaisons de la « rationalisation du pouvoir ». Il la définit comme la réception par le régime parlementaire d'une « formule juridique précise » dans les textes constitutionnels, « un phénomène nouveau, la “constitutionnalisation” du principe parlementaire »⁴¹.

Cette « constitutionnalisation » se matérialise notamment, pour Mirkine-Guetzévitch, par l'inscription dans les textes constitutionnels du principe de l'élection du chef du gouvernement par les assemblées. Elle se traduit également à travers les dispositions des constitutions allemande, tchécoslovaque ou autrichienne imposant expressément le retrait du ministère, si la chambre basse lui exprime sa défiance par un vote solennel (seulement ?). Ainsi, ce dernier exemple, démontre pleinement comment le parlementarisme, « dans les nouvelles constitutions [...] est formulé d'une façon nette et circonstanciée, alors que l'on se contentait d'affirmer auparavant le principe de la responsabilité ministérielle collective (par ex. l'article 6 de la loi française du 25 février 1875) »⁴².

2 – La codification de la pratique parlementaire de la III^e République française

⁴⁰ *Ibid.*, p. 58.

⁴¹ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 44.

⁴² B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, *op. cit.*, p. 18-19.

Au sortir de la Grande Guerre, les nouveaux États d'Europe centrale et orientale, soucieux d'importer la démocratie, ont privilégié dans la construction de leur système constitutionnel le choix du modèle parlementaire des États européens victorieux plutôt que celui du modèle présidentiel américain.

Les projets constitutionnels adoptés par ces nouveaux États furent très largement portés par les « milieux avancés »⁴³, par les chefs des gauches ayant accédé au pouvoir après la chute des empires centraux. Leurs doctrines étaient avant tout marquées par une véritable méfiance à l'égard du pouvoir exécutif assimilé à l'ancien pouvoir impérial.

À ces partisans de la primauté du pouvoir parlementaire dans les institutions, le parlementarisme de la III^e République offrait un modèle séduisant et transposable : « Les auteurs des nouvelles constitutions avaient constamment sous les yeux des modèles tout faits dont une longue expérience a permis d'éprouver la valeur. De toutes les anciennes constitutions, c'est la Constitution française qui a été fréquemment utilisée. Les auteurs des nouveaux textes connaissaient très bien, évidemment, l'histoire des lois de 1875, mais ils savaient aussi que l'expérience les avait sanctionnées, que la Constitution française était *viable*, qu'elle avait victorieusement traversé les épreuves terribles de la guerre »⁴⁴.

Boris Mirkine-Guetzévitch reviendra, sur les raisons de ce choix : « Les Assemblées constituantes convoquées après la Première Guerre ne songeaient à établir aucun autre régime que celui du parlementarisme ; ils avaient à choisir entre le régime anglais et le régime français. Elles appréciaient la pratique anglaise, mais étaient déroutées par son caractère « irrationnel », pragmatique. Par contre, la dépendance de l'Exécutif, par rapport au Législatif du régime français, était particulièrement conforme aux goûts et aux besoins idéologiques des Assemblées constituantes européennes de l'époque [...] Les auteurs des Constitutions européennes d'après 1919 ont adopté la variante française du régime parlementaire, mais une variante systématisée, dogmatisée, rationalisée ; et le parlementarisme qui, au XIX^e siècle, fut un ensemble

⁴³ *Ibid.*, p. 12.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 53.

mouvant, purement coutumier, de règles empiriques, se transforme dans ce droit constitutionnel nouveau, en une doctrine homogène et rigide »⁴⁵.

Les constituants des nouveaux États européens s'appliquèrent donc à transformer en dispositions écrites les règles conventionnelles mises en œuvre par la III^e République depuis la crise du 16 mai, sous le paradigme du « parlementarisme absolu ». Pour autant, conscients de certains dysfonctionnements périodiques du parlementarisme français, et pour se « protéger [...] contre un parlementarisme trop houleux et contre les chutes trop rapides des cabinets », ils s'efforcèrent de régler « le vote de confiance, et, sans attenter à la liberté du Parlement, de donner au gouvernement des garanties contre un vote hâtif ou irréfléchi de défiance »⁴⁶. Instruments destinés à consacrer au niveau constitutionnel la pratique de la III^e République⁴⁷, les techniques de la rationalisation du parlementarisme devaient aussi permettre d'en corriger certains travers.

B – L'inscription du « parlementarisme rationalisé » dans la théorie du parlementarisme

À partir des analyses dégagées dans son étude des Constitutions de l'Europe nouvelle, Boris Mirkine-Guetzévitch confronte le concept du parlementarisme rationalisé à la théorie du parlementarisme. Selon lui, loin de constituer « des altérations du parlementarisme », les procédures du parlementarisme rationalisé doivent être considérées « au contraire, comme son perfectionnement rationaliste »⁴⁸.

⁴⁵ B. Mirkine-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme "rationalisé" », art. cité, p. 102.

⁴⁶ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit., p. 22.

⁴⁷ « Ce qui est curieux, c'est que ce qui était une maladie a été copié par plusieurs États comme un type d'institution politique. Après la guerre de 1914-1918, de nombreux États européens ont calqué leur constitution non pas sur le principe de notre régime, mais sur la pratique politique. Non nous aimait tant alors qu'on eût copié jusqu'à nos verrues. On vit ainsi de soi-disant régimes parlementaires sans chef d'État, et, bien entendu, sans dissolution, avec des ministères nommés par les Chambres. On a appelé cela la "rationalisation" du parlementarisme... mais le mot n'a pas sauvé la chose et, très vite, les États qui s'étaient ainsi fourvoyés se lancèrent dans d'autres voies » : G. Burdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 15^e éd., p. 156.

⁴⁸ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit., p. 22.

Cette notion de « perfectionnement » semble d'ailleurs renvoyer clairement à l'idée d'une évolution et d'une transformation du parlementarisme⁴⁹.

Mirkin-Guetzévitch analyse d'abord le parlementarisme rationalisé au regard de la théorie classique du régime parlementaire fondé « sur le principe de l'égalité et de la collaboration des pouvoirs, c'est-à-dire le postulat d'une parité entre le Parlement et le chef de l'État devant lesquels est responsable un gouvernement qui procède d'abord de ce dernier »⁵⁰. Il considère que la rationalisation du parlementarisme « détruit en quelque sorte cette théorie de l'équilibre du parlementarisme »⁵¹ défendue par Léon Duguit puis par Robert Redslob.

Selon Mirkin-Guetzévitch, cette « théorie de l'équilibre ne répond pas aux conditions modernes de la démocratie. Pour la démocratie, le problème même de l'équilibre disparaît. Dans la démocratie moderne, le pouvoir exécutif, tout en ayant acquis un caractère de création politique inconnu sous l'ancien régime, n'en a pas moins perdu toute indépendance en ce qui concerne son origine et son existence. La démocratie moderne est un système de gouvernement issu du suffrage universel, et la « souveraineté du peuple » apparaît non pas dans le vote de confiance aux ministres, mais dans la composition même du ministère »⁵²

Cinq années plus tard, Boris Mirkin-Guetzévitch reviendra sur la « critique assez sévère »⁵³ adressée par Robert Redslob⁵⁴ à « cette nouvelle forme du régime

⁴⁹ Nous employons ici à dessein les mots d'« évolution » et de « transformation » du parlementarisme qui sont ceux qu'utilisera René Capitant en 1933 dans son article *Régimes parlementaires* dans les *Mélanges Carré de Malberg*. L'idée est la même chez les deux auteurs, même si Mirkin-Guetzévitch l'aborde avant tout dans sa réflexion sur le parlementarisme rationalisé et que Capitant l'inscrit plus largement dans la perspective du « grand conflit qui, dans les temps modernes, oppose le monarque et l'assemblée ». Voir René Capitant, « Régimes parlementaire », *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1934, p. 34.

⁵⁰ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 25-26.

⁵¹ B. Mirkin-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, *op. cit.*, p. 20.

⁵² *Ibid.*, p. 21-22.

⁵³ B. Mirkin-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 47.

⁵⁴ Voir par exemple les critiques de Robert Redslob sur la Constitution de la Bavière, pour laquelle, avec la procédure rationalisée de mise en œuvre de la responsabilité ministérielle, « on n'est plus en présence de la responsabilité classique, mais d'une révocabilité pure et simple, déguisée sous les vocables fallacieux de comptes à rendre et de vote de méfiance », R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Giard, 1924, p. 331, ou ses remarques sur le rôle résiduel laissé au chef de l'État dans la Constitution autrichienne : « La Constitution autrichienne a la même tendance que la Constitution bavaroise. Elle place le centre de gravité de l'État dans le corps des représentants élus par le peuple. Guidée par cette tendance, elle va même jusqu'à confier le choix des ministres au Conseil national. C'est un trait d'autant plus frappant qu'il existe un Président de la République autrichienne et que la constitution du gouvernement devrait donc lui échoir comme office naturel. Or, la question se pose quelle peut être

parlementaire rationalisé ». Pour lui, « ce que M. Redslob appelle le parlementarisme “authentique”, c’est tout simplement la description du régime parlementaire du commencement du XIX^e siècle, où ce régime établissait un certain équilibre entre le parlement et le roi dynastique ». Or, cette théorie ne correspond plus selon lui aux circonstances présentes dans lesquelles « les origines du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif sont les mêmes, [...] le chef de l’État est issu des élections populaires soit directement, soit indirectement ». Dès lors, Mirkine-Guetzévitch conteste la notion de régime parlementaire « authentique » : « il y a des régimes parlementaires qui fonctionnent et d’autres qui ne fonctionnent pas, c’est la seule distinction réaliste possible. L’élection du ministère par le Parlement doit être critiquée au point de vue du fonctionnement et du mauvais rendement qu’elle a donné, mais ce n’est pas un problème de principe, c’est une question d’opportunité »⁵⁵.

Aux yeux de Mirkine-Guetzévitch, le « parlementarisme contemporain » est fondé, au contraire, en rupture avec la théorie de l’équilibre, sur une véritable fusion des pouvoirs qui fait de la majorité parlementaire « la maîtresse des destinées du gouvernement »⁵⁶. Dans ses travaux d’ailleurs, le promoteur de la rationalisation du parlementarisme « cite régulièrement [Bagehot] à l’appui de ses démonstrations », souscrivant complètement à la notion d’une « imbrication fonctionnelle des pouvoirs », défendant un système dans lequel « l’Exécutif et le Législatif ne sont plus que deux branches de l’activité d’un parti politique occupant le pouvoir »⁵⁷.

Ainsi Mirkine-Guetzévitch distingue-t-il au sein du « parlementarisme contemporain », définitivement moniste, entre le parlementarisme « classique », qui renvoie au parlementarisme britannique ou à celui de la III^e République française, et « une nouvelle variante du parlementarisme » renvoyant au parlementarisme rationalisé. C’est à dessein qu’il emploie le mot de « variante », car « si la différence entre le parlementarisme nouveau et celui de l’Angleterre est très grande, cette différence s’efface indubitablement à la lumière de l’analyse juridique. Le fait est qu’en

l’autorité d’un chef de l’État dépouillé de cette prérogative qui lui semble inhérent. Pareil Président n’est-il pas sacrifié d’avance ? », *ibid.*, p. 333.

⁵⁵ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d’après-guerre*, *op. cit.*, p. 47-48.

⁵⁶ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l’Europe nouvelle*, *op. cit.*, p. 20.

⁵⁷ S. Pinon, « Les idées constitutionnelles de Boris Mirkine-Guetzévitch », art. cité, p. 85-86.

raison de la prédominance des partis, du fait que l'électeur est organisé et qu'il existe une majorité parlementaire nette, le fonctionnement du parlementarisme nouveau et celui du parlementarisme classique n'offrent pas de différences sensibles. Dans la mesure où dans le pays existent des partis organisés, la majorité parlementaire est la maîtresse des destinées du gouvernement. Le sens politique du parlementarisme contemporain n'est pas en ceci que le ministère doit avoir la confiance de la majorité du parlement, mais dans le fait que c'est la majorité qui compose le cabinet »⁵⁸.

Pour illustrer cette différence de degré et non de fond entre les deux variantes du parlementarisme contemporain, Mirkine-Guetzévitch prend l'exemple des conditions pratiques de la nomination des ministres : « le droit constitutionnel coutumier » qui impose, en Grande-Bretagne, au souverain de confier le portefeuille de Premier ministre au chef du parti arrivé en tête aux élections « aboutit, dans la pratique [...] aux mêmes résultats que le système en vigueur en Prusse ou en Autriche ». Ainsi, pour Mirkine-Guetzévitch, « le choix du ministère par la Chambre, pratiqué dans certaines constitutions nouvelles, n'est en aucune façon une altération du parlementarisme, comme le supposent quelques critiques ; c'est, au contraire, l'achèvement du processus de rationalisation du parlementarisme. Les constitutions de Prusse ou de Bavière ne font que déclarer dans des articles spéciaux ce qui se passe en fait en Angleterre et en France. Seulement, ni en Angleterre, ni en France, ce processus n'est juridiquement rationalisé ; il reste un processus politique, alors que dans certaines constitutions nouvelles il est devenu un processus juridique : le texte constitutionnel déclare explicitement que le ministère est nommé par la Chambre »⁵⁹.

§ 2 – La contestation de la pertinence du concept de parlementarisme rationalisé par Boris Mirkine-Guetzévitch lui-même

Dès la fin des années 1920, les institutions de plusieurs nouveaux États d'Europe centrale et orientale ont connu des évolutions notables en marge des textes constitutionnels. Boris Mirkine-Guetzévitch reconnaît, lui-même, dans *Les Constitutions de l'Europe nouvelle* « qu'entre les textes et la vie politique réelle, il

⁵⁸ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, op. cit., p. 20.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 21.

existe dans certains pays une autonomie fatale [...] Alors que les auteurs des constitutions s'étaient efforcés d'assurer la prédominance du législatif, de mettre le parlementarisme à la base de la vie gouvernementale, l'expérience de plusieurs pays consacra au contraire la prédominance de l'exécutif, échappant de plus en plus au contrôle parlementaire »⁶⁰.

Pour autant, à cette date, Mirkine-Guetzévitch minimise l'importance de ce décalage : « cette régression politique que l'on observe dans quelques pays ne signifie nullement que les nouvelles constitutions aient été mauvaises, ou que l'idée même de la démocratie ait été impuissante ou prématurée ». Il considère que, dans certains de ces États, « la crise provient non pas d'un excès de démocratisation inscrit dans la constitution, mais plutôt du contraire ; c'est une crise de la psychologie nationale et non des institutions démocratiques, et c'est pourquoi, en dépit des textes tout à fait démocratiques, la vie échappe à ces formules juridiques sous l'influence des vieilles traditions despotiques ou nationalistes »⁶¹.

C'est à partir de 1931 que Boris Mirkine-Guetzévitch va lui-même remettre en cause l'efficacité du concept de parlementarisme rationalisé. Estimant d'abord qu'il a été mis au service d'une conception désormais erronée à ses yeux du régime parlementaire (A). Considérant ensuite, que l'instrument du parlementarisme rationalisé semble, en définitive, au regard de l'expérience des nouveaux États européens, moins efficace pour réguler le fonctionnement du régime parlementaire qu'une bonne organisation du système des partis (B).

A – Le parlementarisme rationalisé, instrument mis au service d'une conception erronée du régime parlementaire

Pour Boris Mirkine-Guetzévitch, les « nouvelles Constitutions ont établi la primauté du pouvoir parlementaire. Les auteurs de ces Constitutions agissaient sous l'influence des théories constitutionnelles les plus avancées de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, lesquelles professaient une certaine méfiance à l'égard de

⁶⁰ *Ibid.*, p. 14.

⁶¹ *Ibid.*, p. 15.

l'Exécutif ; de plus, c'est une tradition commune à toutes les révolutions de donner la primauté au pouvoir législatif ». Or, au début de la décennie 1930, il considère que la « conception » d'une primauté du pouvoir des assemblées/pouvoir parlementaire « tout en faussant le sens du régime parlementaire, ne correspond[...] plus aux besoins les plus impérieux de la vie politique de ces pays »⁶².

En 1919-1920, « l'idée de rationaliser le parlementarisme », était bien une idée « juste », répondant aux « problèmes purement techniques de la constitutionnalisation du régime parlementaire ». Mais pour autant, selon Mirkine-Guetzévitch, les constituants des nouveaux États européens, « ils n'ont pas compris la signification politique du pouvoir exécutif dans la démocratie moderne ». Il en résulte une « construction défectueuse des rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans les nouvelles Constitutions », une « erreur de construction »⁶³.

Boris Mirkine-Guetzévitch récuse vigoureusement la conception d'un parlementarisme fondé sur la primauté absolue du pouvoir des chambres : « La faiblesse de l'Exécutif n'est pas caractéristique pour les régimes parlementaires, mais au contraire, le régime parlementaire, dans sa conception véritable, est le plus grand renforcement de l'Exécutif qui puisse être établi par la démocratie. Cet Exécutif, il est vrai, reste toujours sous contrôle, - il est exercé au nom du suffrage universel et ne doit pas avoir un caractère personnel - ; mais tant que cet Exécutif fonctionne, tant que les hommes qui sont portés au pouvoir par la volonté du suffrage universel ne sont pas révoqués soit par le même suffrage soit par l'opinion publique, ils sont forts, ils sont puissants, et c'est seulement par leur force, leur puissance, qu'ils servent la cause de la liberté ». Ainsi, selon Mirkine-Guetzévitch : « La primauté politique de l'Exécutif que nous considérons comme l'essence véritable du parlementarisme moderne est un phénomène qui transforme la signification du parlementarisme »⁶⁴.

Dans le même temps, au cours de ces premières années de la décennie 1930, il continue, néanmoins, à pointer le rôle positif que peut jouer la rationalisation dans les conditions de la formation du pouvoir exécutif dans certaines hypothèses : « malgré les

⁶² B. Mirkine-Guetzévitch, « L'exécutif dans le régime parlementaire », *Revue politique et parlementaire*, 1931, p. 157-158.

⁶³ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 61-62.

⁶⁴ B. Mirkine-Guetzévitch, « L'exécutif dans le régime parlementaire », art. cité, p. 158-159.

vives critiques qu'a suscitées le système de l'élection du ministère par le parlement, il faut reconnaître que ce parlementarisme rationalisé correspond parfaitement bien à la nature juridique du parlementarisme républicain, où l'Exécutif a les mêmes origines démocratiques que le Législatif ». Mais il nuance, immédiatement, son propos en insistant sur le fait que « bien entendu l'élection du ministère par le parlement suppose les partis organisés et très peu nombreux »⁶⁵.

B – L'influence déterminante du système des partis pour la stabilité ministérielle

Au-delà du mauvais emploi de la technique rationalisatrice au service d'une conception erronée du sens du régime parlementaire, Boris Mirkine-Guetzévitch en vient plus largement, en 1933, à contester l'idée que l'on puisse réguler le bon fonctionnement du régime parlementaire uniquement et principalement par une « formule juridique »⁶⁶.

Il considère dorénavant que « l'essence du régime parlementaire réside dans la force de l'Exécutif qui dispose d'une majorité stable. Sans cette majorité, l'Exécutif ne sera pas fort ; sans un Exécutif fort, le régime parlementaire dégénère. Sous le régime parlementaire, le problème de la majorité joue un rôle plus important qu'un paragraphe constitutionnel ; et le problème de la majorité n'est pas un problème juridique mais un problème purement politique »⁶⁷.

Le promoteur du « parlementarisme rationalisé » à la fin de la décennie 1920 se heurte aux constats établis par l'observateur de la vie politique et institutionnelle des nouveaux États européens au début de la décennie suivante. Recherchant « la cause générale de [la] crise » observée dans les régimes parlementaires issus des nouvelles Constitutions européennes, il doit reconnaître que « le juriste ne peut donner une réponse complète à cette question. Le problème du fonctionnement du régime parlementaire n'est pas seulement un problème de technique juridique ; c'est l'histoire

⁶⁵ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 46.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 44.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 65-66.

politique, l'histoire sociale, l'histoire tout court qui peut expliquer la faillite des gouvernements libres en Europe centrale »⁶⁸.

Mirkin-Guetzévitch en vient ainsi à admettre que « le régime parlementaire n'est pas seulement un article constitutionnel, mais surtout la pratique politique, les mœurs, l'attitude des partis, etc., et le régime parlementaire a fait faillite en Europe centrale et orientale, non à cause des textes constitutionnels. Sous un autre climat politique les mêmes textes pouvaient créer une autre réalité ; mais les peuples pour lesquels ces Constitutions étaient élaborées n'étaient pas prêts ni préparés au régime parlementaire »⁶⁹.

Définitivement, à partir de la première moitié des années 1930, l'organisation des partis constituera, aux yeux de Boris Mirkin-Guetzévitch jusqu'à la fin de sa vie, le facteur principal d'une réelle stabilité du régime parlementaire au détriment du facteur juridique. Il pose cette idée dès 1933 : « La stabilité gouvernementale n'est pas une question de droit, et l'on ne peut pas remédier à cette instabilité par des paragraphes constitutionnels ou législatifs. C'est une question de situation des partis politiques, c'est une question de majorité, c'est le fait de l'existence de trois ou quatre partis bien organisés ou d'un arc-en-ciel de petits partis impuissants. Le problème de la stabilité gouvernementale n'est pas un problème constitutionnel et aucune loi, aucune règle rigide ne peut la réaliser si, dans la vie des partis d'un pays, il n'y a pas les éléments nécessaires pour cette stabilité. Les règles constitutionnelles de la procédure sont presque inutiles lorsqu'il s'agit d'un gouvernement ayant une forte majorité ; quand il s'agit au contraire d'un gouvernement de coalition s'appuyant sur une majorité instable, précaire, cette procédure ne peut pas assurer la stabilité gouvernementale »⁷⁰.

Pour affirmer la primauté du « facteur politique » sur les mécanismes juridiques, Mirkin-Guetzévitch met en exergue l'exemple du régime parlementaire tchécoslovaque. Régime parlementaire rationalisé dans les textes, il fonctionne surtout, en pratique, sur le modèle de la III^e République française dans la période combiste sous la direction d'un comité des représentants de la coalition ministérielle, « qui donne la

⁶⁸ *Ibid.*, p. 43.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 71.

⁷⁰ B. Mirkin-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 54-55.

direction supérieure au Gouvernement de la coalition »⁷¹ comme la Délégation des gauches au début du XX^e siècle en France.

Ainsi, « la discipline des partis politiques et la nécessité du gouvernement des coalitions aboutissent à la création d'un organe super-gouvernemental non prévu par la Constitution et qui a une direction véritable sur la vie politique ». Dès lors, selon Mirkine-Guetzévitch, « même l'exemple tchécoslovaque nous montre encore une fois que le problème de la stabilité gouvernementale n'est pas un problème de droit, mais un problème de partis politiques, de majorité parlementaire »⁷².

Dans le même temps, à propos du débat sur la révision des Lois constitutionnelles de 1875, le promoteur de la rationalisation du parlementarisme de 1928 en vient à défendre, finalement, la souplesse des textes constitutionnels de la III^e République et leur adaptabilité, tournant définitivement le dos à la primauté donnée autrefois à la technique constitutionnelle : « Toute sommaire qu'elle soit, la Constitution de 1875 a bien servi la France et elle satisfait actuellement les besoins politiques de ce pays. Une Constitution sommaire devient, nécessairement, très souple, parce que ses lacunes sont comblées par la pratique. La souplesse de la Constitution de 1875 est évidente. Cette Constitution si incomplète a créé par l'interprétation et la jurisprudence constitutionnelle, un droit constitutionnel solide et fort »⁷³.

Ainsi, en 1933, Mirkine ne recommande en définitive que de restaurer en pratique le droit de dissolution « la seule réforme constitutionnelle qu'on puisse considérer comme politiquement utile. Elle se rattache au fonctionnement souple du régime parlementaire »⁷⁴. Il insiste, parallèlement, sur le fait « que la « pauvreté » du texte de 1875, comparé avec celui des nouvelles Constitutions européennes, ne doit et ne peut être considérée comme un argument décisif en faveur de la révision. La richesse théorique des nouvelles Constitutions européennes (n'étant) pas un argument décisif »⁷⁵.

⁷¹ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 55.

⁷² *Ibid.*, p. 56.

⁷³ B. Mirkine-Guetzévitch, « La révision constitutionnelle », *Revue politique et parlementaire*, 1933, p. 337-338.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 349.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 346.

§ 3 – La réception du concept de parlementarisme rationalisé par la doctrine française contemporaine

La doctrine contemporaine française a naturellement appréhendé le concept de rationalisation du parlementarisme, en particulier à travers les travaux de Joseph Barthélémy et de Georges Burdeau. L'un et l'autre, tout en critiquant sa méthode et sa finalité (A), ont recherché de quelle manière la mise en œuvre des mécanismes en cause pourraient permettre d'améliorer le fonctionnement du régime de la III^e République (B).

A – La critique du concept de la rationalisation du parlementarisme

C'est à travers sa recension de l'ouvrage de Boris Mirkine-Guetzévitch publié en 1931 *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel* que Joseph Barthélémy est amené à s'interroger sur le concept de « rationalisation du pouvoir ». Il en retient la définition suivante : « C'est, si tout au moins j'ai bien compris, la tendance à soumettre à un ensemble très précis de règles concrètes ce qui autrefois flottait dans l'arbitraire ou restait soumis à un ensemble de règles traditionnelles et coutumières. Il s'agit, en somme, d'enfermer toute la vie publique dans un réseau de plus en plus serré de règles positives, de plus en plus étroit et descendant de plus en plus profond dans les détails ».

Loin de voir dans la « rationalisation du pouvoir » une pratique nouvelle du droit constitutionnel, Joseph Barthélémy se réfère à l'histoire constitutionnelle française pour exprimer son scepticisme quant à cette notion de « nouvelle tendance », puisqu'elle s'avère en réalité ancienne : « C'est l'exagération, somme toute, de la tendance qui excitait la verve sarcastique de M. de Bonald. Le doctrinaire monarchiste et catholique estimait insensée la prétention d'écrire, noir sur blanc, une constitution qui ne pouvait être que l'œuvre des siècles. Notre constitution de 1875 avait en somme aussi peu écrit que possible, se bornant à la mention et au rappel des règles traditionnelles du gouvernement parlementaire. Le professeur Mirkine-Guetzévitch constate que cette sobriété passe de mode. Au fond, la tendance moderne à la

rationalisation est un retour aux tendances qui fleurirent dès les premiers temps de la Révolution française et qui trouvèrent leurs manifestations les plus caractéristiques dans les trois cents articles de la Constitution de l'An III »⁷⁶.

Dans son ouvrage *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, publié en 1932, Georges Burdeau manifeste lui aussi son scepticisme à l'égard du concept de la rationalisation du pouvoir. Mais sa critique porte moins sur l'entreprise de codification des pratiques parlementaires intrinsèque à cette rationalisation du pouvoir que sur la finalité de cette démarche, puisqu'il considère, en effet, qu'elle « se présente avant tout comme liée à la primauté de l'organe législatif »⁷⁷.

Pour Georges Burdeau, la « méthode » de la « rationalisation du parlementarisme » employée dans les nouvelles Constitutions européennes vise principalement à y transcrire des « pratiques parlementaires » reprises de la III^e République française, telles que « les entraves apportées au droit de dissolution, l'élection du Cabinet par le Parlement, la reconnaissance officielle du rôle des partis », c'est-à-dire autant de pratiques que Burdeau considère, lui-même, comme autant de « déformations déjà existantes du parlementarisme »

À son sens, les assemblées constituantes des nouveaux États européens « ne se sont pas suffisamment rendu compte que cette suprématie [du Parlement] était moins dangereuse dans un État politiquement constitué depuis plus d'un siècle autour de directives gouvernementales solides que lorsqu'elles étaient accordées à un Parlement dénué de toutes traditions parlementaires ».

Georges Burdeau souligne en ce sens que « M. Mirkin Guetzévitch, auquel le droit constitutionnel doit de si pénétrantes études sur les institutions contemporaines, ne brosse pas toujours un tableau très rassurant du résultat des nouvelles procédures. Tandis qu'en 1928, dans les premiers articles qu'il consacrait aux constitutions récentes, il paraissait pénétré des bienfaits de cette rationalisation, en 1930, son

⁷⁶ J. Barthélémy, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *Revue politique et parlementaire*, 1931, p. 363.

⁷⁷ G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après-guerre*, Les Éditions internationales, 1932, p. 71.

efficacité lui semblait moins évidente. C'est qu'entre temps les évènements avaient montré que l'organisation établie par les Chartes d'après-guerre ne se révélait pas particulièrement propre à assurer un développement constitutionnel harmonieux aux États qui l'avaient adoptée. »⁷⁸

Pour autant, comme Joseph Barthélémy, Georges Burdeau va témoigner son intérêt pour la technique de la « rationalisation du parlementarisme » dès lors qu'elle serait mise en œuvre pour corriger les déséquilibres des institutions de la III^e République.

B – L'intérêt pour les mécanismes rationalisateurs afin d'améliorer la pratique du régime de la III^e République

Joseph Barthélémy manifeste surtout son intérêt, dans la recension de l'ouvrage de Boris Mirkin-Guetzévitch, pour « les efforts que, principalement sous l'influence de professeurs comme Preuss, en Allemagne, et Hans Kelsen en Autriche, les constitutions nouvelles ont accumulés pour « rationaliser » la responsabilité politique des ministres »⁷⁹

Il pointe, à cet égard, le caractère sibyllin de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui consacre le principe de la responsabilité des ministres devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et de leurs actes personnels et, plus précisément, le mauvais usage qui en est fait : « Il en résulte d'après l'interprétation donnée par la pratique que, à la minute même où la Chambre cesse d'avoir confiance dans le gouvernement, celui-ci doit démissionner. Mais, dans quelle forme cette méfiance parlementaire doit-elle se manifester ? La Constitution est muette. Le renvoi d'un gouvernement est une chose grave. Y a-t-il des garanties contre un entraînement passager, irréfléchi, et dont les conséquences peuvent être irrémédiables ? Aucune [...] Notre technique de la responsabilité ministérielle est primaire, embryonnaire, inorganique. Elle est sortie de la pratique anglaise et puis elle est venue tranquillement chez nous, en passant le canal ».

⁷⁸ *Ibid.*, p. 71-72.

⁷⁹ J. Barthélémy, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 364.

Citant les mécanismes inscrit dans la Constitution de Weimar qui prévoit un vote exprès du Reichstag pour retirer sa confiance au gouvernement, de la Constitution tchécoslovaque qui prévoit « toute une procédure du parlementarisme » ou tirés de « l'accumulation de précaution dont le professeur Mirkine Guetzévitch donne d'autres exemples en Prusse, en Autriche, en Grèce », Joseph Barthélémy considère que l'on pourrait peut-être « glaner quelques dispositions inoffensives et cependant utiles que l'on pourrait insérer non point nécessairement dans les textes constitutionnels, mais tout simplement dans le règlement des Chambres »⁸⁰.

Le fait que Joseph Barthélémy imagine d'inscrire ces nouvelles « dispositions » dans les règlements des assemblées démontre qu'il entend faire des mécanismes rationalisateurs un usage restreint, avant tout destiné à améliorer le fonctionnement du parlementarisme de la III^e République, sans en bouleverser profondément les équilibres généraux.

À l'instar de Joseph Barthélémy, Georges Burdeau s'intéresse tout particulièrement aux mécanismes rationalisateurs des constitutions des nouveaux États européens qui visent à combattre l'instabilité ministérielle : « Reconnaissons toutefois que les constitutions que nous étudions n'ont pas obstinément copié les déformations du parlementarisme. Son fonctionnement dans les pays les plus anciens a su aussi leur inspirer de salutaires dispositions. C'est ainsi que cette expérience enseignant que les chutes trop fréquentes du ministère aboutissent à l'affaiblissement du pouvoir, les a conduits à protéger parfois le gouvernement contre les accès de mauvaise humeur de l'Assemblée. Par des procédures inédites certaines lois constitutionnelles s'efforcent de réglementer le vote de défiance et, sans attenter à la liberté du Parlement, donnent au ministère des garanties contre un vote irréfléchi (Const. tchécoslovaque. art. 75 et 76 ; Const. prussienne, art. 57 ; Const. autrichienne, art. 74 ; Const. hellénique, art. 88). »⁸¹

Cette idée d'utiliser les techniques rationalisatrices pour « protéger [...] le gouvernement », Georges Burdeau la développe encore plus largement à travers la conclusion de son ouvrage dans laquelle il préconise d'examiner les « enseignements

⁸⁰ *Ibid.*, p. 364-365.

⁸¹ G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 72.

positifs que l'on peut retirer de l'histoire constitutionnelle récente de l'Europe » sur le « renforcement », nécessaire à ses yeux, du rôle donné à l'exécutif dans le cadre du parlementarisme.

D'abord, il s'attache encore aux effets positifs qu'une « réglementation des votes de défiance et de confiance » pourrait produire « dans les États où prévaut le régime des groupes dont l'entraînement démagogique prime toute autre considération ». Afin de préserver le gouvernement des « embuscades parlementaires », il s'agirait, selon Georges Burdeau, soit d'exiger « une majorité qualifiée pour le dépôt et le vote de la motion de censure », soit d'introduire « un délai entre le débat et le vote »⁸², soit enfin de décider « que la démission du Cabinet ne sera obligatoire qu'au cas où le vote de l'une des deux Chambres sera confirmé par l'autre »⁸³ dans l'hypothèse d'un système bicaméral.

Mais Georges Burdeau étend sa réflexion au-delà de la question de la réglementation des votes de défiance ou de confiance. Il préconise également de limiter le rôle de l'Assemblée « à l'adoption des principes généraux qui devront inspirer la politique du gouvernement, l'œuvre législative n'en sera que meilleure surtout si, par l'institution d'une seconde Chambre, chaque loi est obligée de subir un double examen. Cela ne pourra être, il est vrai, qu'un point de départ dans le sens d'une amélioration de la production législative ; qu'il nous suffise d'indiquer ici la question si délicate d'un aménagement meilleur de la procédure parlementaire et de rappeler qu'elle est subordonnée à un problème d'ordre plus général, qui intéresse directement les rapports entre l'exécutif et l'Assemblée, à savoir la répartition entre eux des moyens de création du droit. La préparation des lois aussi bien que les mesures d'exécution doivent être restituées à l'exécutif plus apte à s'entourer des compétences indispensables pour l'accomplissement de l'œuvre technique qu'il s'agit de réaliser. Quant au Parlement, il doit se limiter – volontairement sans doute, mais cela n'est pas impossible avec une Chambre disciplinée – l'adoption des textes essentiels »⁸⁴.

⁸² *Ibid.*, p. 429-430.

⁸³ *Ibid.*, p. 420.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 430-431.

Georges Burdeau suggère aussi « que si l'Assemblée tente de sortir du rôle pour lequel elle est qualifiée [...] une loi constitutionnelle ou, mieux encore, la coutume, établisse une série de garanties au profit du gouvernement »⁸⁵.

Selon lui, « les vices principaux qui affectent le travail des Assemblées étant le désordre et l'obstruction, il serait aisé d'y porter remède sans attenter à la liberté de l'organe délibérant. Contre le désordre et l'éparpillement des travaux l'institution de sessions périodiques mais relativement courtes ne saurait avoir qu'un effet salutaire. Quant à la réalité du contrôle parlementaire elle serait assurée par la possibilité de sessions extraordinaires mais dont la réunion serait subordonnée à la réalisation de conditions suffisamment strictes pour n'en point faire de simples formalités. À l'encontre de l'obstruction, particulièrement grave en matière budgétaire, l'existence d'une Chambre haute serait d'une utilité certaine : on pourrait décider que, en ce qui concerne les projets dont l'adoption présente une importance vitale pour l'État, l'acceptation d'un seul des deux collègues suffira, au bout d'un certain délai à dater de leur dépôt par le Cabinet, pour légitimer leur entrée en vigueur »⁸⁶.

De l'analyse du concept du parlementarisme rationalisé par Joseph Barthélémy et Georges Burdeau, il convient de retirer deux enseignements principaux : d'abord, à l'inverse de ce qu'écrira Boris Mirkine-Guetzévitch en 1954⁸⁷ sur son absence de « racines [...] dans le passé constitutionnel de la France »⁸⁸, le lien potentiel entre ce concept et de vieilles tendances du constitutionnalisme français, des « tendances qui fleurirent dès les premiers temps de la Révolution française »⁸⁹ ; ensuite, la possibilité de recourir à la rationalisation du parlementarisme à d'autres fins que celle d'assurer « la primauté de l'organe législatif »⁹⁰, mais plutôt pour « protéger parfois le gouvernement contre les accès de mauvaise humeur de l'Assemblée »⁹¹ et même, plus largement, pour établir, dans le cadre « d'un aménagement meilleur de la procédure

⁸⁵ *Ibid.*, p. 431.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 431-432.

⁸⁷ Voir *supra*.

⁸⁸ B. Mirkine-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme "rationalisé" », art. cité, p. 108.

⁸⁹ J. Barthélémy, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », art. cité, p. 363.

⁹⁰ G. Burdeau, *Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 71.

⁹¹ *Ibid.*, p. 72

parlementaire », toute « une série de garanties au profit du gouvernement » afin d'éviter que « l'Assemblée tente de sortir du rôle pour lequel elle est qualifiée »⁹².

Les analyses de Joseph Barthélémy imposent donc d'interroger l'histoire du parlementarisme français avant 1875, pour dégager d'éventuelles prémisses à l'idée d'une rationalisation des rapports entre le pouvoir exécutif et les assemblées, et celles de Georges Burdeau relativement aux différents objets possibles de cette rationalisation : assurer la primauté de l'Assemblée ou protéger le gouvernement, pour distinguer si des entreprises ou des réflexions portant sur la codification de ces rapports ont pu viser l'un ou l'autre de ces objets.

Section 2 – L'idée d'une rationalisation du parlementarisme dans l'histoire du parlementarisme français avant 1875

Parlementarisme rationalisé, rationalisation du parlementarisme, ces termes n'apparaissent évidemment pas dans la doctrine française avant que Boris Mirkin-Guetézévitch n'en ait forgé l'expression en 1928. Y recourir pour analyser des mécanismes et des théories élaborées bien avant l'entre-deux-guerres pourrait donc sembler totalement anachronique.

Pour autant, faut-il considérer que le concept en lui-même du parlementarisme rationalisé, défini par la codification, à travers des « règles juridiques écrites et des mécanismes formels », des pratiques inhérentes au parlementarisme « dans une perspective rationnelle »⁹³ et « au service d'une démarche finalisée »⁹⁴, ait été réellement absent des pratiques et des réflexions ayant présidé à la réception du parlementarisme en France avant son établissement en 1875 ? À cet égard, la remarque de Joseph Barthélémy qui renvoyait, en 1931, « la tendance moderne à la rationalisation »⁹⁵ aux tendances des temps anciens du mouvement constitutionnel français est riche de perspectives.

Sur le plan des textes constitutionnels, c'est au travers de l'article 6 de la Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics que le « principe

⁹² *Ibid.*, p. 430-431.

⁹³ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 80.

⁹⁴ J. Gicquel, *Dictionnaire constitutionnel*, *op. cit.*, p. 696.

⁹⁵ J. Barthélémy, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 363.

fondamental du parlementarisme »⁹⁶, celui de « la responsabilité gouvernementale devant une assemblée élue »⁹⁷, a été consacré solennellement pour la première fois. Toutefois, dans la pratique, avant cette date, plusieurs régimes, depuis le système de 1790-91 jusqu'à la période de l'Empire libéral de la fin de la décennie 1860 et, tout particulièrement, le régime de la Monarchie de Juillet ont été riches de ce que Philippe Lauvaux a qualifié, à propos du premier d'entre eux, de « virtualités parlementaires »⁹⁸. Il convient donc d'examiner si ces « virtualités parlementaires », ont pu s'accompagner en l'espèce et, spécialement, au niveau des textes infra-constitutionnels, de « virtualités » proto-rationalisatrices des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir parlementaire/les assemblées.

Mais, l'observation de pratiques proto-rationalisatrices (§1) ne peut suffire, à elle seule, à confirmer l'émergence d'une rationalisation d'un pré-parlementarisme français. Au-delà des pratiques, il conviendra donc d'examiner tout autant au niveau des représentations constitutionnelles si l'idée rationalisatrice, dans sa substance sinon dans sa sémantique, a aussi été présente, sous une forme ou une autre, dans les écrits de plusieurs publicistes parmi les plus éminents, défenseurs du régime représentatif et du gouvernement parlementaire au XIX^e siècle (§2).

§ 1 – Des pratiques renvoyant à l'idée d'une rationalisation des rapports entre les pouvoirs avant 1875

Au sein de plusieurs régimes politiques antérieurs à l'instauration de la République parlementaire de 1875, il nous semble possible d'identifier des mécanismes et des pratiques correspondant à l'idée d'une rationalisation des rapports entre le gouvernement et les assemblées aussi bien dans le régime pré-parlementaire de la monarchie de Juillet (A) que dans d'autres régimes confrontés à la question de l'instauration d'un régime parlementaire (B).

⁹⁶ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, op. cit., p. 19.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 29.

⁹⁸ Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3^e éd., Puf, 2008, p. 226 et Ph. Lauvaux, A. Le Divillec, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., Puf, 2015, p. 235.

A – Dans le régime pré-parlementaire de la monarchie de Juillet

C'est sous la monarchie de Juillet que « la notion de responsabilité politique des ministres commence à se concrétiser dans la pratique parlementaire »⁹⁹, sans qu'il y ait dans la Charte, ou dans un texte de niveau inférieur, législatif ou réglementaire, de « disposition qui exigerait la démission d'un cabinet, en cas de vote, par une majorité de députés ou de pairs, d'une motion de défiance »¹⁰⁰. C'est « la dimension psychologique » qui prime. Il revient « aux ministres, dès lors qu'ils sont persuadés qu'une Chambre peut les renverser, d'interpréter les signes qu'elle envoie à son intention : ainsi, un projet de loi rejeté, une adresse hostile, ou un vote d'un ordre du jour de défiance, consécutif à une interpellation, seront des éléments plus ou moins clairs qui pourront inciter les ministres à démissionner »¹⁰¹.

Bien qu'aucun ministère de la monarchie de Juillet n'ait été contraint à se retirer à la suite du vote d'un ordre du jour de défiance¹⁰², c'est surtout à l'étude du mécanisme de l'interpellation et à la codification de ses modalités procédurales qu'il convient de s'attacher pour rechercher si les acteurs politiques ont envisagé de codifier, et pour quelles finalités, les pratiques parlementaires. D'autant que la demande d'interpellation deviendra le vecteur privilégié du contrôle parlementaire et de la mise en jeu de la responsabilité ministérielle sous la III^e République¹⁰³.

Apparue en novembre 1830 à la Chambre des députés, la technique de l'interpellation s'est imposée progressivement comme un instrument privilégié du

⁹⁹ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, op. cit., p. 18.

¹⁰⁰ A. Laquièze, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Puf, 2002, p. 294.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 294.

¹⁰² Si le ministre de Broglie s'est retiré en février 1836 à la suite d'un vote négatif de la Chambre des députés, ce vote était intervenu sur un texte financier et non à la suite d'une interpellation, voir T. Pasquier-Briand, *La réception de la Constitution anglaise au XIX^e siècle, Une étude du droit politique français*, Institut Universitaire Varenne, Collection des thèses, 2017, p. 401.

¹⁰³ « Dans le parlementarisme traditionnel [...] l'interpellation représente la voie normale de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. L'interpellation est une demande adressée par un parlementaire (ou plusieurs) à un ministre ou au gouvernement, tendant à ouvrir un débat de politique générale ou sur un point déterminé. À l'issue du débat, l'assemblée vote un ordre du jour, qui est une résolution par laquelle elle fait connaître explicitement ou implicitement son attitude à l'égard du gouvernement. L'ordre du jour est "pur et simple" ou "motivé". Le vote d'un ordre du jour pur et simple signifie que l'assemblée, sans exprimer explicitement son opinion à l'égard du gouvernement, passe à l'ordre du jour (au sens propre) de ses travaux. L'ordre du jour motivé, en revanche, exprime la confiance ou la défiance » (Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, op. cit., p. 75).

contrôle parlementaire sans toutefois que, dans les premiers temps, les modalités de sa mise en œuvre soient prévues dans le règlement de la Chambre¹⁰⁴.

Il devait revenir à la Chambre des Pairs de régler la première, dès mars 1831 la pratique de l'interpellation¹⁰⁵ sur l'insistance de son président, le Chancelier Pasquier¹⁰⁶. Cette réglementation adoptée le 29 mars 1831, qui deviendra l'article 58 du règlement général du 13 juin 1833 de la Chambre des Pairs, prévoyait ainsi que la demande d'interpellation déposée par un des pairs devait être nécessairement appuyée par deux autres membres de cette assemblée, et ne pourrait être discutée qu'avec l'approbation de la Chambre dans son ensemble.

La Chambre des députés devait retenir le même dispositif en 1834, sans toutefois en inscrire les modalités dans son propre règlement. C'est au cours des séances des 4 et 5 mars 1834 que la Chambre des députés discuta au fond de l'organisation de l'exercice du droit d'interpellation. Dans ce débat, deux conceptions du droit d'interpellation s'affrontèrent, défendues par Odilon Barrot et par François Guizot. Selon le premier, chef de file de la gauche dynastique, le droit d'interpellation devait être considéré comme « un droit essentiellement individuel ». La Chambre devait seulement, afin d'en régler l'exercice et éviter les abus, pouvoir décider elle-même du jour auquel serait discutée la demande d'interpellation en cause « de manière à ce que la discussion ne fût pas troublée »¹⁰⁷. Au contraire, Guizot, alors ministre de l'Instruction publique et orateur du gouvernement en l'espèce, contesta que le droit d'interpellation puisse être considéré comme un droit individuel et sans limites au détriment « des droits de la Chambre et du bon ordre de ses discussions ». Selon lui, « le droit d'interpellation des membres (était) dominé par le droit placé au-dessus, par le droit de la majorité d'admettre ou de ne pas admettre les interpellations »¹⁰⁸.

¹⁰⁴ A Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, op. cit., p. 329 et s. (spéc. p. 330).

¹⁰⁵ Voir *ibid.*, note 2 p. 333.

¹⁰⁶ Cité par M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, Sirey-Armand Colin, 1932, p. 276 : « Le droit d'interpellation est un droit nouveau exercé souvent et avec éclat dans l'autre Chambre, et qui, j'en conviens, est d'une grande utilité. Je ne dis pas que la Chambre des pairs ne doive pas également user de ce droit. Je crois qu'il faut que le Président soit fixé sur cette importante question de savoir quand, comment, dans quelles formes, ce droit peut être exercé. »

¹⁰⁷ *Archives parlementaires*, t. LXXXVII, séance du 4 mars 1834, p. 131.

¹⁰⁸ *Archives parlementaires*, t. LXXXVII, séance du 5 mars 1834, p. 155-156

Tenu par Guizot comme un « démembrement »¹⁰⁹ du droit d'initiative, le droit d'interpellation devait seulement être dispensé de quelques-unes des formalités imposées à ce droit d'initiative, en l'occurrence : l'examen et l'approbation de deux à trois bureaux¹¹⁰ au moins ; l'exigence que l'interpellation ait pour objet une proposition formelle. Pour autant, dans le débat, le ministre refuse de considérer que le droit d'interpellation soit « étranger, supérieur à toute juridiction de la Chambre, que tout député peut faire entendre à la Chambre, sans la consulter, telles choses qu'il lui conviendra, ouvrir telle discussion qu'il lui plaira ». Selon lui, « le droit de parler, de discuter, quelque sacré qu'il soit dans son principe, quelque étendu qu'il soit dans son exercice, n'est donc pas illimité. Il est placé sous le contrôle de la majorité, et elle exerce ce contrôle tous les jours, soit en refusant la parole, soit en fermant la discussion. Si vous reconnaissez le principe contraire, si vous admettiez un droit individuel qui fût affranchi du contrôle de la majorité, il lui serait supérieur et le pouvoir de la Chambre disparaît devant celui d'un seul membre »¹¹¹.

En définitive, la Chambre des députés décida donc d'organiser l'exercice du droit d'interpellation sur le modèle du dispositif adopté par la Chambre des Pairs. Saisie d'une demande d'interpellation, la Chambre aurait, désormais, à se prononcer « sur deux points : l'autorisation de l'interpellation et la fixation du jour des débats ». Codifiée dans les modalités de sa mise en œuvre, l'interpellation s'affirme, ainsi, comme « un droit collectif et non individuel, ce qui signifie qu'un député ne pouvait interpellier le gouvernement si la majorité de ses collègues y étaient opposés ». Et cela dans le but d'éviter toute « discussions inutiles (ou) tactiques d'obstruction »¹¹².

Clairement, les formalités imposées à l'exercice du droit d'interpellation sous la monarchie de Juillet visaient à en empêcher l'abus en limitant les prérogatives individuelles des députés. Confier à la « majorité » le soin d'apprécier le caractère abusif ou non de la demande d'interpellation déposée renvoyait au caractère ambigu de

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 156.

¹¹⁰ Le principe de la division de l'Assemblée en bureaux investis de la prérogative de discuter des différents textes soumis à la délibération plénière avait été adopté en 1789 par l'Assemblée Constituante. Il avait été repris à l'article 45 de la Charte de 1814 puis à l'article 39 « pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du roi ». Sous la monarchie de Juillet, les neuf bureaux de la Chambre des députés comptaient chacun 51 membres tirés au sort par les 459 députés. Ces bureaux étaient renouvelés mensuellement.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 156.

¹¹² A Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, p. 334.

cette notion de majorité. En l'espèce, s'agissait-il d'une majorité de délibération, ponctuelle, obtenue sur un vote donné, sans qu'elle soit forcément le reflet des clivages politiques existant, et se constituant seulement pour fixer le bon ordre de la délibération parlementaire ? Ou bien s'agissait-il d'une majorité de soutien au gouvernement, qui acquerrait de la sorte le moyen de se défendre plus efficacement contre les attaques des oppositions ? Guizot, en considérant qu'« il n'y a point de droit dans le monde qui ne soit soumis à un contrôle supérieur ; et [que] la majorité elle-même est soumise au contrôle du pays par l'élection »¹¹³ semble renvoyer à la deuxième interprétation de cette notion de majorité et trancher ainsi en faveur d'une réglementation du droit d'interpellation ayant pour finalité principale de protéger le gouvernement des humeurs de la Chambre des députés.

Pendant au développement de l'interpellation, le mécanisme de la question de confiance est utilisé le 11 mars 1831 à l'initiative du président du Conseil, Jacques Laffitte, puis, à plusieurs reprises pendant la présidence de Casimir Perier¹¹⁴.

Dans les premières années de sa mise en œuvre, la question de confiance est posée conjointement au vote d'un texte : projet de loi, projet de douzièmes provisoires, ordre du jour motivé de soutien au gouvernement. Il faut attendre le 18 novembre 1834, pour que « pour la première fois – et, il faut le souligner, pour la seule fois pendant toute la monarchie de juillet – cette question de confiance (soit) posée isolément, sans rapport avec le vote d'un quelconque texte législatif »¹¹⁵ par le ministre Mortier comprenant en son sein Guizot et Thiers.

Après 1834, le mécanisme de la question de confiance ne sera plus utilisé jusqu'à la fin du régime. « Sur ce point, la parlementarisation du régime, perceptible depuis le ministre Laffitte, apparaît bloquée. Les explications de ce phénomène doivent être recherchées dans plusieurs directions. L'affermissement de la monarchie et corrélativement, l'influence grandissante de Louis-Philippe dans les activités gouvernementales peuvent constituer une première raison : les ministres disposent, dans ces conditions, d'une moindre autonomie dans la détermination de la politique du

¹¹³ *Archives parlementaires*, t. LXXXVII, séance du 5 mars 1834, p. 156.

¹¹⁴ Sur les circonstances de la mise en œuvre de ces questions de confiance, voir A. Laquièze, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, p. 337 et s.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 339.

gouvernement et ceux qui tentent de s'opposer à la volonté royale – Victor de Broglie, Adolphe Thiers notamment – sont écartés rapidement, sans avoir pu bénéficier de l'appui d'une majorité parlementaire solide »¹¹⁶. L'explication donnée par Alain Laquièze souligne combien le champ d'action du chef de l'État pourrait être remis en cause à travers un recours accru à des pratiques proto-rationalisatrices. Quelle pourrait être, en effet, la latitude d'action du chef de l'État pour arbitrer un conflit entre le gouvernement et les assemblées dans l'hypothèse où des règles préalablement adoptées s'appliqueraient automatiquement pour le dénouer dans un sens ou dans un autre. C'est une des raisons probables pour lesquelles les défenseurs de la prérogative royale et du « pouvoir modérateur » attribué au monarque ne semblent pas avoir poussé véritablement leur réflexion sur le fonctionnement du régime représentatif dans le sens d'une réglementation stricte des rapports entre le gouvernement et les Chambres¹¹⁷.

B – Dans les autres régimes confrontés à la question du parlementarisme

Au-delà du régime pré-parlementaire de la monarchie de Juillet, il nous semble possible d'identifier des mécanismes et des pratiques renvoyant à une rationalisation du parlementarisme dans des régimes riches de « virtualités parlementaire »¹¹⁸, en l'occurrence le système de 1791 (1) comme les régimes de la II^e République et du Second Empire (2)

1 – Une disposition formelle tendant à favoriser un contrôle parlementaire : la déclaration solennelle de perte de confiance du décret des 27 avril-25 mai 1791

Au début de la Révolution française, l'Assemblée Constituante n'a pas voulu établir un régime parlementaire. Néanmoins, « le système constitutionnel de 1790-1791

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 340.

¹¹⁷ Voir *infra*.

¹¹⁸ Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 226 et Ph. Lauvaux, A. Le Divillec, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., *op. cit.*, p. 235.

était riche de virtualités parlementaires »¹¹⁹. À plusieurs reprises¹²⁰, l'Assemblée fut amenée à débattre de l'établissement d'une responsabilité politique des ministres, critère fondateur du parlementarisme. À la lecture du contenu de ces débats, les « virtualités parlementaires » en cause nous semblent bien être complétées par des velléités proto-rationalisatrices embryonnaires. Tel paraît bien être le cas avec l'adoption en avril 1791 par l'Assemblée constituante d'un mécanisme de déclaration solennelle destinée à signifier au roi que les ministres ont perdu la confiance de la nation. Les promoteurs d'une réglementation de la mise en cause de la responsabilité ministérielle en 1888 se référeront d'ailleurs expressément à ce dispositif inscrit à l'article 28 du décret des 27 avril – 25 mai 1791 relatif à l'organisation du ministère.

Ce fut d'abord de manière empirique que l'idée d'une déclaration solennelle de perte de confiance à l'encontre des ministres devait apparaître. Le 19 octobre 1790, relativement aux troubles survenus au sein de l'escadre de Brest, le député Menou, rapporteur des comités diplomatiques, colonial, militaire et maritime de la Constituante, proposa à l'Assemblée de décréter que son président « se retirera par-devers le roi pour représenter à Sa Majesté que la méfiance que les peuples ont conçue contre les ministres actuels apporte les plus grands obstacles au rétablissement de l'ordre public, à l'exécution de lois et à l'achèvement de la Constitution ». Soulevant la question de la portée effective de ce décret et ses conséquences, le député Cazalès, au nom du principe de la séparation des pouvoirs, dénonça vigoureusement l'adoption d'un tel décret par lequel « le Corps législatif usurp(erait) le pouvoir de nommer les ministres »¹²¹ au risque d'une confusion du pouvoir parlementaire et du pouvoir exécutif préjudiciable à l'intérêt général.

De circonstancié à la question des troubles survenus au sein de l'escadre de Brest, le débat devint théorique à l'occasion de l'intervention en séance de Barnave le lendemain 20 octobre. Il défendit, en effet, la proposition de Menou en faisant le parallèle avec les pratiques en vigueur outre-Manche : « Toutes les fois qu'en Angleterre la proposition qu'on vous fait a été proposée ou admise, elle l'a été comme

¹¹⁹ Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, op. cit., p. 226 et Ph. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., op. cit., p. 235.

¹²⁰ M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, op. cit., p. 118 et B. Mirkine-Guetzévitch, « Le parlementarisme sous la Constituante », 1939, p. 311.

¹²¹ *Archives parlementaires*, t. XIX, séance du 19 octobre 1790, p. 715.

une marche constitutionnelle, et nul ne l’a regardé comme un attentat à l’autorité royale, à la Constitution. On l’a rarement employée, parce que les ministres, délibérant dans la Chambre des communes, ne peuvent servir utilement que quand ils ont la majorité. Quand ils ne l’ont plus, le roi, averti qu’il ne peut leur conserver plus longtemps sa confiance, la leur retire. C’est une chose constitutionnelle en Angleterre, que la Chambre des Communes peut présenter telle adresse qu’elle veut, et, quant à la déclaration que les ministres ont perdu la confiance publique, il est certain que vous devriez adopter cette *forme*, plutôt encore qu’en Angleterre, où le roi est averti par un signe extérieur. Vous n’avez pas d’autre moyen de lui faire connaître une vérité nécessaire à l’intérêt de la Constitution et décisive pour lui »¹²².

Barnave justifiait ainsi clairement l’établissement d’une procédure *formelle* de déclaration destinée à matérialiser la perte de confiance au motif qu’en France les règles excluant les membres de l’Assemblée du ministère empêchent que puissent jouer, désormais, les usages en vigueur en Grande-Bretagne. Il s’agit bien d’une des premières tentatives dans l’histoire constitutionnelle française de reproduire, par le biais de mécanismes formels, des usages en vigueur dans le parlementarisme britannique.

« Cazalès, soutenu par Malouet, Clermont-Tonnerre, Bouthillier et Dupont de Nemours, parvi[nt] à faire repousser [la] motion tendant à assortir la déclaration de “perte de confiance” d’un effet obligatoire. La responsabilité politique qu’ils l’admettent ou non (comme Bouthillier), était pour eux une question de fait qui n’avait pas à être enserrée strictement dans les déterminations du droit. Cette responsabilité, on peut l’appeler « inchoative » parce qu’elle apparaît en pratique comme un préliminaire potentiel de la pleine responsabilité, soit que le roi ait décliné l’adresse ou soit même, comme il advint, que la motion ait été repoussée à l’Assemblée lors du vote »¹²³. L’Assemblée repoussa, en effet, la motion proposée par les comités par une majorité de 440 voix contre 403.

Pourtant, envisagée comme un simple usage, la déclaration solennelle de perte de confiance devait être élevée au niveau législatif. Le 7 mars 1791, dans un contexte de forte méfiance envers les ministres, le député Dèmeunier présente au nom du comité

¹²² *Ibid.*, séance du 20 octobre 1790, p. 733. Nous soulignons.

¹²³ Ph. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines, op. cit.*, p. 235.

de la Constitution le rapport sur le projet de décret sur l'organisation du ministère. L'article 28 du projet de décret dispose que : « Le Corps législatif pourra présenter au roi telles adresses qu'il jugera convenables sur la conduite de ses ministres »¹²⁴. À l'inverse de la motion des comités en octobre 1790, le texte ne fait pas directement référence, à l'expression d'une quelconque défiance de la nation exprimée par ses représentants à l'égard des ministres et le terme d'« adresses » semble renvoyer à une simple expression de l'Assemblée. L'Assemblée décide finalement d'ajourner l'examen du décret pour un ensemble de raisons allant au-delà du seul article 28¹²⁵.

Lorsque le projet de décret revint en discussion à l'Assemblée le 6 avril, le comité retira l'ancien article 28 au motif, selon Dèmeunier, qu'il avait été « hué »¹²⁶ en séance. Le député Buzot en réclame, pourtant, le rétablissement au motif qu'« il est beaucoup de circonstances où la responsabilité [pénale] ne peut s'exercer d'une manière active et qu'il faut réserver à cet égard des droits au Corps législatif »¹²⁷ ; autrement dit, comme le soulignera Maurice Deslandres, « la responsabilité pénale [était] trop étroite, il [fallait] la doubler de la responsabilité politique »¹²⁸. Buzot proposa, ainsi, de faire évoluer significativement la formulation initiale de cet article 28 en y ajoutant la possibilité expresse pour l'Assemblée de demander le renvoi des ministres : « Le Corps législatif pourra présenter au roi telles adresses qu'il voudra sur la conduite de ses ministres et en demander le renvoi »¹²⁹.

Comme aux yeux de Barnave en octobre 1790, l'établissement de dispositions formelles apparaissait nécessaire à certains députés afin de donner sa pleine effectivité à la déclaration de l'Assemblée en cas de refus du roi de renvoyer les ministres. Le député Guillaume Goupil de Préfern proposa même « que le Roi fût obligé de révoquer le Ministre contre lequel deux législatures auraient formulé des votes semblables »¹³⁰. Déjà à l'ouverture du débat, le 6 avril, le député Pétion avait proposé, sur la question

¹²⁴ *Archives parlementaires*, t. XXIII, séance du 7 mars 1791, p. 724.

¹²⁵ Sur ce point, voir les explications qu'en donnent L. Duguit, « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 », *Revue d'Economie Politique*, 1893, p. 365 et M. Troper, *La séparation des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, 1980, p. 73 et 74.

¹²⁶ *Archives parlementaires*, t. XXIV, séance du 6 avril 1791, p. 610.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 609.

¹²⁸ M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, *op. cit.*, p. 119.

¹²⁹ *Archives parlementaires*, t. XXIV, séance du 6 avril 1791, p. 610.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 610.

de la nomination des ministres, une disposition visant à encadrer l'exercice de la prérogative royale. Il suggérait que l'Assemblée déclare que les ministres nommés par le roi ne le soient « que pour un temps limité » et que pour leur « réélection », selon ses propres termes, « le Corps législatif fut autorisé à déclarer, s'il y a, ou non, lieu à la réélection ; par ce moyen, le ministre serait intéressé à conserver l'opinion publique. Quand le Corps législatif aurait déclaré qu'il n'y aura pas lieu à une nouvelle nomination, le roi serait le maître de nommer le même ministre »¹³¹.

Adoption d'une déclaration solennelle pour signifier au roi que les ministres avaient perdu la confiance de l'Assemblée, nécessité d'une double délibération pour obliger le roi à révoquer les ministres en cause, accord nécessaire de l'Assemblée pour confirmer les ministres dans leurs fonctions : c'est donc bien toute la mise en place d'une véritable réglementation des rapports entre l'Assemblée et le pouvoir exécutif qui était proposée par plusieurs députés. L'ensemble de ces « dispositions formelles en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions »¹³² seraient d'ailleurs agencées en vue d'un objectif commun : encadrer l'action du pouvoir exécutif et donner toute leur force aux prérogatives et aux décisions du Corps législatif.

En définitive, l'Assemblée adopta sur la proposition de Dèmeunier, l'article 28 suivant : « Le Corps législatif pourra présenter au Roi telles observations qu'il jugera convenables sur la conduite des ministres, et même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la nation ». Selon Maurice Deslandres, « cette solution était maladroite. Le droit reconnu à l'Assemblée était trop fort ou trop faible. Elle pouvait constamment critiquer le Gouvernement, soulever des conflits entre elle et lui, miner l'autorité des Ministres. Elle ne provoquait pas à coup sûr la révocation des Ministres incapables et n'assumait pas la responsabilité des révocations qu'elle pouvait provoquer. C'est sans doute ce qui fit que dans l'élaboration finale de la Constitution de septembre 1791, l'article 28 de la loi du 27 avril 1791 disparut, la responsabilité pénale des Ministres subsistant seule. L'Assemblée avait été tout prêt du parlementarisme, finalement elle s'en éloigna »¹³³.

¹³¹ *Ibid.*, p. 608.

¹³² Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 81.

¹³³ M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, *op. cit.*, p. 119.

Rapporteur du comité de révision, Thouret s'opposa, au moment de la discussion du projet de Constitution, le 14 août 1791, aux députés qui réclament d'introduire dans ce projet l'article 28 du décret : « Il nous a paru que c'était une disposition qui ne méritait pas dans l'acte constitutionnel, car aux termes du décret, le roi peut garder les ministres malgré la déclaration du Corps législatif ; or, nous ne croyons pas digne de la constitution d'y mettre ces sortes de disposition qui n'aboutissent à aucune exécution »¹³⁴. Duguit retient des « paroles de Thouret [qu'elles] établissent nettement que dans la pensée du comité de révision et de l'Assemblée qui accepte ses conclusions, l'article 28 de la loi du 25 avril 1791 n'oblige point le roi à renvoyer les ministres dans lesquels le corps législatif déclare n'avoir plus confiance, qu'il donne au corps législatif un simple droit d'adresse, de pétition, mais un droit sans sanction immédiate, qu'en un mot, il ne consacre point la règle de la responsabilité politique »¹³⁵.

Pour autant, nombre de députés semblaient considérer, même après l'adoption de la Constitution, que l'article 28 était toujours en vigueur et suggéraient de le mettre en œuvre. Le 2 février 1792, le député Brémontier réclama de faire jouer l'article 28 pour présenter au roi des observations sur la conduite du ministre de la Marine Bertrand. Intervenant à l'appui de la proposition de Brémontier, le député Reboul devait dégager une « théorie » des déclarations prévues à l'article 28, qui renvoie clairement à l'idée d'une responsabilité politique des ministres. Selon lui, le Corps législatif devait utiliser l'article 28 « toutes les fois que les ministres lui paraiss[ai]ent s'écarter de la véritable règle qui [devait] les diriger ; toutes les fois que par maladresse, par négligence ou par mauvaise foi, ils mettent en danger la chose publique. Le Corps législatif a, sans contredit, le droit de censure sur les ministres. Ce droit est le contrepoids qui peut balancer le veto du pouvoir exécutif »¹³⁶.

Tel Barnave, une année et demie plus tôt, Reboul se réclama aussi de la pratique de la Chambre des Communes : « Telle est, Messieurs, la théorie qu'ont exposée les membres du corps constituant qui ont fait la Constitution ; telle est aussi celle qui existe dans le gouvernement anglais qu'on vous propose si souvent en exemple, bien qu'on ait allégué, j'ose dire d'une manière si fausse et illusoire, qu'on ne pouvait accuser en

¹³⁴ *Archives parlementaires*, t. XXIX, séance du 14 août 1791, p. 434.

¹³⁵ L. Duguit, « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 », art. cité, p. 368.

¹³⁶ *Archives parlementaires*, t. XXXVIII, p. 94.

Angleterre que dans les cas de prévarications. Je pourrais opposer aux allégations qui vous ont été faites à ce sujet, d'autres allégations aussi vagues, aussi dénuées de fondements. Mais je me contenterai d'y opposer l'autorité d'un oracle du Parlement d'Angleterre, et je demanderai seulement à lire trois phrases qui sont du célèbre Charles Fox : « Il ne s'agit plus, dit Fox, de convaincre, de punir. Il ne s'agit que d'éloigner un ministre des conseils de Sa Majesté. Il est conforme aux lois et aux usages du Parlement de demander l'éloignement d'un ministre, sans en alléguer les raisons. Il y a une grande différence entre demander qu'on fasse le procès à un ministre, ou simplement qu'il soit éloigné du conseil. Dans le premier cas, il faut produire des chefs d'accusation, en fournir séparément les preuves. Dans le second, il suffit d'inférer de la conduite d'un ministre sommairement envisagée, que sa présence est nuisible ». Telle est, Messieurs, la doctrine du gouvernement anglais ; telle est aussi celle de la Constitution ».

Pour Reoul, l'adoption d'une déclaration solennelle de perte de confiance devait clairement conduire au départ des ministres en cause : « Il est certain que si le ministre qui aurait excité la défiance de la nation, dont la conduite aurait été suspecte, pouvait rester impunément à la tête des affaires, malgré la déclaration du Corps législatif, malgré la haine de ses concitoyens, la République serait dissoute. Il n'y aurait plus de liberté. Il n'y aurait plus de Constitution. Tels sont les principes sur lesquels je crois fonder dans ce moment la conduite du Corps législatif »¹³⁷. L'Assemblée législative ne suivit pas, en définitive, les propositions des députés Brémontier et Reoul.

Clairement, dès les débats de l'Assemblée constituante de 1789-91, l'idée d'importer, à travers des mécanismes formels, les pratiques du parlementarisme britannique, s'est fait jour sur certains bancs de l'Assemblée, préfigurant les débats à venir sous la III^e et de la IV^e République.

2 – L'affirmation progressive de l'interpellation comme moyen privilégié du contrôle parlementaire sous la II^e République et le Second Empire.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 94.

Pratique permettant d'établir progressivement un contrôle parlementaire, l'interpellation constitue le principal mécanisme qui renvoie à la mise en œuvre d'une rationalisation des rapports entre le gouvernement et le Parlement sous la II^e République (a) et le Second Empire (b).

a – Un droit d'interpellation individuel et peu réglementé sous la II^e République

Le régime de la II^e République se rattache-t-il au parlementarisme ? Le critère principal du régime parlementaire – la responsabilité ministérielle – trouve-t-il à s'y appliquer ? Plusieurs auteurs de la doctrine l'ont écarté en insistant sur la séparation stricte des pouvoirs établie par la Constitution de 1848. D'autres, tels Maurice Deslandres ou Michel Troper, considèrent que la responsabilité ministérielle s'applique bien devant l'Assemblée législative, quitte à aboutir à ce que le premier qualifie de « parlementarisme boiteux » et de contrôle parlementaire « défiguré »¹³⁸.

Maurice Deslandres souligne, en effet, que « la Constitution de 1848 se rapprochait et s'écartait à la fois du régime normal du parlementarisme ». Elle s'en rapprochait en organisant une « collaboration »¹³⁹ entre les pouvoirs conforme au modèle du parlementarisme, mais s'en « écartait » particulièrement en ajoutant une responsabilité présidentielle à la responsabilité ministérielle. « Alors qu'elle semblait développer la responsabilité, [la Constitution de 1848] l'énervait. » Car, en faisant jouer la responsabilité des ministres, les députés actionnaient, indirectement, la responsabilité présidentielle au risque de « s'en prendre à l' élu du pays tout entier et provoquer de la part du pays un jugement décisif entre son élu unique et ses multiples représentants. Ainsi, le contrôle du Gouvernement par l'Assemblée était à la fois exagéré et compromis »¹⁴⁰.

Michel Troper conclut également à l'existence d'une responsabilité politique des ministres devant l'Assemblée législative sous la II^e République, une responsabilité admise par les acteurs comme le soulignent aussi bien « les termes mêmes du rapport

¹³⁸ M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, *op. cit.*, p. 356.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 354.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 355.

de Marrast, présentant le projet de Constitution à l'Assemblée, le 19 juin 1848¹⁴¹, que ceux d'Odilon Barrot dans sa pratique ministérielle¹⁴² et dans ses mémoires¹⁴³. À l'argument selon lequel le texte constitutionnel de 1848 ne contient pas de dispositions accordant à l'Assemblée le droit de révoquer les ministres, Michel Troper répond en s'appuyant sur la distinction opérée par la doctrine sous la monarchie de Juillet, entre « la responsabilité "légale" ou "juridique" »¹⁴⁴ et « la responsabilité "morale" ou "générale" ». La responsabilité légale est celle qui découle de la Charte ou des lois. C'est en termes modernes, la responsabilité pénale. Quant à la responsabilité générale, c'est l'obligation de quitter le pouvoir si la majorité est hostile. Elle ne découle pas des textes car, selon un ouvrage de droit constitutionnel qui connut sous la monarchie de Juillet, plusieurs éditions¹⁴⁵, la responsabilité générale n'a pas besoin de loi. Ainsi, s'explique que les Constituants de 1848 n'aient pas fait figurer dans le texte qu'ils votèrent une disposition accordant à l'Assemblée le droit de révoquer les ministres »¹⁴⁶.

Dès lors que l'on admet le principe d'une responsabilité ministérielle devant l'Assemblée législative sous la II^e République, il convient de s'attacher à l'examen des mécanismes infra-constitutionnels retenus pour faciliter la mise en œuvre de cette responsabilité, au premier rang desquels l'interpellation.

¹⁴¹ « L'Assemblée seule demeure maîtresse de tout le système politique ; ce que le président propose, elle a le droit de le repousser ; si la direction de l'Administration lui déplaît, elle renverse les ministres ; si le Président persiste à violenter l'opinion, elle le traduit devant la Haute Cour de justice et l'accuse » cité par M. Troper, *La séparation des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 95.

¹⁴² Voir l'analyse qu'en fait S. Sanchez, *Les règlements des Assemblées nationales 1848-1851, Naissance du droit parlementaire moderne*, Dalloz, 2012, p. 305-306.

¹⁴³ Voir M. Troper, *La séparation des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 95 : « Critiquant la Constitution de 1848, Odilon Barrot déplore la situation faite aux ministres. Dans l'hypothèse où l'Assemblée et le Président auraient deux politiques contraires, que devraient faire les ministres ? Se prononcer pour l'Assemblée ? Le Président les « destituerait ». Suivre le Président ? « L'Assemblée les briserait » [...] Ce n'est pas par hasard qu'Odilon Barrot emploie le verbe « destituer » quand le sujet est le Président, et celui de « briser » quand il s'agit de l'Assemblée. Il entend exprimer ainsi que le Président est investi d'une prérogative juridique lui permettant de révoquer les ministres, alors que l'Assemblée ne dispose que de moyens indirects pour parvenir au même résultat. »

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 97.

¹⁴⁵ C.G. Hello, *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique*, 3^e édit, 1848, cité par M. Troper, *La séparation des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., note 20, p. 98. Marcel Morabito souligne que Pellegrino Rossi « opposait également la "responsabilité morale et politique" – forme normale – à la "responsabilité judiciaire", celle-ci constituant à ses yeux "un des actes les plus graves du système représentatif, une ultima ratio, une sorte de révolution politique" (*Cours de droit constitutionnel*) ».

¹⁴⁶ M. Troper, *La séparation des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle française*, op. cit., p. 97-98.

Ce droit d'interpellation avait, d'abord, été réaffirmé dès la séance du 6 mai 1848¹⁴⁷ à l'Assemblée constituante. Il devenait clairement un droit individuel et l'Assemblée n'avait désormais la possibilité de se prononcer que sur la fixation du jour de la discussion de l'interpellation. Enfin, la mise en œuvre du droit d'interpellation aboutit en pratique aux démissions d'Adolphe Crémieux, puis d'Hippolyte Carnot¹⁴⁸. Cependant, « l'abus patent et systématique des demandes d'interpellation »¹⁴⁹ dans les premiers temps de l'Assemblée législative¹⁵⁰, dénoncé par le député Hyacinthe Corne au nom de la commission du Règlement en juin 1849, devait entraîner son encadrement par le Règlement intérieur adopté le 6 juillet 1849.

L'article 79 de ce Règlement disposait que, dorénavant, les demandes d'interpellation seraient remises par écrit au président de l'Assemblée qui, seul, donnera lecture de leur objet sommaire. L'article 80 prescrit qu'après avoir entendu un membre du Gouvernement, l'Assemblée fixerait, par assis-debout, sans débat, le jour où les interpellations seraient débattues. Après les interpellations et la clôture de la discussion, l'Assemblée reprendra son ordre du jour. L'article 81 disposait qu'aucun ordre du jour motivé ne pouvait être présenté, s'il n'était rédigé par écrit et déposé sur le bureau du Président qui en donnerait lecture. L'ordre du jour pur et simple, s'il est réclamé, aurait toujours la priorité. L'article 82 disposait que si l'ordre du jour pur et simple était écarté, l'Assemblée déciderait, par assis et levé, sans débats, si elle en renverrait dans les bureaux l'examen de l'ordre du jour motivé. En cas de renvoi dans les bureaux, l'Assemblée, sur le rapport d'une Commission, statuerait comme en matière d'urgence¹⁵¹.

Cet ensemble de formalités procédurales visait clairement à réguler la délibération relative à la demande d'interpellation et à rationaliser les modalités de son examen. Mais, sur le fond, la demande d'interpellation conservait le caractère individuel acquis en 1848 et l'Assemblée ne pourrait plus s'opposer, par un vote de sa

¹⁴⁷ S. Sanchez, *Les règlements des Assemblées nationales 1848-1851, Naissance du droit parlementaire moderne, op. cit.*, p. 299.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 300-303.

¹⁴⁹ H. Corne, *Le Moniteur*, 25 juin 1849.

¹⁵⁰ S. Sanchez, *Les règlements des Assemblées nationales 1848-1851, Naissance du droit parlementaire moderne, op. cit.*, p. 573.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 684.

majorité, à la discussion elle-même d'une demande d'interpellation comme elle en avait le pouvoir sous le régime de la monarchie de Juillet.

La réglementation *a minima* de l'usage d'interpellation, en particulier aux fins de mettre en cause les ministres, se mettait en place dans un sens beaucoup plus favorable au pouvoir délibérant que sous le régime précédent. Néanmoins, comme sous la monarchie de Juillet, aucune demande d'interpellation n'aboutira directement à la démission d'un cabinet sous la II^e République. En effet, le seul retrait d'un cabinet ministériel intervenu après un vote parlementaire sous la II^e République, en janvier 1851, à l'occasion de la crise politique¹⁵² provoquée par la mise à l'écart du général Changarnier, ne procède pas directement d'un débat portant sur une demande d'interpellation.

La décision du Président de la République d'écarter le général Changarnier, le 9 janvier, provoqua la démission des ministres en place qui contestaient cette décision. Le chef de l'État constitua donc un nouveau ministère. Le 10 janvier, Charles de Rémusat interpella le gouvernement et fit voter la création d'une commission chargée d'étudier les mesures que les circonstances pourraient exiger. Le 14 janvier, le député Lanjuinais présenta le rapport de la commission qui proposait à l'Assemblée d'adopter la résolution suivante : « L'Assemblée nationale, tout en reconnaissant que le pouvoir exécutif a le droit incontestable de disposer des commandements militaires, blâme l'usage que le ministère a fait de ce droit, et déclare que l'ancien général en chef de l'armée de Paris conserve tous ses titres au témoignage de la confiance que l'Assemblée lui a donnée dans sa séance du 3 janvier »¹⁵³. S'ensuivent plusieurs jours de discussion générale sur le rapport de la commission. Le 18 janvier, l'Assemblée passa à l'examen des amendements au projet de résolution de la commission proposés par les députés. L'Assemblée nationale adopta par 417 voix contre 270 un texte proposé par Sainte-Beuve : « L'Assemblée déclare qu'elle n'a pas confiance dans le Ministère et passe à l'ordre du jour ».

À la suite de l'adoption de l'amendement Sainte-Beuve, les ministres décidèrent de démissionner et, le 24 janvier, dans un message à l'Assemblée, le Président de la

¹⁵² Sur ses origines et son déroulement, voir M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, *op. cit.*, p. 437 et s.

¹⁵³ Compte-rendu des débats de l'Assemblée législative, séance du 14 janvier 1851, p. 395.

République acceptant cette démission, devait annoncer la constitution d'un « ministère de transition », tout en protestant de l'indépendance du pouvoir exécutif. Or, si l'on s'en tient à une interprétation parlementariste du régime, « la Constitution ne rendait pas du tout les deux pouvoirs indépendants l'un de l'autre, mais au contraire rendait et le Président et les Ministres responsables devant l'Assemblée. Ne former qu'un Ministère de transition après que l'Assemblée avait provoqué la chute du Ministère était une protestation incorrecte contre un acte parfaitement régulier »¹⁵⁴.

b – La réapparition et l'assouplissement progressif des modalités du droit d'interpellation à la fin du Second Empire

À la fin de la décennie 1860, le Second Empire semblait s'engager sur le chemin d'une parlementarisation du régime ou, au moins, de l'établissement d'un contrôle parlementaire renforcé. À cet effet, le régime impérial fut amené à renouer avec des pratiques de la monarchie de Juillet, en mettant en place un droit d'interpellation d'abord strictement réglementé par le décret du 19 janvier 1867, puis « désentravé »¹⁵⁵ par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869. Ainsi, pendant les quelques mois correspondant à la vie du ministère du 2 janvier 1870, une pratique parlementariste tendit à se mettre en place dans le régime de la France impériale.

Point de départ de la libéralisation du régime, le décret du 24 novembre 1860 vint restaurer l'adresse, en permettant qu'elle soit discutée en présence de ministres sans portefeuille chargés de défendre le point de vue du gouvernement. Après les élections législatives de 1863, avec la progression de l'opposition et le retour à la Chambre de ténors comme Thiers ou Berryer, la discussion de l'adresse devint un moment majeur du débat parlementaire, propre à mettre le gouvernement en difficulté, et pouvait prendre « plusieurs mois ». Dans le même temps, si les interpellations étaient demeurées illégales, « Morny les autoris[a] sous le nom d'« observations », à condition

¹⁵⁴ M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, *op. cit.*, p. 440.

¹⁵⁵ T. Pasquier-Briand, *La réception de la Constitution anglaise au XIX^e siècle, Une étude du droit politique français*, *op. cit.*, 760.

qu'elles soient « présentées avec tact, loyauté et bon esprit ». Certains opposants s'en firent une spécialité »¹⁵⁶.

Le décret du 19 janvier 1867 « qui rempla[çait] l'adresse par le droit d'interpellation et envo[yait] les ministres au Sénat et au Corps législatif en vertu d'une délégation spéciale, pour y participer à certaines discussions »¹⁵⁷, accompagné de la publication d'une lettre adressée par l'Empereur au ministre d'État, Eugène Rouher, véritable exposé des motifs du décret, marque une nouvelle étape de l'évolution du régime¹⁵⁸, véritable « deuxième temps possible du processus de parlementarisation »¹⁵⁹ du régime après le décret du 4 novembre 1860.

Dans son article 1^{er}, le décret du 19 janvier 1867¹⁶⁰ conféra aux membres du Sénat et du Corps législatif le droit d'interpeller le gouvernement. Toutefois, conformément à la volonté exprimée par Napoléon III, ce droit était strictement « réglementé » par deux conditions : la demande d'interpellation devrait être collective et sa discussion serait soumise à l'accord préalable des bureaux des assemblées.

L'article 2 du décret imposait, en effet, que la demande d'interpellation soit « écrite et signée par cinq membres au moins ». Cette demande devrait expliquer « sommairement l'objet des interpellations » et serait transmise au président de l'assemblée en cause, qui la communiquerait au ministre d'État et la renverrait à l'examen des bureaux¹⁶¹. Aux termes de l'article 3 du décret, la demande d'interpellation ne pourrait être discutée en séance que si elle était soutenue par quatre bureaux du Corps législatif ou deux bureaux du Sénat.

¹⁵⁶ J. Garrigues (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, J. Garrigues (dir.), Armand Collin, 2007, p. 232.

¹⁵⁷ J.B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, année 1867*, p. 21 et s.

¹⁵⁸ L'Empereur écrivait ainsi au ministre d'État : « Le décret du 24 novembre 1860 a eu pour but d'associer plus directement le Sénat et le Corps législatif à la politique du gouvernement ; mais la discussion de l'adresse n'a pas amené les résultats qu'on devait en attendre : elle a parfois passionné inutilement l'opinion, donné lieu à des débats stériles et fait perdre un temps précieux pour les affaires. Je crois qu'on peut, sans amoindrir les prérogatives des pouvoirs délibérants, remplacer l'adresse par le droit d'interpellation sagement réglementé », *Le Moniteur*, 20 janvier 1867.

¹⁵⁹ T. Pasquiel-Briand, *La réception de la Constitution anglaise au XIX^e siècle, Une étude du droit politique français, op. cit.*, p. 757.

¹⁶⁰ J.B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État, année 1867*, p. 21 et s.

¹⁶¹ Le Second Empire avait repris la règle de la division des Chambres en bureaux, adoptée par l'Assemblée Constituante puis par les Chambres des monarchies censitaires (voir note *supra*). Sous le Second Empire, le Corps législatif comptait neuf bureaux de 31 à 32 membres tirés au sort chacun pour 292 députés au total.

Au-delà de ces limites procédurales, le décret restreignait considérablement la portée effective de l'interpellation. Son article 4 disposait, en effet, que : « Après la clôture de la discussion, la Chambre prononce l'ordre du jour pur et simple ou le renvoi au gouvernement. » L'article 5 précisait : « L'ordre du jour pur et simple a toujours la priorité. » Et, selon l'article 6 : « Le renvoi au gouvernement ne peut être prononcé que dans les termes suivants : « Le Sénat (ou le Corps législatif) appelle l'attention du gouvernement sur l'objet des interpellations. » Dans ce cas, un extrait de la délibération est transmis au ministre d'État ». Enfin, l'article 7 disposait que les ministres pouvaient, « par une délégation spéciale de l'Empereur, être chargés, de concert avec le ministre d'État, les présidents et les membres du Conseil d'État, de représenter le gouvernement devant le Sénat ou le Corps législatif, dans la discussion des affaires publiques ou des projets de loi ».

Malgré leur rétablissement, il est permis de s'interroger avec Maurice Deslandres sur le point de savoir si « des interpellations ainsi ligotées et sans sanction étaient [...] aussi efficaces que l'adresse, cette grande interpellation annuelle »¹⁶² ? Selon le député républicain Jules Favre, l'interpellation tel qu'elle était réglementée apparaissait surtout comme « un flot contenu par l'écluse des bureaux protecteurs ; la majorité tient les vannes »¹⁶³. « Dans *L'Opinion nationale*, Guérault, proche du prince Napoléon tout en siégeant à la gauche du Corps législatif, écrivit que « l'édifice ne [s'était] pas encore couronné, mais il [s'était] élevé d'un étage », en ajoutant aussitôt que le remplacement de l'adresse par des interpellations était une régression : « l'opposition échange[ait] un droit, contre une faculté subordonnée à une autre volonté que la sienne »¹⁶⁴.

En encadrant ainsi fortement les modalités de l'interpellation, le décret du 19 janvier 1867 s'inscrivait assez largement dans la continuité des usages et dispositifs adoptés par les assemblées de la monarchie de Juillet destinés à réglementer le droit d'interpellation afin d'éviter qu'il ne soit utilisé comme une arme récurrente contre le pouvoir exécutif.

¹⁶² M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, *op. cit.*, p. 634.

¹⁶³ Cité par M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 12^e éd., Montchrestien, Lextenso-Editions, 2012, p. 282.

¹⁶⁴ E. Anceau, *L'Empire libéral*, t. I, *Genèse, avènement, réalisations*, éditions SPM, 2017, p. 185.

Après les élections législatives de mai-juin 1869 marquée par une poussée des oppositions libérale et républicaine, Émile Ollivier et 115 de ses collègues déposèrent, dès l'ouverture de la session, le 6 juillet, une demande d'interpellation « sur la nécessité d'associer le pays d'une manière plus efficace et plus complète à la direction des affaires publiques. Ils réclamaient « la constitution d'un ministère responsable, le droit pour le Corps législatif de régler les conditions organiques de ses travaux et de ses communications avec le gouvernement »¹⁶⁵. En réponse, un message de l'Empereur au Corps législatif, le 12 juillet, annonça une série de réformes concrétisées par le Sénatus-consulte du 8 septembre 1869.

Le Sénatus-Consulte du 8 septembre 1869 réforma en particulier le droit d'interpellation institué par le décret du 19 janvier 1867 sur trois points majeurs : L'interpellation devenait un droit individuel, puisque selon l'article 7 du décret : « Tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au gouvernement ». La discussion de la demande d'interpellation n'était plus soumise à l'accord préalable des bureaux pour la discussion en séance de l'interpellation. Enfin, l'article 7 prévoyait que « des ordres du jour motivés peuvent être adoptés », tout en ajoutant que « le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de droit quand il est demandé par le gouvernement. Les bureaux nomment une commission sur le rapport sommaire duquel l'assemblée se prononce ».

On en revenait donc, cette fois, à la réglementation applicable aux interpellations sous la II^e République, largement favorable au pouvoir parlementaire/à la chambre. La réglementation adoptée devait servir à améliorer le déroulement de la délibération parlementaire, mais ses modalités ne protégeaient plus vraiment le gouvernement contre la multiplication des interpellations.

En outre, le Corps législatif se voyait attribuer l'initiative des lois, partagée avec l'Empereur (article 1^{er}). Les ministres pouvaient, désormais, être membres du Sénat ou du Corps législatif. Ils disposaient du droit d'entrée dans les assemblées et devaient être entendus toutes les fois qu'ils le demandaient (article 3). Le Corps législatif pouvait, dorénavant, élire son président, ses vice-présidents, ses secrétaires et ses questeurs à l'ouverture de la session (article 6). Le Sénat et le Corps législatif

¹⁶⁵ Cité par P. Tollu, « Démocratie et liberté », in *Regards sur Émile Ollivier, Études réunies par Anne Troisier de Diaz, Publications de La Sorbonne*, 1985, p. 134.

établissaient, depuis lors, leur règlement. « Sans doute, ce n'était pas encore le parlementarisme intégral, la responsabilité parlementaire des Ministres faisant légalement défaut, mais toutes les pierres en étaient rassemblées »¹⁶⁶, ainsi qu'en témoigne la pratique suivie dans les derniers mois du régime. De la sorte, la voie d'un Empire parlementaire était ouverte.

Le 27 décembre 1869, l'Empereur pria Émile Ollivier de lui « désigner les personnes qui [pourraient] avec [lui] former un cabinet homogène représentant fidèlement la majorité du Corps législatif et résolu à appliquer dans sa lettre comme dans son esprit le sénatus-consulte du 8 septembre »¹⁶⁷. Le ministère fut constitué, non sans difficulté, le 2 janvier 1870. S'adressant au Corps législatif le 10 janvier, Émile Ollivier détailla la pratique à venir d'un régime renvoyant au parlementarisme dualiste : « Il est nécessaire que nous jouissions de la confiance du souverain. Il est nécessaire, en outre, que votre confiance vienne s'ajouter également à celle du souverain »¹⁶⁸.

L'expérience parlementariste du ministère du 2 janvier se doubla d'une réforme constitutionnelle ayant pour objet de la conforter. Le sénatus-consulte du 21 mai 1870 fixant la Constitution de l'Empire devait correspondre en ce sens à « une remise au point générale, destinée à synthétiser et à achever les modifications intervenues depuis dix ans »¹⁶⁹.

Le sénatus-consulte faisait évoluer les textes en vigueur du point de vue de la responsabilité ministérielle. Son article 19 disposait : « L'Empereur nomme et révoque les ministres. Les ministres délibèrent en conseil sous la présidence de l'Empereur. Ils sont responsables ». L'article 2 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 prévoyait dans son article 2 : « Les ministres ne dépendent que de l'Empereur. Ils délibèrent en conseil sous sa présidence. Ils sont responsables. Ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat ».

Du reste, Marcel Morabito souligne « deux omissions intéressantes. La première concerne la mise en jeu de la responsabilité pénale. La suppression de la formule “ils

¹⁶⁶ M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, *op. cit.*, p. 656.

¹⁶⁷ Cité dans R. Rémond, *La vie politique en France 1848-1879*, nouvelle édition revue et mise à jour, coll. « Agora », Pocket, 2005, p. 238.

¹⁶⁸ Cité par M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, *op. cit.*, p. 287.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 287.

ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat” semble devoir signifier que le Corps législatif détient également maintenant la faculté de déclencher la procédure. Le second oubli est, cela dit, le plus significatif. Le nouveau texte ne précise plus, en effet, que “les ministres ne dépendent que de l’Empereur”. Ce silence, joint au maintien de l’interpellation avec force de loi (puisque ni reprise, ni abrogée par le sénatus-consulte, cf. art. 43) plaide en faveur de la responsabilité politique »¹⁷⁰.

À terre quelques mois plus tard, le Second Empire ne s’est pas, par conséquent, transformé en régime parlementaire. La pratique des derniers mois du régime fut cependant bien celle d’un ministère parlementaire, celui du 2 janvier 1870, confronté au flot des interpellations déposées par l’opposition républicaine, devait ainsi, sans cesse, s’atteler à rassembler une majorité traversée par les conflits internes.

L’opposition républicaine recourait, sans cesse, en effet, la technique de l’interpellation pour mettre en cause la politique du gouvernement. Ainsi, le 22 février, le Corps législatif discuta de l’interpellation déposée par Jules Ferry sur la politique extérieure. La discussion de cette l’interpellation se conclut par l’adoption de l’ordre du jour déposé par la majorité témoignant de sa confiance au gouvernement. Malgré les réticences des moins libéraux des députés de la majorité face à la multiplication des interpellations, « le gouvernement tenait à laisser fonctionner ce qui présentait le double avantage de prouver son libéralisme et de démontrer les excès auxquels un parlementarisme sans frein pouvait conduire, sans prendre de grands risques puisqu’il disposait d’une large majorité »¹⁷¹. Parallèlement à la technique des interpellations, le gouvernement utilisa lui-même le mécanisme de la question de confiance, ainsi le 4 juin à l’occasion de la discussion du projet de loi sur les Conseils généraux, pour repousser les critiques venant des députés de sa propre majorité, L’ordre du jour de confiance fut, à cette occasion, largement voté.

Enfin, dans les premiers jours de la guerre franco-allemande, après les défaites françaises, la chute du ministère du 2 janvier intervint elle-aussi dans le cadre des procédures du régime parlementaire. Le 9 août, 1870, Émile Ollivier posa la question de confiance¹⁷². Une motion déposée par le député bonapartiste Duvernois disposant

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 289.

¹⁷¹ E. Anceau, *L’Empire libéral, op. cit.*, t. I, p. 613.

¹⁷² Voir M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, *op. cit.*, p. 713.

que « La Chambre décidée à soutenir un cabinet capable d'organiser la défense du pays, passe à l'ordre du jour » et désavouant clairement le gouvernement fut votée à l'unanimité, amenant Émile Ollivier à remettre la démission du ministère à l'Impératrice-régente.

§ 2 – Des écrits doctrinaux renvoyant à l'idée d'une rationalisation des rapports entre les pouvoirs avant 1875

L'idée d'une rationalisation du parlementarisme au sens de l'appel à la mise en place de « mécanismes formels » destinés à garantir le bon fonctionnement du régime parlementaire est présente, à notre sens, dans les écrits de plusieurs éminents publicistes ayant contribué à la fin du XVIII^e siècle et au XIX^e siècle, avant sa consécration constitutionnelle, à « répan[dre] les principes d'une théorie du régime parlementaire considéré comme celui de l'avenir »¹⁷³. Nous nous référerons ici aux écrits des défenseurs les plus actifs du parlementarisme, à savoir ceux de Victor de Broglie et Anatole-Lucien Prévost-Paradol (A), dont les réflexions avaient été précédées, en la matière, par celles de Benjamin Constant et de Madame de Staël (B).

Un parti-pris chronologique aurait pu s'imposer pour pister le cheminement de l'idée d'une rationalisation du parlementarisme chez ces différents auteurs. Nous avons choisi de privilégier une analyse de leurs réflexions distinguant le plan sur lequel cette rationalisation pouvait être appelée à se déployer selon eux : soit au niveau des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées, c'est d'ailleurs le niveau principal, sinon exclusif, retenu par Mirkiné-Guetzévitch, soit à un niveau faisant intervenir un organe ou un pouvoir tiers aux pouvoirs exécutif et législatif. Cette perspective peu « mirkinienne » nous paraît, en effet, propre à mieux prendre en compte les singularités du parlementarisme français lié à la question récurrente, dans notre histoire constitutionnelle depuis la période révolutionnaire, des limites à porter à la puissance de l'Assemblée.

¹⁷³ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, op. cit., p. 19.

A – Deux idées différentes d’une réglementation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement et de sa finalité : Prévost-Paradol et le duc Victor de Broglie

A notre sens, on peut trouver l’idée de rationalisation du parlementarisme aussi bien dans les écrits de Prévost-Paradol (1) que dans ceux du duc Victor de Broglie (2).

1 – L’idée d’une rationalisation du parlementarisme, instrument de la prépondérance de l’Assemblée élue au suffrage universel selon Prévost-Paradol

Lucien-Anatole Prévost-Paradol (1829-1870), que les contemporains appelaient plus communément Paradol, appartient à la génération libérale de 1860. Publiciste, journaliste, membre de l’Académie française, proche des milieux orléanistes, il fut candidat malheureux aux élections législatives de 1863 et 1869. Il avait publié en 1868 un essai politique au grand retentissement, *La France nouvelle*, traçant « le plan d’une réforme qui embrasse tout l’État, depuis l’exercice du droit de suffrage, source de toute autorité, jusqu’à l’organisation et au fonctionnement du pouvoir suprême »¹⁷⁴.

Les idées constitutionnelles¹⁷⁵ développées dans *La France nouvelle* ont nourri largement les réflexions des constituants de 1875 et les institutions de la III^e République empruntent largement au schéma proposé par Paradol : un régime constitutionnel fondé sur la souveraineté nationale ; la combinaison de la forme républicaine de l’État et du parlementarisme, la prépondérance affirmée du Parlement sur le pouvoir exécutif ; un pouvoir exécutif bicéphale distinguant entre un chef de l’État irresponsable et un chef du gouvernement responsable devant la Chambre élue au suffrage universel¹⁷⁶ et ayant le pouvoir de prononcer sa dissolution ; une Chambre haute¹⁷⁷ dotée de prérogatives importantes¹⁷⁸, ayant d’abord pour mission d’« offrir un point d’appui solide » au « gouvernement », particulièrement en donnant son « approbation » à l’exercice du droit de dissolution de la Chambre basse prononcée par le cabinet.

¹⁷⁴ A. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, réédition Les mémorables, Perrin, 2012, p. 40.

¹⁷⁵ J-E. Gicquel, « Les idées constitutionnelles de Prévost-Paradol », *Revue administrative*, n° 316, 2000, p. 395 et s.

¹⁷⁶ La seule à pouvoir renverser le gouvernement.

¹⁷⁷ Composée de deux-cent cinquante membres élus pour dix ans au suffrage universel indirect par les conseillers généraux et de cinquante membres de droit : hauts-fonctionnaires, maréchaux et amiraux, représentants des académies de l’Institut de France notamment.

¹⁷⁸ Paradol défendait le principe d’un bicamérisme strictement égalitaire sur le plan législatif.

a – La réglementation des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées

Clairement, Paradol proposait de réglementer les rapports entre le gouvernement et les assemblées sur plusieurs points majeurs : la désignation du chef du gouvernement, les modalités de la mise en cause de la responsabilité ministérielle et l'aménagement de la procédure législative. Nettement, cette réglementation avait pour finalité de garantir la primauté du pouvoir des chambres et la « dépendance du ministère à l'égard de la majorité »¹⁷⁹.

Sur la désignation du chef du cabinet d'abord, Paradol suggérait, et c'est là une rupture fondamentale dans la pratique institutionnelle française, d'en retirer la prérogative au chef de l'État pour la confier à l'Assemblée : « Il y aurait donc lieu d'examiner s'il ne conviendrait pas de remettre directement à la Chambre élective la désignation formelle du Président du conseil ». En outre, Paradol insistait sur les conséquences de ce mode de désignation pour conforter l'autorité du chef du gouvernement. Ce dernier, « une fois élu, choisirait librement ses collègues, et qui serait investi par cette élection d'une bien plus haute autorité que par le passé soit auprès d'un souverain constitutionnel, soit auprès du Président de la République, soit enfin sur ces collègues eux-mêmes. »¹⁸⁰ Paradol entendait donc clairement faire du président du Conseil un Premier ministre à l'anglaise grâce à des mécanismes formels suppléant à l'absence d'un système stable des partis comparable à celui de la Grande-Bretagne.

La désignation du président du Conseil par l'Assemblée permettrait d'établir une présomption de confiance en sa faveur, puisqu'elle « serait naturellement valable pour un temps indéterminé, c'est-à-dire jusqu'à la démission de ce chef de cabinet ou jusqu'à ce que la Chambre crût nécessaire, à défaut de cette démission, de procéder à une élection nouvelle ». Pour Paradol, les conditions de la révocation éventuelle du président du Conseil par l'Assemblée devaient elles-mêmes être strictement

¹⁷⁹ A. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, op. cit., p. 106.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 106-107.

réglementées : « On pourrait décider par exemple, que, sur la demande du tiers de ses membres, la Chambre serait tenue soit d'élire un successeur au président du Conseil, soit de le confirmer dans ses fonctions par un nouveau vote, qui n'aurait alors pour effet que de retremper son autorité »¹⁸¹.

Le mécanisme imaginé par Paradol préfigurait la motion de défiance constructive de la Loi fondamentale allemande de 1949, et visait à garantir la stabilité gouvernementale, sans doute en remède à l'instabilité gouvernementale qui a prévalu pendant la première décennie de la monarchie de Juillet. Paradol concluait sa réflexion, en soulignant que « notre Président du conseil deviendrait ainsi, dans toute la force du terme, un véritable *leader* de la Chambre, mais sa situation aurait la netteté qui convient à l'esprit français et serait mieux déterminée qu'en Angleterre »¹⁸².

À l'inverse, sur la procédure législative, Paradol souhaitait libérer l'initiative parlementaire de toutes les entraves et « restrictions » posées à l'initiative des députés ou au droit d'amendement. Il entendait maintenir le principe d'une consultation par l'Assemblée du Conseil d'État, mais quand elle-même le souhaiterait. Elle pourrait même confier à ce dernier le soin de rédiger un projet de loi ou mander les membres du Conseil à intervenir dans les instances parlementaires, mais seulement à son gré. Sur le vote du budget, Paradol soulignait que l'Assemblée populaire devait pouvoir discuter des recettes et des dépenses de l'État « avec le plus de liberté »¹⁸³. Les attributions de la Chambre haute « seraient les mêmes que celles de notre ancienne Chambre des pairs, c'est-à-dire qu'elle exercerait le pouvoir législatif en commun avec l'autre Chambre, jouirait du droit d'initiative, d'interpellation et de tous les droits qui constituent les Assemblées libres »¹⁸⁴. Il s'agit là de la marque de l'autonomie des assemblées. Enfin, Paradol considérait qu'il leur revenait d'adopter elles-mêmes leur règlement intérieur, notamment pour l'Assemblée populaire : « Une assemblée qui a la haute main sur les affaires du pays, doit avoir la haute main sur les siennes, et par conséquent disposer avec la même souveraineté que la Chambre des communes d'Angleterre de son ordre intérieur, de son règlement, du choix de son président et de

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 108.

¹⁸² *Ibid.*, p. 108

¹⁸³ *Ibid.*, p. 103.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 114.

toutes les matières qui touchent directement à sa sûreté, à sa liberté d'action ou à sa dignité »¹⁸⁵.

Tout juste, Paradol entendait-il codifier les rapports entre les deux assemblées dans la navette parlementaire sur le modèle anglais : « Si le gouvernement parlementaire est formé de deux Assemblées, et que l'accord des deux Assemblées soit indispensable à l'établissement de la loi, il faut emprunter à l'expérience de nos voisins l'usage des *conférences* entre des commissaires nommés au besoin par chaque Assemblée pour s'entendre directement sur les difficultés que peut soulever dans une Chambre l'adoption d'une loi élaborée dans l'autre. La loi ne serait ainsi abandonnée qu'après épuisement de tous les moyens de transaction et de toutes les chances d'accords »¹⁸⁶.

Tous les mécanismes conçus par Paradol dans les rapports entre le ministère et les assemblées avaient pour finalité principale de « mettre ce ministère dans la main du Parlement sans lui ôter la force nécessaire pour la conduite des affaires du dedans et du dehors et pour la défense des intérêts nationaux »¹⁸⁷. En effet, s'en remettre aux seuls usages parlementaires pour assurer la prépondérance de l'Assemblée et le respect des volontés qu'elle exprime, voire à un dispositif de déclaration solennelle de perte de confiance dans le ministère paraissait nettement insuffisant à Paradol au regard de l'expérience des régimes antérieurs : « Le plus souvent, dans le gouvernement parlementaire, la dépendance du ministère à l'égard de la majorité n'est pas écrite dans loi ; on se fie pour l'établir à la force des choses, à la nécessité évidente d'une bonne intelligence entre le ministère et la majorité, au malaise moral qu'éprouverait un cabinet à rester debout au milieu d'une Chambre hostile, enfin, comme ressource suprême, à ces votes formels de *manque de confiance* qui équivalent pour un cabinet à une mise en demeure de se retirer. On a vu cependant comment tous ces moyens indirects de mettre le ministère dans la main de la majorité pouvaient échouer à défaut d'une loi précise, et le funeste exemple de 1830 et des derniers moments de la seconde

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 99.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 104-105.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 107.

république est présent à toutes les mémoires »¹⁸⁸. C'était la justification de la réglementation constitutionnelle envisagée par Paradol.

b – La question du rôle exercé du chef de l'État dans la représentation du parlementarisme selon Paradol

Relativement indifférent à la forme – monarchique ou républicaine – de l'État, Paradol considérait que, dans un régime parlementaire, le chef de l'État pourrait être aussi bien un président de la République qu'un souverain héréditaire.

Selon lui, le chef de l'État ne saurait prétendre, en aucune façon, gouverner lui-même. Il devait être un « surveillant général de l'État [qui] doit rester au-dessus des partis et n'appartenir à aucun. Il ne doit montrer de préférence pour aucun ministère, pour aucune personne et, si cela est possible, pour aucune opinion »¹⁸⁹. La réglementation des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées devait aboutir à limiter l'intervention éventuelle du chef de l'État dans le fonctionnement courant du régime parlementaire. Il serait ainsi privé de la fonction élective. Toutefois, Paradol continuait à vouloir que ce chef de l'État soit à même d'exercer un rôle d'« arbitre des partis »¹⁹⁰, en particulier par le moyen du droit de dissolution.

En suggérant de conférer à l'Assemblée le pouvoir de nommer et de révoquer le président du Conseil, Paradol entendait faire évoluer la nature du parlementarisme français pour le rapprocher d'un régime de « fusion des pouvoirs », tel que celui décrit par Bagehot outre-Manche¹⁹¹. C'est d'ailleurs en s'appuyant sur la conception traditionnelle d'un parlementarisme fondé sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs,

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 106.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 106.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 135.

¹⁹¹ Walter Bagehot avait d'ailleurs salué dans l'introduction de l'édition française de *The English Constitution*, la connaissance approfondie et la compréhension aigüe des institutions anglaises de Paradol. Et notamment : « M. Prévost-Paradol comprend très bien que si la France adopte une Constitution nouvelle, il faudra qu'elle évite cette faute commise en 1848, qui consiste dans la juxtaposition d'un pouvoir exécutif et d'un pouvoir législatif tout à fait indépendants l'un de l'autre [...] Le pouvoir exécutif ne doit donc pas, en France, être séparé du pouvoir législatif ni mis en face de lui ; mais alors comment combiner ces deux pouvoirs ? C'est le gouvernement de cabinet qui fournit la solution du problème. Dans le gouvernement de cabinet, le pouvoir législatif choisit l'exécutif, sorte de comité qu'il charge de ce qui concerne la partie pratique des affaires ; et il se trouve que ces deux pouvoirs sont en harmonie, parce que le pouvoir législatif peut renouveler son comité, s'il n'en est pas satisfait, ou s'il en préfère un autre ». W. Bagehot, *La Constitution anglaise* (1867), Germer-Baillière, 1869, p. III et IV.

ainsi que sur le rôle effectif d'arbitre du chef de l'État, qu'Antoine de Saint-Girons, puis, Adhémar Esmein par la suite, allaient critiquer directement les propositions de Paradol.

Dans son *Manuel de Droit constitutionnel*, publié en 1884, Antoine de Saint-Girons répondait directement à Prévost-Paradol : « Oserons-nous dire que c'est précisément cette netteté qui nous paraît dangereuse ? La place n'est pas faite aux exceptions possibles, et surtout le Chef de l'État devient un roi fainéant, tandis que la réalité du pouvoir exécutif et pouvoir législatif appartient à la Chambre populaire. Comment le Président pourrait-il, avec des ministres élus par les députés, garder son indépendance et exercer le droit de sanction, le droit de demander une nouvelle délibération, ajourner le Parlement, invoquer, en un mot, les diverses prérogatives que lui donnent des moyens sur le Parlement au profit du pays ? Les ministres ne seraient plus le trait d'union entre les pouvoirs publics, le meilleur moyen d'organiser leur collaboration : ils deviendraient les instruments de l'omnipotence parlementaire »¹⁹².

Commentant, ensuite, les théories de Bagehot sur la fonction élective de la Chambre des Communes, Saint-Girons défendait la nécessité de conserver au Président de la République un rôle actif, inspiré de celui retenu par les constituants de 1875 : « Si le Cabinet est habituellement l'écu du Parlement, il ne l'est pas nécessairement. Il suffit de se rappeler que le Chef de l'État peut former des ministères de veto ou de dissolution. Ici apparaît l'importance considérable de la liberté laissée au Chef de l'État pour le choix des ministres. Le vrai rôle du Roi ou du Président, sous le régime parlementaire, c'est de conserver toujours au gouvernement un caractère national. Si le Chef de l'État prend habituellement ses ministres dans la majorité du Parlement, c'est qu'en général cette majorité est la fidèle représentation du pays. Cela n'est pas toujours vrai, et de tels événements peuvent se produire, qui modifient les idées et les sentiments des électeurs de manière à mettre le Cabinet en minorité dans le pays. Cela se produit souvent et, plus d'une fois, à l'insu et au grand étonnement des ministres. Le Chef de l'État a le droit et le devoir de pressentir et de consacrer ces mouvements de l'opinion

¹⁹² A. de Saint-Girons, *Manuel de Droit constitutionnel*, Larose et Forcel, 1884, p. 438 et 439.

publique. Il est donc obligé parfois de ne pas choisir les ministres dans la majorité du Parlement s'il veut qu'ils possèdent la majorité dans la nation »¹⁹³.

Quelques années plus tard, au nom de la « séparation » des pouvoirs, Esmein contestera lui aussi l'idée de « fonction élective » du Parlement défendue par Bagehot, ainsi que, plus largement, ses conceptions sur le cabinet, conçu comme le comité exécutif du législatif¹⁹⁴. « Le gouvernement parlementaire consommerait la confusion des deux pouvoirs, si les ministres, comme le voudraient quelques-uns, étaient élus en la forme par la Chambre des députés. Ils cesseraient alors d'être vraiment les agents du pouvoir exécutif ». Il critiquera également les propositions faites en ce sens de Paradol : « Comment cet esprit distingué, ne voyait-il pas que c'était là justement l'anéantissement du gouvernement parlementaire, la création d'un ministère analogue à ceux de la Convention ? La seule explication de ce passage, c'est qu'il écrit en France en 1868 »¹⁹⁵.

Tout en retirant la fonction élective au chef de l'Etat, Paradol considérait que ce dernier devait demeurer titulaire d'un droit de dissolution inconditionné.

Au-delà du pouvoir de dissolution donné au cabinet, avec l'accord de la Chambre haute, Paradol entendait également confier au chef de l'État un droit de dissolution, inconditionné celui-ci, de la Chambre basse. C'est la seule prérogative majeure qu'il semblait laisser entre les mains du chef de l'État.

C'est en raison de l'importance de cette prérogative que Paradol, relativement indifférent à la forme républicaine ou monarchique de l'État, semblait néanmoins pencher pour l'établissement d'un souverain héréditaire. Il hésitait à « confier à un Président¹⁹⁶ l'exercice d'une fonction si délicate et d'un si grand pouvoir ». Il craignait principalement que, face à « un ministère attaché au pouvoir en dépit de l'opinion et une majorité attachée à son siège en dépit des électeurs », un président de la République issu du parti au pouvoir ne répugne à « appeler la nation à des élections nouvelles »¹⁹⁷,

¹⁹³ *Ibid.*, p. 439-440.

¹⁹⁴ Armel Le Divellec, « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », in Stéphane Pinon et Pierre-Henri Prélôt (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Montchrestien 2009, p. 149-182.

¹⁹⁵ A. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, 1896, p. 313-314.

¹⁹⁶ Dont Paradol ne précise pas les modalités de l'élection.

¹⁹⁷ A. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, *op. cit.*, p. 134.

comme pourrait le faire un monarque constitutionnel désintéressé en exerçant la dissolution « royale ».

Le pouvoir de dissolution donné au chef de l'État renvoyait à la théorie dualiste du régime parlementaire, puisque c'est par ce moyen indirect que le chef de l'État pouvait mettre en cause la responsabilité du chef du gouvernement désigné par l'Assemblée. Mais la lourdeur de cette procédure devait aboutir à rendre très exceptionnelle la mise en cause du gouvernement par le chef de l'État.

Dans l'exercice de sa mission, si le chef de l'État venait à constater que la « majorité législative » avait « cessé pendant le cours d'une législature d'être en communauté d'opinion avec la majorité des citoyens », il avait le pouvoir, en exerçant son droit de dissolution, d'« appeler la nation à confirmer ou à détruire une majorité ou un cabinet, soupçonnés de ne plus représenter le sentiment général ». Paradol qualifiait cette procédure de dissolution « royale ». Elle était prononcée par le souverain « dans la plénitude de son pouvoir et sans le concours des ministres ». L'auteur de *La France nouvelle* la distinguait de la dissolution *ministérielle*, « prononcée par un cabinet ayant perdu la majorité ou n'ayant qu'une majorité insuffisante, et désirant de son plein gré se retremper dans l'opinion »¹⁹⁸.

2 – L'idée d'une rationalisation du parlementarisme, instrument de l'encadrement de l'Assemblée élue au suffrage universel selon le duc Victor de Broglie

Moins affirmée que chez Paradol, l'idée de rationalisation entre les pouvoirs n'en paraît, néanmoins, pas moins présente dans les écrits de Victor de Broglie, avec pour objectif principal, cette fois, de protéger le pouvoir exécutif.

Issu d'une vieille famille de serviteurs de la monarchie française, gendre de Madame de Staël, ami de Benjamin Constant et de Guizot, lié au groupe des Doctrinaires sous la Restauration pendant laquelle il a siégé à la Chambre des Pairs, le duc Victor de Broglie (1785-1870) est un représentant éminent de la génération libérale de 1814. Ayant activement contribué à l'avènement de la monarchie de Juillet, il sera

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 136-137.

plusieurs fois ministre de Louis-Philippe et, en particulier, président du Conseil de mars 1835 à février 1836. Le duc de Broglie souhaitait introduire en France un véritable régime parlementaire inspiré de la pratique anglaise et caractérisé par la prééminence¹⁹⁹ d'un chef du gouvernement, à la tête d'un ministère homogène et solidaire, pleinement responsable devant les Chambres, ne laissant au monarque que peu d'influence sur la conduite des affaires du pays.

Après le coup d'État de 1851, le duc de Broglie se retirera de la vie politique pour se consacrer à l'étude. Il rédigera ainsi, en 1859, au temps de l'Empire autoritaire, des *Vues sur le Gouvernement de la France*, qui traçaient un plan précis²⁰⁰ des institutions nécessaires pour la France. Une édition tirée à usage privé en 1861 sera saisie par le préfet de police. Son fils, le Albert duc de Broglie, fera publier l'ouvrage en mai 1870²⁰¹ après la mort de son père, à la fin de la période de l'Empire libéral.

Héritier du constitutionnalisme libéral trouvant ses racines dans les écrits de Montesquieu, Victor de Broglie s'en remettait pour garantir le bon fonctionnement du régime parlementaire qu'il appelait de ses vœux, à un ensemble de principes, d'agencements et de mécanismes constitutionnels.

Placé la tête de l'État, un monarque héréditaire ou un président de la République élu pour dix ans par les deux Chambres ; en charge de gouverner, tout en étant responsable devant les Chambres, un « pouvoir exécutif » constitué d'un « ministère choisi par le [chef de l'Etat], désigné par les Chambres »²⁰² ; en charge de légiférer un « pouvoir délibérant [divisé] en deux corps, dont l'un représente l'ascendant des idées et des intérêts en progrès, l'autre, la stabilité des intérêts conservateurs »²⁰³, la Chambre

¹⁹⁹ A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, op. cit., p. 271 et s.

²⁰⁰ J-P. Machelon, « Victor de Broglie et les *Vues sur le Gouvernement de la France* », in *Coppet, creuset de l'esprit libéral (Les idées politiques et constitutionnelles du Groupe de Madame de Staël)* Economica / Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000, p. 187 et s.

²⁰¹ Duc V. de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France*, Michel Lévy, 2^e éd., 1872.

²⁰² *Ibid.*, p. LXI.

²⁰³ *Ibid.*, p. LXIX.

haute²⁰⁴ étant appelée à constituer « un tempérament et un contrepoids »²⁰⁵ à la Chambre élue au suffrage universel.

C'est principalement sur les rapports entre le pouvoir exécutif, d'une part, et les deux Chambres, d'autre part, ainsi que sur les moyens de régler la mise en cause de la responsabilité ministérielle que portent les réglementations formelles suggérées par Victor de Broglie, des réglementations renvoyant à une finalité principale : encadrer les pouvoirs de la Chambre élue au suffrage universel.

Le bicamérisme conçu par Victor de Broglie était un bicamérisme égalitaire en droit et qui, « en fait [favoriserait] la prépondérance » de la Chambre haute, en l'associant « à un certain degré à l'action du gouvernement, à la direction des affaires »²⁰⁶.

Le duc de Broglie entendait d'abord « attribuer au Sénat, en matière de finances, un privilège égal au moins, à celui que l'usage assigne, à l'autre Chambre, et dont on ne saurait la priver ». Ensuite, afin d'équilibrer « l'énorme prépondérance qu'assume, à l'une des deux Chambres sur l'autre, l'initiative et l'omnipotence qu'elle exerce dans la discussion du budget », Victor de Broglie suggérait d'« attribuer au Sénat un privilège égal sinon supérieur en importance réelle. Selon nous, les lois de douanes et les lois relatives aux travaux publics seraient portées en première instance au Sénat »²⁰⁷.

Dans le bicamérisme imaginé par le duc de Broglie, le Sénat viendrait ainsi, appuyer le gouvernement en faisant prévaloir, dans la discussion de ces textes, l'intérêt général au sens le plus élevé. Lorsque ce dernier présenterait les projets en cause devant la Chambre des « représentants », après leur discussion au Sénat, « il serait en bonne position pour se faire écouter ; armé de l'assentiment d'une bonne moitié du Corps législatif, il aurait plus facilement raison de l'autre moitié »²⁰⁸.

²⁰⁴ Elle serait composée de membres choisis par le vote des conseils généraux assistés de notabilités locales sur une liste établie dans chaque département, « livre d'or de la France » où « figureraient toutes les vraies et durables illustrations du pays » : c'est à dire, notamment, les chefs des familles ayant siégé dans la Chambre des pairs ou le Sénat impérial et leurs descendants en ligne directe, les propriétaires justifiant de dix mille francs de contributions directes ; les cardinaux et les évêques, les maréchaux et officiers généraux, les premiers présidents de cours d'appel et les ministres et anciens ministres. Voir *ibid.*, p. 195 et p. 276.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. XV.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 277. Ce Sénat ferait, également, office de Cour de Cassation, de Tribunal des conflits et de Cour de justice politique.

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 277-278.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 279.

Plus largement, le duc de Broglie préconisait que le gouvernement porte « de prime abord, devant le Sénat, les lois les plus épineuses, si l'on ose ainsi parler, celles qui, par nature, éveillent le plus de prétentions ». À ses yeux, le gouvernement devrait « s'appuyer » sur l'autre Chambre pour « désarmer les résistances » des députés pour « leur faire la guerre à deux contre un ». Ne pas le faire reviendrait à « annuler dans le Corps législatif, l'élément éclairé, prévoyant, impartial, l'élément politique, dans le vrai sens du mot, au profit des erreurs et des entraînements de l'autre »²⁰⁹.

Le duc de Broglie entendait également remédier par l'établissement de dispositions formelles aux dysfonctionnements du bicamérisme constatés sous la Restauration et la monarchie de Juillet, en proposant un mécanisme préfigurant, d'une certaine manière, les futures commissions mixtes paritaires de la V^e République.

Les relations étaient quasi-inexistantes entre les deux Chambres sous la Restauration et la monarchie de Juillet, les assemblées se contentant de se transmettre, sans véritable précision sur son contenu, le texte qu'elles avaient adopté. En outre, chaque Chambre ayant le souci « d'éviter l'immixtion » des membres de l'autre Chambre dans son travail parlementaire, cela rendait difficile « la création de commissions composées à la fois de pairs et de députés » obligeant, parfois, le gouvernement à renoncer. En effet, « la proscription de commissions mixtes n'était guère de nature à faciliter la conciliation entre les chambres si celles-ci étaient désaccord sur un projet de loi ; dans ce cas en effet, le gouvernement, auteur du projet, n'avait pas de moyens pour les inviter à s'entendre »²¹⁰. Néanmoins, en cas de nécessité, les présidents des Chambres pouvaient jouer un rôle utile pour parvenir à un texte commun après une navette législative²¹¹.

Dans ses *Vues sur le Gouvernement de la France*, le duc de Broglie préconisa l'importation d'un mécanisme britannique destiné à améliorer les relations entre les deux assemblées : « Les deux Chambre siègent et délibèrent séparément mais elles doivent communiquer par voie de conférences. C'est par voie de message que les projets de loi sont portés d'une Chambre à l'autre [...] C'est par voie de conférences qu'on doit essayer de concilier les différends entre les Chambres, chacune d'elles

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 282-284.

²¹⁰ A. Laquièze, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, p. 187.

²¹¹ Voir *ibid.*, p. 189.

nommant à cet effet des commissaires. Cet usage consacré en Angleterre, et dont quelquefois le Parlement s'est bien trouvé, doit lui être emprunté, sans qu'il soit de propos toutefois de conférer, en pareil cas, au Sénat des privilèges honorifiques qu'on peut conserver quand on en jouit depuis nombre de siècles, mais qu'on n'inventerait pas dans celui-ci »²¹².

Le duc de Broglie entendait également formaliser les conditions dans lesquelles devait s'exercer le contrôle parlementaire, en particulier par la voie de l'interpellation. Il proposait²¹³ de reprendre les pratiques en vigueur sous la monarchie de Juillet : « Le droit d'interpellation, cette autre occasion de désordre et de divagation doit également être réglé. Il ne doit être adressé d'interpellation aux ministres qu'avec l'autorisation de la Chambre, laquelle, en l'accordant, doit fixer le jour et l'heure, de concert avec le ministre. Toute interpellation doit aboutir à quelque proposition en forme, qui tombe sous la compétence de la Chambre et puisse être mise aux voix. Point de discussion en l'air, sans dénouement régulier, sans conséquence immédiate ou prochaine »²¹⁴.

Ainsi, on en revenait clairement à un droit d'interprétation considéré comme un droit collectif et strictement encadré par l'accord donné par la majorité de la Chambre, le Gouvernement devant être lui-même consulté sur la date de la discussion de l'interpellation. Et même si Victor de Broglie ne donne pas de précision sur la nature des textes – constitutionnels, législatifs ou règlementaires - dans lesquels ces règles pourraient être inscrites, il s'agit bien de dispositions formelles ayant pour finalité de protéger le gouvernement.

B – L'idée d'une régulation des rapports entre le gouvernement et le Parlement exercée « par en haut », voire à plusieurs niveaux

Au-delà de la question de l'élaboration de mécanismes portant sur les rapports directs entre le pouvoir exécutif et le pouvoir délibérant, parfois même, en en récusant la nécessité, d'autres auteurs comme Benjamin Constant (1) et Madame de Staël (1)

²¹² Duc V. de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France, op. cit.*, p. 300.

²¹³ En 1859, c'est-à-dire bien avant que le Second Empire rétablisse le droit d'interpellation, voir *supra*.

²¹⁴ Duc V. de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France, op. cit.*, p. 305.

ont eux-aussi réfléchi à la possibilité qu'une autorité extérieure à ces pouvoirs intervienne pour régler leurs rapports.

1 – Benjamin Constant et l'idée d'une réglementation « par en haut » du parlementarisme

Hostile à la mise en place de mécanismes juridiques visant à encadrer trop strictement les rapports directs entre le pouvoir exécutif et les assemblées (a), Benjamin Constant, en bâtissant la théorie d'un pouvoir neutre et préservateur, a étayé l'idée d'une rationalisation « par en haut »²¹⁵ du parlementarisme (b).

a – La défiance à l'égard des mécanismes de rationalisation dans les rapports directs entre le pouvoir exécutif et les assemblées

Dans ses écrits, Benjamin Constant apparaît clairement hostile à l'égard de l'établissement de mécanismes formels encadrant directement les rapports entre le pouvoir exécutif et les assemblées, parce que la mise en œuvre de tels mécanismes aboutirait, selon lui, à favoriser excessivement les assemblées au détriment de l'équilibre institutionnel nécessaire.

Au début de la Restauration, plusieurs propositions de loi ont, en effet, été présentées pour « réglementer la responsabilité ministérielle »²¹⁶ dans l'enceinte des Chambres. Parmi elles, la proposition Faget de Baure du 15 octobre 1814 qui formait « un véritable code de la responsabilité ministérielle ; elle visait la responsabilité politique (art. 2), la responsabilité pénale (art 3.) et la responsabilité civile (art. 4). La Chambre ne prit pas cette proposition en considération pour le motif qu'à ce moment elle s'occupait seulement de définir la trahison et la concussion »²¹⁷.

²¹⁵ A. Laquière, « Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le groupe de Coppel », in *Coppel, creuset de l'esprit libéral : les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, L. Jaume (dir.), Economica / Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000, p. 175.

²¹⁶ A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, p. 151 et voir pages suivantes sur ces différentes propositions.

²¹⁷ J. Barthélémy, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Giard et Brière, 1904, note 2, p. 277.

Faget de Baure proposait de sanctionner la conduite des ministres pour des actes qui ne relèvent pas de la responsabilité pénale, mais qui ne sont pas « conforme[s] à l'intérêt de l'État ». Il s'agissait clairement de dénoncer les mauvaises décisions politiques prises par les ministres. L'auteur « demandait que dans ces circonstances une enquête soit faite par une commission sur la conduite du ministre incriminé et qu'une résolution conjointe des deux Chambres demandât au roi, qui serait libre de l'accorder ou de la refuser, le renvoi du ministre qui ne mériterait plus sa confiance »²¹⁸. En outre, la proposition Faget de Baure entendait surtout viser la conduite individuelle des ministres, elle n'établissait pas de « responsabilité politique solidaire »²¹⁹ du cabinet.

Dans ses *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France* publiés en mai 1815, Benjamin Constant s'éleva contre le projet d'« investir les assemblées représentatives du droit de déclarer les ministres indignes de la confiance publique »²²⁰, et ceci pour trois raisons principales.

Constant soulignait « d'abord que cette déclaration existe de fait contre les ministres, toutes les fois qu'ils perdent la majorité dans les assemblées. Lorsque nous aurons ce que nous n'avons point encore, mais ce qui est une nécessité indispensable, dans toute monarchie constitutionnelle, je veux dire, un ministère qui agisse de concert, une majorité stable, et une opposition bien séparée de cette majorité, nul ministre ne pourra se maintenir s'il n'a pour lui le plus grand nombre des voix, à moins d'en appeler au peuple par des élections nouvelles ». Constant craignait surtout qu'une procédure formelle visant à codifier les usages du parlementarisme classique puisse être utilisée fréquemment par des assemblées factieuses plutôt que la voie de l'accusation, pour affaiblir le pouvoir exécutif.

Ensuite, Constant voyait dans cette procédure formelle « une atteinte directe à la prérogative royale. Elle dispute au prince la liberté de ses choix. Il n'en est pas de même de l'accusation. Les ministres peuvent être devenus coupables, sans que le

²¹⁸ *Ibid.*, p. 277.

²¹⁹ A Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, p. 152.

²²⁰ B. Constant, « Principes de politique » (1815) repris in *Écrits politiques*, Gallimard, coll. « Folio-essais », 1997, p. 409.

monarque ait eu tort de les nommer, avant qu'ils le fussent. Quand vous accusez les ministres, ce sont eux seuls que vous attaquez : mais quand vous les déclarez indignes de la confiance publique, le prince est inculpé, ou dans ses intentions, ou dans ses lumières, ce qui ne doit jamais arriver dans un gouvernement constitutionnel »²²¹.

Ainsi, selon Constant, « la déclaration que l'on propose, deviendra tour à tour une formule sans conséquence, ou une arme entre les mains des factions » et « la confiance dont un ministre jouit, ou la défiance qu'il inspire, se prouve par la majorité qui le soutient ou qui l'abandonne. C'est le moyen légal, c'est l'expression constitutionnelle. Il est superflu d'en chercher une autre »²²².

Constant considérait enfin qu'à l'inverse de la responsabilité pénale, il n'existe « aucun tribunal (qui puisse) se prononcer sur la déclaration dont il s'agit » et que « cette déclaration est un acte d'hostilité d'autant plus fâcheux dans ses résultats possibles, qu'il est sans résultat fixe et nécessaire. Le roi et les mandataires du peuple sont mis en présence, et vous perdez le grand avantage d'avoir une autorité neutre qui se prononce entre eux »²²³.

La critique de Benjamin Constant à l'égard de mécanismes de proto-rationalisation des rapports entre le pouvoir exécutif et les assemblées reposait donc principalement sur le fait qu'actionnés relativement par ces dernières, de tels mécanismes leur permettraient d'affirmer leur prépondérance par rapport au pouvoir exécutif²²⁴. Largement prévisibles dans leurs effets, l'impossibilité pour les ministres de se maintenir, ils viendraient aussi réduire considérablement le champ d'action du pouvoir neutre ou préservateur théorisé par Constant.

En effet, si Constant voulait écarter l'idée d'une rationalisation au niveau des rapports directs entre les Chambres et le ministère, il semblait, cependant, en reprendre le principe à un niveau supérieur, celui où un pouvoir neutre ou préservateur aurait pour mission d'arbitrer entre les pouvoirs législatif et exécutif. Ainsi, selon Alain Laquièze, « si l'on voulait forcer le trait, on pourrait dire que la théorie du pouvoir neutre ou préservateur est une première tentative de rationalisation du parlementarisme.

²²¹ *Ibid.*, p. 409.

²²² *Ibid.*, p. 411-412.

²²³ *Ibid.*, p. 410.

²²⁴ Voir ici l'analyse d'A Laquièze, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, *op. cit.*, p. 156-157.

Il s'agit d'un encadrement par en haut de la responsabilité ministérielle, tandis que par les techniques du parlementarisme rationalisé que l'on rencontrera dans les constitutions européennes au XX^e siècle – pensons en particulier à la motion de censure et à son cortège de dispositions telles les conditions de délai, les votes à la majorité qualifiée... - consacraient plutôt un encadrement par en bas de la responsabilité ministérielle »²²⁵.

b – La possibilité d'une rationalisation « par en haut » des rapports entre le gouvernement et les assemblées, exercée par un pouvoir neutre ou préservateur

En élaborant la théorie d'un pouvoir neutre ou préservateur (i), Benjamin Constant a donné un fondement à l'idée qu'une rationalisation du parlementarisme puisse être exercée par une autorité, indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir délibérant (ii).

i – La théorie du pouvoir neutre ou préservateur

Benjamin Constant a dégagé les principaux axes de sa théorie du pouvoir neutre ou préservateur²²⁶ ayant pour mission de « maintenir les équilibres qui ont été déterminés à l'origine dans la constitution écrite, c'est-à-dire ceux qui doivent caractériser un pouvoir modéré et un gouvernement constitutionnel »²²⁷ dans ses *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*²²⁸ : « dans une constitution, où il n'existe de pouvoirs politiques, que celui qui fait la loi, et celui qui l'exécute, lorsque ces deux pouvoirs sont divisés,

²²⁵ A. Laquière, « Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le groupe de Coppet », art. cité, p. 175.

²²⁶ Selon Patrice Rolland : « Le pouvoir dont Constant essaie d'établir l'existence est dit par lui préservateur lorsqu'il envisage la fonction ou le but ; il est dit neutre lorsqu'il détermine la nature ou les modalités d'action », voir P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *RFHIP*, 2008, p. 45.

²²⁷ *Ibid.*, p. 52.

²²⁸ B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays* (1802), Aubier, 1991, Liv. VIII : « D'un pouvoir neutre ou préservateur, nécessaire dans toutes les constitutions », p. 359 et s.

personne n'est là pour rétablir la concorde entre eux ; et lorsqu'ils sont unis, personne n'est là pour arrêter les empiètements que leur union favorise C'est cette lacune qu'il faut remplir ; et pour la remplir il faut créer un troisième pouvoir qui soit neutre entre le législatif et le pouvoir exécutif »²²⁹ et qui soit « capable d'agir contre deux autres pouvoirs »²³⁰.

Pour Constant, la nécessité de ce pouvoir neutre ou préservateur s'imposait, en effet, au regard des « divers abus » auxquels le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif pourraient se livrer. Il ne méconnaissait certes pas les « précautions » prévues dans les institutions qui doivent permettre de remédier à ces abus : « contre la dépendance des assemblées, l'élection populaire, et l'inviolabilité des mandataires du peuple », « contre leurs excès, la division en deux chambres, le veto du pouvoir exécutif et la faculté de dissoudre la représentation nationale » et contre les excès du pouvoir exécutif « la responsabilité, l'indépendance des tribunaux » et « l'organisation de la force armée ». Mais, aux yeux de Constant, veto, dissolution et responsabilité apparaissaient comme des armes inaptes à employer à bon escient, si leur usage est confié à l'une des deux parties au conflit : pouvoir exécutif ou assemblées. Pour cette raison, il préconisait d'attribuer à un pouvoir neutre ou préservateur « la faculté de dissoudre les assemblées législatives, et celle de destituer les dépositaires du pouvoir exécutif »²³¹. Constant y ajoutait le « droit de faire grâce »²³², le « droit d'accueillir les pétitions des citoyens contre les actes d'autorité »²³³ et celui de sanctionner les modifications à la constitution, mais il ne peut les sanctionner que sur la proposition et avec le concours des autres autorités »²³⁴.

Afin, comme le souligne Alain Laquière, « que le pouvoir préservateur constitue la meilleure caution de relations institutionnelles harmonieuses, il [fallait] que ses prérogatives soient elles-mêmes limitées » : droit de révocation des ministres ou de

²²⁹ *Ibid.*, p. 373.

²³⁰ P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », art. cité, p. 55.

²³¹ B. Constant, *Fragments, op. cit.*, p. 361.

²³² *Ibid.*, p. 434.

²³³ *Ibid.*, p. 436.

²³⁴ *Ibid.*, p. 441.

dissolution » et visent d'abord à « résoudre des crises institutionnelles, non pour gérer la politique quotidienne »²³⁵.

Ainsi, Constant écartait-il l'idée que le pouvoir préservateur puisse, lui-même, être amené à désigner le pouvoir exécutif : « Si le corps préservateur est chargé d'élire, il aura un intérêt à déposséder. Comme corps, il aimera à faire usage de la puissance qui confère des faveurs ; comme individus, ses membres chercheront à placer leurs parents, leurs amis, leurs créatures »²³⁶. C'était donc au pouvoir législatif qu'il devait revenir de nommer le pouvoir exécutif, mais il ne pourrait « exercer contre lui aucune action »²³⁷ consistant à le destituer en tout ou partie, prérogative réservée au pouvoir neutre ou préservateur.

Selon la forme du régime – République ou monarchie constitutionnelle – la composition du pouvoir du pouvoir neutre ou préservateur est appelée à varier. Au sein d'une république, il conviendrait, selon Constant, de confier ce pouvoir neutre à un organe collectif. Chaque département désignerait un membre à vie, choisi par les habitants du département aux termes de plusieurs opérations²³⁸. Le pouvoir préservateur recevrait également en « son sein, chaque année, un membre du pouvoir exécutif dont les fonctions seraient expirées, et [...] il faudrait toutefois qu'il restât toujours une majorité des sept-huitièmes au moins qui n'eût pas exercé le pouvoir exécutif »²³⁹. Cependant, déjà, dans ses *Fragments*, Constant soulignait que la forme de la monarchie constitutionnelle semblait la plus propice à permettre l'établissement d'un pouvoir préservateur : « Un des plus grands avantages de la Royauté, c'est d'avoir en quelque sorte constitué le droit de destitution entre les mains du roi. Un partisan éclairé de cette forme de gouvernement²⁴⁰ observe qu'il y a dans le pouvoir monarchique, deux pouvoirs : le pouvoir exécutif investi de prérogatives positives, et le pouvoir royal, composé de souvenirs et d'illusions religieuses ou traditionnelles, ce

²³⁵ A. Laquière, « Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le groupe de Coppet », art. cité, p. 174.

²³⁶ B. Constant, *Fragments*, op. cit., p. 385.

²³⁷ *Ibid.*, p. 446.

²³⁸ Voir *ibid.*, p. 437.

²³⁹ *Ibid.*, p. 438.

²⁴⁰ Stanislas de Clermont-Tonnerre in B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays* op. cit., note 40, p. 493.

dernier est en quelque façon un pouvoir neutre entre le peuple et le pouvoir exécutif proprement dit qui est toujours délégué à des ministres »²⁴¹.

En mai 1815, dans ses *Principes de politique*, Constant insista sur le fait que « la monarchie constitutionnelle crée ce pouvoir neutre dans la personne du chef de l'État. L'intérêt véritable de ce chef n'est aucunement que l'un des pouvoirs renverse l'autre, mais que tous s'appuient, s'entendent et agissent de concert. »²⁴²

Le pouvoir neutre imaginé par Constant trouvait une partie de ses origines intellectuelles dans les travaux d'Emmanuel Sieyès. Mais il devait moins au « jury constitutionnaire » dont ce dernier réclamait la création en l'an III qu'à la figure du Grand Électeur proposé par Sieyès en l'an VIII.

En l'an III, Sieyès avait proposé d'instituer un pouvoir préservateur sous la forme d'« un jury constitutionnaire de 108 membres chargé notamment de contrôler la constitutionnalité externe des différents organes de l'État [...] Ce Jury constitutionnaire aurait eu pour mission d'annuler les actes qui auraient été adoptés selon une procédure inconstitutionnelle. Il n'aurait sanctionné ni des hommes, ni des organes mais des actes. En les annulant, leur nocivité intrinsèque eût été évitée. Mais les auteurs de ces inconstitutionnalités n'auraient pas été inquiétés »²⁴³.

Le « jury constitutionnaire » serait effectivement appelé à exercer la fonction de pouvoir préservateur pour le bon fonctionnement des institutions : « La raison d'être profonde de ce jury est que Sieyès ne croit pas ou ne croit plus au pari de Montesquieu, à savoir que le jeu des forces entre organes constitutionnels puisse se rééquilibrer mécaniquement : il suffit que des organes puissent s'entendre pour que le pouvoir n'arrête plus le pouvoir, il suffit qu'un organe parvienne à anéantir un autre ou les autres pour arriver au même résultat. Il faut donc que les organes distincts n'aient pas de compétences communes et que chacun poursuive ou non le travail conduit par celui qui le précède : c'est ce que l'on appelle le système « *du concours* » [...] Dans ce système, faute de contrepoids, rien ne permet d'empêcher les dérives des organes qui entendent sortir du lit de leurs compétences. D'où la nécessité qu'une force extérieure

²⁴¹ *Ibid.*, p. 398.

²⁴² B. Constant, *Écrits politiques, op. cit.*, p. 324.

²⁴³ F. Saint-Bonnet, « Genitum, non factum, la désignation du chef de l'État (1799-1815) » in *La désignation du chef de l'État, regards croisés dans le temps et l'espace*, A-M. Le Pourhiet (dir.), Fondation Varenne, 2012, p. 25-26.

pour intervenir lorsque cette machine se dérègle. Mais une force négative, une force qui n'agit pas mais réagit, une force qui ne se déploie pas en direction des citoyens, mais à l'encontre des autres organes constitutionnels »²⁴⁴. Ce jury constitutionnaire deviendra « Sénat conservateur » en l'an VIII.

Pour autant, au-delà du fait que jamais Sieyès n'a réclamé l'établissement d'un régime parlementaire, son « jury constitutionnaire » présentait des différences avec le pouvoir neutre ou préservateur de Constant : « le conventionnel fait du jury (de l'an III) un tribunal suprême, gardien de la constitution et de la justice contre l'iniquité de la loi, le théoricien du pouvoir neutre y voit un pouvoir intermédiaire entre l'exécutif et le législatif, distinct du pouvoir judiciaire, et chargé de garantir le bon fonctionnement de la séparation des pouvoirs. Le jury constitutionnaire, pouvoir sous forme juridictionnelle, est le gardien de la constitution ; le pouvoir neutre de Constant, institution affranchie des formes juridiques et agissant à la manière d'un organe politique, est le gardien de la séparation des pouvoirs »²⁴⁵. C'est donc en tant que « gardien de la séparation des pouvoirs » que le pouvoir préservateur de Constant serait appelé à intervenir dans le cadre d'une rationalisation « par en haut » du parlementarisme.

Par contre, le pouvoir neutre de Constant se rapproche davantage d'une autre novation institutionnelle proposée, sans succès, par Sieyès en l'an VIII, le Grand Électeur. Désigné par le « Sénat conservateur », ce Grand Électeur « ne gouverne pas. Son rôle exclusif consiste à choisir les chefs du gouvernement, à savoir, deux consuls, comme à Rome au temps de la République, l'un pour les affaires intérieures, l'autre pour les affaires extérieures. Les choisir consiste à les désigner, mais aussi à écouter leur reddition de compte "sur l'état des choses" et, enfin, à les révoquer au besoin »²⁴⁶.

Benjamin Constant, à l'inverse de Sieyès, n'attribuait pas à son « pouvoir préservateur » de choisir discrétionnairement les responsables du pouvoir exécutif. Mais, à la veille de sa mort, il fera directement référence à la figure de ce Grand Électeur en soulignant sa dette à l'égard de son promoteur : « Sieyès [...] a contribué

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 26.

²⁴⁵ A. Laquièze, « La réception de Sieyès par la doctrine publiciste française au 19^e et au 20^e siècle », *Historia constitucional* n°6, septembre 2005, p. 247.

²⁴⁶ F. Saint-Bonnet, « Genitum, non factum, la désignation du chef de l'État (1799-1815) », art. cité, p. 29.

plus que personne à poser les bases de la monarchie constitutionnelle. Il a le premier, en France, établi et prouvé que le chef placé au sommet de la hiérarchie politique, devait choisir mais non gouverner : un grand électeur, à quelques subtilités près, dont on s'est emparé pour le rendre ridicule, est le type exact et utile d'un roi tel qu'on doit le désirer. Choisir est sa fonction, renvoyer est son droit. S'il sort de cette sphère pour agir lui-même, il abjure sa nature et trouble l'État, en compromettant sa propre inviolabilité »²⁴⁷.

ii – De la théorie du pouvoir neutre ou préservateur en tant que rationalisation « par en haut » du parlementarisme

Sans faire preuve d'anachronisme ou céder à la tentation de solliciter le concept de la rationalisation du parlementarisme bien au-delà de son champ initial, peut-on réellement voir dans cette théorie du pouvoir neutre une « première tentative de rationalisation du parlementarisme »²⁴⁸ au sens du concept dégagé, au travers de ses observations, par Boris Mirkine-Guetzévitch ?

Dans ses travaux, ce dernier ne traite pas véritablement du rôle du chef de l'État dans le fonctionnement courant du régime parlementaire. Stéphane Pinon relève en effet que, dans la pensée du promoteur du concept du parlementarisme rationalisé, « les précisions manquent [...] s'agissant du chef de l'État. À partir de son admiration pour le modèle parlementaire anglais, il est facile de deviner le rôle résiduel qu'il entend réserver à cette institution »²⁴⁹. Probablement, Boris Mirkine-Guetzévitch peut difficilement concevoir l'idée d'une rationalisation « par en haut » exercée par le chef de l'État, dès lors qu'il récuse clairement la théorie de l'équilibre²⁵⁰ et renvoie la forme

²⁴⁷ B. Constant, « Souvenirs historiques à l'occasion de l'ouvrage de M. Bignon », *Revue de Paris*, 1^{re} série, février 1830, t. XI, p. 120.

²⁴⁸ A. Laquièze, « Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le groupe de Coppet », art. cité, p. 175.

²⁴⁹ S. Pinon, « Les idées constitutionnelles de Boris Mirkine-Guetzévitch », art. cité, p. 100.

²⁵⁰ Voir *supra* sur la controverse entre Mirkine-Guetzévitch et Redslob.

dualiste du parlementarisme au « régime parlementaire du commencement du XIX^e siècle »²⁵¹.

Sur cette question du rôle du chef de l'État, les développements qu'il a consacrés au « régime parlementaire dualiste, mais démocratique »²⁵² de la République de Weimar dans *Les Constitutions de l'Europe nouvelle* sont éclairants sur les réticences de Mirkine-Guetzévitch à imaginer que le chef de l'État puisse directement et très activement contribuer au bon fonctionnement du régime parlementaire. Il analyse, en effet, les dispositions de la Constitution allemande de 1919 sous l'angle principalement de la « combinaison du parlementarisme avec le gouvernement direct »²⁵³. Il relève, certes, que « le président de la République peut, et parfois doit faire résoudre [un] conflit [entre les pouvoirs] par voie de référendum »²⁵⁴ et il rappelle que le président du Reich a le droit de dissolution. Mais, pour autant, Mirkine-Guetzévitch n'insiste pas véritablement sur le rôle que ce président pourrait exercer en tant que « pouvoir régulateur, extérieur aux partis parlementaires [...] nécessaire au bon fonctionnement du parlementarisme »²⁵⁵.

Mirkine-Guetzévitch considère que « le parlementarisme allemand fonctionne donc dans des conditions différentes de celles du parlementarisme “classique” de type anglais ou de sa variante française. [Mais] si l'on s'en tient à la définition du parlementarisme comme théorie de l'équilibre (l'équilibre rompu entre les pouvoirs législatif et exécutif est rétabli par l'appel aux électeurs, lesquels, par le droit de dissolution appartenant au chef de l'État, résolvent le conflit entre les deux pouvoirs), la variante allemande du parlementarisme n'entre d'aucune manière dans cette théorie de l'équilibre. Au lieu de la construction simple et harmonieuse du parlementarisme

²⁵¹ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, 47.

²⁵² Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, coll. « Béhémot », Puf, 2002, p. 13.

²⁵³ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, *op. cit.*, p. 19.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 19. L'article 73 de la Constitution de Weimar dispose qu'« une loi votée par le Reichstag doit, avant sa publication, être soumise à référendum, si le président du Reich en décide dans un délai d'un mois. » L'article 74 dispose qu'en cas de désaccord entre le Reichstag et le Reichsrat sur un texte de loi en discussion « le président du Reich peut, dans les trois mois, ordonner un référendum sur l'objet du litige ». Sur le cas allemand, voir aussi B. Mirkine-Guetzévitch, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, Le parlementarisme et la votation populaire dans les constitutions d'après-guerre », *RDP*, 1930, p. 37 et s.

²⁵⁵ A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, LGDJ, 2004, p. 26.

anglais, - responsabilité des ministres devant le Parlement et droit de dissolution appartenant au pouvoir exécutif, - nous sommes en présence d'un mécanisme plus complexe. D'une part, le Parlement a le droit, par une majorité des deux tiers, de rappeler le président (art. 43) ; d'autre part, le président a le droit de dissolution, mais pas plus d'une fois pour le même objet (art. 25) ; et le référendum et l'initiative populaire permettent aux électeurs de dire le dernier mot dans un conflit entre les pouvoirs de l'État »²⁵⁶.

Relevons que Boris Mirkine-Guetzévitch a écrit *Les constitutions de l'Europe nouvelle* en 1928, c'est-à-dire pendant la période qu'Armel Le Divellec a qualifié de « longue phase moniste de fait »²⁵⁷ du régime de Weimar, pendant laquelle prévalait largement la vision d'Hugo Preuss d'un « monisme [...] à correctif présidentiel »²⁵⁸. Mais, par la suite, il ne semble pas avoir étudié précisément la « phase présidentialisée (ou dualiste) »²⁵⁹ du régime de Weimar, celle ouverte en mars 1930 placée sous le signe de la mise en œuvre de la « constitution de réserve » théorisée par Carl Schmitt.

Dans la monographie qu'il consacra, avec André Tibal, à l'Autriche en 1932 encore, Mirkine-Guetzévitch fut amené à étudier la « révision intervenue en 1929 de la Constitution ultra-moniste de 1920 [...] faite dans un esprit weimarien, avec le projet d'établir aux côtés du Parlement et du gouvernement responsable devant lui une autorité nouvelle, indépendante des partis. Après l'expérience du monisme pur, il s'agissait de revenir aux mécanismes du parlementarisme classique en confiant au Président²⁶⁰ le pouvoir de nommer et de révoquer le Chancelier, ainsi que le droit de dissolution »²⁶¹. Mais, au-delà de la présentation des nouvelles prérogatives du chef de l'État, Mirkine-Guetzévitch n'examina pas réellement quel rôle pourrait jouer désormais le Président de la République dans le régime parlementaire autrichien. Il souligna globalement que « la Constitution de 1920 était basée sur la suprématie absolue du pouvoir législatif »²⁶² et que la révision de 1929 s'inscrivait dans « la tendance générale des révisions constitutionnelles que l'Europe centrale [avait adopté]

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 26..

²⁵⁷ A. Le Divellec, « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », *RFDC*, 1994, p. 754.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 751.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 754.

²⁶⁰ Désormais élu au suffrage universel.

²⁶¹ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 15.

²⁶² B. Mirkine-Guetzévitch, A. Tibal, *L'Autriche*, Delagrave, 1932, p. 48.

au cours [des] dernières années : renforcement de l'Exécutif aux dépens des larges prérogatives du Législatif, qu'un texte primitif avait établies »²⁶³.

Toutefois, davantage qu'une véritable construction théorique, le concept de la rationalisation du parlementarisme découlait, avant tout, chez son créateur d'une démarche comparatiste d'observation. Dès lors, il nous semble envisageable de confronter la théorie du pouvoir neutre ou préservateur à ce concept du parlementarisme rationalisé envisagé au sens large. Boris Mirkine-Guetzévitch définissait la « rationalisation du pouvoir » comme étant « la tendance de soumettre au droit tout l'ensemble de la vie collective »²⁶⁴, « la tendance à remplacer le fait métajuridique du pouvoir par des règles de droit écrit »²⁶⁵ et la rationalisation du parlementarisme comme la réception par le régime parlementaire d'une « formule juridique précise »²⁶⁶ dans les textes constitutionnels à travers la réglementation des rapports entre le pouvoir exécutif et les assemblées renvoyant à une finalité déterminée. Il nous paraît justifié de considérer que l'idée d'une rationalisation « par en haut » du parlementarisme correspond bien à la mise en place de « mécanismes formels » aménagés « dans une perspective rationnelle »²⁶⁷.

En l'espèce, l'idée d'une rationalisation « par en haut » du parlementarisme renvoie à un modèle juridictionnel. C'est en tant que « pouvoir judiciaire entre les autres pouvoirs »²⁶⁸ que la fonction royale exerçant un « pouvoir préservateur » est appelée à exercer sa mission pour assurer le bon fonctionnement du régime parlementaire. C'est bien « un modèle juridictionnel et contentieux qui inspire Constant : pour éviter de mettre l'agent de la destitution dans les assemblées, l'auteur recourt à une conception (empruntée au jury constitutionnel de Sieyès) qui crée une sorte de responsabilité par en haut, corrélat de la responsabilité par en bas, celle exercée devant les Chambres. Le pouvoir *neutre* du chef de l'État signifie une juridicisation de

²⁶³ *Ibid.*, p. 55.

²⁶⁴ B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, *op. cit.*, p. 24.

²⁶⁵ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 40.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 44

²⁶⁷ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 80.

²⁶⁸ B. Constant, « Réflexions sur les constitutions et les garanties publiées le 24 mai 1814 avec une esquisse de constitution » in, *Cours de politique constitutionnelle*, t. I, 2^e édition, Guillaumin, 1872, p. 181.

sa fonction, une sorte de jugement en équité (et la *Responsabilité* emploie effectivement ce terme) dans l'absence de la loi, de sorte à être le "pouvoir judiciaire des autres pouvoirs" »²⁶⁹.

Différente de la finalité exprimée par Paradol : assurer la prédominance de l'Assemblée populaire ou de celle exprimée par Victor de Broglie : encadrer l'Assemblée populaire pour protéger le gouvernement, l'objectif de cette rationalisation « par en haut » du parlementarisme serait de garantir un fonctionnement harmonieux entre les pouvoirs par l'entremise du recours à l'arbitrage d'un pouvoir neutre ou préservateur.

« Se prononcer sur l'erreur soit des ministres soit des députés (et des pairs), et donc changer de ministère ou dissoudre, telle est la prérogative du monarque qui n'a cependant pas pour fonction de *dire la vérité*, mais de juger où, par qui, elle peut s'exprimer. C'est l'antique vision du souverain sage et omniscient, réinvestie dans une procédure où la nation peut avoir le dernier mot. Mais si la nation peut avoir le dernier mot, le jugement d'équité et d'opportunité du roi est décisif : ce qui commande le jeu parlementaire, ce n'est pas le choc de deux partis, le choix entre deux opinions concurrentes – comme en Angleterre -, c'est la capacité du roi à écarter directement (destitution) ou à faire faire écarter (après dissolution et élections) ceux qui "se trompent" »²⁷⁰.

L'idée d'une rationalisation « par en haut » du parlementarisme nous apparaît donc comme une hypothèse méritant d'être confrontée aussi bien aux représentations des modèles de régimes parlementaires rationalisés conçus sous la III^e République qu'aux modalités de leur mise en œuvre sous les IV^e et V^e Républiques.

Pourrait-on considérer que cette idée de rationalisation « par en haut » du parlementarisme est également présente dans les conceptions des autres auteurs que nous avons étudiés. Elle est moins affirmée dans les réflexions de Paradol et y passerait principalement en l'espèce par le recours à la dissolution « royale », mais l'idée est néanmoins présente dès lors que le parlementarisme de Paradol entend conserver une part de dualisme. En ce qui concerne Victor de Broglie, sa conception du rôle de chef

²⁶⁹ L. Jaume, « Le concept de "responsabilité des ministres" chez Benjamin Constant », *Revue Française de Droit Constitutionnel* n° 42, 2000, p. 231.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 233.

de l'État varie en partie en fonction de la forme du régime : monarchie ou république. Au sein de la monarchie constitutionnelle, le duc de Broglie distingue le roi, « pouvoir suprême » auquel on ne peut porter atteinte, et le gouvernement, « pouvoir exécutif [constitué] d'un « ministère choisi par le roi, désigné par les Chambres ». Si le duc de Broglie renvoie directement à la Charte de 1830 pour les attributions du monarque : l'initiative législative, – l'exécution des lois, - la direction de l'administration dans toutes ses branches, - la nomination à tous les emplois, aux conditions légales, - le commandement des armées de terre et de mer, c'est bien le « ministère » qui gouverne « réellement »²⁷¹, tout en étant responsable devant les Chambres.

Quant à la République, si elle devait être établie « comme un pis-aller, comme un état de transition », le duc de Broglie propose de porter à la tête de l'État, « un seul chef », « investi de tous les attributs de la royauté », « un chef roi sauf le nom et la durée ». Cette « durée » pourrait être raisonnablement fixée à dix ans. Pour le « nom », celui de « président » paraîtrait « préférable » à défaut de celui de « régent ». Ce président serait « inviolable » et « couvert, comme s'il était le roi, par la responsabilité de ses ministres »²⁷². Pour sa désignation, le duc de Broglie propose que le président soit élu par les deux Chambres réunies, sur une liste de cinq candidats, préalablement établie par une commission de cinq députés et de cinq sénateurs. Le candidat arrivé en second serait vice-président et présiderait le Conseil d'État. Pour le duc de Broglie, « Il est conforme aux principes, dans un État républicain, que le pouvoir exécutif ait extérieurement le caractère d'un serviteur et soit inférieur en autorité morale au Corps législatif ». En outre, Victor de Broglie n'évoque pas précisément la question des modalités de la mise en œuvre du droit de dissolution, ni celle de la responsabilité du chef du gouvernement devant le chef de l'État. Aussi, comme pour Paradol, l'idée de rationalisation « par en haut » du parlementarisme serait potentiellement présente dans le parlementarisme de Victor de Broglie, mais dans des modalités très imprécises.

Admettre l'idée d'une rationalisation « par en haut » chez Paradol et Victor de Broglie reviendrait à considérer que, dans leurs conceptions du régime parlementaire, la rationalisation du parlementarisme peut se déployer à plusieurs niveaux. Ainsi,

²⁷¹ Duc V. de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France*, op. cit., p. LXI.

²⁷² Duc V. de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France*, op. cit., p. LXI.

enjambant les théories de Benjamin Constant opposé à l'idée d'une rationalisation « par en bas », Paradol et Victor de Broglie rejoindraient les réflexions de Madame de Staël en 1798, travaux auxquels Constant avait lui-même contribué avant d'écrire ses *Fragments*, et à travers lesquels la fille de Necker semblait retenir l'idée d'une rationalisation du parlementarisme pouvant être exercée à plusieurs niveaux cumulativement.

2 – Madame de Staël et l'idée d'une rationalisation du parlementarisme exercée à plusieurs niveaux

Au cours du printemps et de l'été 1798, Madame de Staël travailla à un ouvrage majeur, *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la révolution et des principes qui doivent fonder la république en France*²⁷³, relu et annoté par Benjamin Constant, dans lequel elle esquissait notamment un projet de réforme de la Constitution de l'an III : « Aux yeux de Madame de Staël, l'instabilité du Directoire, sa navigation à la godille, son manque de force viennent de sa mauvaise Constitution : « Pour sauver la constitution, il a fallu l'enfreindre ; la constitution de l'an III repose sur trois principes républicains, la division du pouvoir exécutif en plusieurs membres qui doit empêcher l'établissement d'un pouvoir personnel ; l'élection par le peuple du conseil des Cinq-Cents et la non-hérédité des pouvoirs. Mais l'application de ces principes est défectueuse : des élections annuelles qui déstabilisent l'opinion et le gouvernement ; une division des pouvoirs qui est une caricature de la séparation ; l'impuissance de l'exécutif qui n'a ni l'initiative des lois ni le droit de dissolution, etc. Madame de Staël propose donc une révision constitutionnelle, en prenant pour base la Constitution qui existe, en gardant les Directeurs et les deux assemblées du Corps législatif, mais en redistribuant les fonctions de chacun, afin de tendre à l'unité du pouvoir »²⁷⁴.

L'idée de rationalisation du parlementarisme semble bien se développer à plusieurs niveaux dans le système conçu par Madame de Staël.

²⁷³ Madame de Staël, *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la révolution et des principes qui doivent fonder la république en France*, Librairie Droz, 1979.

²⁷⁴ M. Winock, *Madame de Staël*, coll. « Pluriel », 2012, Fayard, p. 189. Sur ce que Michel Winock qualifie de « Livre de la République » voir plus largement le chapitre 10, p. 177 et s.

D'abord, pour transposer en France, l'usage qui fait qu'« en Angleterre, quand le ministre n'a plus la majorité dans le Parlement, il quitte sa place », elle proposait d'établir « une sorte d'usage qui fasse loi : qu'ils donneront leur démission lorsqu'ils auront perdu manifestement la confiance du Corps législatif »²⁷⁵. On retrouve ici les réflexions d'une partie des membres de l'Assemblée Constituante de 1791²⁷⁶ et la préfiguration d'un dispositif dont Benjamin Constant récusera l'adoption au début de la Restauration.

Ensuite, Madame de Staël suggérait aussi de mettre en place un « corps intermédiaire et indépendant »²⁷⁷ placé entre le pouvoir exécutif et le Conseil des Cinq-Cents, qui serait élu « par le peuple »²⁷⁸. Ce « corps intermédiaire » pourrait être constitué en réunissant les attributs du jury constitutionnaire²⁷⁹ imaginé par Sieyès « pour prévenir la lutte probable des deux pouvoirs »²⁸⁰ avec les prérogatives²⁸¹ et « la puissance du Conseil des Anciens ». Elle considérait, en effet, « qu'il serait à craindre qu'un corps dont on n'aurait besoin que pour décider les querelles entre les pouvoirs et qui resterait, pendant les intervalles, constamment étranger à l'exercice du pouvoir, aux intérêts habituels des hommes, fût bientôt oublié et ne possédât pas cette considération qui se compose des lumières, de la fortune et surtout du crédit »²⁸².

Selon la fille de Necker, pour assurer la permanence des institutions, « il faudrait que ce Conseil des Anciens fût à vie, du moins pour la génération actuelle, que ce fût dans son sein que les Cinq-Cents fussent obligés de choisir la liste des candidats pour le Directoire, qu'il se recrutât lui-même à l'avenir parmi les députés des Cinq-Cents, qu'il fût à son origine composé de cent cinquante membres des trois assemblées nationales de France, de cinquante hommes choisis par les députés nouveaux, l'Institut,

²⁷⁵ Madame de Staël, *Des circonstances actuelles...*, *op. cit.*, p. 181.

²⁷⁶ Voir *supra*.

²⁷⁷ Madame de Staël, *Des circonstances actuelles...*, *op. cit.*, p. 162.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 158.

²⁷⁹ Voir *supra*.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 163.

²⁸¹ Dans la Constitution de l'an III, il revenait au Conseil des Anciens d'adopter les résolutions adoptées par le Conseil des Cinq-Cents pour qu'elles deviennent des lois, ou de les écarter, sans pouvoir les amender.

²⁸² *Ibid.*, p. 163.

les penseurs les plus éclairés de France et trois cents par les militaires qui se sont le plus distingués au cours de cette guerre »²⁸³.

Toutefois, le Conseil des Anciens, dans l'agencement imaginé par Madame de Staël, ne devait pas véritablement exercer les fonctions du pouvoir préservateur, imaginé par Benjamin Constant quelques années plus tard, car le Conseil des Anciens n'avait ni la possibilité d'intervenir dans la révocation des ministres²⁸⁴, ni même celle de pouvoir dissoudre le Conseil des Cinq-Cents.

En effet, Madame de Staël entendait maintenir ou confier ces prérogatives au Directoire lui-même. Il reviendrait à ce dernier de nommer et de révoquer les ministres²⁸⁵, mais il pourrait aussi, en plus de détenir « un veto suspensif d'une session à l'autre »²⁸⁶, dissoudre le Conseil des Cinq-Cents pour en appeler au peuple en cas de conflit entre les pouvoirs.

Enfin, discutant de la possibilité d'attribuer au Directoire l'initiative législative, Madame de Staël considère « qu'on éviterait tous les inconvénients de donner ou de ne pas donner au Directoire l'initiative, en lui permettant de choisir ses ministres parmi les députés »²⁸⁷.

Madame de Staël entendait « établir pour le Directoire une inviolabilité absolue, excepté dans le cas de rébellion, dont les circonstances doivent être prévues à l'avance, comme elle l'était pour le roi dans la Constitution de 1791 ; que la responsabilité soit pour les ministres »²⁸⁸. Toutefois, dans le même temps, si par le recours au veto suspensif ou à de nouvelles élections, le Directoire n'arrivait pas à imposer son point de vue, « il devrait s'établir de fait qu'il y aurait alors une démission dans le Directoire, si ce n'était pas l'époque de son renouvellement, qui en changeât la majorité car, encore une fois, la balance des pouvoirs, - en renvoyant encore à l'auteur que j'ai cité²⁸⁹ - n'est pas un poids contre l'autre, ce qui, autrement dit, signifierait un équilibre de forces qui exciterait sans cesse à se faire la guerre pour obtenir un avantage décidé. La balance des pouvoirs, c'est la suite de combinaisons qui les amène à être d'accord, et l'opinion

²⁸³ *Ibid.*, p. 166.

²⁸⁴ Ni dans leur nomination.

²⁸⁵ Tel que cela est prévu par l'article 148 de la Constitution de l'an III.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 179.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 191.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 186.

²⁸⁹ Sieyès.

publique dans toute sa force peut seule, dans un gouvernement libre, forcer l'un des deux pouvoirs à céder à l'autre, si par malheur ils sont différents. Un Directoire se considérera toujours et doit se considérer comme représentant la nation et non comme délégué du Corps législatif. Le Corps législatif, en l'élisant, n'est à son égard qu'une assemblée électorale. Or, il faut que cette branche du pouvoir public ait une manière d'en appeler au sentiment du peuple, si elle était en différend avec l'autre, et le véritable jury constitutionnel, c'est le seul pouvoir supérieur à tous les autres, la volonté du peuple exprimée par de nouvelles élections qui lui sont recommandées par le Directoire exécutif qui en appelle à lui de la conduite de ses représentants »²⁹⁰.

Si les missions confiées au Directoire touchaient, pour partie, à la fonction de préservation des équilibres institutionnels, on ne peut cependant pas y voir un pouvoir neutre.

Rendu caduc par le coup d'État du 18 Brumaire, le système complexe imaginé par Madame de Staël devenait inutile et son ouvrage, d'ailleurs demeuré en gestation et inachevé, ne fut jamais publié par son auteur, mais seulement un siècle plus tard²⁹¹.

Objet de la recherche

Au terme de cette étude des pratiques et des écrits doctrinaux, nous pouvons constater que l'idée d'une rationalisation du parlementarisme, entendue au sens d'une codification mise au service d'une démarche finalisée comme moyen de garantir le bon fonctionnement du régime représentatif, était présente dans le mouvement constitutionnel français depuis ses origines révolutionnaires. Paradoxalement, mais du fait des circonstances entourant l'élaboration des Lois constitutionnelles de 1875, le parlementarisme a été consacré au niveau constitutionnel en France à travers des textes courts, s'en tenant aux principes et renvoyant pour leur mise en œuvre aux usages, voire à des textes infra-constitutionnels.

La présente recherche visera à étudier la richesse et l'étendu du champ d'application du concept de rationalisation du parlementarisme en France.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 180-181.

²⁹¹ Voir M. Winock, *Madame de Staël, op. cit.*, p. 183.

Dès la décennie 1880, l'idée de rationaliser le régime parlementaire a nourri les réflexions et les propositions d'acteurs politiques et de juristes qui considéraient que le régime de la III^e République fonctionnait mal. Ces derniers entendaient mettre la technique de la rationalisation du parlementarisme au service de la mise en œuvre de leur représentation du régime parlementaire, en tant que régime de fusion des pouvoirs ou en tant que régime de collaboration et d'équilibre des pouvoirs.

Le recours à l'idée de rationalisation dans des représentations différentes du régime parlementaire, celle des libéraux, comme celles des socialistes et des radicaux, nous semble confirmer qu'il puisse y avoir des rationalisations, et non une rationalisation, du parlementarisme, tel que le laissaient déjà entrevoir les concepts différents des auteurs doctrinaux.

La III^e République a été le temps de la formation d'un corpus général des rationalisations du parlementarisme en France. Ce corpus allait trouver à se déployer concrètement à partir des dernières décennies du régime et, plus particulièrement dans les Constitutions de 1946 et de 1958, sous les régimes parlementaires des IV^e et V^e Républiques.

Partie 1 – Les rationalisations du parlementarisme dans les représentations du régime parlementaire en France (XIX^e – XX^e siècles)

Partie 2 – La mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme en France (XX^e – XXI^e siècles)

Partie 1 – Les rationalisations du parlementarisme dans la représentation du régime parlementaire en France (XIX^e – XX^e siècles)

Nous l'avons constaté, l'idée de rationalisation du parlementarisme était inscrite dans la construction du parlementarisme français dès ses origines, même si elle ne s'est pas concrétisée au niveau constitutionnel au moment de l'établissement du premier régime parlementaire français en 1875.

Plus d'une décennie à peine après l'adoption des Lois constitutionnelles de 1875, aussi bien pour les partisans de la primauté de l'Assemblée élue au suffrage universel que pour les défenseurs de la conception d'un équilibre entre les pouvoirs, le régime parlementaire de la III^e République était considéré comme fonctionnant assez mal. Aussi, dès la fin du XIX^e siècle, la rationalisation du parlementarisme, en tant que technique de codification pouvant être mise au service de finalités différentes, devait apparaître aux uns comme aux autres comme un moyen privilégié pour réformer les institutions. Entre 1888²⁹² et 1946²⁹³, voire 1958²⁹⁴, la IV^e République ayant hérité largement des dysfonctionnements de sa devancière malgré une architecture générale différente, nombre de projets constitutionnels ou législatifs, de propositions règlementaires, voire de pratiques particulières, furent avancés, préconisant de recourir à la rationalisation du parlementarisme. Cet ensemble de projets, de propositions et de pratiques forme un véritable corpus, novateur, des rationalisations du parlementarisme qui ont pu être conçues en France, avant qu'une partie d'entre elles ne soient déclinées et reprises dans le Règlement de la Chambre des députés au cours des premières décennies du XX^e siècle, puis dans les textes constitutionnels de 1946 et 1958.

²⁹² 1888, c'est-à-dire à partir des premières propositions largement empreintes de l'idée de rationalisation du parlementarisme présentées par Jean Jaurès ou par les radicaux dans le débat sur la révision des Lois constitutionnelles de 1875.

²⁹³ 1946, soit le moment où l'idée de rationalisation du parlementarisme se déploya, pour la première fois, pleinement dans une constitution française.

²⁹⁴ 1958 car, même si la mise en œuvre de la rationalisation du parlementarisme dans la Constitution du 27 octobre 1946 sera étudiée dans la deuxième partie, les projets constitutionnels de Michel Debré sous la IV^e République nous paraissent devoir être étudiés dans cette première partie, dès lors qu'ils ne visaient pas véritablement à réformer les institutions de 1946, mais à les remplacer.

Étudier les étapes de la formation de ce corpus des rationalisations du parlementarisme, sans sacrifier à une approche uniquement chronologique, appelle à procéder à cette étude en distinguant les représentations du régime parlementaire en jeu dans les débats politiques et parlementaires contemporains. Ce sont ces représentations, en effet, qui étayent la finalité poursuivie par les différentes formes de rationalisation du parlementarisme préconisées successivement ou concomitamment, ainsi que le paradigme dans lequel elles seraient appelées à se déployer.

Au moment où a commencé à s'élaborer ce corpus de la rationalisation, au cours des décennies 1880 et 1890, deux principales représentations du régime parlementaire paraissaient s'imposer aux yeux des acteurs politiques et publicistes et continueront à prévaloir dans la première moitié du XX^e siècle

La première représentation du gouvernement parlementaire, qui était celle des gauches avancées – radicales et socialistes – renvoyait à « la théorie de la suprématie des assemblées ». « Plus précisément, le terrain sur lequel se jouait la question de la définition du régime parlementaire était celui, non pas de la souveraineté politique ultime (celle, par exemple, de la nation ou du peuple démocratique) mais d'une souveraineté *organique* interne au sein des institutions démocratiques »²⁹⁵. En 1933, René Capitant écrira que cette « théorie exposée d'abord par Bagehot, devenue classique en Angleterre, et dont s'inspire en France M. Carré de Malberg, enseigne que le phénomène le plus frappant du régime parlementaire est bien plutôt la subordination de l'exécutif au législatif, la souveraineté dont s'y trouve investie l'assemblée, chargée tout à la fois de faire les lois et de contrôler le gouvernement ou, mieux encore, de gouverner par l'intermédiaire de cette commission exécutive en laquelle se résout à ses yeux le ministère »²⁹⁶. La représentation du gouvernement parlementaire, que se faisaient les gauches radicales et socialistes à la fin du XIX^e siècle, était bien celle d'un régime au sein duquel devait prévaloir la volonté des assemblées. En effet, « l'idéologie constitutionnelle républicaine s'évertuait, dans son aile la plus avancée, à défendre une perspective hiérarchisante de la distribution des pouvoirs, qui aboutissait spécialement

²⁹⁵ D. Baranger et Armel Le Divellec, « Régime parlementaire », in *Traité international de droit constitutionnel*, t. 2, *Distribution des pouvoirs*, D. Chagnollaude de Sabouret et M. Troper (dir.), *op. cit.*, p. 166.

²⁹⁶ R. Capitant, « Régimes parlementaires » in *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1931, p. 33.

à ériger en acte de foi la subordination du gouvernement au parlement, le premier étant réduit à un pouvoir essentiellement d'exécution des volontés du premier »²⁹⁷. Cette représentation du gouvernement parlementaire, qui prétendait s'appuyer sur un modèle britannique²⁹⁸, en particulier celui analysé par Bagehot²⁹⁹, renvoyait encore à la fin du XIX^e siècle à l'idée d'un véritable gouvernement d'assemblée théorisé par les radicaux Charles Floquet et René Goblet dans la décennie 1880. Inscrivant leurs propositions dans une représentation du gouvernement parlementaire conçu comme un régime de « fusion des pouvoirs », plus fidèle à la réalité britannique, Jean Jaurès et Léon Blum devaient rompre avec cette conception d'un gouvernement d'assemblée et s'attacher à mieux définir les missions et les prérogatives du pouvoir exécutif.

La seconde représentation du gouvernement parlementaire, partagé par une partie des acteurs politiques et des publicistes de la période en cause renvoyait à « la théorie de l'équilibre et de l'égalité des pouvoirs »³⁰⁰, présentée par René Capitant comme une théorie qui voit dans le régime parlementaire « une application du principe de la séparation des pouvoirs, la séparation souple par opposition à la séparation tranchée telle qu'elle est organisée dans la Constitution américaine. C'est dire que le régime parlementaire, s'il ne connaît pas les "cloisons étanches" qui isolent les pouvoirs en Amérique, s'il favorise au contraire leurs contacts mutuels et leur collaboration, n'en reste pas moins fondé sur l'idée de deux pouvoirs qui s'opposent et se font équilibre »³⁰¹. Telle est selon lui la conception du régime parlementaire défendue par Adhémar Esmein, Léon Duguit, Maurice Hauriou, Robert Redslob Paul Barthélémy et Duez. C'était celle qui inspirait largement en leur temps des

²⁹⁷ A. Le Divellec, « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », in *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, S. Pinon et P-H. Prétot (dir.), Montchrestien, Lextenso-Éditions, 2009, p. 173.

²⁹⁸ Ainsi, Louis Blanc : « Aujourd'hui, si l'Angleterre vit politiquement d'une vie tranquille, c'est précisément parce que l'idée de la prééminence nécessaire du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif y a tout à fait prévalu ; c'est parce que la toute-puissance exécutive y est concentrée entre les mains du Premier ministre qui est censé être nommé par la Reine, mais qui est, en réalité, nommé par la Chambre des Communes, laquelle le renvoie dès qu'il lui déplaît ; c'est enfin parce que le pouvoir exécutif dépend de manière absolue du pouvoir législatif qu'un publiciste distingué, M. Bagehot a pu écrire avec vérité : « En Angleterre, le cabinet est une simple commission parlementaire » : *Annales de l'Assemblée nationale*, séance du 21 juin 1875, t. 39, p. 71, cité par A. Esmein, « Deux formes de gouvernement », *RDP*, 1894, p. 33-34.

²⁹⁹ Sur les interprétations simplificatrices des thèses de Bagehot de l'aile radicale des républicains de la fin du XIX^e siècle, voir A. Le Divellec, « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », art. cité, p. 170 et s. notamment. Voir aussi sur les interprétations de Raymond Carré de Malberg et René Capitant : D. Baranger et A. Le Divellec, « Régime parlementaire », in *Traité international de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 168-169.

³⁰⁰ *Ibid.* p. 170.

³⁰¹ R. Capitant, « Régimes parlementaires », art. cité, p. 33.

personnalités comme Charles Benoist, Raymond Poincaré, André Tardieu, Jacques Bardoux ou, plus tard, Michel Debré.

C'est en fonction de ces deux grandes représentations du gouvernement parlementaire que les mécanismes de la rationalisation du parlementarisme ont été imaginés en France à partir de la décennie 1880. À notre sens, il convient donc d'étudier cette élaboration d'un véritable corpus de la rationalisation, considéré comme un moyen d'asseoir solidement le gouvernement parlementaire, successivement dans le régime parlementaire présenté comme un régime de « fusion des pouvoirs » (Titre 1) et dans le régime parlementaire entendu comme un régime de collaboration et d'équilibre des pouvoirs (Titre 2).

TITRE 1 – L’INVENTION DE LA RATIONALISATION DANS LE REGIME PARLEMENTAIRE CONÇU COMME UN REGIME DE « FUSION DES POUVOIRS »

Le parlementarisme doit être considéré comme un régime de « fusion presque complète du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Législatif »³⁰². Telle est la représentation du parlementarisme maniée par de nombreux acteurs politiques et parlementaires, qui ont songé, entre la décennie 1880 et le milieu du XX^e siècle, à mettre en œuvre une rationalisation du parlementarisme en France. Au-delà des objectifs immédiats revendiqués, ceux de garantir la stabilité ministérielle et d’améliorer le travail parlementaire, les mécanismes juridiques proposés avaient pour finalité principale d’assurer la prédominance du Parlement et, en particulier, de l’assemblée élue au suffrage universel, incarnation supposée ou présumée de la souveraineté nationale.

Les partisans de la rationalisation camérale du parlementarisme français se partageaient généralement, pour des raisons autant liées au fond qu’aux circonstances, entre révisionnistes et réformateurs.

Les révisionnistes (chapitre 1) suggéraient de déployer une ingénierie constitutionnelle destinée à modifier en profondeur les équilibres des Lois constitutionnelles de 1875. Ce révisionnisme s’est manifesté surtout dans les dernières décennies du XIX^e siècle, c’est-à-dire au moment où les gauches envisageaient, encore, de réviser la Constitution. Mais après l’épisode boulangiste et la crise politique provoquée par l’affaire Dreyfus, la thématique révisionniste est, principalement, devenu le leitmotiv d’une partie de la droite³⁰³. Pour les gauches, toute velléité de réviser les Lois constitutionnelles de 1875 serait, désormais, perçue comme une manifestation d’antiparlementarisme voire, même, d’antirépublicanisme. La thématique de la défense du « modèle républicain » allait constituer un véritable ciment politique des gauches radicale et socialiste agitant périodiquement les spectres du Deux décembre ou du Seize mai. Ainsi, avant 1940, à gauche, seuls les Jeunes Turcs radicaux

³⁰² W. Bagehot, *La constitution anglaise*, traduction française, Germer Baillière, 1869, p. 14.

³⁰³ Voir la synthèse très éclairante de G. Le Béguec, « La réforme de l’État sous la III^e République », in *Rebâtir la République, Colloque d’Épinal des 27 et 28 septembre 1996*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, 1997, p. 21 et s.

défendront, eux aussi, au début des années 1930, le principe d'une révision constitutionnelle.

La voie de la révision constitutionnelle étant condamnée, d'autres partisans d'une rationalisation camérale du parlementarisme français, les réformateurs (chapitre 2) privilégieront la voie d'une réforme des usages, des méthodes et des règlements des assemblées, combinée à une rénovation du système des partis, inspirée de l'exemple britannique.

Révisionnistes et réformateurs vont contribuer à forger, entre les années 1880 et la Seconde Guerre mondiale, un véritable corpus de rationalisation du parlementarisme, qui devait nourrir ultérieurement les textes constitutionnels de 1946 et de 1958.

Chapitre 1 – Le corpus de la rationalisation du parlementarisme issu du révisionnisme constitutionnel des gauches sous la III^e République

Le révisionnisme constitutionnel des gauches sous la III^e République reposait clairement, pour une large part, sur l'idée de rationalisation du parlementarisme, soit « la croyance en la vertu de dispositions formelles en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions »³⁰⁴. Ce révisionnisme renvoyait à la représentation que se faisaient les gauches du rôle du Parlement sous la III^e République, une représentation assise sur trois axes principaux : La primauté du Parlement dans les institutions ; L'organisation d'un gouvernement parlementaire stable et efficace ; La nécessaire association des forces économiques et sociales au travail parlementaire. C'étaient bien ces axes qui structuraient les propositions des gauches révisionnistes, en matière de rationalisation du parlementarisme. Ce révisionnisme constitutionnel des gauches est surtout marqué³⁰⁵ par deux périodes principales : les décennies 1880-1890 d'abord, l'entre-deux-guerres ensuite.

Le révisionnisme des gauches dans les premières décennies du régime (Section 1) se voulait « démocratique » et critique à l'égard de Lois constitutionnelles dénoncées comme un vestige du monarchisme parlementaire. Il s'inspirait, pour partie de la tradition de la Convention sous la Révolution française et cherchait largement à établir un gouvernement d'assemblée. Il était prôné principalement par les radicaux et par quelques individualités comme Jean Jaurès. Après l'appropriation de la thématique révisionniste par les boulangistes, puis par les nationalistes plébiscitaires au moment de l'affaire Dreyfus, une grande partie des gauches renoncera définitivement à défendre le principe d'une révision des Lois de 1875, porteuse d'incertitudes sur l'issue véritable de cette révision à l'occasion des débats à l'Assemblée nationale à Versailles.

Pour sa part, le révisionnisme néo-radical années 1920-1930 (Section 2) s'inscrivait dans une vaste entreprise de modernisation politique, économique et sociale du pays rendue nécessaire par les bouleversements de la Grande Guerre. À l'inverse de

³⁰⁴ Ph. Lauvaux, *Le Parlementarisme*, *op. cit.*, p. 81.

³⁰⁵ Même si beaucoup d'élus des gauches réclament périodiquement de rénover en profondeur des institutions, dont elles ont été largement écartées du travail d'élaboration fruit d'un compromis entre les centres.

la grande majorité des gauches, les Jeunes-Turcs radicaux considéraient que la préservation du régime parlementaire réclamait un aménagement indispensable des Lois constitutionnelles de 1875. Ce révisionnisme peut être qualifié de « républicain » et de ministériel. « Républicain », parce qu'il s'est affirmé sous le paradigme du « modèle républicain » de la III^e République, en respectant la primauté institutionnelle du Parlement. Ministériel, parce qu'en rupture avec la tradition conventionnelle, ce révisionnisme réclamait la constitution d'un pouvoir gouvernemental fort, véritable centre d'impulsion dans la vie politique nationale.

Section 1 – La rationalisation au cœur du révisionnisme « démocratique » et conventionnel

Pour une partie d'entre elles, c'est à contrecœur que les gauches avaient accepté initialement l'établissement d'un régime parlementaire qui renvoyait, dans leur esprit, à la monarchie de Juillet. À partir de la deuxième moitié de la décennie 1880, il n'était plus question de remettre en cause la République parlementaire. Toutefois, les gauches les plus avancées entendaient bien démocratiser son organisation, en confortant au sein des institutions la place et les prérogatives de l'Assemblée élue au suffrage universel (§1). Ils entendaient utiliser en ce sens l'instrument de la rationalisation du parlementarisme (§2).

§ 1 – Le révisionnisme constitutionnel « démocratique » des années 1880-1890

S'inscrivant, pour partie, dans une continuité revendiquée avec les réflexions de députés de l'Assemblée Constituante de 1789-91, le révisionnisme « démocratique » (A) allait inventer beaucoup des instruments qui formeront le parlementarisme rationalisé des Constitutions de l'Europe nouvelle de 1919-1920, étudiées par Boris-Mirkine-Guetzévitch durant l'entre-deux-guerres. Ils devaient être employés à mettre en place un véritable gouvernement d'assemblée (B).

A – Les deux foyers principaux du révisionnisme démocratique

Le révisionnisme démocratique des années 1880 a été porté, principalement et collectivement, par les radicaux, courant politique important³⁰⁶ de la vie politique dès les débuts de la III^e République (1). Parallèlement, Jean Jaurès, élu député en 1885, mais qui n'appartenait encore à aucun courant distinct de la famille républicaine, développa, alors, une réflexion forte en matière constitutionnelle qui nourrira, ultérieurement, la doctrine du parti socialiste en la matière (2).

1 – Le foyer révisionniste radical

Dans la décennie 1880-1890, la révision restait une thématique importante du programme des élus radicaux, partisans d'un révisionnisme « démocratique » des Lois constitutionnelles de 1875. S'inspirant, pour partie, de la tradition de la Convention nationale, ce révisionnisme entendait consacrer le principe du gouvernement d'assemblée dans le texte même des Lois constitutionnelles de 1875. Ce sont principalement le projet Floquet de révision constitutionnelle déposé à la Chambre le 15 octobre 1888³⁰⁷ (a) et la brochure de René Goblet, *De la révision de la Constitution*³⁰⁸ (b) publiée en 1893, qui ont formé le corpus de révisionnisme radical imprégné de l'idée d'une rationalisation du parlementarisme afin d'assurer la prédominance de la Chambre des députés.

a – Le moment 1888

³⁰⁶ Le Parti républicain, radical et radical-socialiste ne sera créé qu'en juin 1901, mais dès les débuts de la III^e République, les radicaux forment une famille politique aux contours clairement identifiés. Voir notamment : J-T. Nordmann, *Histoire des radicaux*, La Table ronde, 1973 ; C. Nicolet, *Le radicalisme*, coll. « Que sais-Je ? », Puf, 1974 ; G. Baal, *Histoire du radicalisme*, coll repère, La Découverte, 1994.

³⁰⁷ Il est reproduit dans *Discours et opinions de Charles Floquet*, (1885-1896), t. II, Colin, p. 245 et s.

³⁰⁸ R. Goblet, *De la révision de la Constitution*, Imprimerie G. Berthoumieu, Toulouse, 1893.

Au printemps 1888, au moment où la déferlante boulangiste remettait la question révisionniste à l'ordre du jour, des propositions de résolution tendant à la révision des lois constitutionnelles et venant de tous les bancs furent déposées à la Chambre des députés. Parmi celles-ci, la proposition de résolution déposée le 30 mars par Camille Pelletan et 92 députés radicaux proclamait la nécessité d'une profonde révision constitutionnelle.

L'exposé des motifs de la proposition Pelletan commençait par dénoncer les dysfonctionnements du régime imputables au bicamérisme : « Comme pour préserver la législation que quatre-vingts ans de réaction nous a léguée, on a soumis toutes les réformes à d'interminables voyages entre les élus des deux sortes de scrutins ; heureuses celles qui n'y perdent que de longs mois, comme la réforme du service militaire, si impatientement attendue, si universellement promise ! Supprimez par la pensée le suffrage restreint : cette réforme serait déjà devenue la loi du pays ». Ce même 30 mars, à l'occasion du débat sur la déclaration d'urgence de ces propositions de résolution, le gouvernement Tirard est mis en minorité, notamment parce qu'il avait refusé d'engager une révision constitutionnelle.

C'est le radical Charles Floquet, président de la Chambre des députés, que le Président de la République devait alors charger de former un cabinet de *concentration républicaine*, soit l'union des diverses sensibilités républicaines au sein de l'équipe ministérielle. En se présentant devant la Chambre, le 3 avril 1888, le nouveau président du Conseil annonça que le gouvernement déposerait, au moment où il le jugerait le plus opportun politiquement, un projet de révision des Lois constitutionnelles.

Le 15 octobre 1888, à la rentrée des Chambres, le gouvernement déposait une proposition de résolution tendant à la révision des Lois constitutionnelles³⁰⁹. En même

³⁰⁹ L'article unique de cette proposition disposait : « Conformément à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, la Chambre des députés déclare qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles ». Les Lois constitutionnelles de 1875 étant le résultat avant tout d'un compromis d'attente, les constituants ont souhaité prévoir des mécanismes de révision assez simples, inscrits à l'article 8 de la Loi du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics : « Les Chambres auront le droit, par délibérations séparées prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément soit à la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles. – Après que chacune des deux Chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision. – Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. ».

temps que celle-ci, le président du Conseil devait prononcer à la tribune de la Chambre une intervention beaucoup plus explicite sur le contenu même de la « révision démocratique des Lois constitutionnelles de 1875 » envisagée par le gouvernement. Charles Floquet voulait « indiquer très clairement dans quel ordre d'idées, dans quelles limites, doit être entreprise une révision qui puisse donner des satisfactions réelles aux doctrines démocratiques et obtenir l'adhésion de la généralité des républicains, l'approbation de tous les bons citoyens »³¹⁰.

Contraints au compromis, les radicaux ne demandaient plus la suppression du Sénat ou celle de la présidence de la République. Ils s'inscrivaient clairement dans la perspective d'un aménagement du régime parlementaire établi en 1875 : « C'est dans le développement du régime de la libre discussion et de la responsabilité réelle des agents de l'exécutif que nous cherchons le progrès des institutions républicaines. Il ne s'agit pas de les détruire mais de les améliorer [...]. Il faut surtout essayer de corriger les défauts qui ont été plus particulièrement signalés dans la pratique du système qui date de 1875 ». Le projet Floquet visait à remédier aux déficiences du régime sur deux points principaux : « la lenteur de l'élaboration législative » et « la fréquence des crises ministérielles, c'est-à-dire l'instabilité du pouvoir exécutif, instabilité qui compromet l'œuvre administrative au grand détriment des intérêts généraux à l'intérieur et à l'extérieur »³¹¹.

Le 15 octobre 1888, la Chambre votait, à la demande du gouvernement, par 307 voix contre 181, le renvoi de la résolution à la commission chargée d'examiner d'autres propositions de révision des lois constitutionnelles. Néanmoins, le 14 février 1889, quand le projet de loi Floquet sur une révision constitutionnelle vint en discussion, la situation politique avait profondément changé³¹². La Chambre adopta, ainsi, une nouvelle résolution ajournant la discussion du projet de révision. Le cabinet Floquet en tira les conséquences en démissionnant. Le gouvernement Tirard, qui lui succéda, abandonna toute velléité de révision constitutionnelle avant les élections de l'automne

³¹⁰ *Discours et opinions de Charles Floquet (1885-1896)*, t. II, *op. cit.*, p. 245

³¹¹ *Ibid.*, p. 249

³¹² Le triomphe remporté par le général Boulanger à l'élection législative partielle du 27 janvier à Paris repoussait sine die tout débat, jugé trop dangereux sur une éventuelle révision constitutionnelle. Les républicains entendaient prioritairement se rassembler pour éviter un raz-de-marée boulangiste aux élections législatives devant se tenir quelques mois plus tard.

1889³¹³. Bien que n'ayant pas fait l'objet d'un débat parlementaire au fond, le projet Floquet, dernier projet de révision constitutionnelle préparé par un ministère de gauche sous la III^e République, constitue un document majeur sur les conceptions radicales relatives au fonctionnement et à la réforme des institutions de 1875.

b – Les années 1890

En 1893, à la veille des élections de la Chambre des députés, l'ancien président du Conseil³¹⁴ René Goblet, ministre également du cabinet Floquet, souhaita mettre, à nouveau, en avant la question de la révision des lois constitutionnelles. Il le fit à travers plusieurs articles publiés par *La Dépêche* en février et mars, des articles ensuite réunis dans une brochure, *De la révision de la Constitution*, véritable bréviaire du révisionnisme conventionnel. René Goblet proposait de remédier à la « façon fort peu satisfaisante »³¹⁵ dont fonctionnait le régime parlementaire alors frappé par le scandale de Panama. Le défaut principal des institutions restait à ses yeux « qu'une Constitution trop visiblement calquée sur les chartes de la monarchie peut difficilement convenir à un régime démocratique ». Selon lui, la République étant définitivement établie, « les républicains peuvent donc, sans danger, passer en revue l'œuvre constitutionnelle et chercher les moyens de remédier à ses défauts »³¹⁶.

Écartés de la plupart des ministères constitués par les modérés pendant la législature 1893-1898, les radicaux n'eurent pas l'occasion de faire discuter, et encore moins de faire aboutir, leurs propositions de révision constitutionnelle. Tout juste, au cours de débats autour de nouvelles propositions de résolution tendant à réviser la Constitution durant le printemps 1894, René Goblet, qui présidait le groupe radical-socialiste parvint-il à présenter à la tribune de la Chambre des députés ses propres idées constitutionnelles³¹⁷. À l'issue des élections législatives 1898 et l'échec de René Goblet

³¹³ Pour les circonstances politiques, voir tout particulièrement O. Rudelle, *La République absolue, aux origines de l'instabilité constitutionnelle de la France républicaine, 1870-1889*, Publications de la Sorbonne, 1982.

³¹⁴ Entre le 11 décembre 1886 et le 17 mai 1887, sous la présidence de Jules Grévy.

³¹⁵ R. Goblet, *De la révision de la Constitution*, *op. cit.*, p. 4.

³¹⁶ *Ibid.*, p. 7-8.

³¹⁷ Voir J. Casimir-Perier, *Notes sur la Constitution de 1875*, Dalloz, 2015, et en particulier sur les échanges entre René Goblet et Paul Deschanel, l'introduction d'Elina Lemaire, p. 16-19.

à se faire réélire député, le révisionnisme radical s'étiola définitivement. A partir du début du XX^e siècle, les radicaux renoncèrent à toute véritable révision constitutionnelle, craignant qu'une telle entreprise ne favorise la remise en cause de la souveraineté parlementaire. Ils se contentèrent de maintenir dans leur programme électoral l'objectif d'une révision constitutionnelle destinée, notamment, à donner le dernier mot à la Chambre des députés en matière budgétaire et d'élargir le système électoral du Sénat dans un sens démocratique³¹⁸.

2 – Le foyer révisionniste jaurésien

Élu député « républicain » en 1885, Jean Jaurès, qui n'avait pas encore rejoint le mouvement socialiste, siégeait alors au centre gauche, au sein d'une Chambre particulièrement instable³¹⁹, sans véritablement se rattacher à un groupe donné. Battu en 1889, il sera réélu député, sous l'étiquette socialiste cette fois en 1893, s'affirmant comme l'un des principaux *leaders* d'un groupe d'opposition déterminée, hormis la parenthèse du soutien au ministère radical présidé par Léon Bourgeois entre novembre 1895 et avril 1896.

Au cours de ses deux premiers mandats parlementaires, que ce soit comme député républicain puis comme député socialiste, Jean Jaurès se préoccupa, activement, de réviser les Lois constitutionnelles de 1875. Tout au long de cette période, en particulier pendant l'année 1888, il devait développer à travers plusieurs articles parus dans *La Dépêche*³²⁰ des propositions constitutionnelles originales à partir des enseignements apportés par les premières années du fonctionnement de la République parlementaire. Au-delà de l'extrême originalité des propositions du député du Tarn, leur intérêt réside aussi dans le fait que, Jaurès passé à la tête du parti socialiste, elles

³¹⁸ Programme de 1907 du Parti radical, cité dans C. Nicolet, *Le radicalisme, op. cit.*, p. 44.

³¹⁹ La Chambre des députés élue en 1885 était divisée en trois blocs de taille sensiblement égale : 225 républicains de gouvernement ; 201 conservateurs ; 144 radicaux. La législature fut marquée par une forte instabilité gouvernementale. Plusieurs ministères chutèrent, notamment, à cause d'alliances contre nature entre conservateurs et radicaux, comme entre républicains de gouvernement et conservateurs.

³²⁰ Plusieurs ont été reproduits par la revue *Jus Politicum*, <http://juspolicum.com/article/Articles-sur-la-reforme-du-parlementarisme-francais-1887-1896-814.html>.

constitueront la base du révisionnisme constitutionnel socialiste au cours de la première moitié du XX^e siècle.

Au cours de la mandature de 1885, Jaurès apparaît comme un député révisionniste, convaincu de l'importance de l'ingénierie juridique et du rôle joué par les Lois constitutionnelles pour le bon fonctionnement du régime républicain : « De même qu'une Constitution mauvaise et inférieure, faite d'impuissance, de stagnante anarchie et de compétitions vulgaires, a abaissé, usé et discrédité le personnel politique, de même une Constitution plus haute, faite d'incessante et féconde activité, de stabilité et d'autorité au service de la liberté et du droit, rendra peu à peu à la représentation nationale toute sa valeur, la confiance en soi et le crédit devant le pays. Ce ne sera pas l'œuvre d'un jour ; et le péril, le très grand péril, c'est que, dans l'intervalle, entre la fatigue d'aujourd'hui et la confiance d'après-demain, puisse se glisser une tentative éhontée de réaction dictatoriale. Mais il serait infiniment plus dangereux pour l'armée républicaine de s'enfermer dans la Constitution minée et croulante de 1875 »³²¹.

B – Un révisionnisme placé sous le paradigme de la souveraineté parlementaire et destiné à mettre en place un véritable gouvernement d'assemblée

Ces deux foyers révisionnistes, radical et jaurésien, évoluaient sous le paradigme d'une souveraineté parlementaire, héritée de la tradition révolutionnaire française. Pour autant, différence manifeste, Goblet théorise le fonctionnement possible d'un gouvernement d'assemblée (1) tandis que Jaurès, pour sa part, semblait soucieux de donner une part d'autonomie plus grande au pouvoir exécutif (2).

1 – La théorisation du gouvernement d'assemblée par Goblet

Sans conteste, René Goblet a probablement été celui qui, au sein des radicaux, qui a théorisé le plus clairement la conception d'un gouvernement d'assemblée qui

³²¹ « La révision », *La Dépêche*, 21 octobre 1888.

imprégnait les idées constitutionnelles des gauches radicales et socialistes en cette fin du XIX^e siècle. Reprenant les théories rousseauistes des révolutionnaires de 1789, il récusait le principe d'un équilibre entre les pouvoirs : « En théorie, nous ne professons pas une adhésion aveugle à ce qu'on est convenu d'appeler le principe de la séparation des pouvoirs. Ce principe, bon pour la Monarchie, nous semble au contraire incompatible avec le régime de la souveraineté nationale où tous les pouvoirs émanent du peuple pour converger vers un même but, l'exécution de ses volontés. À la vérité, il importe que ces divers pouvoirs, bien qu'ayant une origine commune, ne soient pas confondus en ce sens qu'ils doivent s'exercer par des organes différents. Mais ce que nous contestons c'est que chacun d'eux ait une valeur égale »³²². Par conséquent, aux yeux de Goblet, le pouvoir exécutif, dans un régime républicain, devait être « nécessairement subordonné »³²³ aux représentants de la nation.

Sa « conception du gouvernement républicain » était celle du « gouvernement du pays par le pays », conception qui n'avait d'autre moyen de se réaliser réellement « que par la constitution d'une République parlementaire, c'est à dire la nation se gouvernant elle-même par des représentants librement élus, et le pouvoir exécutif ramené au rôle d'agent d'exécution »³²⁴. Il s'agissait donc, indéniablement, d'un gouvernement d'assemblée. Goblet l'affirmait, d'ailleurs, clairement en distinguant « gouvernement » et « administration » : « Nous ne sommes surtout pas de ceux qui, par une étrange équivoque, confondant l'administration avec le gouvernement, placent le gouvernement dans le pouvoir exécutif et font résider dans la force de ce pouvoir toute la force gouvernementale de la nation. C'est aux représentants élus qu'appartient la délégation de la souveraineté nationale et cette délégation temporaire leur est donnée, non pas pour légiférer seulement, mais pour exercer leur haute direction sur la politique générale, c'est-à-dire pour gouverner au sens élevé du mot »³²⁵. Dans le système de délégations en cascade conçu par Goblet, l'exécutif en bout de chaîne se verrait réduit au rôle de commission exécutive des volontés de l'Assemblée : « Sous la République, le pouvoir exécutif ne peut être, comme son nom l'indique, que l'agent d'exécution de

³²² R. Goblet, *De la révision de la Constitution*, op. cit., p. 30.

³²³ *Ibid.*, p. 14.

³²⁴ *Ibid.*, p. 29.

³²⁵ *Ibid.*, p. 30 et 31.

la volonté nationale. Quant à cette volonté, ce sont les élus de la nation qui ont, seuls, mandat de la formuler »³²⁶.

La plupart des réformes préconisées par Goblet allaient, donc, dans le sens d'une réduction des pouvoirs du Président de la République.

Ce dernier devrait renoncer à son droit de dissolution et d'ajournement des Chambres, tout en restant l'élu des assemblées. Une éventuelle dissolution de la Chambre ne pourrait plus intervenir que sur la propre décision de cette dernière. L'ancien président du Conseil suggérait aussi d'accroître le contrôle parlementaire sur l'action du pouvoir exécutif dans le domaine de la politique étrangère comme sur le pouvoir de nomination.

Enfin, Goblet mettait également l'accent, dans sa brochure de 1893, sur les facteurs extraconstitutionnels qui pourraient garantir la stabilité des institutions : « Le régime parlementaire suppose des partis politiques organisés se disputant le pouvoir et s'y succédant au gré de la volonté nationale [...]. Les institutions ne suffisent pas à assurer le fonctionnement du régime ; il y faut aussi les mœurs et l'observation des règles que ce régime comporte et ceci n'est pas du ressort de la Constitution »³²⁷.

2 – La nuance jaurésienne relative au rôle du pouvoir exécutif

À l'instar de Goblet, Jaurès considérait le pouvoir exécutif comme le délégataire des assemblées. Toutefois, sa conception du rôle du pouvoir exécutif semblait plus large : « le pouvoir exécutif a une double fonction, exécuter les volontés de la Chambre et être le centre vivant qui coordonne les idées éparses et fait aboutir l'œuvre législative. Par suite, c'est de l'Assemblée que le pouvoir exécutif doit émaner. Et, pour agir sur elle, avec elle, il faut qu'il soit responsable. Dès lors, la fiction de l'irresponsabilité présidentielle disparaît »³²⁸. Jaurès n'hésitait pas à dénoncer les « préjugés funestes »³²⁹ que beaucoup de républicains » entretenaient à l'égard du

³²⁶ *Ibid.*, p. 14.

³²⁷ *Ibid.*, p. 34.

³²⁸ « Constitution républicaine », *La Dépêche*, 6 mai 1888.

³²⁹ « Le pouvoir exécutif », *La Dépêche*, 1^{er} juillet 1888. *Ibid.* pour les citations qui suivent.

pouvoir exécutif, s’imaginant que « c’est donner plus de puissance à la démocratie que d’affaiblir le pouvoir exécutif, qui est à la fois le ressort central et le régulateur ».

L’élu du Tarn affichait aussi sa conviction en faveur de l’établissement d’un véritable strict encadrement, dans la constitution, des mécanismes parlementaires eux-mêmes : « Ceux-là même qui se disent des républicains de gouvernement ne paraissent pas songer qu’on ne crée pas un gouvernement durable, dans un pays où tous les partis sont déchaînés, par la seule discipline naturelle des volontés parlementaires, et qu’il faut dans la Constitution même, certaines règles protectrices de l’autorité ». Pour le Jaurès de 1888, faute d’une évolution improbable du système des partis, la stabilité gouvernementale ne pourrait venir, dans l’immédiat, que de l’établissement de nouveaux mécanismes institutionnels. Par conséquent, le député républicain voyait bien dans le recours à l’ingénierie constitutionnelle un moyen utile de protéger le gouvernement.

§ 2 – La rationalisation du parlementarisme imaginé par le réversionnisme démocratique

Élection du chef du gouvernement par les députés, réglementation des modalités de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle (A) : le réversionnisme démocratique, en renouant avec les idées défendues par Paradol³³⁰ sous le Second Empire, a conçu des dispositifs qui deviendront ceux de la rationalisation du parlementarisme au XX^e siècle. En ce qui concerne la procédure législative (B), les systèmes esquissés devaient être moins promis à se concrétiser ultérieurement. Sans doute parce qu’ils portaient la marque de la conception générale d’un gouvernement d’Assemblée. Or, le XX^e siècle devait bien être celui du gouvernement-législateur.

A – Les rapports entre les pouvoirs exécutif et délibérant

³³⁰ Paradol n’est cependant jamais cité dans les écrits des partisans du réversionnisme démocratique.

Dès la mise en œuvre des Lois de 1875, l'instabilité ministérielle s'était affirmée comme un des traits dominants du régime. Ce n'étaient pas moins de 19 gouvernements en 22 ans qui se s'étaient succédé avant le ministère Floquet, dont 5 depuis le début de la législature en 1885.

Cette instabilité trouvait son origine, selon Auguste Soulier, dans « l'esprit du parlementarisme français ». La souveraineté parlementaire justifiait le principe d'une responsabilité permanente du gouvernement devant les chambres. « Le Cabinet est à tout moment responsable : que l'objet du débat et du scrutin soit une interpellation ou un texte de loi ; que la question ait une réelle importance – comme le rejet en bloc du budget – ou au contraire soit de pure procédure – comme la fixation de la date d'une interpellation. En réalité, le contrôle parlementaire qui est théoriquement distinct de la fonction législative, est exercé d'une manière constante ; c'est à peine si l'on peut faire la différence entre un contrôle parlementaire *a posteriori*, qui se manifeste par l'interpellation, et un contrôle parlementaire préventif, qui joue au moment même de l'initiative gouvernementale, lors du dépôt et de la discussion des projets de lois et de budgets. La confusion est certaine dans la pensée des membres de l'Assemblée qui légifèrent avec une arrière-pensée de contrôle »³³¹.

Pour Auguste Soulier, « cette généralisation du contrôle parlementaire [était] aggravée par le poids d'une double présomption. La première est que "la question de confiance est toujours posée" comme disait Clemenceau »³³². Selon lui, « la seconde présomption [n'était] pas moins grave : tout vote ambigu du Parlement est systématiquement interprété comme constituant retrait de confiance [...] Dès lors comment s'étonner de ce que la responsabilité qui "a pour but de maintenir d'accord la politique ministérielle et la politique de la majorité de l'Assemblée"³³³, soit devenue le principal facteur de l'instabilité gouvernementale ? »³³⁴. Tant les radicaux (1) que Jaurès (2) devaient proposer de mettre en place de nouvelles dispositions constitutionnelles pour lever cette double « présomption » de défiance et la transformer en « présomption » de confiance en faveur du gouvernement.

³³¹ Auguste Soulier, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République*, Sirey, 1939, p. 232.

³³² *Ibid.*, p. 233.

³³³ R. Capitant, « Régimes parlementaires » in Mélanges Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 39.

³³⁴ Auguste Soulier, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République*, *op. cit.*, p. 234.

1 – La rationalisation des rapports entre le gouvernement et le Parlement imaginée par les radicaux

Les mécanismes de rationalisation imaginés par les radicaux portaient d’abord sur les rapports politiques entre le gouvernement et le Parlement, sur les effets à donner au vote de confiance intervenue en faveur du ministère (a) et sur les conditions dans lesquelles la responsabilité ministérielle pourrait être mise en cause (b), y compris devant le Sénat (c).

a – Une manifestation de confiance au gouvernement valant pour l’ensemble de la législature

Le projet Floquet insistait avant tout sur l’importance de facteurs extra-juridiques pour garantir la stabilité ministérielle : « c’est aux électeurs, c’est au peuple, s’il veut des ministères durables, à envoyer dans l’Assemblée des majorités durables »³³⁵. Parallèlement, il n’en cherchait pas moins les moyens d’aménager les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle, afin de favoriser cette stabilité.

Le projet Floquet cherchait clairement à inverser la « présomption » décrite par Auguste Soulier, pesant sur la responsabilité gouvernementale. Désormais, le gouvernement serait par principe considéré comme investi pour la durée de la législature : « On a parlé quelquefois de donner une durée légale au mandat que les ministres reçoivent du Président de la République. La loi constitutionnelle pourrait dire par exemple que les ministres sont nommés pour un temps égal à la période du renouvellement partiel des Chambres, le Président restant toujours maître de les maintenir en fonctions à l’expiration de cette période ». En conséquence, soulignait Floquet, le gouvernement ne serait plus tenu de démissionner au moindre vote négatif : « Cette convention d’une durée légale de leur existence ne l’assurera pas à coup sûr aux ministres, qui peuvent toujours être amenés à se démettre ; mais elle leur donnerait

³³⁵ C. Floquet, *Discours et opinions de Charles Floquet, op. cit.*, p. 254.

le droit d'interpréter avec moins de rigueur pour eux le vote de la Chambre ; elle laisserait aussi à la Chambre plus de liberté d'esprit pour délibérer »³³⁶.

b – La nécessité d'un vote solennel pour censurer le gouvernement

Malgré l'établissement d'une « convention sur la durée légale » de l'existence du gouvernement, Floquet reconnaissait que, dans un régime parlementaire, la Chambre des députés devait, en permanence, pouvoir contraindre le ministère à se retirer. Aussi, toujours afin de réduire l'instabilité ministérielle, le projet Floquet proposait-il d'encadrer les modalités selon lesquelles cette responsabilité pourrait être mise en œuvre. Il suggérait de le faire en renouant avec une disposition instituée au début de la période révolutionnaire, avant l'adoption de la Constitution du 3 septembre 1791 : « Mais ici encore une formalité protectrice peut être retrouvée dans nos lois. On peut prescrire que, pour obtenir le renvoi des ministres, il faut une délibération formelle aboutissant à la déclaration qu'ils n'ont pas ou qu'ils ont perdu la confiance des représentants de la nation. C'est la procédure, c'est la formule prescrite par l'article 28 de la loi constitutionnelle du 24 avril 1791³³⁷ »³³⁸. L'adoption de ce décret avait marqué l'un des principaux moments au cours desquels la responsabilité ministérielle avait été en débat à l'Assemblée Constituante³³⁹. Toutefois, l'adoption de l'article 28 n'avait pas préfiguré l'institution d'un régime parlementaire dans la Constitution du 3 septembre 1791. Cette fois, la solution envisagée par le projet Floquet s'inscrivait au sein d'un régime parlementaire déjà établi, avec pour objet premier de limiter l'instabilité ministérielle.

Pour Floquet, « l'énonciation d'une durée légale des fonctions ministérielles, la nécessité pour le renvoi d'une délibération motivée et, au moment même où elle fait

³³⁶ *Ibid.*, p. 255.

³³⁷ Il s'agit, en réalité, de l'article 28 du décret des 27 avril – 25 mai 1791 relatif à l'organisation du ministère déjà évoqué : « Le Corps législatif pourra présenter au Roi telles observations qu'il jugera convenables sur la conduite des ministres, et même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la nation ».

³³⁸ *Ibid.*, p. 255-256.

³³⁹ Voir *infra* et B. Mirkine-Guetzévitch, « Le parlementarisme sous la Constituante », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1939, p. 311.

peser sur les ministres le poids de leur responsabilité, ferait apparaître en pleine lumière la responsabilité de l'Assemblée vis-à-vis de la nation, ces garanties purement morales, mais sérieuses protégeraient dans le cours ordinaire des choses, les ministres contre les excès de leur propre susceptibilité, les Chambres contre des entraînements passagers. Elles donneraient donc aux dépositaires du pouvoir exécutif une plus grande chance d'avenir, par conséquent, un peu plus de cette force qu'on leur souhaite justement ; elles ne compromettraient pas le principe de leur responsabilité et le droit suprême des représentants du pays »³⁴⁰.

Cinq années plus tard, René Goblet, pour sa part, évoquera peu la question de la responsabilité du gouvernement devant les Chambres. Au début des années 1890, l'instabilité ministérielle s'était, d'ailleurs, quelque peu atténuée. Ainsi le gouvernement Freycinet resta-t-il en place pendant près de deux années de mars 1890 à février 1892. Les ministères Loubet, Ribot I et Ribot II qui lui succédèrent, correspondaient en fait à une même équipe ministérielle plusieurs fois remaniée. Goblet devait le souligner : « En fait, nous ne méconnaissons pas que la responsabilité des ministères vis-à-vis des Assemblées puisse avoir pour effet de susciter les ambitions, de multiplier les crises et de diminuer la stabilité gouvernementale. Mais outre que ces inconvénients sont de nature à s'atténuer avec le temps et la pratique régulière des institutions parlementaires, ceux du système contraire ne sont-ils pas autrement redoutables ? »³⁴¹

c – La question de la responsabilité ministérielle devant le Sénat

Sur la question d'une éventuelle responsabilité du ministère devant le Sénat, Goblet en écartait le principe. Mais estimant que les Lois constitutionnelles³⁴² étaient ambigües sur ce point, il considérait qu'« il serait bon de mettre cette doctrine hors de conteste en la consacrant par un article de la Constitution »³⁴³. Pendant 20 ans, on avait

³⁴⁰ C. Floquet, *Discours et opinions de Charles Floquet*, op. cit., p. 256.

³⁴¹ R. Goblet, *De la révision de la Constitution*, op. cit., p. 31 et 32.

³⁴² Article 6 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics : « Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du gouvernement ».

³⁴³ R. Goblet, *De la révision de la Constitution*, op. cit., p. 47.

semblé considérer qu'un cabinet n'était pas tenu de se retirer, si le Sénat « rejetait quelque mesure importante ayant une signification politique incontestable »³⁴⁴. Ainsi, quand le Sénat avait rejeté l'article 7 de la loi du 18 mars 1880 relative à la liberté de l'enseignement supérieur, le gouvernement Freycinet et son ministre de l'Instruction publique, Jules Ferry, avaient-ils fait adopter les mesures en cause par décret, sans manifester aucune intention de se retirer à cause du vote du Sénat.

Cette question allait, pourtant, provoquer une crise constitutionnelle en 1896 au moment du conflit entre le gouvernement radical homogène de Léon Bourgeois, favorable à la création d'un impôt sur le revenu, et un Sénat en majorité composé de républicains conservateurs. À trois reprises entre février et avril 1896, le Sénat refusa clairement sa confiance au ministère Bourgeois. Et, à chaque fois, le gouvernement se maintint après avoir reçu le soutien de la Chambre des députés. La crise atteignit son paroxysme le 21 avril 1896, quand le Sénat refusa de voter les crédits nécessaires à l'expédition de Madagascar, « jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux chambres ». Le 22 avril, le ministère Bourgeois finit par démissionner. Léon Bourgeois choisit de se retirer « pour des motifs patriotiques », tout en rappelant devant la Chambre des députés qu'à son sens « c'est à la Chambre issue du suffrage universel qu'appartiennent l'initiative et la direction générale de la politique. »

Dans les mois et les années qui suivirent, les radicaux contesteront le fait que le Sénat puisse renverser un ministère soutenu par la Chambre des députés. Léon Bourgeois proposera même en 1898 de réviser les lois constitutionnelles pour prévenir les conflits entre les deux Chambres et en assurer « le règlement dans le sens des volontés de la nation souveraine »³⁴⁵.

2 – *L'ingénierie constitutionnelle jaurésienne*

³⁴⁴ Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Editions Panthéon-Assas, rééd. 2001, p. 828.

³⁴⁵ « Vues politiques », *Revue de Paris*, 1^{er} avril 1898, p. 464.

Imputant l'instabilité ministérielle à des causes partisanses, mais surtout institutionnelles (a), Jean Jaurès devait s'attacher à proposer une réforme constitutionnelle d'ampleur pour y remédier (b), une réforme qui assurerait aussi la primauté dans les institutions de l'Assemblée élue au suffrage universel.

a – Les causes politiques et institutionnelles de l'instabilité ministérielle selon Jaurès

En décembre 1887, Jaurès avait contesté que le régime parlementaire soit responsable de l'instabilité ministérielle, soulignant que « la fréquence des crises paraît tenir à une cause plus immédiate d'ordre politique. La Chambre paraît coupée en trois tronçons : le parti conservateur, le parti républicain modéré, le parti républicain radical. Le pays aussi, malheureusement, est coupé en trois. Et je me demande s'il ne faudra pas encore bien des années pour qu'une nouvelle distribution des forces s'opère ». Aux yeux du député du Tarn, c'est surtout la « très grande dispersion des forces politiques » qui expliquait les difficultés du régime. Soulignant qu'« entre les républicains radicaux et les républicains modérés, la paix [était] impossible ; il n'y aura[it] jamais qu'une trêve, et bien fragile ; [qu']entre les républicains les plus modérés et les conservateurs les plus libéraux, les plus constitutionnels, on ne [pourrait] prévoir une fusion que dans un avenir éloigné »³⁴⁶, Jaurès ne voyait pas de remède immédiat à cette situation.

Quelques mois plus tard, au moment où le gouvernement Floquet annonçait la révision constitutionnelle, Jaurès s'attacha surtout à dégager les causes institutionnelles de l'instabilité gouvernementale. Son jugement sur l'importance du *facteur politique* pour expliquer l'instabilité ministérielle avait, d'autre part, évolué : « Il est vrai que la Chambre actuelle, coupée en trois tronçons, a été particulièrement défavorable à l'exercice du pouvoir ; mais d'abord il n'est pas permis d'espérer que la Chambre prochaine soit beaucoup plus unie [...] Remarquez, d'ailleurs, que la précédente Chambre, de 1881 à 1885, a, exactement comme celle-ci, changé cinq fois de ministère ; et, pourtant, il y avait alors, entre la petite minorité de droite et la petite minorité d'extrême-gauche, une très large majorité. Il faut donc bien reconnaître que

³⁴⁶ « Les partis », *La Dépêche*, 24 décembre 1887.

le mal est dans la constitution actuelle du pouvoir exécutif, dans les rapports du gouvernement et de la Chambre »³⁴⁷.

Se concentrant en priorité sur les mécanismes constitutionnels à réformer, Jaurès commençait par imputer l'instabilité gouvernementale à l'organisation même du pouvoir exécutif : « À quelles causes essentielles, organiques, tient la fragilité des ministères ! [...] au système même ». « Le président du Conseil est sur le même plan que ses collègues [...] Le président du Conseil n'a pas été désigné par la Chambre, il l'a été ou par les vues propres du président de la République ou par le hasard même de ces longues crises qui précèdent la formation des cabinets, et qui se dénouent au profit des plus ternes »³⁴⁸.

Reprenant les critiques traditionnelles du révisionnisme radical contre l'institution présidentielle, Jaurès y apportait un argument supplémentaire, en la rendant responsable, pour partie, de l'instabilité gouvernementale : « De quoi se compose le pouvoir exécutif ? D'un président de la République qui dure, lui, à moins de crises tout à fait exceptionnelles, et de ministres qui, livrés à tous les souffles, à tous les caprices, à toutes les mobilités, à toutes les coalitions, à toutes les ambitions, ne durent pas. Ainsi, dans notre Constitution, la partie du pouvoir exécutif qui est responsable et agissante, je veux dire le ministère, est précaire, et la partie qui dure ou qui peut durer, la présidence de la République, est irresponsable et relativement inerte »³⁴⁹. Selon Jaurès : « C'est de stabilité des ministères, de la partie active des gouvernements, que le pays a le plus besoin. Or, la présidence irresponsable, loin de communiquer aux ministères sa stabilité, les voue au contraire par la force des choses à l'instabilité »³⁵⁰.

Aux yeux de Jaurès, la désignation du président du Conseil par le chef de l'État n'était pourtant pas le seul facteur d'instabilité. Il dénonçait également l'obligation pour le président du Conseil de se présenter devant la Chambre avec un ministère susceptible de recueillir la majorité des suffrages des députés, soulignant que les négociations et combinaisons politiques afférentes affaiblissaient considérablement le

³⁴⁷ « Le pouvoir exécutif », *La Dépêche*, 1^{er} juillet 1888.

³⁴⁸ « Les crises ministérielles », *La Dépêche*, 29 juillet 1888.

³⁴⁹ « Le pouvoir exécutif », *La Dépêche*, 1^{er} juillet 1888.

³⁵⁰ « Constitution républicaine », *La Dépêche*, 6 mai 1888.

président du Conseil, au point de n'en faire souvent qu'un *primus inter pares* : « Le président du Conseil qui n'est devenu président du Conseil que par ses collègues, qui doit son portefeuille à leur acceptation, qui a dû négocier et obtenir des concours, est comme pris et enchaîné dans son ministère. Il suffira donc bien souvent pour briser le ministère tout entier et son chef de rompre ou de détacher une seule pièce »³⁵¹.

b – Les remèdes à l'instabilité ministérielle : investiture du président du Conseil, dédoublement de la responsabilité ministérielle et motion de défiance constructive

Dès 1888, pour remédier à ces défauts, Jaurès anticipait donc les solutions qui seront celles des constituants de l'Europe nouvelle en 1919-1920, en réclamant l'inscription « dans la Constitution même, [de] certaines règles protectrices de l'autorité »³⁵². La finalité immédiate de ces dispositifs était de limiter l'instabilité ministérielle, mais leur vocation principale consistait à affirmer la souveraineté de l'Assemblée populaire.

Le député du Tarn suggérait, d'abord, de consacrer le monopole de la Chambre des députés dans la fonction élective du gouvernement. Il lui reviendrait d'élire au scrutin public, sur un programme, un président du Conseil, sans portefeuille qui serait le chef du pouvoir exécutif. Soucieux de fixer clairement la primauté du président du Conseil sur ses ministres, Jaurès voulait, dans le même temps, obliger ces derniers, choisis par le président du Conseil pour mettre en œuvre son programme et responsables devant lui, à cesser de faire partie de l'Assemblée s'ils en étaient membres. En ce sens, Jaurès proposait de consacrer dans la Constitution, la tradition révolutionnaire de la subordination de l'exécutif à l'Assemblée, dont continuaient alors à se réclamer les radicaux et les socialistes. C'était d'ailleurs renvoyer à l'esprit de l'amendement proposé par Jules Grévy lors des travaux constituants de 1848 : « Le chef de l'exécutif est élu par l'assemblée. Il est élu pour un temps limité. Il est toujours révocable ».

³⁵¹ « Les crises ministérielles », *La Dépêche*, 29 juillet 1888.

³⁵² « Constitution républicaine », *La Dépêche*, 6 mai 1888. *Ibid.*, pour les citations suivantes.

Toujours, pour limiter l'instabilité ministérielle, Jaurès proposait, ensuite, de dédoubler la responsabilité ministérielle. Chaque ministre serait responsable devant la Chambre pour son action propre, sans pouvoir prendre part aux débats concernant d'autres domaines ministériels. Ainsi, si un ministre était sanctionné par la Chambre, sa démission n'entraînerait pas celle du ministère. Selon Jaurès « Il faut mettre un terme à cette absurde solidarité qui fait tomber tout un ministère à cause d'un homme ». Ainsi, le président du Conseil ne pourrait être contraint à démissionner que si la politique générale du gouvernement était solennellement sanctionnée. Mais, le principe de solidarité gouvernementale était gravement remis en cause.

Enfin, afin d'éviter les « votes de coalition », Jaurès réclamait que la Chambre ne puisse renvoyer le président du Conseil qu'à la condition « qu'un homme politique nouveau représentant une politique déterminée, investi par la Chambre d'un mandat défini, soit désigné par elle ». Confronté au fonctionnement erratique d'une Chambre divisée en trois blocs d'égale importance, ce qui était à l'origine de la chute des gouvernements successifs provoquée par des votes de « coalition », Jaurès esquissait ainsi ce qui sera, plus tard, le dispositif de la motion de défiance constructive inscrit dans la Loi fondamentale allemande en 1949.

En effet, depuis le début de la mandature, en 1885, les votes de coalition contre-nature avaient été monnaie courante pour désavouer les gouvernements : en décembre 1886, le ministère de l'opportuniste Freycinet est renversé par une « coalition » des votes de la droite et des radicaux. En mai 1887, le ministère du radical Goblet est renversé par la « coalition » des votes de la droite et d'une partie des opportunistes derrière Jules Ferry. En décembre 1887, le ministère de l'opportuniste Rouvier est renversé par une « coalition » des votes de la droite et des radicaux. En avril 1888, le ministère de l'opportuniste Tirard est renversé par la « coalition » des votes de la droite et des radicaux. De même, après la publication de l'article *Constitution républicaine* de Jaurès, ce sera au tour du ministère du radical Floquet d'être renversé en février 1889 par la « coalition des votes » de la droite et des opportunistes derrière Jules Ferry³⁵³.

³⁵³ C'est la même situation d'instabilité du Reichstag sous la République de Weimar qui conduira Walter Jellinek et Ernst Fraenkel à formuler les premières ébauches de la motion de défiance constructive

B – L’organisation du travail législatif

Destinés à permettre un véritable gouvernement du pays par l’Assemblée nationale, notamment au travers de l’élaboration de législations complexes (1), traduisant directement les décisions prises par les députés, les dispositifs imaginés par le révisionnisme démocratique prévoyaient d’adjoindre à la Chambre plusieurs organes techniques spécialisés. Les réflexions des révisionnistes radicaux portaient également sur la réorganisation de la répartition des compétences entre les deux assemblées (2), afin de donner le dernier mot à la Chambre basse, tout en tirant parti d’un bicamérisme désormais assez largement accepté par les républicains.

1 – La rationalisation du travail de la Chambre des députés

Pour améliorer le travail parlementaire, diverses propositions étaient en débat : celle des radicaux de s’appuyer sur un Conseil d’État (a) profondément réformé ou celle de Jean Jaurès de généraliser le système des commissions permanentes (b).

a – La rationalisation du travail législatif grâce de l’intervention du Conseil d’État (radicaux)

Le principal aménagement proposé par les radicaux dans le travail législatif consistait à donner au Conseil d’État un rôle important dans la procédure d’élaboration des lois.

Charles Floquet préconisait, effectivement, de conférer au Conseil d’État un rôle consultatif dans la préparation, la discussion et la rédaction des lois au point de vue juridique. Toutefois, il ne s’agirait pas d’un Conseil d’État sur le modèle napoléonien, tout entier placé au service du pouvoir exécutif. Floquet réclamait de rétablir le Conseil d’État de 1848 dont les membres étaient désignés par l’Assemblée. Le Conseil d’État

allemande : A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, LGDJ, 2004, p. 328 et 329.

de la II^e République³⁵⁴ « avait contenu non seulement des juristes ou des administrateurs, mais aussi des hommes remarquables dans tous les ordres des connaissances humaines »³⁵⁵. Ce Conseil d'État réformé compterait « des sections plus spécialement chargées d'éclairer les Assemblées par des avis officiels sur les grandes questions d'affaires touchant aux intérêts du travail, de l'industrie, du commerce, des arts et de l'agriculture »³⁵⁶. Les membres de ces sections spéciales « seraient aussi choisis par la Chambre des députés et le Sénat, mais sur des listes de présentation dressées par les groupes professionnels légalement constitués et qui seraient désignés par la loi d'organisation »³⁵⁷. Dans le projet de révision présenté à la Chambre, Floquet précisait bien que l'initiative parlementaire ou le droit d'amendement ne seraient pas restreints en l'espèce.

En 1893, René Goblet devait justifier, encore davantage, la nécessité de mettre le Conseil d'État au service du Parlement, en proposant de lui attribuer des prérogatives plus importantes. C'était bien sa propre conception d'un gouvernement d'assemblée, au sens premier du terme, qui fondait la proposition de Goblet : « Si nous ne craignons d'être accusé de paradoxe, nous dirions que les Assemblées élues par le suffrage universel, excellentes pour gouverner, pour imprimer la direction générale et aussi pour voter les lois sont beaucoup moins propres à les bien préparer. Elles n'ont ni le temps, ni la liberté d'esprit, ni même à un degré suffisant la science et la compétence pratique qu'exige cette préparation. La politique est leur tâche principale ; pour leur besogne législative, elles ont besoin d'être aidées et de trouver en dehors d'elles-mêmes, dans un corps spécialement constitué à cet effet, des ressources et des lumières qu'elles ne possèdent généralement pas ».

Aussi, Goblet proposait que tout projet de loi d'importance soit préalablement examiné par le Conseil d'État. Mais il allait plus loin encore en ce qui concerne l'initiative des parlementaires eux-mêmes. Il réclamait que « toute proposition émanée de l'initiative parlementaire et prise en considération par la Chambre, [soit] renvoyée au même

³⁵⁴ Voir L-A. Bouvier, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, LGDJ, 2015, qui souligne : « Sous la II^e République, le Conseil d'État est pensé et organisé comme un organe au service du Parlement et placé sous sa dépendance », p. 16.

³⁵⁵ C. Floquet, *Discours et opinions de Charles Floquet*, op. cit., p. 252.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 257.

³⁵⁷ *Ibid.*, p. 253-254.

Conseil qui lui donnerait la forme législative ». En outre, il préconisait même que le Conseil d'État puisse intervenir au cours de la discussion parlementaire elle-même : « Si des modifications importantes étaient apportées par la Chambre à ces projets ou propositions, ils devraient sur la demande du gouvernement, retourner au Conseil d'État qui se livrerait à un nouvel examen et donnerait son avis. Ce n'est qu'à la suite de cette épreuve, et ces délais écoulés, que la Chambre, après une nouvelle délibération, pourrait émettre un vote définitif ».

Enfin, Goblet tirait les conséquences de ce rôle renforcé du Conseil d'État en matière législative, en considérant qu'il conviendrait « pour permettre au Conseil d'État de remplir complètement ce rôle consultatif qui est sa vraie fonction, de le décharger de la plus grande partie du contentieux qui l'absorbe aujourd'hui, en renvoyant cette sorte d'affaires aux tribunaux ordinaires, parfaitement aptes à les juger »³⁵⁸.

Les radicaux étaient également particulièrement soucieux des retards provoqués dans le travail législatif par le renouvellement intégral de la Chambre des députés « qui fait tomber en annulation tous les projets de loi, y compris ceux déjà mis en discussion »³⁵⁹. C'est une des raisons, même si ce n'est pas la plus importante, pour lesquelles ils proposaient un renouvellement par tiers, tous les deux ans, de la Chambre des députés, en particulier pour éviter de recommencer le même travail à chaque législature.

b – La généralisation des commissions permanentes (Jaurès)

Pour sa part, Jaurès, pour ce qui concerne le travail législatif, concentrait surtout ses propositions sur le fonctionnement de la Chambre des députés elle-même. Il dénonçait une Chambre qui « se fractionn[e] en bureaux et se dispers[e] en commissions³⁶⁰ innombrables, travaillant souvent les unes contre les autres ». En 1888,

³⁵⁸ R. Goblet, *De la révision*, *op. cit.*, p. 17-18.

³⁵⁹ C. Floquet, *Discours et opinions de Charles Floquet*, *op. cit.*, p. 250.

³⁶⁰ Il ne s'agit pas ici des commissions permanentes tel qu'elles seront instituées dans le Règlement de Chambre des députés en 1902 et qui, pour quelques-unes existaient déjà.

la Chambre des députés ne comptait, en effet, que quelques commissions permanentes, comme la commission du Budget créée en 1876 ou celle de l'Armée en 1882, instituées par la pratique. Pour régler la procédure législative, Jaurès réclamait donc de constituer à la Chambre « quelques grandes commissions permanentes correspondant aux diverses branches de l'activité nationale ; et toutes les propositions particulières sont renvoyées à ces grandes commissions qui peuvent ainsi pour notre industrie, pour notre agriculture, pour l'organisation de notre justice, de nos finances, etc. préparer des œuvres d'ensemble coordonnées et harmoniques »³⁶¹.

2 – La rationalisation des rapports entre les deux Chambres

Les tenants du révisionnisme démocratique s'attachaient aussi à promouvoir une réforme des rapports entre les deux Chambres, soit en réformant en profondeur la répartition des compétences entre elles (a), soit, même, en envisageant de transformer la deuxième Chambre elle-même (b).

a – Une nouvelle répartition des compétences entre les deux Chambres (radicaux)

Les radicaux imputaient une large part des retards, attermolements et échecs affectant l'élaboration de la loi au bicamérisme égalitaire du régime et à l'absence de dispositions permettant de donner le dernier mot à la Chambre des députés. Floquet pointait, ainsi, « l'obligation de faire subir à tous les projets de loi une préparation identique par deux Assemblées différant d'origine et de tempérament, qui les examinent également dans tous leurs détails et qui doivent arriver à une identité de conception sur tous les points, même secondaires, pour que la loi soit parfaite ». Il proposait, donc, d'aménager la répartition des compétences entre les deux Chambres : « Sans toucher à l'existence des deux Chambres, il est possible de mettre leurs attributions en rapport plus logique avec leurs origines, en conformité avec les

³⁶¹ « Constitution républicaine », *La Dépêche*, 6 mai 1888.

exigences d'une plus grande indépendance dans l'accomplissement de leur mission respective ».

Dans la nouvelle répartition des compétences entre la Chambre des députés et le Sénat préconisée par Floquet, la Chambre des députés se verrait attribuer le pouvoir de décision définitive en matière législative. Dans le même temps, le Sénat conserverait une partie de ses attributions législatives, mais en les exerçant à travers un mécanisme embryonnaire de contrôle de constitutionnalité. En effet, pour Floquet, la Chambre du suffrage universel indirect devait avoir un « droit de contrôle sur l'ensemble de la loi, la faculté de l'examiner du point de vue des principes généraux de notre droit public et privé, et, si elle la juge contraire à quelques-uns de ces principes, de l'arrêter par une opposition à la promulgation jusqu'à l'expiration de la période en cours du renouvellement partiel de la Chambre des représentants. Si à l'expiration de cette période le suffrage universel maintenait une majorité favorable à cette loi, la décision de la Chambre deviendrait définitive ».

Selon Floquet : « Ainsi seraient conservées dans la création des lois les garanties de maturité cherchées par ceux qui croient à la nécessité de deux Chambres ; ainsi affirmée, l'indépendance et la dignité de chacune par la séparation des plus hautes attributions au-dessus desquelles il n'y aurait que le jugement du suffrage universel ; ainsi réalisées, les conditions d'un fonctionnement plus rapide et plus démocratique du pouvoir législatif ». En outre, le projet Floquet distinguait la législation ordinaire, pour laquelle le contrôle supérieur du Sénat pouvait « arrêter la promulgation pendant une assez longue période de temps »³⁶², de la loi annuelle de finances. Pour cette dernière, la Chambre des députés devrait trancher en dernier ressort immédiatement.

En 1893, René Goblet était tout aussi convaincu qu'il serait désormais impossible de supprimer l'institution sénatoriale. Il critiquait, à cet égard, les inconvénients d'une Chambre unique : « précipitation des décisions, insuffisance de préparation dans les lois ; danger de tyrannie de la part d'une majorité maîtresse absolue, pour un temps, du pouvoir ; bouleversements amenés dans la direction des affaires par le renouvellement intégral de l'Assemblée se produisant à des époques

³⁶² C. Floquet, *Discours et opinions de Charles Floquet*, op. cit., p. 250-252.

périodiques »³⁶³. Par conséquent, c'étaient les attributions respectives de la Chambre des députés et du Sénat qu'il convenait de revoir.

Pour Goblet, le Sénat devait devenir « un rouage véritablement utile »³⁶⁴ dans le travail législatif. À l'instar de Floquet, il proposait lui aussi que la haute assemblée puisse « opposer son veto aux dispositions adoptées par l'autre Chambre qu'il jugerait contraires aux lois constitutionnelles ». Toutefois, l'ancien président du Conseil allait plus loin dans la définition des prérogatives du Sénat en fonction de la nature des textes discutés : « Au point de vue purement législatif, nous proposons non pas de le dépouiller de ses attributions, mais seulement de lui enlever le droit d'initiative et de limiter son intervention, comme assemblée délibérante, aux grandes questions de la législation générale »³⁶⁵. Goblet distinguait ainsi deux catégories de lois : celles sur lesquelles le Sénat devait pouvoir délibérer et celles pour lesquelles la Chambre des députés statuera souverainement, sans intervention du Sénat.

Pour les premières, qualifiées de « lois de principe », il s'agissait d'abord des « lois de finances, crédits et propositions budgétaires ». Devraient aussi être considérées comme des « lois de principe devant être soumises à la délibération du Sénat comme de la Chambre des députés »³⁶⁶ : les lois portant sur l'organisation elle-même de la Chambre des députés ou du Sénat, les lois électorales, les lois concernant l'organisation militaire, administrative, judiciaire, économique, les lois relatives au système des impôts ou au régime général des grands services publics, les lois relatives aux voies de communication. Il s'agissait, également, des lois concernant les libertés garanties par la Constitution. Dans ce domaine, pour donner le dernier mot à la Chambre élue au suffrage universel, Goblet proposait d'inscrire dans la Constitution elle-même le principe selon lequel « pour toutes les lois soumises au Sénat, un nouveau vote de la Chambre, après la délibération sénatoriale, rendrait la loi définitive »³⁶⁷, mettant fin aux navettes infructueuses entre les deux assemblées.

Pour les lois sur lesquelles la Chambre statuera souverainement sans intervention du Sénat, il s'agissait de « lois d'ordre secondaire et qui n'engagent pas

³⁶³ R. Goblet, *De la Révision*, *op. cit.*, p. 16.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 44.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 46.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 49.

³⁶⁷ *Ibid.*, p. 51.

les principes de la législation »³⁶⁸. Ces lois d'application seraient « les lois usuelles portant sur des objets d'ordre secondaire, lois d'intérêt local par exemple, de concession ou d'exécution de travaux publics, etc. » Pour ces textes, la Chambre des députés statuerait sans appel et en dernier ressort, sans intervention du Sénat. Il conviendrait, en effet, de « simplifier l'expédition de ces sortes d'affaires en renonçant à les porter au Sénat après qu'elles ont déjà subi l'examen de la Chambre »³⁶⁹.

René Goblet proposait, parallèlement, de donner de nouvelles attributions au Sénat dans le domaine du contrôle sur l'action du pouvoir exécutif dans deux domaines importants : les nominations et la politique étrangère. D'abord, concernant les nominations décidées par l'exécutif : « Pourquoi, par exemple, n'admettrait-on pas, à l'exemple de la Constitution américaine, l'intervention du Sénat dans la nomination à certaines hautes fonctions publiques, les ambassades, la Cour de cassation, la Cour des comptes, le Conseil d'État. Le Sénat ferait, pour ces divers emplois, des présentations sur lesquelles le président de la République serait appelé à exercer ses choix »³⁷⁰. Il s'agirait, ensuite, de confier au Sénat « un rôle plus important et plus actif en matière de politique étrangère »³⁷¹, objectif qui passait par la création d'une commission permanente du Sénat avec laquelle le ministre chargé des affaires extérieures serait obligé de se tenir constamment en rapport et qui, « au besoin, partagerait avec le gouvernement la responsabilité des décisions à prendre »³⁷².

Pour Goblet, les aspects bénéfiques de cette nouvelle répartition des compétences entre les deux assemblées seraient indéniables : « En dégageant la Chambre des députés du contrôle incessant du Sénat, en consacrant son autorité souveraine en matière financière comme dans la direction générale de la politique, en lui assurant le dernier mot en toutes autres matières, elle donnerait une large satisfaction aux partisans de l'unité d'assemblée ; et d'autre part, en supprimant la possibilité des conflits sans issue entre les deux Chambres, en dotant le Sénat d'attributions nouvelles qui l'associeraient, pour le plus grand profit du pays, à la haute administration et à la gestion de nos affaires extérieures, elle donnerait à l'institution

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 46 et 47.

³⁶⁹ *Ibid.*, p. 49.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 53.

³⁷¹ *Ibid.*, p. 56.

³⁷² *Ibid.*, p. 59 et 60.

du Sénat une utilité réelle et visible que tout le monde ne lui reconnaît pas aujourd'hui et le consacrerait définitivement dans l'opinion publique »³⁷³.

b – Une transformation profonde de la deuxième Chambre (Jaurès)

En 1888, Jaurès critiquait lui aussi les effets du bicamérisme dans le domaine de la procédure législative. Il considérait que le Sénat « retarde l'œuvre législative, les projets de loi pouvant voyager indéfiniment d'une Chambre à l'autre, sans que la Constitution ait marqué un point d'arrêt »³⁷⁴.

Fidèle à la tradition monocamériste révolutionnaire, Jaurès réclamait la suppression du Sénat, institution non démocratique issue « d'un suffrage non pas seulement indirect, mais restreint, puisque le chiffre des délégués n'est pas proportionnel au chiffre des électeurs ». Pourtant, il reconnaissait les avantages du bicamérisme : selon lui, le Sénat « rend un double service très grand. Il donne à la Chambre le temps de la réflexion et prévient les entraînements législatifs. Il donne aussi le pays le temps de la réflexion, et une surprise d'une heure, un affolement passager, ne peuvent plus précipiter dans la servitude toute une suite de générations ». Aussi, pour conserver ces avantages, Jaurès proposait de « règle[r] » le suffrage universel « sans le mettre en tutelle » : « Toute loi essentielle, toute loi organique serait nécessairement soumise à une double délibération, et, dans l'intervalle des deux délibérations, toutes les organes de la vie politique et sociale du pays, toutes les chambres de commerce et d'agriculture, tous les syndicats patronaux et tous les syndicats ouvriers, toutes les associations politiques fonctionnant en pleine liberté seraient consultés. De la sorte, le pays serait, autant qu'il est possible, tenu au courant de l'œuvre législative ».

Considérant sans doute que cette dernière solution serait difficile à mettre en œuvre concrètement et de manière régulière, Jaurès préconisait de transformer

³⁷³ *Ibid.*, p. 62.

³⁷⁴ « Constitution républicaine », *La Dépêche*, 6 mai 1888. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

fondamentalement la nature de la deuxième Chambre. À travers plusieurs articles parus de janvier 1889 à octobre 1890, il proposait, en effet, la création d'une deuxième assemblée, la *Chambre du Travail*, représentant les citoyens sur la base de leurs activités économiques et sociales. Dans chaque région, tous les membres des catégories agricole, industrielle, commerciale nommeraient un nombre de représentants proportionnel au chiffre des électeurs dans chaque catégorie.

Pour Jaurès, « Les deux Chambres seraient puisées à la même source : le suffrage universel, la souveraineté nationale. Elles n'en ont pas moins une origine distincte, un caractère et un rôle différent. D'un côté, c'est le suffrage universel des citoyens, tous égaux, tous libres, tous confondus, quel que soit leur métier, quelle que soit leur spécialité d'existence, dans un même exercice, dans un même exercice de souveraineté. De l'autre côté, c'est le suffrage universel des travailleurs se rattachant à certaines catégories distinctes de travail, d'intérêt et d'aspiration. D'un côté, c'est la nation dans l'exercice un, dans la majesté une du pouvoir souverain ; de l'autre, c'est la même nation dans l'exercice multiple du travail »³⁷⁵. Mais le député du Tarn ne précisait pas véritablement les attributions qui pourraient être celles de cette « Chambre du Travail » : « Beaucoup d'esprits croient à la nécessité de deux chambres, et j'arrive à penser qu'à condition de leur régler leurs attributions respectives et de dénouer rapidement les conflits, elles sont utiles, soit pour prévenir les violentes secousses de l'opinion, soit pour donner une base suffisante au pouvoir exécutif qui, ne reposant que sur une chambre, vacillerait tous les jours »³⁷⁶. Jaurès ne reprendra pas ces propositions après 1890.

Section 2 – La rationalisation dans le révisionnisme républicain et ministériel néo-radical de l'entre-deux-guerres

Entre les deux guerres, c'est avant tout la droite qui a pris l'initiative de relancer le débat constitutionnel, principalement André Tardieu dans les années 1933-1934. Pour la plupart des responsables politiques des gauches, au premier rang desquels Édouard Herriot pour les radicaux et Léon Blum pour les socialistes, le « voyage à

³⁷⁵ « La Chambre du Travail », *La Dépêche*, 13 janvier 1889.

³⁷⁶ *Ibid.*

Versailles » pour réviser les Lois constitutionnelles de 1875 paraissait aussi bien superflu que potentiellement dangereux. Toutefois, au sein des gauches, une partie des radicaux, principalement ceux regroupés dans le courant dit des Jeunes-Turcs, percevaient, pour sa part, la nécessité de rénover le fonctionnement des institutions et le « modèle républicain » hérité des premières décennies de la III^e République (§1), notamment en recourant à la technique de la rationalisation du parlementarisme (§2).

§ 1 – Un révisionnisme républicain néo-radical attaché au maintien de la souveraineté parlementaire

Le projet de rénovation du révisionnisme néo-radical (A) combinait des propositions institutionnelles particulièrement innovantes, avec un attachement réaffirmé au principe de la prédominance de la Chambre des députés au sein des institutions (B).

A – Les deux foyers du révisionnisme néo-radical

Au sein du courant néo-radical de l'entre-deux-guerres, attaché à moderniser la République dans tous les domaines, il convient d'isoler, à notre sens, la famille de Jouvenel (1) au sein des courants rénovateurs du parti radical (2). En effet, le sénateur Henry de Jouvenel, dont les réflexions avaient été nourries par les écrits de son frère Robert de Jouvenel et son fils, Bertrand de Jouvenel, a tout spécialement réfléchi à la réforme des institutions.

1 – Les Jouvenel

Journaliste, Henry de Jouvenel (1876-1935) avait été élu sénateur de la Corrèze en 1921, réélu à la fin de 1929. Sans être officiellement membre du Parti radical, il était un « compagnon de route du Parti »³⁷⁷. Favorable à une stratégie d'union des gauches,

³⁷⁷ C. Manigand, *Henry de Jouvenel*, Pulim, 2000, p. 95.

il était proche des courants de la gauche du Parti radical, ceux animés dans les décennies 1920 et 1930 par l'ancien Président du Conseil Joseph Caillaux. Sur la question institutionnelle, Henry de Jouvenel se posait en héritier direct des révisionnistes radicaux de la fin du XIX^e siècle, soucieux de *républicaniser* les institutions de 1875. Il devait participer activement au débat constitutionnel provoqué en 1923 par le discours du Président de la République, Alexandre Millerand, à Évreux réclamant une révision constitutionnelle, débat relancé en 1934 sur *la réforme de l'État*.

Les réflexions de Henry de Jouvenel sur les institutions avaient été préalablement nourries par les écrits de son frère Robert de Jouvenel (1882-1924), journaliste, lui aussi lié à la famille radicale et auteur, en 1914, d'un essai remarqué *La République des camarades*. Cet ouvrage décrivait la pratique parlementaire et la pratique ministérielle des années 1900. Il critiquait féroce­ment le mauvais travail législatif tout comme la multitude d'interpellations s'abattant sur l'exécutif. Cette critique portait, d'ailleurs, davantage sur les mœurs du personnel politique que sur les mécanismes institutionnels eux-mêmes, car elle partait du constat principal que « La France n'a plus d'institutions »³⁷⁸. Pour Robert de Jouvenel : « en principe, les pouvoirs continuent à être séparés. Mais ils voisinent. Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'ils ont pris l'habitude de se rencontrer [...] Les pouvoirs ne sont pas confondus. Dieu merci, ils sont seulement très liés »³⁷⁹. Toutefois, *La République des camarades* ne proposait pas vraiment de réformes institutionnelles pour remédier à cet état de fait.

Parmi les Jouvenel, il faut enfin citer Bertrand de Jouvenel (1903-1987), le fils de Henry de Jouvenel, journaliste lui aussi, proche des Jeunes-Turcs du Parti radical et du courant d'Édouard Daladier³⁸⁰. Il publia notamment, en novembre 1928, un ouvrage important, *L'Économie dirigée*³⁸¹, dont un chapitre entier portait sur *la réforme de l'État*.

2 – Les courants rénovateurs du Parti radical

³⁷⁸ R. de Jouvenel, *La République des camarades*, Grasset 1914, réédition Équateurs poche 2012, p. 200.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 20.

³⁸⁰ O. Dard, *Bertrand de Jouvenel*, Perrin, 2008, p. 63.

³⁸¹ B. de Jouvenel, *L'Économie dirigée*, Valois, 1928.

Au sein du parti radical, ce sont principalement les courants rénovateurs des Jeunes-Turcs³⁸² qui défendaient la nécessité d'une révision constitutionnelle. Ils constituaient davantage un regroupement d'individualités qu'un mouvement organisé et homogène au sein du Parti radical. Ce qui les unissait par-dessus tout, c'était un désir de rénovation de l'ordre politique et social en place. Plusieurs mouvances s'entremêlaient dans cette nébuleuse : une sensibilité *réaliste*, proche de l'ancien président du Conseil Joseph Caillaux, rassemble Jean Montigny, Émile Roche ou Bertrand de Jouvenel³⁸³ ; un courant des *Jeunes radicaux*, incarné notamment par Pierre Cot ou Jacques Kayser, et clairement ancré à la gauche du Parti radical.

Dans les luttes internes au sein du Parti radical entre Édouard Herriot et Édouard Daladier, les Jeunes-Turcs devaient majoritairement soutenir ce dernier. Président du Parti radical entre 1927 et 1931, Édouard Daladier se montra désireux de renouveler la doctrine et le programme du Parti. Les Jeunes-Turcs prenaient toute leur part à cette entreprise de rénovation, notamment sur le plan de la réflexion dans le domaine institutionnel. Sous leur influence, le « Parti radical-socialiste fut ainsi le premier grand parti à inclure la réforme de l'État dans son programme puisque le congrès d'Angers (novembre 1928) adopta le rapport sur la réforme de l'État présentée par le jeune député Pierre Cot »³⁸⁴.

B – Les objectifs d'une entreprise révisionniste : rénover le « modèle républicain »

La révision constitutionnelle prônée par les différents foyers du néo-radicalisme répondait à l'objectif de conforter le gouvernement parlementaire, en adaptant les

³⁸² Voir S. Berstein pour qui : « Le phénomène Jeunes-Turcs, qui se manifeste à partir des années 1927-1929, et qui culminera avec la crise qui déchire le radicalisme en 1933-34, n'est pas autre chose que la forme que prend pour le parti radical le vaste mouvement de remise en cause des valeurs sur lesquelles s'était reconstruite la société française au lendemain de la guerre », *Histoire du Parti radical*, t. II, *Crise du radicalisme*, Presses de Sciences-Po, 1982, p. 94.

³⁸³ Ce courant avait élaboré un programme publié en mars 1929 dans deux des organes représentatifs du courant caillautiste : *La Voix* et *La Volonté*

³⁸⁴ F. Monnet, *Refaire la République, André Tardieu, une dérive réactionnaire*, Fayard, 1993, p. 211.

textes constitutionnels issus du compromis de 1875 à la pratique véritable du régime (1) et en rénovant le fonctionnement du parlementarisme traditionnel (2).

1 – Républicaniser les institutions (Henry de Jouvenel)

À l'automne 1923, à Évreux, la prise de position publique du Président Alexandre Millerand en faveur d'une révision constitutionnelle portant principalement sur un renforcement des prérogatives du chef de l'État relança le débat sur l'opportunité d'une réforme constitutionnelle. À l'occasion d'une conférence à l'École des Hautes Études Sociales, au début de 1924, Henry de Jouvenel prit clairement parti pour la révision de la Constitution, trouvant « la réforme du règlement un peu insuffisante »³⁸⁵. Il s'agissait d'en faire bénéficier en priorité le chef du gouvernement.

Pour justifier la mise en œuvre de cette révision, Henry de Jouvenel devait renouer avec la phraséologie propre au révisionnisme radical des années 1880 : « S'agit-il bien de réviser la Constitution ? À vrai dire, ce n'est pas le mot exact. Il s'agirait plutôt de l'établir, car la Constitution de 1875 entre autres défauts, a celui de ne pas exister ». Jouvenel renvoie aux inspirateurs de la Constitution de 1875, comme Prévost-Paradol : « Le fond de sa doctrine [...] il le dit dans *La France nouvelle* : « J'ai cherché des textes constitutionnels qui puissent s'accommoder également de la forme monarchique et de la forme républicaine ». Selon le sénateur de la Corrèze : « À l'heure actuelle, il ne s'agit pas pour nous d'organiser les pouvoirs d'un homme. Il ne s'agit pas de chercher une transition entre la monarchie et la république. Il s'agit, dans notre pensée, du moins dans la mienne, d'organiser véritablement la république et, je dois dire, une république plus forte, c'est-à-dire plus républicaine ».

Pour organiser cette république « plus républicaine », Jouvenel entendait particulièrement constitutionnaliser et « fortifier » la fonction de président du Conseil pour corriger la fausse situation, selon lui, imposée par les principes animant les Lois de 1875 : « Premier principe : un président de la République puissant comme un roi – et le président de la République est parfaitement impuissant. Deuxième principe : Toute l'organisation du gouvernement se fait autour du président de la République, car il n'y

³⁸⁵ H. de Jouvenel, « La réforme politique », in *Les réformes politiques de la France*, Librairie F Alcan, 1924, p. 150.

a pas de président du conseil, le mot même de « président du conseil » n'étant pas prononcé dans la Constitution – et, dans le fait, c'est le président du conseil qui est tout »³⁸⁶.

En 1934, au lendemain des événements du 6 février, un nouvel appel lancé par Henry de Jouvenel en faveur d'une révision constitutionnelle fut encore plus tributaire qu'en 1924 des circonstances de l'époque. Frappée à la fois par une « crise constitutionnelle » et par la « crise économique », la France ne peut, à ses yeux, se « dispenser plus longtemps de réformer ses institutions »³⁸⁷. « Les régimes parlementaires, après avoir magnifiquement résisté à l'épreuve de la guerre »³⁸⁸ semblaient bien impuissants à surmonter les conséquences de la grande crise économique : « Force est bien de reconnaître que toutes les démocraties ont été frappées de la même contagion et ont dû, les unes après les autres, avoir recours à des remèdes analogues » aboutissant à renforcer les prérogatives du pouvoir exécutif aussi bien en Grande-Bretagne, en Belgique et en Autriche qu'aux États-Unis. « À mesure que le temps passe, l'autorité, au lieu de se relâcher, se renforce partout »³⁸⁹.

2 – Rénover le parlementarisme (*Jeunes-Turcs*)

Les Jeunes-Turcs insistaient eux-mêmes sur la rénovation indispensable du régime parlementaire. Mais là où Henry de Jouvenel, resté attaché au parlementarisme individualiste du XIX^e siècle, s'adressait surtout à l'opinion publique, ils allaient porter la revendication d'une révision constitutionnelle au cœur des débats doctrinaux d'un Parti radical, dont les chefs, à l'instar d'Édouard Herriot ou de Joseph Caillaux demeuraient méfiants à l'idée de toucher aux Lois de 1875. Là résidait toute la difficulté de l'entreprise des Jeunes-Turcs : « faire admettre une rénovation des institutions par un parti politique qui s'identifie précisément avec elles et tient toute réforme constitutionnelle pour un coup porté au régime républicain »³⁹⁰.

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 153-155.

³⁸⁷ H. de Jouvenel, « Vers une république forte », *Revue des Vivants*, 1934, p. 487

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 489.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 488.

³⁹⁰ S. Berstein, *Histoire du Parti radical*, t. II, *op. cit.*, p. 111.

Sur le plan intellectuel, leurs réflexions et leurs propositions marquaient clairement une étape importante dans la représentation que se faisaient les gauches du régime parlementaire depuis les débuts de la III^e République. Les Jeunes-Turcs en critiquaient sans appel les dysfonctionnements. Tel a été notamment le cas de Jacques Kayser : « Le Parlement, par la dépendance dans laquelle il se trouve par rapport à ses électeurs, subit la tyrannie d'une somme d'intérêts locaux qui interdit une lucide vision de l'intérêt général. Le gouvernement par la sujétion dans laquelle le Parlement le maintient, abdique en fait son pouvoir entre les mains d'une bureaucratie irresponsable. Ainsi, le gouvernement ne gouverne plus et le Parlement n'exerce plus son contrôle au nom de la nation. Nous demandons l'autorité en haut, aux postes de commandement, la plus large démocratie possible aux postes de contrôle, la technicité aux postes de création »³⁹¹.

Mais cette critique des Jeunes-Turcs, si profonde soit-elle, restait motivée par la volonté de rénover le parlementarisme, et non pas de remettre en cause le principe du gouvernement parlementaire. Selon Jacques Kayser encore, il s'agissait « d'apporter des modifications structurales aux lois constitutionnelles qui nous régissent. En disant cela nous n'entendons pas nous associer aux campagnes de dénigrement tournées contre le régime lui-même, mais ne croyant ni à la pérennité des régimes, ni à l'immortalité des institutions présentes, nous disons nettement que si nous ne réorganisons pas rapidement le système parlementaire, celui-ci sera définitivement condamné »³⁹².

Pierre Cot, rapporteur sur la question de la réforme de l'État, ne disait pas autre chose devant le 26^e Congrès du Parti radical en octobre 1928 : « Il en est de la politique comme de toutes les institutions humaines : un jour arrive où elles faillissent à leur rôle et où il faut les remplacer par d'autres. On dit beaucoup de mal, dans certains milieux, du régime parlementaire. Pour moi, je n'entends pas en faire la critique parce qu'il s'est incorporé en France au régime républicain et qu'il nous a donné la paix et les lois sociales. Mais je crois qu'il faut le rajeunir. Si nous n'entrons pas résolument dans cette voie, le régime parlementaire sera bientôt menacé dans son existence même »³⁹³.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 109.

³⁹² Cité par *ibid.* p. 109.

³⁹³ *Compte-rendu du 26^e Congrès du Parti radical et radical-socialiste tenu à Reims, les 24, 25, 26 et 27 octobre 1929*, p. 72.

§ 2 – La rationalisation du parlementarisme imaginée par le révisionnisme républicain néo-radical

Investiture du président du Conseil par les Chambres, réglementation de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle, exercice conditionné du droit de dissolution (A), la rationalisation du parlementarisme constituait bien la colonne vertébrale du révisionnisme néo-radical. Du point de vue de la procédure législative (B), son projet combinait la création d'une Chambre technique, destinée à assister les travaux du Parlement, vieille antienne déjà présente dans le révisionnisme démocratique de la fin du XIX^e siècle, avec l'idée plus novatrice pour la République parlementaire de donner des prérogatives au gouvernement dans les travaux parlementaires.

A – La réforme de l'organisation du pouvoir exécutif et de ses rapports avec le pouvoir délibératif

Dans sa tentative de rénover l'organisation du pouvoir exécutif (1) et ses rapports avec les assemblées (2), c'est bien sur l'idée de la rationalisation du parlementarisme que le révisionnisme néo-radical s'appuyait en priorité. Toutefois, moins qu'une entreprise inspirée par le constitutionnalisme des États de l'Europe nouvelle³⁹⁴, il faut y voir, à notre sens, un prolongement des réflexions des radicaux du révisionnisme démocratique de la fin du XIX^e siècle.

1 – Le choix affirmé d'un modèle primo-ministériel

Pour Henry de Jouvenel, la révision constitutionnelle devait permettre de réorganiser le pouvoir exécutif en alignant le droit sur les faits : « Que faut-il pour

³⁹⁴ Les révisionnistes néo-radicaux ne font pas référence dans leurs écrits, au moins pour ceux postérieurs à 1928, aux travaux de Boris Mirkine-Guetzévitch.

organiser le pouvoir exécutif ? Aller dans le sens des faits. Les faits, en dépit de la Constitution, ont donné le pouvoir au président du Conseil, et la situation qu'il s'agit de fortifier, dans une vue républicaine, c'est la situation du président du Conseil »³⁹⁵.

Henry de Jouvenel proposait même de « supprimer, par ce temps d'économies, la présidence de République ». D'abord, parce que, pour beaucoup de radicaux, le président de la République reste ce monarque constitutionnel voulu par les inspirateurs des lois constitutionnelles de 1875. Ensuite, « parce que le dualisme de la présidence de la République et de la présidence du conseil est un danger évident. Il est très difficile et très rare que le président de la République et le président du conseil soient parfaitement d'accord ». Dix ans plus tard, en 1934, Henry de Jouvenel proposera, si l'on voulait maintenir le président de la République, que ne lui soit attribuée que la présidence des solennités nationales.

Henry de Jouvenel demandait de « fortifier » le président du Conseil, en le déchargeant d'un certain nombre de charges, parmi lesquelles son portefeuille ministériel. Il s'agissait d'« organiser la présidence du conseil » sur le plan matériel, même si Henry de Jouvenel donnait peu de détails sur cette éventuelle organisation, mais il suggérait notamment de supprimer le poste de ministre de l'Intérieur pour mettre les services de ce ministère, tels « les préfets ou et la sûreté générale à la disposition du président du conseil, parce que c'est lui qui a la direction politique »³⁹⁶.

Pierre Cot, en juillet 1925, sera plus précis s'agissant des moyens de renforcer la présidence du Conseil pour « coordonner les activités administratives et s'occuper de faire résoudre les questions interministérielles » sur le modèle des efforts entrepris par le président du Conseil d'alors, Paul Painlevé. La présidence du Conseil serait étayée sur un sous-secrétariat d'État, divisé en trois sections : politique ; économique et sociale ; juridique et administrative, et auquel s'ajouteraient « des organismes consultatifs, dont certains existent déjà et dont certains sont projetés. Ce sont le Conseil Supérieur de la Défense Nationale, le Conseil National Économique, le Conseil National de la Main d'œuvre, la Commission des Fonctionnaires... »³⁹⁷.

³⁹⁵ H. de Jouvenel, « La réforme politique » in *Les réformes politiques de la France*, op. cit., p. 158.

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 158-160.

³⁹⁷ P. Cot, « La présidence du Conseil », *La renaissance politique, littéraire, artistique*, 18 juillet 1925.

Le Plan de réforme de l'économie et de l'État présenté par les Jeunes-Radicaux en mai 1934, préconisera, lui aussi, pour « réformer notre système politique » d'établir « un gouvernement restreint grâce à un regroupement des ministères, une présidence du Conseil organiquement constituée et ne comportant l'attribution d'aucun portefeuille »³⁹⁸.

2 – *La rationalisation des rapports entre les pouvoirs*

Les solutions proposées par le révisionnisme néo-radical pour rationaliser les rapports entre le gouvernement et les assemblées étaient nombreuses et variées : investiture des Chambres (a), présomption de confiance, dédoublement de la responsabilité ministérielle (b) ou dissolution conditionnée de la Chambre des députés (c).

a – Investiture des Chambres et « présomption » de confiance (Henry de Jouvenel)

En 1924, Henry de Jouvenel réclamait que le président du Conseil « soit investi de la confiance du pays »³⁹⁹. Alors qu'il n'était que « l' élu d'un magistrat irresponsable », il devrait être, désormais, l' élu des Chambres fortes de la confiance du pays. Il précisera en 1934 que le président du Conseil « se trouve dans notre régime électif le seul non-élu. Il est désigné, et est désigné par l'arbitraire [...] Ne tenant pas son pouvoir de l'élection, le président du conseil porte la peine de ce péché originel ». Selon le sénateur de la Corrèze : « En République, l'élection est la source du pouvoir. Il faut y retremper tout chef dont la mission exige un minimum de permanence »⁴⁰⁰.

Henry de Jouvenel liait investiture du Parlement et rationalisation des modalités de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle, en insistant sur le fait que

³⁹⁸ Repris dans le journal *L'Œuvre*, 5 mai 1934.

³⁹⁹ H. de Jouvenel, « La réforme politique » in *Les réformes politiques de la France*, op. cit., p. 161.

⁴⁰⁰ H. de Jouvenel, « Vers une République forte », art. cité, p. 492.

l'investiture du président du Conseil par les Chambres « permettrait de lui donner une confiance qui durerait plus de 24 heures ». Selon lui, « quand le président du conseil est l'envoyé du président de la République devant les Chambres, il n'y a pas de présomption qu'il ait la confiance des Chambres, ou cette présomption est extrêmement légère et repose sur la seule tête du président de la République. Si, au contraire, le président du Conseil était l'élu des Chambres, il serait tout de même naturel de lui donner l'année de confiance qu'on accorde à tous les présidents, aux présidents des Chambres, aux présidents des Commissions, à tous ceux qui sont chargés par les Chambres d'un mandat quelconque »⁴⁰¹.

Ce mécanisme de confiance présumée, selon Henry de Jouvenel, donnerait lieu à un contrôle parlementaire exercé « d'une façon raisonnable », n'empêchant pas le « gouvernement de gouverner » en sortant du « régime des interpellations quotidiennes ». Ainsi, à ses yeux, « le jour où le président du conseil serait élu, on aurait le droit de l'élire pour un an et, le jour où il serait élu pour un an, il n'y aurait plus en fait qu'une interpellation par an, sur la politique générale. On n'aurait la chance de renverser le président du conseil qu'une fois par an. On ne se donnerait plus la peine de l'interpeller pour rien. On serait sûr de ne pas pouvoir prendre sa place »⁴⁰².

Nous retrouvons ici l'idée esquissée par Charles Floquet en 1888, selon laquelle des agencements institutionnels adéquats aboutiraient à conforter la stabilité ministérielle. Mais, à l'inverse du président du Conseil de 1888, Jouvenel ne disait rien d'un encadrement éventuel des modalités dans lesquelles la Chambre des députés pourrait néanmoins être amenée à faire jouer, dans des circonstances exceptionnelles, la responsabilité ministérielle au cours de l'année qui suivrait l'élection ou le renouvellement du président du Conseil.

b – « Dédoublément » de la responsabilité ministérielle et dissolution « conditionnée » (Bertrand de Jouvenel)

⁴⁰¹ H. de Jouvenel, « La réforme politique » in *Les réformes politiques de la France, op. cit.*, p. 161-162.

⁴⁰² *Ibid.*, p. 161-162.

Pour Bertrand de Jouvenel, la stabilité ministérielle espérée viendrait d'abord d'une évolution du système des partis selon une trajectoire proche de celle d'outre-Manche, où « des partis tranchés donnent des majorités solides qui elles-mêmes permettent des gouvernements stables, donc une politique suivie ». Pour autant, Bertrand de Jouvenel ne précisait pas vraiment les conditions dans lesquelles pourrait se mettre en place ce « regroupement de partis ». Il convenait donc, d'après lui, de renforcer cette stabilité produite par le système des partis par le biais d'aménagements institutionnels⁴⁰³.

À l'inverse de son père, Bertrand de Jouvenel ne semblait pas croire que l'investiture du président du Conseil puisse garantir cet objectif. « On a proposé que la Chambre des Députés élise le Président du Conseil, ce qui serait affirmer nettement la sujétion de l'Exécutif au Législatif. La principale objection que l'on ait faite à cette réforme, c'est son inutilité. Le Président de la République choisit en effet le Président du Conseil conformément aux vœux des Chambres »⁴⁰⁴. C'était d'abord sur les modalités de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle que Bertrand de Jouvenel proposait d'agir, en la dédoublant, comme le suggérait déjà Jaurès en 1888. Il considérait, en effet, que « nous avons certainement exagéré la solidarité ministérielle, dans notre pratique constitutionnelle », imputant la chute de certains gouvernements à la sanction donnée par la Chambre à « la politique d'un ministre mineur ». Aussi, Bertrand de Jouvenel proposait-il de dissocier, dans certains cas, une responsabilité ministérielle individuelle de la responsabilité collective du gouvernement. Le Président du Conseil pourrait demander la démission d'un ministre mis en minorité par la Chambre ou « avec qui il ne s'accorde plus ». Dès lors, le gouvernement ne serait amené à se retirer, dans son ensemble, qu'en cas de vote négatif sur « sa politique générale ». C'était, ensuite, en faveur d'un rétablissement effectif du droit de dissolution que militait Bertrand de Jouvenel. Il semblait, cependant, conditionner l'exercice de ce droit de dissolution au fait que le gouvernement soit renversé : « Le Président du Conseil ne tomberait plus que lorsque sa politique générale aurait cessé de plaire. Auquel cas, il y aurait évidemment lieu de consulter le pays par

⁴⁰³ B. de Jouvenel, *L'Économie dirigée*, op. cit., p. 185.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 177-178.

voie de dissolution ». Selon Bertrand de Jouvenel : « Par ces moyens, la continuité de l'exécutif serait assurée dans les limites du possible »⁴⁰⁵.

c – Investiture et dissolution conditionnée (Henry de Jouvenel 1934)

L'évolution de la situation politique entre 1924 et 1934 et l'instabilité ministérielle croissante conduisirent Henry de Jouvenel à revoir le dispositif qu'il préconisait en 1924, et qui reposait sur une présomption de confiance jouant pour une année entière. Il devait reconnaître, en 1934, qu'il était difficile d'écarter l'hypothèse selon laquelle la Chambre mettrait le ministère en minorité au cours de l'année. Aussi, en l'espèce, Henry de Jouvenel, préoccupé de l'équilibre entre gouvernement et Parlement, proposait-il de recourir au mécanisme de la dissolution, marque d'une évolution de l'état d'esprit des républicains les plus affirmés à l'égard de ce dispositif.

Dans ses réflexions sur le droit de dissolution, en 1934, Henry de Jouvenel faisait directement référence aux écrits d'André Tardieu. Toutefois, à l'inverse de ce dernier et de Gaston Doumergue, Henry de Jouvenel conditionnait la mise en œuvre de la dissolution à l'aboutissement effectif d'une procédure de responsabilité sans envisager d'autres hypothèses de mise en œuvre. La dissolution ne pourrait donc intervenir qu'en aval d'un conflit entre le ministère et la Chambre, et non comme un outil de dissuasion. À cet effet, Henry de Jouvenel ne préconisait pas de rendre au président de la République cette prérogative, mais de l'attribuer dans des conditions précises au président du Conseil : « Un président du Conseil élu par les Chambres et mis en minorité par elles dans l'année même de son élection serait fondé, le jour où le Parlement lui infligerait un tel démenti, à en faire juge aussitôt le peuple souverain »⁴⁰⁶.

Après avoir lié élection par la Chambre et présomption de confiance, Jouvenel combinait donc, cette fois, investiture par la Chambre et possibilité de mettre en œuvre le droit de dissolution : « Si le président du Conseil est élu, au moins pour la durée d'une année, et en droit de dissoudre la Chambre au cas où, dans le courant de cette année, celle-ci se trouverait en désaccord foncier avec lui, le pouvoir législatif sera

⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 186.

⁴⁰⁶ H. de Jouvenel, « Vers une république forte », art. cité, p. 493

rendu à sa destinée qui est de contrôler l'Exécutif, mais d'être contrôlé à son tour par le pays, et l'Exécutif retrouvera sa fonction qui est de gouverner »⁴⁰⁷.

Dans l'esprit des révisionnistes néo-radicaux, la réhabilitation du droit de dissolution ne se concevait donc qu'à la condition qu'il soit enchâssé dans un mécanisme de rationalisation de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle. Toutefois, après les événements du 6 février, une partie des radicaux semblaient prêts à admettre le principe d'un droit de dissolution inconditionné. Le Plan de réforme de l'économie et de l'État présenté par les Jeunes radicaux en mai 1934⁴⁰⁸, envisageait, sans précision supplémentaire, l'hypothèse d'un droit de dissolution exercé « par le Conseil des Ministres sans autorisation du Sénat et sous la réserve que la Chambre ait siégé trois mois ». Déjà, au sein de la commission de la réforme de l'État et de la révision constitutionnelle présidée par le radical Paul Marchandeu⁴⁰⁹ à la Chambre des députés, quatre députés radicaux, MM. Marchandeu, Cornu, Mendès France et Potut avaient voté, le 27 avril, la suppression de l'avis conforme du Sénat. Les députés radicaux ont aussi soutenu l'adoption par la commission Marchandeu du principe d'une organisation de la présidence du Conseil, ainsi que celui de la limitation de l'initiative parlementaire en matière de finances publiques.

Au Sénat, Henry de Jovenel et Joseph Paul-Boncour proposaient de créer une commission sur la réforme de l'État équivalente à la commission Marchandeu. Ils se heurtent à la réticence des principaux groupes du Sénat et, en particulier, des sénateurs radicaux⁴¹⁰. Une commission de la réforme de l'État fut finalement établie en juin 1934, mais sans que « la révision constitutionnelle » figure dans son intitulé. Sa présidence serait confiée à Henry Béranger, sénateur de la Gauche Démocratique, Henry de Jovenel et Joseph Paul-Boncour n'en étaient que vice-présidents. Les travaux de la commission devaient s'enliser assez rapidement.

Néanmoins, pour la majorité des radicaux, même ceux favorables à un renforcement des prérogatives gouvernementales, le droit de dissolution demeurerait la marque d'un « pouvoir personnel ». À l'occasion de son congrès annuel, qui se tient du

⁴⁰⁷ *Ibid.*, p. 498

⁴⁰⁸ Repris dans le journal *L'Œuvre*, 5 mai 1934.

⁴⁰⁹ Sur la commission Marchandeu, voir *infra*.

⁴¹⁰ Voir G. Berstein, *Le Sénat sous la III^e République (1920-1940)*, CNRS éditions, 2014, en particulier les pages 301-302.

26 au 29 octobre 1934 à Nantes, le Parti radical adopta à l'unanimité une motion finale qui recommandait la réforme des règlements des Chambres, notamment pour limiter l'initiative des parlementaires en matière de dépenses dans les débats financiers, en imposant qu'une recette correspondante soit prévue, pour fixer des délais à la discussion budgétaire. Les radicaux se refusaient, toutefois, à approuver un aménagement des dispositions constitutionnelles relatives au droit de dissolution. Si la motion votée « estim[ait] que, dans le cas d'un conflit grave soit entre les deux Chambres, soit entre le Gouvernement et la Chambre issue directement du suffrage universel, il apparten[dr]ait au peuple seul d'imposer son arbitrage », l'exercice de cet arbitrage ne devait cependant pas passer par une dissolution propre à « favoriser des entreprises de pouvoir personnel contre les libertés républicaines »⁴¹¹. Aussi, dans la motion, le Parti radical « demand[ait] à son comité exécutif d'étudier et de présenter dans les plus brefs délais un projet de référendum qui, s'exerçant non sur les personnes, mais sur les problèmes en cause, assure, dans l'ordre et la paix publique, la prédominance de l'intérêt national par l'expression de la souveraineté nationale »⁴¹². Cette solution un peu baroque ne sera plus reprise par le Parti radical par la suite. Le 8 novembre 1934, la défection des ministres radicaux qui se refusaient à soutenir le projet de révision constitutionnelle du président du Conseil, Gaston Doumergue, notamment parce qu'il supprimait l'avis conforme du Sénat pour la dissolution, entraîna la démission du gouvernement. La réforme constitutionnelle est, ensuite, abandonnée.

B – L'organisation du travail législatif

Les réflexions du révisionnisme néo-radical sur l'organisation du travail législatif combinaient l'idée nouvelle de donner des prérogatives au pouvoir exécutif en la matière (1), et celle plus traditionnelle, parmi les gauches⁴¹³, d'associer les forces sociales à l'élaboration des textes législatifs (2).

⁴¹¹ *Ibid.*, 301-302.

⁴¹² Citée par E. Herriot, *Jadis*, t. II, *D'une guerre à l'autre 1914-1936*, Flammarion, 1952, p. 467.

⁴¹³ Mais aussi dans les doctrines de la Démocratie chrétienne et du catholicisme social.

I – Le renforcement des prérogatives gouvernementales dans le travail parlementaire

« Fortifier » le gouvernement imposait clairement aux yeux des révisionnistes néo-radicaux de donner à ce dernier davantage de prérogatives dans le travail parlementaire. Dressant, en mars 1929, un tableau particulièrement critique du fonctionnement interne des Chambres, un pontife du Parti radical comme Joseph Caillaux se rendait à cette nécessité : « Depuis un an, les lois financières mises à part, rien n’a abouti. On a instauré le régime de l’inaction, de la contradiction, de la stérilité. Le règlement de l’ordre du jour est un chef-d’œuvre d’incohérence ». Il pointait les délibérations fragmentées : un matin telle question, l’après-midi telle autre, dont l’examen est repris trois jours plus tard quand il n’est pas ajourné. La politique du moratoire alterne avec la politique des points de suspension ». Pour l’ancien président du Conseil : « Comment les adversaires du régime parlementaire ne tireraient-ils pas mouture de ces pratiques désordonnées ? Et la meilleure manière de faire face à une campagne que tous ceux qui sont attentifs aux événements dont l’Europe est le théâtre, jugent redoutable, n’est-elle pas d’obliger le gouvernement à se discipliner et à nous discipliner » ? Dès lors, selon Caillaux, « la tâche primordiale qui nous incombe est d’adapter le régime parlementaire aux transformations que la société a subies et, avant de considérer les évolutions constitutionnelles ou légales que cette formule commande, nous devons dans l’une ou l’autre assemblée corriger nos habitudes, en même temps qu’exiger des gouvernements qu’ils remplissent le rôle qui leur est dévolu : guider le Parlement, conseiller, j’allais dire, imposer l’ordre et la méthode dans les discussions »⁴¹⁴.

Soucieux, lui aussi, de redonner au pouvoir exécutif les moyens de gouverner, Henry de Jouvenel proposa, en 1934, deux aménagements importants de la procédure législative : le premier envisageait « pour éviter de laisser pourrir les projets, [à] fixer un délai au-delà duquel, si les commissions n’ont pas fait de rapport, il sera loisible au gouvernement d’en demander la mise à l’ordre du jour » ; le second tendait à supprimer l’initiative parlementaire en matière de dépenses⁴¹⁵. Il était d’ailleurs défendu par

⁴¹⁴ Discours du Mans du 9 mars 1929, repris dans le quotidien *La Volonté*, 11 mars 1929.

⁴¹⁵ H. de Jouvenel, « Vers une république forte », art. cité, p. 394.

beaucoup de mouvements révisionnistes, à droite ou à gauche, notamment par les Jeunes radicaux dans leur Plan de réforme de l'économie et de l'État⁴¹⁶ présenté en prévision du Congrès du Parti radical à Clermont-Ferrand, les 11, 12 et 13 mai 1934. Mais la grande affaire des révisionnistes néo-radicaux en matière d'organisation du pouvoir législatif et d'amélioration du travail parlementaire, c'était surtout « l'adjonction aux Chambres d'une Chambre technique »⁴¹⁷. Celle-ci aurait pour mission principale d'éclairer les travaux du Parlement, de lui apporter les informations économiques, techniques et statistiques indispensables.

2 – L'adjonction d'une Chambre technique pour améliorer le travail législatif

Les révisionnistes de gauche de l'entre-deux-guerres renouaient ici avec la volonté de leurs prédécesseurs des années 1880-1890 d'intégrer les forces sociales au processus législatif, soit au travers du Conseil d'État refondé réclamé par Floquet et Goblet, soit au travers de la consultation des « organes de la vie politique et sociale » ou de la « Chambre du Travail » proposée par Jaurès.

Dès 1924, Henry de Jouvenel justifiait principalement la création d'une « Chambre technique » par la technicité croissante des questions soumises au Parlement et l'inflation législative. Il entendait faire appel aux organisations professionnelles patronales, ouvrières, agricoles, intellectuelles, qui représentent les « quatre ordres de la production moderne ». Pour Jouvenel, « la République a reconnu aux syndicats un statut social. Il s'agit à l'heure actuelle de leur reconnaître un statut politique, de mettre ces quatre ordres de production en face les uns des autres, et de les enfermer dans une Chambre technique, où ils prépareraient les questions techniques, dégageant ainsi le parlement de tout ce travail préparatoire et ne lui apportant que des lois préparées »⁴¹⁸.

En 1934, Henry de Jouvenel insistera sur le fait que le Conseil national économique créé par un décret du gouvernement Herriot en 1925 « offre d'ailleurs

⁴¹⁶ Repris dans le journal *L'Œuvre*, 5 mai 1934.

⁴¹⁷ H. de Jouvenel, « La réforme politique » in *Les réformes politiques de la France*, op. cit., p. 163.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 166.

l'embryon de l'Assemblée nouvelle, à la condition que son recrutement soit étendu et légalisé, que les quatre ordres de la production, patrons, ouvriers, agriculteurs, travailleurs individuels, y soient également représentés, qu'en matière économique le gouvernement et le parlement soient obligés de le consulter et qu'il puisse défendre son avis devant les Chambres par l'intermédiaire d'un rapporteur comme le bureaux défendent le leur par celui d'un commissaire du gouvernement »⁴¹⁹. Il rejoignait une position déjà défendue par Pierre Cot en novembre 1928 dans son rapport sur la réforme de l'État devant le Congrès du Parti radical à Angers⁴²⁰.

Un autre Jeune-Turc, proche de Caillaux, Émile Roche⁴²¹, préconisait, sans réviser les Lois constitutionnelles, de donner au Conseil national économique « le droit d'initiative » et d'imposer au président du Conseil et aux commissions de « le consulter obligatoirement pour les lois appartenant à son domaine de compétence »⁴²².

En définitive, il devait revenir à Bertrand de Jouvenel de définir le plus précisément les modalités d'une intégration des forces socio-économiques au processus législatif en proposant, pour cela, de « réviser la procédure du vote des lois », particulièrement les lois en matière économique. Leur élaboration serait confiée à une Chambre des Intérêts. La Chambre des députés ne pourrait amender les textes transmis par la Chambre des Intérêts, mais seulement les renvoyer. « Deux textes distincts pourront être soumis au Parlement par la majorité et minorité ». Bertrand de Jouvenel soulignait que « c'est à peu près la Commission législative que Stuart Mill préconisait. Les comités du Congrès qui fonctionnent aux États-Unis jouent le même rôle ».

En ce qui concerne les lois portant sur des matières non économiques, Bertrand de Jouvenel suggérait de « pratiquer autant que possible le même système, le Conseil d'État, le Conseil Supérieur de l'Instruction Publique élaborant les textes ». Il considérait, enfin, que les « lois mineures » – sans donner de définition précise de ces « lois mineures » – ne devraient pas être soumises à une telle procédure. Quant à la procédure budgétaire, Bertrand de Jouvenel proposait de « fixer les dépenses des services ministériels sans entrer dans le détail, ce qui, par ailleurs, nous éviterait ces

⁴¹⁹ H. de Jouvenel, « Vers une république forte », art. cité, p. 496

⁴²⁰ Sabine Jansen, *Pierre Cot, un antifasciste radical*, Fayard, 2002, p. 101.

⁴²¹ Il sera président du Conseil économique et social de 1954 à 1974.

⁴²² S. Berstein, *Histoire du Parti radical*, t. II, *op. cit.*, note 94, p. 110.

innombrables propositions qui surgissent pendant l'examen du budget et retardent le vote ». Jouvenel reconnaissait « la liberté donnée ainsi aux ministres », mais il suggérait que « la Commission des Finances [pourra] être chargée de vérifier les dépenses engagées, et de faire rapport à la Chambre si certaines ne lui paraissent pas justifiées »⁴²³.

En outre, Bertrand de Jouvenel préconisait la suppression du Sénat, institué par les lois constitutionnelles, au profit de la création d'une « Chambre des départements » composée par « une réunion de délégués de tous les conseils généraux, qui siègerait à Paris durant trois semaines, laps de temps suffisant pour que chacun fasse connaître les besoins de son département, sans, pour cela, perdre contact avec lui ». Ainsi, l'architecture du Parlement envisagée par Bertrand de Jouvenel comporterait « trois Chambres : Chambre des Intérêts, Chambre des Départements, Chambre des Députés. La première et la seconde ont pour rôle d'exposer la situation, de réclamer des remèdes. Ce sont des Chambres-Avocates. La première et le Conseil d'État ou de l'Instruction Publique, jouent ensuite le rôle du juge : ramasser dans un texte précis les propositions faites et poser à la Chambre des Députés des questions à quoi elle doit répondre par oui ou par non, tout comme un jury »⁴²⁴.

Autant, sinon plus, c'est au profit de la compétence technique, enfin prise en compte, que devaient jouer les réformes constitutionnelles préconisées par Bertrand de Jouvenel. Reprenant ces propositions antérieures, le Plan de réforme de l'économie et de l'État présenté par les Jeunes radicaux en prévision du Congrès du parti radical à Clermont-Ferrand, le 11, 12 et 13 mai 1934, préconisait dans son 11° de : « Créer un pouvoir économique pour que les fonctions économiques de l'État soient exercées non par des fonctionnaires, mais par des individualités compétentes représentant les intérêts collectifs. Organiser à cette fin une Assemblée économique, les électeurs étant réunis non par circonscriptions géographiques, mais par groupements corporatifs et syndicaux. Lui adjoindre les organismes de renseignement nécessaires à l'exercice de ces fonctions. Confier à cette Assemblée économique, la préparation technique des lois que le Parlement politique seul souverain ne pourrait que voter en bloc ou renvoyer aux

⁴²³ B. de Jouvenel, *L'Économie dirigée*, op. cit., p. 187.

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 188.

fins de nouvelle étude, lui confier également la désignation des représentants de l'État dans les entreprises dirigées par l'État »⁴²⁵.

⁴²⁵ Repris dans le journal *L'Œuvre*, 5 mai 1934.

Conclusion du Chapitre 1^{er} – Similitudes, différences et évolution entre les révisionnismes démocratique et néo-radical

À quarante années de distance, le révisionnisme démocratique des années 1880-1890 et le révisionnisme néo-radical de l'entre-deux-guerres partageaient une ambition commune : assurer dans la Constitution la primauté du Parlement au sein des institutions. Ils renvoyaient à la même représentation du régime parlementaire conçu comme un régime de fusion entre les pouvoirs, à la conception d'une hiérarchie entre eux, et non d'un véritable équilibre, ce qui dérive du rousseauisme et de la tradition révolutionnaire du pays.

Afin d'assurer le bon fonctionnement du régime parlementaire ainsi conçu, le révisionnisme démocratique et le révisionnisme néo-radical préconisaient de recourir à l'idée de la rationalisation du parlementarisme. On peut même estimer que le premier en a jeté les bases fondatrices plusieurs décennies avec les Constitutions de l'Europe nouvelle étudiées par Boris-Mirkine-Guetzévitch. Les mécanismes imaginés – l'investiture par l'Assemblée du président du Conseil réclamée par Jaurès en 1888 et par Henry de Jouvenel en 1924 ; la réglementation des modalités de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle imaginées par Jaurès, par Floquet en 1888 ou par Henry de Jouvenel en 1924 ; la rationalisation du travail législatif en associant les forces économiques et sociales à la procédure d'élaboration des lois défendues par les gauches avancées à la fin du XIX^e siècle ou par les Jeunes-Turcs entre les deux guerres – avaient clairement pour objet de placer le ministère « dans la main du Parlement »⁴²⁶ selon la formule qui était déjà celle de Paradol en 1868, tout en permettant de lutter contre l'instabilité ministérielle, principale faiblesse du parlementarisme français depuis ses origines.

Entre ces deux révisionnismes, attachés au primat de l'ingénierie constitutionnelle pour garantir un bon fonctionnement du régime parlementaire, la nuance principale reposait sur le rôle laissé au pouvoir exécutif. En effet, les propositions des révisionnistes néo-radicaux de l'entre-deux-guerres marquaient une première inflexion du « modèle républicain », en réclamant un rééquilibrage en faveur

⁴²⁶ A. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, op. cit., p. 107.

d'un pouvoir gouvernemental en construction⁴²⁷, un rééquilibrage afin que le gouvernement puisse mieux guider et orienter les travaux des assemblées.

⁴²⁷ Voir N. Roussellier, *La force de gouverner*, *op. cit.*, en particulier sa cinquième partie, « Le nouvel exécutif », p. 411 et s.

Chapitre 2 – Le corpus de la rationalisation du parlementarisme issu du réformisme parlementaire et partisan

Malgré l'apparition du suffrage universel dès 1848, la France est longtemps restée en retard par rapport à ses voisins britannique ou allemand en matière d'organisation partisane. Elle n'a pas eu de véritables partis politiques, au sens d'organisations permanentes et centralisées, avant le début du XX^e siècle. La « cristallisation »⁴²⁸ se fit entre 1901 et 1903, à travers la création de plusieurs grands partis sur l'ensemble de l'éventail politique. Cette « cristallisation » est intervenue pour la préparation ou dans la foulée des élections législatives de 1902, marquées par un véritable affrontement entre deux blocs politiques.

Aux yeux de leurs promoteurs, ces partis devaient permettre aux différents courants politiques de se doter de l'instrument adéquat pour la compétition électorale. Mais pour des socialistes réformistes, tels Jaurès et Francis de Pressensé (Section 1), le rôle joué par les partis serait plus large. Ils étaient convaincus que l'affirmation des disciplines partisans déboucherait, comme en Grande-Bretagne, sur l'établissement d'un régime parlementaire majoritaire, c'est-à-dire un véritable gouvernement par les partis, fonctionnant efficacement. En pratique, en effet, le nouveau système des partis contribua efficacement, mais pas à lui seul, à la relative stabilité ministérielle de la décennie 1900. Trente années plus tard, en 1936, les mêmes réflexions devaient conduire Léon Blum Président du Conseil à placer l'organisation de la majorité forgée par la victoire de la coalition du Front populaire au cœur de ses préoccupations (Section 2).

Pour autant, Jaurès et Pressensé, comme Blum, étaient bien conscients que les insuffisances du système partisan français ne lui permettraient pas d'assurer à lui seul le bon fonctionnement du régime parlementaire. Opposés pour des raisons d'opportunité à la révision des lois constitutionnelles de 1875, ils firent donc porter en priorité, avec plus ou moins de succès, leurs tentatives de réforme reposant sur l'idée de rationalisation du parlementarisme sur les usages et les dispositions règlementaires de la Chambre des députés.

⁴²⁸ P. Avril. *Essais sur les partis politiques*, Payot, 1990, p. 193.

Section 1 – La rationalisation du parlementarisme dans le gouvernement par délégation parlementaire

À la fin de la décennie 1880, le révisionnisme démocratique avait imaginé de réviser la Constitution, en recourant à la rationalisation dans le cadre du régime parlementaire classique mis en place par les Lois de 1875. Cette rationalisation du parlementarisme se serait déployée au sein d'un système politique dépourvu de partis organisés. C'est sans réviser la Constitution, dans le cadre d'un système des partis en cours de cristallisation qu'en 1902 (§2), Jean Jaurès allait cette fois tenter d'améliorer le fonctionnement du régime de la III^e République, en cherchant à mettre en œuvre à travers des usages et des réformes règlementaires, le corpus de la rationalisation conçu en 1888 (§2).

§1 – Le combisme, forme du « gouvernement par délégation parlementaire »

L'expérience du combisme, identifiée au long ministère présidé par Émile Combes entre juin 1902 et janvier 1905 (A) correspond à une pratique du régime parlementaire majoritaire, confortée par l'émergence d'un véritable système des partis organisés. Pendant deux années et demie, Combes put compter sur le soutien d'une majorité solide, cohérente et organisée. La pratique du combisme renvoie à la catégorie du « gouvernement par délégation parlementaire »⁴²⁹ défini par Georges Burdeau (B). Elle en a constitué une des expériences les plus abouties sous la III^e République.

A – Le moment 1902

⁴²⁹ G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. IV, *Les régimes politiques*, op. cit., p. 351.

Placées principalement sous le signe de la confrontation entre les républicains et les monarchistes, opposant deux camps politiques bien délimités, les élections législatives des décennies 1870-1880 avaient pour enjeu principal la question du régime. Elles aussi marquées par le contexte d'un affrontement entre deux blocs, autour de la question religieuse cette fois, les élections législatives de 1902, auraient pu marquer le point de départ d'une véritable structuration au moins bipolaire, à défaut d'être bipartisane, du champ politique de la III^e République, l'affirmation d'une conception du régime parlementaire conçu comme un gouvernement par les partis. Telle était bien la représentation du régime parlementaire de Jean Jaurès (1) principal animateur de la majorité gouvernementale issue des élections de 1902 (2).

1 – Une représentation socialiste du parlementarisme (Jaurès)

À l'inverse d'une partie de ses camarades socialistes indifférents au parlementarisme, Jaurès s'attachait à démontrer que socialisme et parlementarisme devaient aller de pair (a), un parlementarisme refondé et renvoyant désormais à un gouvernement par les partis (b).

a – Socialisme et parlementarisme

Au XIX^e siècle, l'attitude des socialistes « à l'égard du régime parlementaire de la III^e République a été, au départ, distante sinon hostile »⁴³⁰. Ils s'intéressaient peu, en effet, aux questions institutionnelles, le pouvoir politique ayant vocation à disparaître au sein de la future société socialiste. Le socialisme constituait d'abord une doctrine sociale avant d'être une doctrine politique. Ses partisans concevaient l'action parlementaire comme étant principalement un moyen de propagande destiné à populariser leurs idées. Parvenus en 1893 à constituer un groupe parlementaire autonome à la Chambre, les socialistes entendaient surtout s'en servir comme un moyen d'opposition, utilisant toutes les techniques parlementaires, y compris l'obstruction,

⁴³⁰ G. Grunberg, *La loi et les prophètes, les socialistes français et les institutions politiques*, CNRS éditions, 2013, p. 11.

pour combattre les gouvernements bourgeois⁴³¹. Cette attitude combative culmina au Palais-Bourbon, au moment du débat sur les « *lois scélérates* » anti-anarchistes en 1894⁴³².

En 1899, dans les tumultes de l'affaire Dreyfus, le groupe socialiste devait éclater entre les socialistes réformistes qui appuyaient le gouvernement Waldeck-Rousseau et les « guesdistes » du groupe socialiste révolutionnaire, marxistes orthodoxes qui refusaient de soutenir un gouvernement bourgeois. Pour les guesdistes, les menaces pesant sur les institutions et portées par le révisionnisme nationaliste⁴³³, ne suffisaient pas, en effet, à justifier que le parti socialiste s'intègre au jeu des coalitions parlementaires, même au nom de la « Défense républicaine ». Au contraire, les socialistes réformistes mettaient d'abord en avant la préservation des institutions républicaines. Jaurès justifia cette position, le 26 novembre 1900, à Lille, à l'occasion d'un débat avec Jules Guesde devant les militants socialistes : « De ce que le Parti Socialiste est foncièrement, essentiellement, un parti d'opposition à tout le système social, il ne résulte pas que nous n'ayons à faire aucune différence entre les différents partis bourgeois et entre les différents gouvernements bourgeois qui se succèdent (...) c'est le devoir des socialistes, et quand la liberté républicaine est en jeu, quand la liberté de conscience est menacée, quand les vieux préjugés qui ressuscitent les haines de race et les atroces querelles religieuses des siècles passés paraissent renaître, c'est le devoir du prolétariat socialiste de marcher avec celle des fractions bourgeoises qui ne veut pas revenir en arrière »⁴³⁴.

⁴³¹ Eugène-Melchior de Vogüé, député de l'Ardèche, décrit ainsi, l'action du groupe socialiste en 1894 : « La Chambre actuelle doit les traits les plus caractéristiques de sa physionomie à la formation d'un nouveau parti parlementaire, le parti socialiste. Du point de vue de l'art, c'est une admirable opposition. L'observateur impartial a pu croire, à certains jours, que nos collègues socialistes menaient la Chambre. Leur pesée est constante, violente, on la subit en s'indignant, mais on la subit. L'activité forcenée de ce groupe, son entrain dans l'attaque, sa cohésion jusqu'à présent parfaite, lui font dans tous nos débats une place hors de proportion avec sa force numérique. (...) Ces Messieurs ont égalé du premier coup les Irlandais dans la science de l'obstruction ; tantôt en se relayant à la tribune pendant de longues heures ; tantôt en éternisant le débat par de fastidieux scrutins à cette même tribune » : « Explorations parlementaires », *Revue des Deux Mondes*, 1894, p. 214-215.

⁴³² En réaction à l'obstruction conduite par les députés modérés en tirèrent d'ailleurs la conclusion qu'il fallait revoir en profondeur les méthodes du travail parlementaire, voir *infra*.

⁴³³ Voir les travaux de B. Joly, *Histoire politique de l'affaire Dreyfus*, Fayard, 2014 et *Déroulède, l'inventeur du nationalisme*, Perrin, 1999.

⁴³⁴ « Les deux méthodes », discours reproduit dans *Œuvres de Jean Jaurès*, t. 8, précité, p. 338 et s.

Avant tout, « le jaoussisme [était] une conception politique du socialisme »⁴³⁵ devait souligner plus tard Boris Mirkine-Guetzévitch. Selon ce dernier, l'attachement du député du Tarn au parlementarisme participait de la tradition de la Révolution française : « Pour Jaurès, le prolétariat continuait l'œuvre des bourgeois révolutionnaires, l'œuvre de 1789. C'est pourquoi son socialisme qui dérivait des tempêtes de la Convention n'était pas étroitement économique »⁴³⁶. Au sein d'un mouvement socialiste au mieux indifférent, voire hostile à l'égard du parlementarisme, Jaurès incarnait un « socialisme républicain parlementaire »⁴³⁷, véritablement soucieux de promouvoir le régime représentatif. Ainsi, en 1900, préfaça-t-il la traduction française de l'ouvrage de Karl Kautsky *Parlementarisme et socialisme, Étude critique sur la législation directe par le peuple*⁴³⁸ qu'il présentait comme une véritable « défense du parlementarisme au point de vue socialiste » : Kautsky « démontre qu'il est faux que le régime représentatif et plus précisément le régime parlementaire soient la forme naturelle de la domination bourgeoise. La vérité c'est que ce régime peut s'adapter aussi bien au gouvernement de la démocratie qu'au gouvernement de l'oligarchie bourgeoise »⁴³⁹. Et Jaurès de souligner que le grand théoricien du socialisme allemand ne reconnaissait « pas l'incompatibilité du parlementarisme et du socialisme, mais qu'il prévo[yait même], en pleine victoire socialiste, le fonctionnement nécessaire du parlementarisme »⁴⁴⁰.

À la veille des élections législatives de janvier 1902, Jaurès devait dresser un bilan favorable du soutien apporté par les réformistes au gouvernement Waldeck-Rousseau, considérant qu'il avait emporté des effets largement favorables pour les idées socialistes comme pour le bon fonctionnement du régime parlementaire : « La preuve est faite, par la durée d'un gouvernement haï des droites, que la stabilité gouvernementale peut être assurée par les partis de gauche. Et l'éducation politique de la France républicaine et prolétarienne a fait un progrès décisif. La démocratie et le

⁴³⁵ Boris Mirkine-Guetzévitch, « Réflexions sur la Troisième », *Revue Politique et Parlementaire*, 1951, p. 249.

⁴³⁶ *Ibid.*, p. 248.

⁴³⁷ G. Grunberg, *La loi et les prophètes, les socialistes français et les institutions politiques*, *op.cit.*, p. 12.

⁴³⁸ K. Kautsky, *Parlementarisme et socialisme, Étude critique sur la législation directe par le peuple*, Librairie du Parti socialiste, Bibliothèque d'études socialistes, 1900.

⁴³⁹ Préface au livre de Karl Kautsky, *Parlementarisme et socialisme*, Librairie G. Jacques, 1900, p. VI.

⁴⁴⁰ *Ibid.*, p. IX.

socialisme reconnaissent de plus en plus qu'aux crises répétées et confuses qui ont dévoré en pure perte tant d'énergie, doit succéder un régime d'action continue, par la formation de majorités réformatrices solides évoluant vers un idéal toujours plus hardi »⁴⁴¹.

b – Une conception du régime parlementaire comme gouvernement par les partis

Le régime parlementaire français semblait connaître en ce début du XX^e siècle une mutation profonde sur laquelle Léon Blum entendait mettre l'accent à travers un article sur *Les élections de 1902* écrit pour *La Revue de Paris*, mais finalement non publié : « Demain, dans presque toutes les circonscriptions de France, on votera pour ou contre le gouvernement Waldeck-Rousseau, tout comme les députés, durant la législature, ont voté, non pour ou contre telle loi, mais pour ou contre le ministère. Voilà le fait neuf »⁴⁴². Léon Blum, résumant les grands débats de la législature écoulée, soulignait : « On conçoit que, le débat s'étant ainsi établi et ce débat étant extrêmement grave, le Parlement ait acquis ce qui lui avait manqué jusque-là, à savoir une minorité unie et une majorité disciplinée. Des groupements ont pu se constituer avec une alliance commune, une tactique lucide et cohérente. Des alliances durables se sont conclues. C'est un fait récent et nouveau dans l'histoire du Parlement républicain. Pour s'en convaincre, il suffirait d'évoquer l'état du personnel politique vers 1896. Le hasard des circonstances, des combinaisons et des intérêts poussait l'un de la gauche radicale à la gauche démocratique, ramenait l'autre du radicalisme avancé aux confins du centre droit. Des associations fugitives se formaient et se rompaient, et les orages, soufflant selon leur caprice, déposaient tour à tour le même ministre aux extrémités opposées de la grève parlementaire »⁴⁴³.

Le contexte politique et institutionnel du début des années 1900 était aussi largement différent de celui des premières réflexions constitutionnelles de Jaurès intervenues à la fin des années 1880. L'éventualité d'une révision constitutionnelle,

⁴⁴¹ « Deux discours », *La Petite République*, 15 janvier 1902.

⁴⁴² *L'Œuvre de Léon Blum*, t. I, (1891-1905), Éditions Albin Michel, 1954, p. 493.

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 495.

largement prônée par les gauches dans les premières années du régime, était devenue à leurs yeux un tabou depuis la campagne révisionniste des nationalistes antidreyfusards à la fin du siècle. Dans le même temps, un véritable système partisan, à l'instar de celui que Jaurès appelait de ses vœux quinze ans plus tôt, commençait à se mettre en place, favorisé par l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations mais aussi par les reclassements politiques provoqués par l'affaire Dreyfus. L'année 1901 vit la naissance, dans la perspective des élections législatives à venir, du Parti Républicain-Radical et radical-socialiste et de l'Alliance Républicaine Démocratique, parti des progressistes ralliés à Waldeck-Rousseau. En mars 1902, Jaurès avait fondé le Parti Socialiste Français (PSF) pour rassembler les socialistes réformistes qui avaient soutenu le gouvernement de Défense Républicaine, tandis que les socialistes anti-ministériels créaient le Parti Socialiste de France.

C'est à l'intérieur du Parti Socialiste Français, que se trouvaient les chefs socialistes les « plus porteurs d'une culture parlementaire au sein du socialisme français »⁴⁴⁴ tels Jaurès ou Francis de Pressensé. Ce dernier, journaliste proche du premier, était le fils d'Edmond de Pressensé, député à l'Assemblée nationale de 1871, puis sénateur inamovible du Centre-Gauche. Longtemps proche de la mouvance modérée, Pressensé s'était rapproché des socialistes au moment de l'Affaire Dreyfus. Il devait être élu député socialiste du Rhône en 1902, au moment du retour de Jaurès à la Chambre après une parenthèse de quatre années.

Aux yeux des socialistes réformistes, l'organisation des partis apparaissait comme l'élément devant structurer le parlementarisme. Avant son passage au socialisme, dans un long article intitulé « La République et la crise du libéralisme » publié dans la *Revue des Deux Mondes* en février 1897, Francis de Pressensé avait développé sa vision du régime parlementaire, expliquant pourquoi, à son sens, le régime parlementaire n'existait pas vraiment en France à cette date. En effet, pour lui, les « traits [...] les plus apparents » du parlementarisme que sont « l'existence d'assemblées délibérantes électives, le vote du budget et des lois, le gouvernement par un cabinet dans la législature et solidairement responsable devant elle » ne suffisent pas. Le régime parlementaire « n'a pas seulement un corps, il a une âme ; – et c'est le gouvernement

⁴⁴⁴ G. Candar, « Comment le parlementarisme s'est nourri du socialisme », *Parlement(s)*, n° 6, 2006, p. 82.

du pays par des partis organisés, en possession de la majorité et par l'intermédiaire d'un cabinet qui est leur délégué et leur chef »⁴⁴⁵.

Ainsi, pour parvenir à un meilleur fonctionnement du parlementarisme, Jaurès mettait, désormais, davantage l'accent sur le « facteur politique », sur l'organisation de la majorité et sur la réforme des méthodes parlementaires que sur l'ingénierie constitutionnelle : « La vie parlementaire n'est forte que là où les partis sont nettement organisés, et où les responsabilités sont bien précises »⁴⁴⁶.

2 – La transformation de la majorité électorale en majorité ministérielle en 1902

Les élections législatives des 27 avril et 11 mai 1902 se sont tenues sur fond de bipolarisation de la vie politique autour d'un mot d'ordre : pour ou contre le gouvernement Waldeck-Rousseau de Défense républicaine, soutenu depuis 1899 par le Bloc des gauches. Ce dernier l'emporta, mais l'appoint de la trentaine des députés socialistes réformistes élus derrière Jaurès s'avérait nécessaire pour bâtir une majorité ministérielle pérenne qui gouvernerait pendant l'ensemble de la législature (a) au moyen, notamment, d'une Délégation des gauches (b).

a – L'idéal d'un gouvernement de législature

Au lendemain des élections, Jaurès insistait auprès de ses camarades socialistes pour que les socialistes réformistes, parties prenantes de la majorité électorale victorieuse, contribuent pleinement à la formation d'une majorité ministérielle, pour qu'ils utilisent efficacement l'outil parlementaire afin de mettre en œuvre autant que possible des pans du programme socialiste : « Et puis il y a un autre résultat encore que nous avons conquis ; c'est que dans notre pays où, en attendant l'organisation définitive de l'ordre socialiste, le parlement quel que contesté qu'il puisse être, est, malgré tout,

⁴⁴⁵ « La République et la crise du libéralisme », *Revue des Deux Mondes*, 15 février 1897, p. 765 et s.

⁴⁴⁶ « En pleine clarté », *La Petite République*, 23 octobre 1903.

la seule forme possible de la discussion nationale et, par conséquent, de la liberté républicaine, c'est que ce parlement qui avait été discrédité et abaissé par la multiplicité de crises stériles qui servaient non pas la révolution, mais le césarisme, c'est que ce parlement, pour la première fois, a donné l'exemple pendant trois années, malgré toutes les tentatives, tous les assauts et tous les pièges, d'un esprit de suite, d'une continuité, d'une stabilité gouvernementale d'autant plus remarquable que c'est pour la première fois depuis trente ans qu'un ministère a duré trois années. Il a duré trois années, non pas en s'appuyant sur l'immobilisme des partis conservateurs, mais sur les forces mouvantes des partis démocratiques. Et je dis que c'est là, non seulement pour la liberté, mais pour la justice sociale, un précédent que nous avons le droit et le devoir de retenir, et ce sera à nous, en forgeant peu à peu la solidité et la souplesse de cet instrument parlementaire, ce sera à nous de le remettre puissant et souple aux mains du prolétariat pour qu'il s'en serve en vue de créer toujours plus de justice sociale »⁴⁴⁷.

Les conditions de la transformation de la majorité électorale « républicaine » en majorité ministérielle étaient bien au cœur des préoccupations de Jaurès. Pour lui, il s'agissait d'établir un gouvernement de législature : « C'est de l'intérêt de la République que la Chambre nouvelle fasse immédiatement, et pour toute la législature, un pacte de travail et de réforme avec un gouvernement capable de durée »⁴⁴⁸.

À la veille de la réunion de la nouvelle Chambre des députés, le chef de file des socialistes réformistes indiquait les modalités concrètes que pourrait prendre ce « pacte » majoritaire : « c'est sur un programme de réformes politiques et sociales que se formera le gouvernement de demain ; il importe au plus haut point qu'il soit solide, homogène et durable. Il faut qu'il apporte à la Chambre un programme de travail étendu et précis à la fois, et qu'un contrat ferme intervienne sur le minimum des réformes à accomplir afin que la stabilité ministérielle inaugurée par le ministère Waldeck-Rousseau pour la défense républicaine et pour un commencement d'action réformatrice se continue [...]. Stabilité, continuité, efficacité : voilà quelle devrait être la devise commune de la majorité et de son gouvernement »⁴⁴⁹. Jaurès y revînt, quatre jours plus tard : Le gouvernement « ne pourra vivre et agir que si la majorité républicaine adopte

⁴⁴⁷ *L'action du parti socialiste au Parlement et dans le pays*, Parti socialiste français, 1902, p. 35.

⁴⁴⁸ « Réunion plénière », *La Petite République*, 18 mai 1902.

⁴⁴⁹ « Journée décisive », *La Petite République*, 3 juin 1903.

d'emblée une méthode de travail vigoureuse et rationnelle. Les problèmes à résoudre surabondent. Ils sont vastes et difficiles. [...] Sans doute, c'est la tâche du gouvernement de tracer un plan général d'action, de le maintenir, mais il pliera sous la surcharge des besognes et des combats, si la majorité républicaine et démocratique ne se prête pas, par une libre et volontaire discipline, aux lois de l'action collective »⁴⁵⁰.

b – La mise en place d'une Délégation des gauches

Dès la mi-mai, pour préparer l'élection du président et des vice-présidents de la Chambre et consolider la majorité parlementaire, Jaurès avait réclamé la mise en place d'une Délégation des gauches, organe qui avait déjà existé, mais de façon beaucoup plus informelle sous le ministère Waldeck-Rousseau⁴⁵¹. Cette délégation devait se réunir, pour la première fois, le 31 mai 1902, comprenant alors sept délégués de l'Union démocratique, formation du centre, six délégués de la Gauche radicale, six délégués du groupe radical-socialiste et cinq délégués du groupe socialiste parlementaire dont Jaurès, Pressensé et Aristide Briand.

Cette Délégation des gauches devait devenir pérenne après les élections internes à la Chambre et s'affirmer très vite, selon les souhaits de Jaurès, comme l'outil principal d'un dialogue permanent entre le gouvernement et la majorité parlementaire⁴⁵². Ainsi, le 3 juillet, Jaurès devait-il saluer l'initiative du nouveau président du Conseil, Émile Combes de rencontrer les membres de la Délégation « pour dialoguer avec eux au sujet des questions qui, à la rentrée, seront à l'ordre du jour de la Chambre [...] C'est une méthode excellente, imitée de la pratique parlementaire anglaise. Elle laisse absolument intactes l'initiative et la responsabilité du gouvernement puisque, après cette consultation, il cherche et propose les dispositions

⁴⁵⁰ « Méthode de travail », *La Petite République*, 7 juin 1902.

⁴⁵¹ Selon Julien Bouchet, une délégation des gauches s'était réunie à plusieurs reprises en octobre 1900 pour étudier le projet sur le contrat d'association, mais cette pratique n'avait pas été véritablement pérennisée : J. Bouchet, *La République irréductible*, Atlande, 2018, p. 37.

⁴⁵² La Délégation des gauches se réunissait régulièrement pour organiser les travaux parlementaires, en déterminer le calendrier, préparer l'examen et la discussion des textes de loi et favoriser leur aboutissement. Elle avait aussi pour mission d'assurer une majorité au gouvernement, notamment en rédigeant des ordres du jour cosignés par les quatre groupes de la majorité et qui seraient proposés au vote dans l'hémicycle. Voir *infra* et J. Bouchet, *ibid.*, p. 37 et s.

législatives qui lui paraissent répondre le mieux à la pensée commune de la majorité et à l'intérêt général du pays républicain. Elle laisse intactes aussi l'initiative et la responsabilité des différents groupes, qui ne renoncent nullement à faire prévaloir leurs solutions propres »⁴⁵³. Le chef du Parti Socialiste Français considérait « nécessaire ce contact entre le gouvernement et la majorité » et profitable « que ni les projets du gouvernement ne soient une surprise pour la majorité, ni les idées de la majorité une surprise pour le gouvernement. Ainsi, les propositions de loi formulées par le gouvernement peuvent coïncider le plus exactement possible avec l'axe de la majorité, avec la ligne de ses tendances et de ses idées directrices ». C'est une véritable coordination du gouvernement et de sa majorité qu'il appelait de ses vœux : « Et d'autre part, les amendements ou contre-projets que les différents groupes se réservent de défendre peuvent ou atténuer, ou accentuer les projets du gouvernement ; ils n'en contrarient jamais l'économie générale, et tout le danger d'aboutir à la confusion ou au néant est écarté ».

Émile Combes devait insister, dans ses *Mémoires*, sur l'importance de la Délégation des gauches. Elle « était un des rouages essentiels, ce n'est pas assez dire, elle était le rouage essentiel de mon système politique. Elle m'assurait le concours de tous les groupes de gauche, dont l'union m'était indispensable pour vaincre les résistances des autres groupes et réaliser le programme de réformes que je m'étais tracé en prenant le pouvoir »⁴⁵⁴.

B – Le « gouvernement par délégation parlementaire »⁴⁵⁵

Au début du XX^e siècle, l'expérience combiste (1) fut un moment majeur de l'histoire du parlementarisme en France. Elle sembla marquer le passage d'un parlementarisme classique à une forme particulière du parlementarisme majoritaire, le « gouvernement par délégation parlementaire ». Au-delà de ses partisans, aussi bien les

⁴⁵³ « Bonne méthode », *La Petite République*, 3 juillet 1902. Les citations qui suivent sont issues du même article.

⁴⁵⁴ É. Combes, *Mon ministère, Mémoires. 1902-1905*, Plon, 1957, p. 228.

⁴⁵⁵ G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. IV, *Les régimes politiques*, op. cit., p. 351.

adversaires du combisme, qu'une partie de la doctrine, perçurent cette évolution potentielle de la III^e République (2).

1 – La pratique du combisme

L'expérience du combisme correspond à un moment très particulier de l'histoire de la III^e République (a). Elle prenait place dans une longue période de relative stabilité ministérielle⁴⁵⁶ et laissait augurer d'une possible mutation du parlementarisme français (b).

a – Le combisme, forme du « gouvernement par délégation parlementaire »

L'expérience du combisme renvoie à la pratique du « gouvernement par délégation parlementaire » définie par Georges Burdeau dans sa typologie des « gouvernements délibératifs »⁴⁵⁷, parmi lesquels il distingue deux catégories : « les gouvernements unitaires »⁴⁵⁸ et « les gouvernements mixtes »⁴⁵⁹.

Les premiers « sont ceux où l'état des forces politiques, en dépit de leur multiplicité officiellement reconnue par les institutions en vigueur, permet la formation d'une autorité gouvernementale homogène »⁴⁶⁰, c'est-à-dire en pratique, pour l'essentiel, ceux qui connaissent le bipartisme. Parmi ces « gouvernements unitaires », Georges Burdeau opère une distinction entre « gouvernement présidentiel » et « gouvernement de cabinet ». Il considère qu'« il y a gouvernement de Cabinet lorsque le ministère, Comité du parti qui dispose de la majorité dans les assemblées, dirige la vie politique du pays, sous réserve d'obtenir du Parlement l'autorité nécessaire pour conduire les affaires publiques. La division du Pouvoir est réalisée selon une hiérarchie des

⁴⁵⁶ Entre 1899 et 1909, la III^e République connut trois longs gouvernements, Waldeck-Rousseau (1899-1902), Combes (1902-1905) et Clemenceau (1906-1909) à peine entrecoupée par les cabinets Rouvier (1905-1906) et Sarrien (1906).

⁴⁵⁷ G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. IV, *Les régimes politiques*, op. cit., p. 348.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p. 348.

⁴⁵⁹ *Ibid.*, p. 351.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 348.

compétences qui attribue au Cabinet l'impulsion et la décision et donne à l'assemblée la délibération et le contrôle. [...] Le gouvernement de Cabinet supposant la concordance des trois termes : opinion, majorité, Cabinet, peut être qualifiée également : gouvernement d'opinion »⁴⁶¹.

Le parlementarisme des premières décennies de la III^e République ne se rattachait pas à la catégorie du gouvernement de cabinet, incarné principalement par le modèle britannique. L'autorité gouvernementale restait clairement subordonnée au Parlement. Ainsi, la République n'était-elle pas parvenue, malgré les appels de Gambetta dès 1873, à établir ce « jeu régulier de ces deux grands partis qui doivent se partager les membres d'une société bien réglée : le parti des esprits novateurs et progressistes, et le parti des plus timides et plus conservateurs. C'est dans le balancement exact de ces deux partis que peut se maintenir le véritable équilibre qui fait seul l'ordre dans l'État »⁴⁶².

Selon Georges Burdeau, « les gouvernements mixtes [...] se caractérisent en ceci que l'état des forces politiques dans le pays, et particulièrement la multiplicité des partis jointe à leur intransigeance, conduit à une division du pouvoir essentiellement instable. La délibération y appartient sans doute toujours aux assemblées, mais l'impulsion et la décision y sont, selon la conjoncture, tantôt le privilège du Parlement et tantôt l'apanage du ministère »⁴⁶³. L'adjectif mixte que Georges Burdeau utilise pour qualifier cette forme de gouvernement a pour objet de mettre en valeur tout à la fois l'alternance et la concurrence du ministère et du Parlement dans la maîtrise de la fonction gouvernementale.

C'est bien à cette catégorie de « gouvernements délibératifs » que se rattache la III^e République. Au sein de cette catégorie, Georges Burdeau distingue « deux types de structure gouvernementale très différentes [...] le gouvernement par délégation parlementaire et le gouvernement d'assemblée »⁴⁶⁴.

Le gouvernement d'assemblée « est celui où la totalité du Pouvoir demeure concentrée dans le Parlement qui ne tolère qu'une division technique de son exercice.

⁴⁶¹ *Ibid.*, p. 349.

⁴⁶² L. Gambetta, *Discours et plaidoyers politiques III 1872-1873*, Charpentier, 1881, p. 340.

⁴⁶³ G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. IV, *Les régimes politiques*, op. cit., p. 351.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, p. 351.

Le Cabinet est alors l'agent d'exécution des décisions prises par l'Assemblée »⁴⁶⁵. Si ce modèle renvoie largement aux aspirations développées par les révisionnistes des gauches à la fin du XIX^e siècle tel que René Goblet, Georges Burdeau considère que « la III^e République n'a jamais connu le gouvernement d'assemblée. Si soumis que le ministère ait été parfois à l'égard de la Chambre, sa docilité ne s'est jamais traduite par l'obligation juridique de demeurer en place pour y accomplir une politique que ses membres réprouvaient. Il n'était pas libre d'agir, mais, en tous cas, il était libre de s'en aller »⁴⁶⁶.

Georges Burdeau définit le « gouvernement par délégation parlementaire » comme étant « celui qui est réalisé lorsque la majorité parlementaire, elle-même résultat d'une coalition de partis, délègue au Conseil des ministres l'autorité nécessaire pour remplir la fonction gouvernementale dans le cadre d'un programme général dressé au moment de son investiture et à charge pour le Cabinet d'obtenir l'adhésion du Parlement à la politique qu'il suit »⁴⁶⁷. Selon lui, « ce qui distingue fondamentalement le gouvernement de Cabinet du gouvernement par délégation parlementaire, c'est que, dans le premier, le ministère est le chef du parti majoritaire, tandis que, dans le second, il est le produit de la majorité. Chef de parti, chef de majorité, le Premier ministre du gouvernement de Cabinet jouit d'une autorité à laquelle ne peut prétendre son collègue du gouvernement par délégation parlementaire qui n'est que le pivot d'une coalition, le support d'un programme gouvernemental où s'inscrit l'instable et idéal compromis entre des programmes de partis »⁴⁶⁸.

Émile Combes inscrivait clairement sa pratique gouvernementale dans ce modèle du gouvernement par délégation parlementaire, et le revendiqua dans un discours

⁴⁶⁵ *Ibid.*, p. 351

⁴⁶⁶ G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. V, *l'État libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, LGDJ, 1953, p. 744. D'ailleurs, en 1903, Jaurès insistait sur l'importance de la fonction gouvernementale : « Mais si ces délibérations et réunions de la majorité peuvent aider le gouvernement, organe de l'action commune, elles ne le dispensent pas, elles ne peuvent le dispenser de sa fonction propre. C'est lui qui est, entre les diverses tendances des groupes d'une majorité qui n'est point pleinement homogène, l'arbitre nécessaire et responsable de l'action commune. C'est à lui qui regardant l'ensemble du pays républicain, comprenant les conditions de l'œuvre qu'il a mission d'accomplir, doit arrêter un plan et le proposer sous sa responsabilité aux groupes de la majorité. S'il ne le faisait pas, la majorité perdrait toute force d'impulsion et d'action : elle ne serait plus bientôt qu'un marais stagnant » (« Majorité et gouvernement », *La Petite République*, 3 novembre 1903).

⁴⁶⁷ G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. IV, *Les régimes politiques*, op. cit., p. 351.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 352.

prononcé à Clermont-Ferrand, le 19 octobre 1903 : « Il se peut que j'ai du rôle d'un chef de gouvernement une conception peu flatteuse pour certains amours-propres. Mais je me fais difficilement à l'idée d'un président du Conseil républicain qui mène la majorité où bon lui semble sans lui fournir aucune indication préalable de ses volontés et de ses vues [...]. Un ministère républicain n'a et ne peut avoir d'autorité que celle qu'il tient du libre consentement des Chambres et le consentement des Chambres implique un accord absolu de pensées, une communauté parfaite de sentiments entre elles et le gouvernement. Il n'y a pas de gouvernement possible sans cet accord, sans cette entente préalable entre le ministère et sa majorité. L'entente se fait sur un programme accepté de part et d'autre. Quant à moi, je m'inquiète peu de savoir si c'est le ministère qui mène ou qui est mené, quand il applique le programme arrêté »⁴⁶⁹. En réalité, dans la coulisse, le président du Conseil paraissait, cependant, largement tirer les ficelles de ce système politique si l'on en croit l'analyse développée dans ses notes journalières, en août 1902, par le Secrétaire général de l'Élysée, Abel Combarieu, à propos de Combes : « Son habileté consiste à ne pas proposer spontanément des décisions de violence, mais à les faire demander par les groupes républicains, qu'il a soin de travailler dans le tête-à-tête de son cabinet ou des couloirs, et à s'y ranger ensuite pour déférer aux volontés de sa majorité »⁴⁷⁰.

Du côté de la majorité parlementaire, le député du Parti Socialiste Français, Alfred Gérault-Richard, directeur de *La Petite République*, notamment, revendiquait également une pratique conforme au « gouvernement par délégation parlementaire » : « Prenons note que [le président du Conseil] ne se donne point comme le chef infaillible de la majorité républicaine mais comme son auxiliaire le plus zélé et son agent d'exécution le plus fidèle. Il n'a d'autre ambition que de l'aider à donner enfin satisfaction à la démocratie »⁴⁷¹. Un an plus tard, au moment où Émile Combes échoua à mettre en place une délégation des groupes de la majorité au Sénat face à l'opposition de Waldeck-Rousseau et des progressistes, Girault-Richard réaffirmait : « Ceux des modérés qui blâment un tel système et font grief au chef du gouvernement de s'y rallier

⁴⁶⁹ Discours prononcé à Clermont-Ferrand, le 19 octobre 1903, cité par G. Merle, *Émile Combes*, Fayard, 1995, p. 308-309. À la Chambre, le 4 novembre suivant, Combes devait ajouter : « Dans un véritable régime républicain, ce n'est pas le gouvernement qui doit entraîner la majorité. C'est la majorité représentant le pays qui doit guider le gouvernement ».

⁴⁷⁰ A. Combarieu, *Sept ans à l'Élysée avec le président Émile Loubet*, Hachette, 1931.

⁴⁷¹ « À l'œuvre ! », *La Petite République*, 4 juillet 1902.

méconnaissent le principe même et la pratique du régime parlementaire. Ils voudraient que M. Combes au lieu de solliciter, pour les suivre, les conseils de la majorité, lui dictât au contraire ses propres commandements. Le pouvoir exécutif absorberait de la sorte le législatif et le Parlement ne serait plus qu'un office d'enregistrement »⁴⁷².

b – Le combisme, mutation du « gouvernement par délégation parlementaire » de la III^e République

Selon Georges Burdeau, « le régime auquel donna lieu, en fait, l'application des lois constitutionnelles de 1875 fut donc un gouvernement par délégation parlementaire »⁴⁷³. Pour autant, il souligne le caractère malléable de cette forme de structure gouvernementale : « Dans le régime de la délégation parlementaire, ni la situation du gouvernement, ni celle du Parlement ne peuvent être définies de manière abstraite. La structure gouvernementale dépend des circonstances. Pour un constitutionnaliste, cette situation est attristante ; en science politique, elle serait plutôt réconfortante, puisqu'elle confirme la nécessité d'une remise en place des institutions dans leur contexte historique et sociologique ; pour l'auteur d'un Traité, elle est proprement consternante puisque, s'il entendait s'y soumettre, ce n'est pas un, mais dix régimes politiques qu'il lui faudrait analyser sous le titre global de la III^e République »⁴⁷⁴.

Le *moment 1902* apparaît clairement comme une période de transition dans l'évolution du « gouvernement par délégation parlementaire » en France. L'étude du fonctionnement du régime de la III^e République laisse penser que ce « gouvernement par délégation parlementaire » a pu se décliner sous différentes formes. On pourrait, ainsi, distinguer entre la délégation donnée par un Parlement non structuré par des partis, et la délégation donnée, cette fois, par un Parlement désormais structuré par des partis organisés.

⁴⁷² « D'une méthode », *La Petite République*, 30 octobre 1903.

⁴⁷³ G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. V, *l'État libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, op. cit., p. 744.

⁴⁷⁴ *Ibidem*.

Dans la période initiale de la III^e République, celle d'un régime ultra-représentatif au sein duquel les partis ne sont que faiblement constitués organiquement, incapables de structurer la vie politique, la décision politique relevait en tout premier lieu de la délibération et des combinaisons parlementaires. Ainsi, « de 1877 à 1899, les coalitions parlementaires ne donnent naissance qu'à des ministères fragiles »⁴⁷⁵. Le « gouvernement par délégation parlementaire » fonctionnait sous la primauté de la délibération parlementaire. L'existence même du cabinet dépendait entièrement de l'évolution du rapport de force dans les hémicycles. Les présidents du Conseil devaient s'attacher en permanence à garder la majorité leur ayant apporté initialement son soutien, sans véritable disposer d'autres moyens que sa force de persuasion⁴⁷⁶.

Le combisme nous semble marquer une mutation du « gouvernement par délégation parlementaire » de la III^e République, même si, selon Georges Burdeau, cette mutation se serait déjà esquissée sous le ministère Waldeck-Rousseau : « À partir de 1899, c'est un régime nouveau qui s'établit. La crise dreyfusienne a provoqué un reclassement des partis ; le bloc républicain se reconstitue, mais, cette fois, sur une assise durable. Les alliances parlementaires acquièrent une stabilité que la multiplicité des groupes ne parvient pas à compromettre. Si bien que, jusqu'en 1905, une majorité disciplinée contribue à maintenir au pouvoir deux ministères, ceux de Waldeck-Rousseau et de Combes. Corollaire de cette stabilité, le gouvernement jouit de l'autorité nécessaire pour mener à bien la politique de la « République militante ». Que s'est-il passé pour que, dans le cadre d'institutions inchangées, prévale cette nouvelle formule gouvernementale ? Simplement ceci : le régime de la délégation parlementaire fut discipliné par la délégation électorale. Jusqu'alors, la désignation du gouvernement dépendait exclusivement des tractations menées entre les groupes du Parlement. À partir de l'Affaire, les alliances électorales commandent les alliances parlementaires. Celles-ci en reçoivent un caractère durable qui profite au gouvernement. C'est précisément la dissolution du bloc républicain sur le plan électoral qui, à partir de 1905, va provoquer le retour au régime antérieur »⁴⁷⁷.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 745.

⁴⁷⁶ Ainsi, déjà, en 1876, Gambetta avait réclamé, sans succès, que soient mis en place des mécanismes de concertation étroite entre les différents groupes parlementaires de la majorité : Voir J. Grévy, *La République des opportunistes, 1870-1885*, Perrin, 1998, p. 227.

⁴⁷⁷ G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. V, *l'État libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, op. cit., p. 746.

L'expérience du combisme correspond donc clairement à l'irruption du phénomène partisan dans le fonctionnement du parlementarisme français et à « l'influence exercée par le régime des partis sur le système de collaboration des pouvoirs qui fut historiquement identifié au parlementarisme »⁴⁷⁸. Selon Georges Burdeau, « l'ambition de ces partis ne se limite évidemment pas à faire élire aux assemblées le plus grand nombre possible de leurs représentants. Elle vise à l'accomplissement du programme, donc à une action sur le gouvernement, et comme le plus sûr moyen d'agir sur lui est d'en être, les partis sont tout à la fois, réellement présents au Parlement et virtuellement candidats à l'exercice du Pouvoir. Ainsi, l'exécutif et le législatif procèdent des partis. Et c'est la manière dont ils se rattachent à cette origine commune qui va déterminer leurs relations »⁴⁷⁹. C'était d'ailleurs clairement la représentation du parlementarisme défendue par Jaurès, de Pressensé et les socialistes réformistes.

L'irruption du phénomène partisan a transformé les cadres traditionnels du régime parlementaire comme le souligne Georges Burdeau : « Si les partis altèrent le système de collaboration des pouvoirs tel que le décrit le schéma classique du parlementarisme, la raison fondamentale en est qu'ils constituent en eux-mêmes des sources de pouvoirs qui ne coïncident pas avec les pouvoirs constitutionnels. L'exécutif et le législatif cessent d'être des centres autonomes d'autorité ; leur situation est fonction des relations qui les lient aux partis et, par conséquent, leurs rapports réciproques sont commandés par la structure et le nombre des forces partisans »⁴⁸⁰. Aussi, c'est au nom d'une conception classique du parlementarisme que les adversaires du combisme, comme la doctrine, allaient analyser, voire dénoncer, cette pratique ministérielle et politique.

2 – Une mutation contestée du parlementarisme classique

⁴⁷⁸ *Ibid.*, p. 731.

⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 734.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 734.

La mutation du parlementarisme classique que représentait la pratique combiste n'a pas manqué d'être contestée aussi bien dans le débat politique, notamment par Charles Benoist (a), que par la doctrine contemporaine, notamment par Esmein (b).

a – La charge de Charles Benoist contre les « deux ministères »

Député de Paris, publiciste en charge de l'enseignement de l'Histoire constitutionnelle de l'Europe occidentale à l'École libre des sciences-politiques, Charles Benoist fut l'un des premiers à contester la pratique du ministère Combes, comme contraire à l'esprit du régime parlementaire. Il la qualifiait de « théorie du gouvernement de suite »⁴⁸¹. À son sens, « le gouvernement n'est plus dans le gouvernement : il est ailleurs, on ne sait où, il est partout, excepté où il devrait être. Le ministère n'est un ministère qu'au sens étymologique, nullement au sens parlementaire : il ne dirige pas, il sert »⁴⁸².

Le député de Paris récusait clairement la conception d'un régime parlementaire organisé par les partis, conception défendue par Jaurès et Pressensé : « Derrière le ministère que la fiction constitutionnelle présente comme responsable, qui l'est en droit, sinon en fait, il y en a un autre, extraconstitutionnel, inconstitutionnel, anti-constitutionnel, qui n'est responsable ni en droit, ni en fait. Derrière M. Combes, qui n'est pas le maître, il y a la Délégation des gauches, qui n'est pas la maîtresse ; il y a la rue Tiquetonne⁴⁸³ ; il y a la rue Cadet⁴⁸⁴ ; il y a les forts ténors du collectivisme égalitaire ou révolutionnaire ». Benoist compare ce ministère « extra-constitutionnel » au « kitchen cabinet » américain⁴⁸⁵.

Et le député de Paris de conclure son article par un vibrant plaidoyer en faveur du gouvernement de cabinet à l'anglaise et du régime parlementaire classique, tout en mesurant bien que, le régime parlementaire britannique connaissait alors, lui aussi, une évolution elle-même contestée par Benoist : « Que le gouvernement ne gouverne plus

⁴⁸¹ « Où est le gouvernement ? », *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} novembre 1903, p. 47.

⁴⁸² *Ibid.*, p. 48.

⁴⁸³ Sièges du Parti républicain-radical et radical-socialiste.

⁴⁸⁴ Sièges du Grand Orient.

⁴⁸⁵ « Où est le gouvernement ? », *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} novembre 1903, p. 48.

et qu'il soit gouverné, c'est toute une déformation, toute une révolution des systèmes jusqu'ici connus et pratiqués. Dans le régime parlementaire, lorsque le régime parlementaire existait, le gouvernement gouvernait, le chef du gouvernement était le chef de la majorité : il n'y avait pas de chefs : il n'y avait pas d'autres chefs que lui : il parlait, il agissait, il décidait, il dirigeait : il ne suivait pas, on le suivait ; c'était le leader. Ainsi, en fut-il des partis anglais jusqu'au leadership de Disraëli et de Gladstone, jusqu'à ce que M. Chamberlain commençât de tout brouiller avec la Fédération ou le caucus de Birmingham. Peut-être faudrait-il dire : ainsi fut le régime parlementaire avant l'introduction du suffrage universel et l'invasion de l'État par le nombre. Maintenant nous nous mouvons encore, nous nous agitons dans les décors et dans les cadres du parlementarisme britannique ; mais nous l'avons américanisé par le mauvais côté. Ce n'est plus le leader qui gouverne, c'est le boss ; et ce n'est plus le gouvernement, c'est la Machine »⁴⁸⁶.

Charles Benoist reprendra ses critiques un an plus tard : « Ils disent : la Constitution ; mais il n'y a plus de Constitution, il y a trois morceaux de papier déchirés, sur lesquels achèvent de jaunir quelques lignes toutes raturées. Ils disent : le Parlement ; mais il n'y a plus de Parlement que pour la forme, deux Chambres d'enregistrement qui reçoivent leurs délibérations et jusqu'à leurs ordres du jour tout faits et toutes faites du couvent maçonnique, du Congrès radical, ou de quelques fédérations socialistes. Ils disent : le Gouvernement ; mais il n'y a plus de gouvernement : la Délégation permanente des gauches, des hommes masqués, des anonymes, X, Y et Z, trois ou quatre dictateurs occultes l'ont accaparé. Ils disent : le Suffrage universel ; mais le suffrage universel est faussé, bridé, capté. Ils disent : le Peuple ; mais ils ne reconnaissent que leur parti, leur groupe, eux et les leurs. [...]. De tout cet ensemble, ils disent : le "Régime parlementaire", et là-dessus, à tort ou à travers, on loue, on blâme, on vitupère et on "panégyrise", mais ce n'est ni le régime parlementaire, ni un régime, c'est une mystification ; l'italien est plus expressif : une turlupinature »⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, p. 59.

⁴⁸⁷ « Le ministère perpétuel », *Revue des Deux Mondes*, 15 octobre 1904, p. 874.

Selon Benoist, les gouvernements mis en place dans un tel régime « seront « irrenversables. Si, pendant longtemps, on s'est plaint de la trop grande instabilité des ministères, on se plaindra bientôt de leur trop grande stabilité. De plus en plus, en effet, nous allons vers des conditions de parlementarisme dévié où les Cabinets dureront autant que les législatures, non point parce qu'ils représenteront fidèlement l'opinion, la volonté de la majorité, – ce qui serait, au contraire, rentrer dans la loyauté du jeu parlementaire, – mais uniquement ou principalement, parce qu'il sera intervenu entre eux et cette majorité une espèce de contrat tacite, en vertu duquel ils gouverneront pour elle, c'est-à-dire ils tourneront à son profit et au profit de sa clientèle électorale toutes les ressources qu'ils peuvent réunir et distribuer en pluie de fonctions, de distinctions et de bénéfices. Alors, on s'apercevra que c'était un excès du régime parlementaire de pouvoir se débarrasser trop facilement d'un ministère, mais que c'en est un autre, et non moins regrettable, de ne pouvoir s'en débarrasser »⁴⁸⁸.

b – Les réserves exprimées par Esmein

Adhémar Esmein décrit, lui aussi, dans ses *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, la naissance et le fonctionnement de la Délégation des gauches. Il y voyait, comme Benoist, une remise en cause du parlementarisme classique, mais il croyait possible de l'intégrer au fonctionnement du régime parlementaire : « Ce n'est pas là un trait normal du gouvernement parlementaire. On ne saurait soutenir cependant qu'il soit constitutionnellement incorrect, pourvu qu'il respecte certaines conditions : 1° Il ne faut point que ces pratiques aient pour effet de supprimer ou d'écarter la discussion dans la Chambre, car c'est l'honneur du gouvernement parlementaire d'être un régime de libre discussion et, bien que rarement les débats décident des votes et fassent changer les opinions arrêtées d'avance, il importe essentiellement qu'ils soient amples et complets. Chaque parti parle alors surtout pour le pays tout entier, pour l'opinion publique à qui restera le dernier mot. 2° Il faut que les membres de chaque groupe conservent l'entière liberté de leurs opinions et de leurs votes. 3° Il ne faut point qu'il y ait entre le ministère et l'union des groupes un véritable contrat qui puisse

⁴⁸⁸ *Ibid.*, p. 893.

enchaîner la liberté d'action soit de chaque groupe, soit du ministère. Quant aux commissions des Chambres, c'est à elle de défendre leurs prérogatives et leur autorité »⁴⁸⁹.

Après la Grande Guerre, Barthélemy et Duez, à leur tour, dénonceront encore la pratique du combisme : « de 1902 à 1905, la Délégation des gauches, comprenant les chefs des groupes de la majorité, s'était attribuée, avec la complicité et la faiblesse du Gouvernement, le rôle d'initiative et de direction qui doit appartenir au ministère »⁴⁹⁰.

Dans ce « gouvernement par délégation parlementaire » discipliné provisoirement par la délégation électorale et les partis, le président du Conseil ne disposait pas d'outils constitutionnels propres à garantir la cohésion de sa majorité. C'était donc en recourant à des pratiques, telle que la mise en place de la Délégation des gauches ou en faisant adopter des réformes des règlements des assemblées, que les chefs du gouvernement et de la majorité devaient recourir afin d'organiser et de pérenniser cette majorité gouvernementale.

§ 2 – *La rationalisation jaurésienne de 1902*

Destinées à nourrir une grande révision constitutionnelle, le corpus de la rationalisation du parlementarisme qu'il avait conçu en 1888, devait, aux yeux de Jaurès, se déployer, en 1902, essentiellement de façon conventionnelle⁴⁹¹, c'est-à-dire à travers des pratiques parlementaires (A), et, accessoirement, par le biais de réformes réglementaires (B).

A – Des pratiques parlementaires à visée rationalisatrice

Les pratiques parlementaires porteuses de l'idée jaurésienne de la rationalisation du parlementarisme avaient deux objectifs principaux : organiser la majorité pour

⁴⁸⁹ Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé, op. cit.*, p. 258.

⁴⁹⁰ P. Duez et J. Barthélemy, *Traité de Droit constitutionnel*, Dalloz (1933), Éditions Panthéon-Assas, rééd. 2004, p. 713

⁴⁹¹ P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, Puf, 1997.

assurer la stabilité gouvernementale ; régler les déroulements des travaux parlementaires (1). La finalité de cette rationalisation mise en place par la pratique était, évidemment, d'assurer la prépondérance de la Chambre des députés au sein des institutions, notamment par le biais d'un instrument ad hoc, la Délégation des gauches (2)

1 – Organiser la majorité pour garantir la stabilité gouvernementale

Pour Jaurès, au lendemain des élections législatives de mai 1902, il s'agissait d'« intégrer la représentation socialiste dans une majorité démocratique »⁴⁹². Il va donc prendre des initiatives pour structurer cette « nouvelle majorité », qui devait « s'affirmer sans délai », car elle avait reçu un « mandat » du pays⁴⁹³. Quinze années plus tôt, Jaurès avait souhaité que le président du Conseil puisse être désigné par un vote de la Chambre sur un programme déterminé, préalablement à la formation du ministère, sans laisser de véritable latitude au Président de la République. Aussi, en 1902, afin de permettre à la Chambre d'exercer cette fonction élective, il suggéra d'utiliser les procédures parlementaires existantes pour que la majorité sortie des urnes puisse, d'abord, s'affirmer politiquement (a), puis désigner directement le futur président du Conseil (b).

a – L'affirmation d'une majorité parlementaire par le biais de l'élection du président de la Chambre des députés

Dans le « parlementarisme absolu » de la III^e République, c'était surtout à travers les débats et les votes à la Chambre qu'une majorité pouvait s'affirmer et, d'abord, à travers le premier vote de la nouvelle mandature : la désignation de son président. Pour Jaurès, l'élection du président de la Chambre devait prendre pleinement, le caractère d'un vote en faveur du représentant d'un parti ou d'une coalition de partis, là où, dans les décennies précédentes, des personnalités comme les

⁴⁹² M. Prélot, *L'évolution politique du socialisme français 1789-1934*, SPES, 1939, p. 199.

⁴⁹³ « Sans délai », *La Petite République*, 14 mai 1902.

radicaux Charles Floquet ou Henri Brisson avaient su, grâce à des amitiés personnelles, se faire élire au perchoir dans des assemblées au sein desquels les gauches les plus avancées étaient largement minoritaires. Le député du Tarn l'indique clairement : « Avec la nomination du président, la majorité républicaine devra, par un vote précis, définir le sens de la prochaine combinaison gouvernementale »⁴⁹⁴.

Dès le 18 mai 1902, au lendemain des élections législatives et avant la rentrée de la Chambre prévue le 2 juin, Jaurès réclama une réunion plénière du « Parti Républicain » pour arbitrer entre les différents candidats au « perchoir »⁴⁹⁵. Il balayait les arguments de ceux des radicaux, comme Ranc, qui étaient réticents à cette méthode : « Il ne faut pas que la candidature à la présidence soit déterminée par la volonté individuelle ou par la convenance de tel ou tel homme. Il faut qu'elle soit l'expression commune du parti républicain, ayant examiné à la fois les services et les chances des uns et des autres [...]. Le choix du président aura d'ailleurs une grande signification politique. Il suffira à marquer la pensée de la gauche, à dissiper des malentendus ; à prévenir ou à neutraliser des intrigues. Et presque aussi nettement qu'un grand débat public, il décidera de l'orientation du gouvernement du lendemain. [...] C'est à propos de son premier acte politique, qui est l'élection du président [de la Chambre], que la majorité de gauche doit affirmer sa cohésion »⁴⁹⁶. Pour Jaurès, la majorité de gauche devait aussi s'entendre préalablement sur le choix des vice-présidents de la Chambre. Ce fut chose faite le 31 mai quand la Délégation des gauches se réunit pour la première fois. Et, le 2 juin, son candidat à la présidence, Léon Bourgeois, ainsi que ceux désignés pour les postes de vice-présidents étaient élus.

b – La question de la désignation du président du Conseil par la Chambre

En 1888, Jaurès avait souhaité que le président du Conseil soit directement désigné par un vote de la Chambre sur un programme déterminé plutôt que choisi par le président de la République. Il imagina, donc, en 1902, une méthode originale pour

⁴⁹⁴ « Réunion plénière », *La Petite République*, 18 mai 1902.

⁴⁹⁵ *Ibid.*

⁴⁹⁶ « Organisation », *La Petite République*, 24 mai 1902.

que la Chambre puisse désigner, au préalable, celui à qui le président de la République confierait la responsabilité de former le ministère : « C'est le parti radical et radical-socialiste qui a reçu manifestement du suffrage universel le mandat de gouverner. C'est donc à un chef radical de proposer l'ordre du jour félicitant le ministère de la lutte menée par lui contre la réaction factieuse et traçant les grandes lignes de la politique sociale et laïque voulue par le pays ». Et Jaurès d'indiquer : « Que le parti radical qui a été désigné par le suffrage universel se tienne prêt à prendre, par ses chefs parlementaires, possession du pouvoir, et que cette sorte de transmission du pouvoir républicain soit rendue possible par un débat public et par un vote formel de la Chambre »⁴⁹⁷. Ce « vote formel de la Chambre » équivalait clairement, pour Jaurès, à la désignation réclamée en 1888 du président du Conseil par la Chambre au scrutin public sur un programme. Le résultat de ce vote s'imposerait au président de la République, neutralisant au passage une des dernières prérogatives des présidents de la III^e République. Jaurès en était pleinement conscient. Il s'en défendait, d'ailleurs, mollement au nom de sa conception du régime parlementaire, qui assimilait en l'espèce le rôle du président de la République à celui d'un monarque britannique : « Il n'y a là aucun empiètement sur la "prérogative" constitutionnelle du président de la République ; c'est au contraire la pratique tout à fait correcte du régime parlementaire »⁴⁹⁸.

Au printemps 1902, les préconisations de Jaurès n'avaient pu être mises en œuvre, car, en l'espèce, les chefs radicaux à la Chambre, Léon Bourgeois et Henri Brisson, refusèrent de former le ministère. Dès lors que le choix du président de la République, choix fortement suggéré par les chefs de la majorité comme par Waldeck-Rousseau, se porta sur un sénateur, Émile Combes. Il fallut donc que ce dernier soit nommé par le président de la République avant de pouvoir présenter devant les députés et, comme traditionnellement, soumettre à leur vote sa déclaration ministérielle.

2 – Un instrument de rationalisation du parlementarisme : la Délégation des gauches

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ « Réunion plénière », *La Petite République*, 18 mai 1902.

Dès que furent acquises l'élection de Léon Bourgeois au perchoir et la désignation de Combes par le président de la République à la tête du gouvernement, Jaurès proposa et obtint de généraliser la méthode de concertation et de décision préalables établie entre les groupes de la majorité dans le but de régler les travaux parlementaires (a). « Cette manière de conserver l'union des gauches au Parlement, après leur succès devant les électeurs, [était] une manifestation de la maturité d'une majorité qui cherche à se consolider »⁴⁹⁹. Elle permit, pendant quelques temps, de garantir la stabilité ministérielle (b).

*a – La direction des travaux parlementaires par la
Délégation des gauches*

Pour Jaurès, la Délégation des gauches devait organiser rationnellement les travaux parlementaires : « Il ne s'agit pas de contraindre ou de resserrer l'autonomie politique des groupes [...]. Mais ce ne sont pas les initiatives réglées et collectives des partis qui gaspillent le temps de la Chambre. Ce sont les initiatives désordonnées des individus ». Jaurès donnait l'exemple de la discussion du budget. « Ceux qui arracheraient le parlementarisme français à ce triste et stérile chaos où toute force se perd, où toute espérance se dissout, où toute grande lumière se disperse en d'innombrables lueurs décevantes et courtes, rendraient à la République et à la démocratie, au prolétariat, un service immense [...]. Que chaque parti fasse un effort pour s'organiser et se discipliner lui-même, que les groupes de gauche concentrent leur action parlementaire, dans la mesure où cet accord n'abolit pas l'autonomie nécessaire des conceptions et des programmes. Écarter ce qui est vain, désenclaver les séances des motions individuelles, tapageuses et improvisées, savoir ce qu'on veut, arrêter pour toute la législature un vaste programme de travail bien net et s'y tenir le plus possible, c'est la méthode de salut, la méthode de vie »⁵⁰⁰.

À une époque où il n'existait pas encore d'organe de coordination des travaux de la Chambre des députés comme la Conférence des présidents (apparue en 1911 au

⁴⁹⁹ J. Bouchet, *La République irréductible*, op. cit., p. 38.

⁵⁰⁰ « Méthode de travail », *La Petite République*, 7 juin 1902.

Palais-Bourbon et en 1921 au Sénat), la Délégation des gauches allait s'employer à cette tâche.

D'abord, en matière de fixation de l'ordre du jour. Ainsi, le 15 octobre 1902, la Délégation décida de demander la discussion immédiate de l'interpellation sur l'application de la loi sur les associations, puis, immédiatement après de celle sur la grève des mineurs⁵⁰¹. Le 6 décembre 1902, Combes avait dû convaincre la Délégation réticente qu'il était temps de clôturer la session⁵⁰². Le 13 janvier 1903, la Délégation fixe le calendrier et les conditions de la discussion des textes à venir, ainsi que le rapporte Jaurès : « Les délégués des groupes de gauche ont reconnu la nécessité de faire marcher de front le budget et les congrégations. Ils ont décidé qu'il y aura à cet effet séance le matin et séance le soir. Je ne sais pas si la Chambre pourra soutenir pendant 2 ou 3 mois cet effort ; qui pour ceux qui veulent vraiment travailler, étudier les questions, suivre les débats et y participer, est un surmenage écrasant. Peut-être s'apercevra-t-on à l'épreuve qu'on ne gagne pas beaucoup de temps à abuser ainsi des forces d'attention et d'assiduité d'une assemblée »⁵⁰³.

Ensuite, la Délégation jouait, également, un rôle majeur dans la répartition des postes et des fonctions au sein de la Chambre. Ainsi, le 17 octobre 1902, la Délégation désignait ses candidats dont Jaurès pour les élections de janvier 1903 aux postes de vice-présidents de la Chambre. Le chef des socialistes parlementaires sera élu à cette prestigieuse fonction le 13 janvier 1903, mais battu l'année suivante à cause de la défection d'une partie des progressistes et des radicaux⁵⁰⁴. La Délégation intervenait aussi pour fixer la répartition des postes entre les groupes de la majorité au sein d'autres instances parlementaires. Ainsi, en novembre 1902, le groupe socialiste parlementaire avait obtenu de la Délégation de pouvoir disposer d'un représentant supplémentaire au sein de la commission d'enquête sur la cause du conflit et les conditions du domaine minier français⁵⁰⁵.

⁵⁰¹ *La Petite République*, 16 octobre 1902.

⁵⁰² *La Petite République*, 7 décembre 1902.

⁵⁰³ « Effort et offensive », *La Petite République*, 13 janvier 1903.

⁵⁰⁴ H. Goldberg, *op. cit.*, p. 361.

⁵⁰⁵ *La Petite République*, 15 novembre 1902.

b – Une stabilité ministérielle acquise en pratique grâce à l’action de la Délégation des gauches

Le ministère Combes devait être un des plus longs de la III^e République – deux ans et demi – après les ministères Waldeck-Rousseau et Clemenceau (1906-1909). Pour cela, le président du Conseil s’était largement appuyé sur le concours de la Délégation des gauches : « J’avais eu bien des fois l’occasion de déclarer du haut de la tribune et ailleurs que je ne conserverais pas mes fonctions, si ce concours venait à me faire défaut, parce que je ne pouvais pas me déguiser que la défection d’un seul des groupes composant ma majorité la constituerait aussitôt à l’état de minorité. Le télégramme qui me fit connaître la décision votée au Congrès d’Amsterdam⁵⁰⁶ tinta à mes oreilles comme un glas funèbre »⁵⁰⁷.

La Délégation des gauches avait bien « été un ferment de stabilité en perpétuant au sein du Parlement l’état d’esprit qui avait donné naissance à la majorité elle-même lors des élections législatives »⁵⁰⁸. Elle permit au cabinet Combes de résister longtemps aux attaques qui fissurèrent sa majorité dès le printemps 1903. La majorité de Combes, si elle n’était pas toujours large, restait soudée et fortifiée par le système de la Délégation des gauches et, tout particulièrement, par la participation des socialistes à ses travaux. Car, sans relâche, Jaurès s’attachait à conforter le ministère Combes, contre vents et marées, tant que la réduction du service militaire à 2 ans et la loi de séparation des églises et de l’État n’avaient pas été adoptées. En effet, « l’importance de cette délégation qui était la première alliance permanente ainsi érigée en institution de la République fut accrue par la présence des socialistes, qui avaient une personnalité et un talent bien supérieurs à ceux des autres chefs de la majorité, en particulier chez les radicaux. De Pressensé, Briand et surtout Jaurès jouèrent un rôle essentiel au sein de la Délégation et *Le Temps* put dire de Jaurès qu’il était le « véritable leader de la majorité ».⁵⁰⁹ En pratique, Jaurès semblait être, effectivement, à l’origine de la plupart

⁵⁰⁶ Décision prise par l’Internationale socialiste au Congrès d’Amsterdam en août 1904 d’interdire le soutien des socialistes à tout gouvernement bourgeois.

⁵⁰⁷ É. Combes, *Mon ministère. Mémoires. 1902-1905, op. cit.*, p. 228.

⁵⁰⁸ A. Soulier, *L’instabilité ministérielle sous la Troisième République (1871-1938)*, Sirey, 1939, p. 229.

⁵⁰⁹ J. Verlhac, *La formation de l’unité socialiste (1898-1905)*, L’Harmattan, 2000, p. 203.

des solutions de compromis élaborées au sein de la Délégation. Le retrait de fait des socialistes parlementaires de la Délégation au moment où l'unité socialiste s'accélérait⁵¹⁰ et, après, le « pacte d'union » passé entre le groupe socialiste parlementaire et le groupe socialiste révolutionnaire le 13 janvier 1905, constitua une des principales causes de la démission du ministère Combes le 18 janvier 1905.

B – Une traduction de ces pratiques rationalisatrices dans le règlement de la Chambre

Les réformes du Règlement de la Chambre des députés conduites sous l'impulsion de la Délégation des gauches, particulièrement du groupe socialiste parlementaire de Jaurès, portèrent essentiellement sur l'instauration des commissions permanentes (1), soulevant au passage la question de l'institutionnalisation des groupes parlementaires, actée définitivement en 1910⁵¹¹ (2)

1 – La réforme des commissions permanentes du 17 novembre 1902

L'instauration définitive de commissions permanentes au sein de la Chambre des députés est en débat depuis plusieurs années déjà. Quelques commissions avaient été créées au fur et à mesure : la commission du Budget en 1876, la commission de l'Armée en 1882⁵¹². Déjà évoquées par Jaurès en 1888, l'institution de commissions permanentes et l'élection de leurs membres par la Chambre en réunion plénière figuraient parmi les revendications fortes du groupe socialiste parlementaire, qui allait s'attacher à la faire aboutir, au moins en partie.

Dès le 5 juillet 1902, Pressensé fit un exposé devant le groupe socialiste parlementaire « sur les règlements des divers Parlements européens, dans lesquels les commissions sont nommées par les Chambres, et non par les bureaux. Ces commissions

⁵¹⁰ Elle sera acquise au Congrès du Globe en avril 1905.

⁵¹¹ D'ailleurs, la structuration des groupes s'est inspirée de celle des commissions (P. Türk, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Dalloz, 2005, p. 270 et s.).

⁵¹² Au total, onze commissions avaient été instituées avant 1902.

admettent toujours la représentation des minorités. Le citoyen de Pressensé a été chargé d'élaborer un projet de modification du règlement de la Chambre qui sera présenté au groupe dès la rentrée »⁵¹³.

À la rentrée parlementaire d'octobre, la Délégation des gauches donna son accord pour engager une réforme du règlement visant à nommer directement par la Chambre au scrutin de liste les commissions permanentes⁵¹⁴. Cette réforme avait deux objectifs dans l'esprit de ses promoteurs : rationaliser la délibération parlementaire d'une part ; donner à la majorité les moyens de faire adopter ses textes d'autre part.

La réforme apparaissait aux yeux des socialistes réformistes comme le moyen indispensable pour organiser le travail parlementaire et, en particulier, pour favoriser la mise en œuvre du programme défendu par la majorité parlementaire. Pourtant, la Chambre elle-même refusa de suivre la Délégation sur la désignation des membres des commissions au scrutin de liste par la Chambre au grand dépit de Jaurès : « Il importe, si l'effort législatif échoue ou ne produit qu'un résultat médiocre, que le pays sache à qui s'en prendre. Or si la majorité de la Chambre est maîtresse des commissions, sa responsabilité est entière, et elle apparaît à découvert. Avec le hasard des votes dans les bureaux, où tous les partis se mêlent, où tous les éléments se confondent, où toutes les intrigues se nouent, la responsabilité se disperse et s'obscurcit. Il est étrange qu'on ait osé protester au nom du régime parlementaire contre la nomination des grandes commissions au scrutin de liste ; car la vie parlementaire n'est forte que là où les partis sont nettement organisés, et où les responsabilités sont bien précises »⁵¹⁵. Jaurès le soulignait à nouveau un mois plus tard : « Nommer les grandes commissions au scrutin de liste, c'est prévenir toutes les surprises et conjurer tous les hasards, c'est assurer à la majorité qu'elle sera la majorité, et à la minorité qu'elle sera représentée équitablement »⁵¹⁶.

⁵¹³ *La Petite République*, 6 juillet 1902.

⁵¹⁴ *La Petite République*, 15 octobre 1902.

⁵¹⁵ « En pleine clarté », *La Petite République*, 23 octobre 1902.

⁵¹⁶ « L'ère des responsabilités », *La Petite République*, 27 novembre 1902.

La réforme visait, également, en elle-même à mieux organiser la délibération parlementaire. Jules-Louis Breton⁵¹⁷, député socialiste du Cher et rapporteur des propositions de réformes du Règlement de la Chambre dénonçait, en effet, le système de désignation des membres des commissions par les bureaux comme « absurde, défectueux et dangereux »⁵¹⁸.

Après le vote de principe sur la création de 16 commissions permanentes, le 17 novembre 1902 et sur l'obligation de leur soumettre tous les projets et propositions de loi, les groupes de la majorité des gauches prirent leur revanche sur les adversaires de la désignation des commissaires par la Chambre en réunion plénière, en raflant presque tous les postes de commissaires. Une fois encore, Jaurès y voyait d'abord et avant tout un moyen pour la majorité d'agir efficacement⁵¹⁹, afin de mettre en œuvre son programme : « Non seulement, [le parti républicain] a la majorité, mais depuis les votes d'hier, il est le maître des commissions. Il dispose des organes d'action, des moyens du travail législatif. Le voilà en état de proposer aux Chambres pour toutes les grandes questions qui intéressent le pays [...] les solutions qui lui conviennent. S'il échoue, s'il n'aboutit qu'à des conclusions incertaines, médiocres et trainantes, il aura devant la démocratie une responsabilité égale au pouvoir qu'il a reçu d'elle. Jamais une heure plus décisive n'a sonné pour un grand parti »⁵²⁰.

⁵¹⁷ C. Moissinac et Y. Roussel, *Jules-Louis Breton (1878-1940), un savant parlementaire*, P.U.R., 2010, p. 60 et 90 en particulier.

⁵¹⁸ *La Petite République*, 18 novembre 1902. Selon le journaliste de *La Petite République*, chargé de suivre les travaux parlementaires, Edmond Claris : « Dans son rapport, Breton souligne les multiples inconvénients de la nomination des grandes commissions sans plan d'ensemble au hasard des propositions de séance. Il montre l'incohérence de leur constitution, d'où résulte fatalement un manque de résultats. Il insiste ensuite avec raison sur l'avantage de former des commissions à l'image réduite mais réelle de la Chambre dans laquelle tous les partis sont représentés proportionnellement à leur force. De plus, s'il arrive souvent que les minorités se trouvent totalement évincées d'une commission, il arrive parfois, en revanche, que c'est la minorité qui l'emporte dans une autre commission. Dans l'un et l'autre cas, il en résulte forcément une mauvaise organisation du travail parlementaire. Si la minorité ne peut exprimer son opinion au sein de la commission, c'est à la tribune que les objections s'accumuleront et prolongeront inutilement les débats ; si d'autre part, les rapports soumis à la Chambre représentent l'opinion de la minorité, c'est leur rejet pur et simple en séance publique où la majorité reprend toujours ses droits. D'où il résulte des discussions prolongées et stériles », *La Petite République*, 18 novembre 1902.

⁵¹⁹ C. Bellon, « Aristide Briand et la séparation des églises et de l'État, du travail en commission au vote de la loi (1903-1905) », *Vingtième Siècle, Revue d'Histoire*, n° 87, 2005, p. 57 et s.

⁵²⁰ « L'ère des responsabilités », *La Petite République*, 27 novembre 1902.

2 – *L’aboutissement définitif de la réforme en 1910*

En définitive, la résolution votée par la Chambre le 1^{er} juillet 1910 modifia le système de nomination des commissions dans le sens souhaité par les socialistes huit ans plus tôt. Les membres des commissions ne seraient plus désignés par les bureaux, mais choisis sur des listes préparatoires de candidature établies par les groupes parlementaires.

Cette résolution était rapportée par Jules-Louis Breton qui avait préféré demeurer socialiste indépendant plutôt que de rallier la SFIO. Elle est largement soutenue par Jaurès et par les députés de son groupe en séance. Pour ce dernier, la désignation par les bureaux « peut amener une représentation des divers partis, des diverses opinions sur un sujet donné, si disproportionnée avec l’opinion véritable de la Chambre, et avec la distribution de ses forces qu’il n’y a plus aucune harmonie entre le travail que font ces commissions aux origines fortuites et la pensée de la Chambre elle-même ». Jaurès mettait également en avant le bon fonctionnement du régime parlementaire : « Il y a un autre vice, c’est que les partis sont exposés, non seulement à n’être pas représentés selon leurs forces respectives, c’est-à-dire selon leur droit, mais à n’être pas représentés du tout »⁵²¹.

La réforme de 1910 devait aussi marquer la reconnaissance officielle des groupes parlementaires à la Chambre. Jusque-là, si des groupes parlementaires existaient en fait, le règlement de la Chambre n’en disait mot : « Pour être membre d’une commission, il faut désormais appartenir à un groupe (sans double appartenance), ce qui oblige au passage les élus indépendants à constituer le groupe des non-inscrits. C’est la fin de l’indépendance parlementaire, la fin d’un modèle traditionnel de l’élu autonome et omniscient »⁵²².

Au cours de la séance publique, une nouvelle fois, Jaurès avait défendu le principe de la reconnaissance du rôle des partis dans le fonctionnement du régime : « On vous a dit : “ce sera la tyrannie des partis”. Je dis, moi, que les démocraties sont de plus en plus libres à mesure que les partis sont plus organisés et plus responsables.

⁵²¹ Compte-rendu de la séance du 1^{er} juillet 1910, p. 479.

⁵²² J. Garrigues (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Armand Colin, 2007, p. 298.

Mais, encore une fois, ce n'est pas ce problème qui est posé : les partis existent, les partis sont un fait, leur action se fait sentir. Il s'agit simplement de savoir si cette action sera occulte, oblique, intermittente, incertaine, ou si elle sera garantie selon des règles de justice que nous vous proposons »⁵²³. Voilà comment la sélection du personnel des commissions est devenue « *une élection par les groupes* »⁵²⁴. Chaque commission étant « *l'image de la Chambre* »⁵²⁵, elles reflétaient fidèlement les rapports de forces.

Son intervention dans les débats sur la réforme du Règlement de la Chambre des députés en 1910 renvoyait à une des dernières prises de parole de Jaurès sur des questions institutionnelles. En effet, l'année 1905 et l'unité socialiste avaient marqué une véritable césure dans la réflexion constitutionnelle du chef de file du socialisme français. Après cette date, « il n'écrira pratiquement plus rien sur les institutions, se tournant alors vers l'horizon révolutionnaire qui était celui de la SFIO marxiste qu'il contribua à créer »⁵²⁶. Pour rendre possible l'unification des socialistes, Jaurès avait dû sacrifier énormément aux guesdistes s'agissant du contenu du programme du parti, largement imprégné de marxisme orthodoxe. Sur la question des institutions, c'est aussi l'idéologie guesdiste qui s'imposa également. « Le leadership croissant de Jaurès sur la SFIO ne signifiait donc pas que ce parti avait clairement adopté les principes de la démocratie représentative et qu'il considérait le parlementarisme comme une institution précise et durable, même s'il était devenu en réalité un parti parlementaire »⁵²⁷. Après 1905, Jaurès allait surtout se consacrer au combat en faveur de la représentation proportionnelle, qui devait permettre de renforcer le rôle des partis dans la vie politique et, accessoirement, aux socialistes de se passer aux élections des voix des autres partis de gauche.

⁵²³ Compte-rendu de la séance du 1^{er} juillet 1910, p. 480.

⁵²⁴ J. Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, 1934, p. 83.

⁵²⁵ *Ibid.*, p. 108.

⁵²⁶ G. Grunberg, *La loi et les prophètes, les socialistes français et les institutions politiques*, *op. cit.*, p. 103.

⁵²⁷ *Ibid.*, p. 107.

Section 2 – La rationalisation dans le gouvernement parlementaire selon Léon Blum

Pour nombre de ses biographes⁵²⁸, Léon Blum apparaît comme « l'un des premiers promoteurs de la démocratie majoritaire et du "parlementarisme rationalisé" que la V^e République mettra en œuvre à partir de 1958 – sur d'autres fondements constitutionnels, il est vrai »⁵²⁹. Pourtant, avec Vincent Le Grand, « on est en droit de se demander cependant si Léon Blum fut, autant qu'on a bien voulu le dire, un partisan de la rationalisation du parlementarisme »⁵³⁰.

Sur le fond, la rationalisation du parlementarisme conçue par Léon Blum s'inscrivait dans les pas du révisionnisme démocratique et jaurésien : la désignation du chef du gouvernement par les députés eux-mêmes, l'exigence d'« un vote de censure formel »⁵³¹ pour renverser le gouvernement. L'apport spécifique de Blum (§1) résidait dans le renforcement des prérogatives gouvernementales dans les travaux parlementaires sur la nécessité duquel il insistait tout particulièrement. Sur la forme, Léon Blum, adversaire de la révision constitutionnelle, préconisait avant tout que cette rationalisation se déploie à travers la rénovation des méthodes parlementaires et l'affirmation des disciplines partisanes (§2).

Léon Blum n'était pas un spécialiste de l'ingénierie constitutionnelle : « Je ne suis pas un fabricant de Constitutions. Je laisse ce travail aux spécialistes »⁵³² soulignait-il dans son ouvrage *A l'échelle humaine*, écrit durant sa captivité pendant la Seconde Guerre mondiale. Pour autant, le leader du socialisme français après 1918 a régulièrement écrit sur les questions constitutionnelles. Sa réflexion en ce domaine, d'une réelle « cohérence d'ensemble » et d'une continuité certaine, est « émietlée, bien souvent réactive à l'évènement »⁵³³. Hormis, quelques développements contenus dans

⁵²⁸ Voir par exemple Ilan Greilsammer pour qui ce que Blum « souhaite, c'est un parlementarisme stabilisé et rationalisé », I. Greilsammer, *Blum*, Flammarion, 1996, p. 221.

⁵²⁹ J. Michel, *Blum, un juriste en politique*, coll. « Le bien commun », Michalon, 2008, p. 89.

⁵³⁰ V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République*, LGDJ, 2008, p. 338.

⁵³¹ « En attendant la fin des privilèges, du chômage et de la spéculation », *Le Populaire*, 31 décembre 1934.

⁵³² L. Blum, « À l'échelle humaine », in *L'Œuvre de Léon Blum*, t. V, 1940-1945, Albin Michel, 1955, p. 468.

⁵³³ J. Michel, *Blum, un juriste en politique*, op. cit., p. 76.

A l'échelle humaine, elle s'est surtout présentée dans des articles de revue, comme les *Lettres sur la réforme gouvernementale* publiées dans la *Revue de Paris* entre la fin de 1917 et le début de 1918, ou principalement dans ses éditoriaux du *Populaire*, le journal de la SFIO, dont Léon Blum était le directeur. En outre, sur le « fond de sa pensée, Blum a beaucoup plus réagi qu'il n'a créé. Quand il s'avança parfois à la novation constitutionnelle, il s'en tint le plus souvent à l'esquisse du principe sans égard aux aléas potentiels de l'application. Du reste, il semble qu'il ne se soit jamais senti aussi à l'aise que dans la critique, positive ou négative, des institutions présentes »⁵³⁴. Jusqu'au milieu des années 1930, à la Chambre des députés comme dans le débat public, Léon Blum n'interviendra que très ponctuellement sur les questions institutionnelles, « essentiellement lorsque la souveraineté parlementaire lui a paru être mise en cause »⁵³⁵. Au-delà, « le domaine institutionnel ne se situait [...] sur aucun des deux registres politiques sur lesquels Léon Blum comptait agir, celui de la gestion gouvernementale qui n'appelait que des améliorations infra-constitutionnelles et celui, supra-constitutionnel, de la révolution »⁵³⁶.

§ 1 – *Le parlementarisme de Léon Blum*

Si les socialistes français de l'entre-deux-guerres avaient définitivement marqué leur préférence pour le régime parlementaire⁵³⁷, la question institutionnelle n'était pas le sujet le plus prégnant dans les débats doctrinaux de la SFIO d'alors. Léon Blum fut le principal animateur de la réflexion en matière constitutionnelle au sein de son parti durant cette période (A). Sa propre réflexion s'inscrivait, d'ailleurs, largement dans la continuité de celle de Jaurès. L'apport de Léon Blum à la conception socialiste du régime parlementaire a surtout résidé dans l'attention qu'il portait au rôle que devait y jouer le pouvoir exécutif et, plus précisément, le pouvoir gouvernemental (B).

⁵³⁴ V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République*, op. cit., p. 10-11.

⁵³⁵ G. Grunberg, *La loi et les prophètes, les socialistes français et les institutions politiques*, op. cit., p. 148.

⁵³⁶ *Ibid.*, p. 148.

⁵³⁷ Sous sa forme mise en œuvre depuis la crise du 16 mai et la « Constitution Grévy ».

A – Léon Blum, un juriste engagé

Entré au Conseil d'État en janvier 1896 au grade d'auditeur, à l'âge de 24 ans, devenu maître des requêtes en 1910 (1), Léon Blum s'était engagé en politique, au moment de l'Affaire Dreyfus, au sein du mouvement socialiste, derrière Jean Jaurès dont il fut un proche. Élu député en 1919, il allait siéger sur les bancs de la Chambre des députés jusqu'à la fin de la III^e République. À partir du Congrès de Tours, il fut le principal *leader* de la SFIO⁵³⁸ (2)

1 – Le technicien du pouvoir – Les Lettres sur la réforme gouvernementale

En août 1914, les socialistes ayant accepté de participer au gouvernement d'*Union sacrée*, Marcel Sembat, député de Paris depuis 1893⁵³⁹, devint ministre des Travaux publics, en charge des transports ferroviaires, fluviaux, automobiles et du ravitaillement. Il recruta Léon Blum comme chef de cabinet, qui alliait une grande compétence juridique et administrative à une connaissance profonde des milieux politiques socialistes. Ce dernier exerça ces fonctions jusqu'à la fin de 1916 et le départ des socialistes du gouvernement, avant de retourner ensuite au Conseil d'État, puis de se présenter aux élections législatives de 1919 : « Cette première expérience du pouvoir dans l'ombre de Sembat n'a guère été satisfaisante pour Léon Blum qui a touché du doigt la relative impuissance des décideurs face aux contraintes du réel ou aux difficultés techniques que maîtrisent mal politiques et administratifs. Toutefois, pour la première fois de sa vie, il a vu de près fonctionner un gouvernement. Il a rencontré des acteurs engagés dans la vie économique et sociale du pays : patrons, dirigeants d'entreprise, syndicalistes. Il a dû affronter des problèmes pour lesquels sa formation juridique ou littéraire ou ses conceptions idéologiques n'offrent guère de solutions »⁵⁴⁰.

⁵³⁸ Léon Blum ne sera jamais le dirigeant en titre de l'appareil du parti. Il sera secrétaire, puis président du groupe parlementaire socialiste.

⁵³⁹ D'abord inscrit dans la mouvance blanquiste et du Parti Socialiste de France de Guesde, Sembat s'était rapproché de Jaurès au moment du combisme et de l'unification du parti socialiste en 1905.

⁵⁴⁰ S. Berstein, *Léon Blum*, Fayard, 2006, p. 146.

Cette expérience en cabinet ministériel avait nourri la réflexion de Léon Blum sur le fonctionnement et l'efficacité toute relative du système de décision politico-administrative de la III^e République. Il en tira des *Lettres sur la réforme gouvernementale*, qui parurent d'abord dans la *Revue de Paris* les 1^{er} et 15 décembre 1917 et le 1^{er} janvier 1918, puis furent réunies dans un recueil publié à la fin de 1918. Même si ces articles et cet ouvrage restèrent anonymes, leur auteur était connu des milieux gouvernementaux et politiques. « Pas une ligne n'évoque d'ailleurs, même par allusion, le socialisme de l'auteur ou les conceptions politiques du parti auquel il appartient. L'objet de l'ouvrage réside dans une série de propositions visant à améliorer l'efficacité du travail gouvernemental dans une république parlementaire aux structures inchangées »⁵⁴¹.

Les *Lettres sur la réforme gouvernementale* constituent la matrice de la réflexion constitutionnelle de Léon Blum sur la III^e République. Il en reprendra souvent des passages entiers dans ses éditoriaux du *Populaire* dans les décennies suivantes. L'ouvrage a été réédité quasi *in extenso* en juin 1936 sous le titre *La réforme gouvernementale*⁵⁴².

2 – Le socialiste, défenseur du régime parlementaire

À l'instar de Jaurès, l'homme politique Léon Blum n'a jamais « porté un intérêt de nature théorique aux problèmes constitutionnels. La question des institutions était secondaire car elle n'était pas séparable de la question sociale qui, elle, était première ». Il est toujours demeuré convaincu que le marxisme était « la seule et véritable doctrine socialiste »⁵⁴³.

L'attachement de Léon Blum au régime représentatif pourrait paraître moins profond que celui de Jaurès, selon lequel le parlementarisme pourrait perdurer dans la société socialiste : « Contrairement à Jaurès, Blum estimait que le parlementarisme

⁵⁴¹ *Ibid.*, p. 147.

⁵⁴² L. Blum, *La réforme gouvernementale*, Bernard Grasset, 1936. C'est à cette version du texte que l'on se référera pour les citations à venir de l'ouvrage de Léon Blum. La préface écrite par R.L.B, marquait bien la continuité entre les idées exprimées une vingtaine d'années auparavant et l'expérience gouvernementale en cours.

⁵⁴³ G. Grunberg, *La loi et les prophètes, les socialistes français et les institutions politiques*, op. cit., p. 143.

pourrait être dépassé comme modalité de la démocratie : « Nous ne confondons pas le parlementarisme avec la démocratie politique, écrivait-il dans un article du *Populaire* du 22 novembre 1927, nous sommes résolus sans doute à défendre le régime parlementaire contre toutes les formes de césarisme ou de fascisme. Nous n'avons aucune intention de le dégrader ou d'en obstruer la marche. Mais nous ne devons pas oublier que le progrès démocratique tend à introduire de plus en plus largement dans les institutions l'idée du gouvernement direct par le peuple, de l'exercice direct de la souveraineté populaire ». Blum se montrait ici plus jacobin que Jaurès lui-même pour qui la République parlementaire était le stade ultime de la démocratie politique »⁵⁴⁴.

Toutefois, à la mesure de la montée des totalitarismes au début des années 1930, Blum sera amené à identifier démocratie et régime parlementaire : « Si le parlementarisme ne se confond pas, à nos yeux, et tant s'en faut, avec la démocratie, nous sommes bien prêts de constater que les critiques actuels de l'institution parlementaire sont les ennemis avérés de la démocratie et qu'ils cherchent à atteindre la démocratie à travers l'institution parlementaire »⁵⁴⁵. D'autant que le régime parlementaire en tant que fondé sur « la discussion comme mode opératoire de la raison » répondait à « l'admiration de Blum pour le rationalisme libéral »⁵⁴⁶. Aux ses yeux, « l'objet des discussions parlementaires, ce n'est assurément pas d'apporter un remède à tel péril précis ou une solution à telle difficulté précise, mais c'est de fixer l'opinion sur les questions qui se débattent ici et de lui donner les moyens d'orienter l'usage qu'elle fait de sa souveraineté politique »⁵⁴⁷. La Chambre devient le théâtre de la confrontation des opinions politiques à la vue duquel le peuple spectateur sera en mesure de former la sienne »⁵⁴⁸.

Adhérant au principe d'une réforme des travaux parlementaires, Léon Blum restait, cependant attentif à ce que celle-ci ne porte pas de remise en cause, dissimulée, de la démocratie parlementaire en elle-même⁵⁴⁹. C'est la raison pour laquelle, à

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 147.

⁵⁴⁵ « Laon... plan... rantanplan... », *Le Populaire*, 28 mars 1933.

⁵⁴⁶ V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République*, *op. cit.*, p. 278.

⁵⁴⁷ L. Blum, intervention à la Chambre des députés, séance du 14 janvier 1927.

⁵⁴⁸ V. Le Grand, « Léon Blum, une lecture parlementaire du parlementarisme », art. cité, p. 130.

⁵⁴⁹ C'est ce qu'il reprochait principalement au gouvernement Doumergue constitué après la crise du 6 février 1934, en particulier pour préparer une révision constitutionnelle : « Nous savons très bien que des méthodes parlementaires qui sont d'ailleurs votre fait, car ce n'est pas nous qui avons inventé la

l'automne 1934, il s'opposa avec tant de véhémence à la révision constitutionnelle proposée par Gaston Doumergue, et cela à travers une série d'éditoriaux dans *Le Populaire*, qui dénonçaient dans les projets de Doumergue et Tardieu un condensé de « toutes les formes de réaction et d'autocratie contre lesquelles les républicains luttent depuis plus d'un siècle »⁵⁵⁰. Qui plus est, la réforme Doumergue visait d'abord à restaurer l'effectivité du droit de dissolution au profit du pouvoir exécutif, perspective de remise en cause du « modèle républicain » et de la tradition révolutionnaire inacceptable pour Léon Blum.

Après la démission du cabinet Doumergue⁵⁵¹, son successeur, le gouvernement Flandin, coalition gouvernementale formée par le centre-droit et les radicaux, annonça l'abandon de toute révision constitutionnelle au profit d'une réforme combinée des structures gouvernementales et des méthodes parlementaires. Léon Blum publia, alors, une deuxième vague d'éditoriaux, en décembre 1934 et janvier 1935, qui s'inscrivaient davantage dans une démarche constructive et soutenaient la réforme du Règlement de la Chambre des députés, initiée par son président, Fernand Bouisson, discutée au même moment au Palais-Bourbon.

B – La représentation blumienne du gouvernement parlementaire

La représentation de Léon Blum du régime parlementaire renvoyait à la conception qui était déjà celle de Jaurès d'un gouvernement parlementaire avant tout fondé sur les partis (1). Essentiellement, elle restait marquée par une adhésion indépassable au principe de la souveraineté parlementaire (2).

Constitution, doivent être rajeunies, transformées, mises à l'échelle, qu'elles ne conviennent plus à l'extension indéfinie et je dirai nécessaire de l'État. Mais les méthodes parlementaires sont une chose (...), et les libertés parlementaires, les libertés publiques en sont une autre. Nous voulons renouveler les unes, et nous sommes résolu à défendre les autres » : Intervention le 19 février 1934 à la Chambre des députés, cité par V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République, op. cit.*, p. 278.

⁵⁵⁰ Le Populaire, 25 octobre 1934. Les titres des éditoriaux publiés, durant cette période, par Léon Blum sont sans équivoque : « Plus de République ! » le 22 octobre, « Le coup d'État légalisé » le 23 octobre, « Le 16 mai revu et corrigé », le 24 octobre, « Monarchisme et bonapartisme » le 25 octobre.

⁵⁵¹ Sur les débats sur la réforme de l'État en 1934 et l'échec du gouvernement Doumergue, voir J. Gicquel, « Le problème de la réforme de l'État en 1934 », in J. Gicquel et L. Sfez, *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, Puf, 1965.

I – Un gouvernement parlementaire profondément rénové

Léon Blum aspirait à l'établissement d'un régime parlementaire avant tout fondé sur des partis organisés (a), mais un régime parlementaire majoritaire au sein duquel le gouvernement aurait la charge d'ordonner le travail du Parlement (b).

a – Un gouvernement parlementaire avant tout fondé sur des partis organisés

Dès 1917, Léon Blum insistait dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale*, sur l'importance des « partis [qui] sont une des conditions régulières de l'action gouvernementale »⁵⁵². À l'instar des socialistes combistes du début du siècle, il considérait la transmission du pouvoir exécutif « d'un parti organisé à un autre parti organisé » comme la « condition normale »⁵⁵³ du fonctionnement du régime parlementaire. Deux décennies plus tard, le leader de la SFIO insistera tout autant sur la « relation étroite et directe entre la stabilité gouvernementale et l'organisation des partis politiques. En régime parlementaire, partout où une Chambre élue a reçu délégation de la souveraineté, partout où le pouvoir exécutif est responsable devant cette Chambre, il est évident que des partis organisés, disciplinés, cohérents forment la base nécessaire de tout gouvernement stable. Un gouvernement n'est stable que s'il repose sur une majorité également stable, et l'existence de cette majorité implique l'existence de partis organisés, disciplinés et cohérents. Qu'un de ces partis soit à lui seul assez nombreux pour fournir la majorité, ou qu'au contraire la majorité ne puisse être obtenue que par un amalgame, par un alliage de partis, la règle joue avec la même évidence et avec la même rigueur »⁵⁵⁴.

Privilégiant le « facteur politique »⁵⁵⁵, Léon Blum soulignait qu'une bonne organisation du système partisan pourrait même dispenser d'une codification précise de l'activité parlementaire. D'après lui, « des partis organisés suffiraient presque à

⁵⁵² L. Blum, *La réforme gouvernementale*, op. cit., p. 205.

⁵⁵³ *Ibid.*, p. 87.

⁵⁵⁴ « La stabilité gouvernementale et les partis, *Le Populaire*, 21 novembre 1934.

⁵⁵⁵ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, op. cit., p. 120.

assurer la discipline du travail, en ce sens qu'ils pourraient arrêter entre eux un ordre de délibérations, s'accorder sur des solutions de principe, ou, pour le moins, désigner limitativement leurs orateurs »⁵⁵⁶.

Pour que les partis exercent pleinement leur rôle, le mode de scrutin choisi pour l'élection des députés devait, selon Léon Blum, assurer leur plus juste représentation au Parlement. Le scrutin proportionnel lui apparaissait donc comme le plus apte à garantir une réelle représentation des partis. L'élection n'avait « pas pour objet d'aboutir directement à la domination d'une opinion sur les autres ». Elle n'était pas l'outil à travers lequel forger une majorité ministérielle. Il s'agit « seulement de recréer dans un espace réduit, et à travers un effectif limité, toutes les aspirations politiques dans leur plus juste proportion. L'opération électorale consist[e] en une sorte de réduction d'échelle »⁵⁵⁷.

Léon Blum attendait beaucoup de la mise en œuvre du scrutin proportionnel pour garantir la « stabilité »⁵⁵⁸ du régime, en dégageant les partis de « collusions électorales » qui affaiblissaient leur « discipline interne », pour établir un « loyalisme parlementaire qui manque si cruellement au parlementarisme français », et pour permettre aux partis de sélectionner les candidats les plus capables.

b – Un parlementarisme majoritaire à direction gouvernementale

Dans le système imaginé par Léon Blum, le gouvernement n'était donc pas le produit du fait électoral. Le scrutin proportionnel n'imposait pas aux partis de s'accorder préalablement aux élections sur un programme commun de gouvernement, car l'élection n'avait pas vocation, à l'inverse du scrutin majoritaire, à donner le pouvoir à la coalition gagnante. Dans les *Lettres sur la réforme gouvernementale*, Léon Blum le soulignait clairement : « Les partis sont une des conditions régulières de

⁵⁵⁶ L. Blum, *La réforme gouvernementale*, op. cit., p. 164.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 164.

⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 128.

l'action gouvernementale, mais ce ne sont pas les partis qui créeront chez nous le gouvernement, c'est le gouvernement qui créera les partis »⁵⁵⁹.

Pour le chef de file des socialistes français, c'est « la constitution du cabinet », en tant qu'opération médiatrice entre l'élection et la désignation du pouvoir exécutif, qui « rend lisible le rapport de force latent entre les différentes composantes de la Chambre désormais structurées et coalisées autour de la majorité ou dans l'opposition. Assimilé à l'organe exécutif de la majorité, le gouvernement peut dès lors exercer son autorité sur la Chambre entière »⁵⁶⁰. Et, dans ce système, le président du Conseil devait être considéré comme « un monarque – un monarque à qui d'avance les lignes de son action furent tracées, un monarque temporaire et constamment révocable, mais nanti cependant aussi longtemps que la confiance du Parlement lui prête vie, de la totalité du pouvoir exécutif, rassemblant et incarnant en lui toutes les forces vives de la nation... »⁵⁶¹.

Parce qu'il était l'émanation de ce pacte majoritaire, le gouvernement, et particulièrement son chef, devait bénéficier de prérogatives spécifiques pour pouvoir ordonner le déroulement du travail parlementaire et pour maintenir la cohésion de la majorité. Le chef du gouvernement devait exercer une véritable « direction politique de l'Assemblée »⁵⁶². Blum entendait par là « que sa vigilance [devait] s'exercer sur les résultats du débat autant que sur son rythme. Que la Chambre fasse bien ce qu'elle fait, quoi qu'elle fasse, cela doit suffire au président [de la Chambre] ; le chef doit veiller par surcroît, selon ses desseins de politique générale, à ce qu'elle fasse ceci et non cela, ceci avant cela. L'un contrôle le jeu et l'allure de la machine, l'autre trace et rectifie le sens de la marche »⁵⁶³.

Dans cette tâche, Blum suggérait que le président du Conseil puisse s'appuyer sur un organisme *ad hoc* chargé de préparer la décision politique en coordonnant le travail des « différents services techniques » des départements ministériels. Sur le modèle du « bureau des affaires générales » mis en place pour les Britanniques pendant la Première Guerre mondiale pour assister le cabinet de guerre, cet organisme serait

⁵⁵⁹ *Ibid.*, p. 205.

⁵⁶⁰ V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République*, op. cit., p. 132.

⁵⁶¹ L. Blum, *La réforme gouvernementale*, op. cit., p. 28.

⁵⁶² *Ibid.*, p. 175-176.

⁵⁶³ *Ibid.*, p. 175-176.

composé « non pas de spécialistes, mais d’hommes – professeurs, journalistes ou députés – que leur travail personnel (aurait) préparé à cette mission de critique supérieure »⁵⁶⁴.

2 – Les limites de la rénovation parlementaire blumienne

Ambitieuse dans son esprit, la rénovation du régime parlementaire française réclamée par Léon Blum ne pourrait manquer de se heurter à des obstacles importants : la défiance congénitale des parlementaire français à l’égard du pouvoir exécutif (a) ; l’insuffisance de l’organisation du système des partis (b).

a – Le maintien de la souveraineté parlementaire

Tout en réclamant sur un renforcement de l’exécutif, la modernisation du gouvernement parlementaire conçu par Léon Blum, demeurait, cependant, placée sous le paradigme de la souveraineté parlementaire. Pour lui, le Parlement devait rester « l’inspirateur de l’action exécutive, et qu’en toute conjoncture litigieuse, la maîtrise appartienne et demeure au peuple souverain et à ses représentants élus »⁵⁶⁵. Léon Blum défendait le principe de la primauté du pouvoir législatif en toutes circonstances, le pouvoir exécutif n’étant qu’un délégué : « Dans la conception républicaine qui a prévalu en France, l’Assemblée législative est l’unique pouvoir émanant directement de l’élection populaire, et c’est par elle qu’est, par conséquent, représentée la souveraineté. À côté du Parlement, il existe, de par la nécessité des choses, un pouvoir exécutif, mais le pouvoir exécutif n’existe qu’en vertu d’une sorte de délégation du pouvoir législatif, puisque le Président de la République est désigné par le Parlement et que le chef du gouvernement devrait être, en bonne règle, le chef de la majorité parlementaire. En cas de litige ou de conflit, le premier et le dernier mot doivent donc appartenir à l’Assemblée élue par le suffrage universel. Rien ne saurait prévaloir contre ces dogmes fondamentaux qui bornent d’avance toute révision possible

⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 51.

⁵⁶⁵ *Ibid.*, p. 27 et 28.

de la Constitution républicaine »⁵⁶⁶. Le président du Conseil ne pouvait bénéficier de prérogatives importantes pour diriger les travaux des assemblées que parce qu'il était lui-même un organe parlementaire proprement dit en tant que chef de la majorité, un acteur parlementaire à part entière qui devrait être présent à la Chambre de « façon fréquente, presque continuelle »⁵⁶⁷ pour guider et conduire l'Assemblée.

Léon Blum rejetait clairement l'idée d'une fonction gouvernementale autonome exercée par le seul pouvoir exécutif : « dans notre régime, le ministère n'est pas tout le gouvernement. Notre constitution a créé non pas un organe unique de gouvernement, mais deux organes distincts et complémentaires, dont l'un est le ministère et l'autre est le Parlement. Encore leur distinction me paraît-elle plus théorique que pratique, doctrine d'école plus que réalité de fait ». Tout comme le *leader* socialiste récusait le principe même de la séparation des pouvoirs : « En régime démocratique, le dogme de la séparation des pouvoirs n'est guère, pour ce qui touche le Législatif et l'Exécutif, qu'une simple fiction de droit, et nos légistes pourront s'accorder là-dessus avec nos historiens. La vérité, c'est qu'à tout moment et sur tout objet, le Législatif et l'Exécutif vivent dans un état de pénétration, de dépendance réciproque, et que cette collaboration continue est la loi même de notre activité gouvernementale »⁵⁶⁸. Les conceptions de Léon Blum renvoyaient bien aux idées de Bagehot sur « la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif » et sur le cabinet considéré comme « un comité du corps législatif choisi pour être le corps exécutif »⁵⁶⁹.

Au pouvoir exécutif proprement dit, Léon Blum n'entendait attribuer qu'une part d'autonomie extrêmement réduite, limitée aux « besoins courants de l'administration ». Il considérait que « dans la vie des nations modernes, le mode d'action de l'Exécutif est nécessairement la loi, et [que] le Législatif, en accordant ou en refusant la loi, prend nécessairement sa part de l'action gouvernementale ». Pour Léon Blum : « dans l'immense majorité des cas, la loi n'est plus aujourd'hui d'essence juridique, elle est d'essence politique, et celui qui la fait, gouverne par là même. [...]. Ministère et Parlement ne sont donc pas deux machines autonomes, ce sont deux rouages dont les

⁵⁶⁶ « La condition primordiale », *Le Populaire*, 27 décembre 1934.

⁵⁶⁷ L. Blum, *La réforme gouvernementale*, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁶⁸ *Ibid.*, p. 150-151.

⁵⁶⁹ W. Bagehot, *La Constitution anglaise*, traduction, Germer Baillière, 1869, p. 14.

mouvements soudés, le jeu combiné, les battements isochrones concourent ou devraient concourir à la même fin. [...] « dans notre régime constitutionnel, l'un ne peut rien sans l'autre. Si l'un des rouages ne remplit pas son office, les mouvements de l'autre se trouveront faussés ou paralysés »⁵⁷⁰.

a – Des partis insuffisamment organisés

Au sortir de la Grande Guerre, Léon Blum était conscient de l'état embryonnaire de l'organisation d'un système des partis : « S'il y avait en France des partis politiques ! Si ces partis avaient une organisation et une doctrine ! Les ministères ne s'épuisent et ne s'anémient si vite que par l'incapacité d'une action efficace et continue, et, si nous les voyons incapables d'agir, la raison première en est sans doute qu'ils n'ont presque jamais été la représentation exacte d'un Parlement discipliné et distribué en fractions stables, que leur chef n'a jamais été le chef réel et vivant d'une majorité réelle et vivante... ». C'est pour cette raison qu'il suggérait, afin de limiter « l'instabilité ministérielle et parlementaire, l'impuissance ministérielle et parlementaire »⁵⁷¹, d'établir provisoirement des « mécanismes formels » infra-constitutionnels propres à remplir cette mission essentielle : « Il y a quelque chose que nous pouvons essayer dès à présent et qui parerait, en partie, au danger immédiat. Nous pouvons modifier les méthodes de travail, les instruments de travail »⁵⁷². Il s'agissait de « procurer au pays le spectacle, neuf et bienfaisant, d'une Chambre qui travaille et d'un Gouvernement qui gouverne »⁵⁷³. Afin de mettre en œuvre une véritable rationalisation du parlementarisme, Léon Blum renvoyait, à la modification des usages, à « l'action combinée du président de la Chambre et du président du Conseil, [... et à] la modification du règlement »⁵⁷⁴.

⁵⁷⁰ L. Blum, *La réforme gouvernementale*, op. cit., p. 152-153.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 20-21.

⁵⁷² *Ibid.*, p. 23.

⁵⁷³ *Ibid.*, p. 24.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, p. 185.

§ 2 – La rationalisation du parlementarisme imaginée par Léon Blum à l'épreuve de l'exercice du pouvoir

Léon Blum l'a reconnu lui-même, il n'était pas un théoricien constitutionnel. Dans son esprit, une bonne organisation du système des partis devait largement suffire à garantir le bon fonctionnement du régime parlementaire. Conscient, toutefois, des insuffisances du cadre partisan français de l'entre-deux-guerres, le praticien Léon Blum ne manqua de s'intéresser aux moyens juridiques pour y pallier, en particulier aux mécanismes de la rationalisation du parlementarisme. Au-delà de ses réflexions en la matière qui renouaient largement avec celle du révisionnisme démocratique, notamment théorisé par des figures comme Jaurès en 1902, Léon Blum à la tête du gouvernement de Front populaire en 1936, fut amené à confronter ses idées aux contraintes de l'exercice du pouvoir.

A – La rationalisation appliquée aux rapports entre les pouvoirs exécutif et délibérant

Léon Blum a peu écrit sur la question des modalités juridiques de la désignation du chef du gouvernement et des ministres. Dans sa représentation du parlementaire, inspiré du modèle britannique, c'est au parti ou à la coalition de partis victorieux aux élections qu'il appartenait de désigner le chef du pouvoir exécutif. En cas d'incertitude, c'est à la représentation nationale plutôt qu'au président de la République qu'il incombe de choisir le chef du gouvernement (1).

À l'inverse, l'obligation d'un vote solennel pour mettre en cause la responsabilité ministérielle (2) constituait la seule réforme acceptable et nécessaire à ses yeux des Lois constitutionnelles de 1875. Quant à la pratique de la question de confiance, Léon Blum devait, malgré ses réticences, s'en servir à quelques reprises, mais de façon inédite sous la III^e République, car il s'agissait pour lui moins de s'assurer du soutien de l'Assemblée que de vérifier la pérennité du pacte majoritaire.

1 – La désignation du pouvoir exécutif

Dans ses textes, Léon Blum a peu abordé la question de la désignation du chef du gouvernement sous l'angle des mécanismes institutionnels (a). Pour lui, c'était d'abord le fait électoral qui devait primer (b).

a – L'investiture esquissée du président du Conseil

S'agissant des modalités de la désignation du président du Conseil, Léon Blum en 1917 insistait surtout sur la mauvaise pratique du régime, l'attribuant à l'absence de partis organisés : « Chez nous, la crise normale ne comporte aucune signification claire. Les partis, dans la mesure où ils existent, ne possèdent pas plus d'état-major que de chef. Toute désignation d'un nouveau président est, de la part du chef de l'État, un acte hasardeux, conjectural et arbitraire »⁵⁷⁵. Pour autant, Blum, à cette date, ne préconisa de nouvelles modalités pour choisir le chef du gouvernement.

Il fallut attendre 1934 pour qu'il s'interroge publiquement dans un article du *Populaire* pour savoir « si la désignation du président du Conseil par le président de la République est le meilleur moyen de procurer cette entente durable entre gouvernement et majorité qui est la condition parlementaire de la stabilité politique »⁵⁷⁶. Pour Blum, « avec des partis organisés comme en Angleterre, la désignation par le chef de l'État n'est qu'une formalité, une investiture. En France, avec des partis confus, des majorités de rencontre, des votes équivoques, elle devient une préférence arbitraire ». Aussi, le *leader* des socialistes affirma sa propre préférence pour « l'élection, par la Chambre, au début de chaque législature. En cas de renvoi par la Chambre du chef du gouvernement qu'elle aurait elle-même élu, le chef de l'État pourrait normalement envisager, selon les modes de la Constitution actuelle, l'hypothèse d'une dissolution possible ». C'est la seule allusion, semble-t-il, de Léon Blum à ce mode de désignation avant la Seconde Guerre mondiale. En l'espèce, le recours aux mécanismes formels de la rationalisation du parlementarisme devait venir pallier l'insuffisance de l'organisation du système partisan.

⁵⁷⁵ « Et le Sénat ? », *Le Populaire* 17 janvier 1935, p. 89.

⁵⁷⁶ « En attendant la fin des privilèges, du chômage et de la spéculation », *Le Populaire*, 31 décembre 1934. Les citations qui suivent, sont issues du même article.

b – La primauté du fait électoral sur la délibération parlementaire en pratique

En juin 1936, au moment où Léon Blum, nouveau président du Conseil, se présenta devant la Chambre des députés, il voulut insister sur la « rupture politique et institutionnelle »⁵⁷⁷ à l'œuvre par rapport à la pratique traditionnelle du régime : « Le gouvernement se présente devant vous au lendemain d'élections générales où la sentence du suffrage universel, notre juge et notre maître à tous, s'est traduite avec plus de puissance et de clarté qu'à aucun moment de l'histoire républicaine [...]. Il [le gouvernement] n'a pas à chercher sa majorité ou à appeler à lui une majorité. Sa majorité est faite. Sa majorité est celle que le pays a voulue. Il est l'expression de cette majorité rassemblée sous le signe du Front populaire. Il possède d'avance sa confiance et l'unique problème qui se pose pour lui sera de la mériter et de la conserver. Il n'a pas à formuler son programme. Son programme est le programme commun souscrit par tous les partis qui composent la majorité, et l'unique problème qui se pose pour lui sera de le résoudre en actes »⁵⁷⁸.

Dans le cadre du régime en vigueur et de la loi électorale majoritaire, les conditions de la formation du ministère Blum correspondaient bien, en effet, au parlementarisme majoritaire, s'appuyant sur des « partis organisés, disciplinés et cohérents »⁵⁷⁹ lié par un pacte programmatique et soutenant sans équivoque le gouvernement, que le *leader* socialiste appelait de ses vœux depuis plusieurs années. « La confiance qui se gagne au Parlement était remplacée par le mécanisme de la discipline politique, principe moderne de la majorité de gouvernement, qui se construit par l'action des partis politiques et avant les joutes du Parlement »⁵⁸⁰. L'affirmation de ce nouveau parlementarisme majoritaire rendait, dès lors, moins nécessaire d'importer dans les textes du parlementarisme classique un dispositif formel sur la désignation du chef du gouvernement par l'Assemblée.

⁵⁷⁷ N. Roussellier, « Le Front populaire, un régime politique nouveau ? » in G. Morin et G. Richard (dir.), *Les Deux France du Front populaire*, L'Harmattan, 2008, p. 267.

⁵⁷⁸ *Journal officiel*, Débats parlementaires, Chambre des députés, séance du 6 juin 1936, p. 1316.

⁵⁷⁹ « La stabilité gouvernementale et les partis », *Le Populaire*, 21 novembre 1934.

⁵⁸⁰ N. Roussellier, « Le Front populaire, un régime politique nouveau ? », art. cité, p. 268.

2 – La responsabilité ministérielle

À propos de la responsabilité ministérielle, Léon Blum considérait que sa mise en cause devait forcément intervenir dans des conditions solennelles et qu’il revenait au Parlement, et à lui seul, de soulever cette question (a), la pratique de la question de confiance suscitant les plus extrêmes réserves du *leader* socialiste (b).

a – L’exigence d’« un vote de censure formel »⁵⁸¹ pour renverser le gouvernement

C’est sur les modalités de la mise en jeu de la responsabilité ministérielle que la réflexion de Léon Blum dans le sens d’une rationalisation du parlementarisme a été le plus loin. Il imputait l’instabilité gouvernementale surtout « aux dispositions du règlement, ou, pour parler plus exactement, aux mauvais usages, qui favorisent les coalitions de surprise »⁵⁸².

Afin d’y remédier, Léon Blum préconisait de « modifier du tout au tout [...] le régime de la question de confiance. Aux termes de la loi constitutionnelle : “les ministres sont responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement”. Or, il n’arrive pour ainsi dire jamais qu’un ministère tombe à la suite d’un vote des Chambres prononçant un blâme explicite et formel sur sa politique générale. Les ministères tombent parce qu’ils ont posé la question de confiance sur telle ou telle loi, tel ou tel amendement, telle ou telle formule d’ordre du jour, qui, la plupart du temps, n’intéressent en rien la politique générale du gouvernement et ne présentent même, le plus souvent, qu’une importance accessoire »⁵⁸³. Le *leader* de la SFIO y voyait un « usage [...] autant que déplorable » qui expose les gouvernements à des « coups de surprise [...] et à des] majorités de raccroc ».

⁵⁸¹ « En attendant la fin des privilèges, du chômage et de la spéculation », *Le Populaire*, 31 décembre 1934.

⁵⁸² « La réforme du règlement », *Le Populaire*, 17 novembre 1934.

⁵⁸³ « Le point d’honneur », *Le Populaire*, 30 décembre 1934. Les citations qui suivent sont issues du même article.

Comme souvent, Léon Blum renvoyait à l'exemple de l'Angleterre, où « l'usage courant est qu'un ministère ne démissionne que devant un *vote de censure*, explicite et formel, émis par la Chambre des Communes. C'est la Chambre qui signifie sa défiance, non pas le gouvernement qui exige la confiance ». Il suggérait donc de modifier, en ce sens, les usages en vigueur de la Chambre des députés : « Que pourrait-on objecter en France à un président du Conseil qui déclarerait carrément : “je suis responsable devant la Chambre. Je me retirerai dès qu'elle en aura manifesté la volonté – sans, bien entendu, détourner le droit de dissolution de son objet pour rester en place, malgré elle. Mais, en règle générale, je ne poserai pas la « question de confiance”. J'attendrai pour me retirer que la Chambre ait pris l'initiative de manifester sa volonté en termes catégoriques... » On reviendrait ainsi, je crois bien, à l'interprétation véritable de la Constitution dont l'usage et l'abus de la “question de confiance” ont perverti le sens. Et sur un vote de censure clairement et directement dirigé contre un gouvernement, les coalitions de circonstance et les majorités de raccroc ne trouveraient plus à se nouer, ce qui veut revient à dire que, dans neuf cas sur dix, la crise serait évitée ».

En l'espèce, régler les modalités de l'engagement de la responsabilité ministérielle était même le seul point sur lequel Léon Blum admettait la nécessité du voyage à Versailles afin de « compléter [...] l'article constitutionnel qui vise la responsabilité des ministres devant les Chambres » pour que le gouvernement ne soit conduit à se retirer qu'après que la Chambre se sera prononcée par « un vote de censure formel »⁵⁸⁴. Au moment où la Chambre des députés discutait de la révision de son règlement en janvier 1935, Léon Blum essaya, sans succès, de revenir sur la question : « C'est ici affaire d'usage plus que de règlement, mais en modifiant son règlement, la Chambre peut utilement montrer sa volonté de créer l'usage. Le règlement indiquerait désormais que la responsabilité collective des gouvernements est mise en jeu par des motions explicites de censure, et impartirait un délai entre le dépôt de ces motions et le scrutin par lequel la Chambre se prononcerait sur elles »⁵⁸⁵.

⁵⁸⁴ « En attendant la fin des privilèges, du chômage et de la spéculation », *Le Populaire*, 31 décembre 1934.

⁵⁸⁵ « Où en est la réforme parlementaire ? », *Le Populaire*, 18 janvier 1935.

b – Un usage novateur de la question de confiance

Avant son accession au pouvoir, Léon Blum avait toujours critiqué « l’abus de la question de confiance »⁵⁸⁶ par les gouvernements en place. Durant son premier ministère (juin 1936-juin 1937), il en fit un « usage plus que modéré »⁵⁸⁷, puisqu’il n’utilisa ce procédé qu’à deux reprises. D’abord, le 5 décembre 1936 concernant le vote d’un ordre du jour à l’issue de la discussion de plusieurs interpellations sur la politique extérieure du gouvernement. Ensuite, le 2 février 1937, à l’occasion de la discussion des interpellations portant sur la défense nationale.

Dans le premier cas, le Président du Conseil, confronté à la défaillance au sein de sa majorité du Parti Communiste pour des considérations liées à la politique extérieure de l’URSS, justifie le recours à la question de confiance en raison des circonstances et de la nécessité de s’assurer de la pérennité du pacte majoritaire⁵⁸⁸.

On peut distinguer de ces propos un usage spécifiquement blumien, exceptionnel, de la question de confiance, avant tout destiné, dans l’esprit du président du Conseil, à s’assurer de la cohérence de la majorité gouvernementale. En recourant à la question de confiance, Léon Blum ne semblait pas vouloir obtenir, en priorité, que l’ordre du jour de confiance soit voté⁵⁸⁹. Il s’agissait plutôt de placer un des partis de la coalition gouvernementale devant ses responsabilités. Cette question de confiance était posée à la seule majorité gouvernementale et non à la Chambre dans son ensemble. Le Président du Conseil avait, à cet égard, laissé clairement entendre que si les élus

⁵⁸⁶ « En attendant la fin des privilèges, du chômage et de la spéculation », *Le Populaire*, 31 décembre 1934.

⁵⁸⁷ V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République*, op. cit., p. 402.

⁵⁸⁸ Léon Blum : « Je n’ai jamais, depuis six mois, posé devant la Chambre la question de confiance. Je ne croyais pas à avoir le faire jamais. Je la pose cependant aujourd’hui. Non pas que j’aie un seul instant l’intention d’exercer par là sur un groupe de la majorité une pression qui n’est ni dans mes goûts, ni dans mes usages, ni dans mes sentiments. Je le fais parce que le moment est trop sérieux pour qu’aucun trouble, qu’aucun doute puisse subsister dans l’opinion. À la veille du congrès de Biarritz, parlant dans une fête du parti radical, j’ai déclaré avec quelque solennité que je n’accepterai jamais, quant à moi, de voir le parti communiste rejeté hors de la majorité par une pression du dehors. J’ai dit qu’à mes yeux le Gouvernement de front populaire perdrait alors sa raison d’être. Si, aujourd’hui, le parti communiste avait dû se détacher volontairement de la majorité, s’il avait dû désavouer par son vote l’action du Gouvernement dans une question d’une telle importance, la situation serait la même et la conséquence serait la même » (*Annales de la Chambre des députés*, débats parlementaires, 2^e séance du 5 décembre 1936, p. 3372).

⁵⁸⁹ Il était d’ailleurs probable qu’elle le soit en l’espèce en raison du soutien initialement affiché d’une partie des députés centristes au gouvernement.

communistes votaient contre l'ordre du jour de confiance, il considérerait que le gouvernement devrait se retirer, même si l'ordre du jour était adopté. Beaucoup de ses prédécesseurs se seraient refusés à trier, ainsi, entre les votes positifs et négatifs. En l'occurrence d'ailleurs, les députés communistes décideront de s'abstenir.

Dans l'esprit de Blum, la réaffirmation de la cohésion de la majorité électorale ou le constat de son éclatement, exprimés à travers un vote solennel, primaient sur le fait que le gouvernement puisse bénéficier du soutien d'une majorité hétérogène issue de la délibération parlementaire. Alors qu'une partie des responsables de la majorité, surtout les radicaux, aspiraient à un élargissement de la coalition gouvernementale vers le centre, afin de pouvoir se dispenser du soutien des communistes⁵⁹⁰, le chef avait clairement marqué dans un discours prononcé à Orléans en septembre 1936 que, dans son esprit, en cas d'éclatement de la majorité électorale de Front populaire, « l'unique issue serait alors la dissolution et le recours au pays souverain »⁵⁹¹, sous réserve, cependant, de l'avis conforme du Sénat. Adversaire d'un droit de dissolution inconditionné, conféré au pouvoir exécutif, Léon Blum associait éclatement de la majorité électorale et dissolution. C'est d'ailleurs la seule hypothèse où il semblait admettre le recours quasi automatique à la dissolution.

Pendant un an, Léon Blum a pu se passer de poser la question de confiance sur sa politique intérieure, en s'appuyant assez largement sur la majorité issue de l'élection législative et forgée autour du contrat de gouvernement adopté. Pour autant, et même si c'est finalement le Sénat qui a renversé le ministère en définitive, la cohésion de la majorité de Front populaire s'était déjà étiolée au fil des mois, cette majorité électorale de 1936 se révélant moins homogène que le Bloc des gauches de 1902.

B – La procédure législative

⁵⁹⁰ À l'instar des changements de majorité habituels en cours de législature sous la III^e République, comme par exemple en 1926 ou en 1934.

⁵⁹¹ E. Bonnefous, *Histoire politique de la Troisième République*, t. VI, *Vers la guerre, Du Front populaire à la conférence de Munich (1936-1938)*, 2^e édition, Puf, 1986, p. 111.

C'est sur l'organisation des travaux législatifs que l'apport de Léon Blum est le plus marquant à l'édification d'un corpus de la rationalisation pensée dans le régime parlementaire conçu comme un régime de fusion entre les pouvoirs.

Pour Léon Blum, le travail parlementaire devait être « organisé en fonction de son objet, qui est le gouvernement »⁵⁹². Il était extrêmement critique sur « la machine parlementaire » qui donne l'impression d'« une ruche active où chacun apporte tout son temps et s'emploie de tout son cœur », mais qui ne produisait qu'un médiocre « rendement »⁵⁹³. Pour cette raison, il convenait, selon lui, d'organiser le travail des assemblées, en rationalisant les différentes étapes de la procédure législative au sein des assemblées, en y renforçant les prérogatives gouvernementales (1). Toutefois, cette rénovation de la procédure législative devait montrer ses limites (2)

1 – Le renforcement des prérogatives gouvernementales

L'un des apports spécifiques de Léon Blum à la représentation socialiste du parlementarisme résidait dans l'accent mis sur la nécessité que le gouvernement, en particulier son chef, soit le véritable ordonnateur des travaux législatifs au sein des assemblées (a). Il ne manqua, en 1936, d'essayer autant que faire se peut de mettre ses idées en pratique (b).

a – L'aspiration à un leading parlementaire exercé par le chef du gouvernement

Léon Blum entendait d'abord rationaliser la fixation de l'ordre du jour des assemblées. Il considérait les questions d'ordre du jour comme « capitales. Il faut à tout prix défendre la Chambre contre l'habitude de bouleverser son programme de travail en fin de séance, par un vote à main levée, au milieu de l'inattention générale. L'inscription à l'ordre du jour assure un ordre, non une date. Je répète que, pour les questions importantes, spécialement pour les projets d'origine ministérielle, la date

⁵⁹² L. Blum, *La réforme gouvernementale*, op. cit., p. 154.

⁵⁹³ *Ibid.*, p. 155.

fixée sur la suggestion du leader devrait être tenue pour irrévocable. La Chambre doit arriver prête à de tels débats et les ministres intéressés ne doivent pas y être retenus au-delà de leur durée. La discussion une fois entamée devrait être poursuivie d'arrachepied, sans nulle interruption. À chacune de ces règles, il ne serait dérogé qu'en cas de nécessité impérieuse »⁵⁹⁴. C'est bien au président du Conseil que Léon Blum voulait attribuer en priorité la maîtrise de la fixation de l'ordre du jour des Assemblées : « Je le veux gardien solidaire de l'ordre, pesant de tout son poids pour faire arrêter des ordres du jour invariables, pour faire déterminer des dates fixes, ou même, à la mode anglaise, des délais fermes de discussion pour faire rejeter des débats ces innombrables incidents qui ne reposent que sur la confusion et l'ignorance »⁵⁹⁵.

Concernant la procédure d'élaboration des lois elle-même, Léon Blum, partisan de la mise en place de commissions spéciales⁵⁹⁶, préconisait également de revoir l'organisation des débats dans l'hémicycle. L'originalité de sa réflexion en ce domaine porte sur le choix des organes auxquels il entend confier cette mission : « La Chambre aspire à l'ordre. Elle attend un maître. [...] et quand je parle d'“un maître”, c'est comme on dit un maître d'école ou un maître de ballet »⁵⁹⁷. « Je veux une autorité de raison, une direction spirituelle, ou plutôt j'en voudrais deux pour une, car, des points de vie différents, je crois qu'on doit en charger deux hommes, le Président la Chambre, le président du Conseil »⁵⁹⁸. Léon Blum dissociait, en effet, la conduite technique des débats de leur conduite politique. Il entend confier la première au président de la Chambre, assisté dans cette tâche pour ses vice-présidents. Il préconisait de « restaurer dans son vrai sens la fonction présidentielle », afin que le président de la Chambre puisse « en diriger les délibérations, c'est-à-dire les conduire à leur terme, qui est le vote, dans le moindre temps et avec le plus de clarté qu'il se pourra »⁵⁹⁹. À un président exerçant, jusqu'à présent, le rôle d'« arbitre » des débats, garant de leur bonne tenue, Léon Blum voulait substituer « un président conducteur du débat, assumant résolument l'autorité que la Chambre ne demande qu'à lui reconnaître, l'autorité morale de

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 184-185.

⁵⁹⁵ *Ibid.*, p. 174-175.

⁵⁹⁶ Voir *infra*.

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 164.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, p. 165.

⁵⁹⁹ *Ibid.*, p. 169-170.

direction, l'autorité de police rationnelle »⁶⁰⁰. C'était à ses yeux, le meilleur moyen de « défendre le temps et le travail de la collectivité délibérante, de la protéger contre la répétition, la digression, le piétinement, contre tout ce qui décourage de l'attention, de l'effort »⁶⁰¹. Ce président « conducteur du débat » présiderait les travaux de la Chambre en ayant examiné à fond le sujet du jour, « ayant sa conviction faite, sinon sur la réforme préférable, du moins sur les grands systèmes de solution, de façon à ramener incessamment l'Assemblée à quelques directions claires »⁶⁰². Si c'était d'abord la compétence technique du président de l'Assemblée qui était mise en avant par Léon Blum, il est évident que, désigné par la majorité, le président de la Chambre serait proche politiquement du gouvernement.

Pour ce qui relève de la conduite politique des débats, aussi bien pour leurs « résultats » que pour leur « rythme »⁶⁰³, Léon Blum préconisait de confier cette tâche au président du Conseil du fait du « double aspect de sa fonction »⁶⁰⁴, à la fois chef du gouvernement et chef de la majorité parlementaire⁶⁰⁵. S'inspirant là-encore de l'exemple britannique, Léon Blum entendait réserver cette fonction politique de « *leading* de la Chambre »⁶⁰⁶ au président du Conseil lui-même et non à un ministre d'État, véritable ministre de la parole⁶⁰⁷. Dans la pratique, « pour suivre et conduire dans son détail le travail législatif, en même temps que le ministre compétent et au-

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 172.

⁶⁰¹ *Ibid.*, p. 171.

⁶⁰² *Ibid.*, p. 172-173.

⁶⁰³ *Ibid.*, p. 175.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 179.

⁶⁰⁵ « Ainsi se précise le double rôle d'un chef du gouvernement, ou plutôt le double aspect de sa fonction, car, dans le fond, elle est unique. Chef de l'exécutif, chef du législatif au sens que je viens de définir, il assure le jeu harmonique et complémentaire des deux organes gouvernementaux. Inclinant sans cesse le travail ministériel dans le sens de la volonté populaire que le Parlement formule, et le travail parlementaire dans le sens de la réalisation ministérielle, il les dirige chacun en fonction de l'autre, et, comme un arbre de couche, comme une courroie de transmission, il maintient leur corrélation réciproque. Cette conception du rôle directorial fournit d'ailleurs, indique tout au moins, la solution de la plus grave difficulté politique qui se pose dans les régimes représentatifs. La souveraineté théorique, que le Parlement incarne, s'y distingue du pouvoir effectif, que l'Exécutif détient, et cette distinction conduit à une antinomie presque inévitable entre les droits abstraits de la souveraineté et les nécessités pratiques du pouvoir » (*ibid.*, p. 179-180).

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 177.

⁶⁰⁷ « En France, il fut question parfois de confier la conduite de la Chambre à un ministre d'État, qu'on qualifiait de "ministre de la parole [...] Cette combinaison dualiste me paraît critiquable en elle-même et particulièrement mal adaptée à nos mœurs. Elle revient à créer deux chefs, l'un pour le dedans, l'autre pour le dehors, et je redouterai toujours quelque fâcheux froissement d'amour-propre entre le leader chargé du rôle brillant et le Président doté du pouvoir réel" (*ibid.*, p. 176-177).

dessus de lui, pour faire triompher l'intention gouvernementale »⁶⁰⁸, la présence du chef du gouvernement s'imposait, selon Léon Blum. « Cette action ne peut appartenir qu'à l'homme capable de mesurer l'importance de toute question par rapport à l'ensemble d'une politique, c'est-à-dire à l'homme en qui s'opère la concentration du travail ministériel »⁶⁰⁹.

b – Une mise en œuvre partielle de ce leading du chef du gouvernement en 1936

En proposant à Jules Moch au lendemain des élections législatives, le 6 mai, de devenir Secrétaire général du Gouvernement avec accès au conseil des ministres et au conseil de cabinet, Léon Blum marquait qu'il entendait bien mettre en œuvre « au pouvoir les idées défendues par lui dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale* de 1918 dont les principes subsistent en 1936 » : la « direction unique » du gouvernement par un président du Conseil sans portefeuille, le principe d'une « hiérarchie ministérielle », le président du Conseil étant entouré de « quatre ou cinq vice-présidents du Conseil ou ministres d'État pour coordonner l'action du gouvernement et de la majorité, la création d'un « bureau des affaires générales » composé d'une petite équipe de spécialistes destinés à assister le chef du gouvernement. Ce « bureau des affaires générales » rebaptisé « secrétariat général du gouvernement devra entrer « en fonction le jour même de la composition du Gouvernement »⁶¹⁰.

Toutefois, percevant mieux qu'en 1917 la difficulté pratique pour le président du Conseil à être en même temps le « chef de l'exécutif » et le « chef du législatif »⁶¹¹, Léon Blum avait voulu s'appuyer sur une équipe ministérielle organisée et hiérarchisée. Au sein de son ministère, il nomma trois ministres d'État sans portefeuille, « chargés de représenter les partis membres de la coalition »⁶¹² et faire lien entre le gouvernement et leurs formations politiques respectives afin de les informer des initiatives gouvernementales à venir. Il s'agissait de Camille Chautemps, pour le Parti radical,

⁶⁰⁸ *Ibid.*, p. 178.

⁶⁰⁹ *Ibid.*, p. 178-179.

⁶¹⁰ J. Moch, *Une si longue vie*, Éditions Robert Laffont, 1976, p. 111-113.

⁶¹¹ L. Blum, *La réforme gouvernementale*, *op. cit.*, p. 179.

⁶¹² V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République*, *op. cit.*, p. 382.

Paul Faure pour la SFIO et Maurice Viollette pour l'Union socialiste républicaine. Les communistes qui soutiennent le gouvernement n'y participent pas. Le dispositif des ministres d'État fonctionna mal en réalité. L'institution renforcée du Secrétariat général du Gouvernement devait rencontrer plus de succès.

Un premier Secrétariat général du Gouvernement a été institué sous le ministère Flandin à la fin de 1935, mais cette institution prit une importance considérable sous le cabinet présidé par Léon Blum, en s'étoffant d'une vingtaine de chargés de mission. Le président du Conseil « avait donc franchement et radicalement procédé à une réhabilitation de l'autorité du président du Conseil au sein de l'organisation générale du pouvoir exécutif. Cette autorité n'entraîne plus seulement en jeu lors des conseils des ministres et des conseils de cabinet, mais de manière permanente, par le travail organisé au sein du secrétariat général à l'hôtel Matignon »⁶¹³.

Le suivi exercé par le Secrétariat général dans la préparation et l'adoption des textes de loi était permanent, selon la description qu'en a donnée Jules Moch : le Secrétariat général du Gouvernement doit « veiller à recevoir les projets traduisant en forme juridique le programme du Rassemblement, à en étudier la teneur et la concordance avec la politique générale du Gouvernement, à les présenter au Président du Conseil, à les inscrire à l'ordre du jour du prochain Conseil des Ministres en en transmettant une copie à chaque ministre. Après approbation en Conseil, c'est encore lui qui assure le dépôt sur le bureau de la Chambre, se met en rapport avec le rapporteur désigné, le pousse et l'aide le cas échéant, surveille après l'adoption par la Commission compétente, la préparation des avis d'autres Commissions, l'inscription à l'ordre du jour de la Chambre, le débat en séance publique. Puis tout est à recommencer devant le Sénat et, à nouveau devant la Chambre, en cas de navette. Enfin, il faut hâter la promulgation au Journal Officiel »⁶¹⁴. Selon Nicolas Roussellier, « avec le dispositif instauré entre le Gouvernement et le Parlement, dorénavant fondé sur une discipline de nature partisane, avec le rôle politique central joué par les concertations entre les dirigeants des principaux partis de la coalition et avec les moyens mis au service du président du Conseil par l'intermédiaire du secrétariat général, de ses chargés de mission et des organes rattachés, l'expérience Blum semblait réaliser les aspirateurs de

⁶¹³ N. Roussellier, « Le Front populaire, un régime politique nouveau ? », art. cité, p. 274.

⁶¹⁴ J. Moch, *Une si longue vie*, op. cit., p. 126.

réformateurs soucieux de moderniser le régime parlementaire »⁶¹⁵. Après la chute du gouvernement Blum, le Secrétariat général devait perdre ce rôle d'animation, de conception et régulation qu'il avait et qui était d'ailleurs extrêmement difficile à jouer, car il mettait presque automatiquement le secrétaire général en conflit successivement avec tous les membres du gouvernement »⁶¹⁶.

Dans l'exercice de son *leading* gouvernemental des travaux parlementaires, le cabinet Blum eut, toutefois, à tenir compte de la résurrection de la Délégation des gauches, organe emblématique de la période combiste⁶¹⁷. C'était le Parti Communiste qui, dès mai 1935⁶¹⁸, après le changement de ligne de l'Internationale Communiste désormais favorable aux alliances avec les partis socialistes, avait réclamé la réactivation de la Délégation des gauches, moribonde depuis une trentaine d'années. Au lendemain des élections législatives de 1936, le PCF, partenaire incontournable de la coalition gouvernementale avec ses 72 députés, à la fois attaché à la prédominance absolue de la délibération parlementaire et non représenté au gouvernement, manifestait sa volonté de voir la Délégation des gauches jouer à nouveau un rôle majeur dans le fonctionnement de la majorité. Le PCF se référait expressément à « l'exemple du bloc des gauches de 1902 pour inciter ses partenaires socialistes et radicaux à ressusciter la délégation des gauches à la Chambre. Il est vrai que ce qui est présenté comme un précédent permet au PCF de donner à son initiative une dimension républicaine qu'il n'avait guère mise en avant jusqu'alors »⁶¹⁹.

Aux yeux du gouvernement, des socialistes et des radicaux, l'intérêt de la réactivation de la Délégation des gauches résidait surtout dans l'engagement pris par les communistes⁶²⁰ de présenter leurs initiatives parlementaires préalablement en son sein plutôt que de les déposer directement sur le bureau de la Chambre au risque, alors,

⁶¹⁵ N. Roussellier, « Le Front populaire, un régime politique nouveau ? », art. cité, p. 274.

⁶¹⁶ Témoignage de Jules Moch, *Léon Blum, chef du gouvernement 1936-1937*, P. Renouvin et R Rémond (dir.), Presses de la Fondation nationale des sciences-politiques, 2^e éd., 1987, p. 45.

⁶¹⁷ À l'inverse de 1936, la victoire du cartel des gauches en 1924 n'avait pas entraîné sur une reconstitution de la Délégation des gauches.

⁶¹⁸ *L'Humanité* du 29 mai 1935.

⁶¹⁹ F. Monier, *Le Front populaire*, coll. « Repères », La Découverte, 2002, p. 75.

⁶²⁰ *L'Humanité*, 29 mai 1936.

de provoquer par leurs surenchères des turbulences au sein de la coalition majoritaire⁶²¹.

La Délégation des gauches présidée par César Campinchi, le président du groupe radical-socialiste, allait retrouver un rôle assez similaire à celui exercé entre 1902 et 1905 : préparation des élections aux postes de dignitaires de la Chambre des députés⁶²² ; échanges sur les projets de loi⁶²³ et de décrets du gouvernement, en présence régulièrement du Secrétaire d'État à la présidence du Conseil Marx Dormoy⁶²⁴ ; organisation de la discussion en séance des interpellations⁶²⁵. En outre, à l'instar d'Émile Combes, le président du Conseil s'entretenait fréquemment avec les responsables de la Délégation des gauches⁶²⁶. En définitive, selon Vincent Le Grand, « sur tous les grands sujets politiques devant être abordés à cette époque, la discussion engagée devant les Chambres fut tronquée par l'accord obtenu antérieurement au sein de la délégation regroupant les responsables de la coalition. Parce que la plupart des projets présentés par son gouvernement étaient préalablement discutés dans ce cadre étroit, Blum se crut en mesure de demander à plusieurs reprises aux parlementaires de ne pas revenir sur des points sur lesquels un accord était déjà apparu entre les membres de la majorité »⁶²⁷.

Une nouvelle fois, le recours à la Délégation des gauches, organe « extraconstitutionnel »⁶²⁸ et de discussion intra-majoritaire aboutissait à remettre en cause le principe de la délibération parlementaire élément fondateur du parlementarisme classique. Les débats autour de la réforme en donnèrent un exemple majeur. Le 16 juillet 1936, la commission du Suffrage Universel de la Chambre avait voté le principe de la représentation proportionnelle, complété par un projet de loi socialiste afférent, et avait demandé son inscription à l'ordre du jour. Pourtant, après

⁶²¹ Par ailleurs, le président du Conseil, Léon Blum, rencontrera chaque semaine les deux leaders principaux Maurice Thorez et Jacques Duclos.

⁶²² *L'Humanité*, 9 juin 1936.

⁶²³ *L'Humanité*, 24 juin 1936.

⁶²⁴ *L'Humanité*, 24 juin 1936.

⁶²⁵ E. Bonnefous, *Histoire politique de la Troisième République*, t. VI, *Vers la guerre, Du Front populaire à la conférence de Munich (1936-1938)*, op. cit., p. 123.

⁶²⁶ Ainsi, le 29 juillet 1936, les membres de la Délégation des gauches tiennent leur réunion à l'Hôtel Matignon en présence de Léon Blum à qui ils peuvent ainsi directement faire part de leurs différentes demandes et s'entretenir avec lui de l'ordre du jour des travaux de la Chambre d'ici à la suspension de la mi-août : *L'Humanité*, 30 juillet 1936.

⁶²⁷ V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République*, op. cit., p. 383.

⁶²⁸ C. Benoist, « Où est le gouvernement ? », art. cité, p. 47.

un débat au son sein, le secrétaire de la délégation des gauches, le radical-socialiste Crutel fit voter une question préalable le 30 juillet 1936, permettant ainsi d'éviter l'examen en séance d'une question qui risquait de soulever les divisions entre partenaires de la majorité de Front populaire⁶²⁹. Retrouvant les accents de Charles Benoist au temps du combisme, le député non inscrit Jean-Louis Tixier-Vignancour devait dénoncer, au cours de la deuxième séance du 23 mars 1937, la situation créée par la résurrection de la Délégation des gauches : « Lorsqu'une interpellation est déposée sur le bureau de la Chambre, l'ordre du jour qui clôt le débat est – je crois que nous serons tous d'accord sur ce point – la conclusion du débat. Or, nous avons appris, il y a quelques instants, que la délégation des gauches avait fait connaître le texte de l'ordre du jour qu'elle entendait déposer à l'issue des présentes interpellations. Je me demande, dès lors, étant donné les chiffres connus de la majorité, à quoi servent les débats au Parlement si l'ordre du jour est rédigé avant que le débat ait lieu. Les adversaires du Parlement diront que ce dernier en est réduit à l'état de machine enregistreuse »⁶³⁰.

2 – Les limites de la rénovation de la procédure législative

Sous son premier ministère, Léon Blum tenta de rénover une procédure législative qu'il tenait, de longue date, comme inadaptée. En pratique, il ne peut y parvenir que, provisoirement, notamment pour contourner le système des commissions permanentes (a) et surtout se heurta à l'opposition du Sénat (b).

a – La question des commissions

Partisan depuis longtemps de substituer aux commissions parlementaires permanentes des commissions spéciales pour l'examen des textes, Léon Blum ne peut ses idées en œuvre qu'au tout débat de la législature de 1936, dans des conditions très particulières.

⁶²⁹ N. Roussellier, « Le Front populaire, un régime politique nouveau ? », art. cité, note 15, p. 273.

⁶³⁰ *Annales de la Chambre des députés*, débats parlementaires, 2^e séance du 23 mars 1937, p. 1182.

i – La rénovation envisagée du fonctionnement des commissions

Léon Blum avait toujours été critique sur le système des commissions permanentes chargées d'examiner les projets et les propositions de loi préalablement à leur discussion en séance publique. Il ne méconnaissait pas les raisons qui avaient poussé les socialistes réformistes au début du XX^e siècle à réclamer l'institution des commissions permanentes⁶³¹, mais il tenait les commissions permanentes « pour une des causes essentielles du désordre, de la lenteur parlementaire »⁶³². Il considérait qu'en leur sein, « toute mesure d'intérêt général [se] heurte à des intérêts privés ou collectifs. Comme toutes les institutions stables, elles ont contracté leurs habitudes et leurs routines. [...] Devenues des pouvoirs de l'État, elles croiraient se manquer à elles-mêmes si elles se bornaient à un simple examen »⁶³³. Pour Blum, ce système ne profite qu'à « quelques individus [...] : les Présidents de Commissions, qui ont érigé peu à peu leur poste en ministères au petit pied, tout prêt à le changer d'ailleurs en un ministère véritable ; les rapporteurs des Commissions qui, alléchés par quelques grands exemples, attendent tous de ce mandat l'occasion de leur fortune politique »⁶³⁴.

Aussi, Léon Blum suggérerait-il de maintenir uniquement quelques « grandes commissions, armée, budget ou finances, affaires extérieures, les seules qui fussent permanentes autrefois. Elles sont des organes nécessaires du contrôle, les dépositaires véritables de la souveraineté »⁶³⁵. Pour le reste, il réclamait le retour à l'ancien système des commissions spéciales pour l'examen des projets et propositions de loi, en enjoignant « de prescrire, par voie de règlement, le dépôt bref des rapports qui seront donc des rapports courts, de doubler le rapport écrit par un rapport verbal qui se placeraient en tête de la discussion générale, et qui en projetterait d'avance, devant la

⁶³¹ « Les réformateurs d'alors se flattaient de l'espérance que, grâce à la proportionnalité, chaque Commission fournirait une image réduite, mais exacte de l'Assemblée entière, que sa majorité engagerait celle de la Chambre, que sa décision préjugerait celle de la Chambre, qu'ainsi le débat public se trouverait à la fois abrégé et simplifié par la certitude de son issue. L'expérience a montré que cette espérance n'était qu'une illusion »⁶³¹ : « Les commissions parlementaires », *Le Populaire*, 13 janvier 1935.

⁶³² « Fausse route », *Le Populaire*, 12 janvier 1935.

⁶³³ L. Blum, *La réforme gouvernementale*, op. cit., p. 189.

⁶³⁴ *Ibid.*, p. 189-190.

⁶³⁵ *Ibid.*, p. 187.

Chambre, les grandes directions »⁶³⁶. Léon Blum envisageait même la suppression pure et simple du système des commissions « spéciales ou générales. Pourquoi cet intermédiaire ? Pourquoi toutes ces étapes ? À quoi bon ces commissions qui démolissent et reconstruisent, pour que la Chambre démolisse et reconstruise leur ouvrage, pour que le Sénat, après la Chambre, revienne peut-être au dessein primitif ? »⁶³⁷ Il contestait « l'utilité de cette première instance qui ne préjuge en rien la décision définitive ? »⁶³⁸ Il suggérait de « laisser l'Assemblée statuer en premier et dernier ressort ? »⁶³⁹ En réalité, le chef de file des socialistes doutait de l'apport du travail en commission pour améliorer le texte en discussion.

Léon Blum demeurait, cependant, soucieux de la bonne écriture des textes de loi. Il préconisait à cette fin d'instituer « une commission de rédaction »⁶⁴⁰ : « Si le débat fait apparaître la nécessité d'une rédaction nouvelle, le ministre ou l'auteur s'en chargeront. La Chambre, si elle le préfère, pourra même renvoyer ce soin à une commission d'un ordre particulier, dont l'existence, la généralité et la permanence me semblent, cette fois, également indispensables, je veux dire une commission de rédaction, recrutée autant que possible parmi les juristes professionnels de l'Assemblée et à qui tous les textes seraient obligatoirement soumis entre le premier débat et cette seconde délibération, dont il faudrait absolument rétablir l'usage. En remplaçant le travail des commissions actuelles par le double contrôle que je prévois : contrôle préventif exercé sur tous les projets ministériels par le service juridique central de la présidence du Conseil, contrôle révisionnel exercé par la commission de rédaction de la Chambre, on améliorerait à la fois le rendement et la qualité du travail législatif »⁶⁴¹. Au moment de la réforme du règlement de la Chambre, en 1935, Léon Blum ne devait pas être suivi par les députés, y compris par ses camarades socialistes sur l'idée d'une limitation des commissions permanentes. Au contraire, leur rôle sera accru à cette occasion⁶⁴².

⁶³⁶ *Ibid.*, p. 191-192.

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 191-192.

⁶³⁸ *Ibid.*, p. 193.

⁶³⁹ *Ibidem.*

⁶⁴⁰ Léon Blum marquait une différence avec des réformistes des gauches de la fin du XIX^e siècle, tel Goblet qui préconisait de renvoyer ces textes à un Conseil d'État.

⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 194-195.

⁶⁴² Voir *infra*.

ii – Une rénovation limitée en pratique en 1936

Dans ses premières semaines au pouvoir, le gouvernement Blum fit accélérer l'adoption de certains de ces projets de loi correspondant aux engagements sociaux du Front populaire. Le 6 juin, dans sa déclaration ministérielle devant la Chambre, le président du Conseil avait demandé aux députés d'examiner rapidement plusieurs projets de loi afin qu'après la discussion au Sénat, ils puissent être définitivement adoptés avant la séparation des assemblées à l'été.

Pour les cinq plus importants d'entre eux, les projets de loi portant sur la semaine de quarante heures, sur le congé annuel payé, sur la refonte de la convention collective de travail, sur la révision des décrets-lois ayant diminué les traitements et les pensions des fonctionnaires et sur la révision de retraite du combattant, Léon Blum recourut, pour des raisons présentées comme purement circonstanciées, à la procédure de la commission spéciale dont il vantait naguère les avantages.

En effet, depuis la résolution du 24 mars 1932, les commissions étaient constituées chaque année au début du mois de juin. Aussi, elles ne l'étaient pas encore le 9 juin, pas plus que les nouveaux groupes parlementaires, alors que Léon Blum voulait faire d'adopter rapidement les mesures retenues dans les accords de Matignon entre le patronat et les syndicats. Aussi demanda-t-il à la Chambre de nommer, au scrutin proportionnel, une commission spéciale chargée de l'examen des cinq projets de loi. Pour rassurer la Chambre, le chef du gouvernement précisa qu'il ne s'agit pas de « créer par-là, un précédent qui s'étendrait aux autres textes »⁶⁴³ (source ?), dont le gouvernement va la saisir « incessamment »⁶⁴⁴.

Ainsi, « les cinq projets furent votés à la Chambre dès le 11 juin et au Sénat seulement une semaine après, le 17 et le 18. À la Chambre, la commission spéciale avait procédé à l'examen des cinq projets en une seule journée (le mercredi) de manière à passer en séance le jeudi, c'est-à-dire que l'examen parlementaire avait été purement

⁶⁴³ *Annales de la Chambre des députés*, séance du 9 juin 1936, p. 1360. Léon Blum souligna : « nous acceptons pleinement, conformément à la volonté à peu près générale de la Chambre, le système des commissions permanentes et les préférences personnelles que tel ou tel d'entre nous peut éprouver pour tel ou tel mode de travail parlementaire n'ont rien à voir en l'occurrence ».

⁶⁴⁴ *Ibidem*.

formel, réduit à la plus simple expression, mais avait permis de répondre à l'impératif de l'urgence sociale (la fin des grèves, le retour au travail). Par la suite, pendant son ministère Léon Blum n'utilisera plus cette procédure exceptionnelle de commissions spéciales, compte tenu de la reconstitution des commissions permanentes »⁶⁴⁵. Au Sénat, les cinq projets de loi sont examinés par les commissions permanentes compétentes.

b – Le bicamérisme

De son entrée en politique au début du XX^e siècle à la fin des années 1930, Léon Blum resta un adversaire du bicamérisme et d'un Sénat de la III^e République doté de prérogatives importantes et jouant un rôle majeur. Pour lui, le Sénat était une « institution entièrement incompatible avec les principes démocratiques » par le seul fait que son mode d'élection représente « un véritable attentat contre la souveraineté du suffrage universel »⁶⁴⁶. Il allait donc proposer toute une série de réformes réglementaires qu'il tient pour essentielles.

En 1917 d'abord, il proposa d'obliger les commissions sénatoriales « à rapporter dans des délais stricts, plus ou moins longs, selon que l'urgence aurait été ou non déclarée, mais ne dépassant en aucun cas deux ou trois mois les projets de loi transmis par la Chambre »⁶⁴⁷. Léon Blum considérait que les délibérations des deux Chambres devaient se succéder « à bref intervalle, que l'une soit conçue comme le prolongement de l'autre, et non comme un débat complet sur nouveaux frais, qu'en peu de semaines enfin, on voie apparaître l'accord, ou le désaccord, ou la transaction »⁶⁴⁸. En 1927 ensuite, Léon Blum préconisa de ne reconnaître au Sénat qu'un simple droit d'amendement sur les textes issus des délibérations de la Chambre des députés⁶⁴⁹. En

⁶⁴⁵ N. Roussellier, « Le Front populaire, un régime politique nouveau ? », art. cité, p. 271.

⁶⁴⁶ « Un programme constitutionnel », *Le Populaire*, 22 novembre 1927.

⁶⁴⁷ ⁶⁴⁷ L. Blum, *La réforme gouvernementale*, *op. cit.*, p. 167. Léon Blum : « Je ne veux pas faire du Sénat une Chambre d'enregistrement, mais il serait plus fâcheux encore qu'il devînt une Chambre d'ajournement systématique ».

⁶⁴⁸ *Ibid.*, p. 169.

⁶⁴⁹ Léon Blum : « Nous n'exigeons pas du Sénat, tant qu'il continue à exister, qu'il réduise son rôle à l'enregistrement pur et simple des lois votées par la Chambre. Son droit de révision, d'amendement ne peut être contesté. Mais il excède son pouvoir normal quand il tient pour nul et non avenu le travail

1935 enfin, il réclama, se référant aux régimes étrangers, qu'en cas de désaccord entre les deux assemblées, il revienne à la Chambre des députés de trancher⁶⁵⁰.

Sous le Front populaire, les relations entre le ministère Blum et le Sénat furent donc assez difficiles. C'est d'ailleurs après avoir été battu au Sénat que le gouvernement se retira en juin 1937. Au quotidien, le Sénat s'avéra peu enclin à accepter les innovations institutionnelles du gouvernement Blum. On l'a vu en pour les commissions spéciales, mais ce fut aussi le cas en ce qui concerne l'allégement du dispositif des projets de loi pour renvoyer les mesures d'application au pouvoir réglementaire. Ainsi, quand Vincent Auriol, ministre des Finances, favorable pour les textes de loi à s'en tenir aux principes et aux principales règles d'application, fit « l'essai » de cette pratique « pour quatre projets de loi [,] la Chambre s'y prêta sans difficulté, et la majorité, et l'opposition. Mais le Sénat refusa de les examiner et demanda des projets détaillés. On perdit près de deux mois à voter des dispositions qu'en huit jours les deux Chambres auraient pu adopter et qui étaient d'ailleurs celles que j'avais préparées pour les décrets d'exécution »⁶⁵¹.

Conclusion du Chapitre 2 – Similitudes, différences et évolutions entre les réformismes jaurésien et blumien

Dans les premières décennies du xx^e siècle, dans leurs représentations du parlementarisme, Jean Jaurès comme Léon Blum, mettaient surtout l'accent sur le rôle structurant que devaient jouer les partis politiques en vue d'assurer le bon fonctionnement du régime parlementaire. Ils eurent, néanmoins, à conduire leur action à deux moments bien distincts de la structuration progressive du système français des

exécuté par la Chambre du Suffrage Universel » : « Les assurances sociales. Le rythme des réformes importe autant que les réformes elles-mêmes », *Le Populaire*, 13 mars 1928.

⁶⁵⁰ Léon Blum : « Partout le dernier mot appartient à la Chambre émanant du Suffrage Universel ; partout il est prévu que le veto de la seconde Chambre doit céder devant la volonté affirmée et confirmée par la première. Partout, il est prévu que la seconde Chambre doit statuer sur les textes votés par la première dans un délai fixe et ferme passé lequel son consentement est présumé. Est-il excessif d'exiger que le Sénat se soumette à cette règle universelle ? » (« Et le Sénat ? », *Le Populaire*, 17 janvier 1935).

⁶⁵¹ V. Auriol, *Hier et demain, tome 1, Charlot, 1945*, p. 229.

partis : Jaurès, au début du siècle alors que ce système n'en était encore qu'à ces balbutiements ; Blum, entre-les-deux-guerres, lorsque ce système s'était davantage consolidé, notamment sur la gauche de l'échiquier politique. L'un comme l'autre furent donc amenés à recourir à la rationalisation du parlementarisme pour remédier, en pratique, à l'insuffisante consolidation du système partisan. Pour Jaurès, cette rationalisation des pratiques parlementaires visait à structurer la majorité issue des élections et leur permettre, à travers les décisions prises par des organes l'incarnant, de régler l'ordonnancement des travaux de l'assemblée. Pour Blum, la rationalisation des pratiques devait, d'abord, permettre au gouvernement, produit du pacte majoritaire passé entre les partis victorieux aux élections, d'exercer un véritable *leading* sur les travaux législatifs et de bénéficier de la stabilité indispensable à son action.

La rationalisation déployée au travers des pratiques parlementaires pendant la période du combisme, puis sous le Front populaire, suivit la même inflexion, favorable au pouvoir gouvernemental. Elle était similaire à celle qu'a connue le corpus de l'ingénierie constitutionnelle. Pour autant, ni pour les révisionnistes, ni pour les réformateurs issus des gauches avancées, quelle que soit l'étendue des mécanismes formels imaginés, notamment pour renforcer le pouvoir gouvernemental, il ne pouvait être question de mettre en œuvre la rationalisation du parlementarisme au service d'une autre finalité ultime que celle d'assurer la primauté de la représentation nationale dans le régime parlementaire en place.

CONCLUSION DU TITRE 1 – UNE RATIONALISATION CAMERALE DU PARLEMENTARISME

Incontestablement, pour la plus grande partie des gauches avancées⁶⁵², les institutions de la III^e République devaient porter, jusqu'en 1940, le péché originel d'avoir été, en partie, imposées par les monarchistes et, par conséquent, de ne pas être des institutions entièrement démocratiques⁶⁵³. Ainsi, Léon Blum rappelait-il en 1931 : « Ce n'est pas nous qui avons fait la Constitution de 1875 ; au contraire, nous l'avons toujours combattu et nous ne demandons qu'à la réviser »⁶⁵⁴. Et si pour ces gauches avancées, de nouvelles institutions conserveraient la forme d'un régime parlementaire, ce ne pourrait être qu'un régime parlementaire conçu comme un régime de fusion entre les pouvoirs. Réformer les institutions pour elles, à défaut de pouvoir établir une nouvelle Constitution⁶⁵⁵, pourrait prendre des voies différentes : révision constitutionnelle, réforme des méthodes parlementaires, organisation du système des partis qui permettrait, comme en Grande-Bretagne, de se passer des dispositifs juridiques. Mais radicaux et socialistes furent toujours unis autour d'un primat commun : celui d'assurer la primauté incontestable de l'Assemblée élue au suffrage universel dans les institutions, parce qu'elle constituait à leurs yeux la seule et unique représentation légitime de la nation.

Réformer les institutions, ce serait les démocratiser et garantir en leur sein la primauté de l'Assemblée sur le pouvoir exécutif : Démocratiser les institutions, notamment en retirant au chef de l'État, qui n'était pas un élu issu du suffrage universel, toute prérogative en matière de désignation ou révocation du gouvernement et de dissolution des assemblées ; retirer au Sénat, qui n'était désigné qu'au suffrage

⁶⁵² Nous regroupons sous cette expression : les radicaux, dans leur ensemble dans les premières décennies de la III^e République et pour une partie d'entre eux dans la première moitié du XX^e siècle, les socialistes sur la totalité de la période. Les communistes, à partir de 1920, ont rarement abordé précisément la question institutionnelle.

⁶⁵³ Voir à cet effet la critique récurrente de Léon Blum entre les deux-guerres contre les Lois constitutionnelles de 1875 et son souhait qu'elles soient révisées, même si ce n'était pas le combat politique principal des socialistes sous la III^e République in V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République*, op. cit., p. 100 et s.

⁶⁵⁴ L. Blum, « La dissolution et la Constitution de 1875 », *Le Populaire*, 10 février 1931.

⁶⁵⁵ Très schématiquement, on pourrait souligner que faisant primer la question sociale sur les questions institutionnelles, les socialistes n'ont jamais proposé avant novembre 1945 de projet de Constitution. Voir G. Grunberg, *La loi et les prophètes, Les socialistes français et les institutions politiques*, op. cit.

universel indirect, la possibilité de bloquer ou de contredire les choix effectués pour les députés de la Nation, voire même le transformer la nature de la seconde Chambre, en y intégrant des représentants des forces économiques et sociales du pays. Assurer la primauté de l'Assemblée sur le pouvoir exécutif en garantissant que le gouvernement procède directement et incontestablement des députés et, en garantissant que le retrait de ministère ne puisse intervenir sur une décision prise par l'Assemblée, dans des conditions solennelles.

À cette fin, les partisans d'une réforme des institutions – révisionnistes ou réformistes – au sein de ces gauches avancées avaient conçu toute une série de mécanismes et de dispositifs que nous avons étudiés : investiture parlementaire du gouvernement, motion de censure⁶⁵⁶, organisation de la procédure législative, destinés à rationaliser le fonctionnement du régime parlementarisme. En fonction de la finalité principale attachée à ses mécanismes par leurs concepteurs, ainsi que de la nature des autorités et organes appelés à décider, de façon ultime, de leur mise en œuvre effective, il nous semble possible, d'ores et déjà, d'identifier à l'intérieur du concept de rationalisation du parlementarisme, une forme particulière, celle d'une rationalisation camérale du parlementarisme dont les réflexions de Lucien-Anatole Prévost-Paradol au milieu du XIX^e siècle constitueraient, en quelque sorte, la matrice.

⁶⁵⁶ Par commodité, nous utilisons ici, par anticipation, la sémantique appliquée dans la Constitution à ces procédures.

TITRE 2 – L’INVENTION DE LA RATIONALISATION DANS LE REGIME PARLEMENTAIRE CONÇU COMME UN REGIME DE COLLABORATION ET D’EQUILIBRE DES POUVOIRS

Le système de gouvernement parlementaire peut être considéré comme un régime de collaboration et d’équilibre des pouvoirs. Tel est le paradigme sous lequel de nombreux acteurs politiques et parlementaires ont réfléchi à la mise en place de « dispositions formelles en vue d’assurer le bon fonctionnement des institutions »⁶⁵⁷. Au-delà des objectifs revendiqués de garantir la stabilité ministérielle et d’améliorer le travail législatif, les mécanismes juridiques que ces acteurs proposent d’instaurer, visent à rétablir un équilibre entre les pouvoirs, équilibre consubstantiel à leurs yeux au régime parlementaire, mais qui a été déformé par la pratique.

À l’instar des tenants d’une conception du régime parlementaire considéré comme un régime de « fusion des pouvoirs », et souvent pour les mêmes raisons historiques, les défenseurs d’une conception du régime parlementaire considéré comme un régime de collaboration et d’équilibre entre les pouvoirs, qui réclamaient la mise en œuvre d’une rationalisation du parlementarisme, se sont partagés, eux aussi, entre partisans d’une réforme parlementaire et défenseurs d’une révision constitutionnelle. Cependant, cette fois, cette distinction ne saurait s’avérer comme la seule pertinente à pouvoir rendre compte de l’étendue de leurs réflexions et propositions. En effet, elle ne tient pas assez compte du niveau auquel est susceptible d’intervenir la rationalisation attendue et, notamment, de la distinction que l’on a pu dégager des écrits de Benjamin Constant entre rationalisation « par en bas » des rapports directs entre les Chambres et le gouvernement, d’une part, et rationalisation « par en haut » exercée par un pouvoir neutre, d’autre part.

C’est donc, sur le fondement de cette distinction, qu’il convient d’étudier successivement la rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement, exercée « par en bas » du parlementarisme dans un régime de collaboration

⁶⁵⁷ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 81.

et d'équilibre des pouvoirs (Chapitre 1), puis la rationalisation exercée à un double niveau (Chapitre 2), associant rationalisation « par en bas » et rationalisation « par en haut » du parlementarisme exercée par un pouvoir préservateur, placé au-dessus des pouvoirs législatif et exécutif, un pouvoir « gardien de la séparation des pouvoirs »⁶⁵⁸, incarné par le chef de l'État ou par un organe collégial de nature juridictionnelle.

⁶⁵⁸ A. Laquière, « La réception de Sieyès par la doctrine publiciste française du XIX^e et du XX^e siècles », art. cité, p. 247.

Chapitre 1 – La rationalisation « par en bas » du régime parlementaire conçu comme un régime de collaboration et d'équilibre des pouvoirs

La distinction entre réformistes (Section 1) et révisionnistes (Section 2), utilisée précédemment pour étudier le corpus de la rationalisation du parlementarisme conçu comme un régime de fusion entre les pouvoirs, ne peut suffire à elle seule à rendre compte de la diversité des réflexions renvoyant à la notion de rationalisation des tenants d'un régime parlementaire conçu comme un régime de collaboration et d'équilibre entre les pouvoirs. Néanmoins, la distinction entre réformistes et révisionnistes peut être reprise pour étudier, au sein de ce courant politique et intellectuel, les propositions ne visant qu'à mettre en place une rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement.

Les réticences de plusieurs acteurs du constitutionnalisme libéral à recourir à la révision constitutionnelle, en privilégiant plutôt la réforme parlementaire, trouvaient principalement leur source dans des raisons historiques et politiques. À partir de la fin de la décennie 1880 et de l'aventure boulangiste, la thématique révisionniste était, en effet, constamment renvoyée à une manifestation d'antiparlementarisme et, même, d'antirépublicanisme. Le mot d'ordre de la « défense républicaine » était devenu le ciment politique de gauches radicale et socialiste qui, sur d'autres questions, tendaient à se diviser de plus en plus. Un mot d'ordre au nom duquel elles réussirent, à plusieurs reprises, à bloquer en pratique toute velléité de révision des lois de 1875. Et cela avec d'autant plus de détermination que ces gauches avaient réussi à imposer, à travers la pratique, leur conception d'un régime parlementaire considéré comme un régime de fusion des pouvoirs au profit des chambres et, donc, de souveraineté parlementaire.

En assimilant révisionnisme et anti-parlementarisme, les partisans de la souveraineté parlementaire faisaient peser l'interdit de la révision constitutionnelle sur les acteurs politiques guidés par une représentation du régime parlementaire fondée sur l'équilibre entre les pouvoirs. Ainsi, l'une des grandes figures libérales de la III^e République, Raymond Poincaré, élu à la Chambre au moment de la percée boulangiste en 1887, et pourtant soucieux de rétablir le bon fonctionnement du régime

parlementaire dès la décennie 1890, manifestera toujours une constante opposition à toute perspective de révision constitutionnelle. En 1933 notamment, en retraite de la vie politique depuis plusieurs années, il reprendra la plume, en réponse à la campagne révisionniste initiée par André Tardieu, pour condamner l'éventualité d'un voyage « à Versailles », dénoncée comme « une dangereuse aventure et, du reste [...] parfaitement inutile, car la principale cause des difficultés actuelles ne réside pas dans la constitution, elle dérive du règlement, lequel peut être modifié sans aucune réunion de l'Assemblée nationale »⁶⁵⁹.

Ce clivage largement persistant à l'intérieur de la famille libérale explique, pour une large part, la difficulté de ce courant politique à se saisir de la question institutionnelle pour en faire un point central de son programme politique.

Section 1 – La rationalisation par la voie de la réforme parlementaire

Réformer en priorité les méthodes parlementaires plutôt que réviser les Lois constitutionnelles de 1875. Ce fut la préoccupation constante d'une partie des tenants du constitutionnalisme libéral, tout particulièrement à la fin du XIX^e siècle (§1), puis entre les deux guerres (2)

§ 1 – Le mouvement pour la réforme parlementaire (1894-98)

La *réforme parlementaire*, entendue au sens du projet institutionnel porté par une nébuleuse de parlementaires et des publicistes clairement identifiée et plus ou moins organisée, correspond à une tentative de rénover le fonctionnement du régime politique de la III^e République, en introduisant dans les règlements des assemblées des mécanismes de rationalisation du parlementaire. Cette entreprise politique et intellectuelle était fondée sur la représentation que ces réformateurs se faisaient du régime parlementaire. Une représentation qui renvoyait à l'idée d'un équilibre potentiel

⁶⁵⁹ R. Poincaré, « Irons-nous à Versailles ? », *L'Illustration*, n° 4704, 29 avril 1933, p. 488.

entre les pouvoirs, entre un pouvoir législatif bicaméral et un pouvoir exécutif dont le gouvernement serait l'élément moteur.

Pour les tenants de la *réforme parlementaire*, les Lois constitutionnelles de 1875 avaient fixé le principe d'un équilibre entre trois organes : le Sénat, la Chambre des députés et le pouvoir exécutif. Or, la pratique, en allant à l'encontre de l'esprit de la Constitution, en « falsifiant » le régime parlementaire⁶⁶⁰, avait abouti à l'omnipotence de la Chambre des députés. Il convenait donc de restaurer l'équilibre initial entre les pouvoirs. Or, pour les défenseurs de la *réforme parlementaire*, rénover les « mœurs parlementaires » n'y suffirait pas. Afin de rétablir l'adéquation entre leur représentation du *bon* système parlementaire et la pratique du régime en place, ils proposaient de modifier les règles et les mécanismes de droit en vigueur. Partant du postulat que les Lois constitutionnelles de 1875 avaient fixé un équilibre satisfaisant, les tenants de la réforme ne réclamaient pas une révision constitutionnelle. Ils proposaient principalement de réformer les « méthodes parlementaires » en modifiant les règlements des assemblées. Cependant, pour les partisans de la *réforme parlementaire*, sa mise en œuvre n'excluait pas qu'elle puisse être combinée avec d'autres entreprises plus politiques, visant à mieux structurer la vie partisane⁶⁶¹.

L'action de ce mouvement pour la *réforme parlementaire* est clairement inscrite dans une période donnée allant de 1894 à 1898 (A). Cette tentative de rénovation politique et institutionnelle s'est heurtée à d'autres représentations du régime parlementaire, en particulier celle des partisans de la République conventionnelle. Mais, il convient également de tenir compte des nuances existant à l'intérieur du mouvement pour la *réforme parlementaire*, notamment sur la question des prérogatives à donner au gouvernement au sein des assemblées. Cette entreprise de réforme parlementaire allait échouer à l'automne 1898, mais les propositions portées par ses partisans constituent bien une des strates initiales du corpus de rationalisation du parlementarisme au sein du régime parlementaire conçu comme régime d'équilibre et de collaboration des pouvoirs (B).

⁶⁶⁰ Selon l'expression de Raymond Poincaré, voir *supra*.

⁶⁶¹ Pour une réflexion plus large sur les liens entre les partis politiques et l'ordre constitutionnel, voir *Les partis politiques et l'ordre constitutionnel, Histoire(s), et théorie(s) comparées*, J. Hummel (dir), Marc et Martin, 2018.

A – Le foyer intellectuel de la réforme parlementaire et sa représentation de la crise du parlementarisme

Au-delà du contexte immédiat – celui de la législature de 1893 marquée dans ses deux premières années par une forte instabilité ministérielle (1) – c’était bien le parlementarisme lui-même en tant que régime politique qui apparaissait en « crise » aux yeux des tenants de la *réforme parlementaire* (2) et devait nécessairement se transformer (3)

1 – Le contexte dans lequel émerge un mouvement pour la réforme parlementaire

La revendication d’une réforme parlementaire a été portée à partir de 1894 par un groupe informel composé de parlementaires et de publicistes, regroupés principalement autour de la *Revue Politique et Parlementaire*, véritable « organe de réflexion de la République modérée »⁶⁶² créée la même année. Le directeur de cette revue, Marcel Fournier, se revendiquait du patronage de Gambetta qui « avait un instant pensé à constituer pour le monde politique un organe spécial, destiné à étudier les questions soumises au Parlement et à réunir tant de matériaux épars et d’indications nécessaires que les hommes politiques n’ont pas le temps de rechercher ». Selon Fournier, les fondateurs de la *Revue Politique et Parlementaire* « ne cherchent pas à faire prévaloir telle ou telle politique. Ils veulent examiner et critiquer les projets de loi. Ils veulent contribuer à rendre encore plus sérieuse l’élaboration législative »⁶⁶³.

Les personnalités se rattachant à ce groupe de la *réforme parlementaire*, réclamaient une réforme des méthodes de travail des assemblées pour remédier à la « crise du régime parlementaire ». En conséquence, plusieurs d’entre eux, parlementaires allaient déposer et défendre des propositions de résolution visant à modifier substantiellement le règlement de la Chambre des députés. Parmi eux,

⁶⁶² J.M. Mayeur, *Les débuts de la III^e République 1871-1898*, Seuil, 1973, p. 220.

⁶⁶³ M. Fournier, « Notre programme », *Revue Politique et Parlementaire*, 1894, p. 1-2.

figuraient Jules Simon⁶⁶⁴, sénateur, ancien président du Conseil en 1877, les députés André Lebon⁶⁶⁵, Georges Graux⁶⁶⁶, Louis Boudenoot⁶⁶⁷ et l'ancien ministre Raymond Poincaré⁶⁶⁸. Ils appartenaient au Centre-Gauche⁶⁶⁹ ou au courant républicain modéré et progressiste. Parmi les publicistes, on comptait Th. Ferneuil⁶⁷⁰, Eugène d'Eichthal⁶⁷¹, Armand Ephraïm⁶⁷², Georges Picot⁶⁷³. Tous ont écrit dans la *Revue Politique et Parlementaire*, sur ce thème de la réforme parlementaire, entre 1894 et 1898, hormis Georges Picot et Raymond Poincaré qui ont défendu leurs points de vue en la matière dans des brochures ou des discours.

⁶⁶⁴ Jules Simon (1814-1896) : Agrégé de philosophie, il a été député républicain modéré en 1848, puis député républicain au Corps législatif à partir de 1863. Il est élu à l'Assemblée nationale en 1871. Il est ministre de l'Instruction publique dans le gouvernement de la Défense nationale en 1870, puis dans le gouvernement de Thiers jusqu'en 1873. Président du Conseil en 1877, sa démission le 16 mai après la lettre que lui a adressée le Maréchal de Mac-Mahon déclenche la crise qui aboutit à la dissolution de juin 1877 et à la victoire des républicains aux élections de l'automne. Jules Simon a été élu sénateur inamovible en 1876. Il siège au Centre Gauche.

⁶⁶⁵ André Lebon (1858-1938) : Juriste, chef de cabinet du président du Sénat de 1882 à 1893, il enseigne à l'École libre des sciences politiques à partir de 1882 en droit constitutionnel français et comparé. Il est élu député des Deux-Sèvres en 1893, ministre du gouvernement Ribot en 1895, puis du gouvernement Méline entre 1896 et 1898. Battu aux élections législatives de 1898, il ne parviendra pas à se faire réélire député et quittera la vie politique au début du XX^e siècle. Ayant baigné familialement dans un milieu proche du Centre Gauche, il se rattache à la famille des « républicains de gouvernement » et des modérés. Sous le pseudonyme d'André Daniel, il a publié trente-trois volumes de *L'Année politique* entre 1875 et 1906.

⁶⁶⁶ Georges Graux (1843-1900) : Avocat, il est député du Pas-de-Calais de 1881 à 1885, puis de 1889 à 1900. Il appartient à la famille des républicains progressistes et modérés.

⁶⁶⁷ Louis Boudenoot (1855-1922) : Polytechnicien, il est député du Pas-de-Calais de 1889 à 1901, puis sénateur de 1901 à 1922. Il est une figure éminente de la famille modérée.

⁶⁶⁸ Raymond Poincaré (1860-1934) : Avocat, élu député de la Meuse en 1887, ministre au sein de plusieurs gouvernements de 1893 à 1895, il fait figure d'étoile montante de la famille modérée. Il est élu Vice-Président de la Chambre des députés en 1896.

⁶⁶⁹ Républicains conservateurs proches de Thiers, qui ont voté l'amendement Wallon et les Lois constitutionnelles de 1875

⁶⁷⁰ Th. Ferneuil : C'est le pseudonyme d'un banquier bordelais Fernand Samazeuilh (1845-1921) qui est aussi un publiciste reconnu, auteur de plusieurs ouvrages tels *La réforme de l'enseignement public en France* en 1879 ou *Les principes de 1789 et la science sociale* en 1889. Il écrit également dans *Le Temps* ou la *Revue politique et Parlementaire*. Fernand Samazeuilh est le gendre de Victor Lefranc, ministre de l'Agriculture, puis de l'Intérieur de 1871 à 72 de Thiers, député des Landes de 1871 à 1877, sénateur inamovible de 1881 à 1883). Appartenant au Centre Gauche, Lefranc a voté l'amendement Wallon et les lois constitutionnelles de 1875.

⁶⁷¹ Eugène d'Eichthal (1844-1936), économiste et sociologue, est un publiciste qui sera à partir de 1912 directeur de l'École libre des sciences-politiques.

⁶⁷² Armand Ephraïm est un publiciste, juriste et philosophe.

⁶⁷³ Georges Picot (1838-1909) : Juriste et historien, ancien collaborateur d'Armand Dufaure président du Conseil de 1877 à 1879, il est proche des milieux politiques du Centre Gauche et lance avec Alexandre Ribot en 1879 le journal *Le Parlement*. Il est élu à l'Académie des sciences des sciences morales et politiques en 1878 et en devient secrétaire perpétuel en 1896. Il est le gendre de Camille de Montalivet, ancien ministre de l'Intérieur de Louis-Philippe, rallié à la République conservatrice en 1874 et sénateur inamovible de 1879 à 1880.

Le cadre réglementaire (a) dans lequel ils ont défendu leurs propositions, devait faire face à un retour de l'instabilité ministérielle (b), à la difficulté de stabiliser la majorité gouvernementale (c) et à une nouvelle forme d'opposition (d)

a – Les méthodes du travail parlementaire

La Chambre des députés de la dernière décennie du XIX^e siècle travaillait sous l'empire du Règlement adopté le 16 juin 1876. Les assemblées bénéficiaient d'une « autonomie règlementaire pratiquement illimitée », et cela d'autant plus que les Lois constitutionnelles de 1875 entraient fort peu dans le détail de l'organisation du travail parlementaire. Celui-ci s'organisait dans le cadre du Règlement, mais aussi en prenant en compte les multiples « précédents, usages ou pratiques nés plus ou moins empiriquement de [son] application »⁶⁷⁴ et qu'Eugène Pierre s'employa à présenter, à partir de 1893, à travers les éditions successives de son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*.

Le règlement de 1876 reposait sur deux grands principes : la primauté des droits du Parlement sur les prérogatives du pouvoir exécutif dans le travail parlementaire ; la supériorité des droits individuels des députés sur l'organisation collective du travail parlementaire. Cette primauté des droits du Parlement sur les prérogatives du pouvoir exécutif s'exprime notamment à travers la maîtrise absolue de la Chambre sur son ordre du jour « proposé par le président, qui consultait l'assemblée à la fin de chaque séance »⁶⁷⁵, l'absence de toute priorité donnée aux projets de loi gouvernementaux sur les propositions de loi pour l'examen des textes, la discussion en séance du texte adopté par la commission, la liberté pleine et entière de la Chambre pour la fixation des dates des débats provoqués par les interpellations.

La supériorité des droits individuels des députés sur l'organisation collective du travail parlementaire justifiait l'absence de toute limite du droit d'initiative législative, qu'il se matérialise sous la forme d'une proposition de loi ou d'un amendement, de

⁶⁷⁴ J.P. Machelon, « L'organisation du travail parlementaire », in *Les parlementaire de la III^e République*, (dir.) J.M. Mayeur, J.P. Chaline et A. Corbin, Publications de la Sorbonne, Paris, 2003, p. 327.

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 331.

toute limitation de la durée des interventions en séance, ou de tout encadrement du droit d'interpellation. Les organes collectifs du travail parlementaire étaient soit faiblement organisés comme les commissions (désignés par les bureaux), soit des organes de fait, à défaut d'être reconnus par le Règlement, comme les groupes parlementaires.

À la fin du XIX^e siècle, la conception individualiste et égalitaire du mandat parlementaire primait encore assez largement sur toute tentative d'organisation du travail collectif. En outre, les deux assemblées disposaient des mêmes droits dans le cadre du bicamérisme égalitaire de la III^e République. Il n'y avait donc aucune solution pratique pour lever un désaccord entre la Chambre des députés et le Sénat sur les textes en discussion, ni pour donner le *dernier mot* aux députés dans les débats budgétaires.

Produisant des effets relativement limités « tant que de larges majorités républicaines avaient pu délibérer sur les réformes touchant la laïcité, la révolution scolaire ou le nouveau régime des libertés publiques (réunion, presse, colportage) », cette inorganisation devait soulever davantage de problèmes « quand la République parlementaire aborda les questions relevant de réformes économiques et sociales, telles que l'introduction de l'impôt sur le revenu ou la mise en place d'un système moderne de retraites. [Le] temps de délibération s'allongea et le crédit du parlementaire auprès de l'opinion diminua d'autant »⁶⁷⁶. Pour les tenants de la *réforme parlementaire*, la Chambre des députés élue en 1893 ne devait plus s'accommoder de ces méthodes de travail.

b – Le retour de l'instabilité ministérielle

L'instabilité ministérielle, phénomène marquant de la seconde moitié de la décennie 1880 avait semblé s'atténuer au début des années 1890. Le ministère Tirard II avait duré plus d'une année, du 22 février 1889 au 17 mars 1890, et le ministère Freycinet IV, replâtrage du gouvernement précédent, près de deux ans. À partir du ministère Loubet du 27 février 1892, le régime renoua avec l'instabilité ministérielle. Jusqu'au 1^{er} juillet 1894, date de la première parution de la *Revue Politique et Parlementaire*, ce sont six gouvernements qui se succédèrent, pour une durée de vie

⁶⁷⁶ N. Roussellier in *L'invention de la démocratie 1789-1914*, S. Berstein, M. Winock (dir.), Point-Seuil, Paris, 2002, p. 441.

moyenne de six mois. Puis, jusqu'à la formation du ministère Méline, qui va durer plus de deux ans, le 29 avril 1896, il n'y eut pas moins de trois nouveaux gouvernements, ne dépassant pas une durée de vie moyenne de sept mois. Mis à part le gouvernement radical homogène de Léon Bourgeois en place du 1^{er} novembre 1895 au 29 avril 1896, et qui correspondait, surtout, à la volonté du Président Félix Faure de lever l'hypothèque radicale⁶⁷⁷, il n'y eut pas moins de huit gouvernements modérés qui se succédèrent en en moins de quatre ans, soutenu chacun, vaille que vaille, par des majorités parlementaires proches.

Parmi ces huit gouvernements, Auguste Soulier qui s'est attaché à dresser une classification des crises ministérielles, ne distingue qu'un seul gouvernement, le ministère Loubet du 6 décembre 1892, qui chuta sur une « interpellation sur une question d'importance primordiale », les autres ministères furent contraints à la démission après un vote négatif sur une « interpellation sur une question d'importance secondaire » tels les ministères Casimir-Périer le 22 mai 1894, Dupuy III le 14 janvier 1895, Ribot III le 28 octobre 1895, ou après un « débat sur un point d'importance secondaire » tel le ministère Ribot II le 30 mars 1893. La chute rapide, au bout de six mois, du ministère de Jean Casimir-Périer, héritier d'une lignée d'hommes de gouvernement et ancien Secrétaire d'État de Jules Ferry, en qui beaucoup de modérés voyaient le chef potentiel d'un gouvernement pérenne soutenu par une majorité stable et cohérente issue des élections d'août-septembre 1893, avait particulièrement marqué les esprits dans la famille modérée. D'autant que cette chute intervenue sur « une question d'importance secondaire »⁶⁷⁸.

L'effet des forces centrifuges traversant une majorité, y compris la majorité relativement cohérente issue des élections législatives de 1893, semblait amplifié par l'absence de dispositions constitutionnelles ou réglementaires encadrant strictement les conditions dans lesquelles le gouvernement pouvait être renversé. « L'esprit du parlementarisme français » imposait le principe d'une mise en cause permanente de la

⁶⁷⁷ C'est-à-dire d'appeler à la tête du gouvernement un leader radical, en l'occurrence Léon Bourgeois et le laisser former un ministère radical homogène afin de démontrer que cette combinaison ne pouvait bénéficier du soutien d'une majorité pérenne au sein des assemblées. Voir F. Faure, *Journal de l'Élysée* (1895-1899), édité et présenté par B. Joly, Éditions des Équateurs, 2009, p. 99-100.

⁶⁷⁸ A. Soulier, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République (1871-1938)*, Sirey, Paris, 1939, p. 232.

responsabilité gouvernementale devant les Chambres : « Le Cabinet est à tout moment responsable : que l'objet du débat et du scrutin soit une interpellation ou un texte de loi ; que la question ait une réelle importance – comme le rejet en bloc du budget – ou au contraire soit de pure procédure – comme la fixation de la date d'une interpellation »⁶⁷⁹. S'établit, ainsi, une double présomption selon laquelle « *la question de confiance est toujours posée* », selon la formule de Clemenceau, mais aussi que tout vote ambigu ou sur un point secondaire doit être interprété comme manifestant la perte de la confiance du Parlement. Les tenants de la *réforme parlementaire* allaient proposer plusieurs remèdes à cette mise en accusation quotidienne⁶⁸⁰ du gouvernement dans les assemblées.

c – Une majorité gouvernementale introuvable

Les élections législatives d'août-septembre 1893 avaient conduit à l'arrivée de 278 députés modérés, 140 radicaux, 45 socialistes, 27 catholiques ralliés et 76 députés conservateurs. Les modérés pouvaient donc espérer former une majorité gouvernementale relativement homogène, en attirant vers eux, selon les circonstances, quelques radicaux ou quelques ralliés. Cette majorité s'affirma, d'ailleurs, clairement, dès la rentrée de la Chambre des députés, à l'occasion de la réélection de Jean Casimir-Périer à sa présidence par 295 suffrages contre 195 au radical Henri Brisson. À l'inverse des législatures de 1885 et de 1889, les anciens républicains opportunistes, rebaptisés désormais progressistes, disposaient ainsi, sur le papier, d'une majorité cohérente pouvant soutenir durablement des gouvernements. Pourtant, avant de se transformer en majorité durable de gouvernement au bénéfice du ministre Méline pendant 26 mois, à partir d'avril 1896, cette majorité parlementaire potentielle avait usé pas moins de cinq cabinets modérés.

L'incapacité de la majorité électorale de se transformer en majorité de gouvernement était alors bien perçue par des observateurs contemporains comme Th. Ferneuil : « Depuis la réunion de la nouvelle Chambre, nous sommes témoins d'un phénomène

⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 232.

⁶⁸⁰ En référence à André Tardieu qui qualifiait le président du Conseil d'« accusé quotidien, contre qui tous moyens sont bons », *La Profession parlementaire*, Flammarion, Paris, p. 234.

qui semble d'abord difficile à expliquer : Comment se fait-il que la présence d'une majorité compacte et homogène n'assure-t-elle pas davantage l'existence des ministères, que la situation générale continue à manquer d'assiette et de stabilité malgré les nombreux succès parlementaires remportés par le gouvernement ? »⁶⁸¹ Répondant à un article du Duc Albert de Broglie dans la *Revue des Deux Mondes*⁶⁸² qui attribuait ce phénomène à l'effacement imposé du chef de l'État, Th. Ferneuil soulignait, au contraire, que « la cause de cette instabilité ne réside point [...] dans la nature des pouvoirs du chef de l'État qui n'est aujourd'hui qu'un rouage secondaire, mais bien dans les rapports de la pièce maîtresse du mécanisme constitutionnel, le cabinet de gouvernement, avec la Chambre »⁶⁸³. Aussi, pour lui, la réforme du règlement de la Chambre devait clairement avoir pour objet principal de garantir la pérennité de la coalition majoritaire.

d – Une nouvelle forme d'opposition

Les élections législatives d'août-juillet 1893 avaient, aussi, été marquées par une poussée électorale des socialistes. Avec une cinquantaine de députés, socialistes indépendants, tels Jaurès et Millerand, ou appartenant à l'une des multiples chapelles socialistes, les députés se réclamant de ce courant de pensée furent assez nombreux pour constituer un groupe parlementaire autonome à la Chambre. Ces députés allaient utiliser toutes les techniques parlementaires pour combattre les gouvernements « bourgeois » avec un certain professionnalisme et une redoutable efficacité. L'obstruction culmina au Palais-Bourbon, au moment du débat sur les « lois scélérates » anti-anarchistes⁶⁸⁴. Le vote de la loi du 28 juillet 1894 ayant pour objet de réprimer les menées anarchistes nécessita pas moins de 15 séances, l'opposition, en

⁶⁸¹ Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire par la révision du règlement de la Chambre », *Revue Politique et Parlementaire*, 1894, p. 18.

⁶⁸² Albert, Duc de Broglie, « À propos de la discussion sur la révision constitutionnelle », *Revue des Deux Mondes*, 15 avril 1894, p. 882 et s.

⁶⁸³ Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire par la révision du règlement de la Chambre », art. cité, p. 19.

⁶⁸⁴ Voir F. de Pressensé, L. Blum et E. Pouget, *Les lois scélérates de 1893-94*, Éditions de la Revue Blanche, Paris, 1899, en particulier le chapitre 2 écrit par Léon Blum : « Comment se sont faites les lois scélérates ? », p. 9 et s.

particulier les socialistes, multipliant les amendements et les demandes de scrutins à la tribune. À la septième séance, le président du Conseil Charles Dupuy dut indiquer que le gouvernement et la commission s'étaient mis d'accord sur un texte et qu'il n'accepterait plus aucun amendement. Dès lors, les amendements de l'opposition furent examinés sans que les députés de la majorité prennent part à la discussion et rejetés mécaniquement. Au final, le texte fut adopté par 269 voix pour contre 163 contre, principalement les socialistes et des radicaux. Le mouvement de la *réforme parlementaire* s'inscrivait, aussi, en réaction contre ces méthodes d'obstruction. André Lebon en particulier, parmi les tenants de la *réforme parlementaire*, assignait à la modification du règlement de la Chambre des députés un « triple objectif [...], à savoir limiter l'obstruction, rendre plus expéditif le travail législatif et coordonner l'action politique de nos Chambres »⁶⁸⁵.

2 – La « crise du parlementarisme » traditionnel

Clairement au mitan des années 1890, pour une partie de ses défenseurs traditionnels, en l'occurrence les libéraux, le parlementarisme, tel qu'il est pratiqué par la III^e République, apparaissait, au-delà de son fonctionnement erratique (a) comme frappé par une crise profonde, crise institutionnelle, mais aussi crise du recrutement parlementaire (b).

a – « L'anarchie parlementaire »⁶⁸⁶

Bien au-delà des simples travers affectant le parlementarisme français depuis ses origines, les tenants d'une réforme parlementaire considéraient le fonctionnement erratique du régime de la III^e régime et de ses assemblées comme le symptôme d'une « crise du parlementarisme » plus profonde.

⁶⁸⁵ A. Lebon, « La réforme parlementaire », *Revue Politique et Parlementaire*, 1894, p. 224.

⁶⁸⁶ Th Ferneuil, « La réforme parlementaire... », art. cité, p. 25.

C'était d'abord le déséquilibre entre les pouvoirs qu'ils pointaient : ainsi Th. Ferneuil dénonçait-il un « mal organique qui couve dans le tempérament national », qui « réside tout entier dans l'omnipotence d'une des branches de la législature, dans la rupture d'équilibre entre les pouvoirs qui a, peu à peu, subalternisé et annihilé deux d'entre eux, le Sénat et le Président de la République au profit de la Chambre des députés »⁶⁸⁷. Et selon lui, « il est à craindre que, faute de vouloir établir chez nous la vérité du régime parlementaire, nous ne nous acheminions de plus en plus vers l'omnipotence d'une Convention que le pays ne tolérerait sans doute pas longtemps et qui aboutirait à une prompte rechute dans les aventures césariennes »⁶⁸⁸.

Eugène d'Eichthal commentant la brochure de Th Ferneuil paru en 1895, dressait un constat identique : « le régime parlementaire subit actuellement une crise, qui pourrait en douter ? » et poursuivait : « l'ancien prestige du mot même “régime parlementaire” est déjà gravement atteint et c'est là un sujet de préoccupation pour tous ceux qui ont à cœur de conserver au pays les conditions de contrôle, de “self-government”, de liberté, de dignité et de responsabilité que ce vocable représente dans notre histoire politique »⁶⁸⁹.

Parlementaire et jeune espoir du régime, Raymond Poincaré employa les mêmes mots en 1898 dans un article intitulé « Vues politiques », publié dans *la Revue de Paris* : « Le régime parlementaire traverse partout une crise redoutable [...] il faut remettre à neuf un mécanisme détraqué ; il faut, à la contrefaçon frauduleuse du régime parlementaire, substituer un système nouveau et mieux coordonné »⁶⁹⁰. Deux ans plus tôt, déjà, engageant une campagne publique en faveur de la réforme parlementaire, le député de la Meuse dénonçait le déséquilibre entre les pouvoirs : « Le mal, le mal redoutable vient de ce que la Chambre s'est peu à peu arrogé la plupart des prérogatives gouvernementales. Nous en sommes arrivés insensiblement à une telle falsification du régime parlementaire et à une telle violation de l'esprit de la Constitution, que les députés gouvernent, administrent, nomment, sous le pseudonyme des ministres qui

⁶⁸⁷ Th. Ferneuil, *Nos mœurs parlementaires*, Feret et fils, Bordeaux, 1895, p. 2.

⁶⁸⁸ Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire... », art. cité, p. 26.

⁶⁸⁹ E. d'Eichthal, « Nos mœurs parlementaires, d'après une étude récente », *Revue Politique et Parlementaire*, 1895, p. 135.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 128.

placent, à une multitude d'emplois publics, absorbent à la fois des pouvoirs dont la confusion est néfaste tout ensemble pour l'ordre et pour la liberté »⁶⁹¹.

Pour Th. Ferneuil et Poincaré, comme pour d'autres partisans de la *réforme parlementaire*, les mauvaises méthodes du travail des assemblées figuraient au premier rang des causes des déséquilibres affectant les institutions de 1875. Th. Ferneuil dénonçait plus particulièrement « l'abus du droit d'interpellation, le défaut de réglementation de l'initiative législative. Au flot des interpellations correspond aujourd'hui l'avalanche des projets de loi émanant de l'initiative parlementaire qui viennent encombrer l'ordre du jour et dérober un temps précieux à la discussion des affaires »⁶⁹². André Lebon pointait lui aussi les incohérences de la procédure parlementaire, les « délais excessifs que subit la préparation de la loi » comme l'« aspect chaotique des textes qui finissent par être votés »⁶⁹³. Georges Graux accusait, pour sa part, « le désordre du fonctionnement des Commissions parlementaires ; l'incohérence des travaux de la Chambre réglés par des ordres du jour modifiés à chaque séance ; le développement abusif donné aux interpellations ; l'introduction irréfléchie d'amendements improvisés dans des textes de loi, qui deviennent inapplicables ; l'exagération des dépenses proposées au cours de la discussion du budget. Tous ces abus ont une même cause : le dérèglement de l'initiative individuelle et un même résultat : l'anarchie parlementaire »⁶⁹⁴. Ainsi, selon Raymond Poincaré, « la Chambre use aujourd'hui le meilleur de ses forces dans des discussions sans issue et elle reste immobilisée dans l'illusion du mouvement. Elle est embarrassée dans les liens d'un règlement défectueux qui la laisse désarmée contre toutes les fantaisies et l'expose à toutes les incohérences »⁶⁹⁵.

Plusieurs auteurs, en particulier André Lebon, mettaient, également, en cause les insuffisances des Lois constitutionnelles de 1875 mais, surtout, du règlement de la Chambre qui s'était souvent contenté de reprendre les règles et usages du parlementarisme des monarchies censitaires hors de leur contexte : « plus attachés

⁶⁹¹ R. Poincaré, *Questions et figures politiques*, Fasquelle, Paris, 1907, discours du 26 août 1896 à Commercy repris sous le titre « La déviation du régime parlementaire », p. 79.

⁶⁹² Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire... », art. cité, p. 22.

⁶⁹³ A. Lebon, « La réforme parlementaire... », art. cité, p. 230.

⁶⁹⁴ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », *Revue Politique et Parlementaire*, 1896, p. 545.

⁶⁹⁵ R. Poincaré, *Questions et figures politiques*, op. cit., discours du 14 mars 1897, à Nogent-le-Rotrou repris sous le titre « De la nécessité d'une bonne méthode politique », p. 86.

jusqu'ici, et pour cause, à poser des principes généraux qu'à en approprier l'application aux besoins du jour, nous sommes demeurés figés dans une conception déterminée et particulièrement étroite du régime parlementaire. Nous n'avons pas su dégager suffisamment ses données essentielles des formes accidentelles qui ont pu lui convenir à telle ou telle époque de notre histoire contemporaine. Nous l'avons pris comme un bloc, légué par la Restauration et la Monarchie de Juillet ; nous avons respecté la lettre des chartes qui l'avaient organisé en négligeant presque toujours de nous pénétrer de son esprit »⁶⁹⁶. Déjà, en juin 1894, à l'occasion de la discussion d'un projet de résolution destinée à aménager le fonctionnement des commissions déjà en place à la Chambre des députés, André Lebon avait dénoncé une Chambre attachée « avec une sorte de fétichisme à une procédure parlementaire faite à une autre époque, pour d'autres hommes et pour d'autres besoins »⁶⁹⁷.

b – Les causes profondes du dérèglement du régime parlementaire

Mais, au-delà des mauvaises méthodes parlementaires, plusieurs promoteurs de la *réforme parlementaire* invoquaient d'autres causes plus profondes à l'origine du dérèglement des institutions et de l'instabilité ministérielle, des causes plus profondes comme la combinaison malaisée du régime parlementaire avec le suffrage universel.

En dénonçant les multiples abus liés à la pratique de l'interpellation, Th. Ferneuil reconnaissait que les assemblées issues du suffrage restreint étaient également frappées de ce « mal ». Toutefois, selon lui, « grâce au mode de votation, on obtenait des chambres recrutées dans un milieu social privilégié, par suite des majorités plus respectueuses des prérogatives du pouvoir exécutif, et plus aptes à se plier au mécanisme délicat du régime représentatif ». Au contraire, le « niveau moyen des Chambres élues au suffrage universel » laissait « prévoir qu'elles renfermeront toujours une masse de députés qui cherchent à se faire gloire devant leurs électeurs en

⁶⁹⁶ A. Lebon, « la réforme parlementaire », art. cité, p. 223.

⁶⁹⁷ Cité par J. Dubos, *André Lebon, un homme d'affaires en République (1859-1938), le patriotisme et l'influence*, coll. « Carnot », Presses Universitaires de Rennes, 2001, p. 151.

soulevant des incidents parlementaires et en mettant les ministres sur la sellette, bien plutôt qu'en discutant des projets de loi à la tribune ou en préparant des rapports dans la pénombre discrète et silencieuse des commissions »⁶⁹⁸.

On retrouve le même constat, quoique plus nuancé, dans les écrits des Georges Graux, quelques années plus tard : « Depuis quelques années, les hommes d'État et les publicistes constatent avec tristesse et non sans inquiétude que, dans tous les pays libres, les rouages politiques sont faussés, que le député a une notion inexacte du mandat dont il est investi [...]. En Angleterre, c'est M. Balfour, qui, à la fin de la première session ordinaire du Parlement élu en 1895, constate que : « le mécanisme, qui fonctionnait admirablement sous un régime aristocratique, et même sous le gouvernement des classes moyennes, est radicalement impropre à la démocratie, et que l'obstruction, ce fléau du parlementarisme moderne, est moins le résultat d'une coupable conspiration que la conséquence fatale du nouvel état de choses »⁶⁹⁹.

2 – La nécessaire transformation du parlementarisme français

Conscients que le régime parlementaire définitivement installé dans un cadre républicain, après la secousse boulangiste, devait maintenant se transformer en parlementarisme majoritaire sur le modèle du régime britannique (a), les tenants de la *réforme parlementaire* entendaient privilégier en ce sens la réforme des méthodes parlementaires plutôt que de recourir à une révision des Lois constitutionnelles de 1875 (b).

a – L'aspiration à un parlementarisme majoritaire

La *réforme parlementaire* s'imposait donc clairement, pour ses défenseurs, comme le meilleur remède au mauvais fonctionnement des assemblées et, plus largement, à cette « crise du parlementarisme ». Ils allaient donc proposer un certain nombre de modifications portant sur toutes les étapes de la procédure parlementaire⁷⁰⁰.

⁶⁹⁸ Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire... », art. cité, p. 20-21.

⁶⁹⁹ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », art. cité, p. 545-546.

⁷⁰⁰ Voir *supra*.

Et, au-delà de l'objectif d'améliorer les conditions de la délibération parlementaire proprement dite, ces modifications avaient également pour but de pallier l'incapacité de la majorité électorale à se transformer durablement en majorité de gouvernement.

C'était, par exemple, tout le sens des réflexions de Th. Ferneuil en 1895 : « La dernière tentative du cabinet Périer a définitivement prouvé que la présence aux affaires d'un ministère homogène ne suffisait pas à constituer un gouvernement fort et durable, ni à rétablir l'équilibre des pouvoirs. Si un cabinet parlementaire semblait, par ses origines et sa composition, en mesure d'accomplir sa mission, c'était à coup sûr celui-là, et cependant il n'a pas survécu plus de quelques mois, précisément pour s'être contenté de pratiquer le système de laissez-faire, laissez-passer ; pour avoir partagé l'illusion que la seule existence d'une forte majorité parlementaire saurait garantir la stabilité ministérielle et l'harmonie des pouvoirs constitutionnels »⁷⁰¹. Ainsi, pour le publiciste bordelais, le « défaut de réglementation [des prérogatives de la Chambre] est la cause profonde de l'affaiblissement et de la dépendance du pouvoir exécutif, le principal obstacle à l'établissement en France d'un gouvernement fort et sûr du lendemain »⁷⁰².

Certains, comme André Lebon, insistaient plus précisément sur le nouveau rôle directeur que devaient jouer les gouvernements dans le travail des assemblées, remplissant « une mission d'éducateurs et de collaborateurs directs de la majorité ». Lebon percevait bien la nécessité de passer du parlementarisme traditionnel, marqué par un « individualisme effréné [...] amenant à sa suite l'émiettement et l'impuissance », à un parlementarisme organisé, dans lequel la majorité devrait se sentir « commandée et encadrée à sa convenance » pour mettre en œuvre un « programme d'action »⁷⁰³ ayant été discuté en son sein avant l'ouverture de la session.

L'agencement de nouveaux mécanismes juridiques n'est toutefois pas la seule voie préconisée en l'espèce. Pour améliorer le fonctionnement du régime du régime, les réformistes parlementaires s'intéressaient également au rôle joué par les partis politiques. Ainsi, pour André Lebon, « la révision du règlement est nécessaire ;

⁷⁰¹ Th Ferneuil, *Nos mœurs parlementaires*, op. cit., p. 6-7.

⁷⁰² *Ibid.*, p. 8.

⁷⁰³ A. Lebon, « la réforme parlementaire », art. cité, p. 243-244.

l'organisation des partis ne l'est pas moins : les textes demeurent lettre morte, si la prévoyance des hommes n'est pas toujours présente pour les vivifier »⁷⁰⁴.

Armand Ephraïm, sur le fondement de la comparaison entre les parlementarismes anglais et français, dressait le même constat, en insistant, au-delà des mécanismes parlementaires sur le *facteur politique dans le fonctionnement des institutions* : « Il serait illusoire et inutile de vouloir emprunter à la Chambre des communes ses procédés de discussion, ses comités et ses règlements, si on ne lui empruntait d'abord son esprit pratique, sa volonté fixe de se conformer à la volonté commune de la majorité des électeurs »⁷⁰⁵. Ephraïm se référait implicitement aux travaux de Bagehot en insistant sur le fait que le « Cabinet » en Angleterre « est simplement le comité directeur de la majorité, la réunion des hommes à qui la majorité, émanation elle-même de la majorité électorale délègue le droit de diriger les affaires du pays »⁷⁰⁶. Selon lui, le régime parlementaire en France fonctionnerait aussi bien que le régime anglais le jour où il adopterait le même cadre : « Des partis organisés disciplinés ayant à leur tête des chefs élus, votant en masse sur un programme commun strictement déterminé, un chef de parti qui arrive au pouvoir avec un mandat qu'il exécute fidèlement, une majorité stable qu'aucune intrigue ne sépare de son chef et qui vote ponctuellement les réformes qu'elle a promises, – voilà, sous des formes surannées, le fond du régime anglais, et c'est tout cela qui n'existe pas en France : ni partis organisés, ni programmes communs, ni majorités stables, ni leaders élus »⁷⁰⁷.

À la même période, Georges Graux insistait également sur l'importance de ce « facteur politique » pour l'organisation des travaux de la Chambre : « Nous demandons à chaque parti d'avoir son leader, ses whips, et son *front bench*, son général en chef, ses officiers d'état-major, et son comité de direction ou, si l'on veut, ses ministres de la veille ou du lendemain, formant un petit groupe, assidu aux séances, toujours sur la brèche, toujours prêts à l'attaque ou à la défense, toujours suivi par des amis d'autant plus fidèles que le lien qui les unit est une communauté d'opinions, et non une coalition d'intérêts. Quand les groupes et les partis seront ainsi organisés et

⁷⁰⁴ *Ibid.*, p. 244.

⁷⁰⁵ A. Ephraïm, « Notes sur le régime Parlementaire en Angleterre et en France », *Revue Politique et Parlementaire*, 1896, p. 526.

⁷⁰⁶ *Ibid.*, p. 134.

⁷⁰⁷ *Ibid.*, p. 135.

constitués, ils tiendront à honneur de se distinguer les uns des autres par une politique nettement déterminée, et non par des étiquettes plus ou moins équivoques. Ce jour-là, on se querellera pour des idées, et non pour des mots. On se battra encore pour la conquête des portefeuilles ; mais, derrière ces portefeuilles, il y aura des programmes et des doctrines, et non des syndicats d'ambition et des conspirations de couloirs »⁷⁰⁸.

b – La réforme parlementaire plutôt qu'une révision constitutionnelle

Désireux de rénover le régime parlementaire en rétablissant les équilibres constitutionnels entre le pouvoir exécutif et le Parlement, les tenants de la *réforme parlementaire* n'étaient pas, pour autant, partisans, pour atteindre cet objectif, d'une révision constitutionnelle. Elle leur paraissait inutile, voir potentiellement dangereuse à cause des mots d'ordre révisionnistes radicaux, puis boulangistes. L'ancien président du Conseil, Jules Simon, l'avait déclaré dans le premier article publié par la *Revue Politique et Parlementaire* en 1894 : « Je ne suis pas révisionniste [...] Je ne trouve pas la Constitution parfaite. Je crois cependant que la plupart des maux dont nous souffrons aujourd'hui ne viennent pas d'elle, mais du règlement des Chambres, et tout particulièrement de la façon dont on l'applique. La première réforme à faire est une réforme parlementaire »⁷⁰⁹. Th. Ferneuil partageait cette idée : « À première vue, le mal [...] semble donc provenir des dispositions mêmes de la Constitution de 1875. Mais les apparences répondent si peu à la réalité qu'en étudiant de près la Constitution, on s'aperçoit qu'elle a édicté toutes les garanties nécessaires pour assurer l'équilibre des pouvoirs et que, ni dans sa lettre, ni dans son esprit, elle n'a voulu consacrer l'omnipotence de la Chambre »⁷¹⁰. Et le publiciste bordelais de conclure, après une analyse détaillée des dispositions des Lois constitutionnelles de 1875 : « Il en résulte qu'on aurait tort d'attribuer les vraies causes du mal dont nous souffrons aux lacunes de la Constitution, et que, par suite, le vrai remède à ce mal ne doit pas être demandé à une révision du statut constitutionnel [...] non seulement la révision de la Constitution

⁷⁰⁸ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », art. cité, p. 557.

⁷⁰⁹ J. Simon, « Le régime parlementaire en 1894 », *Revue Politique et Parlementaire*, 1894, p. 7.

⁷¹⁰ Th Ferneuil, *Nos mœurs parlementaires*, op. cit., p. 3.

n'apporterait aucun remède efficace au mal où nous nous débattons, mais encore elle ne ferait que l'aggraver en détournant les esprits de la véritable solution »⁷¹¹. Raymond Poincaré, lui aussi, s'en tiendra jusqu'à la fin de sa vie politique et même jusqu'à sa mort en 1934 à l'idée qu'« avant de réviser la Constitution, on pourrait peut-être essayer de l'appliquer. Il ne sert à rien d'avoir des lois fondamentales, destinées à régler les rapports des pouvoirs publics, si, en fait, ces lois sont violées et tombent en désuétude. Ce ne sont pas les écrits qu'il y a lieu de réviser, puisque les écrits sont lettre morte ; ce sont les mœurs et les pratiques »⁷¹². Ainsi, pendant toute la période de la III^e République, une grande partie de la famille modérée restera toujours réticente à l'engagement d'une réforme constitutionnelle et soucieuse d'abord de voir aboutir une véritable réforme parlementaire.

B – La rationalisation dans les propositions pour la réforme parlementaire

Le corpus de la rationalisation du parlementarisme conçu par les partisans de la *réforme parlementaire* était particulièrement dense, tant sur le plan de la procédure législative (1) que sur les modalités devant entourer la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle (2).

1 – L'organisation du travail législatif

Afin de rénover la procédure législative, les tenants de la réforme parlementaire proposaient de renforcer les prérogatives ministérielles (a). Mais c'était surtout sur une véritable auto-limitation des droits des parlementaires qu'ils comptaient pour aboutir (b).

a – La question du renforcement partiel des prérogatives du gouvernement

⁷¹¹ *Ibid.*, p. 6.

⁷¹² R. Poincaré, *Questions et figures politiques*, op. cit., reprise de l'article « Vues politiques », publié en 1898 dans la *Revue de Paris*, p. 128-129.

Sur la maîtrise de l'ordre du jour, la déclaration d'urgence et la discussion immédiate des textes (i), ainsi que sur la question de la durée des sessions (ii), une partie des propositions des tenants de la *réforme parlementaire* allaient dans le sens d'un renforcement des prérogatives du gouvernement dans la procédure parlementaire. On perçoit, cependant, clairement des nuances, en particulier entre les positions d'un André Lebon favorable à donner des pouvoirs importants en propre au gouvernement et celle d'un Georges Graux plus réticent à aller loin dans ce sens.

i – La question de l'ordre du jour et de la procédure d'urgence

Un partisan du renforcement des prérogatives gouvernementales comme André Lebon se référait clairement à la pratique contemporaine au Reichstag ou à la Chambre des Communes pour considérer qu'il revenait au gouvernement de conduire l'action législative de la majorité. Il entendait que le gouvernement dispose de la maîtrise « de l'ordre du jour de certaines séances, bien mieux de l'immense majorité des séances ». Le Cabinet déterminerait « à sa guise l'emploi du temps des jours qui lui sont réservés ». L'initiative parlementaire n'interviendrait alors plus que comme « correctif éventuel de l'inertie gouvernementale », mais ne devrait plus « étoffe[r] l'initiative gouvernementale [...] la seule féconde, car un cabinet intéressé au sort d'une réforme par le souci de sa paternité est seul intéressé, seul apte par conséquent à la faire aboutir ». Lebon souligne également « que se trouverait résolue une autre question : celle des interpellations »⁷¹³. Malgré tout, André Lebon ne précisait pas les modalités des mécanismes qui pourraient donner au gouvernement la maîtrise d'une partie de l'ordre du jour des assemblées. La mise en place de ces mécanismes semblait, néanmoins, devoir relever, à ses yeux, d'une modification réglementaire.

Plus réticent à renforcer les prérogatives gouvernementales, Georges Graux, même s'il réclamait également une meilleure organisation de l'ordre du jour jusque-là « livré au hasard », souhaitait que cette organisation puisse rester entre les mains de la

⁷¹³ A. Lebon, « La réforme parlementaire », art. cité, p. 238-239.

Chambre. À condition, toutefois, que cette dernière s'impose pour le règlement de ses travaux « une méthode moins incohérente que celle actuellement en usage ». En ce sens, la Chambre pourrait décider mensuellement de son ordre du jour à venir, se prémunissant ainsi « contre des entraînements irréfléchis »⁷¹⁴. Du reste, en cas de nécessité, le gouvernement ou le président de la Chambre auraient « le droit de proposer des modifications à cet ordre du jour réglé pour tout le mois »⁷¹⁵. Dans certaines limites, Georges Graux ne semblait donc pas, définitivement, opposé à donner quelques prérogatives au gouvernement dans la procédure parlementaire. Ainsi préconisait-il que le gouvernement ait l'initiative de la déclaration d'urgence supprimant la seconde délibération, et de la discussion immédiate sur un texte, car c'est lui qui doit être en priorité à l'initiative des textes. À l'inverse, Graux suggérait que des limites soient apportées à la possibilité de déclarer l'urgence sur l'examen des propositions de loi⁷¹⁶. Au même moment, Georges Picot préconiserait lui aussi que l'urgence ne puisse être « votée que sur une motion du gouvernement ; cette mesure grave doit être réservée aux cas très rares dans lesquels l'intérêt public exigera le sacrifice de la seconde discussion »⁷¹⁷.

ii – La durée des sessions

La question de la durée des sessions parlementaires était également l'objet de propositions de réforme. Raymond Poincaré trouvait, en août 1896, « la Chambre trop nombreuse et trop encline aux sessions prolongées »⁷¹⁸. Deux ans plus tard, il dénoncera : « les sessions extraordinaires et facultatives sont devenues ordinaires et obligatoires. Les députés vivent, neuf ou dix mois sur douze, dans une intimité querelleuse avec le gouvernement et les administrations centrales »⁷¹⁹. Lui aussi, Georges Picot préconisait que la session de la Chambre ne dépasse pas cinq à six mois. Il s'agissait, avant tout, de protéger le ministère « envahi, débordé et comme affolé par

⁷¹⁴ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », p. 551.

⁷¹⁵ *Ibid.*, p. 552.

⁷¹⁶ *Ibid.*, p. 555.

⁷¹⁷ G. Picot, *La réforme parlementaire*, Sancerre, 1898., p. 11.

⁷¹⁸ R. Poincaré, *Questions et figures politiques*, *op. cit.*, discours du 26 août 1896 à Commercy repris sous le titre « La déviation du régime parlementaire », p. 79.

⁷¹⁹ *Ibid.*, « Vues politiques », article paru dans la *Revue de Paris* le 1^{er} avril 1898, p. 130.

un perpétuel tourbillon, [qui] aurait le temps d'étudier les questions, de travail et de se résoudre. Le pouvoir exécutif [...] redeviendrait le moteur, imprimant l'impulsion, prenant l'initiative, conduisant en un mot la machine constitutionnelle »⁷²⁰. Mais, les propositions de Georges Picot de réduire la durée des sessions parlementaires renvoyaient aussi, nettement, à une conception plus élitiste du régime parlementaire. Il s'agissait aussi de faire revenir à la Chambre des « hommes de valeur », industriels, banquiers, avocats, savants qui ne peuvent « abandonner [leurs] occupations, se rendre à Paris pendant neuf mois », plutôt que de ne fonctionner qu'avec des « hommes inoccupés, ayant renoncé à toutes les professions qui absorbent, des avocats sans cause, des médecins sans malade, ou bien des journalistes prenant la vie politique non comme un devoir de très haute portée, mais comme un moyen de parvenir »⁷²¹.

b – La voie privilégiée d'une limitation des droits individuels des parlementaires

D'avantage que par un accroissement des prérogatives du gouvernement, la *réforme parlementaire* devait passer, aux yeux de beaucoup de ses promoteurs attachés à l'indépendance des assemblées, par une auto-limitation des droits individuels des parlementaires à travers des mécanismes laissés à la discrétion des Chambres elles-mêmes destinés à réglementer l'initiative législative (i), l'initiative financière (i), l'organisation des grandes commissions (iii) et l'organisation des débats en séance publique (iv)

i – L'initiative législative et le droit d'amendement

Les tenants de la *réforme parlementaire* préconisaient d'encadrer l'initiative législative parlementaire tant au niveau des propositions de loi que des amendements. Ils se partageaient, cependant, entre ceux partisans de l'intervention d'un organe extra-parlementaire, en l'occurrence le Conseil d'État, dans la procédure législative et ceux

⁷²⁰ G. Picot, *op. cit.*, p. 15.

⁷²¹ *Ibid.*, p. 13-14.

qui entendaient réserver cette mission d'encadrement aux seuls organes des assemblées.

Pour les premiers, Th. Ferneuil, s'il suggérait la création d'un « comité de législation élu annuellement, soit par la Chambre elle-même, soit plutôt, selon la pratique américaine, par le président de la Chambre parmi les députés les plus versés dans l'étude des questions législatives »⁷²², précisait que ce comité pourrait écarter d'autorité, les propositions de loi les plus mal écrites, et transmettre d'office les autres au Conseil d'État avant leur examen par la Chambre. Jules Simon était partisan lui aussi de soumettre préalablement les propositions de loi, mais aussi les amendements parlementaires, au contrôle du Conseil d'État⁷²³. Pour lui, comme pour Th. Ferneuil, cette réforme permettrait aussi bien de limiter le flot de propositions émanant de l'initiative parlementaire, qui viennent encombrer l'ordre du jour, qu'à tenir compte de la technicité accrue des mesures à prendre qui réclament des avis éclairés⁷²⁴ et en dehors des assemblées.

D'autres défenseurs de la *réforme parlementaire*, comme Georges Graux, écartaient l'idée de recourir au Conseil d'État. Il proposait, lui aussi, de créer une « commission de législation » chargée de répartir les propositions entre les différentes commissions de la Chambre, en écartant d'emblée les « propositions insuffisamment étudiées ». Cette commission de législation aurait également la possibilité de se saisir des textes votés par la Chambre pour signaler, du point de vue juridique, les « difficultés d'application auxquelles le texte pourrait donner lieu »⁷²⁵ et proposer au vote de la Chambre une nouvelle rédaction des dispositions en cause. Car, il conviendrait, selon Georges Graux, qu'aucun amendement ne soit soumis au vote « s'il n'a pas été distribué aux membres de la Chambre deux jours au moins avant la discussion de l'article de loi auquel il se réfère ou accepté, soit par la commission, soit par le gouvernement. La chambre saura ainsi ce qu'elle discute et ce qu'elle vote »⁷²⁶.

ii – L'initiative financière

⁷²² Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire », art. cité, p. 22.

⁷²³ J. Simon, « Le régime parlementaire en 1894 », art. cité, p. 14.

⁷²⁴ Voir en particulier Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire », art. cité, p. 23.

⁷²⁵ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », art. cité, p. 550.

⁷²⁶ *Ibid.*, p. 555.

Les tenants de la réforme parlementaire proposaient également d'encadrer très précisément l'initiative financière des parlementaires et, parallèlement, d'imposer des délais pour l'examen du projet de budget.

Ainsi Th. Ferneuil dénonçait-il les abus des parlementaires français dans le domaine de la création ou de l'augmentation des crédits, alors qu'en Angleterre⁷²⁷, la Chambre des Communes ne peut voter aucun crédit s'il n'a été demandé par la Couronne. Il préconisait que les parlementaires soient contraints de délibérer « dans le cadre du budget dressé par le cabinet » sans qu'ils puissent voter de crédits supplémentaires « en dehors de l'initiative du pouvoir exécutif »⁷²⁸. Dans le même sens, Georges Graux et Louis Boudenoot proposaient d'interdire la discussion de toute motion tendant à imposer une nouvelle charge au pays, qui ne serait pas appuyée par le gouvernement⁷²⁹. Georges Picot suggérait lui aussi que dans l'examen de la loi de finances, les députés ne puissent pas déposer des amendements destinés à proposer d'augmenter les dépenses de l'État⁷³⁰. Georges Graux souhaitait, pour sa part, qu'« en aucune façon des amendements à la loi de finances puissent porter atteinte à l'organisation des services publics »⁷³¹. A ses yeux, toute modification en ce sens devrait faire « l'objet d'une proposition de loi spéciale ». Et Graux proposait de confier au Président de la Chambre le soin de s'opposer au « dépôt ou [à] la discussion de tout amendement au budget, qui tendrait par la réduction ou la suppression d'un crédit, à apporter quelque changement à l'organisation des services publics ». Th. Ferneuil⁷³² et Georges Picot⁷³³ réclamaient aussi que des délais déterminés soient fixés pour l'examen du projet de budget. Le Parlement devrait avoir voté le projet avant au plus tard avant fin juillet, sinon le gouvernement ne pourrait prononcer la clôture de la session ordinaire et les parlementaires devraient continuer à discuter le texte.

⁷²⁷ Sur ce point, voir P. Chavy, « L'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière en France et au Royaume-Uni : une perspective historique et comparative », *RDP*, 2017, p. 1273.

⁷²⁸ Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire », art. cité, p. 24.

⁷²⁹ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », art. cité, p. 556.

⁷³⁰ G. Picot, *op. cit.*, p. 10.

⁷³¹ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », art. cité, p. 556. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

⁷³² Th. Ferneuil, *Nos mœurs parlementaires...*, *op. cit.*, p. 13.

⁷³³ G. Picot, *op. cit.*, p. 15.

iii – L'organisation des grandes commissions

Plusieurs tenants de la *réforme parlementaire* préconisaient d'organiser rationnellement le travail en commission des assemblées parlementaires, notamment pour y renforcer l'influence des élus de la majorité mais aussi la compétence technique de ses membres.

Reprenant une critique assez générale depuis plusieurs années, André Lebon déplorait que les membres des quelques commissions permanentes en place continuent à être désignés par des bureaux dont les membres sont tirés au sort chaque mois. Ce dispositif ne facilitait pas « le rôle particulier qui doit être théoriquement celui d'une commission, à savoir celui d'un comité de rédaction des volontés de la majorité »⁷³⁴. Cette procédure expliquait, selon lui, l'absence de compétence technique des commissaires chargés d'examiner un texte, le rejet en séance de textes préparés par les commissions ou la durée excessive pendant laquelle des lois importantes peuvent rester en chantier⁷³⁵. Afin de remédier à ces dysfonctionnements, Lebon recommandait, une nouvelle fois, de s'inspirer de la procédure en cours au Reichstag en donnant la possibilité à la Chambre de décider qu'un texte fasse l'objet d'une première délibération préalable en séance publique afin de dégager l'opinion de la majorité, et en adoptant le principe du scrutin de liste pour la désignation par les bureaux des membres des commissions.

Hostile au système des commissions spéciales, Georges Graux préconisait également la création de grandes commissions permanentes aux côtés de celles déjà établies comme la commission de l'armée, celle des chemins de fer ou celle des douanes. Les textes intervenant dans leur domaine de compétences leur seraient directement renvoyés. Le député du Pas-de-Calais insistait sur le fait que les commissions permanentes déjà en place n'avaient jamais tenté d'usurper les prérogatives gouvernementales⁷³⁶.

⁷³⁴ A. Lebon, « la réforme parlementaire », art. cité, p. 234.

⁷³⁵ *Ibid.*, p. 231-232.

⁷³⁶ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », art. cité, p. 544-548.

iv – La lutte contre l’obstruction et la limitation du temps de parole

L’examen à la Chambre des députés en juillet 1894 du projet de loi ayant pour objet de réprimer les menées anarchistes avait été marqué par une véritable explosion des techniques d’obstruction, motions incidentes, amendements et demandes de scrutin public, utilisées par la gauche pour empêcher l’adoption de ce texte. Ces manœuvres visant à ralentir le travail de la Chambre, tiraient notamment partie du fait que la durée d’intervention des orateurs n’était pas limitée par le Règlement, notamment pour la défense des amendements. De la même façon, chaque scrutin public, obligatoire lorsque vingt députés en faisaient la demande, prenait en moyenne dix minutes à la Chambre. Quant aux scrutins à la tribune, nécessitant quarante signatures, ils consommaient environ près d’une heure de temps.

André Lebon qui avait été le rapporteur de ce projet de loi, devait, par la suite, proposer de mettre en place un véritable arsenal, inspiré des pratiques en cours à la Chambre des Communes, pour lutter contre ces manœuvres obstructives. Le temps donné aux députés pour défendre leurs amendements pourrait être limité à dix à quinze minutes, empêchant que puissent renaître à l’occasion de leur examen de « véritables discussions générales »⁷³⁷. Les scrutins publics seraient interdits pour toutes les questions préjudicielles. Les scrutins à la tribune ne pourraient intervenir que sur une décision spéciale de la majorité des députés. La faculté accordée à tout député par le règlement de la Chambre de « présenter des considérations générales pour l’adoption ou le rejet d’un texte avant le vote sur l’ensemble du texte, qui permettait à d’innombrables députés de [...] défile[r] à la tribune ressuscitant des discussions épuisées et closes par la Chambre »⁷³⁸ serait supprimée. À la place, les députés pourraient « consigner par écrit » les motifs de leur position sur le vote du texte, qui seraient, ensuite, intégrés au compte-rendu de la séance.

Mais surtout, le député des Deux-Sèvres proposait de s’inspirer du système de la clôture utilisé à la Chambre des Communes depuis une douzaine d’années. Face à des manœuvres caractérisées d’obstruction, la Chambre des Communes peut décider,

⁷³⁷ A. Lebon, « La réforme parlementaire », art. cité, p. 226.

⁷³⁸ *Ibid.*, p. 227.

« par une résolution spéciale, que la discussion du projet ne se prolongera pas au-delà d'un délai déterminé ; passé ce délai on procède au vote sans plus ample débat »⁷³⁹. André Lebon reconnaissait que ce système, à première vue, « constitue une sorte de guillotine sèche sous laquelle succombent indifféremment contre-projets et amendements ou du moins – puisque ceux-ci restent cependant individuellement soumis au vote – les exposés des motifs destinés à les appuyer ». Il soulignait, toutefois, qu'un tel système de durée programmée des débats laissait à l'opposition le choix des dispositions du texte sur lesquelles elle fera porter en priorité ses interventions. Et s'il préconise l'introduction d'un système analogue dans le Règlement de la Chambre des députés, André Lebon admettait que, pour respecter les droits de la minorité, il conviendrait de fixer une règle selon laquelle « aucun débat ainsi limité ne pût s'étendre à moins de cinq ou six séances »⁷⁴⁰, c'est-à-dire à moins de cinq ou six jours de débats en séance publique. C'est, semble-t-il, la première préfiguration du dispositif d'organisation des débats qui sera adopté par la Chambre des députés en 1935, puis repris par l'Assemblée nationale en 2009.

2 – Des modalités plus ou moins encadrées de la mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale

Parmi les défenseurs de la *réforme parlementaire*, à propos de l'adoption de dispositions relatives à la mise en cause de la responsabilité ministérielle, un débat opposait, les partisans d'une re-collectivisation du droit d'interpellation, d'une intervention du droit pour réguler les flux parlementaires (a), et ceux qui, considérant que le caractère individuel du droit d'interpellation devait être préservé, se prononçaient seulement en faveur de la mise en place de dispositifs limités (b).

a – La transformation réclamée par les publicistes d'un droit individuel d'interpellation en prérogative collective

⁷³⁹ *Ibid.*, p. 228.

⁷⁴⁰ *Ibid.*, p. 229.

Pour plusieurs tenants de la réforme parlementaire, renouant avec les idées défendues par Guizot sur l'usage du droit d'interpellation à l'époque du parlementarisme orléaniste, comme Th. Ferneuil, Jules Simon ou Georges Picot, le droit d'interpellation devrait clairement passer du statut de « prérogative individuelle » à celui de « prérogative collective de la Chambre que la fantaisie personnelle d'un de ses membres, ne devrait, par conséquent, jamais suffire à mettre en jeu »⁷⁴¹.

Th. Ferneuil était celui qui poussait le plus loin la réflexion sur la nécessité de recourir à des dispositifs juridiques « en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions politiques »⁷⁴². Il insistait, en effet, sur le constat que, depuis le début de la législature, « la présence d'une majorité parlementaire » n'a pas suffi à « déblayer le terrain des demandes intempestives d'interpellation ». Dès lors, selon lui, « le frein du règlement doit intervenir là où les mœurs sont impuissantes à prévenir la dégénérescence du régime parlementaire ». Cette « réglementation du droit d'interpellation » pourrait se décliner à deux niveaux : « 1° exiger que toute demande d'interpellation porte la signature d'un certain nombre de députés, 40 à 50 par exemple ; 2° ce nombre obtenu, la renvoyer à l'examen des bureaux de la Chambre en stipulant que le droit d'interpellation devra, pour s'exercer devant la Chambre, réunir dans le vote préalable des bureaux un quorum déterminé, par exemple le tiers ou le quart des membres présents à la délibération »⁷⁴³. Sans fixer un nombre obligatoire de signataires pour le dépôt d'une interpellation, Jules Simon⁷⁴⁴ et Georges Picot⁷⁴⁵ étaient eux aussi favorables à ce que l'exercice de ce droit soit subordonné à l'accord préalable de plusieurs bureaux à la Chambre ou au Sénat.

Cette volonté de collectiviser l'exercice du droit d'interpellation ne recueillait pas l'assentiment de tous les réformateurs parlementaires, y compris ceux qui, tel André Lebon, étaient favorables à une meilleure organisation des travaux de la Chambre au profit du gouvernement et de la majorité. Ce dernier considérait qu'exiger un nombre important de signataires pour valider la discussion d'une interpellation

⁷⁴¹ Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire », art. cité, p. 20.

⁷⁴² Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 81.

⁷⁴³ Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire », art. cité, p. 20-21.

⁷⁴⁴ J. Simon, « Le régime parlementaire en 1894 », art. cité, p. 17.

⁷⁴⁵ G. Picot, *op. cit.*, p. 6.

serait « de nul effet, car il est toujours facile de trouver soit des amis complaisants, soit des adversaires chevaleresques »⁷⁴⁶. Georges Graux se plaçait, pour sa part, sur le terrain d'arguments plus généraux pour rejeter la proposition de Th. Ferneuil : « l'interpellation est l'acte principal par lequel les minorités peuvent affirmer leur droit. Une minorité, même très peu nombreuse, doit être respectée. On ne peut lui imposer, pour exercer son droit d'interpellation, ni la signature d'un nombre relativement élevé d'interpellateurs, ni l'assentiment d'une fraction de la Chambre »⁷⁴⁷.

b – La préférence des députés pour la fixation de délais pour la discussion des interpellations

Conscients de la nécessité de réduire le flot des interpellations, André Lebon et Georges Graux insistaient surtout sur la fixation de délais pour la discussion des interpellations, ce qui correspond à un niveau limité de rationalisation du parlementarisme.

André Lebon rappelait la proposition du député Étienne Flandin déposée sous la précédente législature, en 1894, de « consacrer une séance seulement par semaine à ce genre d'exercice »⁷⁴⁸, tout en considérant que « le même but serait atteint, quoique par voie indirecte, par l'adoption de "séances du gouvernement". [...] Il ne resterait que la [séance] du jeudi, soit pour les propositions d'initiative législative, soit pour les interpellations »⁷⁴⁹. Georges Graux, pour sa part, proposait d'inscrire dans le règlement le principe de réserver une séance par semaine aux interpellations. Il souhaitait aussi que l'on puisse généraliser en France le système anglais des questions adressées au début de chaque séance aux ministres, qui leur seraient communiquées préalablement par écrit. Ces derniers seraient contraints d'y répondre à moins qu'un vote formel de la Chambre les dispensât. En outre, le règlement interdirait que les députés puissent transformer ces questions en interpellations⁷⁵⁰. Georges Picot préconisait une pratique similaire⁷⁵¹.

⁷⁴⁶ A. Lebon, « La réforme parlementaire », art. cité, p. 240.

⁷⁴⁷ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », art. cité, p. 553.

⁷⁴⁸ A. Lebon, « La réforme parlementaire », art. cité, p. 240.

⁷⁴⁹ *Ibid.*, p. 241.

⁷⁵⁰ G. Graux, « La révision du règlement de la Chambre », art. cité, p. 554.

⁷⁵¹ G. Picot, *op. cit.*, p. 4-5.

§ 2 – Les partisans de la réforme parlementaire dans l’entre-deux-guerres

En dépit des espoirs affichés, le mouvement pour la *réforme parlementaire* ne put conduire de réforme du Règlement de la Chambre des députés⁷⁵². Toutefois, il avait forgé un corpus de rationalisation du parlementarisme qui allait être largement repris et prolongé dans les dernières décennies de la III^e République par d’autres députés (A). En outre, ces années d’entre-deux-guerres ont aussi été marquées par l’intervention dans le débat institutionnel d’acteurs extra-parlementaires, notamment issus des milieux économiques (B).

A – Au sein du Parlement

Dans l’entre-deux-guerres, plusieurs députés modérés comme le Professeur Joseph Barthélemy⁷⁵³ ou René Coty devaient renouer avec une partie des réflexions et des propositions de leurs devanciers pour réformer les méthodes du travail parlementaire. La représentation du régime parlementaire de ces réformateurs des décennies 1920 et 1930 était toujours celle d’un régime de collaboration et d’équilibre entre les pouvoirs. Eux-aussi étaient réticents à réviser les lois constitutionnelles de 1875. Une réforme circonscrite, pour l’essentiel⁷⁵⁴, aux règlements des assemblées leur paraissait, en effet, le plus à même de rétablir le bon fonctionnement des institutions de 1875 faussé par la pratique.

⁷⁵² Voir *infra*.

⁷⁵³ Les réflexions développées ici sur le Professeur Joseph Barthélemy doivent beaucoup à la thèse de Frédéric Saulnier, *Joseph Barthélemy 1874-1945, la crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, LGDJ, 2004. Nous nous permettons de renvoyer à son travail pour une analyse approfondie de la pensée constitutionnelle de Joseph Barthélemy.

⁷⁵⁴ Joseph Barthélemy a pu préconiser à diverses périodes de son activité universitaire ou politique plusieurs réformes relevant d’une révision constitutionnelle : l’élargissement du collège électoral du Président de la République, la fin de l’autorisation préalable du Sénat pour la dissolution de la Chambre des députés, le retrait de l’initiative parlementaire en matière budgétaire. Néanmoins, lorsque la question s’est posée très concrètement, notamment en 1934, Joseph Barthélemy a toujours marqué des réticences assez fortes à la mise en œuvre d’une révision constitutionnelle.

Le Professeur Joseph Barthélemy faisait aussi partie de ceux qui « cro[y]aient encore dans la capacité d'auto-amendement du Parlement »⁷⁵⁵. Il avait développé, avant même son élection à la Chambre des députés en 1919, une véritable « obsession du règlement »⁷⁵⁶ : « Les règlements et les usages qui déterminent la procédure parlementaire sont le complément nécessaire de la Constitution. Une bonne Constitution peut être viciée par une mauvaise méthode de travail dans les Chambres. De bons règlements peuvent parfois pallier les vices d'une Constitution »⁷⁵⁷. Il considérait que l'Assemblée nationale de 1871 n'avait donné à la France qu'un « rudiment de Constitution. Adversaire à peine résigné de l'universalité du suffrage, elle nous a livrés au suffrage universel pur et simple, sans organisation, sans garanties, sans secret, avec l'archaïque principe majoritaire. Elle a laissé l'amateurisme régner dans la législation. Elle porte la responsabilité d'avoir laissé passer l'occasion d'organiser la démocratie »⁷⁵⁸.

Les réflexions des réformateurs parlementaires de l'entre-deux-guerres s'inscrivaient dans le même constat d'une crise du parlementarisme classique que leurs prédécesseurs de la fin du XIX^e siècle, celui d'une adaptation insuffisante des mécanismes traditionnels aux nouveaux temps. Ainsi, selon Joseph Barthélemy : « Nous sommes en présence d'une crise mondiale du parlementarisme. Or, la crise du parlementarisme est avant tout une crise de méthode, donc, dans une large mesure, une question de règlement [...] Nous devons sauver le régime parlementaire en l'adaptant, en le perfectionnant »⁷⁵⁹. Les grands axes des propositions des réformateurs parlementaires de l'entre-deux-guerres convergeaient aussi avec ceux des réformateurs de la décennie 1890 : encadrement de l'initiative parlementaire et du droit d'amendement, organisation et renforcement du travail en commission, meilleure régulation des débats en séance publique. Comme avant 1914, l'accent est clairement mis sur une rationalisation du travail parlementaire conduite par la Chambre des députés elle-même. Joseph Barthélemy résumera ainsi cette entreprise en 1926 : « pour

⁷⁵⁵ F. Saulnier, *Joseph Barthélemy 1874-1945, la crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, op. cit., p. 441.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, p. 433.

⁷⁵⁷ J. Barthélemy, *Analyses et comptes rendus. Traité des lois, privilèges et usages du Parlement anglais par Sir Thomas Erskine*, V. Giard et E. Brière éditeurs, 1909, p. 393.

⁷⁵⁸ J. Barthélemy, *Le problème de la compétence dans la démocratie*, F. Alcan, 1918, p. 77.

⁷⁵⁹ *Annales de la Chambre des députés*, séance du 15 juillet 1926, p. 632-633.

avoir le droit de conserver ses prérogatives, le Parlement devait réformer ses méthodes »⁷⁶⁰ et René Coty en 1933 affirmera « que pour entreprendre la réforme de l'État, le Parlement doit d'abord se réformer lui-même »⁷⁶¹. Il se référait aussi à Raymond Poincaré pour qui « ce qu'il convient aujourd'hui de corriger, ce sont les coutumes beaucoup plus que les institutions, et dans les institutions, ce ne sont guère que des dispositions réglementaires »⁷⁶². Les propositions de ces réformistes de l'entre-deux-guerres portèrent davantage sur la procédure législative (1) que sur les modalités de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale (2)

1 – L'organisation du travail législatif

Pour rénover la procédure législative, les réformistes de l'entre-deux-guerres proposaient de se concentrer sur l'amélioration de la qualité des textes en discussion, en recourant à l'expertise du Conseil d'État (a), de renforcer le poids et les prérogatives des commissions permanentes (b) et de mieux organiser les débats en séance publique (c).

a – Le recours au Conseil d'État pour améliorer la qualité des textes

Selon Joseph Barthélemy, « il y a [...] la technique de la loi qui ne peut être faite que par des techniciens [...] la législation doit être faite par des juristes contrôlés par des assemblées. La démocratie ne sera organisée que le jour où l'on arrivera à établir un équilibre entre la compétence et la représentation de l'opinion publique »⁷⁶³. Dans cette préoccupation, Joseph Barthélemy renouait avec la proposition portée par Th. Ferneuil ou Jules Simon, d'associer directement et étroitement le Conseil d'État à

⁷⁶⁰ J. Barthélemy, « La résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », *Mélanges Hauriou*, Sirey, 1929, p. 4.

⁷⁶¹ R. Coty, proposition de résolution n° 2373 tendant à modifier et à compléter divers articles du Règlement en vue de réformer les méthodes de travail de la Chambre, déposée à la Chambre des députés et annexée au procès-verbal de la séance du 17 octobre 1933, p. 2.

⁷⁶² *Ibid.*, p. 2. La citation en cause de Raymond Poincaré est extraite de son article « Faut-il réviser la Constitution ? » publié dans *L'Illustration* du 29 avril 1933, p. 488.

⁷⁶³ J. Barthélemy, *Le problème de la compétence dans la démocratie*, *op. cit.*, p. 118-119.

l'élaboration de la loi par le Parlement. Le Professeur de la Faculté de Droit de Paris suggérait « d'arriver à obtenir que le Conseil d'État fût consulté sur tout projet ou proposition une première fois au moment du dépôt, une seconde fois avant le vote de l'assemblée »⁷⁶⁴. À défaut, dans le cas où l'hypothèse où le Parlement ne souhaiterait pas recourir au concours d'un corps extérieur comme le Conseil d'État, Joseph Barthélemy estimait que « c'est au Parlement lui-même qu'il faut créer les conditions de maturation des lois »⁷⁶⁵. On retrouve ici l'idée de Georges Graux d'instituer une « commission de la législation » pour améliorer la qualité des textes adoptés par le Parlement. Pour autant, c'est surtout aux commissions permanentes dotées de prérogatives accrues que Joseph Barthélemy entendait faire confiance pour améliorer le travail législatif.

b – Des commissions permanentes dotées de compétences accrues pour alléger le déroulement des séances publiques

En réponse aux critiques de plusieurs hommes d'État de la période tels Poincaré, Tardieu ou Blum, et d'une partie importante de la doctrine contre le système des commissions permanentes, Joseph Barthélemy se faisait leur avocat celui et de leur rôle fondamental dans le travail parlementaire. Dans son esprit, il s'agissait de conforter les commissions permanentes en tant qu'instruments privilégiés du contrôle parlementaire : « les hommes d'État qui, par vocation, se considèrent comme destinés à être ministre [...] se prononcent souvent contre les commissions. Le contrôle les irrite. Je n'ai jamais appartenu aux conseils du gouvernement. J'ai conservé le point de vue du contrôleur et ignoré celui du contrôlé »⁷⁶⁶. Joseph Barthélemy considérait, en effet, que ces commissions « sont des instances de réflexion, de discussion et de préparation susceptibles de décharger la séance publique [...] les commissions parlementaires rendent plus laborieux et plus efficace le travail législatif et de contrôle des Chambres »⁷⁶⁷.

⁷⁶⁴ *Ibid.*, p. 107.

⁷⁶⁵ J. Barthélemy, *Le gouvernement de la France, Tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*, Payot, 1919, p. 184.

⁷⁶⁶ J. Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁶⁷ F. Saulnier, *Joseph Barthélemy 1874-1945, la crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, *op. cit.*, p. 453.

Après son échec aux élections législatives de 1928, puis aux suivantes de 1932, les propositions de Joseph Barthélemy seront reprises, au début de la décennie 1930, par des réformateurs parlementaires, tel René Coty, qui préconisaient d'accroître très concrètement les prérogatives des commissions pour « organiser une répartition plus rationnelle du travail parlementaire »⁷⁶⁸ destinée à alléger des séances publiques de plus en plus surchargées. René Coty suggérait d'abord de prévoir que les amendements parlementaires rejetés par la commission permanente compétente à une majorité au moins égale aux deux tiers des votants ne pourraient être discutés en séance plénière⁷⁶⁹. Toutefois, les amendements dont le gouvernement acceptait formellement la discussion ou ceux en faveur desquels se serait prononcée une commission saisie pour avis ne seraient pas soumis à cette règle. Il réclamait aussi que le dépôt d'amendement pour la séance publique soit soumis à des délais plus stricts. Le député du Havre proposait également que la commission saisie sur le fond, statuant à la majorité des deux tiers, puisse demander que le texte de loi en cause soit examiné selon la procédure spéciale d'urgence. La conférence des présidents de la Chambre des députés, si elle se prononçait pour l'urgence, pourrait inscrire l'examen du texte à une séance du matin réservée aux discussions de cet ordre. Toutefois, la Chambre elle-même garderait la possibilité de refuser, au début de l'examen dudit texte, en séance plénière, la possibilité d'en discuter en urgence. Dans le cas contraire, le texte serait discuté article par article « sans que chacun d'eux puisse donner lieu à l'intervention d'ailleurs sommaire, de plus de deux orateurs »⁷⁷⁰. René Coty précisait, cependant, que cette procédure d'urgence ne pourrait « être appliquée à la discussion des lois les plus importantes non plus qu'à celle des interpellations »⁷⁷¹.

Enfin, pour réduire « l'excessive durée des discussions budgétaires »⁷⁷², René Coty suggérait que « la Commission des finances de la Chambre des députés, statuant à la majorité des deux tiers dans une séance où cette question figure expressément à l'ordre du jour, [puisse] décider que certains chapitres du budget des dépenses seront discutés devant les Commissions à la compétence desquelles ils ressortissent

⁷⁶⁸ R. Coty, proposition de résolution précitée, p. 4.

⁷⁶⁹ *Ibid.*, p. 14.

⁷⁷⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁷¹ *Ibid.*, p. 9.

⁷⁷² *Ibid.*, p. 10.

spécialement ». En séance publique, les chapitres budgétaires ayant fait « l'objet de cette procédure seraient mis aux voix sans débat, sauf le cas où une modification repoussée par la Commission des finances est demandée par le Gouvernement ou par la Commission ainsi saisie »⁷⁷³.

c – L'organisation des débats en séance publique

« Le problème de l'organisation du temps de parole de la Chambre des députés fut la priorité de Joseph-Barthélémy, sa manie, sa marotte. Il le considérait comme un préalable absolu, la condition *sine qua non* d'un parlementarisme moderne »⁷⁷⁴. Dès 1920, au lendemain de son élection en tant que député du Gers et de sa désignation comme président de la Commission du règlement, il proposait sans succès de limiter le nombre d'orateurs et la durée des interventions en séance plénière, ainsi que de réglementer le droit d'amendement. Joseph Barthélemy devait rencontrer davantage de succès avec l'adoption de la résolution du 15 juillet 1926, rapportée par ses soins. Les principales dispositions⁷⁷⁵ de la résolution consistaient à rationaliser le débat en séance plénière, en limitant assez strictement le temps de parole et du nombre d'orateurs en séance plénière, pour privilégier des orateurs représentant officiellement des organes et des groupes parlementaires.

La résolution du 15 juillet 1926 marquait une première rupture, quoique prudente, en temps de paix⁷⁷⁶ avec la conception individualiste et égalitariste du mandat parlementaire qui imprégnait le règlement de la Chambre des députés adopté en 1876 et la primauté des droits individuels des députés sur l'organisation collective du travail parlementaire. Elle venait substituer « à l'anarchie du parlementarisme individualiste [...] un parlementarisme organique dont le groupe doit être, dans son esprit, l'épine

⁷⁷³ *Ibid.*, p. 16-17.

⁷⁷⁴ F. Saulnier, *Joseph Barthélemy 1874-1945, la crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, op. cit., p. 459.

⁷⁷⁵ Voir *infra* le contexte, le contenu et la mise en œuvre de la résolution du 15 juillet 1926.

⁷⁷⁶ Une refonte du règlement de la Chambre des députés était intervenue le 4 février 1915 pour « accélérer les procédures et simplifier les débats ». Voir, N. Roussellier, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres » dans *Serviteurs de l'État, une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, M-O. Baruch et V. Duclert (dir.), La Découverte, 2000, p. 115.

dorsale »⁷⁷⁷. Joseph Barthélemy devait, lui-même, souligner cette rupture trois ans plus tard, dans les *Mélanges Hauriou* : « La résolution donne une nouvelle consécration et une importance nouvelle aux groupes politiques [... On] entendait ignorer l'existence des groupes : il n'y avait que des députés. Cette rigueur correspond à une période périmée de l'histoire parlementaire. Les groupes politiques ont aujourd'hui une existence officielle et jouent un rôle dans le fonctionnement de la Chambre. Ce sont les groupes qui sont proportionnellement représentés dans les grandes commissions et qui y désignent eux-mêmes leurs représentants »⁷⁷⁸.

La réforme du 15 juillet 1926 fut mise à bas par une résolution du 24 mars 1932. Aussi, René Coty revint-il dans sa proposition de résolution du 17 octobre 1933 sur la nécessité de discipliner les débats en séance publique en fixant préalablement la limite du temps de parole donné aux différents orateurs. Comme Joseph Barthélemy, il entend favoriser le passage à un « parlementarisme organique ». Le député du Havre suggérait, ainsi, de donner un temps de parole d'une heure au plus aux présidents et rapporteurs des commissions, aux auteurs d'interpellation, au premier signataire d'une proposition de loi ou de résolution ou à un orateur désigné par la minorité de la commission⁷⁷⁹. Il proposait, également, de fixer à une demi-heure au plus le temps de parole des auteurs d'amendements et des « orateurs mandatés » par les groupes, en donnant priorité à ces derniers dans l'ordre des intervenants. Les autres orateurs disposeraient d'un quart d'heure chacun. La Conférence des présidents de la Chambre resterait libre pour les débats importants de porter à une heure le temps de parole de ces « orateurs mandatés ». Les groupes se verraient attribuer un temps de parole déterminé à raison de leurs effectifs respectifs. « Les groupes dont l'effectif dépasse 50 membres [auraient] la faculté de désigner un orateur par 50 membres ou fraction de 50. Chaque groupe [pourrait] répartir le temps de parole dont il [disposerait] entre ses orateurs ou en faire bénéficier un orateur d'un autre groupe, à charge d'en prévenir le Président de la Chambre »⁷⁸⁰. Les propositions de René Coty devaient nourrir les travaux de la

⁷⁷⁷ F. Saulnier, *Joseph Barthélemy 1874-1945, la crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, op. cit., p. 463.

⁷⁷⁸ J. Barthélemy, « La résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », art. cité, p. 28-29.

⁷⁷⁹ R. Coty, proposition de résolution précitée, p. 15.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, p. 15.

commission de la réforme de l'État créée par la Chambre des députés le 15 mars 1934, dont il fut lui-même vice-président, ainsi que la révision du règlement de la Chambre des députés du 22 janvier 1935⁷⁸¹.

2 – L'absence de véritables propositions pour encadrer la mise en jeu de la responsabilité ministérielle

Alors que les réformateurs parlementaires de la décennie 1890 avaient déjà manifesté leurs réticences à encadrer les modalités de l'interpellation, ceux de l'entre-deux-guerres devaient être tout autant réticents à réformer les méthodes parlementaires en la matière.

Dans ses mandats parlementaires ou ses travaux universitaires, Joseph Barthélemy ne proposa pas de véritables dispositions visant à encadrer les modalités de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle. Cependant, comme nous l'avons vu, dans son commentaires des travaux de Boris Mirkine-Guetzévitch, au début de la décennie 1930, il distinguait le caractère « primaire, embryonnaire, inorganique »⁷⁸² de la technique de la responsabilité ministérielle dans le régime de la III^e République et « les efforts que, principalement sous l'influence de professeurs comme Preusz, en Allemagne, et Hans Kelsen, en Autriche, les Constitutions nouvelles ont accumulés pour « rationaliser » la responsabilité politique des ministres »⁷⁸³, en recommandant de s'en inspirer pour réformer sur ce point les règlements des Chambres⁷⁸⁴.

Pour sa part, René Coty indiquait clairement dans sa proposition de résolution du 17 octobre 1933 qu'il ne souhaitait pas « restreindre l'exercice du droit d'interpellation », tout en soulignant que « les dispositions qui régleraient la discussion publique s'appliqueraient aux interpellations dont elles réduiraient la durée sans en diminuer l'intérêt, bien au contraire ». Il suggérait, cependant, de limiter à deux les interpellations qui pourraient être jointes, en préconisant de donner la priorité, « s'il se

⁷⁸¹ Voir *infra* sur ces deux points.

⁷⁸² J. Barthélemy, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *art cité*, p. 364.

⁷⁸³ *Ibid.*, p. 364.

⁷⁸⁴ Voir *supra*, introduction générale.

produisait plus de deux interpellations sur le même sujet (...) à celles qui émaneraient des groupes de l'opposition »⁷⁸⁵.

B – En dehors du Parlement – Le Redressement français ou la rationalisation industrielle appliquée aux méthodes parlementaires

Les années 1920 marquent un renouvellement important de la réflexion économique en France. L'expérience du dirigisme de guerre, les nécessités de la reconstruction et de la modernisation de l'appareil productif national ont favorisé l'affirmation d'un néo-capitalisme, soit une économie de marché d'ingénieurs et de managers férus d'organisation, de rationalisation de taylorisme, qui imprégnait les secteurs économiques les plus en pointe⁷⁸⁶. En quelques années, ce mouvement de pensée affirma son emprise intellectuelle, passant de l'aspiration à une rénovation industrielle à celle de l'organisation de la vie de la cité toute entière grâce au primat de la technique.

Ainsi, en 1932, dans son livre *Les idées politiques de la France*, Albert Thibaudet faisait figurer parmi celles-ci l'« industrialisme », c'est-à-dire un « système politique où le point de vue de la politique est subordonné à celui de la production »⁷⁸⁷. Il en faisait remonter l'histoire au saint-simonisme et à ses deux idées-forces : la subordination de la politique à l'économie et l'intérêt d'organiser la production. « L'industrialisme » serait un « néo saint-simonisme », constitué par l'alliance entre les « organes de la production fédérés, les grands comités industriels » et « l'intelligence »⁷⁸⁸ représentée par les élèves de l'École normale supérieure ou la presse.

Apparaissait ainsi, dans le débat public, une nouvelle figure : le technicien, bientôt rebaptisé technocrate. Celui-ci proposait de subordonner le politique aux

⁷⁸⁵ R. Coty, proposition de résolution précitée, p. 12-13.

⁷⁸⁶ R. Kuisel, *Le capitalisme et l'État en France, modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Gallimard, 1984, p. 156 et s. notamment.

⁷⁸⁷ A. Thibaudet, *Réflexions sur la politique*, coll. « Bouquins », Robert Laffont, 2007, p. 174.

⁷⁸⁸ *Ibid.*, p. 176-177.

impératifs économiques et techniques, d'introduire dans le fonctionnement de l'État une approche nouvelle, faite de principes rationnels et efficaces inspirés du monde de l'entreprise. Le Redressement français (1) est le principal, parmi les mouvements technocratiques, à avoir fait des propositions pour réformer les méthodes parlementaires (2).

1 – Le projet politique du Redressement français

Le Redressement français se rattachait à la mouvance de ces groupements technocratiques⁷⁸⁹. Il s'agissait d'un mouvement d'inspiration élitiste et technocratique créé par l'industriel Ernest Mercier⁷⁹⁰ en décembre 1925 pour promouvoir la modernisation économique, sociale et politique du pays en définissant un véritable programme réformiste. Le Redressement français formait un laboratoire d'idées qui regroupait plus de 200 experts, industriels et intellectuels chargés de préparer des propositions dans tous les domaines de la vie nationale, déclinées à travers des propositions de loi élaborés par les sections du mouvement. Ces propositions étaient présentées dans les *Cahiers du Redressement français* et dans le *Bulletin* mensuel du mouvement. Elles étaient également relayées au cours de son Premier Congrès national en avril 1927, présidé par le maréchal Foch en présence de nombreuses personnalités, dont le maréchal Lyautey ou le ministre des Travaux publics, André Tardieu. Consacrant une large part de ses travaux à l'organisation économique et sociale du pays, le Redressement français souhaitait mieux *organiser* le fonctionnement des pouvoirs publics, le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif.

Le Redressement français s'inscrivait clairement dans le courant d'« antiparlementarisme technicien »⁷⁹¹ de l'entre-deux-guerres, qui dénonce l'archaïsme de structures politiques inaptés à conduire la modernisation du pays, et notamment d'un Parlement qui apparaît dans sa composition et ses méthodes de travail incapable de faire triompher la conception de l'intérêt général, dont se réclamaient ces

⁷⁸⁹ Pour une présentation d'ensemble cf. O. Dard, *Le rendez-vous manqué des relèves des années 30*, Puf, 2002.

⁷⁹⁰ J. Garrigues, *Les patrons et la politique, de Schneider à Seillière*, Perrin, Paris, 2002, p. 122 et s.

⁷⁹¹ G. Brun, *Technocrates et technocratie en France (1914-1945)*, Albatros, 2000, p. 83.

technocrates. La section du Redressement français consacrée à l'Organisation politique et administrative était présidée par Raphaël Alibert, maître des requêtes au Conseil d'État et enseignant à l'École libre des sciences politiques. Elle comptait notamment parmi ses membres le Professeur Achille Mestre. Cette section aspirait à « faire du Parlement, d'une part, la représentation fidèle de la nation, d'autre part, un organe législatif qui accomplisse sa besogne avec compétence et rapidité »⁷⁹², tout en conservant assez largement le cadre institutionnel en place depuis 1875. En matière de représentation, le Redressement français préconisait le scrutin proportionnel avec l'objectif de dégager une majorité gouvernementale stable et pérenne, le vote obligatoire, le vote familial et le vote des femmes. Le nombre de députés serait diminué d'une centaine pour limiter la multiplication des initiatives parlementaires s'immisçant dans le domaine propre du gouvernement. La Chambre des députés serait renouvelée par moitié tous les trois ans pour qu'elle reflète scrupuleusement l'opinion publique. La composition et les attributions du Sénat seraient maintenues. Le Redressement français proposait aussi l'institution d'une Cour suprême de justice compétente pour connaître de la constitutionnalité des lois pour garantir les droits individuels contre les excès des assemblées⁷⁹³, tout comme l'organisation d'une véritable direction gouvernementale et administrative autour de la présidence du Conseil, la limitation du nombre de ministres, l'adoption d'un statut des fonctionnaires ou encore des mesures de décentralisation administrative.

2 – La rationalisation des méthodes parlementaires préconisée par le Redressement français

Le Redressement français, qui avait contribué au milieu des années 1920 à populariser la notion de rationalisation économique et industrielle, consacrait une large part de ses travaux à l'application de cette technique aux méthodes parlementaires. C'était l'objet de la proposition de loi préparée par la section de l'Organisation

⁷⁹² *Les Cahiers du Redressement français*, n° 25, « La réforme parlementaire », Éditions de la S.A.P.E., 1927, p. 4.

⁷⁹³ *Les Cahiers du Redressement français*, n° 34, « Le premier Congrès national de l'organisation métropolitaine et colonial », Éditions de la S.A.P.E., 1927.

politique et administrative tendant à modifier la procédure parlementaire en ce qui concerne le travail des commissions, le dépôt des amendements et des interpellations, les modes de scrutin et le point de départ de l'année financière⁷⁹⁴. Cette proposition visait à « faire disparaître les principales causes [des] lenteurs » de l'action parlementaire. En effet, la section de l'Organisation politique et administrative soulignait que « l'intervention de la loi en ces matières [est...] nécessaire [...] en raison de l'importance des mesures proposées »⁷⁹⁵. Se référant à l'importance du règlement mise en avant par Eugène Pierre et l'inscription dans plusieurs constitutions françaises antérieures de certains points de la procédure législative, tout en admettant que les assemblées doivent rester largement maîtresses de leur règlement, l'exposé des motifs considérait qu'« il est cependant des dispositions essentielles qu'il importe de fixer et de protéger contre des remaniements trop faciles »⁷⁹⁶. Les réformes proposées concernent les commissions parlementaires, le régime des amendements, les interpellations, les scrutins, ainsi que le point de départ de l'année budgétaire notamment.

Le Redressement français mettait l'accent sur le rôle majeur des commissions parlementaires. Il entendait leur donner les moyens de conduire un travail plus approfondi et d'une meilleure technicité. À cette fin, le Redressement français préconisait « d'introduire dans la commission des éléments extra-parlementaires, de placer, à côté des commissaires pris parmi les parlementaires, des commissaires pris parmi les techniciens »⁷⁹⁷. Ces commissaires techniques auraient même « voix délibérative » et pourraient défendre en séance les décisions prises par la commission. Mais leur nombre serait limité à un quart du nombre total de commissaires. Ces commissaires techniques pris dans toutes les branches de l'activité nationale seraient choisis parmi trois cents noms « sur une liste arrêtée chaque année, avant l'ouverture de la session ordinaire, par une commission spéciale, dite commission de désignation ». Cette « commission de désignation » compterait notamment parmi ses membres le chef du gouvernement, deux sénateurs et deux députés et des représentants de toutes les

⁷⁹⁴ *Les Cahiers du Redressement français*, n° 25, « Organisation politique et administrative, la réforme parlementaire », Éditions de la S.A.P.E., 1927, p. 81 et s.

⁷⁹⁵ *Ibid.*, p. 81.

⁷⁹⁶ *Ibid.*, p. 82.

⁷⁹⁷ *Ibid.*, p. 83, également pour les citations qui suivent.

grandes institutions de l'État ou des organisations socioprofessionnelles : Conseil d'État, Cour de Cassation, Cour des Comptes, Institut de France, Académie de Médecine, Ordre des avocats, Chambres consulaires ou syndicats patronaux et de salariés. La primauté appartiendrait aux travaux des commissions. Tout le travail sur les textes serait conduit en leur sein, afin de « donner toute son efficacité et toute sa force à la collaboration du Parlement avec les éléments professionnels introduits dans les commissions »⁷⁹⁸. Le dépôt d'amendement serait interdit en séance publique.

Le Redressement français entendait, également, « protéger le gouvernement et les Chambres elles-mêmes contre l'abus qui est fait » du droit d'interpellation. La section de l'Organisation politique et administrative avait réfléchi à réserver l'initiative des interpellations « aux seuls groupes des assemblées : elles seraient faites au nom du groupe et par un membre désigné par le groupe lui-même »⁷⁹⁹. Elle avait finalement tranché en faveur de la seule exigence de trente signatures pour le dépôt d'une interpellation et la fixation d'un délai de vingt-quatre heures avant sa discussion et le vote. Le Redressement français proposait également que le vote des parlementaires soit désormais personnel et les délégations de vote interdites. Dans le même temps, le point de départ de l'année budgétaire serait fixé au 1^{er} avril afin que le Parlement dispose de plus de temps pour la discussion du budget et soit mieux à même d'exercer son contrôle.

Pour tenter de mettre en œuvre tout ou partie de ses recommandations, le Redressement français chercha à s'appuyer sur plusieurs relais dans les milieux politiques, en particulier sur les élus les plus réformistes parmi les modérés et les radicaux. Des députés comme Maurice Petsche ou André François-Poncet, proches de Tardieu, défendirent, ainsi, certaines de ses idées à la Chambre à la fin des années 1920, tout en leur donnant une connotation moins technocratique et en réaffirmant la primauté du politique sur le technicien. Parallèlement, le Gouvernement Tardieu devait reprendre, au moins dans leur esprit, plusieurs préconisations du Redressement français, notamment en sollicitant pour la première fois le Conseil National Économique créé en 1925 pour émettre un avis technique sur son projet de loi relatif à l'outillage national.

⁷⁹⁸ *Ibid.*, p. 87.

⁷⁹⁹ *Ibid.*, p. 87.

Pour autant, la plupart des mesures technocratiques de la réforme parlementaire préconisée par le Redressement français prenaient trop « le contre-pied d'une III^e République fondée sur le caractère sacré de l'élection comme mode de sélection, la primauté du Parlement dans les institutions et le vote des parlementaires, produit d'une délibération née de l'éloquence comme modalité supérieure de la décision »⁸⁰⁰ pour qu'elles puissent recevoir dans l'immédiat un accueil favorable dans les milieux parlementaires attachés au maintien des prérogatives des assemblées. Néanmoins, plusieurs « experts » ayant participé à divers titres aux travaux du Redressement français siégeront au sein du Comité technique pour la réforme de l'État créé par le publiciste Jacques Bardoux en 1934, à commencer par ce dernier. Il s'agit d'Ernest Mercier lui-même, de Raphaël Alibert, du professeur à la Faculté de droit de Lille, Bernard Lavergne et de Louis Marlio maître des requêtes au Conseil d'État, membre du Conseil national économique et ancien collaborateur ministériel d'Alexandre Millerand avant la Première Guerre mondiale.

Section 2 – La rationalisation par la voie de la révision constitutionnelle – le « moment » 1934

Depuis la fin du XIX^e siècle, une partie des défenseurs du constitutionnalisme libéral estimaient qu'une simple réforme des règlements et des méthodes parlementaires ne sauraient suffire à permettre un véritable rééquilibrage entre les pouvoirs. Ils étaient, cependant, restés assez largement minoritaires au sein du courant libéral⁸⁰¹ jusqu'à ce que, au milieu des années 1930, dans un contexte de périls extérieurs et de graves difficultés intérieures du pays, la parole révisionniste portée des personnalités importantes, tel André Tardieu (§1), trouve un large écho dans l'opinion

⁸⁰⁰ O. Dard, *Le rendez-vous manqué des relèves des années 30*, op. cit., p. 44.

⁸⁰¹ violemment rejeté par les gauches, le révisionnisme constitutionnel d'Alexandre Millerand au sortir de la Grande Guerre n'avait pas été porté, tant s'en faut, par les libéraux dans leur ensemble et notamment contesté par Raymond Poincaré, président du Conseil au moment où le président Millerand appela à une révision des Lois constitutionnelles de 1875 dans son discours à Évreux, le 14 octobre 1923. Pour beaucoup de modérés, les Lois constitutionnelles de 1875 qui avaient présidé à la victoire de 1918 n'appelaient pas de modifications profondes.

publique et au sein de la Chambre des députés elle-même au moment de la crise de 1934 (§2)

§ 1 – Le révisionnisme d’André Tardieu

En 1933, André Tardieu, ancien président du Conseil et principale figure du centre droit lança une véritable « croisade »⁸⁰² sans équivalent depuis les années 1880 en faveur de la révision des Lois constitutionnelles de 1875. Son révisionnisme était motivé par son constat, après six années passées au gouvernement, dont une à la présidence du Conseil, de l’impossibilité d’aménager le fonctionnement du régime sans toucher aux textes constitutionnels (A). Ce révisionnisme reposait aussi sur une conception affirmée de la séparation des pouvoirs (B).

A – L’échec de « l’expérience Tardieu » de rénovation de la démocratie parlementaire par l’organisation de la majorité électorale

L’accession d’André Tardieu à la présidence du Conseil en novembre 1929 inaugure sa tentative de mettre en œuvre une nouvelle pratique institutionnelle fondée sur la notion de gouvernement de majorité, une pratique faisant prévaloir la souveraineté de l’électeur sur la souveraineté parlementaire. Pour le nouveau président du Conseil, la majorité gouvernementale devait, en effet, résulter d’abord de l’élection, et non pas des flux et des reflux des combinaisons parlementaires. La démocratie à laquelle il aspirait est bien une « démocratie du suffrage »⁸⁰³ sur le modèle anglo-saxon, faisant « coïncider la majorité dans la Chambre avec la majorité dans le pays »⁸⁰⁴. Et cette majorité devait rester fidèle au gouvernement issu du suffrage, afin de se conformer au mandat donné par les électeurs. Tardieu entendait également rompre avec une intelligence purement représentative de la démocratie, dans laquelle le Parlement serait l’interlocuteur unique du gouvernement. Il cherchait, ainsi, à instaurer un

⁸⁰² F. Monnet, *Refaire la République, André Tardieu, une dérive réactionnaire*, Fayard, 1993, p. 237.

⁸⁰³ N. Roussellier, *Le Parlement de l’éloquence*, Presses de Sciences-Po, 1997, p. 281.

⁸⁰⁴ *Ibid.*, p. 201.

dialogue direct entre le président du Conseil et le pays, par-delà la médiation parlementaire, notamment grâce à la retransmission régulière par la TSF des grands discours qu'il prononçait à l'occasion de ses déplacements en province.

Les conceptions de Tardieu renvoient à la notion de « gouvernement d'opinion » dégagée par René Capitant dans un article de 1936 sur *La crise et la réforme du parlementarisme français*⁸⁰⁵. Pour ce dernier, « deux traits essentiels »⁸⁰⁶ structurent ce système : l'élection en tant que processus permettant aux électeurs de désigner directement le gouvernement de leur choix par-dessus toute médiation parlementaire, et la dissolution, instrument du lien direct entre le gouvernement et le peuple, dont la mise en œuvre doit éventuellement permettre de surmonter un conflit entre le gouvernement et le Parlement. Ainsi, à plusieurs reprises, Tardieu a-t-il mis en exergue le rôle fondateur des élections législatives du printemps 1928 pour fixer les contours de sa majorité gouvernementale, qui devrait aller, à son sens, de la droite conservatrice aux radicaux non cartellistes. Or, les radicaux membres de la coalition électorale poincariste avaient quitté le gouvernement en novembre 1928 et refusaient de revenir dans la majorité. Les appels de Tardieu à rétablir la concordance entre la majorité électorale de 1928 et la majorité gouvernementale en place devaient rester vains jusqu'à la fin de la législature.

Assimilant responsabilité du cabinet devant le Parlement, selon la « théorie classique du régime parlementaire », et responsabilité du parti au pouvoir devant l'opinion, Capitant considère que le premier ministre « chef de la majorité elle-même », s'il ressent un mouvement de défiance de l'opinion à l'égard de la politique gouvernementale, doit « tenter l'épreuve de la dissolution et fournir ainsi au corps électoral l'occasion de décider de leur maintien ou de [son] remplacement au pouvoir »⁸⁰⁷. C'est la dissolution « qui donne au premier ministre le moyen de freiner la responsabilité du Cabinet devant l'Assemblée par la responsabilité de son parti devant le pays. Elle lui donne ainsi une arme puissante pour discipliner sa majorité et la soumettre à son *leading* »⁸⁰⁸. Or, pour exercer son influence sur la majorité, André

⁸⁰⁵ Chronique constitutionnelle française (1931-1936), *Jahrbuch der öffentlichen Rechts der gegenwart*, Tübingen, 1936, p. 1-71. Repris dans R. Capitant, *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Éditions Panthéon-Assas, 2004, p. 343 et s.

⁸⁰⁶ *Ibid.*, p. 352.

⁸⁰⁷ *Ibid.*, p. 353.

⁸⁰⁸ *Ibid.*, p. 355.

Tardieu ne disposait, à l'inverse du Premier ministre britannique, que de peu d'outils institutionnels. Il allait utiliser le principal d'entre eux, la question de confiance, à maintes reprises – pas moins de 60 fois en 13 mois. Le président du Conseil s'employa, également, à réunir régulièrement les chefs des groupes de la majorité pour coordonner leur action sans toutefois que cette pratique ne soit institutionnalisée, comme sous le combisme, et au grand dam de la gauche qui dénonçait une « délégation des droites ».

René Capitant le soulignera en 1936 : ces deux mécanismes de l'élection et de la dissolution ne jouent pas dans « le régime français [qui] reste profondément étranger au gouvernement d'opinion »⁸⁰⁹. En France, c'est le Parlement qui est la source principale du pouvoir gouvernemental et non directement ou indirectement l'électeur, lorsque, après les élections législatives, il se réunit pour choisir le ministère qui pourra bénéficier d'une majorité des voix des représentants élus. Et si le droit de dissolution n'a plus été mis en œuvre depuis 1877, ce n'est pas seulement, selon Capitant, du fait de l'usage qu'en a fait Mac-Mahon, c'est parce qu'il est « contraire à la conception du parlementarisme »⁸¹⁰ qui s'est imposée avec la République, celle de la souveraineté parlementaire.

Au printemps 1932, c'est en chef de la majorité sortante que Tardieu, revenu à la tête du gouvernement après une parenthèse d'un an, se posa dans la campagne, en rompant avec la tradition voulant que le président du Conseil en place s'engage faiblement dans le débat électoral. Il conduisit la campagne tambour battant, faisant le bilan de la législature écoulée, à travers de grands discours radiodiffusés. Autre innovation, les principaux ministres furent mobilisés sur le terrain pour relayer sa parole, la gauche dénonçant au passage un retour aux candidatures officielles du Second Empire. Malgré tout, la coalition électorale conduite par Tardieu fut nettement battue aux élections aux élections législatives de mai 1932, puisque 259 sièges reviennent aux droites et 334 aux gauches. L'ancien président du Conseil échoua, parallèlement, à se poser en chef d'une opposition à l'anglaise, à l'ouverture de la nouvelle législature en juin 1932, en ne parvenant pas à rassembler la plupart des députés de cette opposition au sein d'un même groupe.

⁸⁰⁹ *Ibid.*, p. 354.

⁸¹⁰ *Ibid.*, p. 349.

L'échec de « l'expérience Tardieu » marqua clairement les limites d'une tentative de rénovation du fonctionnement du régime par le simple jeu de la pratique et de l'organisation interne de la majorité. Dès lors, Tardieu considéra que la restauration du pouvoir exécutif ne pourrait se réaliser en définitive qu'à travers la réforme des mécanismes constitutionnels eux-mêmes et il lança à partir de janvier 1933 une campagne d'opinion en faveur d'une révision des lois constitutionnelles.

B – L'aspiration à une réforme constitutionnelle fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs

Au début de l'année 1934, Tardieu reprit dans son ouvrage *L'heure de la décision*, les idées qu'il défendait depuis un an⁸¹¹ dans sa « croisade révisionniste »⁸¹². Sa réflexion partait d'un constat qui reprenait beaucoup des critiques déjà formulées depuis près d'un demi-siècle contre le fonctionnement des institutions par les courants révisionnistes modérés. Tardieu distinguait « deux crises » affectant les institutions : « une crise de surface [...] s'exprime par l'instabilité gouvernementale »⁸¹³. Comme à plusieurs reprises sous la III^e République, notamment sous la législature de 1885, cette « crise de surface » résultait directement, à ses yeux, de la partition de la Chambre des députés issue des élections de 1932 en trois portions – droite, radicaux et gauche socialiste et communiste – d'importance plus ou moins égale. En refusant toute alliance avec la droite ou avec les socialistes, les radicaux en 1932 et 1933, furent condamnés à former des gouvernements virtuellement minoritaires. En un an et demi, pas moins de six gouvernements se succèdent. Mais c'est une « crise de profondeur »⁸¹⁴ qui minait principalement le régime selon Tardieu. « Cette crise se traduit d'abord par une hypertrophie insupportable du pouvoir législatif aux dépens de l'exécutif »⁸¹⁵. Toutefois, à la différence des réformistes qui considéraient que les institutions bâties en 1875 ont été dévoyées par la pratique, Tardieu faisait remonter les origines de cette

⁸¹¹ N. Roussellier, « André Tardieu et la crise du constitutionnalisme libéral 1933-1934 », *Vingtième Siècle, Revue d'Histoire*, janvier 1989, p. 57-70.

⁸¹² F. Monnet, *Refaire la République, André Tardieu, une dérive réactionnaire*, op. cit., p. 237.

⁸¹³ A. Tardieu, *L'heure de la décision*, Flammarion, 1934, p. 97.

⁸¹⁴ *Ibid.*, p. 111.

⁸¹⁵ *Ibid.*, p. 112.

« crise » aux conditions elles-mêmes de l'élaboration des lois constitutionnelles. « C'est sous le Second Empire que nos républicains formèrent les doctrines qu'ils devaient mettre en œuvre trente ans après »⁸¹⁶. La Constitution de 1875 « porte, à l'égard de l'exécutif, la marque conjointe des défiances de gauche et des défiances de droite. Aussi surabonde-t-elle, contre lui, de précautions et de garanties. Ensuite, c'est le 16 mai. Du coup, le peu de prérogatives, qu'on avait laissé au pouvoir exécutif va mourir par l'usage »⁸¹⁷.

Tardieu mettait directement en cause la théorie d'un régime parlementaire fondé sur la fusion des pouvoirs de Bagehot⁸¹⁸, considérant qu'elle était à l'origine de la crise du parlementarisme français : « Je ne sais que M. Émile Loubet pour avoir osé, dans un discours de 1892, revendiquer au profit des ministres, la qualité de délégués du président de la République. Tous les autres doctrinaires du régime ont réduit le cabinet au rôle de délégué de la majorité. C'est la vieille théorie anglaise de Bagehot, explicitement reprise par Gambetta et Ferry »⁸¹⁹. Pour l'ancien président du Conseil, cette conception avait abouti à ce que n'y ait « plus, entre l'exécutif et le législatif, séparation des pouvoirs, mais absorption du premier par le second. Le maître trait du régime est l'omnipotence parlementaire en face d'un pouvoir amoindri d'exécution »⁸²⁰. « Restaurer contre l'abusives omnipotence du législatif, l'indépendance de l'exécutif »⁸²¹ et rétablir l'équilibre entre les pouvoirs imposaient, selon Tardieu, de réviser les textes constitutionnels : « Si l'on veut que la rénovation soit profonde et apporte une base solide à la réforme des mœurs, dont elle ne saurait ni s'isoler, ni se passer, ce ne sont ni des combinaisons de majorités, ni des amendements de procédures parlementaires qui suffiront. C'est dans la constitution qu'il faut introduire les règles neuves que l'expérience requiert »⁸²². André Tardieu préconisait

⁸¹⁶ *Ibid.*, p. 121.

⁸¹⁷ *Ibid.*, p. 122.

⁸¹⁸ Probablement, en partant des critiques formulées par Esmein contre les théories de Bagehot. Esmein qui défendait « idéologiquement ce qui est moins une théorie scientifique qu'une thèse de "politique constitutionnelle", celle d'une conception équilibrée des rapports entre l'Exécutif et les chambres, pour laquelle l'autorité du cabinet ne peut venir que du chef de l'Etat » : A. Le Divellec, « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », art. cité, p. 170. C'est la même thèse de "politique constitutionnelle" que défendait Tardieu.

⁸¹⁹ *Ibid.*, p. 123.

⁸²⁰ *Ibid.*, p. 123.

⁸²¹ *Ibid.*, p. 176.

⁸²² *Ibid.*, p. 177.

donc cinq réformes, prioritaires à ses yeux : le rétablissement effectif du droit de dissolution, le monopole de l'initiative des dépenses au profit de l'exécutif et l'instauration du référendum consultatif, le vote des femmes, ainsi que l'établissement d'un statut de la fonction publique.

La crise politique qui déboucha sur la journée du 6 février 1934 conduisit à la mise en place du gouvernement d'union nationale présidé par Gaston Doumergue, chargé entre autres missions de préparer une révision des Lois constitutionnelles. Les propositions d'André Tardieu, ministre d'État au sein du nouveau cabinet, devenaient susceptibles d'être mises en œuvre rapidement.

Pourtant, préoccupé avant tout par les difficultés économiques et diplomatiques de l'heure, le président du Conseil n'engagea pas au printemps 1934 de véritable discussion à l'intérieur du gouvernement sur un projet concret de révision constitutionnelle. Parallèlement, la Chambre des députés s'était saisie elle aussi du débat institutionnel et avait créé, le 15 mars 1934, en son sein une commission de la réforme de l'État, dont la présidence fut confiée au député radical Paul Marchandea⁸²³. Siégeaient au sein de cette commission des députés spécialistes des questions liées au travail parlementaire, tels René Coty et Henri Chatenet, ou des personnalités politiques telles que Léon Blum, Pierre Mendès France ou Paul Reynaud, alors le principal soutien d'André Tardieu. Afin de travailler rapidement et efficacement pour présenter des propositions dès la rentrée des Chambres au mois de mai suivant, la commission Marchandea avait décidé de se subdiviser en quatre sous-commissions chargées de préparer le travail de la commission et portant sur le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire, ainsi que les relations entre les forces économiques, sociales, intellectuelles et morales de la nation.

§ 2 – *La rationalisation du parlementarisme dans le « moment » 1934*

⁸²³ Sur la création et les travaux de la commission Marchandea sur la réforme de l'État, il convient de voir J. Gicquel, « Le problème de la réforme de l'État en France en 1934 », in J. Gicquel et L. Sfez (dir.), *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, Puf, 1965, p. 39 et s.

Dans *L'heure de la décision*, André Tardieu avait entendu se concentrer principalement sur les dispositions constitutionnelles à mettre en œuvre pour rétablir l'équilibre des institutions – le rétablissement effectif du droit de dissolution et la limitation des prérogatives financières des parlementaires – évoquant néanmoins certaines réformes législatives ou règlementaires qui permettraient également d'atteindre cet objectif. La commission Marchandreau allait elle-aussi travailler à un programme de réforme qui combine modifications constitutionnelles (A) et améliorations des méthodes parlementaires (B). Si plusieurs des propositions de Tardieu inspirèrent les réformes proposées par la commission Marchandreau, les débats au son sein révélaient les réticences de la majorité de ses membres à préconiser des réformes réduisant trop drastiquement les prérogatives des parlementaires.

A – Les dispositions envisagées par la commission Marchandreau relevant d'une révision constitutionnelle

Au printemps 1934, après le choc provoqué par la journée du 6 février, une révision des Lois constitutionnelles paraissait envisageable au point que la commission Marchandreau, au sein de laquelle les modérés n'étaient pas majoritaires, a pu adopter plusieurs propositions importantes visant à réviser les textes de 1875 sur le droit de dissolution (1) et sur l'exercice des prérogatives financières des parlementaires (2).

1 – La restauration du droit de dissolution

Se réclamant aussi bien de juristes comme Esmein ou Duguit que d'hommes d'État comme Waldeck-Rousseau⁸²⁴ ou Jules Ferry⁸²⁵, Tardieu voyait dans le rétablissement effectif du droit de dissolution une réforme indispensable pour restaurer l'équilibre entre les pouvoirs. Il proposait la suppression de l'avis conforme du Sénat inscrit dans la loi constitutionnelle du 25 février 1875⁸²⁶. L'ancien président du Conseil

⁸²⁴ A. Tardieu, *L'heure de la décision*, *op. cit.*, p. 179.

⁸²⁵ *Ibid.*, p. 184.

⁸²⁶ *Ibid.*, p. 187.

suggérerait que, si la dissolution continue à être prononcée par le chef de l'État, elle le soit, désormais, sur la demande du président du Conseil. Le révisionnisme de Tardieu était un révisionnisme ministériel, c'est-à-dire que, dans son entreprise de renforcement du pouvoir exécutif, il entendait, alors, renforcer le rôle et les prérogatives du chef du gouvernement. Le rétablissement effectif du droit de dissolution préconisé par Tardieu s'inscrivait bien dans une rationalisation du parlementarisme opérée au niveau des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées. L'ancien président du Conseil ne concevait manifestement pas la dissolution comme un instrument confié au chef de l'État pour exercer un rôle de rationalisation à un niveau supérieur.

En ce domaine, 27 avril 1934, la commission Marchandeaup adopta, sur proposition de Paul Reynaud⁸²⁷, la suppression de l'avis conforme du Sénat pour l'exercice du droit de dissolution. Cette prérogative resterait bien entre les mains du chef de l'État, mais elle ne pourrait être engagée qu'à la demande du chef du gouvernement et ne serait mise en œuvre que lorsque la Chambre aurait été réunie en session au moins trois après son renouvellement général ou une précédente dissolution. La proposition Reynaud fut adoptée par 21 voix contre 3, mais 20 autres membres de la commission, dont la moitié des radicaux, n'avaient pas pris part au vote, signe que cette novation restait assez contestée.

2 – *Les prérogatives financières des parlementaires*

Revendication classique du révisionnisme modéré, André Tardieu réclamait, également, que le monopole de l'initiative des dépenses soit confié au gouvernement. Il faisait ici référence aussi bien à la pratique britannique qu'à la tentative de Gambetta de réviser la constitution en ce sens en 1882⁸²⁸. En l'occurrence, la commission Marchandeaup allait sérieusement amender la proposition de Tardieu relayée en son sein par Paul Reynaud. Retenue par une de ses sous-commissions, la proposition du monopole gouvernemental de l'initiative financière fut rejetée par la commission le 8 mai 1934. Néanmoins, son président fit adopter, le lendemain, une proposition transactionnelle qui prévoyait une réglementation plus stricte de l'initiative

⁸²⁷ J. Gicquel, « Le problème de la réforme de l'État en France en 1934 », art. cité, p. 49.

⁸²⁸ A. Tardieu, *L'heure de la décision*, op. cit., p. 200.

parlementaire en matière de dépenses, mais sans en supprimer le principe. Les lois augmentant les dépenses ou diminuant les ressources de l'État ne pourraient être promulguées, si, en contrepartie, n'avaient pas été votées dans le même texte des ressources équivalentes.

B – Les dispositions envisagées par la commission Marchandeaup relevant d'une modification législative ou réglementaire

André Tardieu souhaitait, pour limiter le pouvoir des assemblées, l'instauration⁸²⁹ du référendum de consultation qui devrait permettre à l'exécutif de prendre l'avis du pays sur le principe d'une loi. « Le peuple, en répondant oui ou non à la question posée, oriente l'exécutif et le législatif, à qui il appartient soit de s'abstenir, soit d'arrêter le texte définitif »⁸³⁰. Ce référendum « serait un moyen de vérifier et d'assurer l'harmonie des volontés populaires et des volontés parlementaires. La profonde France y trouverait occasion de s'exprimer en face de la France de surface, qu'est le monde politicien de Paris et de la province ». Là aussi, si la convocation formelle du référendum était du ressort du chef de l'État, il reviendrait en propre au chef du gouvernement de fixer « la question à poser et la façon de la poser »⁸³¹. La commission Marchandeaup n'inscrira pas à son programme de travail la question de l'instauration d'un référendum consultatif. Elle préconisera surtout de renforcer le rôle des commissions permanentes (1) et les prérogatives gouvernementales (2).

1 – La question des commissions permanentes

S'il ne souhaitait pas s'étendre sur les « réformes certainement nécessaires mais qui peuvent résulter du mécanisme législatif normal », André Tardieu préconisait, néanmoins, dans *L'heure de la décision*, la « suppression des commissions permanentes

⁸²⁹ Tardieu considère que cette instauration pourrait s'opérer par la voie législative (*ibid.*, p. 236) même s'il lui semble préférable d'inscrire le principe du référendum dans les lois constitutionnelles.

⁸³⁰ *Ibid.*, p. 224.

⁸³¹ *Ibid.*, p. 231.

des assemblées »⁸³². Il considérait, en effet, que ces commissions permanentes « se tiennent, suivant le mot de M. Poincaré, pour autant de comités exécutif », en regrettant qu'« à l'appel des unes et des autres, le président du Conseil doit répondre à tout instant, sous peine d'être inculpé d'irrespect et de tendances dictatoriales »⁸³³.

Dans *La profession parlementaire*, en 1937, Tardieu approfondira sa critique contre les commissions permanentes, dont « l'objet essentiel » était, désormais, à ses yeux, de favoriser la « réélection » et l'« accession au pouvoir » de leurs membres. Selon lui, « ces caractères sont aggravés par le fait que les commissions ne sont plus élues par les bureaux, mais par les groupes politiques et qu'il y en a un nombre égal au nombre des ministères. Ainsi l'exécutif trouve en face de lui, dans chacun de ses compartiments, à l'état d'organisation permanente s'exerçant contre lui, le groupement offensif des intérêts du métier. C'est la forme moderne et raffinée du despotisme parlementaire ». Tardieu concluait même sa diatribe sur les commissions permanentes en citant Charles Benoist pour qui : « Les grandes commissions, c'est le Parlement souverain. Elles nous rapprochent du régime conventionnel, mais nous écartent autant du régime parlementaire »⁸³⁴.

À l'inverse de Tardieu, la commission Marchandeaup, dans la continuité des propositions de résolution Chatenet des 17 février et 21 juin 1933 et de la proposition de résolution Coty du 17 octobre 1933, voulait privilégier la solution d'une réforme d'ensemble des commissions déclinée à travers une proposition de résolution présentée par Henri Chatenet⁸³⁵. Cette proposition de résolution suggérait de renforcer le rôle des commissions permanentes en donnant à leur travail de préparation une « place prépondérante »⁸³⁶. Il s'agirait de « préparer plus, pour discuter moins, et résoudre mieux »⁸³⁷. La proposition de résolution Chatenet préconisait que la commission saisie au fond d'un projet ou d'une proposition de loi établisse un premier rapport. Y seraient joints les amendements proposés par les députés non membres de la commission saisie, les contre-projets et les avis des autres commissions, voire même les organismes

⁸³² *Ibid.*, p. 234.

⁸³³ *Ibid.*, p. 124.

⁸³⁴ A. Tardieu, *La profession parlementaire*, op. cit., p. 203-204.

⁸³⁵ Proposition de résolution n° 3586, déposée le 15 juin 1934, tendant à la refonte du Règlement de la Chambre des Députés et à la modification de ses méthodes de travail, présentée par M. Henri Chatenet.

⁸³⁶ *Ibid.*, p. 10.

⁸³⁷ *Ibid.*, p. 26.

techniques comme le Conseil National Économique. Dans un délai de deux mois, la commission au fond procéderait à une deuxième délibération, notamment sur les amendements et contre-projets déposés. En contrepartie de ce travail préparatoire accru en commission, la Chambre ne discuterait plus que sur l'ensemble du texte, le droit d'amendement ne pourrait plus être exercé en séance plénière et seul le renvoi en commission serait possible alternativement à l'adoption ou au rejet des conclusions de la commission. La proposition présentée par Henri Chatenet visait, aussi, à donner une publicité renforcée aux travaux de commission, tandis que deux jours au moins par semaine de session – le mercredi et le jeudi – seraient réservés à ces travaux pendant lesquels il ne serait pas tenu de séance publique.

La proposition de résolution suggérait, également, une nouvelle répartition des commissions permanentes selon une logique plus fonctionnelle. Ainsi, par exemple, le Commerce et les Douanes seraient rassemblés dans une même commission, tout comme le Travail avec l'Assurance et la Prévoyance sociales. Ces commissions seraient au nombre de 19. Pour ce qui concerne le choix des membres des commissions permanentes, le principe de leur désignation par les groupes parlementaires devait rester en place. Serait adjoint à ces commissions un comité du Budget, chargé d'étudier et de préparer le vote des projets et propositions de loi intéressant les dépenses publiques. Un amendement rejeté par le Comité du budget ne pourrait être valablement repris devant la Chambre au cours d'un même exercice. Afin de garantir une meilleure représentativité, ce comité compterait deux fois plus de membres que les commissions permanentes. La discussion du budget devrait s'ouvrir devant la Chambre au plus tard le 1^{er} novembre. Le déroulement de cette discussion budgétaire serait strictement encadré afin d'en limiter la durée.

En sus des dispositions reprises dans la proposition de résolution Chatenet, la commission a aussi adopté, le 26 mai 1934, une proposition de Paul Ramadier visant à donner la possibilité aux assemblées ou à leurs commissions de saisir le Conseil National Économique, créé en 1925, sur tout projet ou proposition de loi intéressant l'économie nationale⁸³⁸. Dans une interview donnée au journal *Le Temps*⁸³⁹, le

⁸³⁸ J. Gicquel, « Le problème de la réforme de l'État en France en 1934 », art. cité, p. 55.

⁸³⁹ S. Pinon, *Les réformistes constitutionnels des années 1930. Aux origines de la V^e République*, LGDJ, 2003, p. 323.

18 février 1934, Henri Chatenet avait également recommandé de réduire la durée des sessions des assemblées à quatre sessions ordinaires limitées à un mois chacune et dans la dernière serait consacrée à l'examen du budget, les commissions permanentes pouvant continuer à travailler dans l'intervalle de ces sessions pour préparer l'examen des textes en séance plénière. Cette proposition n'est pas reprise dans le cadre des travaux de la commission pour la réforme de l'État.

2 – *La question de l'établissement de prérogatives en faveur du gouvernement dans les débats parlementaires*

Dans *L'heure de la décision*, Tardieu dénonçait la pratique en vigueur des interpellations, qui, « strictement réglementée en tous autres pays, est chez nous sans limites ». Elle aboutirait à faire du « chef du gouvernement [...] un accusé perpétuel, qui doit aux assemblées et à leurs subdivisions sa présence continue. On appelle cela le contrôle parlementaire. Mais le contrôle ainsi entendu est un intolérable empiètement sur les droits du gouvernement. Ce n'est pas le contrôle : c'est la tyrannie »⁸⁴⁰. Toutefois, Tardieu ne précisait pas de quelle manière la pratique de l'interpellation pourrait être mieux encadrée. Pas davantage, la commission Marchandau ne devait traiter de cette question dans ses travaux.

Dans *La Profession parlementaire*, en 1937, André Tardieu dénoncera vigoureusement « la dictature » exercée « ouvertement » par les groupes lorsque « quelques-uns d'entre eux, rassemblés en surcomité font la loi aux ministres et aux majorités »⁸⁴¹, en empêchant tout *leadership* exercé par le gouvernement sur les travaux parlementaires. Il fit référence à plusieurs reprises à la pratique du combisme et pointait « le règne de la Délégation des Gauches, le plus puissant instrument de la dictature parlementaire »⁸⁴², cette époque pendant laquelle « M. Jaurès, vice-président de la Chambre et chef de la Délégation des gauches fut le maître réel et absolu du pouvoir »⁸⁴³. Il rappelait que « M. Combes s'en accommodait gaillardement. Dès sa

⁸⁴⁰ A. Tardieu, *L'heure de la décision*, op. cit., p. 124.

⁸⁴¹ A. Tardieu, *La profession parlementaire*, op. cit., p. 206.

⁸⁴² *Ibid.*, p. 190.

⁸⁴³ *Ibid.*, p. 74.

déclaration ministérielle, il avait signifié que son principal souci serait de maintenir l'union des groupes de la majorité. Il avait proclamé un peu plus tard qu'il n'était au pouvoir que pour recevoir les instructions du Bloc des gauches et les exécuter. Il avait ajouté en août 1903 que le jour où l'union des groupes de gauche cesserait d'exister, il donnerait sa démission ». Tardieu, là encore, citait expressément les critiques de Charles Benoist qui « dénonçait le ministère occulte et M. Ribot le comité irresponsable. Le Bloc des gauches ne s'en portait pas plus mal. Il était dans la ligne logique du régime et de la profession ». Et l'ancien président du Conseil concluait en insistant sur la période contemporaine : « On a revu cette organisation d'abord en 1936, sous le ministère Sarraut ; ensuite, les deux années suivantes, sous les ministères Blum-Chautemps et Chautemps-Blum. La délégation des gauches reconstituée tenait le rôle d'ordonnatrice des jeux »⁸⁴⁴.

En 1934, pour ce qui concerne le travail législatif, la proposition de résolution Chatenet précise clairement qu'« il ne sera pas touché aux droits du Parlement et aux libertés des représentants de la Nation »⁸⁴⁵. Néanmoins, la commission Marchandeaudevait adopter, le 1^{er} juin 1934, le principe d'un mécanisme original proposé par Louis Rollin, député de Paris proche de Tardieu, selon lequel « lorsqu'une proposition de loi aura fait l'objet de deux délibérations successives devant chacune des deux assemblées et que l'accord n'aura pu se faire, le gouvernement aura la faculté d'arbitrer les points litigieux par décrets-lois ; ceux-ci étant soumis dans un délai de trois mois à l'appréciation des chambres »⁸⁴⁶. En retenant « l'idée de faire participer le gouvernement à la procédure parlementaire »⁸⁴⁷, la commission Marchandeaude faisait ainsi preuve d'une audace notable par rapport aux traditions des assemblées.

Avant la rentrée des assemblées, fixée au 15 mai 1934, Paul Marchandeaude et une délégation de la commission vinrent rendre compte au président du Conseil du travail réalisé en son sein « en lui signalant l'urgence de faire siens les projets adoptés ou tout le moins de hâter leur mise à l'ordre du jour de la Chambre »⁸⁴⁸. Gaston

⁸⁴⁴ *Ibid.*, p. 206.

⁸⁴⁵ Proposition de résolution n° 3586, précitée, p. 10.

⁸⁴⁶ J. Gicquel, « Le problème de la réforme de l'État en France en 1934 », art. cité, p. 51.

⁸⁴⁷ *Ibid.*, p. 51.

⁸⁴⁸ E. Bonnefous, *Histoire politique de la III^e République*, t. V, *La République en danger (1930-1936)*, Puf, p. 242.

Doumergue préféra surseoir et reporter la présentation des projets de révision constitutionnelle du gouvernement à l'automne. Le projet de révision préparé par Gaston Doumergue, présenté au conseil des ministres le 3 novembre 1934, prévoyait, notamment, de supprimer l'avis conforme du Sénat pour l'exercice du droit de dissolution et de limiter le droit d'initiative financière des parlementaires⁸⁴⁹. La présentation de ce projet devait aboutir à l'implosion du gouvernement, les ministres radicaux refusant de soutenir les propositions du président du Conseil. Gaston Doumergue apporta la démission du cabinet au Président de la République le 8 novembre 1934⁸⁵⁰ et le projet de révision constitutionnelle fut définitivement abandonné.

Après l'échec de la tentative de révision engagée par le gouvernement Doumergue, André Tardieu refusa de participer aux cabinets suivants et se retira de la vie politique en 1936 pour engager une vaste entreprise intellectuelle de réflexion sur les institutions républicaines qui, sous le titre général de *La révolution à refaire*, devait compter cinq tomes. Frappé en août 1939 par une attaque cérébrale le laissant complètement paralysé, Tardieu n'aura publié, en définitive, que les deux premiers tomes de la somme annoncée : *Le souverain captif* en 1936 et *La profession parlementaire* en 1937. Le tome V devant être consacré aux « conclusions positives », les grands axes de réforme préconisés par Tardieu n'avaient été qu'esquissés dans les deux premiers tomes publiés.

Les réflexions engagées par André Tardieu après son retrait de la vie politique semblent l'avoir amené à considérer qu'une simple rationalisation du parlementarisme au niveau des rapports entre le gouvernement et les assemblées ne pouvait suffire à rétablir l'équilibre entre les pouvoirs et à limiter l'omnipotence du Parlement. Dans *La profession parlementaire*, il réclamera qu'en plus des réformes déjà proposées notamment sur le droit de dissolution, soient mis en place de véritables « freins »⁸⁵¹ contre le « despotisme parlementaire »⁸⁵², des « freins » constitués par la restauration des prérogatives d'un chef de l'État qui, pour cela, ne devrait plus être élu

⁸⁴⁹ Voir J. Gicquel, « Le problème de la réforme de l'État en France en 1934 », art. cité, p. 96.

⁸⁵⁰ Sur les circonstances de la présentation du projet de révision et de la crise gouvernementale, il convient de voir J. Gicquel, « Le problème de la réforme de l'État en France en 1934 », art. cité, p. 90 et s.

⁸⁵¹ A. Tardieu, *La profession parlementaire*, op. cit., p. 215.

⁸⁵² *Ibid.*, p. 201.

désormais par les seuls parlementaires⁸⁵³ et par l'établissement d'une procédure de « recours constitutionnel contre les lois abusives »⁸⁵⁴.

⁸⁵³ *Ibid.*, p. 360.

⁸⁵⁴ *Ibid.*, p. 240. Sur ce point, André Tardieu ne devait pas donner plus de précision dans ses écrits.

Conclusion du Chapitre 1 – D’irréductibles différences entre réformisme parlementaire et révisionnisme constitutionnel au sein du constitutionnalisme libéral

Depuis la décennie 1880, parmi les tenants d’une conception du régime parlementaire considéré comme un régime de fusion des pouvoirs, la réforme parlementaire s’était imposée comme une alternative, un substitut à une révision constitutionnelle potentielle considérée comme dangereuse après la captation de la thématique révisionniste par la droite. Défendant une conception différente du régime parlementaire considéré comme un régime de collaboration et d’équilibre entre les pouvoirs, beaucoup de réformistes partageaient une préoccupation identique. Leurs propositions, imprégnées d’idées rationalisatrices, étaient nombreuses dans tous les domaines : fixation de l’ordre du jour des assemblées, initiative législative, exercice du droit d’amendement, organisation des commissions permanentes et des débats en séance publique, modalités de la mise en cause de la responsabilité ministérielle notamment. Pour autant, les défenseurs de la *réforme parlementaire* dans la décennie 1890 restaient pour l’essentiel des hommes de la République parlementaire, méfiants à l’égard d’un renforcement trop excessif du pouvoir exécutif.

Les mécanismes rationalisateurs proposés visaient avant tout à améliorer les conditions de la délibération parlementaire, le cas échéant à consolider la majorité gouvernementale, très rarement à donner des pouvoirs en propre au gouvernement et au pouvoir exécutif. Les réformistes parlementaires se sont d’ailleurs peu exprimés sur deux des solutions prônées par le révisionnisme libéral pour rééquilibrer les rapports entre les pouvoirs : le renforcement du rôle du chef de l’État et le rétablissement effectif du droit de. Ainsi, Th. Ferneuil semblait traduire le sentiment général de ces réformateurs parlementaires, en considérant que le président de la République n’était plus désormais « qu’un rouage secondaire »⁸⁵⁵ des institutions. La démission de Jean Casimir-Périer⁸⁵⁶, le 16 janvier 1895, avait, d’ailleurs, sonné le glas des espoirs d’une

⁸⁵⁵ Th. Ferneuil, « La réforme parlementaire... », art. cité, p. 18.

⁸⁵⁶ Sur le président Jean Casimir-Périer, voir en particulier : J. Casimir-Perier, *Notes sur la Constitution de 1875*, *op. cit.*. Ainsi que les nombreux documents d’archives publiés sous l’égide d’Elina Lemaire dans la revue *Jus Politicum* : E. Lemaire, « Présentation générale des trois textes publiés », *Jus Politicum*, n° 15 [<http://juspoliticum.com/article/Presentation-generale-des-trois-textes-publies-1047.html>] ; E. Le maire, « Présentation du « Journal de la présidence » de Jean Casimir-Perier », *Jus*

partie des modérés de redonner un rôle actif au Président de la République au sein du régime. Les réformistes parlementaires étaient tout aussi silencieux sur la question du droit de dissolution, y compris en tant que pouvoir ministériel et moyen de renforcer l'exécutif et de restaurer l'équilibre entre pouvoir exécutif et Parlement.

Pour les tenants de la *réforme parlementaire*, la réécriture du règlement de la Chambre devait être le support principal, et même le seul, de la rénovation réclamée. Beaucoup demeuraient réticents, après l'épisode boulangiste, à réviser les Lois constitutionnelles de 1875. À l'inverse, pour une partie des révisionnistes libéraux, ceux qui concentraient leurs propositions sur la question des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées, la réforme des méthodes parlementaires ne saurait suffire, elle devait être combinée à une révision constitutionnelle pour aboutir à limiter l'omnipotence parlementaire et à rétablir l'équilibre entre les pouvoirs. Assez précis sur les mécanismes à mettre en œuvre pour rééquilibrer les rapports directs entre le gouvernement et les assemblées, un révisionniste libéral comme André Tardieu restait peu disert sur un éventuel renforcement des prérogatives présidentielles⁸⁵⁷, voire même sur le rétablissement de celles inscrites dans les Lois constitutionnelles de 1875. Il envisageait surtout la possibilité d'élargir le collège électoral du chef de l'État⁸⁵⁸. Les tenants d'une rationalisation exercée à un double niveau du parlementarisme devaient aller beaucoup plus loin dans leurs réflexions et sur les pouvoirs attribués à cet effet au chef de l'État.

Politicum, n° 21 [<http://juspoliticum.com/article/Presentation-du-Journal-de-la-presidence-de-Jean-Casimir-Perier-1228.html>].

⁸⁵⁷ Les silences sur la question du renforcement des prérogatives présidentielles de Tardieu, parfois abusivement présenté comme un précurseur de la V^e République dans sa pratique présidentialiste, même s'il était un admirateur du président Théodore Roosevelt et du gouvernement présidentiel américain (voir ses *Notes sur les États-Unis, la société, la politique, la diplomatie*, Calmann-Lévy, 1908), pourraient être motivés par des considérations d'ordre tactique alors que cette question paraissait close depuis l'échec d'Alexandre Millerand au début des années 1902.

⁸⁵⁸ A. Tardieu, *La profession parlementaire*, *op. cit.*, p. 219.

Chapitre 2 – La rationalisation exercée à un double niveau du régime parlementaire conçu comme un régime de collaboration et d'équilibre des pouvoirs

Parmi les défenseurs de la conception d'un régime parlementaire conçu comme un régime de collaboration et d'équilibre entre les pouvoirs, plusieurs d'entre eux dont Charles Benoist, Jacques Bardoux ou Michel Debré, ne se limitaient pas à imaginer des mécanismes de rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement et proposaient de les combiner avec une véritable rationalisation « par en haut », dont le principe semblait inspiré, pour partie, par le pouvoir neutre et préservateur de Benjamin Constant. Leurs écrits constituaient souvent des textes d'acteurs engagés dans le débat politique immédiat. Avant de les étudier, il faut souligner que du point de vue de la théorie du régime parlementaire, c'est probablement Robert Redslob⁸⁵⁹ qui, dans cette première moitié du XX^e siècle, est celui qui avait le plus précisément analysé, dans son ouvrage *Le Régime parlementaire. Etude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*⁸⁶⁰, la fonction de rationalisation arbitrale⁸⁶¹ pouvant être exercée par le chef de l'État dans un régime parlementaire considéré comme un régime de collaboration entre les pouvoirs.

⁸⁵⁹ Sur Robert Redslob, voir en particulier : A. Le Divellec, « Robert Redslob, juriste alsacien entre la France et l'Allemagne », *Annales de la Faculté de droit de Strasbourg*, vol 9, 2008, p. 123-158.

⁸⁶⁰ R. Redslob, *Le régime parlementaire. Étude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Giard, 1924.

⁸⁶¹ Dans *Le régime parlementaire*, Robert Redslob n'évoque pas précisément les mécanismes de rationalisation relatifs aux rapports directs entre le gouvernement et les Chambres. Il renvoie, surtout, sur le modèle britannique, à la discipline des partis pour assurer le fonctionnement courant du régime parlementaire. Sur les mécanismes de rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées, Redslob était lui-même assez critique. Ainsi, à propos de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne : « On a voulu domestiquer [le parlementarisme]. C'était une erreur. C'était une méconnaissance de son être. Le régime parlementaire est plutôt esprit que droit. Il est plutôt une manière qu'une procédure [...] à considérer sa vraie nature, [il] relève plutôt de l'art que du droit. [...] Évidemment, il évolue entre quelques lois très simples qui sont des piliers angulaires. Mais, en thèse général, il ne se laisse pas enrégimenter. [...] Essayer de le mécaniser est lui faire violence », in « La Charte de Bonn. Son caractère en doctrine constitutionnelle », *RIHPC*, 1952, p. 170, cité par A. Le Divellec, « Robert Redslob, juriste alsacien entre la France et l'Allemagne », art. cité.

À l'instar de Léon Duguit, à qui Redslob renvoie au début de son ouvrage, le professeur alsacien définit « le régime parlementaire dans sa forme véritable » comme « un système d'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif ». Selon lui, le fonctionnement du régime parlementaire renvoie directement à un « mécanisme » délicat à mettre en œuvre et « il s'agit de trouver la balance et de répartir les fonctions de telle sorte que le gouvernement possède la liberté nécessaire à l'action et ne perde tout de même pas le contact avec les tendances nationales manifestées dans le Parlement, chaînon entre les ministres et le peuple ». Robert Redslob envisage bien sûr la survenance de « crises » provoquées par l'un ou l'autre des pouvoirs cherchant à sortir de ses « attributions délimitées ». Dans l'hypothèse où « la conciliation ne se fait pas, il ne reste plus qu'une solution radicale : un pouvoir supérieur intervient et prononce entre les partis en litige. C'est au peuple, disons mieux : c'est aux électeurs qu'incombe cet arbitrage. Le procédé technique pour déclencher la sentence est la dissolution du Parlement ». Pour que le système fonctionne, « il faut évidemment que le droit de faire jouer la dissolution appartienne à chacun des deux pouvoirs ». Ainsi, pour Redslob, le pouvoir exécutif doit pouvoir obtenir du chef de l'État la dissolution de la Chambre des députés s'il la demande instamment. Symétriquement, il considère que « le Parlement, lui aussi, dispose du mécanisme de dissolution, mais avec la différence qu'il doit prendre une voie indirecte : il peut rejeter un projet de loi d'un intérêt primordial. Il peut refuser le budget. Par ces mesures, il obstrue la voie de l'administration et oblige le gouvernement à faire appel au peuple. Sans aller aussi loin, le Parlement peut émettre un vote de défiance et manifester par là son intention de s'engager à fond. Un pareil vote est un avertissement. Il est un coup de clairon qui annonce la bataille »⁸⁶².

Dans ce système, le chef de l'État serait appelé à exercer une véritable « fonction de régulation »⁸⁶³ pour rétablir, le cas échéant, la dysharmonie entre les pouvoirs. Car, Redslob définit le chef de l'État comme étant « la force génératrice du mécanisme. En effet, il donne l'impulsion au rouage savant qui fait jouer la volonté nationale par l'intermédiaire des ministres et du parlement »⁸⁶⁴. Il est « l'instrument de la

⁸⁶² *Ibid.*, p. 1-3.

⁸⁶³ A. Le Divellec, « Robert Redslob, juriste alsacien entre la France et l'Allemagne », art. cité.

⁸⁶⁴ R. Redslob, *Le régime parlementaire...*, *op. cit.*, p. 5-6.

souveraineté populaire » et le « médiateur entre le corps électoral, d'une part et le Parlement, le ministère, de l'autre »⁸⁶⁵. Pour Redslob, le régime parlementaire renvoyait bien à « une balance [que] le titulaire du pouvoir, le monarque ou le président, [...] tient dans sa main. Les deux plateaux sont le ministère et le Parlement. La loi de la pesanteur correspond à la force irrésistible qui se dégage des élections. Le chef de l'État doit établir l'équilibre en disposant les poids d'un côté ou de l'autre »⁸⁶⁶ et pour exercer ce rôle de « médiateur », devait bénéficier de plusieurs prérogatives majeures.

Le pouvoir de nomination du président du conseil d'abord : Robert Redslob considère que si le chef de l'État n'exerce pas ce pouvoir totalement librement, « car il doit tenir compte de la résolution populaire exprimée par le vote des électeurs [et...] doit précisément constituer un ministère qui soit en harmonie avec les tendances politiques de la nation », il a, cependant, en la matière d'une « certaine latitude » pour désigner « la personnalité qui lui semble propre à former un gouvernement viable ». Benjamin Constant écartait des prérogatives du pouvoir neutre la nomination du pouvoir ministériel, considérant que cette mission revenait au pouvoir parlementaire. Cependant, les modalités de la constitution du ministère posées par Robert Redslob ne semblent pas totalement contraires aux idées de Constant, dès lors qu'il souligne la nécessité que ce ministère soit accepté par les Chambres. Ce qui importe avant tout, c'est que le chef de l'État cherche à favoriser la constitution d'un gouvernement « viable », sans qu'il s'agisse d'un gouvernement qui corresponde forcément à ses préférences personnelles⁸⁶⁷.

Le pouvoir de révocation du ministère, ensuite : s'il met en avant cette prérogative caractéristique du régime parlementaire dualiste, Robert Redslob considère que « ce pouvoir se trouve en connexion étroite avec celui de la dissolution ». Pour lui, le chef de l'État n'a pas un droit de révocation discrétionnaire, « en effet, si le chef de l'État veut se débarrasser du Cabinet qui possède la majorité parlementaire, il est dans l'obligation de décréter de nouvelles élections afin de détruire cette majorité. Selon le

⁸⁶⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁶⁶ *Ibid.*, p. 8-9.

⁸⁶⁷ *Ibid.*, p. 6.

succès de sa tentative, il sera libéré de l'ancien gouvernement ou obligé de le maintenir ».

Ainsi, selon Redslob, « voici le rôle que tient le chef de l'État dans le système parlementaire, il n'a que deux compétences vraiment personnelles et qui lui permettent de déployer une libre initiative : c'est la composition du ministère et la dissolution antigouvernementale. C'est là le véritable pouvoir du chef de l'État, le seul qui soit animé d'un souffle vital. Ses autres compétences n'ont qu'une valeur cérémonielle »⁸⁶⁸. Et pour que le chef de l'État puisse effectivement exercer son arbitrage, Robert Redslob suggère de « transformer ou du moins d'élargir le mode d'élection à la présidence et de mettre le titulaire de l'exécutif dans une liaison plus immédiate avec le peuple, source de toute autorité »⁸⁶⁹.

Dans sa réflexion, Robert Redslob se réfère directement à la théorie du pouvoir neutre de Benjamin Constant, mais, pour autant, il souligne que ce n'est plus le chef de l'État lui-même qui exerce ce pouvoir neutre : « Le rôle que nous attribuons au corps électoral est à peu près celui que Benjamin Constant met entre les mains du roi constitutionnel »⁸⁷⁰. C'est assez largement à cette figure du chef de l'État, rouage essentiel du régime parlementaire et exerçant par là même un rôle dans la rationalisation « par en haut », que renvoient les propositions du Comité Bardoux pour la Réforme de l'État au milieu des années 1930, héritier du constitutionnalisme libéral, ou les écrits de Michel Debré dans la décennie 1940. Pour autant la nature de la fonction d'arbitre exercée par le chef de l'État était susceptible d'évoluer. L'idée d'une élection au suffrage universel de ce chef de l'État arbitre rationalisateur, déjà en creux dans la pensée de Redslob⁸⁷¹ et qu'on retrouve dans la doctrine constitutionnelle gaulliste à la

⁸⁶⁸ *Ibid.*, p. 6-7.

⁸⁶⁹ *Ibid.*, p. 264.

⁸⁷⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁸⁷¹ La référence aux écrits de Robert Redslob soulève la question des concordances entre les textes et la pratique du régime de Weimar, d'une part, et les propositions de réforme défendues par plusieurs courants réformistes en France dans la première moitié du XX^e siècle, d'autre part. Ayant choisi de centrer notre propos sur le parlementarisme français, nous n'aborderons pas cette question ici et renvoyons à plusieurs textes particulièrement éclairants sur ce sujet : Ph. Lauvaux, *Destins du présidentialisme*, coll. « Béhémot », Puf, 2002, p. 3 et s. sur « Exception française et modèle weimarien ». A. Le Divellec, « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », *RFDC*, 1994, p. 749 et s. A. Le Divellec, « Le gardien de la Constitution de Carl Schmitt. Éléments sur les paradoxes d'une « théorie » constitutionnelle douteuse, in *La controverse sur le « gardien de la Constitution » et la justice constitutionnelle. Kelsen contre Schmitt*, O. Beaud et P. Pasquino (dir.), Éditions Panthéon-Assas, 2007, p. 33 et s. J. Hummel, « La figure weimarienne du chef de l'État, sur la désignation

fin de la IV^e République chez Michel Debré, semblait porteuse d'une mutation du parlementarisme authentique vers un modèle dualiste renouvelé dans lequel l'utilisation des prérogatives rationalisatrices du chef de l'État trouverait un nouveau sens.

Les propositions de Charles Benoist et du Comité Bardoux s'inscrivaient principalement dans le cadre du constitutionnalisme libérale classique (Section 1), celles conduites par Michel Debré renvoyaient à la perspective d'une mutation du modèle dualiste (Section 2).

Section 1 – La rationalisation à un double niveau du parlementarisme dans le constitutionnalisme libéral : entre modèle dualiste et modèle moniste

Parmi les tenants du constitutionnalisme libéral, Charles Benoist à la fin du XIX^e siècle (§1), puis le Comité Bardoux dans la seconde moitié des années 1930 (2) sont les deux principaux⁸⁷² à avoir proposé une réforme importante des institutions de 1875, prévoyant de mettre en œuvre une rationalisation du parlementarisme s'exerçant à un double niveau dans un régime parlementaire considéré comme un régime de collaboration et d'équilibre entre les pouvoirs.

§1 – Le « parlementarisme constitutionnel »⁸⁷³ de Charles Benoist

À la fin du XIX^e siècle, la République paraît définitivement installée en France. Et c'est une république parlementaire, agencement constitutionnel inusité jusqu'alors. Au fur et à mesure de la consolidation du régime dans ses premières décennies, une pratique parlementaire courante relativement différente de celle de la monarchie de Juillet s'est mise en place, rompant avec les équilibres des lois constitutionnelles de 1875 qui restaient imprégnées, pour partie, des doctrines de l'école libérale du Second

populaire du Président du Reich (1919-1933), in *La désignation du chef de l'État, regards croisés dans le temps et l'espace*, A-M. Le Pourhiet (dir.), Fondation Varenne, 2012, p. 63 et s.

⁸⁷² Charles Benoist et Jacques Bardoux se connaissant bien par ailleurs et appartenant aux mêmes réseaux de sociabilité politique, voir la très riche préface de G. Le Béguec à la réédition de J. Bardoux, *La France de demain, Son gouvernement, ses assemblées, sa justice* (Sirey 1936), coll. « Bibliothèque Dalloz », Dalloz, 2006, p. IX-X et XIV-XV notamment.

⁸⁷³ C. Benoist, *Un programme*, Plon, 1914, p. 43.

Empire. Aussi, certains défenseurs du constitutionnalisme libéral, dont Charles Benoist⁸⁷⁴ était l'un des plus emblématiques, allaient-ils proposer une révision constitutionnelle afin de restaurer le régime parlementaire dans son authenticité, révision mettant en jeu des mécanismes de rationalisation du parlementarisme.

À l'approche des élections législatives de 1893, Charles Benoist devait s'engager activement dans le combat politique, en lançant un groupe de pensée *La République nouvelle* proche des républicains progressistes, qui appelait à faire élire une « génération nouvelle », des « hommes nouveaux »⁸⁷⁵ pour gouverner la République. *La République nouvelle* se réclamait du patronage de l'ancien député du Jura, Étienne Lamy et, plus largement, de ceux qui « se rallièrent jadis à la voix de M. Thiers, dont le nom, la sagesse, la haute probité, ont été les meilleures garanties de la République »⁸⁷⁶. Le groupe de *La République nouvelle* portait une nouvelle conception du régime, une « République ouverte à tous » une « République libérale » qui ne devait être « ni une secte religieuse ou philosophique, ni une coterie politique », une République qui ne soit ni « la République sectaire, maçonnique, jacobine, anticléricale, anti-quoi que ce soit », ni « une République cléricale ».⁸⁷⁷ L'entreprise de *La République nouvelle* ne devait cependant pas rencontrer le succès électoral espéré par ses promoteurs. En 1893 aussi, puis en 1894, Charles Benoist devait publier ses premiers deux ouvrages importants de réflexion politique et institutionnelle : *Sophismes politiques de ce temps, étude critique sur les formes, les principes et les*

⁸⁷⁴ Publiciste éminent autour des années 1900, Charles Benoist (1861-1936) était une personnalité de la mouvance des républicains libéraux. Il avait commencé sa carrière, en 1882, en étant le secrétaire de l'économiste Henri Baudrillart. En 1886, il publia une première étude historique sur *La politique du roi, Charles V, la Nation et la Royauté*. Parallèlement, il se lança dans le journalisme politique en collaborant à plusieurs revues et quotidiens appartenant à la mouvance du Centre-Gauche : *La Revue Bleue*, *Le Parti national*, *Le Journal des Économistes*, *Le Temps* et, à partir de décembre 1893, *La Revue des Deux-Mondes*. Charles Benoist fréquentait plusieurs personnalités politiques importantes du Centre-Gauche : l'ancien président du Conseil Jules Simon, l'ancien président du Sénat Léon Say, les anciens ministres du gouvernement Dufaure, Agénor Bardoux et Émile de Marcère, ou des parlementaires libéraux tel Alexandre Ribot. En 1891, Charles Benoist publia sous le pseudonyme de Sybil et le titre de *Croquis parlementaires*, (*Librairie académique Perrin, 1891*) une série de portraits des principaux hommes politiques du temps, reprise de ses articles pour *La Revue Bleue*. Voir notamment J-E. Gicquel, « Charles Benoist, itinéraire d'un républicain rallié à la monarchie », *La Revue administrative*, nov 2003, p. 574 et s.

⁸⁷⁵ C. Benoist, *La République nouvelle*, discours programme prononcé à Paris à la salle de la Société de Géographie, le 28 janvier 1893, Imprimerie, Alcan-Lévy, 1893, p. 3 et 4.

⁸⁷⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁷⁷ *Ibid.*, p. 7 et 8.

*procédés de gouvernement*⁸⁷⁸, puis *La Politique*⁸⁷⁹, En 1895, il publiait la première partie de son maître-livre : *La crise de l'État moderne* et devenait professeur à l'École libre des sciences politiques occupant la chaire d'Histoire constitutionnelle comparée.

En 1898, Benoist engageait avec le sénateur inamovible, Émile de Marcère, ancien ministre du Centre-Gauche, une campagne infructueuse pour la révision de la Constitution. Candidat malheureux aux élections législatives de 1898, il était finalement élu député de Paris en 1902, après avoir défendu *Un programme*⁸⁸⁰ pour la nouvelle législature qui consacrait une très large place à la réforme des institutions. Aussi, dès son élection à la Chambre des députés, Benoist suscita la création d'un groupe libre et ouvert de *La Réforme parlementaire*, où s'inscrivirent près de soixante-dix députés. Il en fut nommé Président. *La Réforme parlementaire* au sens large où l'entendait Charles Benoist consiste dans une réforme de la place et des prérogatives du Parlement au sein des institutions, en combinant une révision constitutionnelle, des lois simples et des modifications du Règlement de la Chambre. Cette ambition réformatrice n'aboutira pas et, à partir de 1906, l'action de Charles Benoist sur le plan institutionnel devait se porter quasi-exclusivement sur la question de la réforme électorale et de l'instauration d'un scrutin proportionnel, même si *Le Programme*⁸⁸¹ qu'il publia en 1914 sur les tâches à accomplir pour la Chambre des députés tout juste élue, reprenait très largement les propositions institutionnelles faites en 1902.

Pour Gilles Le Béguec, « Charles Benoist a sans doute nourri l'ambition d'être un des principaux maîtres à penser d'une sorte de parti républicain libéral, réplique de l'Union libérale des années 1860, que la « génération nouvelle », celle des lendemains de l'aventure boulangiste et du scandale de Panama, serait appelée à construire grâce à la « concentration des modérés », c'est-à-dire le regroupement autour de l'ancien Centre gauche des monarchistes libéraux en voie de ralliement et des éléments vraiment modérés de l'ancienne tendance opportuniste, décidés à rompre avec l'esprit jacobin et avec toutes complaisances à l'égard du radicalisme »⁸⁸². En définitive, il faut

⁸⁷⁸ C. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps, étude critique sur les formes, les principes et les procédés de gouvernement*, Librairie académique Perrin, 1893.

⁸⁷⁹ C. Benoist, *La Politique*, Léon Chailley éditeur, 1894.

⁸⁸⁰ C. Benoist, *Un programme*, Plon, 1902.

⁸⁸¹ C. Benoist, *Un programme*, Plon, 1914.

⁸⁸² G. Le Béguec, « Charles Benoist, ou les métamorphoses de l'esprit modéré », *Contrepoint* n° 22, 1976, p. 75.

distinguer, pendant la vie publique de Charles Benoist, trois moments principaux dans sa réflexion sur le régime parlementaire (A) : le premier moment, au début de la décennie 1890, est celui où son réformisme s'inscrivait assez largement dans le cadre des institutions existantes de la III^e République et où ses propositions pour établir « un régime parlementaire modifié » rejoignaient assez largement les préconisations des partisans d'une réforme des méthodes parlementaires. Le deuxième moment, à la fin du XIX^e siècle, voit Benoist proposer une véritable refonte des institutions destinées à mettre en œuvre ce qu'il définissait lui-même comme un « parlementarisme limité » ou « parlementarisme constitutionnel », appelant à mettre en œuvre l'ingénierie constitutionnelle (B). Le troisième moment, à la fin des années 1920⁸⁸³, est celui où Charles Benoist trace le tableau des institutions d'une Monarchie rénovée établissant un régime représentatif, mais abandonnant le principe d'une responsabilité du Gouvernement devant les assemblées.

A – La représentation du parlementarisme de Charles Benoist

Si pour Charles Benoist, la « crise du parlementarisme », à l'aune de sa propre représentation du régime parlementaire, à la fin du XIX^e siècle devait être analysée sur plusieurs plans - politique, constitutionnel, social – (1) c'est d'abord à une refonte institutionnelle qu'il appelait en priorité pour la résoudre (2).

1 – La « crise du parlementarisme » et ses remèdes

En 1893 et 1894, dans *Sophismes politiques de ce temps, étude critique sur les formes, les principes et les procédés de gouvernement*, puis dans *La Politique*, Charles Benoist a minutieusement analysé la « crise du parlementarisme » en l'imputant à une triple cause : une crise des mœurs politiques (a), une crise des institutions (b) et une crise de l'ordre social (c).

⁸⁸³ Que l'on se contentera de présenter rapidement à la fin de ce paragraphe, car, il ne s'agit plus d'un régime parlementaire. Voir C. Benoist *Les lois de la politique française*, Fayard, 1928.

a – Une crise des mœurs politiques et parlementaires plutôt qu’une crise des institutions

Dans ses *Croquis parlementaires*, en 1891, Charles Benoist s’interrogeait déjà sur « le malaise politique dont nous souffrons depuis quelques années [qui] prouve qu’une erreur a été commise, soit dans l’institution du régime, soit dans la conduite du gouvernement, soit dans le choix du personnel »⁸⁸⁴. En ce début des années 1890, Charles Benoist n’imputait pas encore le « malaise politique » en cause à l’architecture constitutionnelle des Lois de 1875 : « théoriquement, la République parlementaire est un régime équitable et presque un excellent régime ; [...] dans la pratique, de 1872 à 1878 et de 1878 à 1885, ce régime a paru stable, sûr, pacifique, inébranlablement assis ». Il l’attribuait principalement au « mauvais choix du personnel » parlementaire et à une action politique qui n’a plus « pour mobile » qu’un intérêt de groupes mesquin, et, si l’on peut le dire en parlant de groupes, individuel »⁸⁸⁵.

Deux ans plus tard, en 1893, dans *La République nouvelle*, Charles Benoist devenait sur cette crise des mœurs parlementaires considérée comme la cause première de la crise du parlementarisme : « Sur l’organisation de cette République, telle que nous la voulons, nous avons peu de choses à dire. Sauf en ce qui concerne le recrutement et le fonctionnement des Chambres, il n’y a rien à changer aux lignes principales de la Constitution. Les Lois de février et juillet 1875 ne sont pas mauvaises ; ce qui est mauvais, c’est qu’elles se sont déformées, rouillées ; ce qui est mauvais, c’est qu’on les applique mal. Il faut cesser de les interpréter soit à la mode judaïque, soit à la mode byzantine ; il faut leur rendre tout leur ressort et toute leur élasticité. Il faut en appeler et s’en tenir au bon sens. Que le président préside : que le gouvernement gouverne ; que les Chambres légifèrent sérieusement, sans passion, sans excès, sans abus »⁸⁸⁶. Dans *Sophismes politiques de ce temps*, toujours en 1893, Benoist inscrivait, à nouveau, parmi les « vices du régime actuel » : les « vices dans le recrutement du personnel »⁸⁸⁷,

⁸⁸⁴ C. Benoist – Sybil, *Croquis parlementaires*, Perrin, 1891, p. III et IV. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

⁸⁸⁵ *Ibid.*, p. VIII.

⁸⁸⁶ C. Benoist, *La République nouvelle*, *op. cit.*, p. 9 et 10.

⁸⁸⁷ C. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, *op. cit.*, p. 229.

en dénonçant les effets de l'emploi du scrutin d'arrondissement uninominal qui favorisait surtout la défense des intérêts locaux et privés. En étaient issus des représentants insuffisamment préparés aux « fonctions ardues de législateurs » qui ne produisent que « de la législation à tâtons »⁸⁸⁸.

b – Une critique étendue à la « conception générale » et au « fonctionnement » du régime parlementaire transformé en « gouvernement parlementaire »

À partir de 1893, toutefois, Benoist commença à renouveler et à élargir son analyse de la « crise du parlementarisme », pour concentrer, cette fois, sa critique sur le système du « gouvernement parlementaire » mis en place par la III^e République qu'il considérait comme une véritable « déviation du régime parlementaire »⁸⁸⁹. Benoist étudiait d'abord les « vices dans la conception générale du régime parlementaire »⁸⁹⁰. Il reprochait à beaucoup d'élus, d'observateurs et d'électeurs, de s'en faire l'« idée fausse [... d']une machine à légiférer sans interruption, comme une sorte de chaudière à feu continu, d'où doivent sortir l'une après l'autre, inépuisablement, des lois et toujours des lois »⁸⁹¹. Le publiciste libéral condamnait cette « surproduction » législative⁸⁹² et ses effets. Selon lui, « de la première idée fausse, d'après laquelle les Chambres ont le devoir de légiférer sans interruption, naît cette deuxième idée fausse qu'elles peuvent légiférer utilement sur tous les sujets »⁸⁹³. Charles Benoist dénonçait ainsi l'accaparement par l'activité législative de la sphère politique au détriment du pouvoir exécutif, accaparement qui était source à ses yeux d'un véritable déséquilibre entre les pouvoirs. « Dans la pratique », selon Benoist, les ministres « vont de piège en chausse-trappe : casse-cou à droite et à l'extrême gauche. Il faut amadouer celui-ci, détacher celui-là, veiller à ne pas s'aliéner tel groupe en repoussant tel solliciteur »⁸⁹⁴.

⁸⁸⁸ *Ibid.*, p. 232.

⁸⁸⁹ C. Benoist, *La Politique*, *op. cit.*, p. 142.

⁸⁹⁰ C. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, *op. cit.*, p. 232.

⁸⁹¹ *Ibidem.*

⁸⁹² *Ibid.*, p. 220.

⁸⁹³ *Ibid.*, p. 222.

⁸⁹⁴ *Ibid.*, p. 225.

Symbole de ce déséquilibre, aux yeux de Charles Benoist, le rôle que jouaient les « grandes commissions » parlementaires, en particulier, les « empiètements en bloc » et « en détail » auxquels se livrait la commission du budget sur l'activité gouvernementale. « Ce n'est plus une commission de la Chambre, c'est un contre-gouvernement »⁸⁹⁵.

Charles Benoist pointait ainsi le mauvais « fonctionnement du système » : « Non contents de légiférer trop, MM. les députés légifèrent trop longtemps ; justement, ils légifèrent trop, parce qu'ils sont trop longtemps réunis. La Constitution n'exige leur présence que pour cinq mois : on ne devrait pas leur accorder un jour de plus [...]. Siégeant huit mois, il faut qu'ils trouvent quelque chose pour remplir les séances : d'où l'usage effréné de leur droit d'initiative ; d'où tant de lois inutiles, inefficaces ou dangereuses »⁸⁹⁶. Pour Benoist, cette activité législative effrénée utilisait, en outre, de mauvaises méthodes parlementaires : « Si la législation est trop souvent mauvaise [...] c'est aussi que la méthode, le procédé employé laisse beaucoup à désirer »⁸⁹⁷. En découlaient, selon lui, des lois confuses et contradictoires, voire incohérentes, souvent directement inspirées par les « groupements économiques »⁸⁹⁸ et les intérêts locaux.

c – Une cause plus profonde de la « crise du parlementarisme » : « le désaccord entre l'ordre social et l'ordre politique »

Au-delà de la question du fonctionnement du Parlement lui-même et dépassant les réflexions de la plupart des publicistes et des acteurs politiques de l'époque, notamment ceux du mouvement pour la *réforme parlementaire*, Charles Benoist estimait que la « crise du parlementarisme » trouvait en réalité sa « cause profonde » dans un « désaccord entre l'ordre social et l'ordre politique »⁸⁹⁹ au sein d'une République désormais pérenne. Or, pour Charles Benoist, le régime politique en place

⁸⁹⁵ *Ibid.*, p. 228.

⁸⁹⁶ *Ibid.*, p. 236.

⁸⁹⁷ *Ibid.*, p. 237-238.

⁸⁹⁸ *Ibid.*, p. 242.

⁸⁹⁹ *Ibid.*, p. 203.

devait suivre l'ordre social⁹⁰⁰. Il « se réclam[ait] de ce principe de « légitimation historiciste », dont Diez Del Coral a montré qu'il était au cœur du système de pensée doctrinaire. Les institutions « doivent s'adapter au temps et au milieu » ; il n'y a pas d'autre légitimité que de fait, c'est-à-dire reposant en dernière analyse sur l'« harmonie avec l'état actuel de la nation »⁹⁰¹ »⁹⁰². De ce principe, résultait, selon Benoist, la nécessité de « mettre ou remettre les institutions en un juste rapport avec la vie nationale »⁹⁰³.

Ainsi, pour le publiciste libéral, en 1893, la République restait « une forme de gouvernement comme une autre, en elle-même, non supérieure, non inférieure à une autre ». Mais elle lui apparaissait alors, selon la formule de Thiers, comme le régime qui divise le moins les Français et, surtout, comme le « gouvernement nécessaire de la France »⁹⁰⁴. Selon Benoist, « pour nous, la République est légitime par le fait même qu'elle s'établit, qu'elle dure, qu'elle incarne, en un instant donné de la vie de la nation, le mieux qu'ils puissent être incarnés, l'incontestable majorité des vœux, des besoins, des aspirations du pays. Il suffit, pour qu'elle soit une nécessité politique, qu'elle réponde, le mieux qu'il puisse être répondu, à ce que l'on a appelé la nécessité sociale »⁹⁰⁵.

Et, pour Benoist, les mécanismes du régime parlementaire, élaborés pour l'essentiel sous la monarchie de Juillet, ne correspondaient plus avec l'état social du pays. Ils devaient être refondés sous l'effet d'une « double révolution, celle du Nombre et celle du Travail, la révolution politique du suffrage universel et la révolution économique de la concentration industrielle dont est sortie la classe ouvrière »⁹⁰⁶. Il soulignait que la bourgeoisie n'est plus « dans l'ordre social ce qu'elle était il y a cinquante ans. Mais tant que dure le régime parlementaire, organisé comme il l'était à cette date, elle reste, dans l'ordre politique, ce qu'elle fut aux environs de 1830. Le malaise ou le mal vient de là, de ce désaccord, de ce défaut d'une juste relation entre

⁹⁰⁰ *Ibidem*.

⁹⁰¹ Voir en particulier l'article « Le libéralisme » dans *Le Parti national* du 20 janvier 1889.

⁹⁰² G. Le Béguec, « Charles Benoist, ou les métamorphoses de l'esprit modéré », art. cité, p. 84.

⁹⁰³ C. Benoist, *La Politique*, op. cit., p. 200.

⁹⁰⁴ C. Benoist, *La République nouvelle*, op. cit., p. 7.

⁹⁰⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁰⁶ G. Le Béguec, « Charles Benoist, ou les métamorphoses de l'esprit modéré », p. 81.

l'ordre social et le régime politique. C'est un enfantillage, d'accuser la Constitution et de proposer comme spécifique, comme panacée, de la réviser dans le sens où l'on veut le faire. Le mal ne vient pas de ce qu'elle contient – si elle en contient – quelques éléments monarchiques. [...] Contiendrait-elle des éléments aristocratiques que, le pays en contenant encore, ce ne serait pas davantage un vice suffisant pour la faire condamner. De même, le mal ne vient pas de ce qu'elle contient, en plus grand nombre, des éléments bourgeois, mais de ce qu'elle ne renferme pas, en assez grand nombre, des éléments démocratiques. Le rapport, qui était exact en 1830, l'est moins ou ne l'est plus aujourd'hui. Le dosage des divers éléments est mal fait : il n'y a plus la juste relation entre les institutions et la vie »⁹⁰⁷. Aussi, importait-il, selon Benoist, de réformer en priorité les mécanismes du régime parlementaire afin que « l'État et la société, l'ordre social et le régime politique retrouv[ent...] leurs équilibres »⁹⁰⁸.

2 – Refonder le régime parlementaire : la priorité donnée à la refonte institutionnelle

Au début de la décennie 1890, Charles Benoist semblait toujours profondément attaché au parlementarisme : « sans le régime parlementaire, quels que soient ses défauts, comment sauvegarder, comment organiser la liberté ? [...] Il ne s'agit pas de supprimer, mais de réformer. Il ne faut donc pas dire “sans le régime parlementaire”, mais bien “avec le régime parlementaire modifié”. La réponse devient alors plus facile, et les inquiétudes tombent d'elles-mêmes. Il n'y a plus qu'à se demander en quel sens doit s'exercer la modification ».⁹⁰⁹ C'était bien une réforme du régime parlementaire pratiquée par la III^e République, une réforme fondée sur la séparation des pouvoirs (1) qu'il suggérait d'entreprendre (2).

a – La nécessité de rétablir « la séparation des pouvoirs »

⁹⁰⁷ C. Benoist, *La Politique*, op. cit., p. 203-204.

⁹⁰⁸ *Ibid.*, p. 204.

⁹⁰⁹ C. Benoist, *Sophismes politiques de ce temps*, op. cit., p. 217.

Avec vigueur, Benoist contestait la mutation du régime parlementaire conduite par les gouvernants de la III^e République. Pour lui, les « maladies du régime parlementaire »⁹¹⁰ avaient abouti finalement à remettre en cause les équilibres de ce type de régime fondé sur « la collaboration de l'exécutif représenté par un chef d'État ou des ministres responsables, et du législatif, représenté par une ou deux Chambres »⁹¹¹, au profit d'un nouveau système, le « gouvernement parlementaire, ce qui est loin d'être la même chose »⁹¹². Charles Benoist considérait que le « gouvernement parlementaire » contredisait le principe fondateur du régime parlementaire de l'égalité et de la collaboration entre les pouvoirs : « Le gouvernement parlementaire est tout ensemble l'exagération et la déviation du régime parlementaire. Le régime parlementaire, en effet, implique la collaboration sincère et sur un pied d'égalité relative des différents pouvoirs qui constituent l'État ; le gouvernement parlementaire est l'absorption, généralement hypocrite, des différents pouvoirs par le législatif ou une branche du législatif »⁹¹³. Dans le régime parlementaire, « le Parlement est quelque chose », dans « le gouvernement parlementaire, il entend et prétend être tout ». Benoist devait reprendre et développer cette critique du « gouvernement parlementaire » au moment du Combisme, en dénonçant le « contre gouvernement » ou le « double gouvernement »⁹¹⁴ dressé dans les Chambres contre le gouvernement nommé par le chef de l'État⁹¹⁵.

Pour refonder le régime parlementaire, Charles Benoist soulignait qu'« il n'y a qu'une seule réforme à faire ; ou plutôt toutes les réformes doivent être faites dans ce même esprit : il faut restaurer, rétablir entre les fonctions et les organes un juste rapport qui, en fait, est rompu »⁹¹⁶. Pour engager cette refondation, on devait recourir, à son sens, au vieux principe de la séparation des pouvoirs : « Le suffrage universel fait du législatif le maître et de l'exécutif un prisonnier. L'exécutif par trop prépondérant aboutissait à une tyrannie ; le législatif par trop prépondérant doit aboutir à la tyrannie

⁹¹⁰ *Ibid.*, p. 215.

⁹¹¹ C. Benoist, *La Politique, op. cit.*, p. 130.

⁹¹² *Ibid.*, p. 142.

⁹¹³ *Ibid.*, p. 142.

⁹¹⁴ *Ibid.*, p. 198.

⁹¹⁵ Voir *supra*.

⁹¹⁶ *Ibid.*, p. 200.

opposée ou à l'anarchie. Le temps ne tardera probablement pas, s'il n'est point déjà venu, où il faudra invoquer contre lui le même principe de la séparation des pouvoirs que l'on invoquait contre l'autre, il y a cent ou cent cinquante ans »⁹¹⁷.

Dans les dernières années de la décennie 1890, Charles Benoist allait donc s'attacher à dégager les lignes de force d'un régime parlementaire rénové qui permettrait d'en finir avec une pratique constitutionnelle qu'il qualifie de « parlementarisme illimité »⁹¹⁸ ou même, en 1914, de « parlementarisme absolu »⁹¹⁹, une pratique constitutionnelle qui fait qu'« il n'y a pas en France trois pouvoirs, il n'y en a qu'un : le Parlement, qui peut tout ce qu'il veut »⁹²⁰. Pour le publiciste libéral : « Ou ce parlementarisme cédera la place à un autre, se transformera, ou le parlementarisme mourra tout à fait. [...] comme il ne se transformera ni ne se construira en un jour, et que nous n'avons jamais devant nous qu'un seul jour, il faut aller au plus pressé. Et, puisque notre mal vient surtout de ce que le parlementarisme actuel étant médiocre ou pis que médiocre, est par surcroît illimité, le plus pressé, c'est, en attendant qu'il se transforme et se construise, de limiter le parlementarisme »⁹²¹. C'était donc mettre l'accent sur la réforme juridique du parlementarisme plutôt que sur une réforme des mœurs parlementaires ou même une refondation complète de l'ordre politique pour l'accorder avec l'ordre social.

Si, pour Charles Benoist, en effet, « le remède sera quelque jour dans l'organisation politique de la démocratie par l'organisation du suffrage universel et dans son organisation sociale par l'organisation du travail » par le biais, notamment, d'un suffrage à deux degrés et d'une représentation proportionnelle, voire professionnelle, il estimait qu'avant d'en arriver à de tels changements, il fallait procéder par « étapes » et considérer « entre toutes les réformes possibles [...] celles qui sont immédiatement ou très prochainement réalisables »⁹²². La refonte des mécanismes constitutionnels apparaissait comme la voie la plus immédiatement praticable aux yeux d'un rénovateur comme Charles Benoist davantage que

⁹¹⁷ *Ibid.*, p. 142-143.

⁹¹⁸ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 34.

⁹¹⁹ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1914, *op. cit.*, p. 43. L'usage de cette expression par Charles Benoist précéderait donc, dans les textes, celle faite par Raymond Carré de Malberg dans *La loi, expression de la volonté générale : étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, en 1931.

⁹²⁰ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 34.

⁹²¹ *Ibid.*, p. 35-36

⁹²² *Ibid.*, p. 9.

l'établissement d'un nouveau système des partis, ou même d'une nouvelle organisation du suffrage universel.

b – La bonne méthode pour la refonte institutionnelle

Après les premières réformes suggérées en 1893-1894, importantes, mais limitées, c'était donc à imaginer un nouvel agencement constitutionnel que Charles Benoist se consacra en priorité en présentant en 1902 un programme général d'aménagement des institutions destiné à « changer en un parlementarisme limité et régulier le parlementarisme illimité et arbitraire dont les excès discréditeraient à la fois le régime parlementaire et la République elle-même ; tout le plan d'action peut tenir dans une seconde formule : attaquer la besogne, qui sera longue et lourde, simultanément ou successivement, par le règlement, les lois et la Constitution »⁹²³. En 1914, Charles Benoist résumera ainsi son projet : « le parlementarisme absolu, dont nous mourrons, transformé en un parlementarisme constitutionnel, avec lequel on pourrait vivre »⁹²⁴.

Pour instituer ce « parlementarisme constitutionnel », Charles Benoist envisageait bien de recourir à l'emploi combiné de plusieurs moyens juridiques : constitutionnels, législatifs ou relevant du règlement des assemblées : « Par quel ordre engager et conduire cette action ? S'il y a lieu de l'entreprendre, simultanément et ou successivement, dans et par le règlement, dans et par les lois, dans et par la constitution, sera-ce simultanément, sera-ce successivement ? Et si c'est, comme en effet ce doit l'être successivement, par où et par quoi commencera-t-on ? Sera-ce par le règlement ? ou par les lois ? ou par la constitution ? *A priori*, la bonne méthode paraît être, ici comme partout, d'aller du plus simple au plus compliqué, et le plus simple paraît être de commencer par le règlement. De là une dernière question : quelles sont celles de ces réformes partielles, composantes ou constitutives de la réforme parlementaire, qui

⁹²³ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. XV.

⁹²⁴ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1914, *op. cit.*, p. 43.

peuvent se faire par voie de modification au règlement ; celles qui exigent une loi ; et celles qui ne peuvent être faites qu'en révisant la constitution ? »⁹²⁵.

Dans la préface qu'il donna en 1906 à l'ouvrage de Félix Moreau et Joseph Delpech : *Les règlements des Assemblées législatives*⁹²⁶, Charles Benoist insistait, en effet, sur l'importance du rôle joué par les règlements des assemblées législatives dans le fonctionnement des régimes parlementaires, se référant au *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* d'Eugène Pierre : « Le règlement remarque Eugène Pierre n'est en apparence que la loi intérieure des assemblées, un recueil de prescriptions destinées à faire procéder avec méthode une réunion où se rencontrent et se heurtent beaucoup d'aspirations contradictoires. En réalité, c'est un instrument redoutable aux mains des partis ; il a souvent plus d'influence que la Constitution elle-même sur la marche des affaires publiques : aussi les constitutions elles-mêmes ont-elles maintes fois retenu des articles qui, par leur nature, étaient purement règlementaires (Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 2^e édition, n° 445, p 490) ». Charles Benoist concluait cette préface en insistant sur « deux déformations, deux déviations » de la pratique des assemblées qu'il conviendrait de réformer : « La Chambre française pousse jusqu'à l'abus et jusqu'à l'absurde le sans-gêne avec lequel elle traite son ordre du jour [...] Ensuite, elle joue vraiment trop des "projets de résolution", qui ont le double inconvénient de n'être pas prévus, de n'être pas nommés, de n'être pas connus dans le règlement, et ce qui est pis, dépourvus qu'ils sont de toute sanction, et vides de toute force, d'abaisser au rôle d'un Conseil général qui ne peut qu'émettre des vœux une assemblée souveraine qui peut faire des lois »⁹²⁷.

B – La rationalisation du parlementarisme selon Charles Benoist

Les mécanismes de rationalisation préconisés par Charles Benoist pour surmonter la « crise du parlementarisme » avaient vocation à s'exercer à un double

⁹²⁵ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, op. cit., p. XVII.

⁹²⁶ F. Moreau et J. Delpech, *Les Règlements des Assemblées législatives*, Giard et Brières Éditeurs, 1906.

⁹²⁷ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, op. cit., p. XXXIX.

niveau : aussi bien à celui des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement (1) qu'à travers une rationalisation « par en haut » du parlementarisme (2)

1 – La rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées

La rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement conçue par Charles Benoist devait se déployer sur le plan de la procédure législative (a) comme sur celui des modalités de la mise en cause de la responsabilité ministérielle (b).

a – Le choix de limiter le Parlement dans sa fonction législative

Aux débuts des années 1890, il importait aux yeux de Charles Benoist, de limiter le Parlement dans sa fonction législative⁹²⁸, dont il avait fait un mauvais usage. Sa réflexion se développait d'abord sur un plan historique. Le publiciste libéral accusait la Révolution d'avoir « faussé le principe du régime parlementaire »⁹²⁹ au lieu d'avoir cherché à « perfectionner notre régime parlementaire français, le régime des Etats-Généraux, l'adapter aux idées modernes, la Révolution fit passer le Parlement au premier rang, elle l'investit de la puissance législative, et puis elle y mêla le pouvoir exécutif, et puis la Convention finit par réunir tous les pouvoirs. C'était logique ; on proclamait que rien n'était au-dessus de la loi : personne ne pouvait être au-dessus de ceux qui faisaient la loi »⁹³⁰.

Pour Benoist, le Parlement aurait dû être cantonné à son « droit primordial de contrôle ». Mais, « les Chambres n'eussent exercé qu'accessoirement les fonctions législatives ou mieux encore n'eussent fait que donner à la législation qui leur fût venue toute prête, sanction, vie et force exécutoire. En aucun cas, elles n'eussent été chargées

⁹²⁸ Charles Benoist, souhaite abaisser le nombre de députés et de sénateurs et ramener aux cinq mois prévus par la Constitution les sessions annuelles de la Chambre des députés : *Sophismes op. cit.*, p. 252 et 254

⁹²⁹ C. Benoist, *Sophismes op. cit.*, p. 249-250.

⁹³⁰ *Ibid.*, p. 248.

de l'élaborer elle-même, tâche compliquée dont elles sont incapables »⁹³¹. C'était bien au pouvoir exécutif que devrait revenir, selon Benoist, l'initiative des lois. Il considérait, en effet, que déjà exercée de façon « médiocre » et « impulsive » par le « parlementarisme bourgeois » du XIX^e siècle, la fonction législative ne pourrait qu'être exercée de façon plus mauvaise encore, à l'avenir, par « le parlementarisme ouvrier »⁹³².

Par conséquent, le publiciste libéral proposait, au sein d'un régime parlementaire maintenu, mais « modifié », d'« enlever aux Chambres l'initiative et la préparation des lois »⁹³³ pour les rendre au gouvernement et, plus particulièrement, au Conseil d'État, organe « d'une aptitude à la législation et d'une capacité de travail admirables »⁹³⁴. Les textes préparés par le pouvoir exécutif seraient soumis aux Chambres « qui en prononceraient l'adoption ou le rejet, mais sans pouvoir les amender, ou bien, si elles les amendaient, les lois devraient revenir devant le Conseil d'État, pour s'assurer que les remaniements successifs n'ont pas introduit dans un coin du texte une contradiction avec ce texte même ou avec d'autres lois »⁹³⁵. Les Chambres garderaient, toutefois, la possibilité d'inviter le gouvernement « par des motions expresses »⁹³⁶ à proposer des projets de loi dans différents domaines. En 1902, Charles Benoist insistait toujours sur la nécessité « d'associer le plus possible à l'œuvre législative un grand Conseil d'État légisprudent »⁹³⁷ qu'il s'agirait de « débarrasser [...] du fardeau de sa juridiction contentieuse [en le rendant] à sa mission naturelle »⁹³⁸ de conseiller du gouvernement.

Dans le domaine budgétaire, Charles Benoist réclamait que seul le gouvernement puisse avoir l'initiative des dépenses, afin que « les Finances et les Travaux publics [soient] défendus des exigences parlementaires »⁹³⁹.

⁹³¹ *Ibid.*, p. 250.

⁹³² C. Benoist, *La Politique*, *op. cit.*, p. 206.

⁹³³ *Ibid.*, p. 208.

⁹³⁴ C. Benoist, *Sophismes* *op. cit.*, p. 251.

⁹³⁵ C. Benoist, *La Politique*, *op. cit.*, p. 208.

⁹³⁶ *Ibid.*, p. 209.

⁹³⁷ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 46.

⁹³⁸ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. XXXVIII.

⁹³⁹ *Ibid.*, p. XVI.

b – Un aménagement original de la responsabilité ministérielle

En matière de mise en œuvre de la responsabilité ministérielle, la réforme proposée par Benoist était singulière dans le régime républicain. Sur la participation du gouvernement au travail des assemblées d'abord, Charles Benoist estimait « qu'il ne faut pas que tous les ministres soient tous les jours en contact avec les Chambres »⁹⁴⁰. Pour cette raison notamment, il réclame « qu'il y ait incompatibilité entre le mandat de sénateur ou de député et la fonction de ministre »⁹⁴¹, mais aussi de réorganiser les modalités de la présence gouvernementale au Parlement. Charles Benoist demandait, en ce sens, que « les ministres – sauf un peut-être, le ministre parlant et politique – [soient] toujours choisis hors des Chambres »⁹⁴². Anticipant la règle d'incompatibilité posée à l'article 25 de la Constitution de 1958, il indique : « En conséquence, tout sénateur ou député nommé ministre ou sous-secrétaire d'État sera réputé démissionnaire de son mandat, par le seul fait de son acceptation des fonctions de ministre ou de sous-secrétaire d'État... Sorti du ministère, il ne pourra être réélu au Sénat avant le renouvellement de sa série, ni à la Chambre avant le renouvellement de la législature. De cette façon, on conciliera tout et l'on gagnera tout : on aura moins de concurrence, partant plus de stabilité ministérielle, et partant plus de tranquillité parlementaire, plus de solidarité gouvernementale, plus de sécurité politique »⁹⁴³.

Par conséquent, Charles Benoist suggérait donc de ne désigner qu'« un seul ministre parlementaire, un seul ministre parlant, par qui s'établiraient et s'entretiendraient les relations nécessaires entre l'exécutif et le législatif, ministre du Président auprès des Chambres, responsable à la fois devant lui et devant elles »⁹⁴⁴. Benoist soulignait que ce « ministre parlementaire » pourrait être « assisté, au besoin, pour la discussion, de commissaires techniques »⁹⁴⁵. Toutefois, à l'inverse de la pratique du Second Empire entre 1863 et 1869⁹⁴⁶, ce « ministre parlementaire » serait

⁹⁴⁰ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 25.

⁹⁴¹ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. XVI.

⁹⁴² C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 30-31.

⁹⁴³ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. XXVII.

⁹⁴⁴ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 29-30.

⁹⁴⁵ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. XXV.

⁹⁴⁶ Voir E. Anceau, *L'Empire libéral op. cit.*, p. 189 et s.

bien responsable devant les chambres, mais il serait quasiment l'unique ministre à l'être. En effet, Benoist demandait de restreindre la mise en œuvre de la responsabilité « à un seul ministre dirigeant ou à un tout petit nombre de ministres politiques, les autres étant surtout les chefs des grandes administrations, et comme tels, pour éviter avec les compétitions les compromissions et profiter des compétences, pris parmi les spécialistes, dans les administrations même »⁹⁴⁷.

Ce mécanisme de responsabilité des « ministres politiques » permettrait, selon Benoist, de rendre « la responsabilité ministérielle moins illusoire devant le chef de l'État et moins diffuse devant le Parlement »⁹⁴⁸. L'existence de ministres non responsables devant le Parlement constituerait, ainsi, une entorse au principe de la responsabilité ministérielle, dont Benoist paraît se satisfaire : « Ainsi, ramenée au minimum essentiel et indispensable du régime parlementaire, qui en est aussi le maximum possible et supportable, la France reviendrait à un régime qui soit véritablement un régime, c'est-à-dire un gouvernement ». Car, Benoist ne voyait que des avantages à l'établissement de ce dispositif : « ainsi précisée et comme personnalisée, la responsabilité ne se vaporiserait, ne se volatiliserait plus ; elle se condenserait, se concentrerait, de fictive, deviendrait effective »⁹⁴⁹.

2 – Une rationalisation du parlementarisme exercée à un double niveau

Telle que conçue par Charles Benoist, la rationalisation « par en haut » du parlementarisme avait vocation à être mise en œuvre par une Cour Suprême (a), et c'est là l'un des apports les plus originaux de la réflexion du député de Paris, ainsi que par le chef de l'État (b).

a – « Limiter le parlementarisme » par le droit – Le rôle attribué à la Cour Suprême par Charles Benoist

⁹⁴⁷ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 46.

⁹⁴⁸ Ayant vocation à s'appliquer dans un système dualiste, on peut souligner que ce mécanisme de responsabilité aboutirait à donner au seul Président de la République la possibilité de révoquer ceux que l'on pourrait qualifier de ministres *administrateurs*.

⁹⁴⁹ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 30.

En 1902, Charles Benoist distinguait trois « moyens »⁹⁵⁰ possibles pour remédier au « parlementarisme illimité »⁹⁵¹ : « Le parlementarisme, au sens vulgaire du mot, peut être limité : *despotiquement*, comme sous l'Empire, par l'abolition des prérogatives traditionnelles, ou par l'absence de sanction aux blâmes et aux remontrances de la Chambre ; *populairement*, comme en Suisse, par le référendum ; *juridiquement*, comme aux États-Unis, par une Cour Suprême »⁹⁵². Le dernier moyen avait la « préférence » de Charles Benoist. Il allait y consacrer de larges développements, mais il suggérait d'examiner la possibilité de combiner moyen juridique et moyen populaire : « Le meilleur moyen de limiter le parlementarisme, c'est le juridique, sous réserve de voir s'il ne se combinerait pas au besoin avec le second, le populaire. Cour suprême et référendum : un frein en haut, un frein en bas, le parlementarisme serait véritablement limité, mais comme le référendum effraye encore ceux qui n'ont pas eu l'occasion de constater que, loin d'être un instrument de révolution, c'est au contraire un instrument de conservation presque à outrance, ou ceux qui craignent que, par une sorte de fatalité historique, le référendum sur une chose ne tourne toujours en France à un plébiscite sur une personne ; comme, aussi bien, le frein d'en haut serrerait assez fort et, en danger de déraillement, pourrait enrayer le parlementarisme, tenons-nous en à la Cour Suprême ». La proposition de Charles Benoist « de créer en France une Cour Suprême, imitée plus ou moins exactement de celle des États-Unis »⁹⁵³ répondait d'abord à sa volonté d'encadrer la place excessive du Parlement au sein des institutions. Mais le libéral Benoist entend aussi protéger les libertés des citoyens contre les actes tant du pouvoir législatif que du pouvoir délibérant.

Dans la nécessité de rééquilibrer le jeu entre les pouvoirs, Charles Benoist renouait, en partie, avec l'idée de Benjamin Constant d'instituer un pouvoir neutre et préservateur entre le pouvoir exécutif et les assemblées. Il faisait d'ailleurs directement référence à Constant et à sa conception du pouvoir modérateur : « Benjamin Constant s'inquiétait

⁹⁵⁰ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, op. cit., p. 44.

⁹⁵¹ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, op. cit., p. 34.

⁹⁵² C. Benoist, *La réforme parlementaire*, op. cit., p. 44-45.

⁹⁵³ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, op. cit., p. 36-37.

de ce que pourrait être, hors de l'État monarchique, "le pouvoir modérateur, le pouvoir judiciaire des autres pouvoirs". Et il ne le trouvait pas, ou plutôt, comme il le trouvait dans le roi, et qu'il y avait le roi, il ne le cherchait plus... Mais nous, qui sommes obligés de nous mouvoir hors de l'État monarchique, nous sommes par là même contraints de le chercher, et nous le trouvons où la démocratie américaine l'a trouvé, dans une Cour Suprême »⁹⁵⁴.

Charles Benoist entendait bien faire de cette Cour suprême tout à la fois le plus haut degré de la juridiction administrative et une juridiction constitutionnelle : « Nous trouverons en elle, en cette Cour Suprême, "le pouvoir judiciaire des autres pouvoirs", la Cour de justice qui, au lieu et place du Conseil d'État, "statuera souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative". La voilà, la juridiction certaine, la juridiction souveraine, composée de membres inamovibles et inaccessibles à la faveur comme à la crainte, à laquelle nous confierons le dépôt sacré de nos droits et de nos libertés ; qui sera comptable envers nous des garanties constitutionnelles ; et qui, par conséquence, jugera les lois mêmes en les comparant, en les confrontant, en les conformant à la constitution »⁹⁵⁵.

Établissant la Cour Suprême comme juridiction constitutionnelle, Benoist devait préciser le champ des normes applicables dans l'exercice de cette mission : « Pour [que la Cour suprême] garde la Constitution et avec elle les droits et les libertés des citoyens, le moins, c'est que ces libertés et ces droits soient inscrits dans la Constitution, c'est qu'il y ait une Constitution. Nous, Français, nous n'en avons pas, car les trois lois de 1875, à elles trois, n'en font pas une »⁹⁵⁶. Aussi, pour Charles Benoist : « Ce n'est pas assez d'admirer la Déclaration des droits de l'Homme : je demande qu'elle soit constitutionnalisées ; qu'elle fasse partie intégrante de la Constitution, et qu'une Cour Suprême soit chargée de veiller à ce que rien ne puisse être fait par le législateur, au moyen de la loi, qui soit en opposition avec elle »⁹⁵⁷.

Quant à la composition de la Cour Suprême, selon Benoist, « il faudrait seulement [qu'elle] fût peu nombreuse, spécialisée, permanente. Peu nombreuse : neuf membres, comme la Cour Suprême des États-Unis ou comme le Tribunal fédéral

⁹⁵⁴ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, op. cit., p. XXXIX.

⁹⁵⁵ *Ibid.*, p. XL.

⁹⁵⁶ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, op. cit., p. 44.

⁹⁵⁷ *Ibid.*, p. 45.

suisse ; spécialisée, pour que son autorité fût incontestable et demeurât entière ; permanente, inamovible et même, dans la mesure où la perpétuité peut être de ce monde, perpétuelle : ces trois qualités, afin de lui assurer l'essentielle vertu, une indépendance vraiment souveraine »⁹⁵⁸. Les membres de la Cour Suprême seraient nommés initialement par le Gouvernement. Puis, « une fois nommée, à chaque vacance, la Cour Suprême se compléterait [...] par cooptation [...] Elle élirait elle-même ses membres »⁹⁵⁹. Benoist envisageait aussi la possibilité d'une élection des membres de la Cour Suprême « soit par les Cours d'appel, soit par toute la magistrature, soit par un collège mixte, où participeraient quelques-uns des grands corps de l'État »⁹⁶⁰.

Cette Cour Suprême pourrait être saisie par les citoyens : « Si la Cour Suprême « agissait *motu proprio* et rendait des décisions de principes, elle entrerait en conflit avec les Chambres et compliquerait d'un quatrième pouvoir le jeu déjà embrouillé des trois autres [...] Elle attendrait donc qu'elle fût saisie par la plainte d'un citoyen lésé, et ne rendrait qu'une décision d'espèce, sur cette seule plainte et pour ce citoyen seul. Mais qui ne voit que lorsqu'elle se serait prononcée sur un certain nombre de plaintes dans la même espèce, la loi qu'elle aurait déclarée inapplicable à tel citoyen, et à tel autre encore, serait inapplicable à tous et caduque de fait ? »⁹⁶¹.

Élu député, Charles Benoist devait déposer le 28 janvier 1903 une proposition de loi tendant à instituer une Cour Suprême pour connaître des atteintes portées aux droits et libertés des citoyens⁹⁶². Ce texte ne fut pas examiné par la Chambre des députés : « J'eus beau dire et beau faire, pendant dix-sept ans. En dix-sept ans, bien que j'offrisse de fournir le rapport tout fait, et de le soutenir moi-même devant la Chambre, je ne pus obtenir ni que ma proposition de loi fût examinée, ni que la Commission désignât un rapporteur »^{963 964}.

⁹⁵⁸ *Ibid.*, p. 40-41.

⁹⁵⁹ *Ibid.*, p. 41.

⁹⁶⁰ *Ibid.*, p. 41-42.

⁹⁶¹ *Ibid.*, p. 45.

⁹⁶² E. Maulin, « Réforme de l'État et contrôle de constitutionnalité des lois sous la III^e République, Charles Benoist et Jacques Bardoux », in *Aux origines du contrôle de constitutionnalité*, D. Chagnollaud (dir.), Éditions Panthéon-Assas, 2003, p. 55 et s.

⁹⁶³ C. Benoist, *Souvenirs*, t. III, 1902-1933, Plon, 1934, p. 351.

⁹⁶⁴ De la même manière, l'ambition de Charles Benoist de réformer le Règlement de la Chambre n'aboutit pas. « On ne commença même pas par le règlement ; on ne fit rien du tout. Le gardien jaloux de ses absurdités, M. Eugène Pierre, secrétaire général de la Présidence de la Chambre, ne permit point

En réalité, conçue comme un « frein » au « parlementarisme illimité », la Cour Suprême imaginée par Charles Benoist avait davantage vocation à exercer la mission de gardien de la Constitution à la demande et au profit de citoyens que celle d'un organe régulateur entre les pouvoirs publics. Malgré la référence affichée à la notion de « pouvoir modérateur », la Cour suprême dont il réclamait l'instauration, n'exercerait pas vraiment les prérogatives confiées au « pouvoir neutre » par Benjamin Constant. Il convient donc d'examiner si le chef de l'État au sein des institutions conçues par Benoist pourrait assumer lui-même en tant que « pouvoir neutre » une fonction de rationalisation « par en haut » du parlementarisme.

b – La question d'une rationalisation du parlementarisme exercée par le chef de l'État

La définition donnée par Charles Benoist du parlementarisme correspondait à son acception classique : « Le parlementarisme consiste essentiellement dans l'accord pour la politique et la législation entre l'exécutif et le législatif, entre le chef de l'État et le parlement, établi et maintenu par l'intermédiaire obligatoire d'un cabinet, nommé par le chef de l'État, responsable non seulement en droit, mais en fait, autrement que par une clause "de style", devant lui et devant le parlement »⁹⁶⁵. Le modèle retenu par Charles Benoist renvoyait donc bien à un modèle dualiste, un modèle dualiste traditionnel.

Déjà, en 1894, Charles Benoist avait insisté sur le nécessaire renforcement du pouvoir exécutif : « Pour que l'exécutif reprenne au législatif ce que le législatif lui a indûment et irrégulièrement ôté, il faut refaire entre eux la distinction, la séparation, placer en dehors du législatif le fondement et l'origine même de l'exécutif ». C'est sur ce principe qu'étaient principalement fondées les réformes préconisées en 1902 par Charles Benoist et, d'abord, la restauration du rôle du Président de la République : « Pour rendre de la force et de la vie à l'exécutif, il faut donner en pouvoirs positifs au Président de la République, ce qui peut lui manquer en pouvoirs "imposants", ce que

que l'on dérangeât la belle collection de précédents qu'il avait, comme je le lui dis, passé ses jours nombreux à « piquer sur des bouchons ». » *Ibid.*, p. 348.

⁹⁶⁵ *Ibid.*, p. 22.

la simplicité républicaine enlève au chef de l'État en "majesté" »⁹⁶⁶. Clairement, Charles Benoist entendait conforter le chef de l'État : « Ceux qui, sachant ce qu'est la France, savent aussi ce qu'elle exigera toujours qu'on soit un peu le Président de la République française. Qu'on le veuille ou non, elle a eu Louis XIV, et il en reste plus qu'on ne croit dans la France républicaine »⁹⁶⁷.

Selon Charles Benoist : « du parlementarisme découlent tout droit ses conditions, qui regardent soit le chef de l'État, soit le ministère, soit le parlement. *Ab jove*, le chef de l'État. Il faut de toute évidence qu'ayant à choisir ses ministres, – pesez les mots : *ses ministres*, – par le fait même que ce sont ses ministres, qu'il est par eux et qu'il n'est que par eux, il soit entièrement libre dans son choix. Non moins évidemment il faut que les ministres responsables à la fois devant le chef de l'État et devant les Chambres, personnellement de leurs actes et collectivement de la conduite collective du Cabinet, soient pleinement libres dans leur délibération et dans leur action »⁹⁶⁸. Le chef de l'État, dans l'agencement constitutionnel imaginé par Charles Benoist, disposerait donc bien des prérogatives : droit de nomination et de révocation du pouvoir exécutif, droit de dissolution de la Chambre des députés, lui permettant d'exercer une rationalisation « par en haut » du parlementarisme, en tant que pouvoir modérateur et préservateur, garant de la séparation des pouvoirs.

Pour que le Président de la République puisse exercer la fonction de pouvoir préservateur et retrouver, à cette fin, la plénitude des pouvoirs fixés dans les lois constitutionnelles de 1875 : nomination et révocation des ministres, droit de dissolution, le meilleur moyen, soulignait Charles Benoist, serait de réformer le collège électoral du chef de l'État pour « placer en dehors du législatif le fondement de l'exécutif »⁹⁶⁹. Charles Benoist imputait, en effet d'abord et avant tout, aux modalités d'élection du chef de l'État la paralysie de la fonction en pratique. « Le Président de la République est frappé d'impuissance dès l'origine, et justement, à cause de son origine »⁹⁷⁰ parlementaire. « Établir ou reconnaître deux pouvoirs, l'exécutif et le législatif ; poser pour règle de leurs rapports le principe de la séparation, et faire

⁹⁶⁶ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 43-44.

⁹⁶⁷ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 21-22.

⁹⁶⁸ *Ibid.*, p. 23-24.

⁹⁶⁹ C. Benoist, *La réforme parlementaire*, *op. cit.*, p. 45.

⁹⁷⁰ C. Benoist, *Un programme*, éd. 1902, *op. cit.*, p. 20.

nommer le premier par le second ; vouloir leur mutuelle indépendance et commencer par prendre dans le législatif la base même de l'exécutif ; l'idée, en théorie pure, est étrange ; en pratique, elle est malheureuse. La contradiction ne se concilie que dans la subordination de l'un des pouvoirs à l'autre et nécessairement du pouvoir créé au pouvoir créateur »⁹⁷¹. Aussi, Charles Benoist réclamait-il que l'on donne une autre « origine » au Président de la République. « Si l'on veut qu'au lieu d'être l'image négative du Parlement, [le Président] soit l'image positive de la nation, il n'y a qu'un seul moyen, qui est de le reprendre au Parlement et de le rendre à la nation, de le détacher de lui et de le rapprocher d'elle. »⁹⁷² Rejetant le principe de l'élection du chef de l'État au suffrage universel, Charles Benoist suggère qu'il soit, désormais, élu par les conseillers généraux⁹⁷³. À aucun moment dans ses écrits, du fait de la méfiance qu'il affichait à l'égard des résultats du suffrage universel, Charles Benoist ne prit position, dans ses écrits, en faveur d'une élection populaire du chef de l'État qui aurait orienté le régime, celle vers un « modèle dualiste renouvelé »⁹⁷⁴, susceptible de faire du chef de l'État le responsable effectif de la politique étatique.

Au début du XX^e siècle, Benoist semblait donc encore croire à une réforme possible du parlementarisme français sous la forme d'un retour à une lecture dualiste des institutions de 1875 mise à mal par les conséquences la crise du 16 mai 1877. L'échec de la tentative du président Alexandre Millerand de restaurer les pouvoirs du chef de l'État au début des années 1920 semble, même s'il n'avait pas publiquement commenté celle-ci⁹⁷⁵, l'avoir amené à conclure au caractère irréformable du parlementarisme de la III^e République, décrivant en 1925, dans *La Revue des Deux Mondes*, les symptômes des « *Maladies de la Démocratie [...] la Parlementarite*,

⁹⁷¹ *Ibid.*, p. 20-21.

⁹⁷² *Ibid.*, p. 23.

⁹⁷³ C. Benoist, *La réforme parlementaire, op. cit.*, p. XLIV. Ce recours aux conseillers généraux pour participer à l'élection du chef de l'État figurait déjà dans le projet constitutionnel Thiers-Dufaure du 19 mai 1873. Nous nous permettons ici de renvoyer à notre article accompagnant la présentation du texte de ce projet : « Le projet Thiers-Dufaure du 19 mai 1873. Un exemple inachevé de syncrétisme constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 22 [<http://juspoliticum.com/article/Le-projet-Thiers-Dufaure-du-19-mai-1873-Un-exemple-inacheve-de-syncrétisme-constitutionnel-1285.html>]

⁹⁷⁴ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme, op. cit.*, p. 14. La question peut se poser dès lors que le rôle attribué au chef de l'État par Charles Benoist risquerait de soulever, rapidement, la question de sa légitimité.

⁹⁷⁵ En 1919, Charles Benoist avait renoncé à se présenter aux élections législatives et de rejoindre la diplomatie, en devenant ministre plénipotentiaire à La Haye.

l'Electoralite, le N'importequisme, la Comitardite »⁹⁷⁶. Désespérant, selon ses propres mots, de la République, Charles Benoist décidera en mars 1928 de se rallier à la monarchie⁹⁷⁷. Sur le plan des institutions, il proposera⁹⁷⁸, désormais, d'en revenir au seul régime représentatif et de rompre avec le système parlementaire. Au sommet de l'État, un roi héréditaire, chef du pouvoir exécutif, s'appuierait sur des ministres en très petit nombre, responsables uniquement devant le monarque et non plus devant la représentation nationale. Parallèlement, seraient mis en œuvre les instruments de la rationalisation « par en bas » des rapports entre le gouvernement et les assemblées, préconisés par Benoist, tels que le monopole gouvernemental de l'initiative législative, la limitation des pouvoirs financiers des assemblées ou l'encadrement très strict de leur droit d'amendement.

§ 2 – *Le Comité Bardoux pour la réforme de l'État*

Durant l'entre-deux-guerres, les tenants d'un constitutionnalisme libéral continuaient à se diviser entre les défenseurs, à l'instar de Raymond Poincaré ou de Joseph Barthélemy, d'une simple réforme parlementaire, qui permettrait de rétablir les équilibres initiaux des Lois de 1875, et les partisans d'une réforme constitutionnelle plus profonde, indispensable à leurs yeux pour refonder le régime parlementaire. Ces révisionnistes s'inscrivaient, assez largement, dans la continuité du révisionnisme libéral-conservateur de Charles Benoist du début du siècle, tout en adaptant ses préconisations aux besoins de leur temps. Davantage que les écrits de Tardieu⁹⁷⁹, les travaux du Comité Bardoux constituent le corpus le plus abouti de ce révisionnisme libéral de la fin de la III^e République.

⁹⁷⁶ C. Benoist, *Souvenirs*, t. III, *op. cit.*, p. 477.

⁹⁷⁷ *Ibid.*, p. 479 : « je me suis rallié à la Monarchie, lorsque et parce que j'ai désespéré de la République ».

⁹⁷⁸ C. Benoist, *Les lois de la politique française*, *op. cit.*, et « Ce que pourrait la Monarchie », *La Revue Universelle* du 1^{er} juillet 1932, p. 19 et s.

⁹⁷⁹ Dans *L'Heure de la décision, La réforme de l'État, Le Souverain captif* et *La profession parlementaire*, Tardieu n'avait pas présenté de projet véritablement détaillé de révision des Lois constitutionnelles de 1875. Ce devait être l'objet du cinquième de *La révolution à refaire, Les issues possibles* qu'il n'a jamais pu écrire.

Le Comité technique pour la rédaction des textes constitutionnels et législatifs, susceptibles d'assurer, dans le cadre de la République, le redressement des institutions libres et des services publics a été fondé au printemps 1934 à l'initiative de Jacques Bardoux⁹⁸⁰, membre de l'Institut. Il est souvent désigné sous le nom de *Comité Bardoux* et ses travaux seront publiés en 1936 sous la signature de Jacques Bardoux lui-même et sous le titre : *La France de demain, son gouvernement, ses assemblées – sa justice*⁹⁸¹. Ce Comité intervenait à titre privé pour conduire un vaste travail de réflexion dans le cadre du débat sur la réforme de l'État relancé par la constitution du gouvernement Doumergue le 9 février 1934. Les premiers travaux du Comité Bardoux⁹⁸², consacrés en priorité à la révision constitutionnelle, ont été présentés à la fin du mois d'octobre 1934. La tentative de révision constitutionnelle enterrée après la démission du gouvernement Doumergue le 8 novembre, le Comité Bardoux allait néanmoins poursuivre ses travaux et les élargir à l'organisation administrative et judiciaire du pays avant leur publication en 1936. C'est principalement Jacques Bardoux qui a animé et orienté les travaux du Comité⁹⁸³. Joseph Barthélemy et Boris Mirkine-Guetzévitch ont peu participé, de leur propre aveu, aux travaux du Comité. Ils s'en désolidarisèrent d'ailleurs, en partie, dans leur préface à *La France de demain*.

⁹⁸⁰ Le publiciste Jacques Bardoux était le fils d'Agénor Bardoux, député du Puy de Dôme, ministre des cabinets Buffet et Dufaure en 1875-76 et 1877-1879, personnalité majeure du Centre-Gauche au début de la III^e République. En 1899, Jacques Bardoux avait épousé Geneviève Georges-Picot, fille de Georges Picot, secrétaire perpétuel de l'Institut, ancien collaborateur d'Armand Dufaure et d'Alexandre Ribot, incarnation de la tradition du libéralisme conservateur. Ancien élève d'Oxford, Jacques Bardoux était un grand admirateur des institutions britanniques auxquelles il a consacré plusieurs ouvrages. Professeur à l'École libre des sciences politiques, Jacques Bardoux participa à plusieurs groupes de réflexion qui préconisaient une rénovation de la démocratie française : Le groupe de l'Énergie française, l'équipe du journal d'inspiration poincariste *L'Opinion* avant la Grande Guerre, le mouvement Quatrième République, parti républicain de réorganisation nationale ou le Redressement français après 1919. Candidat malheureux à plusieurs reprises aux élections législatives et sénatoriales à partir de 1919, Jacques Bardoux sera élu sénateur du Puy-De-Dôme en 1938. C'était aussi un ami très proche d'André Tardieu. Entre-les-deux-guerres, il a publié deux essais importants sur la réforme des institutions : *Hors du marais, la route de la France* (Plon) en 1925 et *Le drame français, refaire l'État ou subir la force* (Les éditions des Portiques) au début de 1934.

⁹⁸¹ J. Bardoux, *La France de demain. Son Gouvernement, ses assemblées – sa justice*, Sirey, 1936, réédition préfacée de Gilles Le Béguec, Dalloz, 2006.

⁹⁸² Ce Comité rassemblait Jacques Bardoux, les professeurs de la Faculté de Droit de Paris Joseph Barthélemy, Gilbert Gidel, Julien Laferrière, le professeur Bernard Lavergne, les membres du Conseil d'État Alexandre Lambert-Ribot, Louis Marlio, Adolphe Pichon, Raphaël Alibert, Christian Valensi, le magistrat Ange Blondeau, l'avocat Jacques Lyon, le Secrétaire général de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris Boris Mirkine-Guetzévitch, l'industriel Ernest Mercier.

⁹⁸³ Sur les travaux du Comité Bardoux, voir la très riche préface de G. Le Béguec, à la réédition de *La France de demain*, Dalloz, 2006, p. V et s.

Le Comité Bardoux dressait le constat, classique dans la littérature constitutionnelle libérale, d'un « législatif hypertrophié » frappé par « l'abus des interpellations et la durée des sessions, les interventions individuelles dans la gestion administrative et la fréquence scandaleuses des crises ministérielles, les exigences des commissions permanentes et la gabegie des initiatives financières, le pillage du budget et les primes à l'indiscipline »⁹⁸⁴. Pour y remédier, le projet préparé par le Comité se livrait à une « synthèse, une synthèse cohérente et parfois audacieuse, entre la tradition du révisionnisme conservateur et libéral du tournant du siècle, celle, pour faire vite, d'un Charles Benoist, et les nouvelles voies explorées par la pensée juridique de l'époque, celle du “parlementarisme rationalisé”, tout spécialement »⁹⁸⁵. C'était sur deux axes principaux que ses propositions se déclinaient : une rationalisation-encadrement du Parlement « par le bas » portant principalement sur les rapports entre les pouvoirs et sur l'activité parlementaire proprement dite (A) ; une rationalisation-encadrement du Parlement « par le haut », assurée par deux institutions incarnant un pouvoir modérateur : la Présidence de la République et une Cour Suprême (B).

A – La rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement, préconisée par le Comité Bardoux

Dans le domaine de la rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées, les solutions conçues par le Comité Bardoux reprenaient, pour partie, celles imaginées par son président dans les années 1920 (1), mais elles pouvaient aller au-delà et être beaucoup plus précises sur certains points, notamment en matière budgétaire (2).

1 – Les propositions initiales de Jacques Bardoux inspirées du parlementarisme britannique

⁹⁸⁴ J. Bardoux, *La France de demain. Son Gouvernement, ses assemblées – sa justice*, op. cit., p. 9.

⁹⁸⁵ G. Le Béguec, préface à la réédition de *La France de demain*, op. cit., p. XXVIII.

Dès 1925, Jacques Bardoux réclamait la mise en place d'un véritable pouvoir primo-ministériel, proche du modèle britannique, dont il dessinera les contours plus nettement dans les années 1930⁹⁸⁶, considéré comme l'élément moteur du régime parlementaire. Rebaptisé « Premier ministre », le chef du gouvernement « doit être un ministre sans portefeuille. Il se consacre à administrer la France ; il en est l'administrateur-délégué. Il trace à ses ministres une tâche et contrôle leur gestion. Il trace à la majorité un programme et dirige ses délibérations »⁹⁸⁷. Jacques Bardoux reprendra en 1934 cette idée d'une chef du gouvernement qui « dirige les travaux et limite les votes du Législatif. Il gouverne »⁹⁸⁸.

Pour Jacques Bardoux, « la Chambre française n'a ni procédure rigoureuse, ni partis organisés, ni autorité présidentielle, ni direction ministérielle. Elle connaît, à la fois, le morcellement des groupes et les impulsions des foules. Elle peut tout discuter et tout bouleverser »⁹⁸⁹. Ainsi, réclamait-il d'« organiser et limiter le travail du Parlement »⁹⁹⁰. Il préconisait « des sessions plus courtes et des séances plus espacées », l'interdiction de « toute initiative parlementaire en matière de dépenses », une meilleure « discipline » et une véritable « préparation des débats »⁹⁹¹. À ses yeux, c'était bien au chef du gouvernement qu'il revenait de diriger le Parlement comme en Grande-Bretagne, « le leader de la majorité, un monarque plébiscité, dresse les ordres du jour, fixe la durée des sessions, arrête les débats, dicte les votes »⁹⁹². Bardoux souhaitait, en effet, donner au chef du gouvernement les moyens de « préparer, aiguillonner et clore »⁹⁹³ les discussions parlementaires. Il suggérait que « le Premier ministre, chef de la majorité et, en cas d'absence, le ministre de la Justice dirigent les débats. Au début de chaque session, le président du Conseil, après accord avec son parti et après avoir entendu les représentants de l'opposition, dressera le programme du travail législatif. Il est affiché et publié. Une séance par semaine est réservée aux

⁹⁸⁶ Voir notamment : J. Bardoux, « Le redressement du pouvoir exécutif et le métier de Premier ministre », *La Revue de Paris*, 1^{er} février 1934, p. 506 et s.

⁹⁸⁷ J. Bardoux, *Hors du marais op. cit.*, p. 90.

⁹⁸⁸ J. Bardoux, *Le drame français, op. cit.*, p. 83.

⁹⁸⁹ J. Bardoux, *Hors du marais op. cit.*, p. 85.

⁹⁹⁰ *Ibid.*, p. 80.

⁹⁹¹ *Ibid.*, p. 80.

⁹⁹² *Ibid.*, p. 83.

⁹⁹³ *Ibid.*, p. 91.

interpellations et une heure par séance aux questions. Pour chaque débat, les partis désignent deux orateurs. Ils ne montent à la tribune que dans la discussion générale »⁹⁹⁴.

Dans le domaine budgétaire, Jacques Bardoux demandait d'organiser rigoureusement la discussion du budget en introduisant dans le règlement des deux assemblées quatre articles qui permettraient de « réserver à l'Exécutif l'initiative des dépenses et des recettes et au Législatif le droit de repousser, réduire et contrôler ; de préciser que le Budget dépenses et le Budget recettes, – œuvres exclusivement gouvernementales, – seront examinés, avant d'être votés, par les Assemblées, siégeant en Commission plénière, sous la présidence du Bureau et avec la collaboration des Rapporteurs de la Commission des Finances ; de fixer le nombre et la date des séances et des scrutins, au cours desquels les chapitres essentiels seront examinés et votés, en temps utile, pour que les Caisses soient remplies et les services assurées ; d'organiser et d'outiller pour le labour législatif et pour des tâches différentes, l'opposition comme la majorité ; de limiter le nombre des fractions de partis et d'interdire la formation de groupes d'intérêts »⁹⁹⁵.

Enfin, Jacques Bardoux proposait de rationaliser la mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale : les « votes de méfiance, déjà plus rares dans un Parlement organisé et avec des partis homogènes, ne doivent pas être des votes de surprise. La motion de blâme ne sera discutée que quarante-huit heures au moins, après avoir été déposée et rapportée : elle sera votée par appel nominal, à la tribune »⁹⁹⁶. Ces propositions devaient naturellement inspirer largement les travaux du Comité.

2 – Les mécanismes de rationalisation « par en bas » retenus par le Comité Bardoux

⁹⁹⁴ *Ibid.*, p. 81.

⁹⁹⁵ *Ibid.*, p. 67-68.

⁹⁹⁶ *Ibid.*, p. 91-92.

C'était à un nouvel agencement de l'ensemble des institutions⁹⁹⁷ que s'attacha en priorité le Comité Bardoux. En effet, aux yeux de ses membres⁹⁹⁸, « la restauration de l'Exécutif demeure inséparable de la restauration du Législatif. Et il est absolument chimérique de penser, qu'il sera possible, pour un Premier Ministre, qu'il soit G. Doumergue, P.-E. Flandin, Pierre Laval ou André Tardieu, de redresser les armatures de l'Exécutif, de changer les méthodes de ses services, de renouveler les cadres et les administrations, si les Assemblées politiques et locales ne sont pas d'abord libérées, limitées et outillées »⁹⁹⁹. À côté de la restauration du pouvoir exécutif, le Comité préconisait aussi une rénovation profonde des méthodes de travail des Chambres, inspirée des réflexions initiales de Jacques Bardoux, sur les sessions, les commissions, la procédure budgétaire, l'expertise extérieure ou les interpellations. Élément fondamental, le Comité réclamait que les dispositions les plus emblématiques de cette réforme soient inscrites dans la Constitution et, par conséquent, leur respect garanti par la Cour Suprême.

Les propositions du Comité portaient d'abord sur les sessions du Parlement. Leur durée serait réduite à deux périodes de trois mois : « Le fait que les deux Assemblées siègent, aujourd'hui, pour ainsi dire en permanence, a des inconvénients graves pour le travail du Gouvernement et pour l'administration du pays. Six mois de session par an semblent un maximum à ne pas dépasser »¹⁰⁰⁰. Le Président de la République pourrait convoquer des sessions extraordinaires si la demande en est faite par une majorité des deux tiers des membres composant la Chambre des Députés ou bien en cas d'extrême urgence¹⁰⁰¹. Innovation constitutionnelle, le Comité propose que ces dispositions relatives aux sessions parlementaires soient effectivement inscrites dans la Constitution.

Pour ce qui concerne les commissions permanentes, le Comité, assez critique sur leur travail, considérait qu'elles n'éclairaient pas assez le Parlement. « Elles ne sont

⁹⁹⁷ Il convient aussi de préciser que, pour garantir le bon fonctionnement du régime parlementaire, le Comité proposait un nouveau mode de scrutin des députés « au suffrage universel, avec vote féminin, familial et obligatoire, au scrutin de liste départemental, avec report des voix non représentées, dans le cadre départemental, sur des listes nationales de partis », *ibid.*, p. 32.

⁹⁹⁸ La compétence technique de plusieurs membres du Comité Bardoux et leur connaissance profonde des méthodes parlementaires expliquent le degré de précision des solutions proposées.

⁹⁹⁹ J. Bardoux, *La France de demain. Son Gouvernement, ses assemblées – sa justice*, *op. cit.*, p. 29.

¹⁰⁰⁰ *Ibid.*, p. 81-82.

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, p. 86.

d'ailleurs pas sans danger. Elles assurent, parmi les Parlementaires, une sélection, qui n'est pas toujours celle des plus aptes et des plus compétents, mais la promotion des intrigants et des bavards. Elles transforment une section des Assemblées politiques en une sorte de Ministère hydrocéphale. Elles paralysent mieux, qu'elles ne contrôlent. Elles accroissent l'instabilité, plus qu'elles n'assurent l'efficacité des Administrations ». Toutefois, le Comité ne proposait pas de les supprimer, mais de « réduire le nombre de ces Comités vastes et permanents » et de créer, le cas échéant, « des Commissions d'études, provisoires et spéciales »¹⁰⁰². Ces propositions n'étaient pas déclinées dans les projets de loi constitutionnelle et de loi simple présentés dans *La France de demain*. Probablement, parce que le Comité estimait qu'elles devraient figurer plutôt dans les règlements des assemblées.

Le Comité insistait également sur un certain nombre de propositions sur la conduite des débats budgétaires allant au-delà des premières préconisations de Jacques Bardoux en 1925 et, dans leur ensemble, très favorables au gouvernement : « Conformément à la pratique anglaise justifiée par ses résultats, seul le Gouvernement [aurait] désormais l'initiative des demandes de crédits et des lois de finances »¹⁰⁰³. En outre, le Comité réclamait que « le Gouvernement [ait] le droit d'exiger, que toute demande de crédits ou tout article de la Loi des Finances, pour lequel il réclame l'urgence, soit transmise, par la Commission des Finances, à la Chambre, dans le délai maximum de huit jours et fasse l'objet, devant l'Assemblée, d'un débat d'une durée maximum de quinze jours »¹⁰⁰⁴. Le Comité demandait aussi que, dans le « cas où le budget n'aurait pas été voté, durant les six mois annuels de la session, le budget en cours serait automatiquement prorogé d'un an. Le Sénat serait habilité à voter, à lui seul, les dépenses et les recettes nouvelles, qui auraient un caractère d'urgence »¹⁰⁰⁵. Pour le Comité, toutes ces dispositions sur la procédure budgétaire devaient être directement inscrites dans la Constitution.

Le Comité Bardoux suggérait parallèlement d'adopter une procédure originale pour le travail de la commission des Finances étant donné la nature spécifique des

¹⁰⁰² *Ibid.*, p. 18.

¹⁰⁰³ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰⁰⁴ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*, p. 82.

textes budgétaires. Sur les projets de loi de Finances, les propositions « émanant de la commission des Finances ou de l’initiative parlementaire seront considérées comme des amendements »¹⁰⁰⁶ et soumises à l’évaluation du Conseil d’État ou du Conseil National Économique. Le Comité souhaitait aussi que les Chambres siègent « en Commission plénière pour l’examen du budget ». Insistant sur le recours à une expertise extra-parlementaire, peu usitée depuis les débuts de la III^e République, le Comité préconisait que, désormais, aucun projet, aucune proposition de loi, aucun amendement à ces projets ou propositions de loi ne pourrait être présenté aux Chambres, sans être accompagné d’un rapport du Conseil d’État et, au cas où des dispositions d’ordre économique y figureraient, du Conseil National Économique. Si les textes en cause comportaient directement ou indirectement une dépense nouvelle, le Conseil d’État devrait évaluer cette dépense pour le présent ou pour l’avenir. Ces textes ne pourraient être votés que s’ils prévoyaient des recettes de nature à couvrir les dépenses envisagées¹⁰⁰⁷.

Sur la question de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle, le Comité allait également au-delà des premières préconisations de Jacques Bardoux en suggérant « qu’un vote de défiance contre le Ministère ne [puisse] intervenir que si, trois jours auparavant, la demande écrite, signée d’un tiers au moins des députés, a été formulée »¹⁰⁰⁸.

B – Les instruments d’une rationalisation « par en haut » du parlementarisme, posés par le Comité Bardoux

Au-delà d’une véritable rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement, le Comité Bardoux s’était attaché à définir une rationalisation exercée à double niveau du parlementarisme, s’inscrivant dans un ensemble d’équilibres et de contrepoids inhérents au constitutionnalisme libéral.

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*, p. 87.

¹⁰⁰⁷ *Ibid.*, p. 37.

¹⁰⁰⁸ *Ibid.*, p. 81.

S'appuyant sur les propositions antérieures défendues par son président¹⁰⁰⁹, le Comité Bardoux a dessiné les contours d'une rationalisation « par en haut » du parlementarisme, exercée par le chef de l'État (1), mais aussi grâce à l'action d'une Cour Suprême (2).

1 – La « clef de voûte » de la « double présidence »

Conformément à l'esprit du temps, le Comité Bardoux insistait tout particulièrement dans ses travaux sur le rôle joué par le pouvoir exécutif dans le bon fonctionnement des institutions : « Dans les sociétés politiques des temps modernes, le Pouvoir Exécutif est concentré entre les mains du Chef de l'État et du Chef du ministère. Cette double présidence est la clef de voûte. Si elle fléchit, l'armature entière s'affaisse. Si elle tient, l'édifice dure »¹⁰¹⁰. Pour le Comité, « la vitalité du Pouvoir Exécutif et le fonctionnement de la Constitution Française exigeaient, avant tout, la collaboration agissante du Président de la République et du Premier Ministre ». La répartition des pouvoirs entre le chef de l'État et le chef du gouvernement, fixée par le Comité Bardoux, renvoyait à l'agencement traditionnel du parlementarisme libéral : « Le Premier Magistrat désigne. Le Premier Ministre dirige. L'un contrôle. L'autre administre. Celui-ci arbitre. Celui-là commande. Le Président de la République est le Chef de l'État. Le Président du Conseil est le chef d'une équipe. L'un est au-dessus des partis. L'autre est le leader d'une majorité ». Le Comité insistait nettement sur le fait qu'« il est impossible de restaurer, dans sa plénitude, le Pouvoir Exécutif, sans redresser la clef de voûte doublement déformée. Les pouvoirs de la Présidence de la République doivent être confirmés et vivifiés. Les pouvoirs de la Présidence du Conseil doivent être définis et organisés »¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁹ En 1925, Jacques Bardoux avait, en effet, souhaité que le président de la République puisse exercer pleinement ses prérogatives constitutionnelles, car « par nature et par la durée de son mandat, (il) reste au-dessus des partis et en contact avec la Nation, dans le cadre de la Constitution et à l'abri des ambitions personnelles » : *Hors du marais, op. cit.*, p. 89. À l'instar de Charles Benoist, il avait aussi suggéré d'encadrer l'activité parlementaire, mais aussi réglementaire du gouvernement, par la création d'une Cour Suprême chargée de faire respecter la déclaration des droits et des devoirs inscrits en tête de la Constitution républicaine » : *Ibid.*, p. 87.

¹⁰¹⁰ J. Bardoux, *La France de demain. Son Gouvernement, ses assemblées – sa justice, op. cit.*, p. 13.

¹⁰¹¹ *Ibid.*, p. 79.

Dans l'exercice d'une rationalisation « par en haut » du parlementarisme, le président de la République disposerait des prérogatives traditionnelles du chef de l'État : nomination du Premier ministre, dissolution et référendum. Toutefois, suivant l'évolution moniste de beaucoup de régimes parlementaires contemporains, la mise en œuvre de ces prérogatives serait davantage conditionnée par une demande gouvernementale.

Le Président de la République continuerait à désigner le chef du gouvernement, rebaptisé « Premier ministre », et cela, comme le Comité le précisait, « sans contreseing ministériel » et « pour la durée de la législature, sous réserve des votes de défiance ». Toutefois, inflexion par rapport aux propositions de Charles Benoist, c'était dans la perspective d'une évolution en partie moniste du régime parlementaire que s'inscrivaient les réflexions du Comité. Ces dernières ne prévoyaient pas, en effet, la possibilité pour le chef de l'État de révoquer le chef du gouvernement. En outre, elles précisait que, « dans un délai de sept jours, ce dernier devra obtenir de la « Chambre de confirmer sa nomination et de celles de ses ministres par un vote de confiance »¹⁰¹².

Dans l'exercice de sa mission de régulation, le chef de l'État disposerait également de deux prérogatives essentielles : le droit de dissoudre les Chambres et la possibilité de recourir au référendum soit à propos d'un « projet de loi déposé par le Gouvernement et rejeté par les Chambres, soit sur une loi votée par elles contre l'avis du Gouvernement, soit sur le principe d'une réforme ». Le recours au référendum renvoyait donc bien à l'idée d'un arbitrage populaire sur l'adoption ou le rejet d'un texte de loi mis en action par le chef de l'État. Les armes de la dissolution et du référendum ne pourraient être actionnées par le chef de l'État que « sur demande du Premier ministre », et non de sa propre initiative¹⁰¹³. Toutefois, le Président resterait libre de décider de leur usage, notamment en cas de vote de défiance adopté par le Parlement contre le gouvernement. Ainsi, dans cette hypothèse, si, dans un délai de trois jours, le Premier ministre n'avait pas obtenu du Président de la République un décret de dissolution ou un décret de référendum, le gouvernement devrait démissionner¹⁰¹⁴.

¹⁰¹² *Ibid.*, p. 83.

¹⁰¹³ Le Comité précise bien que dans sa pensée, « le droit de dissoudre devrait, en fait, appartenir au Président du Conseil », *ibid.*, p. 81.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, p. 85.

Dans le système conçu par le Comité, qui restait empreint d'une forme de dualisme, le chef de l'État exercerait donc un pouvoir d'arbitrage propre allant au-delà de celui d'un souverain britannique contemporain par exemple. Pour lui permettre d'exercer pleinement ce pouvoir d'arbitrage et le soustraire à l'influence des seules Chambres, le Comité Bardoux proposait de confier son élection à un collège élargi. Le Président de la République serait élu pour dix ans, et rééligible, « par les assemblées politiques, réunies à Versailles en Assemblée nationale ; par les Conseils régionaux et par l'Institut de France, réunies en Assemblées générales au siège habituel de leurs sessions »¹⁰¹⁵.

2 – Une Cour Suprême ayant pour mission de « limiter [l']absolutisme parlementaire »

À l'instar de Charles Benoist, le Comité Bardoux considérait que l'établissement d'une Cour Suprême contribuerait efficacement à « limiter cet absolutisme parlementaire, dont les empiètements menacent chaque jour davantage les intérêts collectifs et les droits individuels et [...] organiser ce contrôle judiciaire, qui caractérise les pays de liberté et assure[r] l'équilibre des Pouvoirs »¹⁰¹⁶. Toutefois, par rapport aux propositions de Benoist, les compétences de cette Cour Suprême envisagées par le Comité Bardoux porteraient davantage sur le contrôle du respect des procédures parlementaires elles-mêmes.

Inspirée des idées du constitutionnalisme libéral du XIX^e et du début du XX^e siècle, cette Cour Suprême jouerait un rôle majeur dans la défense des libertés. Elle pourrait être saisie par la voie d'une « exception d'inconstitutionnalité [qui] pourra, désormais, être soulevée, d'office ou non, par le Ministère Public ou par les parties, devant toutes les juridictions. « La juridiction qui l'admet, sursoit à statuer, jusqu'à l'arrêt de la Cour Suprême. Elle est compétente pour « déclarer la nullité des textes législatifs, qui porteraient atteinte »¹⁰¹⁷ à des motifs d'inconstitutionnalité précisés dans la Constitution, tels que l'atteinte à la liberté de conscience et à l'égalité civile ou

¹⁰¹⁵ *Ibid.*, p. 78.

¹⁰¹⁶ *Ibid.*, p. 250.

¹⁰¹⁷ *Ibid.*, p. 70.

l'atteinte à la propriété privée¹⁰¹⁸. La Cour Suprême pourrait être consultée par les Chambres elles-mêmes sur la validité d'un projet de loi. Elle statuerait aussi sur les contentieux électoraux relatifs à l'élection des députés et des sénateurs, comme sur les attentats commis contre la sûreté intérieure de l'État et sur la mise en accusation d'un Président ou d'un Ministre.

Innovation importante proposée par le Comité Bardoux, l'« atteinte aux règles de procédure législative établies dans les textes constitutionnels »¹⁰¹⁹ figurerait expressément, parmi les « cas d'inconstitutionnalité » prévus dans les textes préparés par le Comité. Or, ces dispositions étaient nombreuses dans les textes constitutionnels proposés par le Comité¹⁰²⁰. Dans l'exercice de cette compétence, la Cour Suprême se rapprocherait, donc, de la mission dévolue à un véritable pouvoir neutre et préservateur, gardien de la séparation des pouvoirs.

Les membres de la Cour Suprême seraient nommés par le Président de la République, « sans le secours d'aucun autre Ministre », les premiers sur deux listes de présentations, dressées par le Conseil d'État et par la Cour de cassation, et, par la suite, en cas de vacance, sur une liste dressée par la Cour elle-même. »¹⁰²¹

Le Comité Bardoux préconisait donc clairement de réserver un rôle majeur à la Cour Suprême au sein des institutions. Après avoir énuméré les réformes parlementaires à conduire, il soulignait, en effet : « La Constitution de la République est ainsi restaurée. L'équilibre des pouvoirs est rétabli. Et c'est à la Cour Suprême, dont le Comité Technique a dressé le Statut, qu'il appartiendra de garantir l'intangibilité de cette Charte et la stabilité de cet équilibre »¹⁰²².

Section 2 – La rationalisation à un double niveau du parlementarisme : entre modèle dualiste classique et modèle du dualisme renouvelé dans la

¹⁰¹⁸ *Ibid.*, p. 252 et s.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*, p. 253.

¹⁰²⁰ Voir *infra*.

¹⁰²¹ *Ibid.*, p. 71.

¹⁰²² *Ibid.*, p. 38.

doctrine constitutionnelle gaulliste : Le parlementarisme gouvernemental de Michel Debré

Dès son entrée à la Faculté de Droit de Paris et à l'École libre des sciences politiques en 1928, puis au Conseil d'État en décembre 1934, Michel Debré réfléchit au fonctionnement des pouvoirs publics, d'abord sous l'angle principalement de la réforme administrative, puis, à partir de la période de l'occupation sous l'angle des institutions. Dans ses différentes fonctions : auditeur au Conseil d'État en 1936, chargé de mission au cabinet de Paul Reynaud, ministre des Finances en 1938, théoricien de la réforme des institutions au sein des organisations de la Résistance, chargé de mission au cabinet du général de Gaulle, président du gouvernement provisoire entre 1944 et 1946, membre du Rassemblement du Peuple Français dès sa création en avril 1947 et cheville ouvrière de son Comité national d'études, élu au Conseil de la République à partir de 1948, il devait consacrer une large part de ses réflexions, présentées dans plusieurs ouvrages entre 1943 et 1957, et de son action politique au problème constitutionnel¹⁰²³.

La fidélité de Michel Debré au général de Gaulle n'empêchait pas ses « conceptions [constitutionnelles de] présent[er], en même temps qu'une certaine originalité, une orientation qui les rattachaient plutôt à la grande tradition du libéralisme français »¹⁰²⁴. Héritier de la tradition libérale, « Michel Debré n'accorde en définitive qu'assez peu d'attention au problème de la « forme »¹⁰²⁵ du gouvernement [...] Ce qui [lui] importe d'abord [...] c'est le mode concret d'exercice du pouvoir : c'est-à-dire les règles d'organisation de ce pouvoir, dont son aptitude à respecter et à promouvoir les libertés »¹⁰²⁶. Si Michel Debré donnait la préférence au régime parlementaire, c'est que ce dernier lui paraissait le plus adapté aux besoins immédiats

¹⁰²³ Pour une vue globale et approfondie de la pensée et de l'action politique de Michel Debré, voir notamment S. Aromatario, *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, LGDJ, 2006 et J. Perrier, *Michel Debré*, Ellipses, 2010, en sus de ses écrits et des études particulières du Professeur Frédéric Rouvillois citées *infra*.

¹⁰²⁴ F. Rouvillois, *Les origines de la V^e République*, coll. « Que sais-je ? », Puf, 1998, p. 47.

¹⁰²⁵ À plusieurs reprises, dans les années 1940, Michel Debré examine attentivement les possibilités du rétablissement de la monarchie, sous la forme d'une monarchie limitée ou d'une monarchie parlementaire, tout comme à chaque fois que se pose la question de l'établissement de nouvelles institutions, il compare, sans a priori, les avantages et les inconvénients des régimes parlementaire et présidentiel.

¹⁰²⁶ F. Rouvillois, *Les origines de la V^e République*, *op. cit.*, p. 47.

de la nation et aux traditions françaises. Mais il ne pouvait s'agir que d'« un véritable régime parlementaire avec séparation authentique des pouvoirs »¹⁰²⁷. Pour assurer le bon fonctionnement de ce régime parlementaire authentique, Michel Debré proposera très tôt de mettre en place toute une série de dispositions de rationalisation du parlementarisme.

§ 1 – Le choix du vrai parlementarisme

La représentation de Michel Debré du régime parlementaire renvoyait à un gouvernement de la liberté »¹⁰²⁸ (A) un gouvernement parlementaire bien distinct du gouvernement d'assemblée mis en place, selon lui, par la III^e République et dont la IV^e République offrait une version rationalisée (B).

A – Le parlementarisme, un régime qui permet le « gouvernement de la liberté »

Pour Michel Debré, « la première nécessité d'une société, c'est le gouvernement. Il n'est pas seulement le commencement de l'ordre, il est aussi le commencement de la liberté »¹⁰²⁹. À ses yeux, il convenait donc que les institutions choisies par une nation puissent assurer un « équilibre entre les libertés publiques – marque de la démocratie – et le pouvoir – marque de la grandeur »¹⁰³⁰. Ce « légiste néo-libéral »¹⁰³¹ définissait la Constitution comme « un ensemble de règles destinées à permettre le gouvernement de l'État tout en garantissant aux citoyens le jeu normal des

¹⁰²⁷ Motion sur la révision constitutionnelle et la réforme de l'État rédigée par Michel Debré et adoptée par les Assises nationales du Rassemblement du Peuple Français à Nancy les 23-24-25 novembre 1951, citée dans J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, LGDJ, 1974, réédition 2015, p. 439.

¹⁰²⁸ Selon l'intitulé de l'article publié par M. Debré, « Le gouvernement de la liberté », *RDP*, 1949, p. 21-51.

¹⁰²⁹ Jacquier-Bruère, *Refaire la France, l'effort d'une génération*, Plon 1945, p. 125.

¹⁰³⁰ M. Debré, « Le problème constitutionnel français » *Cahiers politiques* (1), n° 8, avril 1944, repris dans H. Michel et B. Mirkine-Guetzévitch, *Les idées politiques de la Résistance...*, *op. cit.*, p. 292.

¹⁰³¹ N. Wahl, « Aux origines de la nouvelle constitution », *RFSP*, 1959, repris dans *Naissance de la Cinquième République, analyse de la Constitution par la Revue française de science politique en 1959*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 49.

libertés essentielles »¹⁰³². Dans le même temps, pour Michel Debré, les institutions devaient répondre aux nécessités du temps : « Nous ne savons plus prendre une vue exacte du rôle des institutions. Nous les considérons volontiers comme un édifice éternel. C'est une erreur. Autant pendant les périodes calmes il est bon que le régime politique demeure longtemps sans changement, autant pendant les périodes troublées il est nécessaire que les institutions soient étroitement adaptées aux besoins de la nation ». Aussi, pour lui, le programme de redressement de la France à la Libération « veut à n'en pas douter un gouvernement stable, fort, capable de mener au succès une politique difficile et de longue haleine. C'est dire qu'il commande les institutions nouvelles »¹⁰³³.

C'était à cette aune qu'au début des années 1940, Michel Debré comparait les atouts et la légitimité des différents régimes politiques – parlementaire ou présidentiel – parmi lesquels la France aura à choisir à la Libération. La préférence qu'il manifestait pour le régime parlementaire correspondait d'abord à la capacité de cette forme de régime à combiner, à ses yeux, efficacement autorité gouvernementale et respect des libertés, à sa légitimité et à l'histoire constitutionnelle française. Michel Debré définissait, en effet, le régime parlementaire comme étant « fondé sur une séparation des responsabilités entre un pouvoir exécutif, représenté par le chef de l'État et son ministère, et un pouvoir législatif, représenté par un Parlement. Le rôle de celui-là est de gouverner ; le rôle de celui-ci est de sauvegarder les libertés publiques, d'inspirer la pensée et de contrôler l'action du Gouvernement »¹⁰³⁴.

Pour Michel Debré, le régime parlementaire, « reste chez nous le régime légitime » parce que « notre tradition, notre légitimité, exigent des Parlements plus puissants que ceux qui prennent place dans les constitutions présidentielles »¹⁰³⁵. Michel Debré contestait d'ailleurs l'idée selon laquelle le régime parlementaire était surtout « une importation anglaise ». Selon lui, ce régime correspondant à « une tradition française. L'Empire, la Monarchie, la République s'y sont ralliés ; c'est là une donnée de fait qui s'impose d'autant plus aux théoriciens et aux révolutionnaires que

¹⁰³² M. Debré, *La République et ses problèmes*, Nagel, 1953, p. 28.

¹⁰³³ Jacquier-Bruère, *Refaire la France, l'effort d'une génération*, *op. cit.*, p. 113.

¹⁰³⁴ M. Debré, *Le problème constitutionnel français* *op. cit.*, p. 291.

¹⁰³⁵ M. Debré, *La République et ses problèmes* *op. cit.*, p. 45.

certaines échecs – l’histoire peut aisément le montrer – celui de Charles X, celui de Louis-Philippe, celui même de Napoléon III, sont dus pour une large part à leur résistance au parlementarisme et que la III^e République est sans doute morte d’avoir vicié le régime par des règles ou des pratiques qui n’étaient pas conciliables avec son esprit »¹⁰³⁶.

Mais, pour s’imposer légitimement, le régime parlementaire devrait, selon Michel Debré, respecter « deux conditions. D’abord qu’il s’agisse d’un Gouvernement parlementaire et non d’un Gouvernement d’Assemblée [... une] condition [qui] exige que l’autorité, dans l’État, soit au Gouvernement et non ailleurs » Ensuite, le choix d’un « scrutin dégageant une majorité à l’Assemblée nationale, donc un Gouvernement cohérent (sans cohésion, il n’est pas le Gouvernement), permet d’apporter cette réforme indispensable »¹⁰³⁷.

Dans l’esprit de Michel Debré, il s’agit bien évidemment du scrutin majoritaire à un seul tour, dont il défendait le principe dès les années 1940¹⁰³⁸. Selon lui, « l’élection désigne le pouvoir. L’élection définit l’autorité qui prendra charge de la vie sociale »¹⁰³⁹. Le scrutin majoritaire lui apparaissait comme le plus propre à permettre la délégation du pouvoir au Gouvernement : « La souveraineté en démocratie, appartient à la nation. Le peuple vivant, qui représente la nation n’exerce pas le pouvoir : il le délègue. [...] L’expérience permet d’observer qu’un seul mode de scrutin aboutit à clairement dégager l’autorité : c’est celui qui fait élire, dès le premier tour, le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix. Cette règle simple clarifie l’opération électorale »¹⁰⁴⁰. Du recours au scrutin majoritaire naît la majorité législative dont le chef est porté à la tête du gouvernement. À l’issue des élections législatives, il revient au chef de l’État de choisir un premier ministre « en fonction de la majorité dégagée par le corps électoral »¹⁰⁴¹. Dans le régime parlementaire, « le premier ministre est le chef politique de la nation ; il est responsable du Gouvernement ; il est contrôlé

¹⁰³⁶ M. Debré, *Le problème constitutionnel français op. cit.*, p. 292.

¹⁰³⁷ M. Debré, *La République et ses problèmes op. cit.*, p. 45.

¹⁰³⁸ Dès 1943, Michel Debré promeut le principe d’un scrutin de liste par département à un seul tour (Jacquier-Bruère, *Refaire la France, op. cit.*, p. 150), celui défendu en leur temps par Gambetta, Ferry et Waldeck-Rousseau, et se tiendra à ce choix jusqu’au choix fait par le général de Gaulle en 1958 d’un scrutin majoritaire uninominal à deux tours.

¹⁰³⁹ M. Debré, *La République et ses problèmes op. cit.*, p. 35.

¹⁰⁴⁰ *Ibid.*, p. 36.

¹⁰⁴¹ M. Debré, *Le problème constitutionnel français op. cit.*, p. 291.

par le Parlement, mais il peut, le cas échéant, faire appel à la nation en demandant au chef de l'État la dissolution de l'Assemblée élue directement par le peuple »¹⁰⁴².

Ainsi, si Michel Debré rejetait l'idée de recourir à la représentation proportionnelle, c'est, avant tout, parce qu'il considérait qu'elle « est nuisible [... et] fausse le sens même du régime parlementaire, en ne permettant à aucune majorité, c'est-à-dire à aucune politique de se dégager »¹⁰⁴³. Ce régime parlementaire, Michel Debré estimait que la France républicaine ne l'avait pas véritablement pratiqué dans son authenticité, le régime de la III^e République s'étant très vite transformé en Gouvernement d'Assemblée, un dévoiement des institutions qui s'est reproduit sous la IV^e République.

B – La critique du Gouvernement d'Assemblée par Michel Debré

Michel Debré définissait le Gouvernement d'Assemblée comme un régime dans lequel « le pouvoir est aux mains des représentants élus par le corps électoral. Les ministres ne sont pas librement désignés par le chef de l'État, à supposer que celui-ci existe autrement que de nom ; ils sont les agents de l'Assemblée ; c'est d'elle qu'ils tiennent leur autorité ; c'est à elle qu'ils doivent référer dès qu'une décision importante est en balance ; c'est à elle qu'ils doivent rendre compte de leurs actes. Ils sont à tout moment responsables devant elles ; ils ne peuvent la dissoudre ni la proroger »¹⁰⁴⁴. À ses yeux, « les inconvénients pratiques » de ce Gouvernement d'Assemblée étaient « l'instabilité du Gouvernement » et la menace qui pesait sur « les droits individuels ». Ce modèle ne convenait donc pas, selon lui, « à la conduite normale de l'État »¹⁰⁴⁵. A son sens, ce modèle s'était déployée aussi bien sous la III^e (1) comme la IV^e République (2).

1 – La critique du gouvernement d'assemblée de la III^e République

¹⁰⁴² *Ibid.*, p. 291.

¹⁰⁴³ Jacquier-Bruère, *Refaire la France op. cit.*, p. 149.

¹⁰⁴⁴ M. Debré, *Le problème constitutionnel français, op. cit.*, p. 289.

¹⁰⁴⁵ *Ibid.*, p. 290.

Dès la fin des années 1930, le haut fonctionnaire Michel Debré exprimait dans son *journal* des critiques générales¹⁰⁴⁶ sur le fonctionnement des institutions et sur l'instabilité ministérielle. Il dénonçait, surtout, alors un régime dans lequel « la chambre accapare l'autorité gouvernementale [...] Toutefois, les analyses constitutionnelles du futur Garde des Sceaux de 1958 étaient encore bien loin d'être parvenues à maturité »¹⁰⁴⁷. Michel Debré réclamait surtout une réforme administrative et imputait, en effet, davantage aux mœurs parlementaires qu'à d'éventuelles insuffisances institutionnelles le mauvais fonctionnement de la III^e République. Le jeune auditeur au Conseil d'État ne semblait pas vraiment s'intéresser durant cette période au révisionnisme constitutionnel ambiant¹⁰⁴⁸. Ce faisant, il appartenait à cette large partie de l'opinion pour laquelle, malgré leurs insuffisances, les institutions de 1875 demeuraient celles qui avaient présidé à la victoire de 1918. En outre, au sein du cabinet ministériel de Paul Reynaud aux Finances, Michel Debré pouvait directement suivre *l'expérience Daladier* de 1938-1939, qui semblait démontrer la possibilité de mettre en œuvre, dans un cadre institutionnel inchangé, une pratique plus favorable au pouvoir exécutif et à sa stabilité¹⁰⁴⁹.

C'est à partir de 1944 que Michel Debré précisera son analyse sur le régime de la III^e République sous un angle, cette fois, institutionnel : « On ne rend pas assez compte que la décadence française des dix dernières années est due pour une bonne part à la dégénérescence du régime de 1875 en un Gouvernement [... d'Assemblée]. Le Président de la République n'était plus un chef d'État. Le Sénat n'était plus qu'un organe de contrôle dont l'influence diminuait régulièrement. La Chambre des Députés, sans craindre une dissolution que son caractère d'organe représentatif de la souveraineté nationale paraissait ne plus permettre, s'arrogeait la totalité du pouvoir. Elle était en session d'une manière presque permanente. Le gouvernement était à ses ordres, renvoyé au moindre désaccord. L'action des ministres était soumise au contrôle

¹⁰⁴⁶ Voir les extraits repris par J. Perrier, *Michel Debré*, Ellipses, 2010, p. 18, extrêmement critiques sur les acteurs de la vie politique.

¹⁰⁴⁷ J. Perrier, *Entre administration et politique, Michel Debré (1912-1948), du service de l'État à l'entrée au forum*, Fondation Varenne, 2013, p. 136.

¹⁰⁴⁸ Ainsi, il reconnaîtra bien plus tard ne pas avoir lu les ouvrages d'André Tardieu à cette époque, mais bien après la guerre : M. Debré, *Une certaine idée de la France, entretiens avec Alain Duhamel*, Fayard, 1972, p. 15.

¹⁰⁴⁹ Voir N. Roussellier, *La force de gouverner, op. cit.*, p. 525-527.

permanent des Commissions. Il n'est jusqu'à l'évolution vers la dictature incohérente et temporaire des pleins pouvoirs qui ne marquât le caractère de Gouvernement d'Assemblée vers lequel progressivement avait évolué notre régime politique »¹⁰⁵⁰.

Dans *La République et son pouvoir* publié en 1950, Michel Debré devait compléter sa condamnation de l'évolution de la pratique institutionnelle de la III^e République à travers une analyse acérée des Lois constitutionnelles de 1875 : « Dès le départ, les institutions républicaines cachaient une grave faiblesse. Elles ne créaient pas les conditions d'un gouvernement indépendant, ni stable : c'est cependant, en démocratie, comme en tout autre régime, une condition indispensable au salut de l'État »¹⁰⁵¹. Michel Debré soulignait que « les auteurs [des] Lois constitutionnelles ont voulu instaurer un régime parlementaire avec séparation des pouvoirs »¹⁰⁵². Ainsi, décrit-il une architecture institutionnelle « marquée par le souci classique de l'équilibre des pouvoirs » et fondée sur « la nécessité de la concordance entre les vues du gouvernement et celles de la majorité du Parlement ». Pourtant, s'inscrivant pleinement dans les réflexions du constitutionnalisme libéral de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle, il pointait, au-delà des déficiences liées à la pratique institutionnelle, les insuffisances des Lois constitutionnelles elles-mêmes. Ces dernières étaient fautives à ses yeux de ne pas avoir posé de « limites » à la souveraineté déléguée par la nation à ses représentants, ni à travers une « déclaration des droits de l'homme » marquant « une borne à l'autorité du Parlement à l'égard des citoyens »¹⁰⁵³, ni en donnant, dans la réalité, à un chef de l'État indépendant des chambres par son mode d'élection, le pouvoir effectif de dissoudre la Chambre des députés.

Michel Debré estimait, par conséquent, que, dans leur agencement même, « les Lois de 1875 organisent un système politique plus proche de la Convention que de la Charte. Dépassant même les lois révolutionnaires, cette Constitution, votée en partie par des hommes peu favorables au dogme de la souveraineté nationale, lui a cependant donné une force que des constitutions antérieures, voulues par de purs républicains, ne lui avaient pas reconnus »¹⁰⁵⁴. Michel Debré datait « la dérive [définitive] des

¹⁰⁵⁰ M. Debré, *Le problème constitutionnel français*, op. cit., p. 290.

¹⁰⁵¹ M. Debré, *La République et son pouvoir*, op. cit., p. 177.

¹⁰⁵² *Ibid.*, p. 154.

¹⁰⁵³ *Ibid.*, p. 154-155.

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*, p. 156.

institutions »¹⁰⁵⁵ de la chute du ministère Ferry en 1885¹⁰⁵⁶, qui avait marqué « la soumission définitive du Gouvernement à la volonté du Parlement et avant tout de la Chambre des députés »¹⁰⁵⁷. Le passage de la réalité du pouvoir exécutif d'un chef de l'État qui « ne l'est plus que de nom » à un président du Conseil « qui, s'il est choisi par le Président de la République, tient en fait son pouvoir de sa qualité de commis du Parlement et, surtout, de la Chambre des députés », illustre, pour le futur Premier ministre du général de Gaulle, l'affaiblissement du pouvoir gouvernemental. « Le système conventionnel tend à la transformer en une assemblée de délégués de la Chambre, qui doivent s'expliquer avant d'agir, et qui peuvent être renvoyés sans avoir fait leurs preuves »¹⁰⁵⁸.

Tout naturellement, à l'aune de ces analyses, Michel Debré dénonçait, ainsi, naturellement la pratique combiste du début du siècle : « Le siège du pouvoir a quitté ostensiblement le Gouvernement pour le Parlement et [...] l'on constate même une tendance à le voir quitter le Parlement pour les comités directeurs de certains groupes. La Délégation des Gauches joue un rôle décisif ». Il pointait, aussi, la dérive, contemporaine à la pratique du ministère Combes, du système des commissions parlementaires qui « se multiplient et multiplient en même temps leurs exigences », s'affirmant alors « un véritable pouvoir autonome, pesant sur l'administration, critiquant le ministère, en appelant aux assemblées pour arbitrer leurs conflits avec le gouvernement ». Plus loin, il soulignait que la réforme des commissions à la Chambre des députés en 1910 « consacre une évolution. Elle marque une transformation. Elle signifie le déplacement du pouvoir, en même temps que son abaissement »¹⁰⁵⁹.

*2 – La critique du gouvernement d'assemblée rationalisé de la IV^e République*¹⁰⁶⁰

¹⁰⁵⁵ *Ibid.*, p. 162.

¹⁰⁵⁶ Comme Charles Benoist en son temps.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*, p. 163.

¹⁰⁵⁸ *Ibid.*, p. 164.

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*, p. 166.

¹⁰⁶⁰ Par souci de cohérence et de continuité dans l'étude des idées de Michel Debré, on présentera dès ici sa critique du régime de la IV^e République, qui apparaît surtout comme une critique sur le fond de la rationalisation du parlementarisme prônée par les tenants du régime parlementaire considéré comme un régime de fusion des pouvoirs.

Pour Michel Debré, la Constitution adoptée en 1946 venait consacrer « la tradition politique issue de la déformation des lois de 1875 »¹⁰⁶¹. En abandonnant le principe de la séparation des pouvoirs et en affirmant clairement la souveraineté du Parlement, elle établissait sans conteste la suprématie du Parlement. Privé d'une partie de ses attributions antérieures, doté de quelques nouvelles compétences, le Président de la République était placé « hors du pouvoir politique ». Dans le même temps, « le caractère de commis de l'Assemblée qu'avait déjà le Président du Conseil de la Troisième République est accentué »¹⁰⁶². Pour celui qui devait être élu au Conseil de la République en 1948 : « de la séparation des pouvoirs et des fonctions, on est passé [avec la IV^e République] à la centralisation du pouvoir et à la confusion des fonctions »¹⁰⁶³. Il soulignait, qu'« en résumé, les principes de 1875 ont été rejetés pour mieux adopter l'application déformée que la Troisième République vieillissante et conservatrice en faisait »¹⁰⁶⁴ et que, désormais, au-delà de l'Assemblée elle-même, ce sont les partis qui gouvernent.

Associant les régimes de la III^e et de la IV^e République dans une même dénonciation du Gouvernement d'Assemblée, Michel Debré avait, cependant, été attentif à la volonté d'une partie des constituants de 1946 d'établir un régime parlementaire stable et équilibré, grâce, notamment, au recours à des mécanismes de rationalisation du parlementarisme. Pourtant, dès 1944, il avait marqué sa réserve quant aux réels effets d'une telle entreprise de rationalisation du parlementarisme si elle devait être mise en œuvre dans le cadre persistant d'un Gouvernement d'Assemblée : « Certains [...] considèrent que l'évolution de la III^e République ne condamne pas définitivement cette forme de démocratie [...] Toutefois, instruits par l'expérience, les auteurs de ces projets¹⁰⁶⁵ veulent organiser le régime en vue d'éviter les excès »¹⁰⁶⁶. Et Michel Debré de décrire les mécanismes envisagés tels l'investiture du chef du

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 182.

¹⁰⁶² *Ibid.*, p. 184.

¹⁰⁶³ *Ibid.*, p. 186.

¹⁰⁶⁴ *Ibid.*, p. 187.

¹⁰⁶⁵ Ce sont les partisans d'une rationalisation d'un parlementarisme conçu comme un régime de fusion des pouvoirs, voir *supra*.

¹⁰⁶⁶ M. Debré, *Le problème constitutionnel français*, op. cit., p. 290.

gouvernement, l'organisation des votes de confiance ou le recours à la dissolution dans certaines hypothèses. Il admettait que « ces diverses dispositions peuvent améliorer le fonctionnement du Gouvernement par Assemblée. Elles permettent un effort raisonnable pour asseoir une autorité centrale ayant une certaine liberté d'action »¹⁰⁶⁷. Néanmoins, au-delà des inconvénients immédiats de ces mesures de rationalisation qui « ne réalisent ce progrès qu'en donnant aux règles constitutionnelles un caractère rigide qui est difficilement conciliable avec une bonne administration de la chose publique », Michel Debré considérait, principalement, que ces mécanismes ne permettraient pas de corriger, à eux seuls, les déficiences fondamentales du Gouvernement d'Assemblée et ne réussiraient pas « à [en] extirper le vice de fondamental [...] qui est la quasi-impossibilité d'organiser un Gouvernement digne de ce nom. Remettre le pouvoir à des Assemblées élues c'est en notre temps, l'expérience l'a montré, assurer la suprématie des intérêts de clan, de classes ou de partis ».¹⁰⁶⁸ Pour Michel Debré, la stabilité gouvernementale ne pouvait résulter, surtout, que d'un agencement équilibré des institutions et de la mise en œuvre du scrutin majoritaire. À ses yeux, la rationalisation du parlementarisme pour utile qu'elle soit¹⁰⁶⁹ ne pourrait, donc, suffire à elle seule à l'établir à cette stabilité.

¹⁰⁶⁷ *Ibid.*, p. 291. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

¹⁰⁶⁸ Au début des années 1950, Michel Debré tirera un bilan négatif et lapidaire des dispositions rationalisatrices adoptées par les constituants de 1946 pour établir, enfin, la stabilité ministérielle : « Ils ont inventé des dispositions de nature à raffermir la durée du Gouvernement et l'autorité de son Président. Leur tentative a échoué car, pour réaliser cette ambition, il faut plus que des roueries de procédure : c'est le cœur du système qui est en cause » (M. Debré, *La République et ses problèmes*, *op. cit.*, p. 39). En 1957, au moment où fleurissaient les propositions de révision constitutionnelle mettant l'accent sur la rationalisation du parlementarisme, Michel Debré persistait dans cette position, en considérant qu'un renforcement des dispositions visant à rationaliser le fonctionnement du régime n'aboutirait pas plus que dix ans plus tôt : « Il est envisagé de conclure entre le gouvernement et la majorité qui l'investirait lors de sa constitution, une sorte de « contrat » qui lierait l'un et l'autre, déterminerait la liberté d'action des ministres, mais interdirait les votes de défiance. Une crise ne serait ouverte qu'autant qu'une autre majorité, en fonction d'un nouveau programme, pourrait, pour un autre gouvernement, établir un nouveau contrat. Cette conception de l'autorité est pure théorie, c'est-à-dire ridicule. On n'enchaîne ni les partis, ni les ministres par des textes et c'est folie de réduire l'action politique à des stipulations juridiques. Au surplus l'expérience des gouvernements qui ont en France dépassé une courte existence est concluante. La stabilité ne guérit pas les maux dont nous souffrons. Notre misère est plus profonde. Elle vient de la division entre partis multiples, eux-mêmes divisés, associés à des intérêts contradictoires et enfermés dans des idéologies : le gouvernement repose sur une coalition de partis, c'est-à-dire sur une addition de querelles d'intérêts et d'idéologies. Tant qu'on ne s'attaque pas à la cause du mal, rien ne sert à rien » (M. Debré, *Ces princes qui nous gouvernent*, Plon, 1957 p. 91).

¹⁰⁶⁹ Et dès 1941 dans ses premiers projets constitutionnels (Il s'agit de notes figurant dans les Archives Debré, textes manuscrits qui n'ont pas été mis en forme, ni publiés : « Principes d'une organisation politique août-septembre 1941 », archives Debré, 1 DE 106, « Cahier de notes 8 », 1DE 39), il s'était attaché à dégager, pour régler les rapports entre le gouvernement et les Chambres, toute une série

§ 2 – La rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement par Michel Debré

C'est à un double niveau, rationalisation « par en bas » des rapports entre le gouvernement et le Parlement (A), rationalisation « par en haut » du parlementarisme, exercé par un « monarque républicain » (B) que pourraient se déployer les mécanismes de rationalisation préconisés par Michel Debré.

A – La rationalisation « par en bas » du parlementarisme selon Michel Debré

La rationalisation du parlementarisme recommandée par Michel Debré dans les rapports courants entre les assemblées renvoyait principalement à un objectif primordial à ses yeux : assurer la direction gouvernementale sur les travaux parlementaires¹⁰⁷⁰. Fruit de ses lectures au début des années 1940 et de son expérience de praticien au sein du Conseil de la République à partir de 1948, la volonté de Michel Debré « de faire du gouvernement le compositeur et le chef d'orchestre du travail législatif du Parlement »¹⁰⁷¹ s'inscrivait au cœur des réformes qu'il réclamait¹⁰⁷². Ces mécanismes rationalisateurs ne devaient pas, selon lui, étouffer le Parlement, mais, au contraire, lui permettre de jouer pleinement son rôle dans les institutions : « Légitimer le pouvoir, défendre libertés individuelles et intérêt général, former des hommes

d'instruments qui renvoyait à l'idée d'une rationalisation approfondie des travaux parlementaires : Limitation de la durée des sessions parlementaires à six semaines chacune ; suppression des commissions parlementaires et « suppression par un régime très strict des débats de toutes les manœuvres nuisibles à l'autorité du gouvernement » ; examen préalable des projets de loi par le Conseil d'État ; monopole gouvernemental sur l'initiative des lois ; examen préalable par le Conseil d'État et autorisation expresse du gouvernement pour la mise en discussion des amendements parlementaires : Voir J. Perrier, *Entre administration et politique op. cit.*, p. 294-295.

¹⁰⁷⁰ Plusieurs de ces mécanismes correspondaient d'ailleurs à des propositions similaires du Comité Bardoux, voire même à des suggestions faites par Léon Blum en son temps. En réalité, l'inspiration initiale à toutes ces réflexions était très largement la même : le parlementarisme britannique.

¹⁰⁷¹ S. Aromatario, *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, LGDJ, 2006, p. 264.

¹⁰⁷² Notamment dans sa proposition de résolution visant à « réviser la Constitution de 1946 » déposée, le 2 juin 1949, quelques mois après son élection au Conseil de la République.

politiques, telles sont les trois missions du Parlement. Elles sont limitées mais il n'en est pas de plus hautes. La France doit trouver les règles qui permettront demain à son Parlement de les remplir, sans les dépasser, ni les défigurer. Ces règles, on les cherche volontiers dans des systèmes révolutionnaires ou des mécanismes complexes. On les trouvera bien plutôt dans des mesures simples, adaptées au pays »¹⁰⁷³. Au-delà de la procédure législative (1), Michel Debré entendait aussi réformer les modalités de la mise en jeu de la responsabilité ministérielle (2).

1 – L'organisation du travail parlementaire

Dans la veine du réformisme constitutionnel libéral, Michel Debré s'attacha très tôt à aborder la question de la durée des sessions parlementaires. Il défendait le principe de deux sessions ordinaires, l'une au printemps, l'autre à l'automne afin d'empêcher les « débats de dégénérer en interminables discussions »¹⁰⁷⁴. De 1941 à 1946, les préconisations de Michel Debré sur la durée de chacune de ces sessions évoluèrent entre les durées de six semaines¹⁰⁷⁵ à quatre mois¹⁰⁷⁶. En 1946, il précisa aussi que le Président de la République aurait « le droit de convoquer les chambres en sessions extraordinaires »¹⁰⁷⁷, notamment en cas de demande faite par la majorité absolue des membres composant l'une ou l'autre chambre. La rationalisation conçue par Michel Debré visait d'abord à donner des prérogatives fortes au gouvernement dans la procédure législative (a). Mais elle n'était pas à sens unique et devait aussi bénéficier au Parlement lui-même (b).

a – L'accent mis sur le renforcement des prérogatives gouvernementales dans la procédure législative

La rationalisation de la procédure législative devait correspondre principalement, dans l'esprit de Michel Debré, à un renforcement des prérogatives

¹⁰⁷³ Jacquier-Bruère, *Refaire la France*, *op. cit.*, p. 147.

¹⁰⁷⁴ *Ibid.*, p. 151.

¹⁰⁷⁵ J. Perrier, *Entre administration et politique... op. cit.*, p. 294, note 1515.

¹⁰⁷⁶ Cité dans J-L Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, *op. cit.*, p. 403.

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*, p. 403.

gouvernementales aussi bien sur la maîtrise de l'ordre du jour que sur l'organisation des débats budgétaires, les pouvoirs des commissions permanentes ou la discussion des textes dans l'hémicycle.

En matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées, Michel Debré suggérait dès 1948 que le gouvernement en acquiert la maîtrise plus ou moins totale en disposant « d'un droit de priorité pour la discussion des projets qu'il soumet à la délibération du Parlement »¹⁰⁷⁸. Michel Debré préconisait de « s'inspirer de la règle britannique qui est à peu près la suivante : les propositions d'initiative parlementaire ne sont discutées que s'il n'est plus de projet gouvernemental en instance »¹⁰⁷⁹. Il avait pointé, en 1951, « l'arme que constitue l'initiative législative parlementaire pour provoquer à chaque instant sous les pieds du Gouvernement des chausse-trappes démagogiques. Pour éviter ce danger, il appartient à la majorité de suivre un programme, de s'y tenir, et au Gouvernement d'obtenir la priorité de discussion pour les projets établis en vue de réaliser ce programme. C'est ainsi que la République sera dirigée »¹⁰⁸⁰.

Ces projets de lois devraient être « nécessairement préparé[s] »¹⁰⁸¹ au sein du Conseil d'État, comme le préconisait, dès 1941, Michel Debré en rupture avec la pratique suivie par la III^e République¹⁰⁸². Il réclamait aussi que le Conseil d'État ait aussi, lui-même, « la possibilité « d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif ou réglementaire qui lui paraissent conformes à l'intérêt général » »¹⁰⁸³. Pour le sénateur d'Indre-et-Loire : « les propositions émanant de l'initiative parlementaire, les interpellations et les questions orales ne constituent pas la tâche constante des assemblées : ce sont des incidents de la vie parlementaire et ils doivent en quelque sorte se greffer sur un travail fondamental qui est la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement »¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁷⁸ *Ibid.*, p. 403.

¹⁰⁷⁹ M. Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *Revue Française de Science Politique*, 1955, p. 46.

¹⁰⁸⁰ M. Debré, *La République et son pouvoir op. cit.*, p. 191-191.

¹⁰⁸¹ J. Perrier, *Entre administration et politique... op. cit.*, p. 299.

¹⁰⁸² L-A. Bouvier, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, LDGJ, 2015, p. 27-31.

¹⁰⁸³ J. Perrier, *Entre administration et politique... op. cit.*, p. 300.

¹⁰⁸⁴ M. Debré, Proposition de résolution visant à « réviser la Constitution de 1946 », déposée au Conseil de la République le 2 juin 1949, JO. Doc. CR 1949, n° 442.

En matière d'organisation des débats budgétaires également, Michel Debré entendait renforcer les prérogatives du gouvernement. Il suggérait d'établir d'abord des délais rigoureux pour la discussion et le vote du budget de la nation, en se référant directement à « l'exemple anglais [qui] prouve que le Gouvernement peut être tenu de le présenter [le projet de budget] à une certaine date, et il aisé de décider qu'à l'expiration d'un certain délai, même en l'absence de vote du Parlement, il est considéré comme adopté »¹⁰⁸⁵. Parallèlement, Michel Debré réclamait aussi que l'on retire l'initiative financière aux membres du Parlement¹⁰⁸⁶. Le sénateur d'Indre et Loir souhaitait aussi limiter considérablement la « puissance »¹⁰⁸⁷ des commissions permanentes, là encore pour favoriser le gouvernement : « Trop de commissions, et des commissions trop puissantes, voilà deux phénomènes incompatibles avec un régime parlementaire. À un certain degré de spécialisation, de permanence, de puissance, le système des commissions étouffe le régime en faisant régner, sous une apparence d'ordre et de travail mieux étudié, une véritable confusion des tâches »¹⁰⁸⁸. C'est ainsi que Michel Debré résumait en 1955 sa position sur le rôle des commissions permanentes. Il entendait d'abord réduire le nombre des commissions permanentes hésitant, depuis 1941, entre leur suppression totale¹⁰⁸⁹ et la limitation stricte de leur nombre entre trois¹⁰⁹⁰ et quatre¹⁰⁹¹. Rejoignant les propositions antérieures de Léon Blum ou du Comité Bardoux, il suggérait, surtout, la mise en place de commissions spéciales et temporaires pour l'examen des projets et des propositions de loi.

Enfin, Michel Debré recommandait aussi, à partir de 1951, et c'est sans doute fruit de son expérience parlementaire, d'instituer « devant les deux Chambres la règle de priorité de discussion pour les projets du gouvernement afin de donner à celui-ci sa responsabilité dans le travail législatif »¹⁰⁹². Il reprendra cette idée quelques années

¹⁰⁸⁵ M. Debré, *Le problème constitutionnel français op. cit.*, p. 293.

¹⁰⁸⁶ Cité dans J-L Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, op. cit.*, p. 423.

¹⁰⁸⁷ M. Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », art. cité, p. 46.

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*, p. 46.

¹⁰⁸⁹ J. Perrier, *Entre administration et politique... op. cit.*, p. 295.

¹⁰⁹⁰ M. Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », art. cité, p. 46-47.

¹⁰⁹¹ Avant-projet de Constitution de 1946 cité dans J-L Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, op. cit.*, p. 407.

¹⁰⁹² Motion de Michel Debré sur la révision constitutionnelle et la réforme de l'État, Assises nationales du Rassemblement du Peuple Français à Nancy, du 23-24 et 25 novembre 1951, cité dans J-L Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, op. cit.*, p. 438.

plus tard, insistant sur le fait que « les commissions ne peuvent avoir qu'un rôle consultatif : donner un avis sur les textes, un avis sur l'ordre du jour »¹⁰⁹³.

b – Garantir un « domaine réservé » au Parlement

Dès 1943, Michel Debré avait réfléchi à une délimitation du domaine du domaine de la loi, à travers un « partage soigneusement établi entre Parlement et gouvernement des attributions législatives et règlementaires »¹⁰⁹⁴. Sa préoccupation était de mieux garantir l'autorité et l'efficacité gouvernementales : « De nos jours, en effet, il est indispensable que le Gouvernement dispose, notamment, pour les affaires économiques, d'un très large pouvoir de réglementation. Il est désormais à peu près impossible de faire appel au Parlement pour édicter l'ensemble des décisions importantes qu'exige la vie d'un grand État »¹⁰⁹⁵.

Toutefois, c'était dans l'intérêt du Parlement lui-même que Michel Debré défendait la nécessité d'établir un « partage soigneusement établi entre Parlement et gouvernement des attributions législatives et réglementaires »¹⁰⁹⁶, en pointant les pratiques des décrets-lois de la fin de la III^e République : « Le recours régulier au vote des pleins pouvoirs marquait en France, avant la guerre, une évolution qui est très générale dans tous les pays du monde. Mais cette procédure nécessaire est en même temps dangereuse : le Parlement est, en effet, amené jusqu'au bord de l'abdication totale, et s'il est néfaste pour son prestige qu'il soit incapable de trouver une solution à des affaires importantes, il est aussi néfaste de le voir se dépouiller, après quelques heures de discussion, des attributions qui forment sa raison d'être. Au surplus la valeur des décrets-lois fut, dans l'ensemble, très médiocre et ne plaide guère en faveur du système »¹⁰⁹⁷.

Ainsi, dans la définition pratique des modalités du « partage [...] entre Parlement et gouvernement des attributions législatives et réglementaires »¹⁰⁹⁸, Michel

¹⁰⁹³ M. Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », art. cité, p. 46.

¹⁰⁹⁴ Jacquier-Bruère, *Refaire la France*, op. cit., p. 131.

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*, p. 153.

¹⁰⁹⁶ *Ibid.*, p. 131.

¹⁰⁹⁷ M. Debré, *Le problème constitutionnel français*, op. cit., p. 294.

¹⁰⁹⁸ Jacquier-Bruère, *Refaire la France*, op. cit., p. 131.

Debré mettait surtout l'accent sur la définition d'un « domaine réservé [du Parlement] sur lequel le gouvernement n'a[urait] aucun pouvoir »¹⁰⁹⁹. Ce domaine comprendrait « les libertés publiques et les règles relatives à l'état des personnes : liberté de conscience, liberté individuelle, liberté de la presse, acquisition ou perte de la nationalité française, amnistie... »¹¹⁰⁰, mais aussi « les problèmes qui intéressent l'existence politique de la nation – organisation des pouvoirs publics, traités avec les puissances étrangères » et, enfin : « régime des élections, fonctionnement du Parlement, justice, statut administratif du territoire, questions de structure économique et sociale »¹¹⁰¹.

Pour les matières non concernées par le « domaine réservé » à la loi, Michel Debré était moins précis. Il lui paraissait « nécessaire de laisser au gouvernement une large autorité » pour traiter des questions en cause et régler. Et il prévoyait que le Parlement garderait sa capacité de légiférer sur ces matières, tout en encadrant dans les temps cette intervention des assemblées : « Le Parlement certes conserve par son pouvoir de contrôle le droit d'intervenir en toute matière, mais les lois qu'il vote hors de son domaine réservé ne peuvent limiter pour toujours les droits du gouvernement. Leur valeur ne saurait être perpétuelle et il n'est pas excessif de prévoir que passé un certain délai le Gouvernement recouvre son droit de réglementation »¹¹⁰².

En 1946, dans son avant-projet constitutionnel, Michel Debré avait repris, à l'article 9, le principe d'un domaine pour lequel le Parlement aurait « seul compétence » et ne pourrait « déléguer à aucune autorité le droit de statuer sur lesdites matières »¹¹⁰³. Ces matières en cause reprenaient les sujets déjà énumérés en 1943 en y ajoutant la liberté d'enseignement; la réglementation des élections à la Chambre des députés et au Sénat ainsi que le fonctionnement de ces assemblées ; les incompatibilités des mandats politiques avec les fonctions publiques ou privées ; l'organisation ou le fonctionnement du Conseil d'État, l'organisation de la justice et le statut de la magistrature, la division administrative du territoire, le statut des conseils généraux et municipaux ». Mais l'avant-projet constitutionnel restait silencieux pour ce concerne

¹⁰⁹⁹ *Ibid.*, p. 131.

¹¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 153.

¹¹⁰¹ *Ibid.*, p. 132.

¹¹⁰² *Ibid.*, p. 131-132.

¹¹⁰³ Cité dans J-L Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, op. cit.*, p. 404.

les matières qui ne font pas partie de ce « domaine réservé ». Son article 20 précisait seulement que « le Gouvernement exerce le pouvoir réglementaire »¹¹⁰⁴.

Tirant les leçons du fonctionnement du bicamérisme égalitaire de la III^e République, Michel Debré préconisait aussi dans son projet de révision constitutionnelle de 1948 de codifier les rapports entre les deux Chambres : « lorsqu'après une seconde lecture, l'Assemblée nationale a rejeté les modifications proposées par le Conseil de la République [...] une commission mixte composée pour les 3/5 de membres de l'Assemblée nationale et pour 2/5 de membres du Conseil de la République établit un texte qui est soumis à l'agrément des deux chambres. S'il n'est pas adopté, le texte adopté en dernière lecture par l'Assemblée nationale sera soumis à la promulgation pour avoir force de loi »¹¹⁰⁵.

Enfin, en 1955, le sénateur d'Indre-et-Loire demandait la mise en œuvre du « vote personnel [qui] est peut-être la clé de voûte de la vraie réforme. Il n'est pas d'autre méthode pour obliger les Assemblées à se discipliner, à limiter les sessions, les discours, les discussions, le nombre des scrutins »¹¹⁰⁶.

2 – Des modalités encadrées de la mise en cause de la responsabilité ministérielle - Une confiance au gouvernement renouvelée à intervalles réguliers

Soucieux de limiter l'instabilité gouvernementale inhérente à la III^e République, Michel Debré contestait en 1943 que la responsabilité ministérielle puisse être mise en cause « à tout moment » au sein des assemblées. Il suggérait que le gouvernement puisse bénéficier à l'issue d'un débat annuel dans les Chambres d'une confiance présumée, tout en mesurant les limites d'un tel système. Il prévoyait que le gouvernement puisse poser la question de confiance quand il le souhaitait et même la possibilité pour les parlementaires de déposer, dans le respect de modalités strictement définies, une motion de censure.

¹¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 404.

¹¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 423.

¹¹⁰⁶ M. Debré, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », art. cité, p. 47.

Dans ses réflexions constitutionnelles du début des années 1940, Michel Debré demandait que les assemblées « accordent la confiance au gouvernement à son avènement [... et] la lui renouvellent à intervalles réguliers. Ce geste est la clef de voûte de l'édifice parlementaire »¹¹⁰⁷. Ainsi, il proposait d'organiser chaque année, au début de la session parlementaire, « un débat de politique générale »¹¹⁰⁸ au cours duquel « les représentants de la nation y exprime[raie]nt leurs sentiments et leurs désirs. Le gouvernement y expose[rait] l'œuvre commencée et f[e]rait connaître ses intentions. Si la confiance [était] refusée, il [faudrait] un autre gouvernement ; si elle [était] accordée, chaque partie retourne[rait] à son travail, qui est pour celui-ci de gouverner, pour ceux-là de veiller et de contrôler »¹¹⁰⁹. C'était bien l'objectif d'assurer la stabilité gouvernementale et d'avoir, « sauf accident, un seul gouvernement par législature »¹¹¹⁰. Ce qui est clairement visé à travers l'établissement de cette présomption de confiance fixée pour une année.

La réflexion de Michel Debré rejoignait ci les propositions de Henry de Jouvenel en 1924 d'instituer une présomption de confiance pour une année entière après l'investiture du président du Conseil¹¹¹¹. Le dernier président du Sénat, le radical Jules Jeanneney avait également suggéré dans des *Réflexions sur la Constitution*¹¹¹² formulées dans l'année 1943¹¹¹³, d'instituer une sorte de présomption de confiance en faveur du ministère investi par la Chambre à travers « une sorte de contrat collectif liant les parties pour une période préfixe »¹¹¹⁴ de deux années. Le choix de cette durée était lié à la durée d'une mandature d'une Chambre des députés élue pour six ans appelée à se renouveler par tiers tous les deux ans, selon une vieille idée défendue par les radicaux à la fin du XIX^e siècle. Toutefois, à l'inverse des radicaux des années 1930, partisan d'une procédure de dissolution conditionnée à la survenance d'une crise

¹¹⁰⁷ Jacquier-Bruère, *Refaire la France*, *op. cit.*, p. 152.

¹¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 152.

¹¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 133.

¹¹¹⁰ *Ibid.*, p. 133.

¹¹¹¹ Voir *supra*.

¹¹¹² Elles sont reproduites in extenso avec une introduction de Jean-Marcel Jeanneney dans *Le discours de Bayeux, hier et aujourd'hui, actes du colloque de Bayeux du 15 juin 1990*, F. Decaumont (dir.), Economica, 1990, p. 153 et s.

¹¹¹³ Ami de son fils Jean-Marcel, Michel Debré connaît personnellement Jules Jeanneney qui lui a proposé en mars 1936 d'être son chef de cabinet à la présidence du Sénat, cf J. Perrier, *Michel Debré*, Ellipses, 2010, p. 17. Il est possible que Michel Debré ait eu connaissance de ces *Réflexions* ou de leur contenu pendant la guerre.

¹¹¹⁴ J. Jeanneney, « Réflexions sur la Constitution », in *Le discours de Bayeux*, *op. cit.*, p. 201.

ministérielle¹¹¹⁵, Michel Debré, admirateur du régime britannique, préconisait de « laisser au pouvoir exécutif la pleine liberté de dissoudre le Parlement. Point d'autorisation préalable, point de sanction en cas d'échec. Il faut cesser de croire que la dissolution suivie du recours rapide à de nouvelles élections soit antidémocratique ; elle est au contraire une des conditions essentielles du bon fonctionnement du régime parlementaire »¹¹¹⁶. Par la suite, le futur Premier ministre du général de Gaulle réclamera toujours que l'exercice du droit de dissolution¹¹¹⁷ ne soit pas conditionné au renversement du gouvernement ou à l'exigence d'un avis conforme des assemblées.

Héritier du parlementarisme libéral, Michel Debré entendait que l'on reconnaisse bien au ministère « le pouvoir de poser la question de confiance »¹¹¹⁸ à tout moment. Il admettait aussi que la responsabilité du gouvernement puisse être mise en cause à l'initiative des députés eux-mêmes pendant la période où jouait la présomption de responsabilité posée : « s'il survient un évènement grave, ou considéré comme tel par plus d'un tiers du Parlement »¹¹¹⁹. Dans son avant-projet de Constitution de 1946, il n'évoquera d'ailleurs plus directement l'idée d'une présomption de confiance en faveur du gouvernement pour une durée préalablement fixée. Toutefois, il réclamait que la démission d'un gouvernement mis en cause par les députés ne soit rendue « obligatoire qu'à la suite du vote distinct d'une motion de censure n'intervenant au plus tôt que deux jours après son dépôt sur le bureau de la Chambre et adoptée à la suite d'un scrutin public par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée »¹¹²⁰.

B – La rationalisation du parlementarisme, exercée à un double niveau, selon Michel Debré

Aux yeux de Michel Debré, c'était d'abord le chef de l'État, véritable « monarque républicain » et incarnation revisitée du pouvoir neutre, qui aurait à

¹¹¹⁵ Solution à laquelle Henry de Jouvenel s'était rallié en 1934, voir *supra*.

¹¹¹⁶ Jacquier-Bruère, *Refaire la France*, *op. cit.*, p. 133.

¹¹¹⁷ Voir *infra*.

¹¹¹⁸ Jacquier-Bruère, *Refaire la France*, *op. cit.*, p. 133.

¹¹¹⁹ *Ibid.*, p. 152.

¹¹²⁰ Cité dans J-L Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, *op. cit.*, p. 406.

exercer une rationalisation « par en haut » du parlementarisme (1). Cependant, les graves crises traversées par le pays à la fin de la IV^e République semblaient justifier aux yeux de Michel Debré que ce « monarque républicain » se transforme en chef de politique de l'exécutif (2). Quant à la rationalisation « par en haut » exercée par une Cour constitutionnelle, comme le préconisaient Charles Benoist ou le Comité Bardoux, Michel Debré n'en parlait pratiquement pas (3).

1 – La rationalisation « par en haut » exercée par le « monarque républicain »

Dans ses premières réflexions et propositions constitutionnelles au cours de la décennie 1940, Michel Debré a conçu la fonction du chef de l'État comme celle d'un « monarque républicain », véritable « pouvoir neutre » (a) dont la mise en œuvre des prérogatives s'inscrivait dans un ensemble de mécanismes institutionnels destinés à assurer le bon fonctionnement du régime parlementaire (b).

a – Le « monarque républicain » incarnation revisitée du « pouvoir neutre »

L'idée que le chef de l'État puisse exercer une fonction rationalisatrice du parlementarisme afin d'en garantir les équilibres apparaît nettement dans les réflexions de Michel Debré pour qui la « carence du chef de l'État » était l'une des raisons du dévoiement du régime parlementaire de la III^e République. Le président de la République, écrivait-il en 1943, « n'a ni autorité, ni pouvoir de décision ; il n'apporte aucun élément de stabilité ou de permanence, car son mandat ne s'étend même pas à deux législatures. Il ne représente pas la majorité ; il n'est pas davantage l'image de la nation. Il ne gouverne pas, mais il ne règne pas ». Cette « carence du Chef de l'État » ne manquait pas d'avoir des effets négatifs sur le fonctionnement du régime parlementaire. « Elle supprime l'obstacle le plus efficace aux excès parlementaires. Le Gouvernement perd son premier appui : il devient simplement la réunion des commissaires de la majorité. Le régime parlementaire se transforme en régime conventionnel : une

assemblée exerce le pouvoir sans limite »¹¹²¹. D'où la nécessité à ses yeux d'instituer un « monarque républicain » qui serait « la clef de voûte » sans laquelle « la France ne connaîtra ni la stabilité, ni la permanence du pouvoir »¹¹²². Actant, pour des raisons politiques ou historiques, « l'impossibilité d'un Président de type américain et l'impossibilité d'un Roi », Michel Debré considérait, en effet, que « la seule chance pour la démocratie française est, si l'on peut s'exprimer ainsi, un monarque républicain »¹¹²³.

Ce « monarque républicain » serait le « véritable Chef d'État » qu'« en 1875, les constituants, se refusant à construire autre chose que du provisoire, n'ont pas su donner à la France ». Il devait constituer un véritable « point d'appui »¹¹²⁴ pour le gouvernement, afin de maintenir les équilibres du régime parlementaire. Michel Debré considérait, en ce sens, que « le fonctionnement normal du régime parlementaire exige que le Gouvernement soit nommé et appuyé par un chef de l'État indépendant et respecté, qui connaisse l'étendue de ses responsabilités, qui sache, s'il le faut, choisir le Président du Conseil, qui puisse prononcer la dissolution de la Chambre élue »¹¹²⁵. C'était à l'agencement d'un régime parlementaire de nature classique que renvoyaient les réflexions du futur premier Premier ministre de la V^e République : « On devine ici le souvenir du "pouvoir neutre" cher à Benjamin Constant : d'un chef d'État irresponsable, durable et indépendant, chargé de représenter "les intérêts permanentes de la patrie", d'assurer « la garde des institutions et la sauvegarde de la liberté ». Situé au-dessus des partis, des mouvements brusques de l'opinion, mais aussi des « pouvoirs actifs », comme les appelle Benjamin Constant, il lui appartient d'arbitrer les conflits ou les rivalités qui pourraient survenir entre ces derniers »¹¹²⁶. Le modèle de régime parlementaire retenu par Michel Debré était donc un modèle dualiste qui renvoyait largement au régime parlementaire britannique en place avant le règne de la Reine Victoria. Il mettait en jeu une représentation du régime parlementaire qui doit contribuer à « réaliser un certain nombre d'objectifs déterminés : restauration de l'État,

¹¹²¹ Jacquier-Bruère, *Refaire la France op. cit.*, p. 117-118.

¹¹²² *Ibid.*, p. 124.

¹¹²³ *Ibid.*, p. 122.

¹¹²⁴ *Ibid.*, p. 118.

¹¹²⁵ M. Debré, *Le problème constitutionnel français, op. cit.*, p. 292.

¹¹²⁶ F. Rouvillois, *Les origines de la V^e République, op. cit.*, p. 55-56.

et notamment de son chef ; mise au pas des partis ; séparation souple des pouvoirs »¹¹²⁷. Selon Frédéric Rouvillois, « peu importe le décalage avec la réalité [du régime britannique du milieu du XX^e siècle...] : le modèle n'a pas pour but de décrire une réalité, mais d'en transformer une autre, au moyen de la représentation qu'il propose »¹¹²⁸.

Afin que le chef de l'État puisse remplir pleinement sa mission constitutionnelle, il importait, selon Michel Debré, comme pour d'autres tenants du constitutionnalisme libéral avant lui, de le dégager de l'emprise du Parlement. Les contours du collège électoral du Président de la République qu'il proposera au fil des années, varieront peu : Un chef de l'État élu par les « membres du Parlement, des représentants des organisations syndicales, des conseils généraux, des grandes municipalités, peut-être certains délégués des Universités ou de la magistrature »¹¹²⁹ en 1943, puis en 1948¹¹³⁰ ; un président de la République élu « à la majorité absolue des suffrage par une Assemblée nationale composée d'une part des membres du Sénat et de la Chambre des députés, d'autre part, et en nombre égal à celui de ce premier collège, de représentants des conseils généraux et municipaux, ainsi que des assemblées représentatives des territoires d'outre-mer faisant partie de la communauté française »¹¹³¹ en 1946. Il s'agissait de choisir « un mode d'élection qui ne défavorise pas les fortes personnalités et donne à l'élu une meilleure chance d'acquérir de l'autorité »¹¹³². Il insistait, également, sur la nécessité que la durée du mandat présidentiel couvre plusieurs législatures de la Chambre des députés : « au moins une douzaine d'année »¹¹³³ et non reconductible en 1943 ; dix ans¹¹³⁴ en 1946, sept ans à partir de 1951¹¹³⁵.

*b – Les instruments de la rationalisation exercée par le
« monarque républicain »*

¹¹²⁷ F. Rouvillois, *Se choisir un modèle... op. cit.*, p. 364.

¹¹²⁸ *Ibid.*, p. 364.

¹¹²⁹ *Ibid.*, p. 364.

¹¹³⁰ Cité par J-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, op. cit.*, p. 421.

¹¹³¹ *Ibid.*, p. 404.

¹¹³² M. Debré, *La République et son pouvoir, op. cit.*, p. 192.

¹¹³³ Jacquier-Bruère, *Refaire la France, op. cit.*, p. 123.

¹¹³⁴ Cité par J-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle, op. cit.*, p. 404.

¹¹³⁵ M. Debré, *La République et son pouvoir, op. cit.*, p. 192.

Dans sa mission de « rouage fondamental » du bon fonctionnement du régime parlementaire, analysé par Robert Redslob, le « monarque républicain » devait exercer une rationalisation « par en haut », en mettant en œuvre plusieurs prérogatives : la nomination des ministres, la dissolution et le référendum.

Dès les années 1940, Michel Debré considérait que « le fonctionnement normal du régime parlementaire exigeait que le Gouvernement soit nommé »¹¹³⁶ par le chef de l'État, « en fonction de la majorité dégagée par le corps électoral »¹¹³⁷. Son avant-projet de Constitution de 1946 et son projet de révision constitutionnelle de 1948 préconisaient que cette nomination par le Président de la République ne soit pas soumise à la règle du *contreseing*¹¹³⁸. Michel Debré en précisant qu'il revenait au chef de l'État de désigner le pouvoir exécutif, ne s'écartait cependant pas totalement des idées de Benjamin Constant sur ce point. L'avant-projet de Constitution de 1946 et le projet de révision constitutionnelle de 1948, comme, avant eux, *Refaire la France* en 1943¹¹³⁹, prévoyaient, en effet, expressément, pour que cette désignation soit effective, la nécessité d'un vote de confiance de la Chambre des députés en faveur du président du Conseil¹¹⁴⁰ ou du nouveau gouvernement¹¹⁴¹.

Clairement, Michel Debré présentait ce président du Conseil comme « le vrai chef politique de la nation »¹¹⁴². La désignation du gouvernement par le chef de l'État visait, surtout, dans son esprit à pallier les carences d'un parlementarisme français incapable, à l'inverse du parlementarisme britannique, de dégager une majorité parlementaire claire dirigée par un *leader* ayant vocation à exercer les fonctions de chef du gouvernement. Il ne s'agissait aucunement pas de donner au chef de l'État le pouvoir de mener une politique personnelle par le truchement d'un *cabinet présidentiel*. Cela apparaissait clairement quand, dans l'avant-projet de Constitution de 1946, Michel Debré dessinait les mécanismes d'une véritable rationalisation de l'exercice de cette

¹¹³⁶ M. Debré, *Le problème constitutionnel français*, op. cit., p. 292.

¹¹³⁷ *Ibid.*, p. 291.

¹¹³⁸ Cité par J-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, op. cit., p. 405 et 421.

¹¹³⁹ Jacquier-Bruère, *Refaire la France*, op. cit., p. 152.

¹¹⁴⁰ Cité par J-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, op. cit., p. 405.

¹¹⁴¹ *Ibid.*, p. 421.

¹¹⁴² Jacquier-Bruère, *Refaire la France*, op. cit., p. 129.

fonction de désignation du chef du gouvernement par le Président de la République : « Si la Chambre refuse trois fois de suite la confiance à un Président du Conseil, le mandat du Président de la République est considéré comme terminé. Le Président en exercice peut être réélu pour la durée du mandat qui lui restait à courir »¹¹⁴³. C'était bien la marque de l'importance accordée par Michel Debré au caractère neutre et dépourvu d'esprit partisan, de l'exercice par le chef de l'État de cette fonction de désignation.

À l'inverse, Michel Debré était moins précis concernant les modalités de l'exercice par le chef de l'État de son pouvoir de révocation du gouvernement. Aussi bien dans ses écrits pendant la Guerre que dans les projets de 1946 et 1948, il ne faisait pas expressément référence à la responsabilité du président du Conseil et des ministres devant le chef de l'État. On pourrait même considérer que, dans son esprit, le « monarque républicain » pourrait être appelé à jouer, après un temps donné plus ou moins long, un rôle identique à celui du monarque britannique au XVIII^e et au XIX^e siècle dans « l'évolution »¹¹⁴⁴ suivie par le régime parlementaire outre-manche vers un régime parlementaire moniste à prédominance gouvernementale.

Tout autant, Michel Debré inscrivait-il le rétablissement du droit de dissolution, considéré par Benjamin Constant comme une prérogative majeure du pouvoir neutre, au cœur de ses projets constitutionnels. Il considérait, en effet, que l'exercice du droit de dissolution, loin d'être une mesure « antidémocratique [...] est au contraire une des conditions du bon fonctionnement du régime parlementaire. Elle est le recours normal à la volonté populaire »¹¹⁴⁵. Cependant, il hésitait manifestement sur l'identité du titulaire et les conditions de la mise en œuvre de ce droit de dissolution.

En 1943, Michel Debré avait semblé lier la mise en œuvre du droit de dissolution par le chef de l'État à une demande formelle du Gouvernement¹¹⁴⁶. Pour autant, le Président resterait libre de prononcer ou non la dissolution, en fonction de ce qu'il « estime utile »¹¹⁴⁷. Dans son avant-projet de Constitution de 1946, le chargé de mission du cabinet du général de Gaulle envisageait même de confier au Gouvernement lui-

¹¹⁴³ *Ibid.*, p. 405.

¹¹⁴⁴ En référence à l'« évolution » du régime parlementaire analysée par René Capitant : « Régimes parlementaires », *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933, p. 33 et s.

¹¹⁴⁵ Jacquier-Bruère, *Refaire la République, op. cit.*, p. 133-134.

¹¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 134.

¹¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 152.

même le pouvoir de dissoudre la Chambre des députés par un décret pris en Conseil des ministres¹¹⁴⁸, sans fixer de conditions à la mise en œuvre de cette prérogative. En 1948, Michel Debré en revenait à un droit de dissolution exercé par le chef de l'État, mais dans des conditions préalablement déterminées. Ainsi, le Président de la République pourrait dissoudre la Chambre basse dans le « cas où le Gouvernement aurait fait l'objet d'une motion de censure », ou si « l'Assemblée refuse la confiance au Gouvernement »¹¹⁴⁹. Il pourrait, également, prendre l'initiative d'une dissolution de l'Assemblée, mais, seulement après avoir pris « l'avis du Conseil politique¹¹⁵⁰ et du Conseil de la République »¹¹⁵¹. À la différence de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, cependant, les avis en cause ne devraient pas être forcément conformes. On le constate, Michel Debré hésitait à confier au chef de l'État un pouvoir discrétionnaire, préférant inscrire la mise en œuvre du droit de dissolution dans un ensemble de conditions qui renvoyaient clairement à l'exercice d'une fonction présidentielle arbitrale et régulatrice des conflits potentiels entre les pouvoirs.

Cette réticence de Michel Debré à confier au chef de l'État des pouvoirs discrétionnaires était aussi valable pour le référendum, dont il n'avait inscrit le principe dans un de ses projets constitutionnels qu'en 1948 seulement. Là encore, la possibilité de recourir au référendum, prévue dans le projet de révision constitutionnelle de 1948, renvoyait encore à une fonction d'arbitrage. Elle était couplée, tout d'abord, à une résurgence du droit de veto du chef de l'État. Michel Debré suggérait que le Président de la République puisse « différer la promulgation des projets ou propositions de loi adoptés par le Parlement dans les matières qui font l'objet de lois organiques. Si, au cours d'une session ultérieure, le Parlement a voté une nouvelle fois et dans les mêmes termes le projet ou la proposition dont la promulgation a été différée, le Président doit promulguer la loi sans délai, sauf recours au référendum, lequel ne peut être ordonné sans avis préalable du Conseil de la République »¹¹⁵². Le projet de révision

¹¹⁴⁸ Cité par J-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, op. cit., p. 406.

¹¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 424.

¹¹⁵⁰ Ce Conseil politique est une des formations, avec un conseil économique et social et des conseils d'outre-mer, qui composent la seconde Chambre prévue par le projet de révision de constitutionnelle en 1948. Il est composé « au plus de cent soixante-quinze membres élus par les départements et les communes », cité par J-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, op. cit., p. 422.

¹¹⁵¹ *Ibid.*, p. 424.

¹¹⁵² Cité par J-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, op. cit., p. 422.

constitutionnelle prévoit, ensuite, qu'« au cas où l'Assemblée refuse la confiance au Gouvernement le Président de la République peut [...] soumettre au referendum le projet ou la proposition de loi au sujet duquel le désaccord s'est élevé »¹¹⁵³. Clairement, il ne s'agissait donc pas de donner au chef de l'État le pouvoir de soumettre directement au suffrage populaire un projet législatif sans que le Parlement se soit préalablement prononcé. Le référendum ne devrait intervenir que pour arbitrer un conflit entre les pouvoirs.

2 – La rationalisation à un double-niveau, exercée par le chef de l'État considéré comme un chef politique

Porteuse initialement de la conception d'un parlementarisme dualiste traditionnel ayant possiblement vocation à évoluer vers un régime moniste, la réflexion constitutionnelle de Michel Debré a été marquée au milieu des années 1950 par un infléchissement net vers une forme de « dualisme renouvelé »¹¹⁵⁴ ou de « dualisme démocratique »¹¹⁵⁵, régime parlementaire dans lequel le chef de l'État, élu au suffrage universel, peut être conduit à exercer, à travers un véritable « arbitrage politique »¹¹⁵⁶, la direction de la nation.

Cet infléchissement semblait directement lié à l'aggravation de la crise algérienne et à l'incapacité d'y faire face d'un régime que Michel Debré considérait, depuis l'échec du Rassemblement du Peuple Français et la simple réformette constitutionnelle de 1954, comme incapable de se réformer de l'intérieur. Déjà, en décembre 1953, au moment de l'élection de René Coty à la Présidence de la République à l'issue de 13 tours de scrutin, Michel Debré avait suggéré de « transformer le principe du pouvoir en créant, pour le bien de la nation, un exécutif puissant et bien organisé. Cette réforme suppose que le président de la République devienne un vrai chef d'État. Il serait désigné, soit au suffrage universel¹¹⁵⁷, soit par un collège élargi et bien

¹¹⁵³ *Ibid.*, p. 424.

¹¹⁵⁴ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 32.

¹¹⁵⁵ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 14.

¹¹⁵⁷ Il semble que ce soit en 1954, dans un éditorial (« Le Chef de l'État », *L'Écho de la Touraine* n° 228, 24 janvier 1954, cité par J. Perrier, *Michel Debré*, *op. cit.*, p. 115) commentant la récente élection de René Coty, que Michel Debré ait fait, pour la première fois, allusion à une élection au suffrage universel du chef de l'État : « À n'en point douter, le choix par le suffrage universel donnerait

composé. Il nommerait président du Conseil et ministres, qui seraient responsables devant lui. Les assemblées parlementaires disposeraient du pouvoir législatif, et ne pourraient mettre fin à l'existence d'un ministère que dans des cas exceptionnels »¹¹⁵⁸.

Michel Debré estimait, en décembre 1957, qu'il fallait « envisager pour le futur régime de la France une Constitution qui se rapproche de la Constitution présidentielle. C'est en effet en donnant non point à une équipe que tente en vain d'arbitrer un président du Conseil, mais à un homme, la responsabilité du commandement, que l'on peut aboutir au gouvernement de la France »¹¹⁵⁹. Il devait y revenir en mars 1958 : « Il faut moins parler de réformes des institutions que de réformes de structures du régime démocratique. Dans notre système démocratique, nous estimons que le pouvoir est assis sur le Parlement. Or pour qu'un gouvernement issu d'un Parlement puisse représenter celui-ci, il faut une même majorité, la même pendant cinq ans. Aucun mode de scrutin n'est capable de l'assurer. Il faut donc rechercher un système démocratique en dehors du système parlementaire, où le pouvoir serait créé autour d'un chef de l'État issu directement du suffrage universel »¹¹⁶⁰.

C'était par conséquent, sous un paradigme différent du système du « monarque républicain » dessiné en 1943, que les instruments de la rationalisation « par en haut » (nomination et révocation du chef du gouvernement et du ministère, droit de dissolution, recours au référendum) auraient vocation à être employés. La nomination et la révocation du gouvernement seraient mises, on l'a vu, au service de la politique présidentielle. En ce qui concerne le droit de dissolution ou le recours au référendum, Michel Debré ne les évoquait pas dans ses textes succincts de 1957 ou de mars 1958. Mais il faut relever que toutes les prises de position des Républicains sociaux, le mouvement se réclamant du général de Gaulle à la fin de la IV^e République, sur les

à la fonction une autre consistance et aux yeux des citoyens aurait une autre valeur qu'une élection à Versailles, par neuf cents électeurs, ne peut donner. La crainte du pouvoir personnel est aujourd'hui bien vaine et ceux qui agitent ce fantôme sont, malgré eux peut-être, inspirés avant tout par la crainte du pouvoir tout court. (...) En fait le Parlement a peur de voir se dresser devant lui, impuissant peut-être, mais plus populaire, plus républicains que lui »

¹¹⁵⁸ M. Debré, *Ces princes qui nous gouvernent*, *op. cit.*, p. 94-95.

¹¹⁵⁹ M. Debré, « Au service de la nation, Lettre rédigé par un groupe de sénateurs, n° 2, décembre 1957, p. 3. (Archives de la Fondation Charles de Gaulle).

¹¹⁶⁰ M. Debré dans *Le Monde* du 4 mars 1958, cité par S. Aromatario, *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, *op. cit.*, p. 280-281.

questions constitutionnelles durant cette période renvoyaient toutes à un droit de dissolution pleinement exercé par le chef de l'État¹¹⁶¹.

Les propositions défendues par Michel Debré en 1957 combinaient ainsi un régime à direction présidentielle et l'établissement de mécanismes de rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement, qui renvoyaient à un régime parlementaire, notamment sur la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle. Ainsi précisait-il clairement que, dans ce système, « la responsabilité du ministère devant le Parlement serait une responsabilité tout à fait exceptionnelle dans des cas très précis et selon des procédures exigeant une majorité supérieure à la moitié. En règle habituelle, le chef du gouvernement et le ministère ne seraient responsables que devant le Président de la République. Ce dispositif, prévoyant le maintien d'un principe de responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale, même dans des modalités très encadrées, renvoyait donc à un régime parlementaire de forme dualiste et non au passage à un hypothétique régime présidentiel. Par ailleurs, les fonctions de ministre ne seraient pas compatibles avec celles d'un mandat de député et de sénateur, eu d'autres termes pour devenir ministre un parlementaire devrait abandonner son mandat électif »¹¹⁶².

3 – La rationalisation « par en haut » exercée par une cour constitutionnelle

¹¹⁶¹ La résolution relative aux institutions adoptée par le Conseil national des Républicains sociaux, le 19 juillet 1956 affirme la nécessité d'une Constitution qui devra prévoir l'organisation d'un Exécutif fort, autour d'un Président de la République (...) nommant les ministres et d'abord le Premier, arbitre au-dessus des contingences politiques et ayant le droit de recourir au pays, par voie d'élections ou de referendum en cas de conflit entre les pouvoirs » (Archives de la Fondation Charles de Gaulle). En mars 1957, le président du groupe des Républicains sociaux à l'Assemblée nationale, Raymond Triboulet rappelle : « Les Républicains sociaux sont hostiles au droit de dissolution donné à un chef du gouvernement qui, mis en minorité pourrait ainsi chercher une revanche sur un autre terrain, mais ils estiment que ce droit donné au Président de la République aurait une tout autre valeur, puisque celui-ci pourrait exercer ainsi son arbitrage ». Compte rendu du groupe des Républicains sociaux à l'Assemblée nationale, mars-avril 1957 (Archives de la Fondation Charles de Gaulle). Sur l'évolution présidentialisante des doctrines constitutionnelles des gaullistes de la fin de la IV^e République, G. Quagliariello, *La religion gaulliste*, Perrin 2003, et le développement « les Républicains sociaux : un laboratoire pour de nouvelles institutions ? », p. 214 et s.

¹¹⁶² *Au service de la nation, Lettre rédigée par un groupe de sénateurs, n° 2, décembre 1957, op. cit.*, p. 3-4.

En leur temps, Charles Benoist ou le Comité technique pour la réforme de l'État avaient considéré dans l'établissement d'une Cour Suprême un moyen de « limiter le parlementarisme », le Comité Bardoux voulant d'ailleurs inscrire parmi les cas d'inconstitutionnalité le non-respect des règles de procédure législative inscrites dans la Constitution¹¹⁶³.

Avant 1958, Michel Debré, en héritier du constitutionnalisme libéral, était revenu à plusieurs reprises sur la question de la mise en œuvre d'un contrôle de constitutionnalité¹¹⁶⁴. Dès 1943, il proposait l'institution d'un « tribunal spécial » exerçant un « contrôle supérieur » pour protéger « certaines libertés fondamentales dont le respect est indispensable »¹¹⁶⁵. Mais, on ne retrouve pas dans sa réflexion de référence au rôle de gardien de la séparation des pouvoirs et du respect des procédures législatives inscrites dans la Constitution que ce « tribunal spécial » pourrait être amené à jouer.

¹¹⁶³ Voir *supra*.

¹¹⁶⁴ Voir F. Rouvillois, « Michel Debré et le contrôle de constitutionnalité », *RFDC*, 2001, p. 227 et s.

¹¹⁶⁵ Jacquier-Bruère, *Refaire la France, op. cit.*, p. 155.

Conclusion du Chapitre 2 – Similitudes, différences et évolutions entre constitutionnalisme libéral et doctrine constitutionnelle gaulliste

Atypique à l'époque, celle du « parlementarisme absolu », où Charles Benoist les a présenté, beaucoup des préconisations de son programme institutionnel ont essaimé dans les projets présentés par le Comité Bardoux, à la fin des années 1930, et ceux élaborés par Michel Debré pour le général de Gaulle : l'élection du chef de l'État retiré aux assemblées, le droit de dissolution réservé au chef de l'État, l'incompatibilité des fonctions ministérielles et d'un mandat parlementaire, la limitation de la durée des sessions parlementaires, les irrecevabilités financières, la question de l'organisation de l'ordre du jour des assemblées, l'encadrement de la mise en œuvre (interpellations) de la responsabilité gouvernementale, le contrôle de constitutionnalité des lois. C'est que les idées directrices des réformes proposées par Charles Benoist et celles des constituants de 1958 répondaient à un objectif commun : mettre fin à l'omnipotence du Parlement. Le général de Gaulle et Michel Debré avaient d'ailleurs lu certaines œuvres de Charles Benoist. Le premier fait référence dans ses *Carnets*¹¹⁶⁶, aux *Sophismes politiques de ce temps* lus pendant sa captivité en Allemagne durant la Première Guerre mondiale. Quant à Michel Debré, ses archives personnelles révèlent qu'il avait, à la fin des années 1930, « lu et annoté soigneusement *Les lois de la politique française* »¹¹⁶⁷ publiées par Charles Benoist, au moment de son ralliement à la monarchie. De la même

¹¹⁶⁶ « Charles Benoist, dans son livre *Sophismes politiques de ce temps*, constate que vouloir diviser absolument les formes de gouvernement en trois : monarchie, aristocratie, démocratie, est une abstraction qui ne correspond pas aux faits. Il n'y a jamais eu, il n'y aura jamais de monarchie, ni d'aristocratie, ni de démocratie pure. Un gouvernement est toujours une côte taillée entre ces trois termes où chacun d'eux est dosé différemment suivant les pays et les époques. Il appelle gouvernement organique celui qui se moule le mieux sur la nation du moment, qui la représente toute entière. » Références ? Une citation qui est à mettre en parallèle avec l'exorde du discours de Bayeux du 16 juin 1946 : « Des Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : « Quelle est la meilleure Constitution ? » : Il répondait : « Dites-moi, d'abord, pour quel peuple et à quelle époque ? »

¹¹⁶⁷ J. Perrier, Michel Debré et les avatars du libéralisme français (1936-1945), *Vingtième Siècle, revue d'Histoire*, n° 116, octobre-décembre 2012, p. 94.

manière, les agencements constitutionnels conçus par le Comité Bardoux au milieu des années 1930 et par Michel Debré pendant la guerre et au temps du RPF¹¹⁶⁸ étaient aussi assez similaires : rationalisation « par en bas » des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement pour conforter un parlementarisme gouvernemental inspiré du modèle britannique ; rationalisation « par en haut » exercée par un chef de l'État incarnant, assez largement, le pouvoir préservateur imaginé par Benjamin Constant, voire par un organe juridictionnel dans ses missions correspondant à celles d'un gardien de la séparation des pouvoirs. Il y avait, donc, une continuité manifeste dans les solutions proposées, depuis la fin du XIX^e siècle, par un constitutionnalisme libéral préoccupé par les déséquilibres, en pratique, du régime parlementaire français et la doctrine constitutionnelle courante des gaullistes au début de la IV^e République.

À partir du milieu de la décennie 1950, la doctrine constitutionnelle gaulliste a évolué, probablement sous le poids de circonstances, vers un système de « Constitution présidentielle »¹¹⁶⁹. Peut-être, également, faut-il voir dans cette évolution dans la pensée de Michel Debré l'influence de la réflexion personnelle du général de Gaulle lui-même. Avant 1946, ce dernier n'avait pas véritablement appréhendé précisément la matière constitutionnelle. À Bayeux, le 16 juin 1946, le schéma constitutionnel qu'il avait appelé de ses vœux renvoyait assez largement au régime parlementaire imprégné de dualiste défendu par le constitutionnalisme libéral-conservateur depuis le XIX^e

¹¹⁶⁸ Précisons que René Capitant qui est, alors, le principal inspirateur de la doctrine constitutionnelle du RPF et des motions sur les réformes des institutions adoptées par ses différentes instances entre 1948 et 1953 (consultables aux Archives de la Fondation Charles de Gaulle), insiste alors, surtout, sur deux réformes majeures à conduire : la mise en place d'un mode de scrutin majoritaire à un seul tour pour l'élection des députés et le rétablissement effectif du droit de dissolution confié à un chef de l'État qui serait élu par un collège allant au-delà des seuls parlementaires. Ce sont les deux réformes principales que préconisait déjà René Capitant en 1934 dans *La réforme du parlementarisme*. Il n'est pas question dans les écrits de René Capitant dans la période du RPF des positions qu'il défendra sous la V^e République, faisant du chef de l'État, élu au suffrage universel, le chef politique de la nation.

¹¹⁶⁹ M. Debré, « Au service de la nation », Lettre rédigée par un groupe de sénateurs, n^o 2, décembre 1957, *op. cit.*, p. 3.

siècle¹¹⁷⁰. Néanmoins, l'intérêt de Charles de Gaulle était ancien¹¹⁷¹ et réaffirmé¹¹⁷² pour des agencements constitutionnels confiant au chef de l'État la direction effective de la politique de la nation, en particulier pour le système américain du gouvernement présidentiel. Pendant sa captivité en Allemagne, en 1916, le capitaine de Gaulle avait inscrit, en effet, dans ses *Carnets* plusieurs remarques sur la présidence Roosevelt¹¹⁷³, probablement issues d'une lecture des Notes sur les États-Unis de Tardieu¹¹⁷⁴. Durant la Seconde Guerre mondiale, le chef de la France libre interrogea souvent René Cassin sur les États-Unis¹¹⁷⁵. À la Libération, le chef du gouvernement provisoire regrettera que Léon Blum qui avait semblé, pendant la guerre, marquer sa préférence pour le système présidentiel américain, en revienne à ses idées institutionnelles d'avant-guerre¹¹⁷⁶.

¹¹⁷⁰ Il ne faut pas négliger les circonstances politiques dans lequel est intervenu le discours de Bayeux, après l'échec du premier projet constitutionnel au référendum du 5 mai 1946 et alors que le général de Gaulle espérait rallier le Mouvement Républicain Populaire à son combat contre les idées constitutionnelles des gauches. Sur les positions des républicains populaires dans les débats constitutifs de 1946, voir *infra* et D. Bellamy, « Le combat constitutionnel du général de Gaulle en 1946 » in *Revue Espoir n° 186, printemps 2017 « Aux racines de la Constitution de la V^e République »*, p. 89 et s.

¹¹⁷¹ Dans une conférence tenue devant ses camarades prisonniers en 1917, le capitaine de Gaulle souligne, en effet : « la Constitution de 1875 proclame que le président de la République est le chef du pouvoir exécutif, qu'il a sous ses ordres les armées de terre et de mer, qu'il signe les traités et qu'il nomme à tous les emplois civils et militaires et, d'après la lettre de la Constitution, il semblerait assez normal que le président de la République exerçât effectivement la conduite générale de la guerre ; mais nos mœurs, nos traditions politiques, ont exclu le président de la République du pouvoir exécutif proprement dit et en ont fait un conseiller permanent du Conseil des ministres et un personnage représentatif. Il semble bien du reste qu'il n'a pas été autre chose au cours de cette guerre » (C. de Gaulle, *Lettres, notes et carnets 1905-1941*, réédition, coll. « Bouquins », Robert Laffont, 2010, p. 385).

¹¹⁷² « Dans ma conception du régime qui convient à la France, (...) le Président de la République serait le chef du pouvoir exécutif, comme il l'était dans la Constitution de 1875 » C de Gaulle, conférence de presse du 1^{er} octobre 1948 in C. de Gaulle, *Allocutions et messages (1946-1969)*, réédition Volumes, Plon, 1999, p. 430.

¹¹⁷³ C. de Gaulle, *Lettres, notes et carnets 1905-1941, op. cit.*, p. 273.

¹¹⁷⁴ Hypothèse émise par O. Rudelle, *Mai 58, De Gaulle et la République*, Plon, 1988, p. 34.

¹¹⁷⁵ « À l'égard de ce pays [le général de Gaulle] était partagé entre l'étonnement et l'envie... il semblait extrêmement séduit par la conception américaine du gouvernement présidentiel. Il m'a souvent entretenu de la question de savoir comment le Président était élu, et fut très désappointé d'apprendre qu'il était choisi par un parti après une série d'opérations locales, les primaires, qui constituaient les épreuves préliminaires. Mais la question des conflits éventuels avec les Chambres ne l'intéressait pas moins : il ne trouvait pas satisfaisant que le Président, s'il était républicain, subisse la contrainte de gouverner avec un Sénat en majorité démocrate ou inversement. Il fut manifestement très étonné lorsqu'il apprit que le Président n'avait pas le pouvoir de dissoudre la Chambre des représentants » : R. Cassin, *Ces hommes partis de rien*, Plon, 1975, p. 132-133.

¹¹⁷⁶ Le général de Gaulle écrit dans ses Mémoires de Guerre à propos de la réflexion institutionnelle de Léon Blum pendant la guerre : « La question de la séparation des pouvoirs lui était alors apparue sous un jour nouveau. Dans ses méditations de captif, qu'il devait publier sous le titre : À l'échelle humaine, il notait : « Le gouvernement parlementaire n'est pas la forme unique, ni même la forme pure, de la

Pour René Cassin, le général de Gaulle a trouvé, avec le régime de la V^e République, « le moyen d’orienter notre pays vers le gouvernement présidentiel, mais de maintenir le droit de dissolution de la Chambre par le pouvoir exécutif »¹¹⁷⁷. Le fondateur de la V^e République était, en effet, particulièrement attaché au mécanisme de la dissolution, dont il semble avoir initialement mesuré toute l’importance, selon Odile Rudelle, en étudiant la pratique gouvernementale du chancelier Bülow¹¹⁷⁸ dans l’Allemagne impériale des années 1900. Comme pour l’étude sur l’Amérique de Théodore Roosevelt, il est probable que celle sur le chancelier Bülow lue par le capitaine de Gaulle pendant sa captivité en 1916, soit l’œuvre d’André Tardieu¹¹⁷⁹. On peut même penser que l’intérêt du maintien du régime parlementaire aux yeux du général de Gaulle résidait avant tout dans l’existence d’un droit de dissolution de la Chambre basse, corollaire de la responsabilité ministérielle. Ses critiques récurrentes du régime présidentiel reposaient, en effet, souvent sur l’absence de mécanismes constitutionnels permettant de trancher les conflits entre le président et le Parlement. Odile Rudelle a relevé avec justesse que les premières réflexions institutionnelles de Charles de Gaulle au début du XX^e siècle étaient fondées sur l’observation du monde contemporain, « des États-Unis ou de l’Allemagne où les personnalités de Théodore Roosevelt et du chancelier Bülow¹¹⁸⁰ ont illustré avec succès des tentatives de “gouvernement libéral” entièrement différentes du système “républicain-parlementaire” de la France »¹¹⁸¹. Ces régimes américain et allemand « qui, par une pratique rigoureuse de la “séparation des pouvoirs” étaient de vrais contre-modèles pour le système parlementaire français »¹¹⁸².

C’était là un système « ambivalent »¹¹⁸³, combinant « Constitution présidentielle », enchâssée dans un régime parlementaire, et rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement à l’instigation de Michel Debré.

démocratie. » Il indiquait que le régime américain était à ses yeux le meilleur : « J’incline pour ma part, écrivait-il, vers le système américain qui se fonde sur la séparation et l’équilibre des pouvoirs » (C. de Gaulle, *Mémoires de Guerre*, t. III, *Le salut 1944-1946*, réédition coll. « Pocket », Plon, 2010, p. 368).

¹¹⁷⁷ R. Cassin, *Ces hommes partis de rien*, op. cit., p. 133.

¹¹⁷⁸ C. de Gaulle, *Lettres notes et carnets 1905-1941*, op. cit., p. 285-286.

¹¹⁷⁹ A. Tardieu, *Le prince de Bülow*, Calmann-Lévy, 1909.

¹¹⁸⁰ Voir P. Lauvaux, « La résistance au parlementarisme : lecture constitutionnelle des Mémoires du chancelier prince de Bülow », in *Institutions et libertés, Mélanges en l’honneur du Doyen Jean-Pierre Machelon*, LexisNexis, 2015, p. 605 et s.

¹¹⁸¹ O. Rudelle, *Mai 1958, de Gaulle et la République*, op. cit., p. 34.

¹¹⁸² *Ibid.*, p. 37.

¹¹⁸³ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, op. cit., p. 14.

Restait donc à savoir si cette rationalisation profiterait, le cas échéant, à un chef du gouvernement puissant, inspiré du modèle britannique et pouvant bénéficier du soutien d'un « monarque républicain », pouvoir préservateur, tenant la balance équilibrée entre les pouvoirs, ou à un chef de l'État se posant en véritable chef politique de la nation.

CONCLUSION DU TITRE 2 – DES RATIONALISATIONS

GOVERNEMENTALE ET CAMERALE DU PARLEMENTARISME

Les réformateurs des gauches avancées, attachés à une conception du régime parlementaire considéré comme un régime de fusion entre les pouvoirs, entendaient déployer des mécanismes de rationalisation du parlementarisme pour transformer ou, au moins, aménager les institutions en place depuis 1875. Tel n'était pas l'objectif des réformateurs – réformistes et révisionnistes –, la plupart défenseurs du constitutionnalisme libéral, attachés à une conception du régime parlementaire considéré comme un régime de collaboration et d'équilibre entre les pouvoirs. Si eux aussi préconisaient de mettre en œuvre des mécanismes de rationalisation, c'était dans un but bien différent, celui de rétablir les équilibres initiaux, voulus par les constituants de 1875, entre le pouvoir exécutif et les assemblées. Leurs réflexions renvoyaient bien, en effet, à l'idée d'un « crise » du parlementarisme.

À l'instar des réformateurs des gauches avancées, leurs homologues libéraux se divisaient aussi entre des réformistes, pour qui la refonte des méthodes parlementaires et des règlements des assemblées suffirait à rétablir les équilibres en cause d'un cadre constitutionnel satisfaisant en lui-même, et des révisionnistes convaincus de la nécessité de modifier le cadre constitutionnel lui-même.

Pour nombre d'entre eux, les mécanismes de rationalisation préconisés par les réformistes et les révisionnistes étaient destinés à permettre un rééquilibrage des rapports entre le gouvernement et les assemblées au profit du pouvoir exécutif : maîtrise gouvernementale d'une partie de l'ordre du jour, encadrement de l'initiative législative, monopole de l'initiative des dépenses et organisation de la discussion budgétaire, réglementation de la pratique de l'interpellation. En fonction de la finalité principale attachée à ses mécanismes et de la nature des organes appelés à décider de leur mise en œuvre effective, il nous semble possible, d'ores et déjà, d'identifier à l'intérieur du concept de rationalisation du parlementarisme, une nouvelle forme particulière, celle d'une rationalisation gouvernementale du parlementarisme. Pour partie, les réflexions du duc Victor de Broglie au milieu du XIX^e siècle en constitueraient, en quelque sorte, la première expression.

Dans le même temps, plusieurs de ces réformateurs libéraux ont défendu l'idée d'un déploiement « par en haut » de la rationalisation du parlementarisme, exercée en l'occurrence par une autorité extérieure au gouvernement et aux assemblées, à savoir le chef de l'État ou une Cour Suprême. En considérant la nature de ces autorités et la finalité de la rationalisation ainsi mise en œuvre, il nous semble possible d'identifier à l'intérieur du concept de rationalisation du parlementarisme, une autre forme particulière, celle d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme. Cette rationalisation arbitrale puise largement sa source dans les théories de Benjamin Constant sur le pouvoir neutre et préservateur.

Conclusion de la Première partie – Des rationalisations du parlementarisme français

De toutes les propositions de réforme visant à modifier ou à corriger la lettre et la pratique des institutions de la III^e République, nous avons pu dégager plusieurs corpus homogènes de la rationalisation du parlementarisme conçus par les acteurs politiques et parlementaires. Souvent, ces dispositifs ont été imaginés pour répondre à un objectif global : démocratiser la République de 1875, surmonter la « crise du parlementarisme » à la fin du XIX^e siècle, permettre une « réforme de l'État » dans la décennie 1930. Ils ont aussi, à plusieurs reprises, été élaborés directement en réaction à un mauvais fonctionnement circonstancié du régime, souvent lié à des chambres à majorité incertaine, voire à des assemblées fractionnées en trois blocs politiques d'importance égale. Tel était bien le cas, par exemple, des législatures de 1888, 1893 ou 1932, qui ont coïncidé avec un foisonnement de propositions de réformes. À l'inverse, lorsque le régime parlementaire de la III^e République parût enfin arriver au port, au point de vue de la stabilité ministérielle, au début de la décennie 1900¹¹⁸⁴, des réformateurs tels Jaurès et Charles Benoist abandonnèrent le terrain de la question institutionnelle pour s'engager dans un combat, partagé, en faveur de la représentation proportionnelle.

Sur le temps long depuis la période révolutionnaire, l'intérêt constant suscité par le modèle du gouvernement parlementaire britannique, les difficultés à l'importer sur le continent, les propres difficultés du parlementarisme français à aboutir un équilibre pérenne entre les différents pouvoirs, le goût national pour l'ingénierie constitutionnelle ont placé le concept de la rationalisation du parlementarisme au cœur des débats sur l'établissement et du fonctionnement du régime parlementaire en France. Ainsi, bien loin d'être un produit importé en France à l'occasion de l'élaboration de la Constitution de la IV^e République, comme l'écrivait Boris Mirkin-Guetzévitch en 1954, car n'ayant de « racines, ni dans le passé constitutionnel de la France, ni même dans sa doctrine »¹¹⁸⁵, la rationalisation du parlementarisme nous apparaît comme un

¹¹⁸⁴ Avec les longs ministères Combes (1902-1905) et Clémenceau (1906-1909).

¹¹⁸⁵ B. Mirkin-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme « rationalisé » », *art. cit.*, p. 108.

concept inhérent au parlementarisme français depuis ses origines. *A fortiori*, la plupart des agencements rationalisateurs adoptés dans les Constitutions de l'Europe nouvelle avaient déjà été esquissés pour l'essentiel en France avant 1914, qu'ils soient destinés à être mis en œuvre à travers des révisions constitutionnelles, des réformes réglementaires ou d'un aménagement des usages parlementaires en vigueur.

De l'analyse des différents dispositifs théorisés, nous avons pu conclure à la pluralité des rationalisations proposées du parlementarisme. Il nous paraît dès lors possible d'opérer une classification juridique, associant une approche organique et une approche finaliste. Ces rationalisations du parlementarisme peuvent être ordonnées au sein d'une classification principale, distinguant entre rationalisation camérale, gouvernementale et arbitrale du parlementarisme. La définition de ces trois catégories de rationalisation reposerait sur la combinaison d'une approche organique, à savoir la nature de l'organe appelé à décider de la mise en œuvre des mécanismes rationalisateurs mis en place – assemblées, gouvernement, chef de l'État ou cour constitutionnelle – et d'une approche finaliste relative à la motivation poursuivie – assurer la prépondérance de l'Assemblée, rétablir l'équilibre entre le Parlement et le gouvernement, rompu au détriment de ce dernier, ou encore engager un arbitrage en cas de conflit entre ces deux pouvoirs. Ressortiraient, par exemple, de la rationalisation camérale du parlementarisme le mécanisme de l'investiture du président du Conseil par l'Assemblée, proposée par Jaurès en 1888, de la rationalisation gouvernementale le monopole gouvernemental sur les dépenses, notamment préconisé par Charles Benoist ou André Tardieu, et de la rationalisation arbitrale la possibilité, réclamée par le Comité Bardoux, pour le chef de l'État de convoquer un référendum sur un projet de loi refusé par la Chambre des députés.

Cette classification principale pourrait être complétée, afin d'ordonner les mécanismes en cause, par une typologie secondaire, privilégiant, pour sa part, l'objectif immédiat poursuivi : rationaliser et organiser la délibération parlementaire, structurer ou s'appuyer sur une majorité parlementaire, faciliter une direction ministérielle sur les travaux parlementaires ou préserver une part d'autonomie au bénéfice du

¹¹⁸⁵ B. Mirkine-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme "rationalisé" », art. cité, p. 108.

gouvernement. À l'intérieur des deux rationalisations inscrites dans la classification principale et portant sur les rapports directs entre le gouvernement et le Parlement – les rationalisations camérale et gouvernementale du parlementarisme – on pourrait, ainsi, distinguer trois formes de rationalisation secondaire : une rationalisation délibérative, une rationalisation majoritaire ou une rationalisation ministérielle du parlementarisme.

En effet, certains mécanismes procédant, par exemple, à titre principal de la rationalisation camérale du parlementarisme peuvent aussi avoir pour visée immédiate de renforcer les prérogatives ou les protections du gouvernement. Cela nous paraît le cas, par exemple, du dédoublement de la responsabilité ministérielle entre responsabilité individuelle d'un ministre et responsabilité collégiale du cabinet réclamé par Jaurès en 1888, ou encore des prérogatives que Léon Blum voulait attribuer au président du Conseil concernant la fixation de l'ordre du jour des assemblées. En l'espèce, ces dispositifs devaient bénéficier au gouvernement, sans pour autant aboutir à remettre en cause la prépondérance de l'Assemblée en tant que décideur ultime. Ministérielle dans sa visée immédiate, la rationalisation concernée restait, bien principalement, à finalité camérale. De la même manière, d'autres dispositifs mis en œuvre dans le cadre global d'une rationalisation gouvernementale du parlementarisme, devaient avoir pour visée immédiate de mieux organiser la délibération parlementaire, par exemple l'instauration de commissions spéciales pour l'examen des textes de loi prônée par Michel Debré.

Pour ce qui concerne la rationalisation arbitrale du parlementarisme, la typologie secondaire renverrait, pour sa part, à une approche organique secondaire, c'est-à-dire à la nature de l'organe arbitral exerçant cette rationalisation « par en haut », chef de l'État ou instance juridictionnelle.

À partir de cette classification, qui permet de prendre en compte l'ensemble des dispositifs proposés de rationalisation du parlementarisme dans les dernières décennies du XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle, il s'agira, dans la deuxième partie, d'étudier les mises en œuvre de ces différentes rationalisations du parlementarisme à partir des dernières décennies de la III^e République jusqu'au régime actuel.

La rationalisation camérale du parlementarisme

	délibérative	Majoritaire	ministérielle
Radicaux (1888)	<ul style="list-style-type: none"> . Intervention du Conseil d'Etat (désigné par la Chambre elle-même) dans la préparation des projets de loi et l'examen des propositions de loi et avis demandé au Conseil d'Etat sur les amendements . Nouvelle répartition des compétences entre les deux Chambres 	<ul style="list-style-type: none"> . Investiture du gouvernement par la Chambre des députés 	<ul style="list-style-type: none"> . Manifestation de confiance présumée en faveur du gouvernement investi . Nécessité d'un vote solennel pour renverser le ministère
Jean Jaurès (1888)	<ul style="list-style-type: none"> . Généralisation des commissions permanentes . Transformation du rôle de la deuxième Chambre par la création d'une Chambre du Travail 	<ul style="list-style-type: none"> . Election du président du Conseil par la Chambre des députés 	<ul style="list-style-type: none"> . Manifestation de confiance présumée en faveur du président du Conseil élu par la Chambre qui ne peut être renversé que par une motion de défiance constructive . Dédoublément de la responsabilité ministérielle
Jean Jaurès (1902)	<ul style="list-style-type: none"> . Coordination des travaux parlementaires par la Délégation des gauches . Généralisation des commissions permanentes 	<ul style="list-style-type: none"> . Désignation du président du Conseil par la Chambre . Structuration du fait majoritaire à travers la Délégation des gauches (choix des candidats aux postes de direction de la Chambre des députés) 	
Léon Blum (1917-1939)	<ul style="list-style-type: none"> . Organisation des débats parlementaires par le président de la Chambre 	<ul style="list-style-type: none"> . Election du Président du Conseil par la Chambre des députés 	<ul style="list-style-type: none"> . Exigence d'un vote formel de défiance pour renverser le gouvernement

	<ul style="list-style-type: none"> . Limitation du nombre des commissions permanentes au profit de commissions spéciales . Institution d'une commission de rédaction pour suivre la bonne écriture des textes de loi 		<ul style="list-style-type: none"> . Direction des travaux de la Chambre des députés par le président du Conseil qui est aussi le chef de la majorité parlementaire . Limitation du recours à la question de confiance
Néo-radicaux (1924-1934)	<ul style="list-style-type: none"> . Instauration d'une deuxième Chambre « technique » 	<ul style="list-style-type: none"> . Investiture du président du Conseil par les Chambres 	<ul style="list-style-type: none"> . Manifestation de confiance présumée en faveur du président du Conseil après son investiture initiale . Monopole gouvernemental en matière de dépenses . Intervention du gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour . Dédoublement de la responsabilité ministérielle . Dissolution conditionnée à la survenance d'une crise ministérielle
Commission Marchandeu sur la réforme de l'État (1934)	<ul style="list-style-type: none"> . Renforcement du rôle des commissions permanentes . Organisation de la discussion budgétaire 		<ul style="list-style-type: none"> . Suppression de l'avis conforme du Sénat pour la dissolution prononcée par le chef de l'État sur la demande du chef du gouvernement . Réglementation de l'initiative parlementaire en matière de dépenses . Intervention du gouvernement dans la navette parlementaire

La rationalisation gouvernementale du parlementarisme

	délibérative	Majoritaire	ministérielle
Mouvement pour la réforme parlementaire (1894-1898)	<ul style="list-style-type: none"> . Limitation de la session parlementaire à six mois (G. Picot) . Organisation de la fixation de l'ordre du jour par la Chambre (G. Graux) . Création d'un comité de législation (Th. Ferneuil, G. Graux) . Examen préalable des propositions de loi et des amendements par le Conseil d'Etat (J. Simon) . Fixation de délais pour l'examen du projet de budget (Th. Ferneuil, G. Picot) . Généralisation des grandes commissions (A. Lebon, G. Graux) . Dispositif anti-obstruction (A. Lebon) . Fixation de délai pour la discussion des interpellations 		<ul style="list-style-type: none"> . Intervention du gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour (A. Lebon) . Monopole gouvernemental sur l'initiative financière (Th. Ferneuil, G. Graux, G. Picot, L. Boudenoot) . Encadrement de la pratique de l'interpellation par un nombre obligatoire de signataires exigé (Th. Ferneuil), par un examen préalable par les bureaux (G. Picot, J. Simon) ou par la fixation de délais pour la discussion des interpellations (G. Graux, A. Lebon)
Charles Benoist (1893-1902)	<ul style="list-style-type: none"> . Examen des amendements parlementaires par le Conseil d'Etat 		<ul style="list-style-type: none"> . Suppression de l'initiative législative parlementaire . Monopole gouvernemental sur les dépenses . Incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions ministérielles . Encadrement de la mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement

<p>Joseph Barthélémy René Coty (1920-1934)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Consultation du Conseil d'Etat sur les propositions de loi et amendements parlementaires (J. Barthélémy) . Renforcement du rôle des commissions permanentes . Organisation des débats en séance plénière . Organisation de la discussion budgétaire (R. Coty) 		
<p>Redressement français (1927)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Renforcement du rôle des commissions en y introduisant des éléments extra-parlementaires . Vote personnel des parlementaires et interdiction des délégations de vote . Organisation de la discussion budgétaire 		<ul style="list-style-type: none"> . Encadrement de la pratique de l'interpellation par un nombre obligatoire de signataires exigé et par la fixation de délais pour la discussion des interpellations
<p>André Tardieu (1933-1937)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Suppression des commissions permanentes 		<ul style="list-style-type: none"> . Possibilité d'obtenir du chef de l'Etat la dissolution de la Chambre des députés . Monopole gouvernemental sur les dépenses . Encadrement de la pratique de l'interpellation
<p>Comité Bardoux pour la réforme de l'Etat (1936)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Deux sessions parlementaires par an limitées à trois mois . Réduction du nombre de commissions permanentes et possibilité de créer des commissions spéciales 		<ul style="list-style-type: none"> . Organisation de la discussion budgétaire avec prorogation possible du budget de l'année précédente . Encadrement de la procédure des votes de censure – délais d'examen et nombre de signatures obligatoires . Possibilité d'obtenir du chef de l'État la dissolution de la Chambre des députés

Michel Debré (1943-1957)	<ul style="list-style-type: none">. Deux sessions parlementaires par an limitées à trois mois. Limitation du nombre des commissions permanentes et instauration de commissions spéciales. Définition du domaine législatif et du domaine règlementaire		<ul style="list-style-type: none">. Présomption de confiance pour un an en faveur du Premier ministre à l'issue d'un vote à l'ouverture de la session. Maîtrise du gouvernement sur la fixation de l'ordre du jour des assemblées. Organisation de de la discussion budgétaire et adoption automatique du budget à l'issue d'un certain délai. Examen du texte du gouvernement en séance publique. Vote solennel pour censurer le gouvernement. Possibilité d'obtenir du chef de l'État la dissolution de la Chambre des députés
-------------------------------------	--	--	---

La rationalisation arbitrale du parlementarisme

	Présidentielle	Juridictionnelle
Charles Benoist (1893-1902)	<ul style="list-style-type: none"> . Désignation et révocation des ministres . Suppression de l'avis conforme du Sénat pour la dissolution prononcée par le chef de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> . Contrôle de constitutionnalité exercé par une Cour Suprême
Comité Bardoux pour la réforme de l'Etat (1936)	<ul style="list-style-type: none"> . Nomination du Premier ministre . Dissolution prononcée par le chef de l'État sur demande du gouvernement (sans avis conforme du Sénat) . Possibilité de convoquer un référendum sur un projet de loi rejeté par la Chambre, une loi votée par la Chambre contre l'avis du gouvernement ou le principe même d'une réforme 	<ul style="list-style-type: none"> . Contrôle de constitutionnalité sur le respect des procédures législatives exercé par une Cour Suprême
Michel Debré (1943-1957)	<ul style="list-style-type: none"> . Nomination du Premier ministre . Droit de dissolution exercé par le chef de l'État après le vote d'une motion de censure ou le rejet de la question de confiance . Possibilité de convoquer un référendum pour arbitrer un désaccord entre le gouvernement et le Parlement sur un projet de loi 	

Partie 2 – La mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme en France (XX^e – XXI^e siècles)

Les corpus de rationalisation du parlementarisme progressivement élaborés dès la décennie 1880 devaient être initialement mis en œuvre à partir de l’entre-deux-guerres, au moment où les institutions de 1875 sortaient renforcées d’avoir présidé à la victoire de 1918. Pourtant, aux yeux de larges pans des milieux politiques ou même de la société, ces institutions apparaissaient comme devant se rénover pour affronter les défis des nouveaux temps¹¹⁸⁶. C’était au niveau infra-constitutionnel que les corpus de la rationalisation du parlementarisme s’étaient déployés à la fin de la III^e République. Ils allaient, ensuite, être repris au niveau constitutionnel, en 1946 et en 1958. Pour étudier cette mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme sous les différentes formes que nous avons identifiées : rationalisations camérale, gouvernementale ou arbitrale d’abord, rationalisations délibérative, majoritaire ou ministérielle ensuite, il convient avant tout de distinguer les paradigmes sous lesquelles elle a pu s’opérer.

Les rationalisations de la III^e et de la IV^e République ont eu à se déployer sous le paradigme de la souveraineté parlementaire, celui d’une hiérarchie des pouvoirs au sein de laquelle devait forcément primer le Parlement (Titre 1). Sous ce paradigme, la volonté de mettre en œuvre une rationalisation camérale du parlementarisme a largement prévalu, même si, pour palier ses insuffisances, celle-ci a pu être complétée, en particulier sous la IV^e République, par une forme atténuée de rationalisation arbitrale du parlementarisme.

Les rationalisations de la V^e République, pour leur part, devaient se déployer sous le paradigme du « parlementarisme constitutionnel », pour reprendre la notion formulée par Charles Benoist en 1914¹¹⁸⁷, au sein duquel le gouvernement parlementaire repose sur des rapports équilibrés entre le gouvernement et le Parlement, déterminés par une Constitution placée au sommet de la hiérarchie des normes,

¹¹⁸⁶ Sur ces débats sur les réformes de l’Etat, des institutions et du modèle républicain prégnant dans les décennies 1920 et 1930, voir en particulier F. Monnet, *André Tardieu (1876-1945), une dérive réactionnaire*, op. cit., et N. Roussellier, *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France, XIX^e – XXI^e siècles*, op. cit.

¹¹⁸⁷ C. Benoist, *Un programme (1914)*, op. cit., p. 43.

« parlementarisme constitutionnel » qui devait également faire une place important à la rationalisation arbitrale du parlementarisme (Titre II).

TITRE 1 – LA MISE EN ŒUVRE DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME SOUS LE PARADIGME DE LA SOVERAINETE PARLEMENTAIRE

Le paradigme sous lequel ont évolué les régimes de la III^e et de la IV^e République était celui de la souveraineté parlementaire, conception imprégnant, pour partie, les Lois constitutionnelles de 1875, en particulier leur lecture par les républicains¹¹⁸⁸, puis entièrement la Constitution de 1946. La primauté du Parlement au sein des institutions tenait avant tout à ce qu’il est l’organe producteur de la loi, expression de la volonté générale. Dans le légicentrisme de la III^e République, hérité de la tradition révolutionnaire, et repris par la IV^e République, la loi est inscrite au sommet de l’ordre juridique, parce qu’au terme de l’article 6 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789, elle « est l’expression de la volonté générale ». Or, les « représentants » du peuple s’étaient arrogé le monopole de l’édiction de la loi. Ainsi que l’a analysé Raymond Carré de Malberg, « la volonté parlementaire, bénéficiant du caractère souverain de la volonté qu’elle représente, était appelée à l’emporter sur les volontés de toute autre autorité, quel que fût l’objet sur lequel elle viendrait à s’affirmer »¹¹⁸⁹.

Sous ce paradigme, la rationalisation du parlementarisme appelée à se déployer sous la III^e (chapitre 1), puis la IV^e 2^e République (chapitre 2), semblait devoir avoir pour finalité principale d’assurer la prédominance du Parlement dans les institutions. Devait logiquement prévaloir une rationalisation camérale du parlementarisme, déclinée en particulier sous la forme d’une rationalisation majoritaire ou, le cas échéant, d’une rationalisation délibérative du parlementarisme. Dans le même temps, un tel paradigme rendait difficile pour les tenants d’une rationalisation gouvernementale du parlementarisme, destinée à rééquilibrer les rapports entre le gouvernement et le Parlement, de faire aboutir leurs propositions, fondées sur la

¹¹⁸⁸ Sur la lecture des républicains gambettistes des Lois constitutionnelles de 1875 au moment de leur adoption et qui mettait déjà l’accent sur la prépondérance de l’Assemblée élue au suffrage universel établie par ces textes et l’union entre les pouvoirs, nous nous permettons de renvoyer à notre ouvrage, *La « Constitution de la III^e République »*, LGDJ-Lextenso-éditions, 2015, p. 61 et s.

¹¹⁸⁹ R. Carré de Malberg, *La Loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Sirey, 1931, réédition Economica, 1984, p. 197.

conception du régime parlementaire considéré comme un régime de collaboration et d'équilibre des pouvoirs, que ce soit, sous la forme d'une *réforme parlementaire* ou d'une révision constitutionnelle¹¹⁹⁰ ou de l'élaboration d'une nouvelle constitution. Enfin, dans des régimes politiques bâtis sur le rejet de tout « pouvoir personnel », la mise en œuvre d'une rationalisation « par en haut » du parlementarisme, pouvant être exercée par le chef de l'État, paraissait, dès le départ, relativement hypothétique.

¹¹⁹⁰ En particulier, en 1934, comme nous l'avons constaté.

Chapitre 1 – Les rationalisations du parlementarisme mises en œuvre sous la III^e République

Dès les premières décennies de la III^e République, différents corpus d'ensemble, reposant largement sur le concept de rationalisation du parlementarisme, destinés à améliorer le fonctionnement des institutions avaient pu être conçus par différents acteurs politiques et parlementaires. La particularité de plusieurs de ces corpus était de privilégier, pour leur mise en œuvre, la voie de la réforme des méthodes parlementaires. Faute d'une révision constitutionnelle, perspective repoussée par une grande partie des courants et familles politiques, la modification du Règlement de la Chambre des députés restait, en effet, le seul moyen de permettre la concrétisation des propositions de réforme.

Deux grandes périodes correspondent aux tentatives conduites en ce sens sous la III^e République. Une première, inscrite dans la fin de la législature de 1893 et le début de la législature suivante, renvoie à la tentative de mettre en œuvre une grande partie du corpus de rationalisation proposé par le groupe de la *réforme parlementaire*, tout particulièrement à travers une proposition de résolution déposée le 23 juin 1898 à la Chambre des députés par Georges Graux, préconisant une réforme d'ampleur de son Règlement. Si cette proposition de résolution ne devait finalement pas aboutir, le contexte dans lequel elle était intervenue et son contenu lui-même présentent un grand intérêt, notamment au regard de l'accroissement éventuel des prérogatives gouvernementales dans le travail parlementaire que les députés paraissaient prêts à accepter ou non à la fin du XIX^e siècle (Section 1). Dans le même temps, des réformes importantes du Règlement de la Chambre des députés, renvoyant à une rationalisation camérale du parlementarisme, assez largement inspirée par les réflexions conduites précédemment au sein des gauches avancées¹¹⁹¹ devaient aboutir dans la période de

¹¹⁹¹ Ces réformes n'ont pas seulement été inspirées par les gauches avancées puisque nous verrons que le modéré Joseph Barthélemy a pris une large part à leur préparation et à leur aboutissement dans la décennie 1920. Toutefois, il convient de remarquer que les deux principales de ces réformes du Règlement de la Chambre des députés, celles du 15 juillet 1926 et du 22 janvier 1935, ont été conduites au sein des Chambres à majorité cartelliste, issue des élections législatives de 1924 et de 1932, et sous l'égide de leurs présidents, le radical Édouard Herriot en 1926, le socialiste indépendant Fernand Bouisson en 1935.

l'entre-deux-guerres (Section 2). Au-delà de la mise en œuvre d'une rationalisation principalement délibérative, ces réformes faisaient aussi une large part au renforcement des prérogatives gouvernementales dans le travail parlementaire.

Section 1 – La tentative avortée de mise en œuvre d'une rationalisation gouvernementale du parlementarisme à travers la *réforme parlementaire* en 1898

La discussion et l'ajournement de la proposition de la résolution déposée par Georges Graux en 1898 a marqué l'échec d'une réforme d'ampleur du Règlement de la Chambre des députés destinée à mettre en œuvre les principales propositions du mouvement pour la *réforme parlementaire*. Pourtant, cette question avait été un des enjeux soulevés par la majorité sortante, qui avait soutenu durablement le cabinet Méline, dans la campagne des élections législatives des 8 et 22 mai 1898 (§1). La conception de la rationalisation du parlementarisme qui étayait la proposition Graux (§2) renvoyait à l'idée d'une rationalisation gouvernementale du parlementarisme, c'est-à-dire ayant pour finalité de rééquilibrer les rapports entre le Parlement et le gouvernement. Néanmoins, marque des nuances pouvant exister au sein de la nébuleuse de la *réforme parlementaire*, la proposition Graux était très en-deçà de ce qu'auraient pu proposer en la matière des personnalités comme André Lebon ou Th Ferneuil très favorables au renforcement des prérogatives du gouvernement. En outre, cette proposition intervenait sous le paradigme général d'une souveraineté parlementaire sans cesse réaffirmée depuis 1879, ce qui explique sans doute la prudence sur certains aspects de son auteur.

§ 1 – Les prémisses d'un rééquilibrage des rapports entre le gouvernement et le Parlement

Après l'instabilité politique et parlementaire de la première moitié de la législature 1893-1898, le ministère Méline a constitué de par sa durée – deux ans et deux mois, qui en font le plus long gouvernement en place depuis 1875 – et surtout, de

par sa pratique, une véritable expérience de parlementarisme majoritaire. Jules Méline, ancien ministre de l'Agriculture de Jules Ferry, ancien président de la Chambre des députés en 1888, a formé son cabinet le 29 avril 1896 après la démission du cabinet Bourgeois. La composition du cabinet Méline était homogène, puisqu'il ne comptait que des ministres modérés, en particulier Louis Barthou au ministère de l'Intérieur ou André Lebon au ministère des Colonies. La majorité qui avait voté la confiance au cabinet Méline était faible – 34 voix de majorité – mais elle était, *a contrario*, cohérente et relativement soudée. Elle est principalement formée des suffrages des députés modérés, auxquels s'ajoutaient quelques voix des députés catholiques ralliés, voire appartenant à la droite monarchiste. La majorité de Méline restera, pendant deux années, relativement étroite, mais fidèle et stable, se fixant autour de 280 voix. Le gouvernement bénéficiait également du soutien sans faille du Sénat, renforcé encore par le résultat des élections sénatoriales de 1897.

La vie politique évoluait, donc, à tâtons vers une forme de bipolarisation. Plusieurs députés de la droite monarchiste ou catholique ralliée s'étaient résolus à soutenir un ministère républicain conservateur, sans toutefois qu'il y ait d'alliance politique ou électorale. Les modérés s'accommodaient de ce soutien de la droite plus qu'ils ne le recherchent. D'autant que l'alliance historique mais fluctuante, davantage défensive que constructive, entre les modérés et les radicaux semblait brisée après l'expérience du ministère Bourgeois à la fin de 1895 et au début de 1896, et l'affrontement autour de l'instauration de l'impôt sur le revenu. Cette évolution du contexte politique aboutissait à créer les conditions de la mise en place d'un parlementarisme majoritaire, structuré par l'affrontement entre une majorité et une opposition, clairement dessinées. La Chambre des députés semblait, enfin, renoncer à la pratique de la coalition des extrêmes qui avait fait chuter de nombreux gouvernements depuis les débuts de la III^e République. L'existence d'une majorité pérenne, favorable au ministère Méline, lui permettait d'écarter les interpellations contre le cabinet. Cette majorité, enfin consolidée, allait également soutenir l'adoption de textes de loi importants directement initiés par le gouvernement, la loi sur les accidents du travail et la loi sur les sociétés de secours mutuel votées à la fin de la législature. Le ministère Méline appuya une réforme du Règlement de la Chambre des

députés destinée à mieux organiser les débats d'interpellation (A) et mit la réforme parlementaire à l'ordre du jour de son programme pour les élections de 1898 (B).

A – La modification du Règlement de la Chambre des députés du 13 mars 1897 – La résolution Marty

Parlementaire chevronné, ancien président de la Chambre des députés, Jules Méline était attentif à la cohésion de la majorité. La relative stabilité ministérielle du temps résultait d'abord du contexte politique, mais, comme le préconisaient les acteurs du mouvement en faveur de la *réforme parlementaire*, le gouvernement et sa majorité allaient aussi chercher à la consolider par l'instauration de mécanismes juridiques afférents. Si la majorité ne devait pas engager, sous cette législature de 1893, de réforme profonde du Règlement de la Chambre, elle adopta néanmoins, sous l'impulsion du ministre Méline, une modification importante de ses pratiques sur la discussion des interpellations.

Le 13 mars 1897, la Chambre des députés acceptait de discuter en urgence d'une proposition de résolution déposée par le député Jean Marty. Cette proposition disposait que « la Chambre décide qu'à titre provisoire les séances des lundi, mardi et jeudi seront exclusivement réservées à la discussion et au vote des lois ». Il ne s'agissait pas d'une proposition de modification expresse du Règlement. Si elle était adoptée, cette résolution n'aurait vocation à s'appliquer que pendant la législature en cours. Loin d'être une initiative individuelle, le dépôt et la demande de discussion immédiate de la proposition Marty ont été directement soutenus par Jules Méline puisque cette proposition visait principalement à réglementer la discussion des interpellations pour éviter la chute à l'improviste du gouvernement. Signe de son importance, l'examen de la proposition de résolution provoqua un véritable débat de fond dans l'hémicycle de la Chambre. Contrairement à la tradition parlementaire, le Président du Conseil, convaincu de l'« utilité » de la proposition Marty et, même, de sa « nécessité »¹¹⁹² y participa lui-même.

¹¹⁹² *Annales de la Chambre des députés*, séance du 13 mars 1897, intervention de Jules Méline, p. 920.

Face aux arguments de Jean Marty, qui insistait surtout sur la nécessité de dégager des séances pour, enfin, examiner le stock de projets et de propositions de loi en souffrance, les radicaux dénonçaient une remise en cause, inacceptable pour eux, du droit d'interpellation. Pour Édouard Lockroy, « ce qu'on paraît avoir l'intention de diminuer, de supprimer peut-être, c'est le droit le plus haut et le plus important que puisse exercer une Assemblée législative : c'est le droit d'interpellation »¹¹⁹³. René Goblet, alors président du groupe radical-socialiste, prolongeait cette argumentation : « Nous défendons le droit d'interpellation parce que, quoi que vous disiez, quoi que vous fassiez, il suffit que vous ayez l'air d'y porter atteinte pour que vous diminuiez les garanties qui appartiennent aux minorités. Vous semblez affaiblir le droit de contrôle qui appartient au Parlement et qui lui permet de donner au Gouvernement la direction politique, ce qui, permettez-moi de le dire, dans un régime représentatif, est la vraie fonction des mandataires du pays »¹¹⁹⁴. La conclusion de l'intervention de Goblet comme la réponse qu'allait y apporter le président du Conseil démontrent que le débat se situait bien en définitive entre partisans du gouvernement d'assemblée et défenseurs des prérogatives gouvernementales.

Soulignant habilement que la proposition Marty « est à peine une modification au règlement, [... tout au plus] une interprétation », le président du Conseil, Jules Méline, proposait de l'adopter pour réserver les lundi, mardi et jeudi au travail parlementaire et suggère de « réserver les samedis tout entiers aux interpellations. Si la Chambre le veut, elle peut même affecter ses séances du mercredi et du vendredi, s'il y a urgence, à des interpellations pressantes. On lui laisse donc trois jours disponibles. Et l'honorable M. Lockroy appelle cela confisquer le droit d'interpellation ! ». Et Jules Méline d'inscrire, lui aussi, ce débat sur un plan plus général à la fin de son intervention : « Ce que nous défendons ici, c'est le bon renom du régime parlementaire qu'on commence à accuser de stérilité et d'impuissance. Messieurs, ce n'est pas la faute du régime parlementaire s'il est stérile et impuissant. La faute en est à une mauvaise méthode de travail, à une insuffisance de notre règlement. La proposition qui vous est soumise n'a que le but bien modeste de corriger cette insuffisance, cette imperfection de notre règlement : en la votant, vous répondrez au sentiment, au vœu unanime du

¹¹⁹³ *Ibid.*, p. 919.

¹¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 921.

pays »¹¹⁹⁵. Destinée à protéger le ministère et assurer la stabilité gouvernementale, la proposition Marty constituait bien un premier degré minimal de rationalisation camérale ministérielle. En définitive, la proposition de résolution fut adoptée par la Chambre par 294 voix contre 242 et la réforme des méthodes parlementaires allait figurer au premier rang du programme du gouvernement et de la majorité sortante pour les élections législatives des 8 et 22 mai 1898.

B – La réforme parlementaire, un des enjeux des élections législatives de 1898

Au printemps 1898, le gouvernement Méline se plaça clairement à la tête de la majorité sortante, pour défendre son bilan et demander au pays sa reconduction. Pour la première fois véritablement depuis les débuts de la III^e République, un cabinet au pouvoir depuis plusieurs années, soutenu par une majorité parlementaire, était en place à l'ouverture de la campagne des élections parlementaires. Ce qui était donc en jeu, c'était l'émergence d'une démocratie du suffrage à travers laquelle les électeurs désigneraient directement, sur le modèle britannique, les futures majorités et minorités parlementaires, pratique qui remettrait en cause l'entière souveraineté de la Chambre dans ses délibérations, antienne du régime depuis 1875.

Cette mutation du régime parlementaire de la III^e République était un des points sur lesquels insistait Jules Méline dans son appel aux électeurs : « J'ai voulu montrer aussi combien grandissait tous les jours la tâche, les devoirs, la responsabilité du Gouvernement, du Parlement, des pouvoirs publics. Pour y suffire, pour réaliser un programme aussi vaste, il faut changer toutes les méthodes gouvernementales et parlementaires. Il est nécessaire de laisser au gouvernement son existence et sa force en réformant immédiatement les méthodes de travail de la Chambre et en révisant son règlement intérieur, de façon à prévenir le retour des abus intolérables qui, depuis quelques années surtout, ont complètement faussé le régime parlementaire. Ce sera la véritable révision de la Constitution, la seule pratique, la seule efficace, j'ajoute la seule que réclame le pays. Aurons-nous cette majorité de gouvernement ? Non

¹¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 921.

seulement je l'espère, mais j'en suis convaincu »¹¹⁹⁶. La réforme parlementaire figurait ainsi parmi les principales priorités du programme du président du Conseil et de la majorité sortante. De nombreux candidats modérés aux élections législatives, dont Paul Deschanel, Georges Graux ou Alexandre Ribot, avaient inscrit dans leurs professions de foi la réforme parlementaire parmi celles qu'il faudrait conduire en priorité. Elle constituait « la clef des autres » réformes nécessaires selon Paul Deschanel¹¹⁹⁷.

Le résultat des élections législatives des 8 et 22 mai 1898 fut indécis. La nouvelle Chambre des députés comptait 240 modérés, 35 ralliés, 50 monarchistes, 25 à 30 nationalistes, 180 radicaux et 45 socialistes. Le gouvernement sortant semblait pouvoir à nouveau compter sur une majorité. Mais, la politique de Méline, et surtout la campagne électorale, avaient laissé des amertumes chez une partie des modérés, inquiets du rapprochement politique esquissé avec les ralliés, voire avec la droite. Ils étaient également soucieux de ne pas se couper définitivement des radicaux. Le premier vote politique de la nouvelle Chambre sur la désignation de son président n'apporta pas de véritable éclaircissement. Certes, à la surprise générale, le modéré Paul Deschanel devait battre le président sortant, le radical Henri Brisson. Mais, ce succès ne fut acquis qu'avec une seule voix d'avance et n'apportait pas d'éléments clairs sur les chances de survie du ministère. Le 14 juin, à l'issue d'un débat d'interpellation, la Chambre vota un ordre du jour, déposé par le modéré Alexandre Ribot, approuvant les déclarations du gouvernement par 295 voix contre 272. Mais, le radical Henri Ricard avait fait voter, avec 295 voix pour et 246 contre, une addition à cet ordre du jour déclarant que le gouvernement doit s'appuyer « sur une majorité exclusivement républicaine ». Cet ordre du jour « bâtard, qui comprenait à la fois une approbation de la politique ministérielle et une invitation à suivre une politique différente, fut adopté par 284 voix contre 272 »¹¹⁹⁸. Finalement, le gouvernement Méline démissionna le lendemain. Il fut remplacé, après treize jours de crise ministérielle par un cabinet Brisson de concentration républicaine, aux contours politiques très incertains.

¹¹⁹⁶ Cité par G. Lachapelle, *Les régimes électoraux*, Armand Colin, 1934, p. 164.

¹¹⁹⁷ Louis Boudenoot reprend les extraits de nombreuses professions de foi de ses collègues dans son projet de résolution tendant à modifier divers articles du Règlement de la Chambre des députés déposé le 22 juin 1898, I., n° 106 ; AN, S.O, t 2, p. 1209.

¹¹⁹⁸ G. Lachapelle, *Les régimes électoraux*, *op. cit.*, p. 199.

§ 2 – La proposition de résolution de Georges Graux axée sur la mise en œuvre très tempérée d’une rationalisation gouvernementale du parlementarisme

Les élections de mai 1898 furent surtout « dominées par la vive campagne des radicaux contre le gouvernement “clérical” de Méline »¹¹⁹⁹. Cependant, après une année de gouvernement de concentration républicaine avec le cabinet Brisson, puis le cabinet Dupuy, l’Affaire Dreyfus provoqua un véritable reclassement des forces politiques avec la confiance donnée le 22 juin 1899 au ministère de *Défense républicaine* présidé par Pierre Waldeck-Rousseau, soutenu par les radicaux, la plupart des socialistes et une partie des modérés, 61 députés au total contre 28 qui s’abstinrent et 86 qui suivirent Jules Méline dans l’opposition. Avec le retrait du cabinet Méline, étaient écartés du pouvoir les partisans d’une réforme parlementaire. Malgré tout, la Chambre des députés allait bien être saisie du débat sur la réforme parlementaire, dans des proportions moindres, toutefois, par rapport au changement envisagé par Méline, à travers la très conséquente proposition de résolution déposée le 23 juin 1898 par Georges Graux, ayant pour objet la révision du règlement de la Chambre et spécialement : 1° des modifications aux articles relatifs aux interpellations et aux questions, aux amendements, à la déclaration d’urgence, à l’ordre du jour ; 2° l’institution de grandes commissions annuelles et d’une commission de législation ; 3° l’institution du comité de la Chambre entière »¹²⁰⁰. La réforme Graux reposait davantage sur l’idée d’une auto-organisation de ses travaux par la Chambre (A) que sur un renforcement massif des prérogatives du gouvernement (B°).

A – L’accent mis par la proposition Graux sur une meilleure auto-organisation des délibérations de la Chambre des députés

Le projet Graux proposait d’introduire quelques-unes des propositions faites par le mouvement en faveur de la réforme parlementaire. Il se référait d’ailleurs expressément

¹¹⁹⁹ J-M. Mayeur, *La vie politique sous la Troisième République*, op. cit., p. 179.

¹²⁰⁰ Proposition de résolution de Georges Graux, n° 103, déposée le 23 juin 1898.

dans son très long exposé des motifs aux discours ou aux articles de Jules Méline, Raymond Poincaré, Th Ferneuil, Georges Picot ou Louis Boudenoot. Toutefois, Georges Graux avait pris soin d'écarter dans son texte certaines propositions considérées comme clairement contraires à l'esprit et aux usages du parlementarisme de la III^e République, parce qu'elles visaient à donner des prérogatives renforcées au gouvernement dans le travail législatif. À la fin de l'exposé des motifs de son projet de résolution, il insistait clairement sur le fait que la révision du Règlement proposée « respecte toutes les prérogatives parlementaires »¹²⁰¹. Cette dernière s'efforçait de les concilier « avec la répression des abus de l'initiative individuelle, qui sont une atteinte à la liberté collective du Parlement lui-même »¹²⁰². Instituer de grandes commissions annuelles et une commission de législation, régler le droit d'amendement et les modalités de la fixation de l'ordre du jour, tout cela, pour Graux, n'est « pas méconnaître [la] puissance [de la Chambre], c'est seulement réclamer d'elle une meilleure méthode de travail »¹²⁰³. C'était bien une forme de rationalisation gouvernementale délibérative du parlementarisme que préconisait de mettre en place Georges Graux en donnant à la Chambre des députés une meilleure organisation de ses travaux, sur la fixation de son ordre du jour, sur la possibilité de déclarer l'urgence pour l'examen d'un texte, à travers la création d'une commission de législation ou l'institution de grandes commissions permanentes.

Sur la fixation de l'ordre du jour d'abord, Georges Graux proposait que la Chambre établisse à la fin de la dernière séance de chaque semaine le programme de travail de la semaine à venir. Il avait renoncé à ce que la Chambre fixe préalablement son ordre du jour pour l'ensemble du mois à venir, comme il l'avait pourtant réclamé lui-même en 1896. Sur la possibilité pour la Chambre de discuter en urgence de certains textes de loi, Graux proposait, afin de « concilier les droits individuels du député et l'intérêt général du Parlement »¹²⁰⁴, de retenir un dispositif appliqué par le Sénat. La demande d'urgence sur une proposition de loi émanant de l'initiative parlementaire devrait être déposée par écrit à l'ouverture de la séance et ne serait mise aux voix qu'à la fin de la séance.

¹²⁰¹ *Ibid.*, p. 61.

¹²⁰² *Ibid.*, p. 62.

¹²⁰³ *Ibid.*, p. 63.

¹²⁰⁴ *Ibid.*, p. 30.

Sur la nécessité de réguler l'initiative législative parlementaire, Georges Graux reprenait l'idée d'instituer une commission de législation. Élu au scrutin de liste au début de la législature et pour toute sa durée, cette commission serait chargée de veiller à une meilleure répartition entre les commissions des projets de loi déposés par le gouvernement et de s'assurer que les propositions de loi soient bien renvoyées aux commissions permanentes compétentes. Toutefois, l'idée, défendue précédemment aussi bien par Th. Ferneuil que par Georges Graux lui-même, selon laquelle la commission de législation pourrait rejeter d'autorité les propositions de loi mal écrites était elle-même écartée. Tout comme celle défendue par Jules Simon et Th. Ferneuil de soumettre préalablement à leur examen par la Chambre les propositions de loi au Conseil d'État. Sur l'exercice du droit d'amendement, Georges Graux continuait de dénoncer les amendements « trop légèrement improvisés »¹²⁰⁵. En conséquence, il proposait qu'aucun amendement ne puisse être soumis au vote en séance, s'il n'a pas été distribué deux jours au moins avant la discussion de l'article de loi auquel il se réfère, ou si la commission n'en a accepté le renvoi pour examen. La commission de législation interviendrait également en aval de la discussion des textes dans l'hémicycle. Le texte adopté ne pourrait être promulgué que sous réserve de son avis favorable, notamment afin de garantir la cohérence du texte avec la législation existante et de remédier aux « vices de rédaction » introduits par des « amendements improvisés ». La commission pourrait proposer à la Chambre un texte révisé « d'un point de vue exclusivement juridique »¹²⁰⁶. La Chambre pourra voter ce texte révisé, mais sans pouvoir l'amender, ou le rejeter. Toutefois, Graux rejetait le principe d'une intervention, à ce stade de la procédure, du Conseil d'État. « Ce travail appartient à l'Assemblée législative et à elle seule »¹²⁰⁷.

Depuis 1882, Georges Graux avait milité pour la création de grandes commissions permanentes. Dans son projet de résolution, il proposait donc d'instituer quatorze grandes commissions, y voyant le « meilleur mode de centralisation du travail législatif »¹²⁰⁸. Leurs attributions ne recouperaient pas nécessairement le périmètre des

¹²⁰⁵ *Ibid.*, p. 20.

¹²⁰⁶ *Ibid.*, p. 13.

¹²⁰⁷ *Ibid.*, p. 12.

¹²⁰⁸ *Ibid.*, p. 10.

départements ministériels. Georges Graux soulignait que « cette concordance doit être évitée, non parce que nous redoutons des conflits entre le Gouvernement et le Parlement, mais parce que le Gouvernement a des fonctions multiples, qui n'appartiennent pas au Parlement »¹²⁰⁹. Il prenait l'exemple de la décentralisation, sujet qui pourrait déboucher sur la création d'une commission permanente spécifique, mais qui relevait de plusieurs départements ministériels. Les membres de ces grandes commissions seraient élus pour un an par les bureaux comme pour les membres des commissions déjà existantes.

B – De quelques prérogatives et avantages donnés au gouvernement

Dans la proposition de résolution Graux, les dispositions préconisées renvoyant à une rationalisation ministérielle du parlementarisme portaient principalement sur deux points : l'initiative des dépenses (1) et les modalités de la mise en œuvre du droit d'interpellation (2).

1 – Un monopole gouvernemental sur l'initiative des dépenses

Sur la procédure budgétaire, Georges Graux préconisait d'imposer la règle adoptée par le Parlement anglais et proposée par Gambetta en 1881, « règle qui consiste à réserver au Gouvernement l'initiative des dépenses, ou au moins à obliger tout député qui en propose de nouvelles à proposer en même temps les ressources correspondantes »¹²¹⁰. Il se référait notamment à la proposition de loi de loi déposée par Louis Boudenoot le 11 février 1896, mais jamais discutée, qui disposait : « aucune motion tendant à imposer une nouvelle charge budgétaire ne sera examinée que si elle est appuyée par le gouvernement »¹²¹¹.

¹²⁰⁹ *Ibid.*, p. 8.

¹²¹⁰ *Ibid.*, p. 23.

¹²¹¹ *Ibid.*, p. 24.

2 – *Un encadrement limité du droit d'interpellation*

Si Georges Graux dénonçait l'abus des interpellations qui formait « un obstacle au vote des lois les plus urgentes et à la discussion des réformes les plus nécessaires », il restait convaincu « que le droit d'interpellation est sacré et qu'il constitue l'essence même du régime parlementaire »¹²¹². Aussi refusait-il que le droit d'interpellation, propre à chaque député, puisse être remis en cause. Georges Graux rejetait, en effet, dans l'exposé des motifs de sa proposition, la proposition de Th. Ferneuil suggérant qu'une interpellation soit cosignée par un nombre important de parlementaires et, surtout, qu'elle doive recueillir l'accord et le vote préalable des bureaux pour pouvoir être discutée : « Si sérieux que soient ces arguments, si juste que soit doctrinalement la thèse de M. Ferneuil, nous considérons son système comme inadmissible. Les interpellations constituent principalement la prérogative des minorités. Pour être peu nombreuses, les minorités n'en possèdent pas moins un droit imprescriptible ». La réglementation proposée par Th Ferneuil donnerait, selon Georges Graux, « aux minorités le droit de se plaindre de l'oppression [...]. C'est enfin compromettre parfois de très graves intérêts, car certains évènements comportent une prompte interpellation et une discussion immédiate »¹²¹³.

Pour limiter le flot des interpellations, Georges Graux proposait donc de renvoyer leur discussion à une seule séance dans la semaine. Il vantait les résultats de la mise en œuvre de la résolution Marty du 13 mars 1897¹²¹⁴, mais il proposait d'aller plus loin – la résolution Marty laissait la possibilité de discuter des interpellations les mardi, vendredi ou samedi – en reprenant le texte d'une proposition de résolution déposée par Étienne Flandin en 1894, mais jamais discutée, qui prévoyait de limiter à un seul jour de la semaine la discussion des interpellations, sauf en cas d'urgence. Corollaire de cette proposition, Graux souhaitait généraliser la pratique des questions posées au gouvernement au commencement ou à la fin de chaque séance, à l'instar des usages de la Chambre des Communes. La question constituait, à son sens, un moyen de

¹²¹² *Ibid.*, p. 14.

¹²¹³ *Ibid.*, p. 15.

¹²¹⁴ *Ibid.*, p. 16.

contrôle et de « surveillance continue des actes du gouvernement »¹²¹⁵. Une modification du Règlement imposerait aux ministres de répondre aux questions ainsi posées, mais parallèlement, elle interdirait aux députés de transformer une question en interpellation. Au député de « choisir entre les deux modes d'interrogation qui lui sont offerts »¹²¹⁶. Georges Graux apparaissait donc clairement favorable à ce que la Chambre exerce très activement sa mission de contrôle de l'action ministérielle.

Parallèlement au projet de résolution Graux, quinze autres projets de résolution tendant à modifier le règlement de la Chambre, beaucoup moins exhaustifs que le projet Graux, avaient été déposés sur le bureau de la Chambre en ce début de législature. Ils furent tous renvoyés à la commission du Règlement et Georges Graux était lui-même chargé de rapporter l'ensemble de ces projets. Le 12 juillet 1898, Georges Graux déposait son rapport au nom de la commission du Règlement chargée d'examiner les projets de résolution concernant le règlement. La commission avait adopté les principales recommandations de son rapporteur. Elle a, néanmoins, réduit à onze le nombre des grandes commissions envisagées. Elle avait refusé les propositions de Georges Graux concernant la procédure des questions et notamment le fait que ces dernières ne puissent pas être transformées en interpellations, tout en acceptant, cependant, que ces interpellations ne soient discutées qu'à l'occasion d'une seule séance par semaine. La commission avait également rejeté la création d'une commission de législation, dont le fonctionnement serait difficile et dont certains commissaires, il faut le souligner, considéraient que les pouvoirs seraient exorbitants, instituant une « sorte de Conseil d'État intérieur »¹²¹⁷.

Le débat s'engageait devant la Chambre le 15 novembre 1898. Le principe de l'institution de grandes commissions permanentes fut voté. Elles seraient nommées par les bureaux. Tous les députés seraient répartis dans ces grandes commissions. À l'issue de ces votes, la Chambre décida le renvoi du texte en commission sur la question, en particulier, du nombre définitif de ces commissions permanentes. La discussion revint en séance le 29 novembre. Elle porta à nouveau, essentiellement, sur la question des grandes commissions, sans aborder les autres points du texte voté par la commission

¹²¹⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹²¹⁶ *Ibid.*, p. 19.

¹²¹⁷ *Ibid.*, p. 1500.

du Règlement. Le renvoi en commission fut à nouveau voté. Cette fois, le texte ne devait pas revenir pas en séance.

La réforme du règlement de la Chambre était définitivement enterrée. Jusqu'à la fin de la législature, en 1902, la Chambre des députés ne devait pas engager de nouvelle réforme profonde de son règlement. Le reclassement politique de juin 1899, consécutif au vote de confiance en faveur du ministère Waldeck-Rousseau de *Défense républicaine*, renvoyait dans l'opposition plusieurs des défenseurs de la réforme parlementaire. Georges Graux, son principal promoteur, était lui-même décédé en octobre 1900.

Section 2 – Les rationalisations du parlementarisme mises en œuvre à travers les réformes du Règlement de la Chambre des députés entre les deux guerres

Entre les deux guerres, la rationalisation du parlementarisme a constitué l'outil principal de la réforme du régime de la III^e République, parallèlement à la recherche d'une meilleure organisation du système des partis, à travers lequel des praticiens ont cherché à remédier au mauvais fonctionnement des institutions. Sous le paradigme de la souveraineté parlementaire, cette entreprise réformatrice de rationalisation ne pouvait être qu'une rationalisation camérale du parlementarisme, comme l'a démontré l'échec de la tentative de réviser la Constitution en 1934. C'est naturellement une rationalisation camérale délibérative qui s'est déployée entre 1920 et 1939 à la Chambre des députés avec le renforcement du rôle des commissions permanentes, l'institutionnalisation des groupes politique et la rationalisation des débats dans l'hémicycle (§1).

Toutefois, cette rationalisation camérale ne pouvait faire abstraction d'un mouvement général à l'œuvre depuis la Première Guerre mondiale, à savoir celui de la montée en puissance du pouvoir exécutif, un mouvement marqué au mitan des années 1930 par l'émergence « d'un nouveau modèle d'organisation (le modèle Matignon), avec l'usage de plus en plus extensif de nouveaux instruments juridiques

(décrets-lois, lois-cadres, ordonnances, décrets et règlements d'administration publique à contenu étendu) et avec la supériorité juridique et politiquement désormais reconnue à l'action du gouvernement »¹²¹⁸. Puisque, désormais, « le pouvoir législatif comme le pouvoir exécutif est devenu un pouvoir gouvernemental »¹²¹⁹ et que gouverner c'est légiférer, le gouvernement acquérait progressivement la faculté d'influer sur le déroulement des travaux parlementaires. C'était aussi une véritable rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme qui se mettait en place (§2).

Ainsi, parmi les trente et une réformes du Règlement de la Chambre des députés qui furent adoptées entre-les-deux-guerres, les principales, ont été celles du 27 mai 1920, du 15 juillet 1926, du 24 mars 1932 et du 22 janvier 1935. Les deux premières, portées en partie par Joseph Barthélemy, et la troisième mettaient en œuvre une véritable rationalisation délibérative du parlementarisme. La quatrième, portée par le président de la Chambre, Fernand Bouisson, si elle contenait des dispositions qui relevaient de cette forme de rationalisation, prévoyait aussi des prérogatives accrues en faveur du gouvernement dans la procédure parlementaire, correspondant à une rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme.

§ 1 – La rationalisation camérale délibérative du parlementarisme au cœur des réformes de la fin de la III^e République

La rationalisation camérale délibérative mise en œuvre à la Chambre des députés dans les dernières décennies de la III^e République renvoie à une véritable mutation du parlementarisme : « Le parlementarisme libéral issu du dix-neuvième siècle adoptait progressivement une organisation plus rationnelle qui faisait la part belle au rôle des commissions (A) et des groupes politiques (B) »¹²²⁰ et qui visait à améliorer les conditions du déroulement de la séance publique (C).

¹²¹⁸ N. Roussellier, *La force de gouverner, le pouvoir exécutif en France XIX^e-XXI^e siècles*, op. cit., p. 515.

¹²¹⁹ R. Capitant, *La réforme du parlementarisme*, op. cit., p. 327.

¹²²⁰ N. Roussellier, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres » in *Serviteurs de l'État, une histoire de l'administration française 1875-1945*, M-O. Baruch et V. Duclert (dir.), Éditions La Découverte, 2000, p. 117.

A – Le renforcement du rôle des commissions permanentes

Le renforcement du rôle et des prérogatives des commissions permanentes était au cœur des réformes réglementaires conduites dans les décennies 1920 et 1930 à la Chambre des députés. Ainsi que le souligne Nicolas Roussellier, « l’extension du rôle des commissions représentait un moyen de modernisation du gouvernement parlementaire sans risquer de renforcer le pouvoir ministériel au détriment des libertés parlementaires. Pour les partisans d’un rôle renforcé des commissions (Joseph Barthélemy, Louis Marin), celles-ci, parce qu’elles faisaient appel à la compétence et à la spécialisation des députés (de plus en plus appelés à être de véritables gouvernants), pouvaient devenir de véritables organes de délibération et de travail parlementaire : la tradition parlementaire constituait toujours le principe central de fonctionnement mais dans un cadre plus réduit et plus efficace »¹²²¹. Le fonctionnement des commissions fut réformé partiellement et leurs moyens matériels renforcés.

La résolution du 27 janvier 1920 vint limiter à deux le nombre de commissions dont un député pouvait être membre. Celle du 27 mai 1920 chercha également à améliorer le traitement des projets et propositions de loi par les commissions. Depuis 1915, les textes renvoyés aux commissions devaient avoir été rapporté dans un délai de six mois, intersessions non comprises, sinon son auteur pouvait en demander l’inscription à l’ordre du jour. Ce délai fut ainsi réduit à quatre mois en 1920, tandis que la possibilité d’obtenir, à défaut, son inscription à l’ordre du jour était supprimée. La résolution du 27 mai 1920 devait aussi faire passer le quorum permettant la réunion d’une commission d’un quart à la moitié de ses membres. Elle prévoyait aussi d’exclure le membre d’une commission ayant été absent de cinq séances consécutives. En ce qui concerne les moyens matériels mis à leur disposition, la résolution du 27 mai 1920 prévoyait de pourvoir ces commissions « d’un personnel et d’un local spécialisés et permanents, ainsi que des instruments de travail nécessaire »¹²²². Il faudra, cependant, « attendre le 2 juillet 1926 pour que soit prise, par le Bureau, la décision fondamentale

¹²²¹ N. Roussellier, « Gouvernement et Parlement dans l’entre-deux-guerres », art. cité, p. 116.

¹²²² Nouveau paragraphe introduit à l’article 16 du règlement par la résolution du 27 mai 1920.

de créer un « Service des Commissions » qui, rattaché au Secrétaire Général de la Présidence, amorçait la structuration administrative des grandes commissions. Mais ce n'est que le 7 mars 1928 que leurs moyens de travail furent précisés : les Commissions se voient attribuer des salles fixes pour leurs réunions et, par groupement de huit, un secrétariat propre. Le 16 novembre 1932 enfin, chaque Commission disposera de son secrétariat »¹²²³.

Dans la décennie 1930, en effet, la nécessité de donner encore plus d'importance aux travaux des commissions restait inscrite dans les réformes conduites sous l'impulsion, notamment, du président de la Chambre Fernand Bouisson¹²²⁴ et d'André J-L Breton¹²²⁵, député républicain-socialiste du Cher, membre éminent de la commission du Règlement. La grande réforme du 22 janvier 1935, qu'ils conduisirent ensemble, constitua ainsi l'occasion de mettre en œuvre, plusieurs des propositions faites auparavant par René Coty, Henri Chatenet ou par la commission Marchandau, en particulier afin de « décongestionner le travail en séance publique par le travail en commission »¹²²⁶.

Il s'agissait d'abord de mieux assurer la publicité et la mise en valeur des travaux des commissions, de donner un meilleur accès aux députés membres d'une autre commission et une collaboration plus efficace entre les différentes commissions. Pour chaque commission, seraient désormais insérés au *Journal officiel* et dans un *Bulletin des commissions* publié chaque semaine : la liste des projets et propositions de loi ou de résolution, avec l'indication des amendements déposés, inscrits à l'ordre du jour de chaque commission ; la liste des rapports distribués avec l'indication de la date d'expiration du délai de dépôt pour les amendements ; la liste des rapports sur les textes inscrits pour une deuxième lecture. Le *Bulletin des commissions* comprendrait,

¹²²³ *Nouveaux suppléments au Traité de Droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. I, *Fin de la III^e République (1924-1945)*, rassemblés par M. Jean Lyon, La documentation française, 1984, p. 291.

¹²²⁴ Le 14 janvier 1927, à l'ouverture de la session, le président Bouisson déclarait : « Grâce à des rédactions soigneusement étudiées au cours des discussions en Commission, qui ont permis déjà d'exprimer l'essentiel des diverses doctrines, les débats de la Chambre peuvent, sans aucun abandon de nos prérogatives, être bénéfiquement réduits à des réunions moins fréquentes et plus brèves, mais plus riches en résultats parce que mieux préparées » cité in *Nouveaux suppléments*, *op. cit.*, p. 296.

¹²²⁵ Rapporteur de la résolution du 24 mai 1932, il avait proposé à cette occasion de modifier profondément la procédure d'examen des textes en commission, mais la Chambre n'avait pas souhaité s'engager dans une réforme importante en fin de législature.

¹²²⁶ R. Guillien, « Chronique constitutionnelle française, La modification du règlement de la Chambre des députés », *RDP*, 1935, p. 142.

également, un résumé sommaire des débats en commission avec le dispositif *in extenso* des articles des projets et propositions de loi ou de résolution examinés et des amendements proposés. Les auteurs des propositions de loi ou amendements déposés sur un des textes examinés par une des commissions permanentes et qui n'appartiennent pas à cette commission, seraient convoqués à ses séances et auront voix consultative. La procédure de saisine des commissions pour avis serait réorganisée.

La réforme du 22 janvier 1935 visait, ensuite, à accélérer le travail des commissions pour éviter que l'examen des textes soit enlisé en leur sein. Désormais, la commission à laquelle un projet ou une proposition de loi ou de résolution était renvoyée devrait désigner un rapporteur dans les quinze jours qui suivent le renvoi du texte. À l'expiration d'un délai de quatre mois, si le rapport de la commission n'avait pas été adopté, un avant-rapport devrait exposer sommairement l'état des travaux de la commission. Parallèlement, les délais accordés aux commissions saisies pour avis seraient réduits de dix à six jours.

La résolution du 22 janvier 1935 cherchait également à lutter contre le phénomène des amendements improvisés¹²²⁷ en séance. À plusieurs reprises, Joseph Barthélemy et le député socialiste Pierre Renaudel en 1926, André J-L Breton en 1931, avaient essayé de faire adopter une règle stricte selon laquelle ne pourraient être examinés en séance que les amendements préalablement soumis à la Commission et que cette dernière n'aurait pas rejeté par les deux tiers de ses membres présents¹²²⁸. Les membres de la Commission du Règlement et ceux de la Chambre dans son ensemble avaient toujours refusé d'adopter une règle aussi contraignante.

La réforme du 22 janvier 1935 retint finalement quelques dispositions visant à proscrire autant que possible les amendements improvisés en séance. L'article 85 révisé du Règlement fixait désormais que « les amendements présentés après le dépôt du rapport (de la commission) ne sont recevables que dans un délai maximum de six jours francs à compter de la distribution du rapport. Ils peuvent faire l'objet d'un rapport supplémentaire ». Néanmoins, des exceptions étaient prévues pour 1° les

¹²²⁷ Une pratique dénoncée par le président Bouisson dans son discours d'ouverture de la session le 14 janvier 1927 : « Nous devons renoncer à improviser des textes en séance. La préparation, la rédaction des textes, la discussion des amendements, c'est l'œuvre des commissions », cité par *Nouveaux suppléments*, *op. cit.*, p. 273.

¹²²⁸ Voir *Nouveaux suppléments*, *op. cit.*, p. 272-273.

amendements dont la Commission ou le Gouvernement acceptent la discussion, 2° les amendements qui reproduisent le texte voté par le Sénat, 3° les amendements déposés au nom d'une commission saisie pour avis, 4° les amendements qui se rapportent directement à un ou plusieurs alinéas modifiés par la Commission ou par la Chambre en cours de discussion.

B – L'institutionnalisation des groupes parlementaires

En 1910, la reconnaissance officielle des groupes parlementaires dans le Règlement de la Chambre des députés avait répondu, d'abord, aux nécessités d'une fonction électorale, la compétence donnée aux groupes pour désigner les députés appelés à siéger au sein des différentes commissions permanentes. Pour plusieurs acteurs parlementaires, tel Eugène Pierre, le rôle des groupes devait se limiter à cette fonction électorale : « une fois la nomination des commissions accomplie, le règlement ne connaît plus les groupes, il ne leur attribue aucune action dans le mécanisme parlementaire »¹²²⁹.

C'est toujours pour les nécessités de cette fonction électorale et, en particulier, pour régler le problème récurrent depuis 1910 de la désignation des députés non-inscrits dans les commissions, que les groupes parlementaires devaient être, enfin, institutionnalisés en tant que tels en 1932. La résolution du 27 janvier 1920 était venue modifier le Règlement de la Chambre pour permettre des regroupements de non-inscrits autorisés à participer à la désignation des commissaires. Le remède devait s'avérer inefficace et porteur d'effets non souhaités. Ces nouvelles modalités de désignation provoquèrent un « pullulement des groupes »¹²³⁰. Il n'y en avait pas moins de 16 au total à la Chambre sous la législature 1928-1932.

Destinée à remédier à cette situation, la résolution adoptée le 10 juin 1932, à l'initiative du député SFIO, Pierre Renaudel, et rapportée par le républicain-socialiste Jean-Louis Breton, définissait les modalités selon lesquelles pouvaient être créés des groupes parlementaires qui participeraient à la désignation des membres des

¹²²⁹ Cité par D. Connil, *Les groupes parlementaires en France*, coll. « Systèmes », LGDJ, 2016, p. 29.

¹²³⁰ J. Waline, « Les groupes parlementaires en France », *RDP*, 1961, p. 1189.

commissions permanentes. Ainsi, aux termes de cette résolution : « Aux dispositions antérieures prévoyant la remise au Président de la Chambre et la publication à la suite du compte-rendu *in extenso* d'une part de la liste électorale des membres des groupes, d'autre part de la liste de leurs candidats aux grandes Commissions, sont ajoutés les alinéas suivants » (constituant un article 12 modifié) : « Les groupes ne sont reconnus valablement formés que s'ils ont déposé au Secrétariat général de la Chambre, à défaut d'un programme de parti, une déclaration politique commune à tous leurs membres, signée par eux, et tenant lieu de programme électoral » ; « Les députés n'appartenant à aucun groupe doivent notifier à la Présidence leur désir de rester isolés » ; « Pour obtenir leur désignation dans les Commissions, les députés qui n'appartiennent à aucun groupe devront s'entendre avec un groupe de leur choix pour leur inscription sur les listes soumises à la Chambre ». Cette fonction électorale exercée par les groupes devait être encore élargie par une nouvelle résolution adoptée le 18 décembre 1934, à la désignation des membres du Bureau de la Chambre des députés.

On le constate, ces nouvelles dispositions réglementaires relatives à l'organisation des groupes à la Chambre demeuraient très souples tant sur les modalités de création des groupes que pour celles encadrant leur fonctionnement courant. Pour autant, dès avant l'adoption de la résolution du 10 juin 1932, l'importance donnée au rôle des groupes dans l'organisation du travail parlementaire n'avait cessé de progresser, après 1910, au fil des modifications successives du Règlement de la Chambre. Ils intervenaient directement dans la fixation de l'ordre du jour¹²³¹, dans celle des modalités d'organisation de l'examen des textes et des débats d'interpellation dans l'hémicycle¹²³². En outre, la réforme du Règlement de la Chambre du 22 janvier 1935 avait prévu que pour les groupes comptant plus de 25 députés, les demandes de scrutin public pourraient être signées par le seul président ou secrétaire d'un groupe. Les groupes politiques jouèrent ainsi un rôle majeur dans le fonctionnement du parlementarisme dans l'entre-deux-guerres. À gauche, le rôle structurant des groupes

¹²³¹ Le 8 décembre 1911, à l'initiative du député de la Gauche radicale Abel Ferry, une résolution venant consacrer des pratiques antérieures, avait institué autour du président de la Chambre une conférence des présidents en charge de préparer l'ordre du jour prévisionnel des travaux parlementaires soumis au vote des députés dans l'hémicycle. Les présidents de groupe sont bien évidemment appelés à siéger en son sein.

¹²³² Voir *infra*.

était reconnu depuis le début du siècle et la période du combisme, et fut particulièrement marqué sous le Front populaire. À droite, les chefs de l'Alliance Démocratique et de la Fédération républicaine essayaient également, avec plus ou moins de succès, de rassembler au sein d'un groupe unique les députés élus sous leurs bannières.

C – La rationalisation du déroulement de la séance publique

Les dispositions relatives à l'organisation des débats en séance publique portées par les résolutions du 15 juillet 1926 (1) et du 22 janvier 1935 (2) constituent la forme la plus avancée de rationalisation camérale mise en œuvre entre les deux guerres pour améliorer le déroulement des délibérations de la Chambre des députés. Dans les deux cas, et comme pour la résolution du 17 janvier 1917 sur la procédure de discussion d'urgence¹²³³, face à la nécessité d'améliorer le fonctionnement de l'institution parlementaire, la Chambre des députés fut confrontée à un choix entre accroître les prérogatives du gouvernement – en pratique ou dans les textes constitutionnels – ou mieux organiser, elle-même, le déroulement de ses travaux. Sous le paradigme de la souveraineté parlementaire, les députés firent le choix en 1926 comme en 1935, de l'auto-organisation et la rationalisation camérale du parlementarisme.

1 – La réforme Barthélemy du 15 juillet 1926

C'est l'action inlassable de Joseph Barthélemy qui a favorisé l'adoption de la réforme du 15 juillet 1926 sur l'organisation des débats en séance publique. Élu député du Gers en 1919 et réélu en 1924, le professeur de la Faculté de Droit de Paris sera tour à tour président de la commission du Règlement pendant la législature 1919-1924 et président de la commission du Suffrage universel pendant la législature 1924-1928. Il s'employa dès son élection à essayer de convaincre la Chambre de réformer ses

¹²³³ E. Lemaire, « Le désaccord du Parlement et du Gouvernement sur “la constitution du pouvoir politique en temps de guerre” : L'échec du projet Briand sur les décrets-lois (décembre 1916-janvier 1917) », in *Jus Politicum*, n° 15, *Le droit public et la Première Guerre mondiale*, janvier 2016, p. 24 et s.

méthodes de travail, notamment sur le déroulement de la séance publique. En effet, « Le problème de l'organisation du temps de parole de la Chambre des députés fut la priorité de Joseph Barthélemy, sa manie, sa marotte. Il le considérait comme un préalable absolu, la condition *sine qua non* d'un parlementarisme moderne »¹²³⁴. La crise financière de l'été 1926¹²³⁵ allait contraindre la Chambre des députés à apporter des modifications importantes à son Règlement en ce sens, mais aussi à accepter de déléguer au gouvernement Poincaré le pouvoir de légiférer dans différents domaines pour surmonter cette situation de crise.

Dans les *Mélanges Hauriou* publiés en 1929, revenant sur la réforme adoptée trois ans plus tôt, Joseph Barthélemy pointait clairement l'alternative qui avait été donnée au Parlement entre « abdiquer une partie de ses pouvoirs entre les mains du gouvernement »¹²³⁶, en acceptant la délégation du pouvoir de légiférer au gouvernement demandée par Joseph Caillaux à la Chambre le 6 juillet 1926 pour redresser la situation financière, ou considérer que, « pour avoir le droit de conserver ses prérogatives, le Parlement devait réformer ses méthodes »¹²³⁷. Joseph Barthélemy et, plus largement, l'ensemble des acteurs parlementaires¹²³⁸ autour du président de la Chambre des députés, Édouard Herriot, ont privilégié cette seconde voie, en déposant une proposition de résolution commune¹²³⁹ modifiant son règlement, proposition qui sera adoptée le 15 juillet 1926.

Pour Joseph Barthélemy, la portée véritable de la réforme de juillet 1926 était fondamentale, car elle « touche de très près à l'avenir de la démocratie représentative, donc à la destinée des principes politiques dégagés par la Révolution »¹²⁴⁰. Il s'agissait

¹²³⁴ F. Saulnier, *Joseph Barthélemy 1874-1945, La crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, op. cit., p. 459.

¹²³⁵ Voir E. Bonnefous, « Cartel des gauches et union nationale (1924-1929) », *Histoire politique de la Troisième République*, t. IV, Puf, 1960, p. 149 et s.

¹²³⁶ J. Barthélemy, « La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », *Mélanges Hauriou*, Sirey, 1929, p. 3.

¹²³⁷ *Ibid.*, p. 2.

¹²³⁸ Les députés socialistes notamment, derrière Pierre Renaudel et Fernand Bouisson, ont soutenu activement l'adoption de la résolution Barthélemy, dont le contenu rejoint les suggestions de Léon Blum de 1918 pour rationaliser les délibérations en séance publique. Voir *supra*.

¹²³⁹ J. Barthélemy, « La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », art. cité, p. 4.

¹²⁴⁰ J. Barthélemy, rapport n° 2945 au nom de la commission du Règlement chargée d'examiner la proposition de résolution de M. Joseph Barthélemy et de plusieurs de ses collègues, tendant à modifier

d'« adapter (les méthodes parlementaires) aux conditions nouvelles que le progrès de la démocratie et la complication croissante des affaires publiques imposent au parlementarisme »¹²⁴¹. Sans nier les difficultés auxquelles était confronté le parlementarisme au mitan des années 1920, comme la lenteur et la lourdeur des discussions, le « nombre exagéré de séances », la multiplication des textes, le chevauchement des travaux en commission, en séance publique, en bureau ou dans les groupes d'études, Joseph Barthélemy restait toutefois, à l'instar de beaucoup de ses collègues, attaché au régime parlementaire qui « dans son essence, [... demande], avant tout, réflexion, discussion, délibération, contrôle »¹²⁴². La réforme qu'il proposait à ses collègues d'adopter visait à « réduire le nombre des séances (en les rendant auparavant) plus méthodiques, donc plus fécondes »¹²⁴³. La rationalisation camérale portée par la résolution adoptée le 15 juillet 1926 passait donc, principalement et avant tout par la réglementation du droit à la parole dans l'hémicycle.

Pour la préparer, le professeur de la Faculté de Droit à Paris avait fait appel aux ressources du droit comparé, en examinant les dispositions appliquées en la matière par les Parlements étrangers pour savoir si elles pourraient être transposées au Palais-Bourbon : Joseph Barthélemy envisageait d'abord l'éventuel rétablissement de l'autorité du président de la Chambre des députés sur le modèle de celle exercée par le *speaker* de la Chambre des Communes¹²⁴⁴, pour finalement écarter cette solution en considérant que « l'autorité présidentielle, ruinée par une longue tradition, ne (pouvait) être rétablie par une résolution ou un vœu »¹²⁴⁵. Le président de la commission du Suffrage universel étudiait ensuite la possibilité de recourir au « système de la guillotine sur l'ensemble [du texte] ou par compartiments »¹²⁴⁶, système également « imaginé en Angleterre pour briser l'obstruction », et dont Joseph Barthélemy décrivait ainsi le fonctionnement : « Dans ce système, au début d'un débat, la Chambre

un certain nombre d'articles du règlement de la Chambre des députés pour établir un statut de la séance publique, annexé au procès-verbal de la séance du 3 juin 1926, p. 2.

¹²⁴¹ J. Barthélemy, « La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », art. cité, p. 3.

¹²⁴² J. Barthélemy, rapport n° 2945, précité, p. 4.

¹²⁴³ *Ibid.*, p. 9.

¹²⁴⁴ Voir J. Barthélemy, « La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », art. cité, p. 16 et 24.

¹²⁴⁵ *Ibid.*, p. 24.

¹²⁴⁶ J. Barthélemy, rapport n° 2945, précité, p. 23.

limite, sur la proposition du gouvernement, le temps qui sera consacré à ce débat. Elle décide par exemple que, tel jour, à telle heure, elle votera sur l'article 1^{er} ; à tels autres moments sur chacun des articles suivants ; enfin, à telle heure, sur l'ensemble »¹²⁴⁷. Le rapporteur du projet de résolution du 15 juillet 1926 choisit, là aussi, d'écarter cette solution au motif que le système en cause « ne peut être qu'un procédé exceptionnel et de circonstance : il est brutal et, quand il n'est pas accompagné d'une limitation de la durée des discours, il conduit à la clôture avant que les opinions diverses aient pu se faire jour et empêche par conséquent d'éclairer le débat »¹²⁴⁸. Il était probable que Joseph Barthélemy soit réticent à mettre en place un système qui viendrait donner une prérogative importante au gouvernement dans le débat parlementaire. En outre, les différences entre le bipartisme britannique et le multipartisme français justifiaient les arguments du député du Gers, quand il manifestait ses craintes que toutes les « opinions » ne puissent s'exprimer dans l'hémicycle. Joseph Barthélemy faisait, enfin, référence dans son rapport au « système belge », qui « donne à la Chambre la faculté de fixer un maximum au temps de parole au seuil d'un débat et pour ce débat seulement »¹²⁴⁹. Cependant, ce système ne lui paraissait pas, non plus, être susceptible de constituer une source d'inspiration potentielle pour la Chambre des députés.

Dans son rapport sur le projet de résolution, Joseph Barthélemy évoquait également les pratiques du « *Reichstag* d'avant-guerre, (au sein duquel) au début de chaque grand débat, le *Seniorenconvent* (Comité de représentants des groupes divers) déterminait le nombre des orateurs attribué à chaque groupe dans la discussion générale. Le président de chaque groupe désignait les orateurs au président du *Reichstag*, qui refusait à tous les autres membres de l'Assemblée le droit d'intervenir. Les orateurs dépassaient rarement une heure. À l'heure présente, sur l'initiative du président Loebe, le *Reichstag* étudie une réforme analogue à celle que nous proposons : orateurs désignés par les groupes en nombre variable, maximum d'une heure, faculté d'intervention pour les autres députés, etc. »¹²⁵⁰.

¹²⁴⁷ J. Barthélemy, « La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », art. cité, p. 24.

¹²⁴⁸ *Ibid.*, p. 24-25.

¹²⁴⁹ *Ibid.*, p. 25.

¹²⁵⁰ J. Barthélemy, rapport n° 2945, précité, p. 24.

En définitive, suivant les propositions du rapporteur de la commission, la Chambre des députés fit le choix de poser « des règles générales applicables à tous les débats quelle que soit l'espèce mise en discussion »¹²⁵¹. Pour Joseph Barthélemy, la résolution du 15 juillet 1926 « est dominée par la distinction entre les débats de procédure et les débats de fond »¹²⁵². Pour les premiers, la Chambre des députés avait choisi de s'inscrire dans une « double-tendance [...déjà] marquée dans les dernières modifications qui ont été apportées au règlement : limitation du nombre des orateurs, réduction du temps de parole »¹²⁵³. En fonction des articles de procédure concernés, le temps laissé aux orateurs – un pour, un contre et un pour répondre le cas échéant au gouvernement – pouvait varier de cinq minutes à une demi-heure. Mais c'est sur l'organisation des débats de fond dans l'hémicycle que la résolution du 15 juillet devait surtout, innover autour de « trois règles principales : 1° le nombre des orateurs n'est pas limité, mais la Chambre peut toujours prononcer la clôture ; 2° l'accès à la tribune est facilité aux orateurs les plus qualifiés ; 3° les orateurs qualifiés parleront pendant une heure, les autres pendant un quart d'heure »¹²⁵⁴.

La nouvelle rédaction de l'article 41 de la Chambre des députés adoptée en 1926 disposait ainsi :

« Parlent seuls et sans durée limitée, les membres du Gouvernement et les commissaires du Gouvernement.

« Ne peuvent garder la parole pendant plus d'une heure :

« 1°) les Présidents et rapporteurs des Commissions,

« 2°) les auteurs des interpellations,

« 3°) le premier signataire d'une proposition de loi ou d'une résolution,

« 4°) Les orateurs mandatés à cet effet par le groupe auquel ils appartiennent et dont le nom aura été désigné au Président de la Chambre par le Président du groupe. Les groupes dont le nombre dépasse cinquante membres ont la faculté de désigner un orateur pour cinquante membres ou fraction de cinquante.

¹²⁵¹ J. Barthélemy, « La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », art. cité, p. 25.

¹²⁵² J. Barthélemy, rapport n° 2945, précité, p. 24.

¹²⁵³ *Ibid.*, p. 24.

¹²⁵⁴ J. Barthélemy, « La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », art. cité, p. 25.

« Ne peuvent garder la parole pendant plus d'une demi-heure : les auteurs d'amendements.

« La durée d'intervention des autres membres de la Chambre est limitée à un quart d'heure ».

Les limitations de temps de parole retenues ne s'imposaient pas aux ministres, « puisque leur droit à la parole découl[e] d'une disposition constitutionnelle »¹²⁵⁵. Dans le même temps, la Chambre conservait bien évidemment le droit de prononcer à tout moment la clôture de la discussion, même si les orateurs mandatés n'ont pas tous parlé. Ces nouvelles dispositions étaient valables aussi bien pour la discussion générale sur le texte que pour la discussion sur les articles. Garante d'une meilleure organisation des délibérations en séance, la résolution, selon son inspirateur, donnait « une nouvelle consécration et une importance nouvelle aux groupes politiques »¹²⁵⁶, puisqu'il leur revenait de désigner les orateurs les plus qualifiés en fonction du champ du texte examiné.

Constamment, après le 15 juillet 1926, Joseph Barthélemy devait insister sur les bienfaits de la réforme adoptée : « M. Poincaré me disait un jour que, sans cette réforme, il ne serait pas arrivé au bout de cette œuvre admirable de redressement politique, moral et financier qu'on a pu appeler la Marne civile »¹²⁵⁷. Néanmoins, la réforme Barthélemy ne devait être mise en œuvre que pendant quelques années. Jugée trop contraignante, elle fut supprimée par la résolution du 24 mars 1932 réformant la Règlement de la Chambre des députés. « En réalité, ce que l'on rejetait, c'était la limitation systématique de tous les discours et non l'idée de limitation en elle-même des discours et d'organisation des débats »¹²⁵⁸. Pourtant, « ce libéralisme ne devait pas tarder à se révéler dangereux. Les interventions devenaient de plus en plus nombreuses et, aussi de plus en plus longues. On peut noter, à titre d'exemple, la durée

¹²⁵⁵ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, Éditions de l'A.G.E.L, 1967, p. 415.

¹²⁵⁶ J. Barthélemy, « La Résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », art. cité, p. 28.

¹²⁵⁷ Cité par F. Saulnier, *Joseph Barthélemy, op. cit.*, note n° 223, p. 460.

¹²⁵⁸ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871, op. cit.*, p. 416.

exceptionnelle des séances consacrées à la fin de la discussion du projet de redressement financier présenté par le Gouvernement Daladier le 11 février 1933 »¹²⁵⁹.

2 – La réforme Bouisson du 22 janvier 1935

Sous la législature de 1932, le mauvais déroulement des travaux parlementaires en partie lié au fractionnement de leur Chambre entre trois blocs politiques, les socialistes, les radicaux et la droite difficilement conciliables, mais aussi l'échec à la fin de l'automne 1934 de la révision constitutionnelle ont imposé à la Chambre des députés de réformer en profondeur son règlement. Pour ce faire, on devait reprendre les propositions faites par la commission de la Réforme de l'État et par sa commission du Règlement.

La réforme du 22 janvier 1935, déjà évoquée, était clairement conçue comme une alternative à la révision constitutionnelle. Quelques jours avant son adoption, le président de la Chambre, Fernand Bouisson¹²⁶⁰, la plaça directement sous le signe de la fidélité « à la pensée d'un grand homme d'État : "ce qu'il convient de corriger, écrivait dans retraite, Raymond Poincaré, ce sont les coutumes beaucoup plus que les institutions, et dans les institutions, ce ne sont guère que des dispositions règlementaires" »¹²⁶¹. La réforme parlementaire apparaissait également comme un pendant de la réforme gouvernementale en cours : « Une présidence du Conseil organisée, installée à l'hôtel Matignon, fonctionne dorénavant de manière pérenne et joue un rôle crucial pour le développement d'un nouveau type de pouvoir exécutif. Le Parlement et les défenseurs du Parlement doivent faire face à un nouveau défi ; ils ne doivent pas seulement veiller à améliorer le fonctionnement du travail parlementaire, il leur faut démontrer la valeur du « gouvernement parlementaire » en soi face à un nouveau modèle républicain qui ne dit pas encore son nom et qui est de plus en plus centré sur la force de l'Exécutif. La réforme parlementaire que propose Bouisson en

¹²⁵⁹ *Nouveaux suppléments, op. cit.*, p. 347.

¹²⁶⁰ Sur Fernand Bouisson et sur son rôle moteur dans la réforme de 1935, voir N. Roussellier, « Fernand Bouisson et la réforme parlementaire » in *Les Présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, (dir.) J. Garrigues, Classiques Garnier, 2015, p. 125 et s.

¹²⁶¹ *Annales de la Chambre des députés*, séance ordinaire de 1935, séance du jeudi 10 janvier 1935, p. 34.

1935 s'inscrit ainsi dans une atmosphère de course contre la montre entre d'un côté la capacité de la Chambre à s'auto-réformer et de l'autre côté la montée en puissance de l'Exécutif »¹²⁶². Ainsi, le 22 janvier 1935, la Chambre des députés devait adopter une profonde réforme de son règlement puisque sur les 139 articles existants, 28 furent modifiés tandis que 6 autres articles étaient ajoutés sous forme de bis¹²⁶³.

Dans son discours de réélection à la présidence de la Chambre, le 10 janvier 1935, Fernand Bouisson avait tout particulièrement insisté sur la nécessité de réformer l'organisation de la séance publique, n'hésitant pas, comme Joseph Barthélemy précédemment à se référer à l'exemple britannique : « En ce qui concerne la durée des débats, il conviendra de rechercher si, dans certains cas, elle ne pourrait pas être déterminée par l'Assemblée elle-même, au seuil de la discussion. Cet usage est celui de la Chambre des Communes. La date et l'heure ultime auxquelles la délibération devrait être arrêtée et le scrutin ouvert seront préalablement fixées. On serait assuré ainsi de voir le débat conduit à son terme. Mais pour éviter que cette modification radicale de nos méthodes n'autorise certaines manœuvres d'obstruction dont la minorité serait le plus souvent victime, il suffirait – et j'invoque une fois de plus l'exemple de l'Angleterre – de permettre au Président de corriger la rigueur de ce système par un juste aménagement des temps de parole »¹²⁶⁴.

S'inspirant d'une proposition du groupe socialiste¹²⁶⁵, défendue en séance par Vincent Auriol¹²⁶⁶ et inspirée par Léon Blum¹²⁶⁷, le nouvel article 43 *bis* du Règlement

¹²⁶² N. Roussellier, « Fernand Bouisson et la réforme parlementaire », art. cité, p. 132.

¹²⁶³ Le président Bouisson a joué un rôle majeur dans l'adoption de la réforme du 22 janvier 1935. Après les deux premières séances consacrées à la discussion de la proposition de résolution, émaillée de nombreuses interventions laissant augurer de difficultés quant à son adoption, Fernand Bouisson prend l'initiative de réunir, le 17 janvier, la conférence des présidents de groupe en même temps que le bureau de la Commission du Règlement. Ainsi, fut élaboré un texte de compromis servant de base à la reprise de la discussion le 22 janvier. Au cours de cette séance, le président Bouisson fit la lecture et l'explication de tous les articles retenus par la réunion de compromis du 17 janvier, qui furent ensuite examinés et votés rapidement. Voir le déroulement de la séance du 22 janvier, notamment in *Annales de la Chambre des Députés*, séance du 22 janvier 1935, p. 140.

¹²⁶⁴ *Annales de la Chambre des députés*, session ordinaire de 1935, séance du jeudi 10 janvier 1935, p. 34.

¹²⁶⁵ Voir l'intervention d'André J-L Breton, rapporteur du projet de résolution, *Annales de la Chambre des députés*, séance ordinaire de 1935, séance du mardi 22 janvier 1935, p. 141.

¹²⁶⁶ *Annales de la Chambre des députés*, séance ordinaire de 1935, séance du jeudi 17 janvier 1935, p. 100-101.

¹²⁶⁷ Vincent Auriol fait directement référence à Léon Blum dans son intervention. Par ailleurs, ce dernier a consacré plusieurs éditoriaux du *Populaire*, reprenant *in extenso* des extraits des *Lettres sur la réforme gouvernementale*, à la réforme en cours du règlement de la Chambre pour insister sur son importance :

de la Chambre des députés adopté le 22 janvier 1935, donnait, dans son alinéa premier, la possibilité à la conférence des présidents de « proposer à la Chambre de fixer la durée des débats sur un projet ou une proposition et la date d'ouverture du scrutin » et de renvoyer l'organisation des débats eux-mêmes à une conférence d'organisation, dont la composition varierait selon la nature du texte soumis à l'examen des députés. La fixation de la durée des débats étant acquise, le deuxième alinéa de l'article 43 *bis* prévoit que « les Vice-présidents de la Chambre, les présidents de groupe, les présidents et les rapporteurs des commissions saisis au fond et pour avis, les orateurs inscrits n'appartenant à aucun groupe et non apparentés et un membre du Gouvernement, réunis par le Président de la Chambre et sous sa présidence, fixent la date-limite au-delà de laquelle ne pourront avoir lieu le vote sur le passage à la discussion des articles, et, s'il y a lieu, sur les diverses sections du projet. Cette réunion est chargée, également, de répartir le temps de parole entre les orateurs partisans du projet, le gouvernement et la Commission, d'une part, les adversaires du projet de l'autre ». Le troisième alinéa de l'article 43 *bis* dispose que « l'ordre d'inscription ne confère aucune priorité pour le tour de parole. Les orateurs ou les représentants des groupes se concerteront, soit pour répartir entre eux le temps qui leur est accordé, soit pour désigner ensemble un ou plusieurs orateurs. Ils remettront ensuite le nom des orateurs au Président qui dressera la liste dans l'ordre le plus utile à la clarté de la discussion, mais en laissant toujours le dernier tour à un adversaire du projet ou à un orateur de la minorité ».

Les promoteurs de la réforme « ont partiellement tenu compte des critiques que Barthélemy adressait au système britannique »¹²⁶⁸ en particulier sur le risque que toutes les opinions n'aient pu s'exprimer avant la clôture des débats. « Tout au contraire, le système de 1935 présentait l'avantage de fixer les dates limites de chaque étape de la discussion mais tout en organisant le temps de parole et en le limitant. Il était ainsi suffisamment souple pour permettre à toutes les opinions de se faire jour »¹²⁶⁹. La Chambre des députés avait directement tenu compte des critiques adressées à la réforme

« La réforme parlementaire », *Le Populaire* du 11 janvier 1935, « La réforme parlementaire : la fonction présidentielle », *Le Populaire* du 14 janvier 1935, « Où en est la réforme parlementaire ? », *Le Populaire* du 18 janvier 1935.

¹²⁶⁸ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, op. cit., p. 416-417.

¹²⁶⁹ *Ibid.*, p. 417.

Barthélemy : « Contrairement à la résolution de 1926, la limitation de durée des discours n'était plus autoritaire, unilatérale et uniforme mais découlait en pratique du consentement des orateurs intéressés ou de leurs représentants. L'insoluble problème en 1926, du choix de l'autorité chargée d'imposer les limitations de durée des interventions et de les faire accepter par les députés sans qu'ils la considèrent pour autant comme une atteinte insupportable à leur liberté de parole, était élégamment résolu en 1935 en faisant appel à une autorité collégiale dont la représentativité n'était pas mise en doute, la conférence des présidents »¹²⁷⁰. À l'inverse du dispositif porté par la résolution Barthélemy de 1926 applicable à l'examen de tous les textes, « dans l'esprit des auteurs – et notamment du Président Bouisson – cette organisation (retenue en 1935) ne devait intervenir que pour les débats importants »¹²⁷¹.

Parallèlement à ce dispositif, « pour les « projets ordinaires » une série de limitation fut édictée »¹²⁷², se rapprochant d'ailleurs assez largement des dispositions que Joseph Barthélemy avait fait adopter en 1926. Elles furent inscrites dans l'article 83 du Règlement à son alinéa 2 : « les orateurs, dans la discussion générale, disposeront chacun d'une demi-heure », à son alinéa 3 : « le Président et le Rapporteur de la Commission disposeront d'une heure », à son l'alinéa 7 : « Sur chaque article, il ne peut être entendu sur cet article, indépendamment du Président de la Commission et du Rapporteur, qu'un seul orateur contre. Ils disposeront chacun d'une demi-heure » en ce qui concerne la limitation du temps de parole des orateurs. L'article 83 contient également toute une série de limitations quant au développement en séance des amendements, à son alinéa 5 : « Sur chaque amendement ne peuvent être entendus que le gouvernement, le Président de la Commission, le rapporteur et l'un des signataires de l'amendement. L'auteur de l'amendement peut céder son droit de parole », à son alinéa 6 : Les amendements acceptés par la Commission ne peuvent être développés en séance, à moins que le rejet n'en soit demandé. En ce cas, le Gouvernement, le Président et le Rapporteur de la Commission, l'auteur de la demande de rejet et l'auteur de l'amendement sont seuls entendus », à son alinéa 7 : « Si plusieurs amendements identiques sont déposés, seul l'auteur du premier amendement a la parole » et son

¹²⁷⁰ *Ibidem.*

¹²⁷¹ *Nouveaux suppléments, op. cit.*, p. 348.

¹²⁷² *Ibidem.*

alinéa 8 : « les orateurs disposent de quinze minutes ; le président les rappelle au sujet s'ils traitent une question en dehors de l'amendement lui-même ».

La procédure d'organisation des débats fixée par l'article 43 *bis* a bien été mise en œuvre à plusieurs reprises jusqu'à la fin de la III^e République. Ainsi, sur proposition de la conférence des présidents, la Chambre décida-t-elle de l'appliquer le 26 novembre 1936 sur le projet de loi sur la presse. Mais elle devait être utilisée, plus particulièrement, chaque année pour les débats budgétaires à partir de décembre 1935¹²⁷³. À chaque fois, aussi bien les propositions de la conférence des présidents que celles de la conférence d'organisation prévue au deuxième alinéa de l'article 43 *bis* furent soumises au vote de la Chambre. À plusieurs reprises, c'est le Gouvernement qui intervint lui-même, en lien avec la Commission des Finances en décembre 1937 ou seul en décembre 1938, pour demander que la procédure règlementaire d'organisation des débats soit appliquée pour la discussion budgétaire. Le 6 décembre 1939, pour l'examen du projet de budget pour 1940, la conférence des présidents proposa, en sus de l'application des dispositions de l'article 43 *bis*, que de prévoir que « tout dépassement du temps de parole par un orateur aurait pour conséquence de diminuer d'autant le temps de parole attribué à ses collègues du même groupe » et que « chaque amendement devra, outre la signature de l'auteur, porter celle du Président du groupe auquel l'auteur est inscrits ». La Chambre devait accepter ces propositions.

§ 2 – L'émergence d'une rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme

Au travers de plusieurs des réformes apportées au Règlement de la Chambre des députés entre les deux guerres, de nouvelles dispositions règlementaires furent adoptées pour donner au gouvernement de véritables prérogatives dans le travail législatif (A). Il s'agissait aussi de trouver le moyen de limiter le flux des interpellations auquel était soumis le ministère (B).

¹²⁷³ Voir *Nouveaux suppléments, op. cit.*, p. 352-354.

A – Des prérogatives favorables au gouvernement dans le travail législatif

À partir de la Première Guerre mondiale, le gouvernement devait bénéficier régulièrement de nouvelles prérogatives lui permettant d'intervenir directement dans la procédure parlementaire. Mais ces nouvelles prérogatives en matière de fixation de l'ordre du jour (1), d'accélération des procédures d'examen des textes (2), de prise en compte, par priorité, du texte déposé par le gouvernement (3), d'examen des amendements déposés en séance publique (4). Toutefois, ces nouvelles prérogatives restaient soumises à un vote positif de la Chambre. Pour ministérielle qu'elle devenait progressivement, la rationalisation en cause demeurait camérale.

I – La prise en compte de l'avis du Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour

La maîtrise des assemblées sur la fixation de leur ordre du jour était un des principes fondamentaux du droit parlementaire de la III^e République. Cependant, la résolution du 24 mars 1932, en prévoyant que le gouvernement peut « donner son avis » sur la proposition d'ordre du jour préparée par la conférence des présidents de la Chambre et soumise au vote des députés venait consacrer la participation progressive, depuis deux décennies, du gouvernement aux opérations d'élaboration de l'ordre du jour.

À l'origine, l'article 111 du Règlement de 1876 confiait au président de la Chambre le soin de proposer un ordre du jour au vote des députés. À cette fin, ce dernier se devait de consulter les présidents des commissions permanentes et les présidents des groupes. À la fin de chaque séance, la Chambre était donc appelée à fixer le jour, l'heure et les objets de discussion de la prochaine séance, voire des séances suivantes. La résolution du 8 novembre 1911 officialisa la pratique des « consultations présidentielles »¹²⁷⁴ pour la fixation de l'ordre du jour, en instituant une conférence des présidents des grandes commissions et des présidents de groupe. Seraient ainsi

¹²⁷⁴ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, op. cit., p. 77.

convoqués au moins une fois par mois par le président de la Chambre les présidents des commissions permanentes et les présidents de groupe « pour examiner l'état des travaux de l'Assemblée ». Cette réunion donnerait lieu « à une proposition motivée concernant l'ordre des travaux de la Chambre ». En réalité, « ce nouvel organe ne modifiait aucunement les données de la procédure antérieure car la chambre des députés demeurait entièrement libre de déterminer le contenu de son ordre du jour. Quant à cette conférence des présidents, à l'instar du président seul dans la période antérieure, elle se bornait à l'établissement de « propositions » en vue de la fixation de l'ordre du jour de la chambre »¹²⁷⁵.

En prévoyant que « le gouvernement sur sa demande peut être entendu » par la conférence des présidents, le second alinéa de la résolution du 8 novembre 1911 lui reconnut officiellement le « droit d'intervenir dans la fixation de l'ordre du jour »¹²⁷⁶. Pour autant, la lettre des nouvelles dispositions de l'article 111 semblaient placer le représentant du gouvernement dans un rôle de « demandeur ou d'observateur sans plus »¹²⁷⁷, sans strictement garantir qu'il participe de manière permanente à la conférence des présidents. Par la suite, la réforme du Règlement de la Chambre du 4 février 1915 renforça très sensiblement les prérogatives du gouvernement, puisque le troisième alinéa l'article 94 (ancien article 111) du Règlement disposait désormais : « Le Gouvernement, spécialement avisé par le Président de la Chambre du jour et de l'heure de la conférence, peut être entendu ». Ces précisions revenaient « à admettre la présence nécessaire »¹²⁷⁸ d'un représentant du gouvernement. À travers la résolution de 1915, le gouvernement se vit aussi reconnaître la possibilité de demander à la Chambre de modifier l'ordre du jour déjà voté, affiché dans l'enceinte du Palais-Bourbon et publié au *Journal officiel*, disposition reprise dans les modifications ultérieures de l'article 94, en particulier la réforme du 24 mars 1932. La résolution du 24 mars 1932 en modifiant l'article 94 confirma l'importance prise par le Gouvernement en disposant que, « spécialement avisé par le Président de la Chambre du jour et de l'heure de la conférence (, il) peut y assister et donner son avis »¹²⁷⁹.

¹²⁷⁵ *Ibid.*, p. 406.

¹²⁷⁶ *Ibid.*, p. 79.

¹²⁷⁷ *Ibid.*, p. 80.

¹²⁷⁸ *Ibid.*, p. 80.

¹²⁷⁹ La pratique adoptée sous le ministère Blum en 1936, voir *supra*, confirme cette évolution favorable au gouvernement.

2 – La possibilité pour le gouvernement de demander de faire accélérer l'examen des textes de loi

Si, dès 1876, le Règlement de la Chambre des députés prévoyait, dans son article 69, la possibilité pour le gouvernement de demander que les textes de loi soient examinés selon une procédure d'urgence, la question de donner au gouvernement des moyens supplémentaires pour demander à la Chambre d'accélérer l'examen de certains textes d'importance majeure fut prégnante pendant la Première Guerre mondiale et pendant l'entre-deux-guerres.

Adoptées parallèlement aux réformes réglementaires du 4 février 1915 et du 27 mai 1920, qui ont profondément remanié la procédure d'urgence sans toutefois donner de prérogatives spécifiques nouvelles au gouvernement, deux résolutions du 17 janvier 1917 et du 20 juillet 1926¹²⁸⁰ devaient permettre au gouvernement d'obtenir des députés, à travers le recours à une « procédure exceptionnelle d'urgence »¹²⁸¹, d'accélérer les procédures d'examen et de vote des projets de loi au nom des nécessités de la défense nationale, en 1917 (a), ou de celle de l'intérêt de l'État en 1926 (b).

a – Des moyens donnés au Gouvernement en 1917 pour accélérer l'examen des textes

Les conditions du déroulement du premier conflit mondial ont rapidement conduit à poser la question de « l'adaptation des institutions libérales (et du fonctionnement des assemblées) aux contraintes nouvelles et impérieuses résultant du conflit »¹²⁸². Dès le 4 février 1915, le Règlement de la Chambre a été refondu, en particulier pour introduire « des dispositions visant à accélérer les procédures et à

¹²⁸⁰ Leurs dispositions ne devaient pas être incorporées au Règlement de la Chambre. Ainsi, le 1^{er} juillet 1932, la demande du gouvernement de recourir à la « procédure exceptionnelle d'urgence » pour l'examen du projet de loi présenté par le gouvernement fut discutée et adoptée en faisant directement référence à la résolution du 20 juillet 1926 et non au Règlement de la Chambre des députés, voir *Annales de la Chambre des Députés*, séance du 1^{er} juillet 1932, p. 2416.

¹²⁸¹ Voir *infra*.

¹²⁸² E. Lemaire, « Le désaccord du parlement et du gouvernement... », art. cité, p. 1.

simplifier les débats »¹²⁸³. La procédure d'urgence fut profondément réformée en remplaçant le système des deux délibérations¹²⁸⁴ par la règle d'une délibération unique. « Avec l'adoption du système de la délibération unique, l'intervention d'une procédure d'urgence ne pouvait plus se traduire par une modification de la procédure d'examen proprement dite mais par le règlement d'une question de priorité d'examen des textes, c'est-à-dire par un problème d'ordre du jour »¹²⁸⁵. Aux termes des dispositions du Règlement, issues de la résolution du 4 février 1915, le gouvernement pouvait, comme auparavant, demander qu'il soit fait usage de la procédure d'urgence.

Dans le même temps, les commissions permanentes se voyaient reconnaître « un rôle prépondérant dans la seconde phase de la procédure d'urgence, c'est-à-dire lors de la prise de position de l'assemblée sur l'urgence »¹²⁸⁶. L'alinéa 1^{er} de l'article 24 du Règlement de la Chambre des députés issu de la réforme de 1915 disposait, en effet, que « si le gouvernement ou l'auteur de la proposition réclame la discussion immédiate, la commission saisie, doit, soit aussitôt après le dépôt, soit dans un délai maximum de 3 jours après la distribution, présenter un rapport sommaire, concluant soit à la discussion immédiate, soit à l'ajournement ». L'alinéa 2 confirmait l'importance du rôle de la commission : « Lorsque la commission n'a pas déposé son rapport sommaire dans le délai prescrit, la discussion immédiate ne peut être demandée ». Ainsi, « la commission saisie au fond était bien maîtresse de la procédure car sa négligence ou son hostilité pouvaient suffire à bloquer toute la procédure. Par ailleurs, le règlement de 1915 imposait certes un délai à la commission pour se prononcer mais il n'était assorti d'aucune sanction »¹²⁸⁷.

En janvier 1917, le rejet du « projet Briand d'extension de la compétence normative du gouvernement »¹²⁸⁸, texte annonciateur de la procédure des décrets-lois de l'entre-deux-guerres, amena les députés à adopter la résolution du 17 janvier 1917 *instituant une procédure exceptionnelle pour l'examen et le vote des projets de loi*

¹²⁸³ N. Roussellier, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », art. cité, p. 115.

¹²⁸⁴ Antérieurement, le Règlement de la Chambre des députés de 1876 prévoyait dans son article 69 une procédure d'urgence, dont le principal effet était de supprimer une des deux délibérations prévues sur le texte. L'urgence pouvait être demandée par le gouvernement, mais c'est la Chambre qui, bien évidemment, statuait en dernier ressort.

¹²⁸⁵ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, op. cit., p. 331.

¹²⁸⁶ *Ibid.*, p. 339.

¹²⁸⁷ *Ibid.*, p. 341.

¹²⁸⁸ E. Lemaire, « Le désaccord du parlement et du gouvernement... », art. cité, p. 13.

urgents qui intéressent la Défense nationale pendant la durée de la guerre. Ce dispositif donnait au « gouvernement la possibilité de demander à la Chambre »¹²⁸⁹ le « vote rapide » d'un projet de loi « exigé par les nécessités de la défense nationale » en proposant « soit la discussion d'urgence, soit la discussion immédiate »¹²⁹⁰. L'article 1^{er} de la résolution disposait qu'« après avoir entendu le Président de la Commission compétente, la Chambre statuait « séance tenante »¹²⁹¹ sur la demande du gouvernement. Si cette dernière était acceptée, le projet de loi devait être rapporté dans un délai ne pouvant excéder les cinq jours suivant son dépôt. Au lendemain de la distribution du rapport, le projet de loi était inscrit prioritairement à l'ordre du jour et le nombre d'orateurs en séance était limité¹²⁹². « Les dispositions exceptionnelles de la résolution du 17 janvier 1917 ont été appliquées pour la première fois dans les séances des 23 et 31 janvier, 1^{er}, 2 et 3 février 1917. Elles ont fonctionné de nouveau les 5, 6, 7 et 8 février 1919¹²⁹³ »¹²⁹⁴.

b – Des moyens donnés au Gouvernement en 1926 pour accélérer l'examen des textes

Une fois les traités de paix de la Première Guerre mondiale signés, on en revint en matière de procédure d'urgence au dispositif inscrit dans le Règlement refondu de 1915 et au pouvoir donné *de facto* aux commissions de bloquer le recours à la procédure d'urgence.

À travers la résolution du 27 mai 1920, la Chambre se dotait des moyens de surmonter les oppositions de la commission en prévoyant dans l'alinéa troisième de l'article 96 nouveau du Règlement de la Chambre que « dans les cinq jours qui suivent le dépôt de ce rapport sommaire (de la commission) ou le dernier délai dans lequel il

¹²⁸⁹ E. Lemaire, « Le désaccord du parlement et du gouvernement... », art. cité, p. 27.

¹²⁹⁰ Article 1^{er} de la résolution du 17 janvier 1917, cité par E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire, supplément*, 5^e édition, Libraires-Imprimeries réunies, 1924, p. 1254.

¹²⁹¹ *Ibid.*, p. 1254.

¹²⁹² Pour une vision plus approfondie de la procédure prévue par la résolution du 17 janvier 1917, voir E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire, supplément, op. cit.*, p. 1254 et s.

¹²⁹³ Le « temps de guerre » inscrit dans l'article 1^{er} de la résolution s'étendant jusqu'à la ratification des préliminaires de paix, voir sur ce point E. Pierre, *ibid.*, p. 1254.

¹²⁹⁴ *Ibid.*, p. 1257.

aurait dû être déposé, la discussion immédiate peut être ordonnée par un vote émis sur une demande signée de cinquante membres, dont la présence devra être constatée par un appel nominal ». La possibilité donnée de surmonter l'inertie de la commission par un vote en séance publique devait être confirmée par la résolution du 4 mars 1932. La question se posa lors de la discussion de la résolution du 27 mai 1920, d'accroître les prérogatives du gouvernement dans le domaine de l'utilisation de la procédure d'urgence à l'instar de ce qui avait été fait pendant la Grande Guerre. La perspective en fut clairement écartée sous l'influence du rapporteur de la résolution, Joseph Barthélemy comme il l'indique dans son rapport du 9 mars 1920 : « Ce n'est pas par oubli que votre Commission a restreint à cinquante membres le droit de demander la discussion immédiate en cas d'hostilité ou d'inertie de la Commission sans reconnaître le même droit au Gouvernement. L'initiative gouvernementale en cette matière n'a pas eu peut-être des inconvénients aussi nombreux, mais en présente peut-être d'aussi graves. Le Gouvernement exerce sur la Chambre une pression légitime dont il aurait peut-être la tentation d'abuser. C'est après une demande gouvernementale de discussion immédiate qu'a été votée, dans l'ombre et sans réflexion suffisante, la décision sur le change du mark ; c'est dans ces conditions qu'ont été votées les deux décisions contradictoires relatives aux mineurs. Le contrôle parlementaire doit s'exercer dans toute son ampleur sur les propositions du Gouvernement »¹²⁹⁵. Les temps de guerre qui avaient vu les prérogatives du gouvernement accrues étaient bien finis en 1920.

Pourtant, en 1926, dans le contexte de la crise financière, le même Joseph Barthélemy fit adopter, le 20 juillet, une résolution *instituant une procédure exceptionnelle pour l'examen et le vote des projets de loi urgents touchant aux intérêts supérieurs de l'État*, dont le dispositif s'inspirait de l'esprit de la résolution du 17 janvier 1917. L'article 1^{er} de la résolution du 20 juillet 1926 disposait que « le Gouvernement peut faire suivre le dépôt d'un projet de loi de la déclaration formelle que le vote rapide de ce projet est exigé par les nécessités de l'intérêt de l'État. La Chambre est appelée, sans discussion, à se prononcer sur cette demande par un vote au scrutin public à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés »¹²⁹⁶. À l'inverse de

¹²⁹⁵ Cité par E. Pierre, *ibid.*, p. 1252.

¹²⁹⁶ Art 1^{er} de la résolution du 20 juillet 1920 cité par *Nouveaux suppléments, op. cit.*, p. 340.

la résolution de 1917, cette résolution prévoyait des conditions spécifiques de majorité requise pour que la demande du gouvernement soit acceptée. Dans cette hypothèse, le projet de loi devait être rapporté dans un délai ne pouvant dépasser trois jours suivant son dépôt. Au lendemain de la distribution du rapport, le projet de loi était inscrit prioritairement à l'ordre du jour. Les dispositions adoptées pour l'organisation du débat en séance publique étaient identiques à celles de la résolution du 17 janvier 1917, notamment sur la limitation du nombre d'orateurs en séance, à cette réserve près que les membres du gouvernement en 1926 étaient soumis aux mêmes limitations du temps de parole que les députés sur la discussion des amendements¹²⁹⁷. Dès le 27 juillet 1926, la nouvelle procédure était utilisée pour la discussion du projet de loi, déposé par le quatrième Gouvernement Poincaré, portant ouverture de crédits supplémentaires au titre du budget général de l'exercice 1926 et création de nouvelles ressources pour la couverture de ces dépenses et la dotation d'une Caisse d'amortissement¹²⁹⁸.

3 – La possibilité donnée au Gouvernement de demander l'examen par priorité de son projet de loi

La réforme de 1935 porte une novation très importante en faveur du gouvernement dans le déroulement de la procédure législative. En matière d'examen des textes de loi, l'ordre de passage fixé par la pratique était le suivant : d'abord, les amendements des députés, puis les articles rédigés par la commission et, enfin, les articles proposés par le Gouvernement. En outre, depuis les débuts de la III^e République, le Gouvernement n'avait pas le droit en tant que tel de déposer des amendements en séance. Ainsi, le gouvernement s'il souhaitait revenir, en tout ou partie, à son projet de loi initial comme base de la discussion en séance, dans l'hypothèse où ce projet aurait été remanié, voire déformé en commission, devait en faire présenter la demande en séance par un député.

¹²⁹⁷ Dans la résolution du 17 janvier 1917, les orateurs du Gouvernement et de la Commission ne sont pas soumis à des limitations de temps de parole dans la discussion des amendements.

¹²⁹⁸ Elle « fut à nouveau employée le 1^{er} juillet 1932 (Gouvernement Herriot), le 17 octobre 1933 (Gouvernement Daladier), le 2 décembre 1933 (Gouvernement Chautemps), le 15 février 1934 (Gouvernement Doumergue) et le 4 décembre 1934 (Gouvernement Flandin) pour deux projets » *Nouveaux suppléments, op. cit.*, p. 342.

Pour remédier à cette situation inconfortable, l'article 15 de la résolution du 22 janvier 1935 permit, désormais, au gouvernement en tant que tel de demander à la Chambre d'engager la discussion sur le projet de loi déposé. Un nouvel article 50 *bis* du Règlement disposait ainsi : « Avant l'examen des contre-projets ou avant l'examen de l'article 1^{er}, le Gouvernement peut demander la prise en considération en faveur de son texte régulièrement déposé. Il peut, au cours de la discussion, faire la même proposition pour un ou plusieurs articles ; cette demande a la priorité sur les contre-projets ou les amendements ; le débat ne pourra être limité ni pour le nombre des orateurs, ni pour la durée du temps de parole, mais la clôture pourra toujours être proposée. Sur la clôture, la parole ne pourra être accordée qu'à un seul orateur qui ne pourra la garder pendant plus de cinq minutes ». À travers ce dispositif, la Chambre « établissait au profit du gouvernement un véritable droit de déposer des contre-projets donc un pseudo-droit d'amendement puisqu'aussi bien les contre-projets ne sont qu'une forme spéciale d'amendement »¹²⁹⁹. L'article 15 de la résolution du 22 janvier 1935 présenté en séance par le président Bouisson fut adopté sans débat. Mais, lorsque Robert Schuman réclama « par analogie, de donner au Gouvernement le droit d'amendement », Bouisson lui répondit seulement que c'était « une tout autre question » et que le texte proposé était déjà « très libéral »¹³⁰⁰.

La procédure du nouvel article 50 *bis* du Règlement de la Chambre fut appliquée à plusieurs reprises jusqu'à la fin de la III^e République. Cette mise en œuvre pouvait se concentrer sur un article d'un texte de loi. Ainsi, « le 31 décembre 1935 au cours de la discussion, en navette, d'un des articles de la loi de Finances pour 1936, le Gouvernement demanda la priorité en faveur du texte du Sénat qu'il présenta comme son propre texte, ce qui lui donna la priorité sur un amendement déposé par un membre de la Chambre »¹³⁰¹. De la même façon, le 31 décembre 1938, dans la discussion, en navette, du projet de Budget pour 1939, après que la Chambre eut repoussé un amendement tendant à reprendre pour un article le texte voté par la Chambre, le Gouvernement demanda et obtint la priorité en faveur du texte du Sénat repris par lui. Toutefois, la mise en œuvre de l'article 50 *bis* pouvait aussi porter sur le texte

¹²⁹⁹ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, op. cit., p. 490.

¹³⁰⁰ *Annales de la Chambre des députés*, séance du 22 janvier 1935, p. 148.

¹³⁰¹ *Nouveaux suppléments*, op. cit., p. 278.

gouvernemental dans son ensemble. Ainsi, « le 12 novembre 1936 lors de la discussion, en navette, du projet portant réforme des finances départementales et communales, le Gouvernement fit sien le texte du Sénat et demanda sa mise aux voix par priorité sur le texte de la Commission »¹³⁰². De la même façon, le 11 mars 1937, dans la discussion d'un projet concernant la hausse illicite, le Gouvernement demanda la prise en considération de son texte, ce qui fut accordé. À titre de transaction, toutefois, le Gouvernement accepta [...] de prendre comme base de la discussion le texte de la Commission ». Le dispositif de l'article 50 *bis* donnait donc au gouvernement les moyens de rechercher un compromis avec la commission comme avec la Chambre. Mais rien n'empêchait le ministère, en cas de nécessité impérieuse, de combiner sa mise en œuvre avec d'autres instruments plus contraignants. Ainsi, le 31 décembre 1938, le Gouvernement posa la question de confiance sur le texte de l'article pour laquelle il avait demandé la priorité.

4 – La possibilité donnée au Gouvernement de s'opposer à la discussion de certains amendements en séance publique

La résolution du 22 janvier 1935 renforça également les prérogatives du gouvernement dans la procédure législative à travers l'adoption de nouvelles dispositions réglementant l'exercice du droit d'amendement en séance.

Jusqu'alors Joseph Barthélemy et Pierre Renaudel en 1926¹³⁰³, puis par André J-L Breton en 1931¹³⁰⁴ avaient tenté, sans succès, d'imposer qu'aucun amendement ne puisse être discuté en séance sans avoir été, sous réserve de quelques rares exceptions, préalablement examiné en commission. Un compromis finit par être trouvé, à travers la résolution du 22 janvier 1935 pour limiter les effets intempestifs de la présentation et de la discussion improvisées d'amendements en séance. L'article 85 révisé du Règlement de la Chambre des députés disposa que, désormais, « les amendements présentés après le dépôt du rapport ne sont recevables que dans un délai maximum de six jours francs à compter de la distribution du rapport ; ils peuvent faire l'objet d'un

¹³⁰² *Ibid.*, p. 278.

¹³⁰³ *Ibid.*, p. 272.

¹³⁰⁴ *Ibid.*, p. 273.

rapport supplémentaire ». La Chambre sur proposition de la conférence des présidents conservait, aux termes des dispositions du nouvel article 34 *ter*, la possibilité de réduire ce délai de six jours francs. La mise en œuvre de cette limitation du dépôt dans le temps fut cependant aménagée par un nouvel article 85 *bis*, prévoyant la recevabilité en séance publique d'une série d'amendements déposés hors délai, parmi lesquels ceux dont « la Commission ou le Gouvernement acceptent la discussion ». La Chambre acceptait donc le principe de la limitation des amendements, même si la prérogative accordée au Gouvernement suscita un vif échange entre le président Bouisson et le député de Seine-Saint-Denis Jacques Doriot en séance¹³⁰⁵ avant l'adoption de l'article.

B – Des mécanismes visant à protéger le gouvernement dans les procédures visant à mettre en cause sa responsabilité

Entre les deux guerres, l'absence de règles encadrant les conditions de la mise en cause de la responsabilité gouvernementale continuait de susciter nombre d'interrogations : « Il est plus facile à la Chambre de renverser un ministère qu'au Gouvernement de déplacer un instituteur ou de suspendre un postier. Notre Constitution met le Gouvernement à la disposition absolue de la majorité de la Chambre »¹³⁰⁶. Et Joseph Barthélemy et Paul Duez de poursuivre : « Mais dans quelle forme, cette méfiance parlementaire doit-elle se manifester ? La Constitution est muette. Le renvoi d'un Gouvernement est une chose grave. Y a-t-il des garanties contre un entraînement passager, irréfléchi et dont les conséquences peuvent être irréremédiables ? Aucune. [...] le renversement du ministère peut être improvisé en séance »¹³⁰⁷.

Les réformes successives du Règlement de la Chambre des députés cherchèrent donc à limiter les effets de ces improvisations de séance, principalement en règlementant la discussion des interpellations (1), à défaut d'accepter la mise en place d'un « premier système, très élémentaire »¹³⁰⁸, de rationalisation des conditions de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle (2).

¹³⁰⁵ Voir *Annales de la Chambre des députés*, séance du 22 janvier 1935, p. 141.

¹³⁰⁶ J. Barthélemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 714.

¹³⁰⁷ *Ibid.*, p. 715.

¹³⁰⁸ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 81.

I – Les modalités de la fixation de la date et de l’organisation des débats d’interpellation

Les modifications du Règlement de la Chambre dans les décennies 1920-1930 portèrent aussi bien sur la question de la fixation de la date de discussion des interpellations que sur l’organisation des débats d’interpellation eux-mêmes.

Sur le premier point, comme le souligne Christian Buniet, « sous les abords d’une simple question de procédure, la fixation de la date de discussion des interpellations présente une très grande importance car elle permet à l’assemblée de se prononcer indirectement sur le problème soulevé. Très souvent ce premier débat laisse présager, sinon la décision finale de l’assemblée, du moins l’état d’esprit des parlementaires à l’égard du gouvernement »¹³⁰⁹. Initialement, le Règlement de la Chambre des députés ne prévoyait aucune règle particulière sur les modalités de discussion des interpellations, hormis la notification de leur dépôt au gouvernement par le président de la Chambre et l’audition d’un membre du gouvernement par la Chambre avant qu’elle ne décide de fixer la date du débat sur l’interpellation. « On imagine sans peine le parti que pouvaient tirer de cette liberté les membres de la Chambre désireux de “gonfler les débats” sur la fixation de la date de discussion des interpellations »¹³¹⁰. Aussi, la présidence de la Chambre chercha à mieux organiser la procédure de fixation de la date d’une discussion des interpellations non assorties d’une demande de fixation immédiate. Au cours de la séance du 2 juillet 1929, Président Bouisson précisa, ainsi, à un « interpellateur que c’est à partir de l’annonce de son interpellation qu’il lui appartenait de se mettre d’accord avec le Gouvernement pour la fixation de la date de discussion, laquelle si l’accord était réalisé, avait généralement lieu le vendredi. Dans le cas où l’accord tardait à se faire, l’auteur en prévenait la présidence qui informait la Gouvernement que la fixation aurait lieu le vendredi suivant »¹³¹¹.

Une réforme du Règlement de la Chambre, adoptée dans la résolution du 24 mars 1932, vint préciser que la fixation de la date de discussion des interpellations

¹³⁰⁹ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, op. cit., p. 634.

¹³¹⁰ *Ibid.*, p. 634.

¹³¹¹ *Nouveaux suppléments*, op. cit., p. 253.

aurait, désormais, « lieu de plein droit à la fin de la séance »¹³¹² au cours de laquelle le représentant du gouvernement a été entendu par la Chambre. La réforme du 22 janvier 1935 consacra la pratique suivie par la Chambre « consistant à réserver un jour de séance déterminé à la fixation de la date de discussion des interpellations », à savoir « une séance du vendredi, soit le matin, soit l'après-midi ». Rien n'empêchait toutefois le Gouvernement de trouver un accord avec les auteurs d'interpellation pour proposer ensemble au Président de la Chambre une date ferme pour la discussion au fond de l'interpellation. Tel fut le cas pour la discussion des interpellations sur la politique coloniale lors de la première séance du 10 février 1939 ou à celles relatives aux réfugiés espagnols à la séance du 3 mars 1939.

Enjeu majeur elle aussi, l'organisation des débats d'interpellation fut aussi l'objet de réformes règlementaires, principalement à travers la résolution du 22 janvier 1935, Joseph Barthélemy ayant échoué en 1926 à faire adopter une réglementation de ces débats aussi poussée qu'il le souhaitait¹³¹³. Un nouvel article 112 *bis* fut introduit dans le Règlement de la Chambre des députés pour donner compétence à la conférence des Présidents pour organiser les débats sur interpellation à l'instar des dispositions prévues pour l'organisation des débats législatifs¹³¹⁴. Il prévoyait que « la conférence des Présidents de groupes prévue à l'article 43 *bis*¹³¹⁵, groupera les demandes d'interpellation sur le même objet, en réduira le nombre le cas échéant et fixera la durée de la discussion. Toute la procédure prévue pour la répartition du temps de parole prévue à l'article 43 *bis* est applicable »¹³¹⁶. Cet article souleva, néanmoins, un long débat en séance avant d'être adopté, plusieurs députés estimant qu'il porterait atteinte au libre droit de parole de chaque député¹³¹⁷. Cependant, la disposition adoptée en 1935 « avait l'avantage d'être beaucoup plus souple »¹³¹⁸ que celle proposée par Joseph

¹³¹² *Nouveaux suppléments, op. cit.*, p. 254. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

¹³¹³ Dans une proposition de résolution n° 2679 déposée le 1^{er} mars 1926, Joseph Barthélemy avait, en effet, préconisé d'organiser les débats sur interpellation, en limitant le temps de parole des orateurs, soit « 1 h pour l'interpellation, ¼ d'heure pour répondre, ¼ d'heure pour les inscrits. Mais la Commission refusa de le suivre et le 15 juillet 1926 la Chambre n'accepta, comme elle, que la disposition selon laquelle : « L'auteur de l'interpellation a un droit de priorité pour répondre au Gouvernement en un quart d'heure ». Voir *Nouveaux suppléments, op. cit.*, p. 256.

¹³¹⁴ Voir *supra*.

¹³¹⁵ Il s'agit bien de l'organe *ad hoc* déjà chargé d'organiser les délibérations sur les textes de loi en séance publique, voir *supra*.

¹³¹⁶ *Nouveaux suppléments, op. cit.*, p. 257.

¹³¹⁷ Voir *Annales de la Chambre des députés*, séance du 22 janvier 1935, p. 151-152.

¹³¹⁸ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871, op. cit.*, p. 639.

Barthélemy en 1926. Elle permettait « de confier directement aux intéressés ou à leurs représentants l'aménagement des discussions sur les interpellations »¹³¹⁹.

Dans la pratique, la conférence des Présidents de groupe ne pouvait organiser les modalités d'un débat sur interpellation qu'après que la Chambre en eut accepté le principe sur proposition du président de la Chambre. « Généralement acceptées sans débat par la Chambre, les propositions d'organisation furent quelques fois rejetées »¹³²⁰. Ainsi, le 2 février 1939, la Chambre refusa l'organisation du débat d'interpellation sur la politique agricole qui lui avait été proposée par le Président »¹³²¹. Dans le même temps, « si les premières conférences d'organisation [de ces] débats [...] usèrent du droit de réduire le nombre des interpellations (celle du 27 décembre 1935 le réduisit de 17 à 8, celle du 30 janvier 1936 de 17 à 16, celle du 4 décembre 1936, de 15 à 10), les autres conférences se bornèrent à fixer l'horaire du débat, et, dans certains cas, l'heure limite pour la lecture des ordres du jour »¹³²². Comme pour la procédure spéciale prévue pour l'examen des textes de loi, le Gouvernement pouvait, le cas échéant, utiliser à son avantage ce dispositif d'organisation des débats d'interpellation en proposant à la Chambre d'y recourir. Tel fut le cas à plusieurs reprises, en particulier sous les gouvernements issus du Front populaire, le 19 juin 1936, mais aussi, par la suite, les 1^{er} décembre 1936, 15 janvier, 27 avril, 16 novembre 1937, 25 février et 17 mars 1938¹³²³.

2 – Une tentative infructueuse de rationalisation de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle

Dans son discours d'ouverture de la session ordinaire de 1935, le président Bouisson avait particulièrement insisté sur la nécessité « d'étudier les mesures les plus propres à éviter » les crises ministérielles répétées qui « ont contribué pour une large part au trouble de l'opinion »¹³²⁴. Le président de la Chambre suggérait que, « comme

¹³¹⁹ *Ibid.*, p. 639

¹³²⁰ *Nouveaux suppléments, op. cit.*, p. 257.

¹³²¹ *Ibid.*, p. 258.

¹³²² *Ibid.*, p. 258.

¹³²³ *Ibid.*, p. 257.

¹³²⁴ *Annales de la Chambre des Députés*, séance du 10 janvier 1935, p. 34.

à la Chambre des Communes, la question de confiance ne fût posée que sur des sujets essentiels, et non sur des dispositions accessoires. Aucun gouvernement ne serait obligé de se retirer tant que la Chambre ne l'y aurait pas invité par le vote d'une motion de défiance. Ce vote devrait revêtir quelque solennité et être annoncé vingt-quatre heures à l'avance. Tout se ferait ainsi au grand jour, devant une opinion attentive. Les jeux de la politique pourraient peut-être y perdre, mais seraient ainsi réglés, d'une manière claire et toujours digne, les rapports entre l'Exécutif et le Législatif »¹³²⁵.

Quelques jours plus tard, à l'occasion de la discussion sur la réforme du Règlement, Maurice Petsche, député des Hautes-Alpes, appartenant au centre-droit et proche du mouvement du Redressement français¹³²⁶ devait proposer un amendement allant dans le sens des remarques du président Bouisson. Cet amendement proposait d'introduire dans le Règlement la disposition suivante : « Seule une motion de défiance peut mettre en cause la responsabilité solidaire du Gouvernement. La demande de mise à l'ordre du jour de cette motion devra être signée par cinquante membres dont la présence sera constatée par un appel nominal. Le débat ne pourra s'engager sur la motion de défiance que vingt-quatre heures après qu'elle aura été remise au président de la Chambre »¹³²⁷.

L'amendement Petsche semble constituer la première tentative d'introduire dans le Règlement de la Chambre des députés des dispositions aussi vigoureuses que celles réclamées par Th. Ferneuil dès 1894 et écartées dans la proposition de résolution de Georges Graux¹³²⁸. En défendant son amendement, Petsche souligna que, « depuis la fin de la guerre, [les] crises "ministérielles" ne se sont produites qu'à l'occasion de discussions d'amendements ou d'articles de lois de finances ; jamais une crise n'a été la sanction d'une interpellation »¹³²⁹. L'amendement visait donc à éviter les accidents de séance¹³³⁰, en établissant une manifestation de confiance en faveur du Gouvernement susceptible de n'être remise en cause que par l'adoption expresse d'une motion de défiance. Maurice Petsche souhaitait aussi distinguer clairement la responsabilité

¹³²⁵ *Ibid.*, p. 34.

¹³²⁶ Voir *supra*.

¹³²⁷ *Annales de la Chambre des Députés*, séance du 22 janvier 1935, p. 152.

¹³²⁸ Voir *supra*.

¹³²⁹ *Annales de la Chambre des Députés*, séance du 22 janvier 1935, p. 152.

¹³³⁰ Dans son intervention, Maurice Petsche se réfère en creux aux circonstances de la chute du premier ministère Tardieu en 1930. En l'absence du président du Conseil, le ministre des Finances, Henry Chéron avait posé la question de confiance sur le salaire de la femme mariée.

individuelle des ministres, qui pourrait être mise en cause dans le cadre de l'examen d'une question relative au champ de leurs compétences ministérielles, de la responsabilité « solidaire » et « collective du Gouvernement »¹³³¹. Sans que son contenu soit discuté, l'amendement Petsche fut disjoint de la proposition de résolution, à l'initiative du président Bouisson, et renvoyé à la Commission du Règlement pour une nouvelle étude. Le refus manifeste de la Chambre de discuter de l'amendement Petsche en janvier 1935 marque bien les réticences des députés à l'égard de mécanismes de rationalisation très élémentaires, dès lors qu'ils semblaient limiter un tant soit peu, en pratique, leur prérogative de signifier au gouvernement qu'il avait perdu leur confiance.

¹³³¹ *Annales de la Chambre des Députés*, séance du 22 janvier 1935, p. 152.

Conclusion du Chapitre 1 – La contribution de la rationalisation du parlementarisme à la mutation du gouvernement parlementaire à la fin de la III^e République

La mise en place de la rationalisation camérale du parlementarisme, qu'elle soit délibérative ou ministérielle, a permis d'améliorer relativement le fonctionnement du régime dans les dernières années de la III^e République, en structurant plus efficacement la délibération parlementaire, en particulier grâce à un *leading* gouvernemental mieux affirmé. Ce fut le cas d'abord sous le premier gouvernement de Léon Blum¹³³², puis, à partir de 1938, sous le gouvernement Daladier. Si ces deux gouvernements purent utiliser à plein les instruments de la rationalisation camérale, c'est aussi parce que, parallèlement à l'accroissement des prérogatives parlementaires du gouvernement, la fin de la décennie 1930 est marquée à la Chambre des députés par la formation et la structuration de majorités gouvernementales relativement solides, majorité de Front populaire en 1936-37, majorité daladiériste en 1938-39¹³³³, propres à mettre en œuvre la rationalisation camérale délibérative, par le biais des organes¹³³⁴ et des procédures¹³³⁵ institués ou renforcés par les réformes réglementaires adoptées entre-les-deux-guerres, au service du *leading* gouvernemental des travaux parlementaires. Nicolas Roussellier décrit, ainsi, « l'avènement d'un parlementarisme dirigé qui privilégiait le rôle des

¹³³² Voir *supra*. Léon Blum semble avoir réussi à mettre en place très provisoirement un véritable parlementarisme majoritaire, s'appuyant sur des partis organisés, disciplinés et cohérents.

¹³³³ Voir A. Prost, « L'éclatement du Front populaire. Analyse factorielle des scrutins de la Chambre des députés, juin 1936-juin 1939 », in *Édouard Daladier, Chef du Gouvernement*, R. Rémond et J. Bourdin (dir.), Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1977, p. 25 et s., et S. Berstein, « Le parti radical-socialiste, arbitre du jeu politique français », in *La France et les Français en 1938-1939*, R. Rémond et J. Bourdin (dir.), Presses de la Fondation nationale des sciences-politiques, 1978, p. 275 et s. La majorité qui soutient le premier gouvernement Blum en 1936-37 s'appuie sur les partis membres de la coalition électorale victorieuse aux élections législatives de mai 1936, et sur les groupes représentant ces formations politiques à la Chambre des députés. Dans la nouvelle configuration politique créée par l'éclatement du Front populaire, cette majorité Daladier est différente de la majorité Blum de juin 1936. Elle a pour pivot, le parti radical-socialiste étroitement contrôlé par le président du Conseil (S. Berstein, p. 297) et tout particulièrement le groupe radical-socialiste placé en position centrale, renforcé selon les questions en cause : économiques, sociales, diplomatiques en cause, par l'apport des groupes de la gauche ou de la droite. La majorité gouvernementale de l'ère Daladier est l'expression d'une « pluralité de majorités possibles » (A. Prost, p. 44). Elle n'en est pas moins une majorité gouvernementale pérenne, à la fois mobile et durable.

¹³³⁴ Les commissions permanentes, la Conférence des présidents et les conférences d'organisation des débats, les groupes parlementaires.

¹³³⁵ L'encadrement du droit d'amendement et la rationalisation des débats en séance publique, les nouvelles prérogatives gouvernementales.

partis et du pouvoir ministériel. Cela ne voulait pas dire que le gouvernement se retrouvait automatiquement en situation d'autonomie vis-à-vis de la Chambre mais, pour peu qu'une véritable majorité de gouvernement puisse se constituer, enfin capable de soutenir le Cabinet, celui-ci pouvait devenir, grâce à la Conférence des présidents, le véritable maître des débats »¹³³⁶.

Néanmoins, le contexte parlementaire général et l'utilisation faite des instruments de la rationalisation camérale a différé entre les ministères Blum et Daladier. *L'expérience Blum* et le *leading* des travaux de la Chambre exercé par le président du Conseil restaient très largement empreints du respect des formes parlementaires traditionnelles et de l'esprit d'une rationalisation camérale du parlementarisme. *L'expérience Daladier* paraît marquer une évolution dans les rapports entre le gouvernement et la Chambre. Elle a combiné plusieurs facteurs : un président du Conseil, patron incontesté de son gouvernement, et qui était dans le même temps à la tête d'une des principales formations politiques du pays ; un véritable soutien populaire au chef de l'Exécutif, qui permettait à Daladier d'imposer ses choix à une majorité parlementaire contrainte à la docilité ; l'extension de la pratique des décrets-lois. Le *leading* sur la Chambre exercé par Daladier visait moins à traduire en lois les engagements pris devant les électeurs, qu'à veiller à ce que le gouvernement bénéficie d'habilitations législatives très larges¹³³⁷, propres à lui permettre de faire face aux tensions ambiantes sur le plan national et international. Ce *leading* daladiériste aboutit, même, à la mise à l'écart des Chambres qui siègent de moins en moins après le printemps 1939. Il ne faut, cependant, pas négliger dans la comparaison avec *l'expérience Blum* que cette *expérience Daladier* s'est déployée pleinement, du point de vue institutionnel, après la crise de Munich, moment que beaucoup des acteurs politiques considéraient comme le prélude d'une guerre à venir, période souvent propice au renforcement du pouvoir exécutif.

Pour René Rémond, avec *l'expérience Daladier*, « un nouvel équilibre des pouvoirs semble s'instaurer à l'avantage de l'exécutif et en réaction contre l'omnipotence parlementaire ». Ces changements « concourent à modifier le climat et

¹³³⁶ N. Roussellier, « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux-guerres », art. cité, p. 119.

¹³³⁷ Voir à cet effet, G. Le Béguec, « L'évolution de la politique gouvernementale et les problèmes institutionnels » in *Édouard Daladier, chef du gouvernement, op. cit.*, p. 60-62.

à accréditer le sentiment qu'une nouvelle pratique institutionnelle s'ébauche »¹³³⁸. Et René Rémond suggère de replacer « cet épisode dans une perspective qui englobe les expériences ultérieures de l'État Français à la V^e République sans omettre quelques chapitres de la IV^e République » et de « considérer que le ministère Daladier est une étape de la mutation de notre système politique à la recherche d'un type de gouvernement plus efficace et d'une autorité plus concentrée »¹³³⁹. Dans le même temps, si, en l'espèce, la rationalisation du parlementarisme à la fin de la III^e République restait une rationalisation camérale, placée sous le paradigme de la souveraineté parlementaire, *l'expérience Daladier* n'en semblait pas moins, sous certains aspects, annonciatrice dans son esprit de la mise en place ultérieure d'une véritable rationalisation gouvernementale du parlementarisme sous la V^e République.

¹³³⁸ R. Rémond, « Introduction », in *Édouard Daladier, Chef du Gouvernement, op. cit.* p. 16.

¹³³⁹ *Ibid.*, p. 17.

Chapitre 2 – Les rationalisations du parlementarisme dans les institutions de la IV^e République

La rationalisation du parlementarisme a constitué un des enjeux majeurs des débats constitutants de 1946 (Section 1), confrontant les différentes conceptions d'une rationalisation camérale, gouvernementale ou arbitrale du parlementarisme. C'est un texte empreint principalement d'une rationalisation camérale du parlementarisme qui a été adopté au référendum du 13 octobre 1946, consécration pour l'essentiel des dispositifs prônés sous la III^e République, par les gauches avancées. Néanmoins, une part résiduelle était laissée à une rationalisation arbitrale pouvant être exercée par le président de la République.

La mise en œuvre de la Constitution du 27 octobre 1946 (Section 2) allait être marquée par les vicissitudes rencontrées par la rationalisation camérale du parlementarisme majoritaire et ses difficultés à répondre aux espoirs placés en elles par ses promoteurs au sein des Assemblées Constituantes. Dans le même temps, les prérogatives gouvernementales dans les procédures parlementaires, que le constituant de 1946 avait souhaité limiter autant que possible, devaient sans cesse se renforcer dans la pratique. En outre, une rationalisation « par en haut » exercée par le chef de l'État s'était, parallèlement, déployée pour essayer de remédier au mauvais fonctionnement des institutions.

Section 1 – Les rationalisations du parlementarisme dans le débat constitutionnel de 1945-46

Dans les débats constitutionnels de la période 1945-46¹³⁴⁰, les différentes conceptions du parlementarisme rationalisé étaient principalement portées par la SFIO, dans la continuité des préconisations défendues depuis plusieurs décennies par Jean Jaurès puis par Léon Blum en faveur d'une rationalisation camérale, mais aussi par une nouvelle formation politique, le Mouvement Républicain Populaire (MRP), héritière

¹³⁴⁰ Il s'agit ici de se centrer sur les différentes conceptions du parlementarisme rationalisé défendues au cours des débats constitutionnels de la Libération. Pour une vision générale des débats ayant débouché sur l'adoption de la Constitution du 27 octobre 1946, voir J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Dalloz, 2002.

d'un corpus constitutionnel forgé entre-les-deux-guerres par les courants de la démocratie chrétienne et du catholicisme social. Ce corpus renvoyait assez largement aux théories des rationalisations gouvernementale et arbitrale du parlementarisme. Ce sont, pour l'essentiel, les conceptions de la SFIO en faveur de la mise en œuvre d'une rationalisation camérale du parlementarisme qui devaient s'imposer et constituer l'armature des dispositions afférentes de la Constitution du 27 octobre 1946. Entre ces deux corpus (§1), les constituants de 1946 devaient privilégier celui défendue par la SFIO (§2).

§ 1 – Les rationalisations du parlementarisme préconisées dans les projets constitutionnels de la SFIO et du MRP en 1945

Pour la SFIO, c'étaient principalement des dispositions renvoyant sur une rationalisation camérale majoritaire du parlementarisme, assises sur l'adoption d'un « contrat majoritaire » au début de la législature, qui permettraient de garantir la prédominance de l'Assemblée élue au suffrage universel dans les institutions et, avec elle, la stabilité ministérielle (A). Pour leur part, les idées constitutionnelles portées par le MRP, l'autre foyer important de propositions dans les débats constituants de 1945-1946, courant héritier, pour partie, des théories d'une rationalisation exercée à double niveau développées par le constitutionnalisme libéral, renvoyaient essentiellement à la mise en œuvre des rationalisations gouvernementale et arbitrale du parlementarisme (B).

A – La rationalisation camérale majoritaire préconisée par la SFIO

La proposition de loi *tendant à établir la nouvelle Constitution de la République française*¹³⁴¹ déposée le 19 novembre 1945 sur le bureau de la première Assemblée constituante par l'ensemble des députés du groupe de la SFIO était le premier projet de

¹³⁴¹ Proposition de loi n° 44, annexée au procès-verbal de la séance du 29 novembre 1945 de la première Assemblée constituante.

constitution présenté par le parti depuis l'unité socialiste en 1905. Ce projet déclinait la vision dégagée par Léon Blum d'un régime parlementaire moniste, monocaméral et fortement rationalisé dans le but d'« assurer la stabilité du gouvernement »¹³⁴². Le texte posait clairement le principe d'une hiérarchie entre les pouvoirs en « exclu[ant...] aussi la séparation des pouvoirs sous sa forme classique, car celle-ci fractionne la souveraineté nationale en un certain nombre d'institutions autonomes s'équilibrant l'une l'autre »¹³⁴³. Les socialistes s'attachaient également à réaffirmer nettement la prédominance de l'Assemblée, élue au suffrage universel, seule « dépositaire de la souveraineté nationale »¹³⁴⁴ sur le pouvoir exécutif. Préparée par des élus qui n'ont pas oublié le rôle du Sénat sous la III^e République, la proposition de loi retenait le principe d'une Assemblée unique. L'originalité des propositions des socialistes dans le débat constitutionnel consistait principalement dans le dispositif d'ingénierie constitutionnelle préconisé pour garantir le bon fonctionnement des institutions. Un dispositif nourri des mécanismes imaginés par la doctrine constitutionnelle des socialistes depuis la fin du XIX^e siècle, mais aussi des réflexions plus récentes d'élus du parti ayant réfléchi, pendant la guerre, à la rénovation des institutions, tels André Philip ou Vincent Auriol.

Docteur en Droit et professeur d'Économie, André Philip avait siégé en 1936, au sein de la majorité du Front populaire, participant à la mise en œuvre de « l'expérience Blum »¹³⁴⁵. Engagé dans la Résistance, il avait présidé à Alger la commission d'études de la réforme de la Constitution, travaillant parallèlement, à titre personnel, à l'élaboration de deux projets constitutionnels : le premier en 1942¹³⁴⁶, le second¹³⁴⁷ décliné dans un article *Thèses pour servir à la discussion sur la future*

¹³⁴² *Ibid.*, p. 7.

¹³⁴³ *Ibid.*, p. 6.

¹³⁴⁴ *Ibid.*, p. 7.

¹³⁴⁵ Pour Nicolas Roussellier, les propositions constitutionnelles d'André Philip à la Libération constituent « en quelque sorte une traduction constitutionnelle de l'expérience des cent premiers jours du gouvernement de Front populaire » : N. Roussellier, « André Philip et le parlementarisme » in *André Philip, socialiste, patriote, chrétien*, Colloque « Redécouvrir André Philip » tenu à l'Assemblée nationale les 13 et 14 mars 2003, C. Chevandier et G. Morin (dir.), Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005, p. 220.

¹³⁴⁶ Projet de 1942, repris dans J-E. Callon, *Les projets constitutionnels de la Résistance*, La Documentation française, 1998, p. 48 et s.

¹³⁴⁷ *Thèses pour servir à la discussion sur la future Constitution* publiées dans *Les Cahiers Politiques* d'août-septembre 1945, et reprises dans J-E. Callon, *Les projets constitutionnels de la Résistance*, *op. cit.*, p. 231 et s.

constitution, publié dans *Les Cahiers Politiques* d'août-septembre 1945. Au moment où Léon Blum, lui-même, exprimait des doutes sur le parlementarisme¹³⁴⁸, André Philip était « un partisan convaincu du régime parlementaire [...] surtout parce qu'il pensait que ce régime était le mieux à même d'assurer l'autorité gouvernementale »¹³⁴⁹. Ainsi, les mécanismes de rationalisation auxquels il proposait de recourir à la Libération étaient destinés à « assurer l'autorité et la stabilité de l'exécutif tout en évitant la marginalisation du Parlement »¹³⁵⁰. Car, dans ce système, le gouvernement, même renforcé, doit procéder directement du Parlement, selon le modèle de fusion des pouvoirs. André Philip suggérait, dans le même temps, de simplifier le système français des partis « sur un modèle britannique »¹³⁵¹.

Vincent Auriol, grande figure de la SFIO avant-guerre, ancien ministre des Finances du Front populaire a avait, également, réfléchi pendant la guerre aux futures institutions de la France, rédigeant un roboratif ouvrage de réflexion politique publié en 1945 sous le titre d'*Hier et demain* en deux volumes. Vincent Auriol y dessinait les contours d'un nouveau régime dans lequel « une majorité serait formée par une sorte de contrat public entre Partis et où le gouvernement serait élu sur ce contrat passé pour une durée de trois années, sauf dissolution ». Pour l'ancien ministre du Front populaire, ce « contrat intervenu entre la majorité et son gouvernement assurerait, d'un côté, la

¹³⁴⁸ Dans *A l'échelle humaine*, rédigé pendant sa captivité, Léon Blum écrit : « La seule conclusion qu'on ait le droit d'ajouter est que le régime parlementaire ou représentatif ne constitue pas la forme de gouvernement exactement adaptée à la société française et qu'il faut, par conséquent, se mettre en quête des formes qui lui conviennent le mieux. (...) Il faut se persuader bien clairement et ne jamais perdre de vue que le parlementarisme n'est pas la forme unique, exclusive et nécessaire de la démocratie... Démocratie et parlementarisme ne sont, à aucun degré, des termes équivalents et interchangeables. Dans aucun pays d'Europe, à ma connaissance, les origines historiques du parlementarisme ne le rattachent à un mouvement ou à une revendication démocratique ». *À l'échelle humaine*, Gallimard, 1945, voir p. 51 à 54.

¹³⁴⁹ L. Philip, « André Philip constituant » in *André Philip, socialiste, patriote, chrétien*, Colloque « Redécouvrir André Philip » tenu à l'Assemblée nationale les 13 et 14 mars 2003, C. Chevandier et G. Morin (dir.), Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005, p. 166.

¹³⁵⁰ *Ibid.*, p. 167.

¹³⁵¹ N. Roussellier, « André Philip et le parlementarisme », art. cité, p. 220 et voir note 3 : « Dans une lettre écrite à Jean Moulin le 3 avril 1943, (André Philip) demande à celui-ci de former le Conseil National de la Résistance en évitant la reconstitution des partis de l'avant-guerre, trop émiettés, et en favorisant au maximum l'émergence de deux grands partis pour viser après la fin de la guerre à « l'établissement en France d'un système analogue au régime britannique de deux partis politiques, conservateur et progressiste, ce dernier devant regrouper en son sein les anciens éléments socialistes, radicaux et démocrates ». Cité dans : Jean-Eric Callon, *André Philip et la Constitution de 1946*, Université d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de sciences politiques, sous la direction de Louis Favoreu, 1996, p. 87.

stabilité de l'exécutif, la rapidité et l'efficacité de son action, et de l'autre, la discipline et la stabilité parlementaire »¹³⁵². Vincent Auriol mettait lui aussi l'accent sur la réforme du système des partis : « Deux grands partis cohérents, clairs dans leur doctrine, soutenus par la sincérité de leurs adhérents, forts par leur discipline, c'est la certitude de majorités stables et actives, d'un pouvoir exécutif durable et puissant, de la marche régulière de la démocratie vers son destin commun »¹³⁵³.

Le projet de la SFIO reposait sur l'investiture du président du Conseil par l'Assemblée (1), des modalités réglementées quant à la possibilité de mettre en cause la responsabilité ministérielle (1) et la dissolution automatique de l'Assemblée (3) en cas de crise ministérielle.

1 – L'investiture du président du Conseil par l'Assemblée, expression du pacte majoritaire

L'élection du président du Conseil par l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres dès le début de la législature, inscrite à l'article 54¹³⁵⁴ de la proposition de la loi constitutionnelle du 19 novembre 1945, constituait la clef de voute de l'ingénierie constitutionnelle imaginée par les socialistes. Actant le pacte établi entre la majorité et le chef du gouvernement, elle s'imposait comme l'expression la plus aboutie de la rationalisation camérale majoritaire du parlementarisme. Au même moment, Léon Blum écrivait : « Le président du Conseil, chef du gouvernement, est responsable devant l'Assemblée. Il est révocable par elle. Donc, en bonne logique, il doit être choisi par elle. C'est vis-à-vis du mandant que le mandataire est responsable, c'est le mandant qui révoque le mandataire, parce que le mandataire a été choisi par le mandant. Le président du Conseil ordonne et coordonne le travail gouvernemental et administratif selon les directions fixées par le peuple souverain ; il coordonne ce travail avec le travail législatif. Qui donc serait plus apte à reconnaître l'homme le plus apte à remplir fidèlement cette double fonction que l'Assemblée délégataire de la souveraineté populaire ? Le président du Conseil doit être à la fois le chef du

¹³⁵² V. Auriol, *Hier et demain*, t. II, Charlot, 1945, p. 247.

¹³⁵³ *Ibid.*, p. 50.

¹³⁵⁴ *Ibid.*, p. 22.

gouvernement et le chef de la majorité. Qui donc serait le plus apte que la majorité à désigner son propre chef ? »¹³⁵⁵

Aussi bien Jean Jaurès que Léon Blum avant la Seconde Guerre mondiale avaient réclamé l'élection du chef du gouvernement par l'Assemblée en critiquant le choix personnel, selon ses « vues propres »¹³⁵⁶, « l'acte hasardeux, conjectural et arbitraire »¹³⁵⁷ que constituait sous la III^e République la désignation du président du Conseil par le chef de l'État. En décembre 1945, Léon Blum y reviendra, à plusieurs reprises, dans ses éditoriaux du *Populaire* pour récuser, au nom de la souveraineté nationale incarnée par l'Assemblée, l'éventuelle désignation du chef du gouvernement par le président de la République et la qualifier de « survivance monarchique »¹³⁵⁸ ou de « faculté arbitraire et abusive d'orientation et de décision politiques ». Pour le *leader* socialiste, dans l'hypothèse où une majorité « nettement délimitée » conduite par un « chef reconnu », l'intervention du président de la République se réduirait à « une pure formalité ». Au contraire, si « la situation politique est confuse, et [il] entend par-là que plusieurs combinaisons de majorité soient immédiatement possibles [...] le pouvoir de désignation présidentielle devient une réalité. Mais, dès qu'il devient réel, on se rend compte qu'il est abusif ». Car, « ce n'est pas au chef de l'État qu'il appartient de l'interpréter ou de la redresser. L'interpréter est le fait des élus du Suffrage universel ; la redresser serait, le cas échéant, le fait du Suffrage universel lui-même ». Qualifiant le président de la République de « rouage embarrassant ou inutile », Léon Blum rejetait ainsi, en creux toute idée de rationalisation du parlementarisme exercée au niveau présidentiel : « S'il s'agit d'introduire dans les institutions un organe de continuité susceptible de modérer, de freiner, ou même de contrarier la volonté nationale dans son évolution nécessaire, il est clair qu'on rompt ouvertement avec la doctrine républicaine [...] La souveraineté appartient au Suffrage universel ; elle n'appartient qu'à lui ; elle doit s'exercer sans limite, sans partage et sans contrainte »¹³⁵⁹. Dans le même temps, pour les socialistes en novembre 1945, l'élection du seul président du Conseil par

¹³⁵⁵ L. Blum, « Une survivance monarchique », *Le Populaire*, 12 décembre 1945.

¹³⁵⁶ J. Jaurès, « Les crises ministérielles », *La Dépêche*, 29 juillet 1888.

¹³⁵⁷ L. Blum, « Et le Sénat ? », *Le Populaire*, 17 janvier 1935.

¹³⁵⁸ L. Blum, « Une survivance monarchique », *Le Populaire*, 12 décembre 1945. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

¹³⁵⁹ L. Blum, « Un rouage embarrassant et inutile », *Le Populaire*, 13 décembre 1945.

l'Assemblée ne pouvait suffire, à elle seule, à valoir présomption de confiance en faveur du gouvernement. L'article 55 de la proposition de loi prévoyait que le gouvernement formé par le président du Conseil « est constitué » lorsqu'il a obtenu un vote de la majorité des membres de l'Assemblée, la majorité absolue n'étant, cette fois, plus exigée. Ce principe d'un double vote de l'Assemblée sur la désignation du chef du gouvernement et sur la composition du ministère figurait déjà dans les projets établis par André Philip et par Vincent Auriol.

2 – Les modalités de la rupture du pacte majoritaire

Les modalités de l'établissement du pacte majoritaire déterminées, la proposition de loi constitutionnelle du 19 décembre 1945 s'attachait à définir les conditions dans lesquelles ce pacte pourrait être rompu. Afin d'« assurer la stabilité du gouvernement »¹³⁶⁰, la proposition de la loi constitutionnelle imposait qu'une motion de censure ne puisse être adoptée qu'à la majorité absolue des suffrages des députés. Les socialistes considéraient, en effet, que seul le recours à une procédure solennelle et codifiée serait à même de lever la présomption de confiance en faveur du gouvernement établie par le vote d'investiture de son chef. L'article 58 de la proposition de loi rationalisait les modalités dans lesquelles cette motion de censure pourrait être discutée et adoptée : « l'Assemblée peut retirer sa confiance au Gouvernement par le vote d'une motion de censure déposée deux jours à l'avance sur le bureau de l'Assemblée et votée à la majorité absolue des députés ».

Là-encore, la proposition de loi constitutionnelle déposée par le groupe socialiste s'inscrivait dans la continuité des préconisations de Jean Jaurès en son temps, de solenniser les conditions de la mise en cause de la responsabilité gouvernementale¹³⁶¹, ou de Léon Blum, de poser l'exigence d'un « vote de censure formel »¹³⁶² pour que le gouvernement soit conduit à se retirer. C'était même la concrétisation d'une idée déjà présente dans le projet de révision des lois

¹³⁶⁰ Proposition de loi constitutionnelle déposée par la SFIO, p. 7.

¹³⁶¹ Voir *supra*, sur la responsabilité individuelle des ministres ou sur la « motion de défiance constructive »

¹³⁶² L. Blum, « En attendant la fin des privilèges, du chômage et de la spéculation », *Le Populaire*, 31 décembre 1934.

constitutionnelles du ministère Floquet en 1888 qui entendait ait imposer, pour « obtenir le renvoi des ministres [...], une délibération formelle aboutissant à la déclaration qu'ils n'ont pas ou qu'ils ont perdu la confiance des représentants de la nation »¹³⁶³.

La manifestation de la confiance posée par l'investiture comme la motion de censure conçue comme unique moyen de renverser le gouvernement rendaient inutile, aux yeux des socialistes, d'instituer une procédure de question de confiance. Ils souhaitaient d'ailleurs expressément retirer cette prérogative au gouvernement. L'exposé des motifs de la proposition de la loi constitutionnelle indiquait clairement que l'instauration de la motion de censure « est incompatible avec le fait pour le Gouvernement de poser la question de confiance à tout et hors de propos et le rejet d'un texte ou le refus d'un crédit ne sauraient constituer pour lui un motif suffisant de démission. S'il en était autrement, l'Assemblée n'exercerait plus que l'apparence du pouvoir législatif et du pouvoir budgétaire puisque sous la menace constante de la question de confiance, elle se verrait contrainte d'accepter toutes les propositions du Gouvernement. Elle n'aurait qu'un seul véritable pouvoir : celui de renverser le Ministère, pouvoir dont elle userait quand sa patience serait à bout. Nous serions en présence de l'absolutisme de l'exécutif tempéré par l'instabilité ministérielle. Or nous voulons à la fois préserver les pouvoirs de l'Assemblée et la stabilité gouvernementale. Pour que ce but soit atteint, il est nécessaire que le Gouvernement demeure au pouvoir et s'incline devant l'Assemblée »¹³⁶⁴. C'était la conception que devait défendre, quelques jours après le dépôt de la proposition de loi constitutionnelle, André Philip dans la controverse l'opposant au général de Gaulle, le 31 décembre 1945, sur le recours à la question de confiance¹³⁶⁵.

Pour garantir le contrôle parlementaire, parallèlement à l'établissement d'une procédure de motion de censure, Vincent Auriol avait aussi suggéré que l'interpellation soit conservée, mais « réglementée pour qu'elle ne soit par une forme d'obstruction ou d'intrigue. Seuls les groupes auraient l'initiative des interpellations de politique

¹³⁶³ Voir *supra*.

¹³⁶⁴ *Proposition de loi constitutionnelle déposée par la SFIO*, p. 7 et 8.

¹³⁶⁵ Voir *infra*.

générale. Les demandes individuelles seraient soumises à la commission politique, qui ferait un rapport sommaire sur l'admission ou le rejet de cette demande. Et l'Assemblée se prononcerait, sans débat, sur les conclusions de ce rapport. La date, l'ordre et la durée des interpellations seraient fixés par la commission politique, en collaboration avec le bureau de l'Assemblée et les représentants du pouvoir exécutif. Le droit de contrôle serait pleinement respecté. Mais l'interpellation reprendrait son vrai caractère. Les ordres du jour, clairement rédigés, permettraient à l'Assemblée d'exprimer son opinion et sa volonté »¹³⁶⁶. Ce dispositif original aurait encore un peu plus renforcé la tutelle de l'Assemblée sur le gouvernement, en permettant aux députés de *doser* les moyens de pression utilisés à cette fin.

3 – Les conséquences de la rupture du pacte majoritaire – la dissolution automatique

Longtemps, les socialistes avaient considéré le pouvoir de dissolution, quelles que soient les modalités de sa mise en œuvre, comme dangereux et attentatoire à la souveraineté de l'Assemblée. Tout juste à la fin des années 1920, Léon Blum avait-il admis l'utilité du recours à la dissolution pour renvoyer devant les électeurs une Chambre, comme celle élue en 1928, marquée par une « confusion parlementaire »¹³⁶⁷ extrême. Au milieu des années 1930, le chef de file des socialistes sembla, pourtant, reconnaître l'utilité de la dissolution consécutivement à la rupture du pacte majoritaire, marquée par l'alliance passée devant les électeurs. Ainsi, en février 1934, après le renversement d'alliance qui substitua à la majorité cartelliste¹³⁶⁸, issue des élections législatives de juin 1932, une nouvelle majorité gouvernementale formée par la droite et les radicaux, Léon Blum réclama-t-il que la Chambre des députés « confrontée à une telle crise de représentativité¹³⁶⁹ » soit dissoute. De la même façon, devenu président du Conseil, Léon Blum, en septembre 1936, confronté aux difficultés internes de la majorité gouvernementale et à l'hypothèse soulevée par une partie des responsables de

¹³⁶⁶ V. Auriol, *Hier et demain*, t. II, *op. cit.*, p. 217.

¹³⁶⁷ V. Le Grand, *Léon Blum (1872-1950). Gouverner la République*, *op. cit.*, p. 392.

¹³⁶⁸ Alliance électorale qui n'avait jamais pu se transformer en véritable majorité de gouvernement stable et pérenne.

¹³⁶⁹ L. Blum, « Dissolution et RP », *Le Populaire*, 27 février 1934.

la majorité d'une évolution de ses contours – le centre-droit devant remplacer le parti communiste –, avait tenu à marquer que, dans cette hypothèse, le recours au pays souverain serait la seule issue possible.

C'était bien cette conception d'une dissolution automatique, imposée par la rupture du pacte majoritaire, que défendait l'article 58 de la proposition de loi constitutionnelle de 1945 : « Au cours de la même législature, le Gouvernement ne peut être renversé ou se retirer volontairement à la suite d'un désaccord avec l'Assemblée qu'une seule fois. Une seconde crise gouvernementale survenue dans les mêmes conditions entraîne à la fois le départ du Gouvernement et la dissolution automatique de l'Assemblée »¹³⁷⁰. La dissolution prononcée, ce serait à un « gouvernement d'unanimité nationale »¹³⁷¹ présidé par le Président de l'Assemblée nationale et composé parmi les présidents des groupes et des commissions parlementaires, d'organiser les élections. Dans le même temps, les socialistes renouvelaient, dans l'exposé de la proposition de loi constitutionnelle, leur opposition à donner, « comme dans le système anglais, (...) au Gouvernement le pouvoir de dissoudre l'Assemblée » par crainte que celui-ci « n'use de ce pouvoir comme d'un moyen de pression sur l'Assemblée ou qu'un Président du Conseil ne la dissolve en vue de se faire plébisciter »¹³⁷².

B – La rationalisation du parlementarisme exercée à un double niveau, prônée initialement par le MRP

Nourri assez largement par les doctrines du constitutionnalisme libéral (1), le projet constitutionnel du MRP à la Libération (2) préconisait de déployer une véritable rationalisation du parlementaire, exercée à plusieurs niveaux.

I – Les sources de la doctrine constitutionnelle du MRP

¹³⁷⁰ Proposition de loi constitutionnelle déposée par la SFIO., p. 22.

¹³⁷¹ *Ibid.*, p. 23.

¹³⁷² *Ibid.*, p. 8.

Créé à la fin 1944, le Mouvement Républicain Populaire (MRP) était l'héritier direct du Parti Démocrate Populaire (PDP) de l'entre-deux-guerres, parti attaché au régime parlementaire et partisan d'un révisionnisme constitutionnel modéré allant dans le sens d'un rééquilibrage des institutions¹³⁷³. Fixés à l'occasion du Congrès de Nancy en 1929, les positions du PDP sur les questions institutionnelles devaient beaucoup à celles développées par Marcel Prélot et Raymond Laurent, le Secrétaire général du parti, dans leur *Manuel Politique*¹³⁷⁴ publié en 1928. Partisans du gouvernement parlementaire, les deux auteurs considéraient que si, en France « le régime parlementaire est tant décrié, c'est parce qu'il fonctionne, non dans sa forme authentique¹³⁷⁵, mais avec des déviations très graves dues aux empiètements des Assemblées et aux interventions indiscrettes du chef d'État ». Ils préconisaient donc de restaurer le droit de dissolution : « Pour que la France rentre dans la vérité du régime parlementaire, il suffirait que la Chambre ait la certitude qu'un décret de dissolution sera immédiatement signé par le chef de l'État et le chef du gouvernement, le jour de la mise en minorité du Cabinet sur une question grave. Ainsi, du même coup, se trouveraient assurées la stabilité du pouvoir et la clarté des consultations électorales »¹³⁷⁶. Raymond Laurent et Marcel Prélot réclamaient par ailleurs d'inscrire dans les lois constitutionnelles la fonction et les missions du chef du gouvernement, considérant que « la crise de l'autorité ne se résoudra pas à l'Élysée, mais par un meilleur fonctionnement de la présidence du Conseil »¹³⁷⁷. Ils insistaient aussi sur la nécessité de conforter la fonction présidentielle, « car elle est régulatrice d'un mécanisme délicat de collaboration ». Pour eux, le chef de l'État, dans le régime parlementaire, « accorde la dissolution sur la demande du Président du Conseil et appelle au pouvoir le leader du parti ou de la coalition en majorité »¹³⁷⁸.

La doctrine constitutionnelle d'une partie des responsables du MRP¹³⁷⁹ puisait aussi, très probablement, ses racines dans les idées défendues par le doyen Maurice

¹³⁷³ Voir J-C. Delbreil, *Centrisme et démocratie-chrétienne en France, La Parti Démocrate Populaire des origines au M.R.P. (1919-1944)* ; Publications de la Sorbonne, 1990, en particulier p. 131.

¹³⁷⁴ R. Laurent, M. Prélot, *Manuel politique, le programme du Parti Démocrate Populaire*, Éditions Spes, 1928.

¹³⁷⁵ C'est nous qui soulignons.

¹³⁷⁶ *Ibid.*, p. 31.

¹³⁷⁷ *Ibid.*, p. 36-37.

¹³⁷⁸ *Ibid.*, p. 36.

¹³⁷⁹ Nous pensons notamment à François de Menthon, qui a été étudiant en droit à la faculté de Dijon aux débuts des années 1920 au moment où Maurice Deslandres y enseignait le droit constitutionnel.

Deslandres à l'occasion des Semaines sociales, véritable « carrefour où se rencontraient les différences nuances du Catholicisme social et de la Démocratie chrétienne »¹³⁸⁰. Maurice Deslandres y était intervenu en particulier sur les questions institutionnelles à l'occasion de la XVII^e session des Semaines sociales à Lyon en 1925 sur le thème de *La crise de l'autorité* et de la XXV^e session organisée à Reims en 1933 sur *La société politique et la pensée chrétienne*¹³⁸¹.

En 1925, à Lyon, dans son cours sur *L'autorité dans l'État, le pouvoir central et ses organes*¹³⁸², le doyen Deslandres avait insisté lui aussi sur la nécessité de « corriger ce que notre parlementarisme a d'excessif »¹³⁸³ et de « rendre au gouvernement, en modifiant son origine et sa position vis-à-vis des Chambres, plus de force et plus d'indépendance »¹³⁸⁴. En ce sens, il réclamait de faire élire le chef de l'État par les « corps qui, dans le pays, président à la vie régionale, économique, professionnelle, intellectuelle et religieuse », d'« armer le gouvernement d'un droit de dissolution renforcé [en] le dispens[ant] d'obtenir le consentement d'une Chambre pour dissoudre l'autre » et d'« atténuer les effets de la responsabilité parlementaire des ministres tout en la conservant, [en] exige[ant] pour les demandes d'interpellation un nombre notable de signatures, (en), ne les permett[ant] qu'à de certains jours, [en] exige[ant] pour la chute des ministres une majorité qualifiée, des deux tiers par exemple, des membres de la Chambre ». En 1933, à Reims, dans son cours sur *L'agent de la politique : L'État, Le problème constitutionnel*¹³⁸⁵, en réponse au mauvais fonctionnement des institutions depuis plusieurs années, Maurice Deslandres insistait encore davantage sur la nécessité de « restaurer la Présidence de la République »¹³⁸⁶ pour que le chef de l'État puisse exercer pleinement toutes les prérogatives conférées par les lois constitutionnelles de 1875, en particulier celles de nommer et révoquer les

¹³⁸⁰ J-C Delbreil, *Centrisme et démocratie-chrétienne en France, op. cit.*, p. 254.

¹³⁸¹ Maurice Deslandres rédigea également à la fin de sa vie un Projet d'une nouvelle Constitution pour la France (voir texte dans la revue *Jus Politicum* n° 5) mais ce Projet ne semble pas avoir été rendu public avant 1959, et n'a donc pas pu influencer sur la réflexion constitutionnelle des républicains populaires en 1945.

¹³⁸² Reproduit dans S. Pinon, *Maurice Deslandres et le droit constitutionnel, un itinéraire*, Éditions universitaires de Dijon, 2012, p. 121 et s.

¹³⁸³ Cité dans S. Pinon, *ibid.*, p. 137.

¹³⁸⁴ Cité dans S. Pinon, *ibid.*, p. 138. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

¹³⁸⁵ Reproduit dans S. Pinon, *ibid.*, p. 183 et s.

¹³⁸⁶ Cité dans S. Pinon, *ibid.*, p. 184.

ministres ou de pouvoir dissoudre la Chambre¹³⁸⁷. Pour lui, ce serait au Président en dernier ressort¹³⁸⁸ de décider de la dissolution : « Le droit de dissolution serait un frein aux abus de la responsabilité ministérielle, les Chambres pouvant craindre en cas de conflit injustifié avec le gouvernement, que le Président n'en remette la solution au pays lui-même, en renvoyant devant lui ses représentants »¹³⁸⁹. À ces prérogatives présidentielles, Deslandres suggérait d'ajouter la faculté de « provoquer après le vote d'une loi, non une seconde délibération, ce qui est ridicule, car le résultat n'en serait, à n'en pas douter, que le nouveau vote de la loi à une majorité renforcée, mais un référendum populaire, soumettant cette loi au jugement du peuple »¹³⁹⁰.

L'opinion commune au sein de la Démocratie chrétienne et du Catholicisme social tendait donc vers l'établissement d'un régime parlementaire garant de l'équilibre des pouvoirs, au sein duquel le chef de l'État aurait à jouer un rôle régulateur important. Ce furent d'ailleurs les principaux axes du projet constitutionnel préparé par François de Menthon, adopté et défendu par le MRP à la Libération.

2 – *Le projet de François de Menthon*

Agrégé des facultés de Droit, Professeur d'économie politique à la faculté de droit de Dijon, puis à la faculté de Droit de Nancy entre les deux guerres, François de Menthon (1900-1984) s'était très tôt engagé dans la vie politique nationale sous la bannière de l'Association catholique de la jeunesse française (ACJF), un des principales organisations de jeunesse de la démocratie chrétienne, puis du PDP. Pendant la Seconde Guerre mondiale, il entra dans la Résistance et contribua à la création du mouvement Combat. François de Menthon a participé à la création en 1942 du Comité général d'études (CGE), organisme clandestin placé auprès du Conseil National de la Résistance et chargé de définir dans de multiples domaines les futures

¹³⁸⁷ Sur ce point, Le doyen Deslandres préconise de donner au chef de l'État la possibilité de dissoudre l'une ou l'autre assemblée et, en particulier la Chambre des députés, sans l'exigence de l'avis conforme du Sénat. Voir S. Pinon, *ibid.*, p. 185.

¹³⁸⁸ En 1925, Deslandres envisageait d'« armer le gouvernement d'un droit de dissolution renforcé », voir *supra*.

¹³⁸⁹ Cité par S. Pinon, *ibid.*, p. 186.

¹³⁹⁰ Cité dans S. Pinon, *ibid.*, p. 185.

orientations du pays à la Libération¹³⁹¹. Nommé Commissaire à la Justice du Comité Français de Libération Nationale le 9 septembre 1943, François de Menthon fut, entre du 9 septembre 1944 et le 31 mai 1945 Garde des Sceaux du gouvernement provisoire présidé par le général De Gaulle. Pendant la guerre, il avait réfléchi aux futures institutions de la France et à un projet d'une nouvelle constitution qui allait devenir en 1945 celui du MRP après sa présentation et son adoption au conseil national du parti des 25 et 26 août 1945. Le projet de François de Menthon renvoyait, sur l'organisation des rapports entre les pouvoirs¹³⁹² (a) à l'idée d'une rationalisation du parlementarisme s'exerçant à deux niveaux (2).

a – La rationalisation gouvernementale du parlementarisme – Les rapports entre le gouvernement et le Parlement

Le schéma institutionnel conçu par François de Menthon s'inscrivait très clairement dans le cadre traditionnel du régime parlementaire et de l'agencement du pouvoir exécutif qui en découle : « Le Président de la République règne, le président du Conseil gouverne, dirions-nous volontiers ; le président du Conseil est l'émanation d'une majorité parlementaire qui imprime sa marque propre à la direction des affaires du pays »¹³⁹³. Si François de Menthon prévoyait que le chef de l'État désigne le président du Conseil, il préconisait, cependant, que ce dernier soit, aussi, formellement « investi par un vote de la Chambre des députés »¹³⁹⁴. Il lui reviendrait ensuite de nommer les ministres, sans que l'ancien Garde des Sceaux ne semble prévoir un vote de la Chambre sur la composition du ministère lui-même. L'investiture expresse du

¹³⁹¹ Sur les travaux du CGE, voir D. de Bellescize, *Les neuf sages de la Résistance, Le Comité Général d'Études dans la clandestinité*, Plon, 1979, p. 165 et s. sur les institutions ; D. de Bellescize, *Le Comité Général d'Études*, thèse soutenue le 1^{er} septembre 1974 à l'Université de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Paris, en particulier p. 652 et s. sur les institutions et N. Wahl, « Aux origines de la Nouvelle Constitution », art. cité, p. 56 et s.

¹³⁹² Pour une vue générale du projet de François de Menthon, voir D. de Bellescize, « La rôle de François de Menthon dans la rédaction de la Constitution de la Quatrième République », in *Rebâtir la République*, Colloque d'Épinal des 27 et 28 septembre 1996, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1997, p. 125 et s. et L. Ducerf, *François de Menthon, un catholique au service de la République (1900-1984)*, Éditions du Cerf, 2006, p. 340 et s.

¹³⁹³ F. de Menthon, *Vers la Quatrième République*, Hachette, 1946, p. 32.

¹³⁹⁴ *Ibid.*, p. 34.

président du Conseil par la Chambre permettrait d'établir une véritable manifestation de confiance en faveur du gouvernement. François de Menthon demandait, d'ailleurs, que ce vote d'investiture puisse « être renouvelé annuellement à la première session ordinaire »¹³⁹⁵.

Sur la mise en cause de la responsabilité ministérielle, François de Menthon n'évoque pas, clairement, la nécessité d'une procédure formelle à cet effet, mais parlait à plusieurs reprises de « vote de méfiance » ou de « défiance »¹³⁹⁶. Dès lors, la manifestation de confiance renouvelée annuellement en faveur du président du Conseil devrait logiquement prévaloir sur les votes à l'improviste ou sur des points secondaires d'un texte de loi. D'autant que le responsable démocrate-chrétien considérait qu'un vote de la Chambre faisant tomber le gouvernement, « dans l'intervalle des votes d'investiture » devrait entraîner obligatoirement la dissolution de la Chambre. François de Menthon restait, toutefois, soucieux que la dissolution ne soit pas utilisée comme un moyen de pression du pouvoir exécutif contre la Chambre, mais uniquement comme un moyen d'arbitrer un conflit politique par le recours au suffrage universel. Aussi, réclamait-il que le cabinet sanctionné par les députés se retire immédiatement afin que la Chambre investisse « un nouveau ministère. C'est assisté de ce nouveau gouvernement investi de la confiance de la Chambre que le Président de la République prononcerait la dissolution de la Chambre et convoquerait les électeurs à de nouvelles élections générales »¹³⁹⁷.

François de Menthon envisageait aussi, de façon plus singulière, « qu'en dehors de toute crise antérieure » le président du Conseil puisse obtenir du Président de la République la dissolution de l'Assemblée, à condition qu'il puisse s'appuyer « par un vote de la Chambre », à travers une sorte de mécanisme d'autodissolution concertée. François de Menthon semblait, ainsi, prêt à donner au chef du gouvernement français un pouvoir comparable à celui exercé par son homologue britannique dans la cadre de la dissolution « ministérielle » tout en l'assortissant de la réserve d'une approbation expresse de la majorité parlementaire. Sans doute, fallait-il y voir, encore, l'expression de la défiance qui continue à entourer la pratique de la dissolution. A cet égard,

¹³⁹⁵ *Ibid.*, p. 34.

¹³⁹⁶ *Ibid.*, p. 38-39.

¹³⁹⁷ *Ibid.*, p. 39.

François de Menthon croyait nécessaire de préciser que « la dissolution ne se présenterait ainsi jamais comme un recours de l'exécutif contre la Chambre, comme l'arbitrage d'un conflit entre gouvernement et Chambre, mais comme une ratification ou un désaveu par le peuple des gouvernements et Chambres réunis »¹³⁹⁸.

b – La rationalisation arbitrale du parlementarisme – Le chef de l'État et le Conseil politique

Dans le projet présenté au Conseil national du MRP, François de Menthon entendait, également, donner au chef de l'État, un rôle majeur, allant au-delà de celui exercé en pratique par le Président de la III^e République ou le monarque britannique. Au-delà de la mission d'incarner « la continuité de l'État, la sauvegarde de ses intérêts essentiels, l'unité de la nation, le respect de la Constitution républicaine »¹³⁹⁹, l'ancien Garde des Sceaux du gouvernement provisoire souhaitait confier des prérogatives nombreuses et importantes au chef de l'État pour assurer le « jeu régulier de la Constitution »¹⁴⁰⁰: « la désignation et, éventuellement, la révocation du président du Conseil, la promulgation des lois, le droit de dissolution de la Chambre, le droit d'ouverture d'un référendum [...], la présidence du Conseil supérieur de la magistrature et le droit de grâce »¹⁴⁰¹. Afin de pouvoir disposer d'une « autorité incontestée »¹⁴⁰², le chef de l'État serait élu par un collège électoral beaucoup plus large qu'une simple « majorité parlementaire momentanée »¹⁴⁰³.

Ce rôle régulateur exercé par le chef de l'État correspondait largement à celui du « pouvoir préservateur » imaginé par Benjamin Constant. Et même si François de Menthon prévoyait, pour sa part, que le président du Conseil soit désigné par le chef de l'État, la validation de cette désignation serait suspendue à l'investiture formelle de l'Assemblée. Pour François de Menthon, la possibilité donnée au chef de l'État de révoquer le président du Conseil, abandonnée par la pratique républicaine depuis 1877,

¹³⁹⁸ *Ibid.*, p. 39.

¹³⁹⁹ *Ibid.*, p. 33.

¹⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 33.

¹⁴⁰¹ *Ibid.*, p. 34.

¹⁴⁰² *Ibid.*, p. 32.

¹⁴⁰³ *Ibid.*, p. 32.

permettrait de prévenir les crises ministérielles et, par conséquent, l'éventuelle dissolution automatique de l'Assemblée. Parallèlement, dans l'hypothèse d'un vote de défiance intervenu « lors du vote d'investiture » organisé annuellement à la première session ordinaire, le chef de l'État pourrait choisir entre dissoudre l'Assemblée ou convoquer un « référendum sanctionnant le vote de l'Assemblée » ; « la dissolution ne serait alors prononcée que si le référendum infirmait le vote de l'Assemblée »¹⁴⁰⁴.

Toutefois, ce chef de l'État ne serait pas appelé à remplir sa fonction régulatrice de manière discrétionnaire. La décision présidentielle de recourir à la dissolution ou au référendum serait soumise à un avis conforme du « Conseil politique » dont François de Menthon demandait la création. Ce Conseil serait présidé par le chef de l'État et comprendrait « le président de chacune des assemblées, le Président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation »¹⁴⁰⁵. Clairement donc, François de Menthon ne souhaitait pas qu'un pouvoir aussi important que celui de dissoudre l'Assemblée puisse être exercé de manière individuelle par le chef de l'État, mais collectivement comme l'envisageait Benjamin Constant dans ses *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*. En outre, au-delà des avis conformes qu'il serait appelé à donner sur la dissolution ou le recours au référendum, la principale mission du Conseil Politique serait d'exercer un véritable contrôle de constitutionnalité : « saisi par le Président de la République ou par l'un de ses membres de la question de la constitutionnalité d'une loi votée par la Chambre et avant sa promulgation, le Conseil politique se prononcerait à la majorité ; le Président de la République, sur avis conforme du Conseil politique, devrait surseoir à sa promulgation, et demander par un message à la Chambre de revenir sur son vote. Si la Chambre maintenait son vote, le Président de la République ferait trancher de la question de la constitutionnalité de la loi par référendum, et cela après un nouvel avis du Conseil politique »¹⁴⁰⁶. François de Menthon souhaitait ainsi réunir fonction de régulation politique et fonction juridictionnelle, comme l'avait suggéré Madame de Staël en son temps¹⁴⁰⁷.

¹⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 39.

¹⁴⁰⁵ *Ibid.*, p. 40.

¹⁴⁰⁶ *Ibid.*, 40.

¹⁴⁰⁷ Voir *supra*.

Si le MRP avait adopté au cours de son Conseil national le projet proposé par l'ancien Garde des Sceaux, il ne devait pas, à la différence de la SFIO, déposer de proposition de loi constitutionnelle au moment de l'ouverture de la première Assemblée Constituante. Les conceptions inscrites dans ce projet allaient surtout nourrir les interventions des députés MRP en commission et en séance, particulièrement celles de François de Menthon désigné rapporteur général par la Commission de la Constitution présidée par André Philip.

§ 2 – Le choix de la rationalisation camérale du parlementarisme dans la Constitution du 27 octobre 1946

La confrontation entre les deux formes de rationalisation du parlementarisme, rationalisation camérale, d'une part, rationalisation exercée à plusieurs niveaux d'autre part, devait être un des enjeux des débats constitutionnels au sein des deux Assemblées Constituantes. Néanmoins, cette confrontation demeura déséquilibrée au sein de la première Assemblée Constituante, la majorité socialo-communiste rejetant tout amendement contraire à sa doxa constitutionnelle. Et elle fut partiellement tronquée au sein de la deuxième Assemblée Constituante, les républicains populaires cherchant avant tout à bâtir, sur la base du Projet du 19 avril, des compromis avec les deux autres partis du Tripartisme, plutôt que de chercher, avec le soutien de la droite et des radicaux à dégager un véritable projet alternatif à celui du 19 avril. En définitive, la Constitution du 27 octobre 1946 devait principalement décliner une conception camérale de la rationalisation du parlementarisme (A), quelques dispositions seulement relevant d'une rationalisation véritablement exercée à plusieurs niveaux (B).

A – La rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et l'Assemblée nationale

La rationalisation camérale retenue dans la Constitution du 27 octobre 1946 est surtout une rationalisation de nature majoritaire (1), quelques dispositions seulement renvoyant à une rationalisation ministérielle du parlementarisme (2).

1 – Des projets constitutionnels d’avril et septembre 1946 largement empreints de rationalisation camérale majoritaire

Élection du président du Conseil par l’Assemblée nationale pour acter le « contrat » passé entre le chef du gouvernement et la majorité (a) ; procédure de motion de censure pour renverser le gouvernement et constater solennellement la rupture du contrat passé (b) ; dissolution de l’Assemblée uniquement possible en cas de crise gouvernementale répétée (c) confirmant la dislocation de la majorité, malgré les compromis nécessairement passés au sein des deux assemblées constituantes, notamment après le référendum du 5 mai, les mécanismes de la rationalisation camérale majoritaire constituaient bien l’épine dorsale des dispositions relatives aux rapports entre les pouvoirs dans la Constitution du 27 octobre 1946.

a – La désignation du président du Conseil et du gouvernement

Le choix des Assemblées Constituante de retenir un dispositif constitutionnel de désignation du président du Conseil par l’Assemblée nationale, qui s’imposa d’abord dans le Projet du 19 avril, puis, quelque peu atténué, dans la Constitution du 27 octobre 1946, renvoyait à la rationalisation camérale majoritaire du parlementarisme, portée par les députés socialistes. En adoptant la procédure de l’investiture du président du Conseil par l’Assemblée nationale, il s’agissait clairement, selon André Philip, président de la Commission de la Constitution au sein des deux Assemblées Constituantes, d’affirmer la suprématie du pouvoir délibérant. Pour lui, l’Assemblée devait définir son programme de gouvernement et élire un président du Conseil capable de réaliser ce programme d’accord avec elle. En Commission, Guy Mollet ne manqua pas de rappeler l’opposition des socialistes à toute désignation « par une autre autorité que l’assemblée, cette méthode correspondrait à l’idée d’arbitrage entre les partis, et nullement à la conception d’un contrat entre les partis, aboutissant à un programme

commun »¹⁴⁰⁸. Les députés socialistes furent donc particulièrement actifs pour faire rejeter, en séance, le 17 avril 1946, l'amendement défendu par le député MRP Pierre-Henri Teitgen tendant à faire choisir le président du Conseil par le Président de la République¹⁴⁰⁹.

Toutefois, la majorité socialo-communiste accepta un compromis sur les modalités sur l'établissement de la liste des candidats à la fonction de président du Conseil soumise au vote de l'Assemblée. Alors qu'initialement, le Président de la République devait simplement se contenter de transmettre au « Président de l'Assemblée nationale les noms des candidats à la présidence du Conseil des Ministres qui se seront fait connaître à lui individuellement ou lui aurait été proposés par un groupe de députés », les socialistes acceptèrent que le chef de l'État puisse, avant de transmettre cette liste, conduire des « consultations »¹⁴¹⁰. Ce mécanisme pourrait permettre, selon Guy Mollet, à un président de la République « ayant une autorité morale suffisante » d'être « en mesure, au cours de ses consultations, d'orienter lui-même dans un certain sens la désignation par les chefs des partis ou les représentants des partis »¹⁴¹¹.

L'échec du Projet établi par la première Assemblée Constituante au référendum du 5 mai conduisit les socialistes, dès l'ouverture des débats en Commission à la deuxième Assemblée Constituante, à accepter que le « président du conseil soit désigné par le président de la République ; mais [...] qu'il soit aussitôt après cette désignation, investi par l'Assemblée nationale »¹⁴¹². Attachés à l'idée d'un contrat directement passé entre le futur président du Conseil et l'Assemblée, ils firent repousser une proposition des députés MRP demandant que « le vote d'investiture n'intervienne qu'après que le

¹⁴⁰⁸ Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, séance du 12 décembre 1945, *Compte-rendu*, p. 84.

¹⁴⁰⁹ S'inscrivant dans une alternative entre « gouvernement d'assemblée » et « gouvernement parlementaire », fondé sur « une collaboration des pouvoirs », Pierre-Henri Teitgen avait demandé aux « partisans du régime parlementaire véritable » de voter son amendement. Mais celui-ci fut quand même repoussé par 289 voix contre 256. (2^e séance du 17 avril 1946, *JO des débats*, p. 1967).

¹⁴¹⁰ L'article 94 du Projet du 19 avril 1946 disposait ainsi : « Le président de la République, après les consultations d'usage, communique au président de l'Assemblée nationale les noms des candidats à la présidence du Conseil des ministres ».

¹⁴¹¹ *Journal Officiel*, Débats, 2^e séance du 17 avril 1946, p. 1969.

¹⁴¹² Deuxième Assemblée Constituante. *Compte-rendu de la Commission*, séance du 4 juillet 1946, p. 58.

candidat désigné par le président de la République aura constitué son ministère »¹⁴¹³. André Philip souligna expressément, à cette occasion, « qu'il fallait que le candidat ainsi présenté soit l'objet de la part de la Chambre souveraine, d'un vote d'investiture pour poursuivre ses consultations et choisir ses collaborateurs »¹⁴¹⁴.

Pour ce qui est de la désignation des membres du gouvernement, un accord s'était facilement établi à la première Assemblée Constituante sur le principe que les choix du président du Conseil pour la composition du ministère devaient être soumis à la validation de l'Assemblée. Ainsi, aux termes de l'article 79 du Projet du 19 avril : « la structure, la composition et le programme du cabinet sont soumis à l'Assemblée nationale qui accorde ou refuse sa confiance ». Les votes successifs de l'Assemblée pour investir le président du Conseil, puis approuver la composition du gouvernement renvoient d'ailleurs à la procédure en deux temps retenue par la Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945¹⁴¹⁵. Cependant, à la deuxième Assemblée Constituante, les députés républicains populaires et socialistes acceptèrent, à la demande des radicaux, de supprimer le deuxième débat et le vote relatifs à la composition du gouvernement, le rapporteur général, Paul Coste-Floret, reconnaissant, toutefois, que des interpellations pourraient toujours être déposées sur cette question¹⁴¹⁶.

b – La motion de censure

La procédure solennelle de la motion de censure inscrite dans le Projet du 19 avril 1946 et reprise dans la Constitution du 27 octobre 1946 était le corollaire direct de la désignation du président du Conseil par l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres. Seul le vote d'une motion de censure, adoptée dans les mêmes conditions, devait, en effet, pouvoir permettre de renverser le gouvernement, entérinant

¹⁴¹³ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la 2^e Assemblée nationale Constituante, séance du 4 juillet 1946, p. 59.

¹⁴¹⁴ Deuxième Assemblée Constituante. Compte-rendu de la Commission, séance du 4 juillet 1946, p. 60.

¹⁴¹⁵ Article 1^{er} de la Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 : « L'Assemblée constituante, issue du Scrutin du 21 octobre 1945, élit aussitôt, au scrutin public et à la majorité absolue de ses membres, le Président du Gouvernement provisoire de la République.

« Celui-ci constitue son gouvernement et le soumet à l'approbation de l'Assemblée en même temps que son programme de gouvernement. »

¹⁴¹⁶ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la deuxième Assemblée Constituante, séance du 24 septembre 1946, p. 749.

ainsi la rupture du contrat passé antérieurement entre le chef du gouvernement et la majorité. Là encore, la rationalisation camérale du parlementarisme inspirait très largement les dispositions adoptées. L'adoption d'une procédure de motion de censure ne suscita pas vraiment de débat au sein de la première Assemblée Constituante. Dès sa séance du 12 décembre 1945, la Commission de la Constitution décida, par une nette majorité de 30 commissaires contre 11, « que le renversement du gouvernement ne sera possible que par une motion de censure suivant des modalités semblables à celles de la loi constitutionnelle actuellement en vigueur »¹⁴¹⁷.

En fait, la question de la motion de censure avait, déjà, été tranchée à l'occasion de l'élaboration de la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945. En effet, à la fin du mois de juillet précédent, l'Assemblée Consultative Provisoire avait discuté du projet d'ordonnance constitutionnelle du Gouvernement, préfigurant le texte du 2 novembre 1945. L'Assemblée eut, ainsi, à se prononcer, à titre consultatif, aussi bien sur le projet du gouvernement que sur une série d'amendements proposés par ses membres. Par 210 voix contre 19, elle repoussa d'abord le projet du gouvernement, puis se prononça à l'unanimité des 286 votants en faveur du principe d'une responsabilité ministérielle, que le projet initial du Gouvernement ne prévoyait pas, devant l'Assemblée nationale constituante pendant la période de l'élaboration du nouveau texte constitutionnel. L'Assemblée Consultative Provisoire discuta, ensuite, d'un contre-projet déposé par Vincent Auriol et Claude Bourdet qui prévoyait : « le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée ; mais le rejet d'un texte ou d'un crédit n'entraîne pas sa démission. Celle-ci n'est pas obligatoire qu'à la suite du vote distinct d'une motion de censure intervenant au plus tôt deux jours après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée et adoptée au moyen d'un scrutin à la tribune par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée ».

L'amendement Auriol-Bourdet ne fut rejeté que par une courte majorité de 108 voix contre 101. Aussi, à l'issue des débats devant l'Assemblée Consultative Provisoire, le Général De Gaulle demanda-t-il à Michel Debré, chargé à son cabinet de la préparation de ce texte, d'en incorporer les dispositions¹⁴¹⁸ au projet de loi

¹⁴¹⁷ Compte-rendu de la Commission, p. 90-91.

¹⁴¹⁸ Voir M. Debré, *Trois Républiques pour une seule France, Mémoires*, t. I, Albin Michel, 1984, p. 397.

constitutionnelle. L'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945, adoptée par référendum, reprit donc in extenso le texte de l'amendement Auriol-Bourdet. Il aboutissait à poser le principe d'une présomption de confiance en faveur du Gouvernement que l'Assemblée ne pouvait renverser que par l'adoption d'une motion de censure. Ces dispositions forment la première constitutionnalisation de la procédure relative à la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle en droit français.

Ce dispositif de la loi Constitutionnelle du 2 novembre 1945 fut largement repris dans l'article 82 du Projet du 19 avril 1946 : « Le vote par l'Assemblée nationale d'une motion de censure entraîne la démission collective du cabinet. Ce vote ne peut intervenir que deux jours francs après le dépôt de la motion. Il a lieu par scrutin public à la tribune. La motion de censure ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée ». Pour bien marquer son importance, André Philip aurait voulu limiter l'initiative du dépôt de la motion de censure aux seuls leaders de la majorité ou de l'opposition¹⁴¹⁹. Déjà, Vincent Auriol, dans ses réflexions pendant la guerre, avait souhaité que seuls les groupes parlementaires puissent prendre l'initiative d'une motion de censure¹⁴²⁰. Les choix de la Commission, puis de l'Assemblée Constituante n'allèrent cependant pas jusque-là.

La deuxième Assemblée Constituante ne modifia qu'à la marge le dispositif de la motion de censure adopté dans le projet du 19 avril, en réduisant de deux à un jour franc le délai dans lequel le vote sur une motion de censure pourrait intervenir. Le député Indépendant Joseph Delachenal proposa en Commission d'encadrer les conditions du dépôt d'une motion de censure en prévoyant qu'une motion de censure ne « pourrait être déposée qu'avec la signature de la majorité des membres composant l'Assemblée » et qu'« après le rejet d'une motion de censure, aucune nouvelle motion ne pourrait être déposée pendant un délai de quatre mois, si ce n'est sur la demande des deux tiers des députés composant l'Assemblée »¹⁴²¹. Mais cet amendement ne fut pas discuté.

¹⁴¹⁹ Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, Compte-rendu de la Commission, p. 86.

¹⁴²⁰ V. Auriol, *Hier et demain*, t. II, *op. cit.*, p. 217.

¹⁴²¹ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la deuxième Assemblée Constituante, séance du 22 août 1946, p. 341.

c – La dissolution « conditionnée »¹⁴²² de l'Assemblée nationale

À l'instar des conditions de la désignation et du renversement du gouvernement, les modalités de la dissolution éventuelle de l'Assemblée nationale furent, elles aussi, encadrées par des procédures de rationalisation, placées en pratique entre les mains des députés, selon l'esprit d'une rationalisation camérale majoritaire du parlementarisme. Les modalités retenues faisaient, ainsi, triompher la conception socialiste d'un « lien exclusif entre la dissolution et la règlementation constitutionnelle des crises gouvernementales »¹⁴²³, à l'exclusion de toute autonomie donnée au pouvoir exécutif de recourir à la dissolution.

Les socialistes favorisèrent l'adoption par la commission, le 27 mars 1946, d'un projet d'article prévoyant une procédure de dissolution automatique de l'Assemblée nationale dans l'hypothèse où, au cours d'une même session annuelle, dans la deuxième moitié de la législature, deux crises gouvernementales surviendraient dans les conditions fixées par la Constitution, « preuve, selon André Philip, qu'aucune majorité ne peut se former ou subsister sur un programme »¹⁴²⁴. Cependant, les responsables de la SFIO, par réalisme et par nécessité de rechercher un compromis avec les autres partis¹⁴²⁵, finirent par renoncer à la notion d'automaticité peu avant l'ouverture des débats en séance publique, pour prendre en compte l'instabilité structurelle du système politique français. Selon l'un de leurs principaux chefs de file dans le débat constitutionnel, Guy Mollet qui allait devenir quelques mois plus tard Secrétaire général de la SFIO : « Il est nécessaire qu'on assure un minimum de stabilité et qu'on ne retourne pas devant les électeurs tous les trois mois »¹⁴²⁶. Cette concession faite, les députés socialistes unirent ensuite leurs voix à ceux des députés communistes pour repousser tous les amendements républicains populaires qui réclamaient que la

¹⁴²² Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaire*, Economica, 1983, p. 256.

¹⁴²³ *Ibid.*, p. 256.

¹⁴²⁴ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, p. 86.

¹⁴²⁵ Les députés communistes, opposés par principe l'existence d'un droit de dissolution, étaient peu favorables au mécanisme automatique préconisé par les socialistes. Sur ce point, voir J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, *op. cit.*, p. 474-475.

¹⁴²⁶ Guy Mollet devant le Congrès extraordinaire du parti socialiste des 29-30-31 mars 1946, cité par H. Portelli, « Guy Mollet constituant (Assemblées constituantes de 1945-1946) », art. cité, p. 328-329.

dissolution puisse être prononcée par le chef de l'État après avis du conseil des ministres.

En séance publique, le 17 avril 1946, suivant la position du rapporteur général, Pierre Cot, pour qui la stabilité gouvernementale dans les futures institutions serait bien davantage garantie par la procédure d'investiture du président du Conseil par l'Assemblée que la restauration d'un hypothétique droit¹⁴²⁷ de dissolution, placé entre les mains du président de la République, l'Assemblée nationale rejeta par 288 voix contre 258 l'amendement proposé par les députés républicains populaires. En définitive, le dispositif adopté dans l'article 84 du projet de Constitution du 19 avril 1946 prévoyait que « si, au cours d'une même session annuelle, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 81 et 82, la dissolution de l'Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des ministres, après avis du président de l'Assemblée. La dissolution sera prononcée, conformément à cette décision, par décret du président de la République. Cette disposition n'est pas applicable pendant la première moitié de la législature ». La période initiale de deux années pendant laquelle l'Assemblée ne pourrait pas être dissoute, selon la procédure prévue à l'article 84, ne fit pas vraiment l'objet de débats en commission ou en séance au sein de la première Assemblée Constituante. Mais, parallèlement, l'article 83 prévoyait que l'Assemblée nationale pouvait décider à tout moment, par une résolution votée à la majorité des deux tiers des députés, de prononcer sa dissolution, marque supplémentaire de la rationalisation camérale privilégiée dans le Projet du 19 avril 1946. Symbole supplémentaire de la défiance affichée par l'Assemblée à l'égard de l'usage éventuel que pourrait faire un gouvernement du droit de dissolution, même strictement encadré selon les dispositions prévues, l'article 85 du Projet du 19 avril 1946 précisait que le gouvernement en place au moment où la dissolution était décidée, devait céder la place à un cabinet présidé par le président de l'Assemblée nationale et dont les présidents des commissions parlementaires devaient se voir assigner les divers départements ministériels.

À la deuxième Assemblée Constituante, les dispositions du Projet du 19 avril relatives à la dissolution, ne furent modifiées que très partiellement, après qu'en

¹⁴²⁷ Il qualifia en séance le dispositif adopté de simple « procédé pratique », rejetant l'idée de mettre en place un « droit » de dissolution. Voir 2^e séance du 17 avril 1946, *JO* des débats, p. 1973.

commission, le 5 juillet, les députés se furent partagés entre 21 voix pour et 21 voix contre, pour rejeter un amendement de députés républicains-populaires visant à « donner au président de la République le droit, par décret en conseil des ministres, sur la proposition du président du conseil, de dissoudre l'Assemblée nationale à toute époque, en cas de crise »¹⁴²⁸. Les débats en Commission portèrent principalement sur les aménagements à porter aux différents délais retenus dans le dispositif adopté par la Première Assemblée Constituante. Faute d'avoir pu doter le pouvoir exécutif d'un droit de dissolution effectif, les députés républicains populaires souhaitaient que la période pendant laquelle le conseil des ministres pourrait décider de dissoudre l'Assemblée puisse être la plus large possible. Deux points principaux étaient en discussion : la durée de la période neutralisation du droit de dissolution au début de la législature et la durée de la période de prise en compte d'un nombre déterminé de crises ministérielles dans les formes constitutionnelles pour permettre au mécanisme de la dissolution de jouer.

Sur la période initiale pendant laquelle l'Assemblée nationale ne pourrait pas être dissoute, le MRP proposait de la fixer à une année. Un compromis fut trouvé sur une durée de dix-huit mois. Sur le second point, le projet du 19 avril avait retenu l'obligation de deux crises ministérielles dans les formes constitutionnelles intervenues au cours d'une même session annuelle pour libérer le mécanisme de la dissolution. Les députés républicains populaires proposèrent là encore une période de deux années avant qu'un compromis ne soit adopté sur une période de dix-huit mois. Contraints d'accepter un compromis sur les deux points précédents, les socialistes favorisèrent néanmoins l'adoption à l'article 45 de la future Constitution d'une disposition selon laquelle « aucune crise ministérielle intervenant dans le délai de quinze jours de la nomination ne compte pour l'application de l'article 51 relatif à la dissolution. Ce qui permettait d'écarter les échecs d'investiture ou les votes imposés par la pratique sur la composition du gouvernement. C'est la marque, en définitive, d'une « conception très laxiste de la notion d'instabilité politique »¹⁴²⁹ qui justifiait pourtant aux yeux des socialistes la possibilité d'une dissolution.

¹⁴²⁸ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la 2^e Assemblée nationale Constituante, séance du 5 juillet 1946, p. 68.

¹⁴²⁹ Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, op. cit., p. 259.

Dans le même temps, la deuxième Assemblée Constituante abandonna le dispositif permettant à l'Assemblée nationale de décider par un vote des deux tiers des députés de sa propre dissolution. Le dispositif du gouvernement intérimaire en cas de dissolution évolua, également, fortement par rapport au projet du 19 avril. Désormais aux termes du futur article 52 de la Constitution de la IV^e République, en cas de dissolution, le cabinet resterait en place, à l'exception du président du Conseil remplacé par le Président de l'Assemblée et d'un nouveau ministre de l'Intérieur désigné par ce dernier. En outre, seraient désignés comme ministres d'État des membres des groupes non représentés au gouvernement.

En imposant ce « lien exclusif entre responsabilité et dissolution » toute en limitant strictement la prise en compte de toute une série de situation aboutissant au retrait du gouvernement, les socialistes avaient placé l'Assemblée « en état d'empêcher la dissolution »¹⁴³⁰, au point de n'en faire qu'un « trompe-l'œil »¹⁴³¹ selon l'expression utilisée par René Coty au cours des débats dans l'hémicycle.

2 – Le contrepoint de la rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme.

Si la rationalisation camérale majoritaire constituait l'épine dorsale des deux projets constitutionnels, permettant à l'Assemblée nationale d'affirmer sa primauté au sein des institutions, certaines dispositions sur la question de confiance (a) et les irrecevabilités financières (b) adoptées dans le texte constitutionnel bénéficiaient au gouvernement, renvoyant ainsi à une forme de rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme.

a – Le maintien et la rationalisation de la question de confiance

Depuis plusieurs décennies, les socialistes souhaitent interdire au gouvernement de poser la question de confiance, considérée comme un moyen excessif

¹⁴³⁰ *Ibid.*, p. 260.

¹⁴³¹ 2^e séance du 12 septembre 1946, *JO des Débats*, p. 3709.

de faire pression sur la représentation nationale. Léon Blum avait souvent pris position sur ce point entre-les-deux-guerres¹⁴³². C'était, aussi, tout le sens, en creux, des dispositions de l'amendement Auriol-Bourdet venant préciser que « le rejet d'un texte ou d'un crédit » ne devait pas entraîner la démission du gouvernement. Investi par l'Assemblée nationale, le gouvernement ne pourrait se retirer, en théorie, que si cette dernière décidait de lui signifier son congé à travers l'adoption d'une motion de censure. La proposition de loi constitutionnelle du 29 novembre 1945 déposés par les députés socialistes reprenait le principe de cette interdiction. Ce serait aussi la position défendue par André Philip au nom du groupe socialiste lors de la séance du 31 décembre 1945, quand le général De Gaulle voulut poser la question de confiance sur le vote des crédits militaires. Pour André Philip : « Nous avons dit, et c'est le texte de la loi constitutionnelle, que le refus d'un crédit, le rejet d'une loi n'entraînent pas forcément la méfiance et la démission du Gouvernement. Cela est écrit en toutes lettres dans la loi constitutionnelle et si, lorsque nous affirmons pour notre part, dans ce désaccord partiel sur cette question des crédits militaires, notre confiance complète au Gouvernement, son président et à tous les hommes qui le composent, le Gouvernement entendait tirer de notre vote sur la question d'un crédit militaire, une conséquence de politique générale, je dis que ce serait une violation de la loi constitutionnelle »¹⁴³³.

Aussi, dès la première séance de la Commission de la Constitution abordant cette question, le 12 décembre 1945, les socialistes réclamèrent-ils, par la voix d'André Philip, la suppression de la question de confiance¹⁴³⁴, au travers de l'insertion dans le texte constitutionnel d'une disposition interdisant d'y recourir. Les commissaires communistes, soutenus par les députés des autres groupes, s'y opposèrent, en souhaitant laisser le gouvernement libre, en pratique, de poser la question de confiance. La position de principe des socialistes évolua au printemps suivant, le débat du 31 décembre 1945 leur ayant démontré la nécessité de réglementer l'usage de la

¹⁴³² Voir *supra*.

¹⁴³³ Assemblée nationale constituante, *Journal Officiel*, Débats, 31 décembre 1945, p. 733.

¹⁴³⁴ Pour François de Menthon, l'investiture du gouvernement par l'Assemblée renouvelée à l'ouverture de chaque session ordinaire suffit à établir une présomption de confiance en faveur du Gouvernement, qu'il ne lui paraît pas, semble-t-il, nécessaire de compléter par l'instauration d'un dispositif sur la question de confiance.

question de confiance « plutôt que de sembler l'ignorer »¹⁴³⁵. Ils acceptèrent ainsi, au printemps 1946, d'inscrire dans le projet constitutionnel une disposition permettant au gouvernement de poser la question de confiance.

Contraints d'avaliser le maintien de la question de confiance, les socialistes s'attachèrent dans le Projet du 19 avril à imposer toute une série de conditions visant à en limiter strictement l'usage : Seul le président du Conseil pourrait poser la question de confiance, après délibération du conseil des Ministres. Le vote ne pourrait intervenir qu'un jour¹⁴³⁶ franc après que la question de confiance aurait été posée devant l'Assemblée. La confiance ne pourrait être refusée qu'à la majorité absolue des députés. Sur ce dernier point, Guy Mollet indiqua clairement en commission que le gouvernement ne serait renversé que si cette majorité constitutionnelle était atteinte, se référant directement aux dispositions de la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 aux termes desquelles le refus d'un crédit n'entraînerait pas la démission du gouvernement¹⁴³⁷. Enfin, seul le rejet de la question à la majorité absolue des députés constituerait bien une « crise ministérielle » au sens constitutionnel du terme, permettant une éventuelle mise en œuvre du droit de dissolution.

La deuxième Assemblée Constituante devait conserver la réglementation de l'usage de la question de confiance adoptée au printemps, même si ce dispositif fit l'objet de sévères critiques en séance publique. Le député du Havre, René Coty, pointa, notamment, la situation intenable créée pour le gouvernement dans l'hypothèse où la question de confiance posée sur un texte de loi était rejetée à une majorité simple, n'obligeant pas constitutionnellement le gouvernement à se retirer, mais entraînant le rejet d'un texte jugé essentiel par le ministre. Le rapporteur général, Paul Coste-Floret reconnut que dans cette hypothèse il appartiendrait au gouvernement d'apprécier la situation créée quant à son maintien au pouvoir.

¹⁴³⁵ Guy Mollet devant le Congrès extraordinaire du parti socialiste des 29-30-31 mars 1946, cité par H. Portelli, « Guy Mollet constituant (Assemblées constituantes de 1945-46) », in *Guy Mollet, un camarade en République*, Presses universitaires de Lille, 1987, p. 328.

¹⁴³⁶ Le texte initialement examiné en Commission de la Constitution, le 27 mars 1946, prévoyait même un délai de deux jours. Ce qui démontre, à travers l'importance de ce délai susceptible de ralentir considérablement les travaux parlementaires, que les socialistes entendaient bien que le Gouvernement fasse de la question de confiance un usage exceptionnel.

¹⁴³⁷ Séance du 27 mars 1946, Compte-rendu, p. 602.

b – Les irrecevabilités financières

En 1882, Léon Gambetta président du Conseil avait tenté d'introduire dans les lois constitutionnelles de 1875 le principe d'un monopole gouvernemental en matière d'ouverture des crédits. Devant l'hostilité des membres du conseil des ministres¹⁴³⁸, il avait renoncé à cette disposition, avant que le projet de révision ne fût, lui-même, rejeté dans son ensemble par la Chambre le 26 janvier 1882. Plusieurs propositions défendues par les tenants de la *Réforme parlementaire*, reprirent par la suite l'esprit de la réforme proposée par Gambetta. C'était le cas de la proposition de loi Boudenoot du 11 février 1896 qui préconisait qu'« aucune motion tendant à imposer une nouvelle charge budgétaire sera examinée que si elle était appuyée par le gouvernement », disposition reprise dans la proposition de résolution Graux de réforme du Règlement de la Chambre des députés, le 23 juin 1898. C'était sur le terrain règlementaire que les initiatives destinées à encadrer les pouvoirs des députés en matière de dépenses avaient abouti. Le 16 mars 1900, la Chambre des députés adopta une proposition de résolution déposée par André Berthelot disposant : « Aucune proposition tendant à des augmentations de traitement, d'indemnités ou de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget ». Le droit d'amendement des députés restait libre en matière de recettes. Limitée, la proposition Berthelot n'en fut pas moins contestée au cours des débats par ses adversaires comme étant inconstitutionnelle¹⁴³⁹. Le 4 mars 1902, André Berthelot proposa de compléter la résolution du 16 mars 1900, devenue l'article 51 bis du Règlement de la Chambre, par de nouvelles dispositions encore plus contraignantes aux termes desquelles : « Aucune proposition tendant à une augmentation de dépenses ne peut être mise aux voix sans qu'une économie de chiffre au moins égal, ait été simultanément proposée et préalablement adoptée par la Chambre ». La proposition de résolution fut, cette fois, écartée par la Chambre¹⁴⁴⁰.

La résolution du 27 mai 1920 avait inséré dans le Règlement de la Chambre des députés un article 86 nouveau disposant que tout amendement réduisant une recette ou

¹⁴³⁸ J.-M. Mayeur, *Léon Gambetta, la patrie et la République*, Fayard, 2008, p. 392.

¹⁴³⁹ A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, op. cit., p. 1016.

¹⁴⁴⁰ *Ibid.*, p. 1016.

prévoyant une dépense nouvelle ou l'augmentation d'une dépense existante, pourrait être disjointe de droit, à la demande du gouvernement, de la commission des finances ou de la commission compétente au fond. L'amendement était alors renvoyé à l'examen de la commission des finances. Joseph Barthélemy et Paul Duez soulignent que l'utilisation régulière que fit Raymond Poincaré de cette disposition ne manquait pas soulever les protestations des députés « contre sa rigueur »¹⁴⁴¹. En 1934, alors qu'André Tardieu et Paul Reynaud proposaient de réserver au gouvernement, dans la constitution, le monopole des dépenses, la commission Marchandau retint une solution transactionnelle aux termes de laquelle les lois augmentant les dépenses ou diminuant les ressources de l'État ne pourraient être promulguées que si, en contrepartie, des ressources équivalentes étaient votées dans le même texte. L'abandon de la réforme de l'État entraîna celui de la solution adoptée par la commission Marchandau.

La question de la limitation des prérogatives financières des parlementaires ne pouvait pas manquer d'être soulevée dans les débats constitutifs de 1946. Dans un premier temps, le Projet du 19 avril 1946 se résumait à préciser dans son article 69 : « L'Assemblée nationale vote le budget. Ses membres possèdent l'initiative des dépenses ». La deuxième Assemblée Constituante devait aller beaucoup plus loin. À l'initiative du député Indépendant Pierre Courant, on ajouta à l'ancien article 69, devenu article 17 du projet de Constitution, les dispositions suivantes : « Toutefois, aucune proposition tendant à augmenter les dépenses nouvelles ne pourra être présentée lors de la discussion du budget, des crédits prévisionnels et supplémentaires ». En Commission, l'amendement Courant avait été initialement rejeté. Au cours des débats, son auteur avait clairement indiqué les motivations de son amendement : il s'agissait de suspendre l'exercice du droit d'initiative en matière financière « afin d'accélérer le vote des lois de finances »¹⁴⁴², et donc par conséquent de protéger les projets financiers présentés par le gouvernement. À la suggestion du président de la Commission d'insérer plutôt ces dispositions dans le futur Règlement de l'Assemblée nationale que dans la Constitution, Pierre Courant avait répondu en insistant sur la primauté du texte constitutionnel : « Si nous n'insérons pas cette

¹⁴⁴¹ J. Barthélemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 807.

¹⁴⁴² Compte-rendu, commission de la Constitution, p. 358.

disposition dans notre texte, il sera toujours possible à un député de s'opposer à son insertion dans le Règlement comme contraire à la constitution »¹⁴⁴³. L'amendement Courant fut rejeté in extremis par la Commission, les suffrages de ses membres s'étant répartis à égalité pour son adoption ou son rejet.

Toutefois, à l'insistance d'Édouard Herriot et des radicaux et à l'issue des concertations conduites par le président de l'Assemblée nationale Vincent Auriol pour aboutir à l'adoption d'un texte de compromis, l'amendement Courant fut introduit, en définitive, dans le projet de Constitution par un vote en séance publique, le 12 septembre. Malgré les objurgations de Paul Reynaud, l'Assemblée constituante refusa expressément d'aller plus loin dans la limitation des pouvoirs financiers des députés. Dans la continuité de ses propositions faites dans l'entre-deux-guerres, l'ancien président du Conseil défendit, en effet, un amendement visant à inscrire dans la Constitution qu'« aucune aggravation des dépenses publiques ne peut être proposée par voie d'amendement ou d'article additionnel »¹⁴⁴⁴. Il s'agissait, dans son esprit, de supprimer « l'amendement de surenchère »¹⁴⁴⁵, ce que ne permettraient pas, selon lui, d'éventuelles limitations introduites seulement dans le futur Règlement de l'Assemblée nationale, à l'instar de la résolution Berthelot en 1900. L'amendement Reynaud fut repoussé par 430 voix contre 120. Le Président de la Commission de la Constitution, André Philip, s'y opposa en séance au motif qu'il aboutirait « à supprimer complètement toute possibilité d'amendement de l'Assemblée à un texte proposé par le Gouvernement », en insistant sur le fait que l'amendement Courant constituait déjà « un progrès considérable par rapport à ce qui existait au lendemain de l'autre guerre »¹⁴⁴⁶. Comme pour la question de confiance, l'Assemblée Constituante introduisait ici dans la future Constitution une disposition relativement favorable au Gouvernement. Toutefois, la possibilité pour les députés de proposer les dépenses, à travers d'autres textes de loi que les textes budgétaires, restait entière, ainsi que Paul Reynaud l'avait dénoncé dans l'hémicycle¹⁴⁴⁷.

¹⁴⁴³ *Ibid.*, p. 358..

¹⁴⁴⁴ *Journal Officiel*, Débats de l'Assemblée Constituante, séance du 11 septembre 1946, p. 3652.

¹⁴⁴⁵ *Ibid.*, p. 3652

¹⁴⁴⁶ *Ibid.*, p. 3656.

¹⁴⁴⁷ *Ibid.*, p. 3652.

B – Une rationalisation arbitrale du parlementarisme dans le texte constitutionnel

Ce sont principalement les députés républicains populaires qui portèrent au cours des débats des deux Assemblées Constituantes la conception d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme, exercée pour partie par le président de la République, déjà préconisée dans le projet de François de Menthon. Dès le 18 décembre 1945, en commission, Paul Coste-Floret¹⁴⁴⁸ exposa la conception des républicains populaires de la fonction présidentielle et des missions du Président de la République considéré comme « l'incarnation de la permanence de l'État et un arbitre des partis »¹⁴⁴⁹. Ils préconisaient, ainsi, que le chef de l'État soit élu par un collège électoral élargi, qu'il lui revienne de désigner le président du Conseil, qu'il préside le conseil des ministres, ainsi que les conseils supérieurs de la magistrature, de la population et de la défense nationale. Ils demandaient également que le chef de l'État possède le droit de grâce. Paul Coste-Floret réclama, en outre, que le Président de la République « comme gardien de la constitution préside en outre la cour suprême chargé d'examiner la constitutionnalité des lois »¹⁴⁵⁰. En séance publique, après le rejet de leurs propositions en commission, François de Menthon et Paul Coste-Floret insistèrent, tout autant, sur l'importance d'attribuer au « Président de la République, qui incarne la permanence de l'État [...] les pouvoirs nécessaires pour assurer cette permanence et cette continuité »¹⁴⁵¹. Comme en commission, la majorité socialo-communiste repoussa la plupart des dispositions proposées par le MRP. Ce fut, en définitive, une des motivations principales pour laquelle les députés républicains populaires votèrent contre le projet constitutionnel adopté le 19 avril 1946 par l'Assemblée Constituante, et le MRP appela à voter non au référendum du 5 mai.

Après le référendum du 5 mai, les débats de la deuxième Assemblée Constituante débouchèrent sur quelques avancées en faveur des prérogatives présidentielles obtenues grâce aux députés républicains populaires. Ces derniers

¹⁴⁴⁸ François de Menthon désigné par le gouvernement français comme Procureur au procès de Nuremberg étant absent ce jour-là.

¹⁴⁴⁹ Première Assemblée Constituante, Compte-rendu de la Commission de la Constitution, p. 119.

¹⁴⁵⁰ Première Assemblée Constituante, Compte-rendu de la Commission de la Constitution, p. 121.

¹⁴⁵¹ Intervention de Paul Coste-Floret, Assemblée nationale constituante, *Journal Officiel*, Débats, 9 Avril 1946, p. 1638.

avaient fait du renforcement des prérogatives du président de la République, inscrit dans la proposition de loi constitutionnelle déposée par leurs soins le 4 juin, une de leurs principales demandes. Au fil des débats, et leurs collègues socialistes étant soucieux d'aboutir à un texte de compromis, ils obtinrent quelques avancées répondant à leurs demandes, notamment sur la désignation par le président de la République d'un candidat pressenti à la présidence du Conseil, sur la création d'un Comité constitutionnel présidé par le chef de l'État, sur le rétablissement du droit de grâce exercé par le Président ou sur la faculté pour ce dernier de pouvoir demander une nouvelle lecture d'un texte de loi adopté par le Parlement avant sa promulgation. Le MRP appela donc à voter en faveur du projet constitutionnel du 29 septembre 1946 finalement approuvé à une faible majorité des électeurs au référendum du 13 octobre. Pour autant, les dispositions relatives à une rationalisation arbitrale du parlementarisme dans la Constitution du 27 octobre 1946, restèrent extrêmement limitées par rapport aux conceptions portées dans le projet de François de Menthon, pour la plupart écartées (1) ou repris seulement partiellement (2).

1 – Les éléments de la rationalisation arbitrale du parlementarisme écartés par les Assemblées Constituantes

Parmi les éléments correspondant à une rationalisation arbitrale du parlementarisme renvoyant aux réflexions et propositions des républicains populaire, en particulier à celles de François de Menthon, plusieurs d'entre n'ont pas été soulevé (a) ou ont été écarté (b) à l'occasion des débats constituants.

a – Les éléments du projet de François de Menthon non défendus : la révocation du Président du Conseil par le chef de l'État et le référendum d'arbitrage

Deux dispositions attribuant des pouvoirs importants au Président de la République, la faculté de révoquer le Président du Conseil et le droit d'ouverture d'un référendum, inscrites dans le projet approuvé par le conseil national du MRP en août

1945, ne furent pas réellement défendues par les députés républicains populaires lors des travaux des Assemblées Constituantes.

La question de donner au Président du Conseil la faculté de pouvoir révoquer le Président du Conseil ne fut pas abordé dans les travaux des Assemblées Constituantes. Dans le contexte de l'époque, il n'était pas envisageable de donner au Président de la République un pouvoir qui lui était dénié depuis la crise du 16 mai 1877. La possibilité de donner au chef de l'État la possibilité de convoquer un référendum pour trancher un conflit entre l'assemblée et le gouvernement ne fut pas davantage évoquée. La première Assemblée Constituante écarta très tôt, dès décembre 1945, le principe du référendum pour toute autre question que les textes constitutionnels. En outre, même si François de Menthon avait suggéré, en août 1945, d'attribuer au président de la République « le droit d'ouverture d'un référendum », soumis à l'avis conforme d'un « Conseil Politique, pour trancher un conflit entre les pouvoirs, les députés républicains populaires défendirent très modérément¹⁴⁵², à l'instar de Paul Coste-Floret, le principe d'un recours au référendum en dehors des questions constitutionnelles.

b – Les éléments du projet de François de Menthon rejetés par les Assemblées Constituantes : l'élargissement du collège électoral du Président de la République et le droit de dissolution exercé par le chef de l'État

Dans le cadre des travaux des deux Assemblées Constituante, les députés républicains défendirent, sans succès, deux dispositions inscrites dans le projet de François de Menthon : l'élection du Président de la République par un collège électoral élargi à des représentants des collectivités territoriales et à des représentants des territoires de l'Union française ; le droit de dissolution exercé par le chef de l'État.

À la première Assemblée Constituante, les députés républicains populaires réclamèrent la mise en place d'un collège élargi, allant bien au-delà des seuls parlementaires, pour élire le président de la République. Afin de donner « une pleine autorité » à ce dernier, ils proposaient que soient adjoints aux membres de l'Assemblée « d'autres électeurs en nombre sensiblement égal. Ce seraient des délégués des conseils

¹⁴⁵² Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la 1^{re} Assemblée Constituante, p. 23-26.

généraux et les maires des grandes villes », afin de garantir « la représentation des campagnes et des villes », voire même des « représentants des territoires coloniaux »¹⁴⁵³. La majorité socialo-communiste s'opposa aussi bien en commission qu'en séance publique à toute extension du collège parlementaire pour l'élection du président de la République. À la seconde Assemblée Constituante, les députés républicains populaires n'obtinrent pas plus de succès en demandant que ce collège électoral, qui comprendrait désormais les députés et les conseillers de la République soit élargi aux membres de l'Assemblée de l'Union Française.

À plusieurs reprises, également, dans les débats de la première Assemblée Constituante, les députés républicains populaires défendirent le principe de l'attribution au Président de la République du droit de dissolution. Ainsi, firent-ils examiner en séance publique, le 17 avril, un amendement aux termes duquel : « si une crise ministérielle survient dans les conditions prévues aux articles 79 et 80, le président de la République peut, par décret rendu en conseil des ministres, dissoudre l'Assemblée nationale ». Pendant les débats, l'orateur républicain populaire, Henri Bourdet, contesta les dispositions adoptées par la Commission qui aboutiraient, selon lui, à rendre la dissolution inapplicable en pratique. Il souligna que le seul moyen de rendre « effectif » ce droit de dissolution de lui « donner sa pleine valeur, et toute son efficacité [...] absolument indispensable au bon fonctionnement du régime parlementaire », consisterait à permettre au chef de l'État de mettre en action ce « rouage essentiel d'un régime démocratique »¹⁴⁵⁴. Clairement, les députés républicains populaires ne souhaitaient pas mettre en place un droit de dissolution confié directement au Président du Conseil. Il devait revenir, en ultime ressort, au chef de l'État d'en appeler au peuple souverain pour arbitrer un différend entre les pouvoirs exécutif et législatif. En commission, Henri Bouret avait d'ailleurs déjà indiqué que « c'est sur l'initiative du président de la République, et sur avis du conseil des ministres, que le groupe du MRP voudrait que la dissolution pût être prononcée. Le droit de dissolution lui paraît un moyen de résoudre les crises politiques et de combler le retard possible entre l'état de l'opinion et la composition de l'assemblée »¹⁴⁵⁵.

¹⁴⁵³ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la 1^{re} Assemblée Constituante, p. 119.

¹⁴⁵⁴ 2^e séance du 17 avril 1946, *JO* des débats, p. 1971.

¹⁴⁵⁵ Compte-rendu de la Commission, séance du mercredi 17 avril 1946, p. 760.

À la deuxième Assemblée Constituante, les députés républicains populaires défendirent, une nouvelle fois, par la voix du rapporteur général de la Commission, Paul Coste-Floret, un amendement visant à « donner au président de la République le droit, par décret en conseil des ministres, sur la proposition du président du conseil, de dissoudre l'Assemblée nationale à toute époque, en cas de crise »¹⁴⁵⁶. Les commissaires socialistes exprimèrent à nouveau leur refus de « conférer au gouvernement le droit de dissoudre l'assemblée en toutes circonstances »¹⁴⁵⁷. En définitive, la Commission se partagea entre 21 voix pour et 21 voix contre et la proposition du MRP ne fut pas acceptée.

2 – Les éléments de la rationalisation arbitrale du parlementarisme partiellement repris dans la Constitution du 27 octobre 1946

Pour permettre l'aboutissement du compromis indispensable entre les gauches et le MRP, certaines propositions des républicains populaires relative à la mise en œuvre d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme furent reprises dans le projet adopté par la seconde Assemblée constituante et soumis à référendum (a), une ambiguïté demeurant sur la question de la désignation du président du Conseil par le chef de l'Etat (b).

a – Les éléments du projet de François de Menthon repris dans le texte constitutionnel : la mise en place d'un Comité constitutionnel et la promulgation des lois par le président de la République

Le projet de François de Menthon prévoyait la mise en place d'un Conseil politique, présidé par le chef de l'État, qui exercerait, notamment, un véritable contrôle de constitutionnalité.

¹⁴⁵⁶ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la 2^e Assemblée nationale Constituante, séance du 5 juillet 1946, p. 68.

¹⁴⁵⁷ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la 2^e Assemblée nationale Constituante, séance du 5 juillet 1946, p. 70.

Au cours de sa séance du 19 décembre 1945, la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, approuva, d'abord, sur la proposition d'André Philip, soutenue par François de Menthon, le « principe du contrôle de constitutionnalité par référendum populaire »¹⁴⁵⁸. Car, pour ce dernier, le contrôle de constitutionnalité « ne saurait être le fait que du peuple souverain »¹⁴⁵⁹. Le « référendum populaire » aurait « lieu à la suite d'un avis conforme donnée par une commission juridique », commission « élue par l'assemblée suivant la règle de la représentation proportionnelle, parmi des personnes choisies hors de son sein, en raison de leur qualification juridique ». « L'avis de la commission juridique (pourrait) être demandé soit par le Président de la République, soit par un tiers des membres de l'assemblée »¹⁴⁶⁰. La Commission avait également décidé qu'« après l'avis de la commission juridique, l'assemblée [aurait] le choix entre deux attitudes, ou bien elle modifie(ra)it son texte, ou bien elle le confirme[rait] et la procédure du référendum (serait) enclenchée »¹⁴⁶¹. Si le peuple souverain décidait de maintenir le texte de l'assemblée, il y aurait de facto, selon André Philip, « modification de la loi constitutionnelle »¹⁴⁶². Pourtant, par la suite, au cours de sa séance du 29 mars 1946, sous l'impulsion de Guy Mollet qui avait remplacé André Philip, appelé au gouvernement le 30 janvier, à la tête de la Commission de la Constitution, la majorité socialo-communiste imposa de renoncer au dispositif de contrôle de constitutionnalité adopté au mois de décembre précédent¹⁴⁶³. Cet abandon de l'idée d'un contrôle de constitutionnalité fut confirmé en séance publique le 18 avril.

À la deuxième Assemblée Constituante, les députés républicains populaires obtinrent de revenir très largement au dispositif adopté par le 19 décembre 1945 à la première Assemblée Constituante¹⁴⁶⁴. Un Comité constitutionnel serait en charge d'examiner si les lois votées par l'Assemblée nationale, dont il serait saisi, supposaient

¹⁴⁵⁸ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, p. 141.

¹⁴⁵⁹ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, p. 133.

¹⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 141.

¹⁴⁶¹ *Ibid.*, p. 142.

¹⁴⁶² *Ibid.*, p. 142.

¹⁴⁶³ Voir Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, p. 618 et s.

¹⁴⁶⁴ Voir Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la deuxième Assemblée Constituante, p. 103 et s.

une révision de la Constitution. Si le Comité en décidait ainsi, la loi en cause serait renvoyée à l'Assemblée nationale pour une nouvelle délibération. Si l'Assemblée nationale maintenait son premier vote, la loi en cause ne pourrait pas être promulguée avant que la Constitution n'ait été révisée dans les formes prévues. Le Président de la République en charge de présider ce Comité constitutionnel, serait avec le Président du Conseil de la République, une autorité de co-saisine. Le dispositif adopté par la Commission fut confirmé en séance publique le 17 septembre 1946. Le dispositif figurant au Titre IX de la Constitution du 27 octobre 1946 correspondait assez largement au projet de François de Menthon. Il en différait cependant sur la composition des membres du Comité constitutionnel et, surtout, alors que François de Menthon confiait au Président de la République l'initiative de convoquer, après un avis du Conseil politique, un référendum pour trancher la question, les procédures inscrites à l'article 90 de la Constitution du 27 octobre 1946 laissaient à l'Assemblée nationale la possibilité d'écarter le recours au référendum pour réviser la Constitution.

Aux termes de l'article 36 du texte constitutionnel adopté, il reviendrait aussi au président de la République de promulguer les lois. Les débats au sein de la deuxième Assemblée Constituante furent l'occasion de reprendre une disposition figurant à l'article 7 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, qui donnait au Président de la République le pouvoir, dans le délai fixé pour la promulgation d'une loi, de « demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée ». Cette disposition n'a jamais été mise en œuvre sous la III^e République. En adoptant les amendements déposés le député Indépendant Joseph Delachenal et les députés radicaux Paul Bastid et Michel Tony-Réville, soutenus par les députés républicains populaires, la Commission de la Constitution rétablit, malgré l'opposition des socialistes, le pouvoir pour le chef de l'État de demander une nouvelle délibération des lois adoptées. En séance publique, le 12 septembre 1946, Pierre Cot et plusieurs députés essayèrent de faire supprimer cette disposition au motif qu'elle constituait un véritable « droit de veto »¹⁴⁶⁵ attribué au Président de la République. Cependant, en définitive, le rapporteur général, Paul Coste-Floret obtint de l'Assemblée le maintien de cette disposition, qui contribuerait à permettre au Président

¹⁴⁶⁵ *Journal Officiel*, Débats, 2^e séance du 12 septembre 1946, p. 3701.

de la République d'exercer son rôle d'« arbitre souverain et indépendant des partis »¹⁴⁶⁶ et qui figurera à l'article 36 de la Constitution du 27 octobre 1946.

La question de savoir si le chef de l'État devait présider le conseil des ministres fut, aussi, l'objet de longs débats au sein de la première Assemblée Constituante. La Commission de la Constitution avait d'abord répondu par la négative par 24 voix contre 18, le président devant se contenter d'assister au Conseil des ministres. Cependant, de nouveaux débats en commission aboutirent à restituer au chef de l'État la présidence du conseil des ministres, qui ne lui fut pas contestée dans la suite des débats constitutionnels.

b – Une ambiguïté : La question de la désignation du président du Conseil par le chef de l'État

Dans son rapport au nom de la Commission de la Constitution de la deuxième Assemblée Constituante, le rapporteur général, le député MRP, Paul Coste-Floret devait s'attacher à justifier le compromis passé entre les socialistes et les républicains populaires sur la procédure de désignation du président du Conseil. Selon lui, « le projet adopté par la Commission ménage les avantages du système de désignation du président du Conseil par le président de la République et ceux de son élection par l'Assemblée nationale en évitant les inconvénients de l'un et de l'autre. La Commission a pensé que le choix du président du Conseil par le président de la République assure son indépendance totale vis-à-vis des partis tandis que son investiture par le vote de confiance empêche les choix arbitraires du président de la République et donne au président du Conseil au moment où il forme son cabinet, toute l'autorité nécessaire à l'accomplissement de cette haute mission »¹⁴⁶⁷. En séance, en réponse aux critiques des radicaux pour qui la solution proposée n'était en définitive qu'une modification « en apparence » par rapport au Projet du 19 avril, le droit attribué au président de la République n'étant qu'un « un simple droit de présentation [... pouvant] être tenu en

¹⁴⁶⁶ *Ibid.*, p. 3700.

¹⁴⁶⁷ Rapport de Paul Coste-Floret sur le projet de Constitution du 5 mai 1946, cité par la revue *Pouvoirs*, « La IV^e République », n° 76, 1996, p. 16-17.

échec par un vote de l'Assemblée »¹⁴⁶⁸, le rapporteur général définit, une nouvelle fois, le compromis retenu : « Le président de la République désigne ; l'Assemblée nationale accorde sa confiance »¹⁴⁶⁹. C'était d'ailleurs la procédure proposée dans le projet de François de Menthon.

En réalité, la marge de manœuvre du pouvoir présidentiel de désignation mis en avant par Paul Coste-Floret semblait être beaucoup plus réduite que ce dernier n'avait tenté de le démontrer. En droit, il revenait toujours à l'Assemblée nationale de se prononcer sur le président du Conseil même si c'est un candidat unique qui lui était proposé par le chef de l'État, et non plus une liste de candidats. Tout dépendrait de la pratique, en fonction de la situation politique et parlementaire du moment.

Pour les socialistes, le contrat de gouvernement passé préalablement par les partis aurait assez de force pour imposer au président de la République de désigner le candidat choisi par les partis constituant la majorité. En ce sens, en décembre 1945, Léon Blum qualifiait de « pure formalité »¹⁴⁷⁰ l'intervention du président de la République, dans l'hypothèse où une majorité « nettement délimitée », conduite par un « chef reconnu », sortirait de la consultation électorale. Les précédents des nominations d'Émile Combes en 1902 et de Léon Blum en 1936 à la présidence du Conseil, pour lesquels la marge de manœuvre des présidents Émile Loubet et Albert Lebrun avait été extrêmement faible, venaient à l'appui de cette conception. En outre, les choix constitutionnels des socialistes étaient fortement influencés par le contexte politique de relative stabilité gouvernementale liée au tripartisme. Dans leur esprit, la capacité des partis à bâtir, dans l'avenir, des coalitions gouvernementales solides semblaient acquises. Aussi, le président de la République ne serait appelé, en définitive qu'à proposer au vote de l'Assemblée nationale un candidat à la présidence du Conseil à deux ou trois reprises, au maximum, au cours de la législature. Les républicains populaires étaient davantage conscients que la situation politique pourrait devenir plus instable à l'avenir. Dès les travaux de la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, en défendant le principe de la désignation du président du Conseil par le chef de l'État, François de Menthon avait souligné qu'avec le scrutin

¹⁴⁶⁸ Paul Bastid, séance du 5 septembre 1946, *Journal Officiel*, Débats, p. 3528.

¹⁴⁶⁹ Séance du 5 septembre 1946, *Journal Officiel des Débats*, p. 3529.

¹⁴⁷⁰ L. Blum, « Une survivance monarchique », *Le Populaire*, 12 décembre 1945. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

proportionnel, « il n'y aura peut-être plus de majorité, et dans cette éventualité, il n'est pas possible de faire désigner le président du Conseil par l'Assemblée »¹⁴⁷¹. En Commission, Paul Coste-Floret devait intervenir dans le même sens : « Du moment que le peuple lui-même n'est pas appelé à choisir le chef de l'exécutif mais que ce rôle est dévolu à un délégataire, on peut hésiter entre l'assemblée et le président de la République. Or, avec la représentation proportionnelle, les régimes de majorité sont rares. : Le président de la République est un arbitre »¹⁴⁷².

En définitive, malgré la conviction de Paul Coste-Floret que la Constitution donnait au président de la République des prérogatives essentielles¹⁴⁷³ pour exercer ce rôle d'« arbitre entre les partis », le chef de l'État paraissait cependant largement dépourvu des moyens réels d'exercer activement cet arbitrage et, en conséquence, une véritable rationalisation « par en haut » du régime parlementaire de la IV^e République. D'ailleurs, quelques jours après le référendum du 13 octobre 1946 ayant approuvé le projet de la deuxième Assemblée Constituante et avant même la promulgation de ce texte, le MRP demandait déjà que l'on réfléchisse à « quatre modifications essentielles à la Constitution »¹⁴⁷⁴ sur l'augmentation des prérogatives du président de la République, sur la modification de son mode d'élection, sur le système de la dissolution et sur la réglementation de l'initiative des dépenses publiques.

Section 2 – Les rationalisations du parlementarisme mises en œuvre sous la IV^e République

Privilegiée par les constituants de 1946, la rationalisation camérale du parlementarisme allait, dans sa mise en œuvre, se révéler décevante dans sa mise en œuvre au regard des espoirs placés en elle depuis plusieurs décennies (§1). La rationalisation camérale majoritaire ne devait pas permettre de remédier, au contraire,

¹⁴⁷¹ Séance du 12 décembre 1945, Compte-rendu de la Commission de la Constitution, p. 84.

¹⁴⁷² Séance du 12 décembre 1945, Compte-rendu de la Commission de la Constitution, p. 85.

¹⁴⁷³ Dans son rapport, Paul Coste-Floret détaille la liste de ces prérogatives : la présidence du Conseil des ministres, le choix du président du Conseil, la possibilité de saisir le nouveau Comité constitutionnel du problème de savoir si une loi votée par le Parlement suppose ou non une révision de la Constitution, le droit de dissoudre l'Assemblée nationale en Conseil des ministres.

¹⁴⁷⁴ P. Latamendia, *Le Mouvement Républicain Populaire (MRP), histoire d'un grand parti français*, Beauchesne, 1995, p. 333.

à l'instabilité ministérielle prégnante sous la République précédente. Littéralement placé sous surveillance en 1946, le pouvoir exécutif, pour sa part, devait tirer le meilleur parti possible des outils afférents à la rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme. Rejetée clairement par une partie des constituants, l'idée d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme, exercé au niveau présidentiel, devait, toutefois, se concrétiser, au moins partiellement, pour essayer de corriger les dysfonctionnements du régime (§2).

§ 1 – La mise en œuvre contrariée de la rationalisation camérale du parlementarisme sous la IV^e République

La mise en œuvre de la Constitution du 27 octobre 1946 devait surtout être marquée par l'échec en pratique de la rationalisation camérale majoritaire à réguler le fonctionnement du parlementarisme de la IV^e République, tant du point de vue de la désignation du président du Conseil que de celui des mécanismes destinés à garantir la stabilité gouvernementale (A). Progressivement, le pouvoir exécutif devait tirer partie de plusieurs des dispositifs inscrits dans la Constitution permettant à une véritable rationalisation ministérielle du parlementarisme de se déployer à son profit pour guider les travaux parlementaires (B). Enfin, l'outil de la rationalisation délibérative du parlementarisme qui avait joué à plein à la fin de la III^e République, fut à nouveau utilisé par le nouveau régime pour essayer de remédier à ses dysfonctionnements (C).

A – L'échec en pratique de la rationalisation camérale majoritaire

Inspirée par la doctrine constitutionnelle des socialistes, la rationalisation camérale introduite dans le texte constitutionnel de 1946 l'avait été dans un contexte politique particulier, celui du tripartisme, et, pendant quelques temps, le fonctionnement de la République des partis avait semblé donner satisfaction à ses

partisans »¹⁴⁷⁵. La rupture du tripartisme au printemps 1947 modifia en profondeur le cadre partisan et parlementaire dans lequel les nouvelles institutions auraient à s'appliquer. « À la courte « République des partis » succéd[a] la « République des députés » », caractérisée par « la très grande fragmentation, voire l'atomisation des opinions, des groupes et des intérêts »¹⁴⁷⁶. À la majorité parlementaire de 1946-47¹⁴⁷⁷, fabriquée hors de l'enceinte des assemblées par les accords partisans, venait se substituer une majorité issue de la délibération parlementaire, comme sous la III^e République, une majorité fluctuante selon les sujets en cause.

La majorité parlementaire sous la IV^e République devait être, de façon quasi-récurrente, une majorité tronquée, hétérogène e même transformiste. Une majorité tronquée : car elle n'était qu'une majorité de seconde main, devant être construite à l'intérieur même de la majorité formée par les partis constitutionnels, ceux qui ne contestaient pas les institutions mises en place. « Pendant dix ans l'Assemblée nationale siège[a] aux deux tiers. Tout président du Conseil qui sollicitait l'investiture devait tenir compte d'une véritable « opposition institutionnelle » qui, quel que soit son programme, lui refusait ses suffrages. La coalition négative des communistes, du RPF et de l'extrême droite parlementaire (ou considérée comme telle) représentait 150 à 200 suffrages (le tiers des effectifs de l'Assemblée) »¹⁴⁷⁸. Une majorité également hétérogène, car elle n'était pas construite, comme l'espéraient les constituants de 1946, sous la base d'un accord préalable entre les partis et d'une « plate-forme gouvernementale, mais [à travers] une série de compromis sur des bases négatives »¹⁴⁷⁹. Elle associait des partis qui « ne collaboraient entre eux qu'à contrecœur [... espérant] en permanence qu'un changement dans les alliances conclues leur permettrait d'obtenir

¹⁴⁷⁵ « Il n'y a plus d'incertitude politique qui tienne aux mouvements propres du Parlement. En commission ou en séance publique, chaque député applique les directives de son parti » notait François Goguel, « Une nouvelle coutume parlementaire », *Esprit*, n° 118, janvier 1946, p. 135.

¹⁴⁷⁶ E. Duhamel, *Histoire politique de la IV^e République*, Éditions La Découverte, 2000, p. 84.

¹⁴⁷⁷ « L'Assemblée nationale de 1947 ressemble beaucoup plus à un congrès diplomatique qu'à la Chambre des députés, sa devancière. Le Parlement reste un théâtre et remplit ainsi sa fonction publicitaire ; mais l'impromptu y cède la place au texte écrit et répété ailleurs », J. Théry, *Le gouvernement de la IV^e République*, LGDJ, 1949, p. 140-141.

¹⁴⁷⁸ B. Lefort, « Les partis et les groupes sous la IV^e République », *La IV^e République*, Revue *Pouvoirs* n° 76, 1996, p. 62-63.

¹⁴⁷⁹ *Ibid.*, p. 63.

plus de portefeuilles ou plus d'influence »¹⁴⁸⁰. Les partis et les groupes-charnières, dont dépendait la survie des gouvernements étaient, ainsi, sur-représentés en leur sein.

Une majorité, enfin, proprement transformiste, car « un même président du Conseil a pu avoir le soutien de majorités très différentes ; le deuxième gouvernement Pleven, après les élections de 1951, a dû ainsi louvoyer entre une majorité de droite, y compris le RPF, favorable à l'enseignement privé et qui a voté les lois Marie et Barangé, une majorité du centre pro-européenne qui a ratifié le plan Schuman contre les voix du PCF et du RPF et même une majorité contre nature, gauche plus RPF qui a voté l'échelle mobile des salaires contre l'avis du Gouvernement »¹⁴⁸¹. Plus largement, et comme Georges Burdeau l'avait déjà souligné antérieurement : « C'est un fait bien connu que les Parlements modernes recèlent non pas une, mais deux ou trois majorités éventuelles »¹⁴⁸². La deuxième législature de la IV^e République en constitua un exemple flagrant et même « caricaturale, puisqu'on la voit passer de gouvernements de centre gauche (Pleven, puis Edgar Faure) à des gouvernements de centre droit (Pinay, R. Mayer, Laniel), pour revenir à un gouvernement Mendès France, nettement axé à gauche, avant de terminer comme elle avait commencé avec un gouvernement Edgar Faure de centre gauche »¹⁴⁸³. Recourir à la notion de majorité pour décrire le fonctionnement du régime s'avère même sujet à caution : « Le terme de majorité est impropre pour la IV^e République et il est préférable d'utiliser celui de coalitions ou de combinaisons parlementaires pour désigner l'ensemble des députés qui soutiennent à un moment donné le gouvernement »¹⁴⁸⁴.

Les mécanismes rationalisateurs mis en place dans la Constitution avaient pour objectif principal de faire du président du Conseil des ministres « le chef de la majorité parlementaire », selon le rapport Coste-Floret. Or, « la clé de l'échec de la IV^e République, c'est que quels que soient les modes de scrutin utilisés, cette majorité parlementaire n'a jamais existé »¹⁴⁸⁵. La substitution du primat de la délibération parlementaire à la notion de contrat majoritaire établi au préalable empêcha ces

¹⁴⁸⁰ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, Librairie Armand Colin, 1971, p. 700.

¹⁴⁸¹ J. Massot, « Le président du Conseil », *La IV^e République*, Revue *Pouvoirs* n° 76, 1996, p. 51.

¹⁴⁸² G. Burdeau, *Les régimes parlementaires dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 163.

¹⁴⁸³ J. Massot, « Le président du Conseil », art. cité, p. 52.

¹⁴⁸⁴ E. Duhamel, *Histoire politique de la IV^e République*, *op. cit.*, p. 84.

¹⁴⁸⁵ J. Massot, « Le président du Conseil », art. cité, p. 51.

mécanismes d'exercer la fonction de corset juridique pour laquelle ils avaient été conçus. Loin d'ordonner la délibération parlementaire, les règles relatives à l'investiture du président du Conseil (1) ou à la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle (2) et du droit de dissolution (3), initialement conçues pour établir et maintenir le contrat majoritaire, devaient, même, en compliquer le jeu.

1 – L'échec du mécanisme de l'investiture personnelle du président du Conseil à permettre l'émergence d'une majorité gouvernementale solide

En dépit des espoirs initiaux des constituants, les mécanismes relatifs à l'investiture personnelle du président du Conseil à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale montrèrent rapidement leurs limites (a), malgré les effets positifs qu'ils purent avoir en quelques circonstances (b). Aussi firent-ils l'objet d'une révision constitutionnelle en 1954 (c).

a – Les limites de la mise en œuvre de l'article 45 de la Constitution

En pratique, loin de discipliner la procédure de formation des gouvernements, les règles fixées à l'article 45 de la Constitution : l'exigence d'une majorité absolue (i), l'investiture personnelle du président du Conseil (ii), ont surtout abouti, par leur lourdeur, à alimenter, pour partie, une instabilité ministérielle semblable à celle des dernières décennies de la III^e République.

i – L'exigence d'une majorité absolue, un obstacle souvent rédhibitoire

Dans l'esprit des constituants, la règle de la majorité absolue devait consacrer la solidité du contrat passé entre la majorité parlementaire et le chef du gouvernement. En pratique, sa mise en œuvre a surtout contribué, en partie, à affaiblir les conditions

de la désignation d'un président du Conseil et la cohérence initiale des majorités gouvernementales.

Jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1954, vingt-trois candidats pressentis à la présidence du Conseil ont été proposés par le président de la République au vote des députés. Quinze furent bien investis à la majorité constitutionnelle, mais huit autres candidats n'ont pas atteint cette majorité. Parmi ces huit candidats, trois d'entre eux, Léon Blum en 1947, Pierre Mendès France et Georges Bidault en 1953, ont franchi la barre des 300 suffrages favorables et n'ont échoué qu'à quelques voix près. Trois autres, Guy Mollet en 1950, Maurice Petsche en 1951 et Paul Reynaud ont dépassé la barre des 274 suffrages qui permettront à Pierre Pflimlin d'être investi en mai 1958. Deux d'entre eux, enfin, René Mayer en 1951 et André Marie en 1953, ont dépassé la barre des 240 suffrages qui permettront à Maurice Bourgès-Maunoury d'être investi en mai 1957. Certes, d'autres candidats pressentis investis, pour leur part, à la majorité constitutionnelle, tels Jules Moch ou René Mayer en 1949, ont été contraints de rapidement renoncer. Pour autant, l'obligation de franchir le seuil de la majorité constitutionnelle semble avoir condamné deux hypothèses gouvernementales au moins, qui paraissaient viables et porteuses de sens au regard de la composition de l'Assemblée nationale et de la situation politique du moment, un ministère Blum en 1947 et un ministère Bidault en 1953¹⁴⁸⁶.

Au sein d'un système politique caractérisé par un multipartisme éclaté du fait du scrutin proportionnel et marqué par le poids des oppositions institutionnelles, la règle de la majorité absolue imposait systématiquement la construction de majorités plus ou moins artificielles, « suppos[ant] toujours l'adhésion à un noyau de groupes principaux d'un certain nombre d'éléments marginaux en guise d'appoint »¹⁴⁸⁷. Les tensions internes propres à ces majorités hétéroclites ne manquèrent pas régulièrement de provoquer la dislocation du gouvernement, comme fut le cas avec le gouvernement d'André Marie en août 1948, le premier ministère Queuille en octobre 1949 ou le ministère Pinay en décembre 1952. En ayant « pour effet de transformer en votes contraires les simples abstentions et, pratiquement, en permettant à une forte minorité,

¹⁴⁸⁶ Le premier aurait marqué l'établissement de la Troisième force. En ce qui concerne le second, relevons que Georges Bidault ministre des Affaires étrangères sera un des piliers du ministère Laniel.

¹⁴⁸⁷ Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruylant, Bruxelles, 1988, p. 22.

contre le désir de la majorité simple, de s'opposer à l'investiture »¹⁴⁸⁸, la règle de la majorité absolue permettait aussi d'écartier plus facilement les personnalités fortes de la direction du gouvernement. « Après que des personnalités de premier plan avaient successivement échoué, on se rabattait sur une personnalité certes respectable, estimable, appréciée pour certaines qualités par tous les membres de l'Assemblée, mais sans grand relief, de sorte que cette personnalité ne faisait ombrage à aucun des éléments de la majorité éventuelle qu'il s'agissait de constituer »¹⁴⁸⁹. Après l'échec de Léon Blum en 1947, et ceux, successifs, de Paul Reynaud, de Pierre Mendès France et de Georges Bidault en 1953, on en vint des solutions de compromis bâtis autour de Robert Schuman, puis de Joseph Laniel, qui recueillirent un nombre de suffrages, 412 pour le premier, 398, pour le second, marquant toute l'ambiguïté du choix retenu.

ii – La règle de l'investiture personnelle du président du Conseil et la pratique de la double-investiture

En acceptant, le 28 janvier 1947, après son investiture personnelle intervenue le 22 janvier, la discussion d'interpellation concernant la composition de son gouvernement, Paul Ramadier laissa se mettre en place, en marge des dispositions constitutionnelles, la pratique de la double investiture, qui devait contribuer à accroître les difficultés inhérentes à la formation d'un gouvernement au sein d'un système politique éclaté. Pourtant, au cours d'une des ultimes séances de la Commission de la Constitution de la deuxième Assemblée Constituante¹⁴⁹⁰, le 24 septembre 1946, puis en séance le 28 septembre 1946¹⁴⁹¹, avait été supprimé du texte du futur Projet constitutionnel du 30 septembre, le principe qui figurait dans la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 et dans le Projet constitutionnel du 19 avril 1946 de deux votes successifs sur le choix du chef du gouvernement puis sur la composition du Cabinet.

¹⁴⁸⁸ M-H. Fabre, « Un échec constitutionnel : l'investiture du président du conseil des ministres », *RDP*, 1951, p. 189.

¹⁴⁸⁹ F. Goguel, *Les Institutions politiques françaises*, Les cours de droit, 1968, p. 125

¹⁴⁹⁰ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la deuxième Assemblée Constituante, séance du 24 septembre 1946, p. 749.

¹⁴⁹¹ *Journal Officiel*, Débats, p. 4200.

Toutefois, malgré les protestations de Vincent Auriol¹⁴⁹² contre un double vote dont lui-même avait, pourtant, défendu le principe par le passé, en 1942¹⁴⁹³ et en 1945¹⁴⁹⁴, le choix de Paul Ramadier en janvier 1947 d'accepter les interpellations sur la composition de son gouvernement, immédiatement après son investiture personnelle, ne semblait pas véritablement en contradiction avec l'esprit de la Constitution, tant il était difficile d'imaginer que, sous la République parlementaire, l'Assemblée puisse être privée d'exprimer, d'une manière ou d'une autre, son opinion sur la composition du gouvernement. D'ailleurs, devant la Commission de la Constitution, le rapporteur général du texte, Paul Coste-Floret avait, admis, sans difficulté, « qu'il pourrait y avoir un deuxième débat sur interpellation, mais [qu']il ne sera pas constitutionnalisé »¹⁴⁹⁵.

Les débats constitutifs avaient, avant tout, opposé deux conceptions, celle défendue par les députés socialistes d'un double vote sur l'investiture personnelle du président du Conseil et sur la composition du gouvernement, et celle défendue par les députés républicains populaires, comme par leurs collègues radicaux et modérés, d'un vote unique sur la formation du gouvernement dans son ensemble après la désignation du président du Conseil par le chef de l'État. En réalité, la concession faite par les députés socialistes, le 28 septembre 1946, paraît surtout tactique. Elle revenait, en fait, à déconstitutionnaliser le deuxième vote portant sur la composition du gouvernement, sans en limiter la portée et la signification politique¹⁴⁹⁶. Un double obstacle continuait à se dresser sur la route des candidats pressentis à la présidence du Conseil à ceci près que, pour le second vote, la majorité absolue n'était plus requise.

Cet obstacle de la double investiture fut la cause aussi bien des renoncements de Jules Moch le 17 octobre 1949 et de René Mayer le 23 octobre suivant, après qu'ils eurent été personnellement investis par l'Assemblée nationale, que de la chute prématurée du deuxième ministère Schuman, le 7 septembre 1948, et du deuxième

¹⁴⁹² S'adressant à Paul Ramadier : « C'est contraire à l'esprit de la Constitution (...) Tu as la confiance de l'Assemblée pour l'exécution d'un programme et l'orientation d'une politique. C'est toi, et toi seul, qui a la responsabilité des actes de tes collaborateurs, et donc de leur choix. Explique cela à l'Assemblée en refusant tout débat et tout vote » : V. Auriol, *Mon septennat, 1947-1954*, Gallimard, 1970, p. 16.

¹⁴⁹³ V. Auriol, *Hier et demain*, t. II, *op. cit.*, p. 246.

¹⁴⁹⁴ L'amendement Auriol-Bourdet, déposé devant l'Assemblée nationale consultative en août 1945, prévoyait aussi un double vote.

¹⁴⁹⁵ Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la deuxième Assemblée Constituante, séance du 24 septembre 1946, p. 749.

¹⁴⁹⁶ D'où, à notre sens, la faible réaction de Paul Coste-Floret.

ministère Queuille le 4 juillet 1950, quelques jours à peine après leur formation. En pratique, on en revint, d'ailleurs, régulièrement, aux usages de la III^e République d'un chef du gouvernement se présentant devant les députés avec son équipe ministérielle. Successivement, en effet, avant de se soumettre au vote d'investiture, André Marie, Henri Queuille, puis Georges Bidault, firent connaître à l'avance, très largement, voire complètement, la composition de leurs futures équipes ministérielles. Puis, à l'issue de leur investiture par l'Assemblée, « André Marie et Henri Queuille refusèrent tous les deux le débat sur la composition et la politique de leur gouvernement, mais acceptèrent une courte discussion et un vote sur le refus d'un tel débat. Georges Bidault refusa tout débat ou scrutin et l'Assemblée le suivit par un vote à mains levées »¹⁴⁹⁷. Après la chute prématurée en juillet 1950 du deuxième ministère Queuille¹⁴⁹⁸, René Pleven renoua avec cette pratique d'annonce préalable de la composition du gouvernement qualifiée par les observateurs de pratique du « ministère invisible »¹⁴⁹⁹. « Au cours de l'année 1951, Guy Mollet en mars, René Mayer en juillet et Maurice Petsche en août tentèrent d'obtenir l'investiture sans avoir au préalable fait connaître le nom de leurs ministres ; aucun n'y réussit, ce qui à l'époque parut significatif »¹⁵⁰⁰.

Cette pratique du « ministère invisible » fut, néanmoins, abandonnée au cours de la deuxième législature de la IV^e République, soit que les candidats pressentis par le président de la République pour faire un *tour de piste* soient investis contre toute attente, tels Edgar Faure ou Antoine Pinay en 1952, soit que ces candidats pressentis refusèrent de s'y prêter, tels René Pleven en août 1951, René Mayer et Joseph Laniel en 1953 ou Pierre Mendès France en 1954. Cet abandon montre bien que la pratique du « ministère invisible » n'avait pas véritablement acquis véritablement la force d'une « convention de la constitution » et dépendait très largement dans sa mise en œuvre de la situation politique du moment, la constitution officieuse du cabinet pouvant, selon

¹⁴⁹⁷ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., note 20, p. 378.

¹⁴⁹⁸ Cette fois, Henri Queuille n'avait pas fait connaître la composition de son gouvernement avant le vote sur sa propre investiture,

¹⁴⁹⁹ Sur la pratique du « ministère invisible », voir M.-H. Fabre, « Un échec constitutionnel : l'investiture du président du conseil des ministres », art. cité, p. 206-207, qui attribue cette expression au journaliste Jacques Fauvet.

¹⁵⁰⁰ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., p. 379.

les circonstances, « soit faciliter, soit, au contraire, compliquer la tâche du président du Conseil désigné »¹⁵⁰¹.

b – Les effets positifs de l’investiture personnelle du président du Conseil

En instituant un lien direct entre l’Assemblée et le président du Conseil, l’investiture personnelle de ce dernier lui conférait le droit de « modifier à tout moment la composition du gouvernement »¹⁵⁰², notamment en cas de crise interne au gouvernement, sans être contraint de présenter la démission du gouvernement pour en former un nouveau. Paul Ramadier devait utiliser cette prérogative, à l’instigation du président Auriol, en mai 1947, quand les ministres communistes votèrent avec leur groupe contre la confiance au gouvernement auquel ils appartenaient. Considérant qu’il avait été investi personnellement par l’Assemblée nationale qui venait de lui renouveler sa confiance, Paul Ramadier proposa au président de la République le remplacement des ministres en cause et remania le gouvernement sans démissionner lui-même. Ramadier agit de même, en remaniant une partie de son gouvernement en octobre 1947 après les élections municipales. En février 1950, confrontés au départ des ministres socialistes, Georges Bidault décida de les remplacer aux postes qu’ils occupaient¹⁵⁰³. Il demanda, néanmoins, un vote de confiance sur la composition remaniée du gouvernement. Au cours de l’année 1954, Pierre Mendès France put remanier, à plusieurs reprises, son gouvernement à cause de la crise de la C.E.D, sans avoir, lui non plus, à démissionner pour ce faire.

c – Les effets limités de la révision constitutionnelle du 30 novembre 1954

¹⁵⁰¹ F. Goguel, « La révision constitutionnelle de 1954 », *Revue Française de Science Politique*, 1955, p. 496.

¹⁵⁰² P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, Armand Colin, 1971, p. 378.

¹⁵⁰³ Léon Blum écrivit dans *Le Populaire* des 4-5 février 1950 que Georges Bidault avait le devoir républicain aussi bien que le droit constitutionnel de rester au pouvoir. Cité par P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, note 18, p. 378.

La révision constitutionnelle du 30 novembre 1954, adoptée au terme d'un long cheminement de quatre années, modifiait le texte de l'article 45 de la Constitution. Désormais, selon les dispositions de l'article 45 révisé, le président du Conseil désigné « choisit les membres de son Cabinet et en fait connaître la liste à l'Assemblée nationale devant laquelle il se présente afin d'obtenir sa confiance sur le programme et la politique qu'il compte poursuivre, sauf cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale. Le vote a lieu au scrutin public et à la majorité simple ». Cette réforme constitutionnelle avait été initiée par le vote de la résolution du 30 novembre 1950 demandant la révision de la Constitution. La proposition de résolution tendant à réviser certains articles de la Constitution, déposée le 14 novembre, avait été cosignée par les présidents des groupes de la majorité, les groupes républicain-populaire, socialiste, UDSR, radical-socialiste, indépendants, indépendants d'action paysanne et sociale, et par certains députés tels Paul Coste-Floret et André Philip.

Dès le 30 novembre 1950, les effets attendus de la réforme avaient été clairement affichés : En supprimant l'exigence d'une majorité absolue et en organisant un vote unique sur la désignation du président du Conseil et la composition du gouvernement, il s'agissait bien de faciliter la formation du gouvernement, en tirant notamment les leçons de l'échec de Jules Moch ou de René Mayer, pourtant investis personnellement par l'Assemblée, à pouvoir composer le gouvernement ou ceux de Robert Schuman ou Henri Queuille, à obtenir la majorité des suffrages des députés en faveur de leur équipe ministérielle. Les socialistes qui avaient très activement contribué à faire adopter en 1946 la règle de la majorité absolue pour l'investiture du président du Conseil cautionnaient désormais son abandon, un changement de pied que François Goguel attribue au « mauvais souvenir de la difficulté avec laquelle Jules Moch avait été investi en 1949 »¹⁵⁰⁴, avant de devoir renoncer à composer un gouvernement.

Il fallut, pourtant, attendre le 16 juillet 1953 pour que le projet de loi portant révision de la Constitution, préparé sur le fondement de la résolution du 30 novembre 1950 soit inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, quelques semaines après

¹⁵⁰⁴ F. Goguel, « La révision constitutionnelle de 1954, Revue Française de Science Politique », art. cité, p. 496.

la crise ministérielle de mai-juin 1953. Cette crise ministérielle, la plus longue de la IV^e République, avait duré pas moins de cinq semaines, quatre candidats pressentis par le président de la République échouant à obtenir l'investiture de l'Assemblée nationale, avant le succès de Joseph Laniel. Paradoxalement, au cours des débats, ce sont les députés représentant les formations les plus favorables à une réforme de la Constitution, le MRP et le RPF, qui se montrèrent les plus attachés au maintien de la règle de la majorité absolue pour l'investiture du chef du gouvernement. La procédure de révision aboutit finalement à l'adoption de la loi constitutionnelle du 30 novembre 1954, quatre années après son lancement¹⁵⁰⁵.

En définitive, la révision « ne justifia, à l'expérience, ni les craintes ni les espoirs qu'elle avait suscités »¹⁵⁰⁶. L'abandon de la règle de la majorité absolue ne réduira ni les fréquences, ni la durée des crises ministérielles, comme François Goguel l'avait pressenti au lendemain de l'adoption de la réforme : « Tout compte fait, les modifications apportées à l'article 45 n'auront sans doute que très peu d'influence sur la rapidité de solution des crises et sur l'autorité du président du Conseil. Celle-ci n'a jamais dépendu, entre 1946 et 1954, du nombre de suffrages par lesquels il avait été investi : La vérité est qu'on avait le choix entre deux systèmes : celui de la III^e République, où le gouvernement est entièrement constitué et où ses membres sont nommés avant tout débat parlementaire, et celui des constituants de 1946, où la constitution du gouvernement et la nomination de ses membres sont subordonnées à un vote préalable de l'Assemblée nationale. Dès l'instant où l'on est décidé à conserver le second système, les modalités de son fonctionnement n'avaient plus qu'une importance secondaire »¹⁵⁰⁷.

Ainsi, l'abandon de la règle de la majorité absolue n'eut pas pour conséquence de favoriser l'investiture d'Edgar Faure, de Guy Mollet et de Félix Gaillard, obtenues à la majorité absolue, ni de permettre celles de Christian Pineau en 1955 ou d'Antoine Pinay ou de Guy Mollet en 1957 qui ne recueillirent même pas la majorité relative des suffrages. La réforme, cependant, « permit l'arrivée au pouvoir de deux hommes qui,

¹⁵⁰⁵ Sur les étapes successives de la révision constitutionnelle du 30 novembre 1954, voir les articles de G. Berlia dans la Chronique constitutionnelle française de la *Revue du Droit Public* : 1950, p. 962 et s. ; 1953, p. 415 et s, p. 680 et s. ; 1954, p. 473 et s. ; 1955, p. 164 et s.

¹⁵⁰⁶ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., p. 381.

¹⁵⁰⁷ F. Goguel, « La révision constitutionnelle de 1954, *Revue Française de Science Politique* », art. cité, p. 497.

avant son intervention, n'auraient pas été investis : Maurice Bourgès-Maunoury, dont le gouvernement fut un des moins solides de la Quatrième République, et Pierre Pflimlin qui présida à la chute du régime »¹⁵⁰⁸. Cette réforme conduisit même « au paradoxe de gouvernements obtenant moins de voix lors du scrutin d'investiture que lors du scrutin leur refusant la confiance ; ce fut le cas du gouvernement Bourgès-Maunoury investi par 240 voix contre 194, mais renversé par 279 voix contre 253. Pour mesurer l'autorité que tels gouvernements, il faut se souvenir que les ministres parlementaires participaient au vote et le gouvernement Bourgès-Maunoury ayant 46 membres, il n'avait obtenu la majorité à l'investiture qu'à la hauteur exacte du nombre de ses membres. Quant à l'effet sur la durée de crises, il est resté nul, puisque sur les cinq plus longues crises de la IV^e, trois¹⁵⁰⁹ ont eu lieu après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle »¹⁵¹⁰.

La mise en place d'un vote unique sur l'investiture du président du Conseil et la liste de ses ministres n'eut pas plus d'effets probants. « L'obligation de former son cabinet avant de se présenter devant l'Assemblée gênait en fin de compte le président du Conseil désigné. L'espoir qu'avaient certains députés de faire partie de nouveaux ministères permettait, en effet, au président du Conseil de gagner une quarantaine de voix qu'il perdait en général dès qu'était connue la composition de son cabinet. Au cours de la première crise ministérielle qui suivit l'entrée en vigueur de la réforme, Pierre Pflimlin ne parvint pas à former son ministère ; Christian Pineau en essayant de former le sien compromit ses chances ; Edgar Faure finit par réussir, mais dut pour cela prendre quelques libertés avec les dispositions constitutionnelles récemment adoptées. Il désigna bien, en effet, les principaux membres de son gouvernement, mais laissa en suspens la désignation des autres, ce qui eut pour effet de le faire bénéficier lors de son premier contact avec l'Assemblée des voix de tous les députés qui avaient l'espoir d'un portefeuille »¹⁵¹¹.

¹⁵⁰⁸ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., p. 382.

¹⁵⁰⁹ Il s'agit des crises ministérielles consécutives à la chute des ministères Mendès France, Bourgès-Maunoury et Gaillard.

¹⁵¹⁰ J. Massot, « Le président du Conseil », art. cité, p. 53-54.

¹⁵¹¹ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., p. 381.

2 – *L’inefficacité des mécanismes institués pour rationaliser la mise en jeu de la responsabilité ministérielle*

Destinées à codifier autant qu’à solenniser les modalités selon lesquelles le pacte majoritaire pourrait être rompu qu’à permettre le recours à la dissolution, les procédures de la motion de censure (a) et de la question de confiance (b), prévoyaient que le gouvernement ne serait constitutionnellement astreint à démissionner que si la majorité des membres de l’Assemblée nationale s’était déclarée contre lui. En pratique, ces dispositions furent loin de produire les effets attendus pour garantir la stabilité ministérielle.

a – L’échec du dispositif de la motion de censure

Malgré les espoirs que les socialistes avaient placés en elle, la procédure de la motion de censure instituée par la Constitution du 27 octobre 1946 comme unique moyen pour les parlementaires de prendre l’initiative de sanctionner le gouvernement ne fonctionna pas. Son inscription à l’ordre du jour n’était pas obligatoire et le Règlement de l’Assemblée nationale de 1947 n’y faisait même pas mention. En réalité, « l’Assemblée nationale laissa toujours les gouvernements traiter les motions de censure comme si elles ne représentaient qu’une catégorie secondaire et sans intérêt d’interpellations »¹⁵¹².

« Au cours des onze années que dura la IV^e République, une vingtaine de motions de censure furent déposées, mais cinq seulement furent l’objet d’un débat et aucune ne fut adoptée »¹⁵¹³. Les oppositions communiste ou gaulliste tentèrent bien à plusieurs reprises d’utiliser ce mécanisme en déposant ponctuellement des motions de censure. Plusieurs gouvernements firent rejeter quelques-unes de ces motions de censure dans l’hémicycle, en écartèrent d’autres en faisant renvoyer leur examen dans l’hémicycle à plusieurs mois ou même tombèrent avant même que ces motions viennent en discussion¹⁵¹⁴. Aucun ministère sous la IV^e République ne fut donc renversé par le

¹⁵¹² *Ibid.*, p. 406.

¹⁵¹³ *Ibid.*, p. 406.

¹⁵¹⁴ Voir *ibid.*, p. 405-406.

biais d'une motion de censure. Les députés préféraient recourir à d'autres moyens comme l'interpellation ou attendre que le Gouvernement pose la question de confiance, a fortiori sous la forme de la pseudo-question de confiance qui n'engageait pas le déclenchement du mécanisme permettant la dissolution de l'Assemblée nationale.

b – Les limites et le dévoiement du dispositif de la question de confiance

La question de confiance, constitutionnalisée et rationalisée en 1946, fut régulièrement utilisée par les gouvernements de la IV^e République pour entraîner et discipliner leur majorité. Mais sa mise en œuvre démontra le caractère rigide et inadapté à la vie parlementaire du dispositif adopté par les constituants (i), tout comme il fut aussi détourné en pratique (ii).

i – Les limites du dispositif de la question de confiance constitutionnelle

La question de confiance a été posée à 164 reprises sous la IV^e République, selon les modalités inscrites à l'article 49. Par cinq fois, la confiance fut refusée à la majorité absolue comme le prévoyait la Constitution : au gouvernement Bidault le 24 juin 1950, au gouvernement Mayer le 21 mai 1953, au gouvernement Mendes France le 5 février 1955, au deuxième gouvernement Edgar Faure, le 29 novembre 1955 et au gouvernement Gaillard le 15 avril 1958.

Mais à plusieurs reprises, le gouvernement¹⁵¹⁵ se retira, alors que la confiance ne lui avait été refusée que par une majorité relative de députés et que la Constitution lui permettait de se maintenir. Ces retraits du gouvernement, intervenant en marge des modalités constitutionnelles, renvoyaient, tout particulièrement, à une malfaçon du dispositif de la question de la confiance. Le gouvernement en posant la question de confiance constitutionnelle en faveur d'un article ou d'un texte majeur pouvait se voir

¹⁵¹⁵ Tels les gouvernements Queuille en 1950, Edgar Faure en 1952, Laniel en 1954, Mollet en 1957, et Bourges-Maunoury en 1957.

désavoué par une majorité relative seulement des députés, hypothèse dans laquelle le gouvernement pouvait juridiquement se maintenir, même si le texte dont il avait expressément demandé l'adoption, était, pour sa part, rejeté¹⁵¹⁶. Ce fut notamment le cas, le 21 mai 1957, la question de confiance posée par le Président du Conseil, Guy Mollet, sur l'adoption de son projet de loi fiscale fut repoussée par 250 voix contre 213 et 132 abstentions. La majorité constitutionnelle exigée pour la démission du gouvernement, à savoir 298 suffrages était loin d'être atteinte, mais un projet de loi essentiel aux yeux du gouvernement ayant été rejeté, le gouvernement se retira immédiatement. Avec François Goguel, « il faut reconnaître qu'on ne peut pas reprocher au gouvernement de démissionner ; il lui est moralement et politiquement impossible de rester au pouvoir, alors qu'un texte sur lequel il a posé la question de confiance (ce qui veut dire que le Conseil des Ministres, dans des conditions particulières de solennité a décidé qu'il engagerait son existence sur ce texte) n'a pas été adopté ; comment le gouvernement pouvait-il rester au pouvoir dans ces conditions »¹⁵¹⁷.

En réalité, aucun gouvernement parlementaire ne pourrait se maintenir au pouvoir dans ces circonstances, comme l'avait relevé dès 1948, Claude-Albert Colliard : « Le gouvernement parlementaire n'est pas une procédure, c'est un mode d'organisation de la vie politique. Et les obligations juridiques strictement définies et délimitées ne pèsent rien en face de cette réalité de bon sens qu'un gouvernement qui ne dispose pas d'une majorité suffisante au sein de l'Assemblée ne peut gouverner. C'est la vie parlementaire elle-même qui a entraîné les violations du texte de l'article 49 que nous avons signalées. C'est la réalité politique, qui par opposition à un « juridisme » pointilleux explique ces violations et justifie cette sorte de transformisme constitutionnel, et ce rétablissement d'une question de confiance, type III^e République et supérieure sous l'angle de la vie, à la malheureuse tentative d'organisation de la

¹⁵¹⁶ C'est pour remédier à cette situation qu'un député MRP de Loire-Atlantique, Édouard Moisan, avait déposé le 23 juillet 1953 sur le projet de révision constitutionnelle un amendement demandant que « seuls les votes contre » soient recensés dans le scrutin sur la question de confiance et le texte sur lequel le gouvernement avait posé la question de confiance soit lui-même considéré comme adopté si la confiance n'avait pas été rejetée dans les conditions constitutionnelles. Voir *infra* sur cette première ébauche de l'article 49 al 3 de la Constitution de 1958.

¹⁵¹⁷ F. Goguel, *Les institutions politiques françaises*, polycopié du cours donné à l'Institut d'Études Politiques de Paris, 1967-68, p. 128-129.

responsabilité qu'a faite, se réglant sur de méchants modèles, l'article 49 »¹⁵¹⁸. En fait, davantage peut-être qu'une malfaçon, il convient de voir dans l'agencement de l'article 49 la conception initiale d'une partie des constituants quant au rôle exercé par le pouvoir exécutif, comme l'a souligné François Goguel en rappelant à la controverse entre le général de Gaulle et André Philip le 31 décembre 1945 : « Pour M. André Philip, le gouvernement est vraiment l'exécutif, et rien de plus, il doit « exécuter » les décisions de l'Assemblée nationale »¹⁵¹⁹. Il poursuit : « À dire vrai, je suis certain qu'André Philip serait aujourd'hui d'accord avec moi pour considérer que sa position de l'été 1945 était une position très excessive ; il est certainement d'accord aujourd'hui pour considérer qu'il n'est pas concevable qu'un gouvernement se laisse dicter par l'Assemblée ce qu'il doit faire. Mais, à l'époque, André Philip pensait qu'il était possible de faire du gouvernement le simple exécutant des décisions de l'Assemblée nationale ; c'est dans cette perspective que seront adoptées les dispositions de la Constitution de 1946 selon lesquelles un gouvernement auquel la confiance n'est pas refusée, même si le texte sur lequel il a posé la question de confiance est repoussé pourra rester au pouvoir et proposer une solution de rechange conforme à la volonté de l'Assemblée ».

En fait, à une seule reprise, l'exigence d'une majorité absolue pour refuser la confiance joua en faveur du maintien du gouvernement en place. Le 31 janvier 1950, la question de confiance posée par le Gouvernement Bidault sur un amendement à un article du projet de loi de Finances pour 1950 n'avait été repoussée qu'à une voix près. En application des dispositions de la Constitution, le Gouvernement choisit de se maintenir. Intervenu avec un écart si faible, le vote pouvait en effet sembler ambigu et le gouvernement obtint deux jours plus tard le vote du projet de loi. Mais, dans la République parlementaire et dans des circonstances politiques difficiles, aucun président du Conseil n'aurait sans doute pu s'arc-bouter sur les dispositions de l'article 45, et l'investiture qui leur avait été donnée personnellement, pour refuser de démissionner, après un vote clairement négatif pour le gouvernement, mais intervenu

¹⁵¹⁸ C-A. Colliard, « La pratique de la question de confiance sous la IV^e République », *RDP*, 1948, p. 237.

¹⁵¹⁹ F. Goguel, *Les institutions politiques françaises*, *op. cit.*, p. 129-130.

à la majorité relative. Joseph Laniel en fit l'expérience en juin 1954¹⁵²⁰ après la défaite de Diên Biên Phu.

Lors des débats sur la révision constitutionnelle de 1954, malgré les propositions du rapporteur Joseph Defos de Rau, soucieux de maintenir « l'unité indiscutable de 1946 »¹⁵²¹ sur les modalités du vote sur l'investiture du président du Conseil et sur la question de confiance, l'Assemblée nationale se refusa à abandonner l'exigence d'une majorité absolue pour que le refus d'un vote de confiance en faveur du Gouvernement soit considéré comme « une crise ministérielle » au sens de l'article 51 de la Constitution, au motif que l'abandon de l'exigence d'une majorité qualifiée pour le refus contribuerait à favoriser l'instabilité ministérielle¹⁵²². Sans doute, faut-il y voir en réalité de la part des parlementaires la volonté de « conserver à la dissolution son caractère strictement « théorique » »¹⁵²³.

ii – L'aménagement de la question de confiance : la pseudo question de confiance

À côté de la question de confiance constitutionnelle, apparut très vite, dans la pratique, ce que Claude-Albert Colliard qualifia en 1948 de « pseudo-question de confiance »¹⁵²⁴ c'est-à-dire « une déclaration par laquelle le Président du Conseil affirme que le cabinet se retirera si tel texte est voté ou au contraire n'est pas voté »¹⁵²⁵.

¹⁵²⁰ « Le samedi 12 juin 1954, à 11 heures, la confiance est refusée. Mais le président du Conseil n'entend pas, pour si peu, quitter la direction de l'État (...) Il veut absolument que le traité d'armée européenne soit ratifié. S'il n'est pas de majorité à cette fin au Parlement, il en est une, il le croit, dans le pays. Puisqu'il n'est pas obligé de démissionner (le nombre des suffrages requis par la Constitution n'étant pas atteint), il décide de se représenter devant l'Assemblée, de poser à nouveau la question de confiance ; si les républicains populaires, ses alliés européens, s'engagent à voter contre lui, il sera renversé cette fois à la majorité constitutionnelle. La Constitution lui reconnaît le droit de dissoudre l'Assemblée : il en usera [...] Mais les ministres radicaux, Léon Martinaud-Déplat en tête, s'opposent à la manœuvre ; ils connaissent l'exaspération du pays. Joseph Laniel tient bon. Le chef de l'État charge Pierre July de prévenir le président Le Troquer que le chef du gouvernement ira devant l'Assemblée à 15 heures [...] À 14 heures, alerté sans doute par Édouard Herriot, le président de la République prie le président du Conseil de venir le voir. René Coty dit seulement à Joseph Laniel : « J'accepte votre démission. » Et l'Assemblée nationale n'est plus convoquée ce samedi 12 juin 1954... » : G. Elgey, *La République des contradictions*, 2^e éd., Fayard, 1993, p. 638.

¹⁵²¹ G. Berlia, « La révision constitutionnelle », *RDP*, 1955, p. 173.

¹⁵²² Voir F. Goguel, « La révision constitutionnelle de 1954 », art. cité, p. 497.

¹⁵²³ G. Berlia, « La révision constitutionnelle », art. cité, p. 173.

¹⁵²⁴ C-A. Colliard, « La pratique de la question de confiance ... », art. cité, p. 224.

¹⁵²⁵ *Ibid.*, p. 224.

Le Président du Conseil n'engageait pas la confiance dans les conditions fixées à l'article 49 de la Constitution, mais indiquait clairement qu'il interpréterait le vote en cause comme manifestant la confiance ou la défiance de l'Assemblée dans le Gouvernement et en tirerait, en cas de désaveu, les conséquences prévues par la Constitution. Le gouvernement Ramadier fut le premier à faire usage de la « pseudo-question de confiance »¹⁵²⁶ en août 1947, lors de la discussion du projet de loi sur l'Algérie, dans un contexte qui renvoie directement à l'esprit de la IV^e République. Quelques jours auparavant, la commission des résolutions du Congrès de la SFIO avait « demandé au Président Ramadier, de ne poser, en aucun cas, la question de confiance lors des débats sur le statut de l'Algérie »¹⁵²⁷, notamment sur plusieurs points précis. Or, Ramadier « savait que céder sur ces points, c'était perdre sa majorité. D'où le choix dicté par les circonstances de la pseudo-question de confiance [... qui] constituait pour l'Assemblée un suffisant moyen de pression et elle n'était point une transgression des consignes du Congrès »¹⁵²⁸.

Le professeur Claude-Albert Colliard était particulièrement sévère à propos de l'utilisation récurrente du la « pseudo-question de confiance » par le Président Schuman¹⁵²⁹. Cette pratique, écrivait-il, « est contraire à la lettre et à l'esprit de la constitution tels qu'ils résultent des débats constitutionnels et notamment de la séance du 5 septembre 1946 au cours de laquelle il fut bien précisé que le droit de poser la question de confiance se trouvait limité pour le gouvernement et qu'il ne pouvait plus la poser comme autrefois sous la III^e République »¹⁵³⁰. Le recours à la pseudo question de confiance démontrait aussi, à son sens, « combien il fut artificiel, de la part des auteurs de la constitution d'édifier ce qu'ils croyaient être une barrière contre l'instabilité ministérielle. N'ont-ils pas oublié que la responsabilité politique, telle que la connaît la tradition parlementaire, ne se laisse pas enfermer dans les cadres trop

¹⁵²⁶ Il faut noter que, dans le même temps, le gouvernement Ramadier a expressément utilisé la procédure de l'article 49 à six reprises.

¹⁵²⁷ C-A. Colliard, « La pratique de la question de confiance ... », art. cité, p. 226.

¹⁵²⁸ *Ibid.*, p. 206.

¹⁵²⁹ C'est d'ailleurs à la suite du rejet d'une question de confiance posée en marge des dispositions constitutionnelles, que le gouvernement Schuman, nettement battu par 297 voix contre 214, fut amené à se retirer, le 19 juillet 1948.

¹⁵³⁰ C-A. Colliard, « La pratique de la question de confiance ... », art. cité, p. 227.

juridiques ? »¹⁵³¹ En définitive, « la responsabilité du gouvernement en régime parlementaire est d'ordre politique, donc davantage affaire de climat et de psychologie que de stricte arithmétique »¹⁵³². En outre en recourant lui-même la pseudo-confiance, pratique dont il pouvait tirer des avantages¹⁵³³, le gouvernement offrait, aussi, aux députés « des moyens faciles et sans péril de [le] renverser [...], puisqu'aucune de ces crises ministérielles non ouvertes dans les conditions prévues par la Constitution, n'entraîne en ligne de compte pour l'exercice du droit de dissolution »¹⁵³⁴.

3 – La difficulté de recourir à la dissolution en cas de rupture répétée du pacte majoritaire

Destinée à redonner la parole au peuple en cas de rupture du « contrat majoritaire », la dissolution ne put jamais, réellement être mise en œuvre à cet effet sous la IV^e République à cause d'un cadre constitutionnel trop contraignant (a). La seule dissolution prononcée sous ce régime, la dissolution du 2 décembre 1955, est intervenue en marge du dispositif voulu par les constituants (b).

a – Le cadre constitutionnel trop contraignant de la mise en œuvre de la dissolution

Troisième pilier de la rationalisation camérale majoritaire, les dispositions de l'article 51 organisant « un système de dissolution rigoureusement conditionné »¹⁵³⁵ étaient avant tout motivées par le souci de tirer toutes les conséquences de la rupture répétée du pacte majoritaire. Néanmoins, toute une série d'« hypothèques » liés aux délais et aux situations prises en compte pour l'application de l'article 51 vinrent grever le système. Combinées à la technique des votes calibrés « selon l'expression forgée par André Hauriou »¹⁵³⁶, qui consistait pour les députés à moduler leur vote pour éviter que le gouvernement ne soit renversé à la majorité constitutionnelle, elles aboutirent, en

¹⁵³¹ *Ibid.*, p. 235.

¹⁵³² *Ibid.*, p. 221.

¹⁵³³ Voir *infra*.

¹⁵³⁴ Ph. Lauvaux, « Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif », art. cité, p. 29.

¹⁵³⁵ Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, op. cit., p. 256.

¹⁵³⁶ P. Avril et J. Gicquel, *Lexique de droit constitutionnel*, op. cit., p. 124.

pratique, à la neutralisation du recours à la dissolution pendant la majeure partie du régime.

L'application des délais inscrits dans l'article 51 restreignit considérablement, en effet, les périodes pendant lesquelles le recours à la dissolution devenait possible en cas de crise ministérielle. Le premier alinéa de l'article 51 disposait que la dissolution ne pourrait être prononcée que si deux crises ministérielles, au sens constitutionnel, étaient intervenues dans un délai de dix-huit mois. Or, sur les vingt-un gouvernements de la IV^e République, seuls cinq d'entre eux se retireront dans les conditions prévues par la Constitution. Durant la première des périodes des dix-huit mois, inaugurée par le rejet à la majorité du vote de confiance demandé par le cabinet Bidault, le 24 juin 1950 et qui s'acheva avec les élections législatives du 17 juin 1951, aucune crise ministérielle au sens de la Constitution n'interviendra, permettant de recourir à la dissolution. Pendant la deuxième période de dix-huit mois, ouverte par le rejet à la majorité absolue de la confiance demandée par le gouvernement de cabinet Mayer le 21 mai 1953 et qui s'acheva le 21 novembre 1954, une seule crise ministérielle était intervenue, le cabinet Laniel ayant été contraint de se retirer après avec le rejet du vote de confiance, le 12 juin 1954, par une majorité relative de 13 voix, très habilement calibrée puisqu'inférieure de près d'une vingtaine de voix à la majorité constitutionnelle. Ce n'est que pendant la troisième période de dix-huit mois, inaugurée par le rejet à la majorité absolue de la confiance demandée par le cabinet Mendès France, le 5 février 1955, qu'un nouveau rejet à la majorité absolue de la confiance demandée par le cabinet Edgar Faure le 30 novembre 1955, permettra de recourir à la dissolution.¹⁵³⁷

Dans le même temps, le second alinéa de l'article 51 prévoyait que les dispositions du premier alinéa ne seraient applicables qu'à l'expiration des dix-huit premiers de la législature. Cette disposition permettait de ne pas prendre en compte pour la dissolution les crises ministérielles intervenues durant cette période initiale. Ce qui excluait que puisse être prise en compte les crises ministérielles, au sens constitutionnel, survenues pendant ces dix-huit premiers mois. Ainsi, renversé à la majorité constitutionnelle le 21 mai 1953, moins de dix-huit mois après la chute du

¹⁵³⁷ Voir *infra* sur les modalités de ce vote.

ministère Pleven dans les mêmes circonstances, le gouvernement de René Mayer ne fut pas placé en situation de pouvoir recourir à la dissolution, puisque la chute du ministère Pleven était intervenue dans la période neutralisée des dix-huit premiers mois de la deuxième législature.

La nature des crises ministérielles prises en compte dans l'article 51 pour l'ouverture de la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale, en limitaient, également, la mise en œuvre. Le cinquième alinéa de l'article 45 disposait qu'« aucune crise ministérielle intervenant dans le délai de quinze jours de la nomination des ministres ne compte pour l'application de l'article 51 ». Ainsi, après le rejet à la majorité absolue du vote de confiance demandé par le cabinet Bidault le 24 juin 1950, le rejet à la majorité absolue du vote de confiance sur la composition du deuxième cabinet Queuille le 4 septembre 1950 ne vaudra pas comme crise ministérielle¹⁵³⁸, ce vote étant intervenu quelques jours à peine après la nomination des ministres.

Les constituants s'étaient également refusés à prendre en compte les cas où, en marge des procédures constitutionnelles, le gouvernement choisirait de démissionner, en raison de dissensions intérieures, sans y être contraint par un vote de l'Assemblée nationale. Or, sous la première législature de la IV^e République, parmi les neuf gouvernements qui se sont succédé, seul le gouvernement Bidault a été renversé selon les formes constitutionnelles le 24 juin 1950. Les deux gouvernements Schuman et le deuxième ministère Queuille ne furent renversés par les députés que par un vote à la majorité relative. Les gouvernements Ramadier, Marie, le premier ministère Queuille et le premier ministère Pleven démissionnèrent sans aucun vote de l'Assemblée¹⁵³⁹.

Autant, sinon davantage encore, que les dispositions constitutionnelles, les pratiques des acteurs politiques illustrent la nature camérale de la rationalisation du droit de dissolution sous la IV^e République. Grâce à la technique des votes calibrés, l'utilisation du mécanisme était entièrement placée entre les mains des députés eux-mêmes. Ainsi, avec le 2 décembre 1955, ces derniers prirent soin de le neutraliser en

¹⁵³⁸ Si tant est que le président Henri Queuille ait souhaité recourir à la dissolution, ce qui paraît douteux, au regard de ses propres conceptions constitutionnelles.

¹⁵³⁹ Le président de la République, Vincent Auriol, protesta vivement contre cette pratique au moins pour le ministère Queuille (voir *Mon septennat, op. cit.*, p. 220 et 223), et pour le ministère Pleven (*ibid.*, p. 329). Il ne protesta pas véritablement contre la démission du ministère Ramadier en novembre 1947, dont il souhaitait le remplacement par un ministère Blum (*ibid.*, p. 76-79), ni contre la démission du ministère Marie.

pratique, ne lui permettant pas de jouer pleinement le rôle qui devait être le sien dans l'esprit des constituants de 1946¹⁵⁴⁰.

b – La dissolution du 2 décembre 1955, une dissolution intervenue en marge de l'esprit du dispositif voulu par les constituants

À l'inverse de ce qu'avaient voulu initialement les constituants de 1946, la dissolution du 2 décembre 1955 ne semble pas vraiment correspondre à une rupture affirmée du pacte majoritaire. On peut même considérer qu'elle intervint, très largement, à l'initiative du gouvernement, perspective qu'avaient cherché à conjurer une partie des constituants¹⁵⁴¹. En l'espèce, le débat portait sur la question d'accélérer la tenue des élections législative pour les organiser dès le début de l'année 1956, plutôt que d'attendre l'expiration du mandat de l'Assemblée nationale en juin suivant. Le gouvernement Edgar Faure et sa majorité souhaitait anticiper l'échéance aussi bien pour des raisons liées à la crise algérienne que pour des motivations plus partisanses « en vue de prévenir la formation d'opposition structurées »¹⁵⁴². La direction du MRP suggérait, ainsi, que le gouvernement se fasse « renverser dans des conditions lui permettant d'utiliser le droit de dissolution »¹⁵⁴³, la chute du ministère Mendès France étant survenu par un vote à la majorité absolue moins de dix-huit mois plus tôt, le 5 février 1955. On aboutit, en pratique, à ce résultat¹⁵⁴⁴ avec le rejet, le 29 novembre

¹⁵⁴⁰ Cela qui aurait dû être le cas, pour s'en tenir à l'esprit animant les constituants, au moins au moment de la fin du tripartisme en 1947 ou de la dislocation de la Troisième force au début de 1952.

¹⁵⁴¹ Dans les débats au sein de la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, le député communiste Etienne Fajon avait soulevé l'hypothèse d'une crise ministérielle qui pourrait être artificiellement provoquée par le gouvernement en place et sa majorité, pour s'opposer au caractère automatique de la dissolution. André Philip lui fit observer qu'en cas de dissolution, le cabinet devrait, lui-même, se retirer, ce qui n'était plus le cas en 1955. En effet, depuis la révision constitutionnelle du 30 novembre 1954, aux termes des nouvelles dispositions de l'article 52 de la Constitution, le cabinet restait en fonction en cas de dissolution, sauf dans l'hypothèse de l'adoption d'une motion de censure. Voir, Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, séance du 12 décembre 1945, p. 87.

¹⁵⁴² Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, op. cit., p. 264. Sur les calculs des différentes formations appartenant à la majorité d'Edgar Faure, voir p. 264-265 et J. Chapsal, *La vie politique sous la Ve République*, Puf, 1980, p. 418-421.

¹⁵⁴³ J. Fauvet, *La IV^e République* cité par Ph. Lauvaux, *ibid.*, p. 262.

¹⁵⁴⁴ Plusieurs observateurs pointent une erreur de pointage des opposants, d'autres les effets des réformes réglementaires intervenues à l'Assemblée en 1955 sur le vote personnel (voir *infra*). Sur cette question, voir Ph. Lauvaux, *ibid.*, p. 263 ; P. Albertini, *Le droit de dissolution et les systèmes*

1955, à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale de la question de confiance posée par le gouvernement relativement à la fixation de l'ordre du jour. Et le conseil des ministres, à l'issue de longs et difficiles débats¹⁵⁴⁵ sur l'opportunité de ce choix, décida de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale, le décret de dissolution étant publié au Journal Officiel du 2 décembre 1955. La controverse sur l'« illégalité constitutionnelle »¹⁵⁴⁶ de cette décision, lancée par les partis d'opposition et les observateurs, fit long feu¹⁵⁴⁷, l'opinion publique se concentrant en priorité sur les enjeux de la campagne électorale qui s'ouvrait.

L'utilisation par le gouvernement d'Edgar Faure en novembre-décembre 1955 des dispositions de l'article 51 de la Constitution pour procéder *en fait* à une dissolution qu'il ne pouvait décider *en droit*, de façon autonome, renvoie aux circonstances dans lesquelles le Bundestag a rejeté, le 13 décembre 1982, la question de confiance posée par le Chancelier Helmut Kohl, les députés de la majorité gouvernementale CDU-FDP s'abstenant en masse pour déclencher le mécanisme rendant possible la dissolution¹⁵⁴⁸. Dans les deux hypothèses, les mécanismes de la rationalisation imaginée par le constituant privaient le gouvernement d'une réelle autonomie pour recourir à la dissolution et, pourtant, les règles juridiques ont montré leurs « limites » à encadrer le « facteur politique »¹⁵⁴⁹.

B – L'affirmation de la rationalisation camérale ministérielle

Depuis la fin de la Première Guerre mondiale, la question se posait au parlementarisme français d'un nécessaire accroissement des prérogatives du pouvoir

constitutionnels français, Puf, 1977, p. 414 ; P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 402 ; G. Elgey, *La République des tourmentes, 1954-1959*, t. I, Fayard, 1992, p. 390-391.

¹⁵⁴⁵ Voir notamment G. Elgey, *La République des tourmentes, 1954-1959*, *op. cit.*, p. 392-393, et P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 402-403. J. Chapsal, *La vie politique sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 421-422.

¹⁵⁴⁶ Voir Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, *op. cit.*, p. 265-266.

¹⁵⁴⁷ Émile Blamont n'y consacre que quelques lignes dans son étude sur « La dissolution de l'Assemblée nationale de décembre 1955, la mise en œuvre de la dissolution » publiée dans le premier numéro de la *Revue du Droit public* en 1956, en distinguant l'appréciation d'une dissolution sur le plan juridique et sur le plan politique, considérant que la dissolution du 2 décembre 1955 était « juridiquement correcte », *RDP*, 1956, p. 107.

¹⁵⁴⁸ Sur cette crise, voir Ph. Lauvaux et A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 785-786.

¹⁵⁴⁹ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 120.

exécutif. Entre les deux guerres, la rationalisation camérale du parlementarisme s'était accompagnée du renforcement des moyens du gouvernement d'intervenir dans les travaux des assemblées. En 1946, tout en imposant la rationalisation camérale majoritaire, les constituants avaient adopté quelques mécanismes favorables au gouvernement tels que la question de confiance (1) ou le dispositif des irrecevabilités financières (2). Les gouvernements de la IV^e République devaient en tirer pleinement les bénéfices en pratique¹⁵⁵⁰ pour essayer de surmonter les difficultés provoquées par les déficiences de l'organisation du système des partis politiques.

1 – La question de confiance, un mécanisme relativement efficace grâce aux dispositions du texte constitutionnel et aux aménagements de la pratique

Pour faire un usage efficace de la question de confiance, les gouvernements successifs devaient pleinement tirer parti aussi bien des dispositions constitutionnelles afférentes (a) que des aménagements introduits par la pratique (b).

a – Les avantages du dispositif constitutionnel de la question de confiance

Destinées à codifier la mise en œuvre de la question de confiance, les règles constitutionnelles adoptées en 1946 produisirent indéniablement des effets positifs en faveur de la stabilité gouvernementale. Le choix de poser la question de confiance relevait du seul président du Conseil (i), auprès autorisation préalable du Conseil des

¹⁵⁵⁰ Les développements qui suivent font largement référence aux deux articles publiés à la Revue du Droit Public en 1952 et en 1956 par Jérôme Solal-Céligny. Il convient de préciser, dès maintenant, que ce dernier occupait entre 1946 et 1957 la fonction de chargé de mission puis de chef de cabinet au Secrétariat général du Gouvernement, et par conséquent au cœur de la machinerie gouvernementale. « Pendant les dix ans passés à Matignon, il est l'homme des institutions auprès du Secrétaire général du Gouvernement (Certains témoins racontent que lorsque Jérôme Solal-Céligny arrivait à l'Assemblée nationale, cela « sentait la question de confiance »). Il connaît donc par cœur les us et coutumes de la pratique constitutionnelle de la IV^e République et en mesure de l'intérieur avec lucidité les défauts » : D. Maus, « Renforcer l'exécutif : les propositions de Jérôme Solal-Céligny : des propositions de 1956 à la Constitution de 1958 », in *La Constitution et ses valeurs, Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lavroff*, Dalloz, 2005, p. 473.

Ministres (ii). Cette question de confiance ne pouvait être discutée qu'après un délai d'un jour franc (iii) et son vote faisait l'objet de dispositions particulières (iv).

i – Une prérogative exclusive du Président du Conseil

L'article 49 de la Constitution du 27 octobre 1946 prévoyait que la question de confiance ne pourrait être posée « que par le Président du Conseil ». Au-delà de la convergence de cette disposition avec toutes celles de la Constitution de 1946 destinées à affirmer et à consolider le rôle du Président du Conseil, les constituants avaient clairement en tête quelques précédents fâcheux récents. Notamment, en 1924 et en 1930, les gouvernements Poincaré et Tardieu avaient été renversés par le rejet de la question de confiance posée de manière improvisée par le ministre des Finances sur une question fiscale, le président du Conseil n'étant ni consulté, ni même informé. Dans les débats de la Commission, la question se posa de savoir si le Président du Conseil pourrait déléguer à un ministre le pouvoir de poser la question de confiance. « Le rapporteur général de la Constitution avait formellement admis cette possibilité de délégation »¹⁵⁵¹. Elle ne fut cependant jamais utilisée sous la IV^e République.

ii – L'autorisation préalable du Conseil des Ministres

L'article 49 de la Constitution prévoyait que la question de confiance ne pourrait être posée « qu'après délibération du Conseil des Ministres ». Dans un système favorisant les gouvernements de coalition comme celui de la IV^e République, cette règle prenait d'autant plus de sens qu'elle permettait de vérifier l'accord de tous les représentants des partis membres de la coalition pour engager la question de confiance constitutionnelle. En pratique, cette autorisation était donnée par le Conseil des Ministres à l'occasion de sa réunion hebdomadaire. Cependant, à plusieurs reprises, le Conseil fut spécialement convoqué à cet effet en fonction du déroulement des débats parlementaires, comme, par exemple, le 20 mars 1947, pour autoriser Paul Ramadier à

¹⁵⁵¹ J. Solal-Céligny, « La question de confiance sous la IV^e République », *RDP*, 1952, p. 724.

poser la question de confiance sur le projet de crédits militaires pour l'Indochine¹⁵⁵². La portée de l'autorisation devait également varier. Elle a pu être, quelquefois, limitée. Ainsi, le 27 février 1951, à propos de la discussion de la loi électorale, le Président du Conseil ne fut autorisé à poser la question de confiance que sur « les dispositions de la réforme électorale traduisant son caractère majoritaire »¹⁵⁵³. Mais le champ de l'autorisation était souvent assez large, comme le 14 décembre 1949, le Conseil des Ministres autorisa le Président du Conseil à poser la question de confiance « en vue de la sauvegarde de l'équilibre réel du budget pour l'exercice 1950 »¹⁵⁵⁴ et ce, sur une période de plusieurs semaines. En pratique, le chef du gouvernement restait donc relativement libre de choisir le moment et les dispositions sur lesquelles la question de confiance pouvait être posée.

iii – Un délai d'un jour franc, favorable au gouvernement

Afin de réduire le nombre crises ministérielles, en évitant les votes d'humeur ou les votes improvisés, l'article 49 de la Constitution prévoyait que le vote sur la question de confiance ne peut avoir lieu qu'un jour franc après le moment où elle a été posée. Cette règle avait d'ailleurs été reprise par l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Tout en admettant que « l'observation du délai imposé par la Constitution soulève souvent des difficultés », il était « non moins certain que cette disposition nouvelle de la Constitution a bien rempli son but : ce « délai de réflexion » a permis d'éviter plusieurs crises gouvernementales. Il existe en effet des cas où le sort du Gouvernement était, de l'avis de tous, très compromis le jour où fut posée la question de confiance et où cependant le vote lui fut favorable ; entre temps des conversations avaient pu avoir lieu, l'opinion publique avait fait sentir son influence généralement hostile aux crises ministérielles, chacun enfin avait eu le temps de mesurer les

¹⁵⁵² Voir J. Solal-Céligny, « La question de confiance sous la IV^e République », art. cité, p. 722.

¹⁵⁵³ Communiqué du Conseil des Ministres du 27 février 1951, cité par J. Solal-Céligny, *ibid.*, p. 723.

¹⁵⁵⁴ Communiqué du Conseil des Ministres du 14 décembre 1949, cité par J. Solal-Céligny, *ibid.*, p. 723.

conséquences de son vote »¹⁵⁵⁵. En ce sens, Antoine Pinay, Président du Conseil de mars à décembre 1952, savait utiliser habilement ce délai d'un jour franc prévu pour le vote de la question de confiance. Il avait pris l'habitude de poser cette dernière juste avant le week-end, de manière à ce que le vote intervienne au retour des députés de leurs circonscriptions, alors qu'ils avaient pu mesurer le soutien dont pouvait bénéficier le chef du gouvernement auprès des électeurs¹⁵⁵⁶.

La mise en œuvre de cette disposition de l'article 49 de la Constitution amena rapidement l'Assemblée à s'interroger pour savoir si ses délibérations devaient être suspendues avant l'engagement de la question de confiance, ou si elles pouvaient continuer. La solution de la suspension des travaux de l'Assemblée paraissait évidente dans l'hypothèse d'une question de confiance posée sur un sujet politique majeur ou en réponse à des interpellations. Ainsi, le 20 mars 1947, les travaux de l'Assemblée furent interrompus quand le gouvernement Ramadier posa la question de confiance sur le projet de crédits militaires pour l'Indochine. André Philip souligna d'ailleurs publiquement que c'était bien l'esprit dans lequel avait été rédigé et adopté l'article 49, le délai d'un jour franc devant permettre aux députés de réfléchir aux conséquences d'un refus de la confiance au gouvernement. Pour autant, la solution de l'interruption des délibérations de l'Assemblée se révélait difficilement praticable dans l'hypothèse où le Président du Conseil en venait à poser la question de confiance sur un ou plusieurs articles d'un même texte¹⁵⁵⁷. Aussi, en pratique, on admit rapidement de continuer de délibérer sur les autres dispositions du texte que celles pour lesquelles le gouvernement avait posé la question de confiance ou même, le cas échéant, sur une autre question inscrite à l'ordre du jour. Cette pratique fut généralement mise en œuvre jusqu'en 1953. Par la suite, l'Assemblée « a, souvent, renoncé à continuer le débat en cours ou à prendre un autre débat avant le vote »¹⁵⁵⁸, notamment parce que son ordre du jour était moins chargé que durant les années initiale du régime. Mais c'est aussi parce que la question de confiance a été moins fréquemment posée pendant cette période que dans la première moitié de la IV^e République. En particulier, les gouvernements renoncèrent

¹⁵⁵⁵ J. Solal-Céligny, « La question de confiance sous la IV^e République », art. cité, p. 727.

¹⁵⁵⁶ Voir J. Chapsal, *La vie politique sous la V^e République*, op. cit., p. 350-351.

¹⁵⁵⁷ Voir *infra*.

¹⁵⁵⁸ J. Solal-Céligny, « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^e République », *RDP*, 1956, p. 302.

à poser la question de confiance en « rafale »¹⁵⁵⁹ sur le même texte, comme cela avait souvent le cas à l'occasion de la discussion des lois de finances entre 1948 et 1952.

La révision constitutionnelle de 1954 devait être l'occasion d'aménager le mécanisme du délai pour le vote sur la question de confiance, afin d'en renforcer l'efficacité. La durée du délai de réflexion, passa d'un jour franc à un délai réduit à 24 heures.

iv – Le vote par scrutin public combiné à l'obligation réglementaire d'un vote personnel

L'article 49 de la Constitution prévoyait que le vote sur la question de confiance ait « lieu au scrutin public ». Suivant la tradition établie sous la III^e République, le Règlement de l'Assemblée nationale de 1947 permettait, pour les scrutins publics, le vote par délégation, selon le système des boitiers. Cependant, il prévoyait aussi la possibilité de demander qu'un vote soit exceptionnellement effectué à la tribune par les seuls présents. L'Assemblée Constituante s'était interrogée sur la nécessité de retenir une forme particulière de scrutin public pour les votes relatifs à la question de confiance. Elle décida finalement de renvoyer cette question au Règlement de l'Assemblée nationale qui ne trancha pas la question. À partir de 1949¹⁵⁶⁰, l'Assemblée décida d'écarter le scrutin public à la tribune pour les votes où une majorité qualifiée était exigée par la Constitution. En effet, son utilisation « donnait lieu à de fréquentes manœuvres : un groupe de minorité après avoir secrètement battu le rappel de ses membres, demandait par surprise un vote à la tribune à un moment où l'absence de nombreux membres de la majorité risquait de renverser l'équilibre des forces par le jeu du hasard soigneusement préparé des présences »¹⁵⁶¹. Ainsi, par la suite, les scrutins sur le vote de la confiance eurent généralement lieu par délégation, suivant le système des boitiers.

La question revint en débat quand, de mai à juillet 1955, le Président du Conseil Edgar Faure réunit autour de lui « un certain nombre de représentants des groupes de

¹⁵⁵⁹ Voir *infra*.

¹⁵⁶⁰ *JO*, Débats, séance du 13 octobre 1949, p. 5798.

¹⁵⁶¹ J. Solal-Céligny, « Étude de la pratique... », art. cité, p. 305.

la majorité, dans des réunions officieuses [... pour étudier] les réformes susceptibles d'être apportées au Règlement de l'Assemblée nationale »¹⁵⁶². Parmi celles-ci, fut retenue l'obligation, introduite dans le Règlement à l'initiative de Robert Lecourt le 26 juillet 1955, du vote personnel pour les scrutins sur la présentation du gouvernement, sur les questions de confiance et sur les motions de censure. Quelques mois à peine après l'introduction de cette réforme, les effets positifs se faisaient sentir d'une réforme qui concourrait « d'une façon non négligeable à renforcer la stabilité gouvernementale, justifiant ainsi par l'expérience cette modification du règlement et l'importance que ses promoteurs y attachaient ». En obligeant les votants à être présent, elle donnait plus de résonance aux « discours prononcés avant le vote et [à] l'atmosphère générale de la séance [...] une influence plus grande que d'habitude sur le résultat du scrutin ». En effet, la réforme limitait fortement les effets liés à l'utilisation du système des boitiers, puisqu'en pratique, « chaque député mettant individuellement son bulletin dans l'urne, est amené à arrêter lui-même sa position ». Calibrer le vote devenait plus difficile. « Ce qui est possible, lorsque les votes sont centralisés par quelques « boitiers », ne l'est plus lorsque chaque député reprend le contrôle de son bulletin et le dépose lui-même dans l'urne »¹⁵⁶³.

Autre effet positif de l'usage du vote personnel pour les scrutins de confiance : « La limitation du droit de vote aux seuls députés présents a pour conséquence évidente d'ajouter aux abstentionnistes volontaires, les députés absents pour une raison ou pour une autre »¹⁵⁶⁴. De ce fait, « l'opposition [avait] moins de chances d'atteindre la majorité absolue des députés qui seule confère au refus de la confiance sa signification constitutionnelle »¹⁵⁶⁵. Jérôme Solal-Céligny n'en restait pas moins prudent sur les effets dans les temps de l'introduction du vote personnel sur les votes de confiance : « peut-être ces conséquences de l'introduction du vote personnel dans notre vie parlementaire et notamment lors des scrutins de confiance s'atténueront-elles peu à peu avec l'expérience que l'on en aura »¹⁵⁶⁶. La réforme du 26 juillet 1955 sur le vote personnel eut une conséquence considérable le 29 novembre de la même année, lors du

¹⁵⁶² *Ibid.*, p. 306-307.

¹⁵⁶³ *Ibid.*, p. 308-309.

¹⁵⁶⁴ *Ibid.*, p. 307-308.

¹⁵⁶⁵ *Ibid.*, p. 308.

¹⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 310.

vote aboutissant au rejet à la majorité absolue de la confiance demandée par le gouvernement Edgar Faure, moins de dix-huit mois après la chute du gouvernement Mendès France dans les mêmes conditions. Selon Jérôme Solal-Céligny, c'est principalement le recours au vote personnel qui a empêché les groupes de *doser* les votes pour éviter d'atteindre la majorité absolue. Aussi, « il n'est pas exagéré de dire que la première dissolution prononcée depuis 75 ans a été rendue possible par ce mode de scrutin »¹⁵⁶⁷.

b – Les inflexions en pratique de l'usage de la question de confiance favorables au gouvernement

Ainsi, que le remarquait, en 1956, Jérôme Solal-Céligny, les gouvernements avaient su tirer, en définitive, le meilleur parti, en pratique, de l'usage de la question de la confiance. « En constitutionnalisant le procédé traditionnel de la question de confiance, l'article 49 constitue l'une des améliorations les plus efficaces de la Constitution de 1946, même si les avantages du nouveau système ne sont pas exactement ceux auxquels songeaient les constituants »¹⁵⁶⁸. Le gouvernement trouvait des avantages à recourir à la pseudo question de confiance (i) et à la pratique de la question de confiance en rafale (ii), pour s'assurer de la direction des travaux parlementaires (iii).

i – Les avantages du recours à la pseudo question de confiance

Considérée par certains commentateurs de la doctrine comme un détournement du texte constitutionnel, la pratique de la pseudo question de confiance comportait, néanmoins, certains avantages en pratique permettant de remédier en pratique aux lourdeurs de la question de confiance constitutionnelle : « Prétendre réserver l'usage de la question de confiance aux débats concernant la politique générale du

¹⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 310.

¹⁵⁶⁸ *Ibid.*, p. 320.

gouvernement, et cela dans le cadre d'un système de type parlementaire, c'est, une fois la confiance accordée en gros et sur les principes, s'exposer au risque de voir le gouvernement incapable d'obtenir de l'Assemblée nationale le vote des mesures positives nécessaires à l'application de ces principes. Il y a là peut-être un moyen d'accroître la stabilité du pouvoir exécutif, mais aux dépens de son autorité : est-ce, au total, le renforcer »¹⁵⁶⁹. Dès 1949, Georges Vedel avait d'ailleurs défendu le principe de la pseudo-question de confiance. Elle « est au fond la vraie question de confiance, conforme au génie du régime parlementaire. Elle en a les deux traits traditionnels : un gouvernement mis en minorité se retire quel que soit le mode de calcul de la majorité qui s'oppose à lui ; un gouvernement qui n'obtient pas de l'Assemblée une décision qu'il estime indispensable à sa politique ne peut rester au pouvoir »¹⁵⁷⁰.

La pseudo question de confiance constituait, donc, une arme supplémentaire donnée au Président du Conseil qui pouvait l'utiliser à son gré dans les débats parlementaires et, surtout, sans l'obligation d'une délibération préalable du Conseil des Ministres. Le chef du gouvernement pouvait, ainsi, alterner question de confiance constitutionnelle ou pseudo-question de confiance selon les nécessités de la situation parlementaire : « L'existence des deux procédés permet une habile gradation des effets suivant l'importance du problème en cause et l'autorité dont jouit le Gouvernement sur sa majorité », sans qu'« avertissement et menace n'[aie]nt ni la même solennité, ni la même force, ni, par conséquent, la même efficacité suivant qu'ils sont fait implicitement ou dans les formes constitutionnelles »¹⁵⁷¹. Dans la pratique, la mise en œuvre de la question de confiance implicite n'entraîna pas de désuétude de la procédure de la question de confiance constitutionnelle. Dès les premiers mois du régime, le gouvernement Ramadier avait utilisé, simultanément, les deux. Entre le 28 octobre 1949 et le 24 juin 1950, le gouvernement Bidault posa à 13 reprises la question de confiance constitutionnelle, mais il devait recourir, parallèlement, régulièrement à la pseudo question de confiance.

¹⁵⁶⁹ F. Goguel, « Vers une nouvelle orientation de la révision constitutionnelle ? », *Revue française de Science politique*, n° 3, 1956, p. 495.

¹⁵⁷⁰ G. Vedel, *Manuel de Droit constitutionnel*, Sirey, 1949, réédité par Dalloz, 2002, p. 465.

¹⁵⁷¹ J. Solal-Céligny, « Étude de la pratique... », art. cité, p. 316.

*ii – La question de confiance en « rafale »*¹⁵⁷²

C'est le 3 janvier 1948 que le gouvernement Schuman devait inaugurer une pratique de la confiance comparable à la « rafale d'une arme automatique »¹⁵⁷³. Jusque-là, la question de confiance n'avait été posée que pour approuver ou sanctionner la politique générale du gouvernement. Au cours du débat sur le prélèvement exceptionnel, le Président Schuman allait poser la question de confiance cinq fois au cours du même débat afin de faire rejeter quarante amendements relatifs à divers articles du projet de loi examiné. En pratique, le 3 janvier 1948, « on groupa les amendements, par article, du projet et au sein de chaque article furent groupés les amendements relatifs à un même objet. Les textes, à propos desquels ne se posaient pas de difficultés furent votés, les autres, à propos desquels le gouvernement posa la question de confiance, firent l'objet d'un vote, après le délai constitutionnel »¹⁵⁷⁴. C'est ainsi que le gouvernement posa cinq fois la question de confiance, une fois sur l'article 2, trois sur l'article 3 et une fois sur l'article 4 ter. La doctrine ne manqua pas d'être sévère avec cette pratique « ingénieuse, mais [...] qui transforme et qui déforme des règles de l'article 49 »¹⁵⁷⁵.

Le 27 février 1952, le Président du Conseil Edgar Faure poussa à son paroxysme la technique de la question en « rafale » en posant vingt fois de suite la question de confiance sur le projet de loi portant réforme, dégrèvements et dispositions fiscales en vue de l'équilibre du budget pour 1952. En séance, le gouvernement, battu à la majorité relative, fut contraint de se retirer au bout de trois votes seulement¹⁵⁷⁶. Le

¹⁵⁷² C-A. Colliard, « La pratique de la question de confiance ... », art. cité, p. 229.

¹⁵⁷³ *Ibid.*, p. 229.

¹⁵⁷⁴ *Ibid.*, p. 230.

¹⁵⁷⁵ *Ibid.*, p. 230.

¹⁵⁷⁶ Le président Vincent Auriol était défavorable à cet usage : « Edgar Faure a posé vingt fois la question de confiance, sur chacun des articles. Le soir, il m'avait téléphoné pour me dire : « Pensez-vous que je doive poser la question de confiance ? J'ai deux moyens : la question de confiance ordinaire ou la question constitutionnelle ». Je lui avais répondu qu'étant donné la situation, il valait mieux poser la question de confiance simple parce que, d'un côté, il gagnerait du temps et que ça ferait pression : la question étant très grave, il donnerait l'impression d'aller très vite et de se refuser à accepter les conséquences d'un rejet. D'autre part, la question de confiance constitutionnelle ne peut être posée sur chaque article. Il n'a pas tenu compte de mes conseils, il a posé vingt fois la question de confiance constitutionnelle. Je serai obligé de dire qu'à l'avenir, je m'opposerai à cette procédure qui viole la Constitution ». Je lui ai téléphoné pour lui demander comment il concevait le vote, et je lui ait dit qu'à mon avis, il avait eu tort de poser la question aussi souvent : « Et maintenant, qu'allez-vous faire ?

gouvernement suivant, celui d'Antoine Pinay devait recourir à la même technique en posant neuf fois la question de confiance en trois jours, entre le 3 et le 5 avril 1952, sur plusieurs articles du projet de loi de Finances pour 1952. Néanmoins, cette pratique fit long feu : « Il n'y a plus eu après 1952, de longues séries de questions de confiance posées sur un même texte, comme celles qui l'avaient été notamment sur des lois de finances dans les années 1948 à 1952 »¹⁵⁷⁷.

iii – L'usage de la question de confiance comme instrument du leading gouvernemental sur les travaux parlementaires

En 1956, le praticien des mécanismes constitutionnels qu'était Jérôme Solal-Celigny devait mettre en avant un autre avantage de la question de confiance qui n'avait pas été initialement envisagé par les constituants, celui de donner au Président du Conseil une véritable « faculté d'initiative »¹⁵⁷⁸ dans les délibérations de l'Assemblée : « La grande supériorité de ce procédé sur les autres moyens d'action du Gouvernement dans la procédure parlementaire, c'est qu'en posant la question de confiance, le Président du Conseil a la possibilité de choisir en toute liberté le moment et l'objet du vote qu'il veut faire émettre par l'Assemblée, au lieu de laisser l'ordre et l'objet des votes résulter du hasard, ou de la position prise par la Commissions, ou encore des manœuvres de tel ou tel groupe d'opposition »¹⁵⁷⁹. Le gouvernement prit l'habitude de recourir à la question de confiance pour remédier « aux inconvénients de la procédure ordinaire »¹⁵⁸⁰ qui auraient ralenti l'examen de la disposition en cause. Déjà, en 1952, Jérôme Solal-Céligny avait précédemment observé que « seule la question de confiance constitutionnelle permet[tait] de déjouer les tentatives d'obstruction telles que la multiplication des amendements et des motions ou le demande de scrutin publics à la

Supposez qu'à la cinquième question, vous soyez battu par 280 voix contre 260. Vous n'allez pas partir, car vous risquez d'avoir la majorité sur tout le reste ». « J'ai l'intention, me répond-il, de continuer, bien que Queuille m'ait conseillé le contraire ». « Si vous êtes obligé de démissionner, je refuserai votre démission. » : V. Auriol, *Journal du septennat* 1952, t. VI, Librairie Armand Colin, 1978, p. 151-152.

¹⁵⁷⁷ J. Solal-Céligny, « Étude de la pratique... », art. cité, p. 303.

¹⁵⁷⁸ *Ibid.*, p. 303.

¹⁵⁷⁹ *Ibid.*, p. 313.

¹⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 312.

tribune »¹⁵⁸¹. C'est de cette pratique que devait naître la future technique du vote bloqué inscrite à l'article 44 alinéa 3 de la Constitution de 1958. Pour hâter une discussion et limiter les tentatives d'obstruction, on admit, en effet, progressivement que le Président du Conseil puisse poser la question de confiance pour l'adoption ou le rejet de plusieurs amendements à la fois, en écartant « le principe traditionnel de la spécialité des votes, en application duquel la question de confiance devait être posée autant de fois qu'il y avait de scrutins à émettre, c'est-à-dire sur chaque article et sur chaque amendement »¹⁵⁸². Ainsi, par exemple, le 28 décembre 1949, le Président du Conseil, Henri Queuille, posa la question de confiance constitutionnelle sur l'article 25 du projet de loi de Finances pour 1950. En cela, il entendait s'opposer, implicitement, à tous les amendements déposés sur cet article et le ministre de Finances demanda « qu'il ne soit procédé sur cet article qu'à un seul et même scrutin, aux fins de maintenir l'article 25 dans la forme où nous l'avons-nous-mêmes déposé »¹⁵⁸³. L'Assemblée ne contesta pas la portée ainsi donnée à la question de confiance qui fut adoptée le 30 décembre et avec elle l'article 25 sans modification. « Le précédent était créé et, par la suite, des questions de confiance portant sur plusieurs points furent souvent posées »¹⁵⁸⁴.

Jérôme Solal-Céligny ne méconnaissait pas les critiques que pouvait susciter ce procédé « dans la mesure où il empêche l'Assemblée de se prononcer sur chacun des amendements présentés »¹⁵⁸⁵. En recourant à cette technique, il s'agissait « d'obliger l'Assemblée à choisir entre deux solutions dont il appartient au Président du Conseil de définir comme il l'entend les données puisque dans ce choix l'existence du Gouvernement et le sort du texte sont liés »¹⁵⁸⁶. Solal-Céligny reconnaissait que cette pratique faisait l'effet d'« un véritable « couperet » dont la rigueur varie suivant le moment du débat où elle intervient ». Il en citait comme « cas extrême [...] celui des onze questions de confiance posées le 27 février 1952 sur des articles qui n'avaient pas encore été appelés », procédé retenu par le Président du Conseil, Edgar Faure. Mais, il

¹⁵⁸¹ J. Solal-Céligny, « La question de confiance... », art. cité, p. 736-737.

¹⁵⁸² P. Avril et J. Gicquel, « La IV^e entre deux Républiques », *La IV^e République*, Revue *Pouvoirs*, n° 76, 1996, p. 38.

¹⁵⁸³ *Journal Officiel*, Débats, 3^e séance du 27 décembre 1949, p. 7393.

¹⁵⁸⁴ J. Solal-Céligny, « La question de confiance... », art. cité, p. 734. L'auteur en donne plusieurs exemples.

¹⁵⁸⁵ *Ibid.*, p. 734.

¹⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 735.

soulignait que « sur le plan constitutionnel et sur le principe, cette technique n'est pas contestable, puisque qu'elle n'empêche pas que les dispositions en cause soient, au moins, débattues avant le scrutin, sous forme d'explications de vote »¹⁵⁸⁷. Ainsi, en pratique, « le plus souvent d'ailleurs, le président du Conseil recourt à ce procédé non pas tellement pour écourter la discussion, mais pour modifier l'ordre des questions sur lesquelles l'Assemblée est appelée à se prononcer : il évite ainsi des votes délicats sur des ordres du jour dangereux ou des amendements « démagogiques » et, par la question de confiance oblige l'Assemblée à voter directement sur le point jugé le plus favorable »¹⁵⁸⁸.

Dispositif sauvé in extremis, en 1946, objet d'une véritable vindicte de la part d'une partie des constituants, la question de confiance permettait, en définitive de « remplace[r] toute une série d'armes de procédure que notre tradition parlementaire refuse au Gouvernement contrairement à la pratique de la plupart des autres pays à régime parlementaire. Sans doute l'utilisation de la question de confiance comme instrument de procédure pourrait-elle être évitée dans de nombreux cas en comblant les lacunes de la procédure parlementaire révélées par la pratique : la suppression des votes à la tribune depuis 1952 et les lois dites « des maxima » permettent par exemple aujourd'hui de faire l'économie d'un certain nombre de questions de confiance »¹⁵⁸⁹. En utilisant la question de confiance « dans les débats importants où l'enjeu le justifie, le Gouvernement reprend l'initiative et peut donc assumer son rôle de moteur des travaux parlementaires, rôle normal et indispensable pour assurer un bon fonctionnement du régime, mais que lui refuse notre procédure traditionnelle »¹⁵⁹⁰.

2 – L'accroissement des prérogatives financières du gouvernement

À l'instar des aménagements apportés en pratique au dispositif constitutionnel de la question de confiance, la limitation de l'initiative financière parlementaire posée

¹⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 735.

¹⁵⁸⁸ J. Solal-Celigny, « Étude de la pratique... », art. cité, p. 313.

¹⁵⁸⁹ *Ibid.*, p. 314.

¹⁵⁹⁰ *Ibid.*, p. 315.

à l'article 17 de la Constitution du 27 octobre 1946 fut, elle aussi très vite complétée par des limitations légales ou réglementaires, destinées à essayer d'encadrer toujours davantage, au profit du gouvernement, les pouvoirs des parlementaires.

D'abord avec l'adoption de l'article 16 de la loi du 31 décembre 1948 « portant fixation pour l'exercice 1949 de maxima de dépenses publiques et évaluation des voies et moyens ». En application de ce texte, « au cours de l'exercice 1949, aucune mesure législative ou réglementaire ne pourra intervenir sans faire l'objet d'une ouverture de crédits préalable au chapitre budgétaire intéressé et sans qu'aient été dégagées, en contrepartie, soit des économies, soit des recettes nouvelles d'un montant correspondant ». Par la suite, « cette disposition dite « loi des maxima » fut régulièrement reprise, en forme d'article de style, en tête de toutes les lois de Finances de la IV^e République, subissant d'ailleurs certaines adjonctions destinées à parfaire la limitation de l'initiative financière »¹⁵⁹¹. Ensuite, au travers de l'article 10 du décret du 19 juin 1956, déterminant le mode de présentation du budget de l'État, qui venait pérenniser la « loi des maxima » en disposant : « Aucune mesure législative ou réglementaire susceptible soit d'entraîner une dépense nouvelle, l'accroissement d'une dépense déjà existante, ou une majoration de la charge nette résultant de la gestion des comptes spéciaux du Trésor, soit de provoquer une perte de recettes ou encore, soit d'accroître les charges, soit de réduire les ressources des départements et communes ou des divers régimes d'assistance ou de sécurité sociale, ne peut intervenir en cours d'année sans avoir fait l'objet, s'il y a lieu, d'une ouverture préalable de crédits ou sans qu'aient été dégagées, pour un montant équivalent, soit des ressources nouvelles ne figurant pas parmi les recettes prévues au Budget, soit des économies entraînant la suppression ou la réduction d'une dépense antérieurement autorisée. Le Gouvernement est tenu de prendre toute mesure réglementaire nécessitée par l'application des dispositions votées dans les conditions ci-dessus, par le Parlement ». Enfin, avec l'article 1^{er} de la loi du 13 décembre 1957 tendant au rétablissement de l'équilibre économique et financier qui disposait que, pour l'exercice 1958, les dispositions de ce

¹⁵⁹¹ *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. II, *La IV^e République (1946-1958)*, rassemblés par Jean Lyon, La Documentation française, 1990, p. 413.

texte pourraient être invoquées « même si les propositions nouvelles de dépenses ont comme contrepartie des propositions de recettes ou d'économies ».

Le projet de révision constitutionnelle déposé par le gouvernement Gaillard, à la fin de 1957, devait venir consacrer cette « évolution quasi linéaire »¹⁵⁹² de la limitation de l'initiative financière parlementaire, en révisant l'article 17 de la Constitution. Aux termes du nouveau texte, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture du projet de révision le 21 mars 1958 : « Les propositions de loi et amendements aux projets et propositions de loi, formulées par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des recettes existantes ou un accroissement des dépenses de l'État ». C'était la préfiguration du futur article 40 de la Constitution de 1958.

Ces limitations successives portée à l'initiative financière parlementaire furent déclinées dans le Règlement de l'Assemblée nationale à travers plusieurs dispositions qui reprenaient d'ailleurs celles adoptées sous la III^e République en 1900, dans le Règlement refondu de 1915 et en 1920¹⁵⁹³. Pour autant, « les règles posées en matière financière par la Constitution ou le règlement n'avaient rien de sacro-saint. Leur application dépendait des circonstances politiques »¹⁵⁹⁴ et des décisions ultimes de l'Assemblée, marque d'une rationalisation camérale du parlementarisme. En effet, C'était à la commission des Finances qu'il appartenait « de se prononcer sur l'applicabilité de la loi dite *des maxima* lorsque celle-ci [était] invoquée par le Gouvernement à l'égard d'une proposition ou d'un amendement »¹⁵⁹⁵. La plupart du temps, le gouvernement pouvait s'appuyer sur le rapporteur général du budget, sur la commission des finances, voire sur la conférence des présidents de l'Assemblée nationale, pour contenir l'initiative financière des députés. Néanmoins, en cas de désaccord avec la commission des Finances ou avec une partie des députés dans l'hémicycle sur l'applicabilité de la loi dite *des maxima* à un texte, « le président du Conseil avait le choix entre accepter des solutions de compromis élaborées par la commission des finances, ou user un peu de son crédit en posant la question de confiance. Un président du Conseil autoritaire pouvait préférer adopter cette dernière

¹⁵⁹² P. Avril et J. Gicquel, « La IV^e entre deux Républiques », art. cité, p. 39.

¹⁵⁹³ Voir *supra*.

¹⁵⁹⁴ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., p. 451.

¹⁵⁹⁵ G. Galichon, « Aspects de la procédure législative en France », *RFSP*, 1954, p. 826.

solution, mais c'était celle qui comportait le plus de risque, comme le montra l'exemple de Georges Bidault qui fut renversé en juin 1950 quand il pose la question de confiance pour faire déclarer opposable à une proposition socialiste sur le reclassement dans la fonction publique la loi dite *des maxima* que la Commission des finances avait déclarée inopposable »¹⁵⁹⁶.

En outre, les députés surent trouver, dans la pratique, les moyens de tourner les dispositions protectrices, constitutionnelles ou réglementaires, sur lesquelles le gouvernement essayait de s'appuyer. Ainsi, « au cours de la discussion du budget 1952 et surtout du budget 1954, [...] l'Assemblée subordonn[a] le vote de la loi budgétaire au dépôt, par le Gouvernement, d'une lettre rectificative portant augmentation des dotations de certains chapitres. Privés de la faculté de proposer eux-mêmes, la majoration qu'ils désir[aient], les députés oblige[aient] le Gouvernement à en prendre l'initiative en ajournant « *sine die* » le vote du budget intéressé »¹⁵⁹⁷. Les protestations du gouvernement contre l'inconstitutionnalité de ce procédé demeurèrent vaines : « Dans une lettre au président de l'Assemblée nationale du 4 décembre 1951, le président du Conseil faisait observer qu'« en subordonnant la reprise de la discussion budgétaire au dépôt par le Gouvernement d'une demande de crédits supplémentaires, (ces pratiques) aboutissaient à tourner les dispositions formelles de l'article 17, alinéa 2, de la Constitution [...] Mais le Bureau de l'Assemblée, à la suite de l'examen du problème par la commission du Suffrage universel, refusa d'admettre la thèse du Gouvernement. Au cours de la discussion du budget de 1954, le procédé fut utilisé avec une ampleur accrue : l'examen de plusieurs budgets fut ajourné à une ou plusieurs reprises et le budget de l'Éducation nationale ne put être voté en temps utile »¹⁵⁹⁸. En définitive, les dispositions rationalisant l'initiative financière des députés, si elles correspondaient bien à une forme ministérielle de la rationalisation du parlementarisme, restaient, cependant, bien d'essence camérale, leur application dépendant en dernier ressort d'un vote dans l'hémicycle.

¹⁵⁹⁶ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., p. 450.

¹⁵⁹⁷ G. Galichon, « Aspects de la procédure législative en France », art. cité, p. 827.

¹⁵⁹⁸ G. Galichon, « Aspects de la procédure législative en France » art. cité, p. 828.

3 – Les délégations législatives

Entre 1919 et 1939, onze lois d’habilitation avaient été votées par les Chambres pour permettre au gouvernement de prendre par décret des mesures relevant du domaine de loi dans le but d’atteindre un objectif plus ou moins large, comme la réforme administrative en 1926, la défense du franc en 1935 ou la défense du pays en 1938. En vertu des lois d’habilitation, ces décrets-lois devaient naturellement être soumis à la ratification des assemblées.

La nature et l’objectif de ces décrets-lois changèrent fondamentalement à partir de 1935. D’un dispositif d’exception permettant de conduire des réformes particulières, la technique des décrets-lois devint, dans la deuxième moitié des années 1930, un procédé courant de gouvernement mis en œuvre quasiment chaque année. Ce changement majeur intervint avec les décrets-lois Laval de 1935 visant à mettre en place une politique économique d’ensemble, conçue avec l’aide de comités d’experts, et non plus seulement quelques dispositions ponctuelles que les parlementaires refusaient de prendre pour ne pas braver l’impopularité devant les électeurs. Le terme de « pleins pouvoirs » désormais utilisé pour qualifier les lois d’habilitation en cause était d’ailleurs significatif du dessaisissement consenti par le Parlement. Vigoureusement contestée par la gauche sous le ministère Laval pour des raisons aussi bien politiques que constitutionnelles, le recours à la technique des lois d’habilitation fit l’objet d’un assez large consensus sous le gouvernement Daladier à partir de 1938¹⁵⁹⁹. En outre, le recours aux décrets-lois aboutissait à bouleverser la nature du débat entre le gouvernement et le Parlement. Celui-ci ne portait « plus sur le contenu des décisions, mais sur le seul principe politique de confiance et sur la méthode de travail. La question de confiance n’[était] plus un fait que l’on engage pour dénouer un débat difficile (et donc pour faciliter la dynamique de la délibération) mais un moyen de gouvernement qui ser[vai]t, le cas échéant, à empêcher un débat difficile »¹⁶⁰⁰.

¹⁵⁹⁹ Selon Nicolas Roussellier, « la période Daladier est majoritairement « couverte » par le régime des décrets-lois » (N. Roussellier, *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France XIX^e – XXI^e siècles*, op. cit., p. 484. Pas moins de 18 mois entre 1938 et 1940 sur les vingt-trois d’existence du ministère Daladier. Ce dernier prit, en outre, l’habitude d’interpréter d’une manière extrêmement large les lois d’habilitation, sans que cela suscite de fortes contestations du Parlement).

¹⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 526.

À la fin de la III^e République, les socialistes avaient systématiquement contesté l'utilisation de la technique des décrets-lois. Rien d'étonnant dès lors, qu'avec les communistes, ils cherchèrent en 1946 à inscrire dans la Constitution l'interdiction d'y recourir. Ainsi, dès sa séance du 13 décembre 1945, la commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante avait adopté, à l'unanimité, un texte proposé par Guy Mollet et les socialistes aux termes duquel : 1^o Il ne peut être de lois que celles votées par l'Assemblée ; 2^o L'Assemblée ne peut déléguer, à quiconque, en tout ou en partie, le droit de légiférer à sa place »¹⁶⁰¹. En définitive, les constituants soucieux de « restaurer le prestige de la loi »¹⁶⁰² s'attachèrent en définitive à réaffirmer le monopole de l'Assemblée nationale dans l'édition de la loi en adoptant l'article 13 de la Constitution du 27 octobre 1946 aux termes duquel : « L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit ». Dans le même temps, ces « constituants de 1945-1946 ont traité de la participation de l'Exécutif par « *prétérition* »¹⁶⁰³. La question du pouvoir réglementaire et de l'efficacité de l'action normative de l'exécutif est proprement absente des débats constituants [...] la Constitution du 27 octobre 1946 se contente de réitérer la formule séculaire – à l'article 47 – selon laquelle « *le président du Conseil assure l'exécution des lois* ». Cette formule – dans la lignée de la conception révolutionnaire de la loi – ne dit rien du pouvoir réglementaire »¹⁶⁰⁴. Pourtant, malgré l'interdiction de principe posée à l'article 13, les raisons de fond ayant conduit à l'accroissement de la sphère du pouvoir exécutive à la fin de la III^e République s'imposèrent de nouveau dès les premières années du nouveau régime. Les gouvernements successifs et l'Assemblée nationale cherchèrent à y répondre de différentes manières à travers la tentative de définir un domaine règlementaire « par nature » (a), celle d'un retour à la technique des délégations de pouvoirs spéciaux au gouvernement ou le recours à la technique des lois-cadres (b).

¹⁶⁰¹ Séance du 13 décembre 1945 – Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la 1^{re} Assemblée Nationale Constituant, p. 103.

¹⁶⁰² E. Quinart, « Une conception renouvelée de la loi ? », in *La Constitution du 27 octobre 1946, Nouveaux regards sur les mythes d'une Constitution mal « aimée »*, E. Cartier et M. Verpeaux (dir.), Éditions Mare et Martin, 2017, p. 73.

¹⁶⁰³ A. de Laubadère, « L'article 13 », in *Pages de doctrine*, t. 1, *Aux sources du droit, l'État et la politique*, LGDJ, 1980, p. 477.

¹⁶⁰⁴ E. Quinart, « Une conception renouvelée de la loi ? », art. cité, p. 78.

a – La définition d’un domaine réglementaire « par nature »

La notion de « matières ayant par leur nature un caractère réglementaire », inscrite à dans l’article 6 de la loi du 17 août 1946, renvoyait directement à un débat sur l’existence d’un domaine règlementaire autonome. « L’idée qu’il existe un domaine d’action propre au pouvoir exécutif en certaines matières, notamment l’organisation des services publics et la police administrative est fort ancienne et traverse la jurisprudence du Conseil d’État depuis le XIX^e siècle »¹⁶⁰⁵. Ce débat sur la définition du domaine de la loi et du domaine du règlement avait d’ailleurs été abordé et rapidement écarté à l’occasion des débats constitutants en 1945-46. D’abord, à la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante, lors de la séance du 13 décembre 1945 : au député socialiste Paul Valentino qui suggérait de « définir » le domaine de la loi, le président de la Commission, André Philip avait répondu « que ce serait poser tout le problème juridique de la distinction entre les divers actes publics : lois, décrets, etc. Il est impossible de définir ces actes dans la Constitution »¹⁶⁰⁶. Ensuite, au cours de la séance publique du 15 avril 1946, alors que le député républicain-populaire Jean-Pierre Giraudoux avait déposé un amendement aux termes duquel : « Sont obligatoirement prises sous forme de lois les mesures relatives aux libertés publiques, aux statuts des personnes et des biens, à l’organisation des services publics, à l’organisation judiciaire, au budget, aux impôts. Sauf dispositions législatives contraires, toutes autres mesures peuvent être prises par voie de dispositions règlementaires »¹⁶⁰⁷. Le rapporteur général, Pierre Cot devait lui répondre que « sur la question qui consiste à vouloir délimiter par la loi constitutionnelle le champ de la loi et le domaine du règlement [...]. Il n’est pas possible que ce soit une loi écrite qui délimite ces champs respectifs. La question de savoir ce qui est du domaine de la loi et ce qui est du domaine du règlement doit être réglée par la pratique, par la coutume, suivant les circonstances [...]. Qu’il laisse faire le temps, la pratique et le roi qui s’appelle l’Assemblée nationale. [...] Tout ce que

¹⁶⁰⁵ *Ibid.*, p. 83.

¹⁶⁰⁶ Séance du 13 décembre 1945 – Compte-rendu de la Commission de la Constitution de la 1^{re} Assemblée Nationale Constituant, p. 103.

¹⁶⁰⁷ *Journal Officiel*, Débats, séance du 15 avril 1946, p. 1843.

nous pouvons affirmer, c'est que le domaine de la loi est le domaine de la règle générale »¹⁶⁰⁸.

Les éventuelles « circonstances » évoquées par Pierre Cot aboutirent très rapidement, dès août 1948, à relancer la question. L'article 6 de la loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier, dite loi « André Marie » autorisa, en effet, le gouvernement, sans limitation dans le temps, à intervenir par décret pris en conseil des ministres, après avis du Conseil d'État et sur rapport du ministre des finances et des ministres intéressés, pour « abroger, modifier ou remplacer les dispositions en vigueur » dans des « matières, ayant par leur nature, un caractère réglementaire ». Ces matières énumérées à l'article 7 de la loi concernaient principalement l'organisation et le fonctionnement des services publics, les entreprises publiques, les régimes d'assistance, de sécurité sociale et de prestations familiales¹⁶⁰⁹. Il convient de relever que « cette mention des « matières réglementaires par nature » – qui ne figurait pas dans l'avant-projet de loi préparé par le Gouvernement – éman(ait) directement du Conseil d'État, au moment de l'examen du projet en sections administratives »¹⁶¹⁰. L'année suivant l'adoption de la loi du 17 août 1949, Georges Vedel ne manqua pas d'ailleurs de souligner qu'à travers la définition du domaine réglementaire par nature, apparaissait ainsi, « un embryon de distinction entre la loi et le règlement du point de vue matériel »¹⁶¹¹.

Interrogé par le gouvernement « sur la définition et la portée exacte de l'interdiction contenue dans l'article 13 de la Constitution afin de déterminer dans quelle mesure le Gouvernement peut exercer son pouvoir réglementaire en des matières législatives et, en conséquence, abroger, modifier ou remplacer des textes de loi par des dispositions réglementaires », le Conseil d'État, dans un avis rendu le 6 février 1953, adopta « une interprétation neutralisante de l'article 13 de la Constitution »¹⁶¹² en reconnaissant que « le législateur peut, en principe, déterminer souverainement la compétence du pouvoir réglementaire ; qu'il peut, à cette fin, décider que certaines

¹⁶⁰⁸ *Ibid.*, p. 1844, cité par E. Quinart, « Une conception renouvelée de la loi ? », art. cité, p. 76.

¹⁶⁰⁹ Sur les matières énumérées, voir R. Pinto, « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », *RDP*, 1948, p. 522-523.

¹⁶¹⁰ E. Quinart, « Une conception renouvelée de la loi ? », art. cité, p. 83.

¹⁶¹¹ G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 502.

¹⁶¹² E. Quinart, « Une conception renouvelée de la loi ? », art. cité, p. 85.

matières relevant de la compétence du pouvoir législatif entreront dans la compétence du pouvoir réglementaire ; que les décrets pris en ces matières peuvent modifier, abroger ou remplacer des dispositions législatives »¹⁶¹³.

Le dispositif fixé par les articles 6 et 7 de la loi du 17 août 1948 eut une importance considérable en pratique : « À la fin de 1954, 350 décrets réglant des questions entrant dans le domaine règlementaire par nature avaient été pris, et c'est en vertu des pouvoirs que le gouvernement tenait à titre permanent de la loi du 17 août 1948 que René Pleven, en octobre 1950, mit fin au contrôle que les communistes exerçaient depuis 1946 sur les services sociaux de l'Électricité et du Gaz de France, et que René Mayer, en 1953, restreignit l'autonomie des entreprises nationalisées ». Par la suite, « le Parlement se refusa toujours à voter un nouveau texte d'une portée aussi large que la loi de 1948 »¹⁶¹⁴. Tout en soulignant le « grand intérêt pratique » que présente la répartition des compétences fixées à l'article 7 de la loi du 17 août 1948, « en raison de son caractère permanent sinon définitif »¹⁶¹⁵, un praticien tel Georges Galichon, maître des requêtes au Conseil d'État et membre du Secrétariat général du Gouvernement¹⁶¹⁶ soulignait en 1954 : « Il ne faut pas se dissimuler le caractère précaire de ce système. La « délégation » n'est en fait permanente que si le législateur le veut bien. Il est loisible à ce dernier de revenir sur la délimitation ainsi opérée, soit expressément, par abrogation totale ou partielle de la loi, soit d'une manière simplement tacite, en s'emparant à nouveau d'une des matières transférées (telle est l'interprétation de la jurisprudence). L'organisation de la loi du 17 août 1948 laisse donc intacte la souveraineté du législateur et ne crée pas un véritable domaine réservé du règlement ». L'apport à la rationalisation ministérielle du parlementarisme que constitue la reconnaissance d'un domaine règlementaire « par nature » ressort donc bien de la rationalisation camérale, dès lors que l'Assemblée pouvait accroître ou restreindre le champ de ce « domaine règlementaire par nature » à tout moment.

¹⁶¹³ *Ibid.*, p. 84-85.

¹⁶¹⁴ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, p. 463.

¹⁶¹⁵ G. Galichon, « Aspects de la procédure législative en France », art. cité, p. 796.

¹⁶¹⁶ Dans son rapport sur la procédure législative en France dans le cadre du colloque sur le travail parlementaire en France, en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en Suisse organisé les 3 et 4 juillet 1954 par l'Association française de science politique. La totalité des rapports et le compte-rendu de la table ronde sont reproduit dans le n° 4, oct-décembre 1954, de la Revue française de science politique.

b – Les délégations législatives exceptionnelles et temporaires : pouvoirs spéciaux et lois-cadre

Au travers de la loi André Marie du 17 août 1948, la IV^e République renoua aussi avec la technique des décrets-lois¹⁶¹⁷ et des délégations législatives exceptionnelles et temporaires, en donnant, en l'espèce, au gouvernement, au travers de son article 5 et afin d'alléger les charges de l'économie française, la possibilité, jusqu'au 1^{er} janvier 1949, de procéder par voie de décrets à la réduction, suppression ou fusion d'impôts.

Les gouvernements bénéficièrent donc de « nouvelles armes juridiques »¹⁶¹⁸ pour conduire des politiques publiques d'ensemble, notamment dans le domaine économique. On retrouvait l'esprit des grandes lois d'habilitation de la fin des années 1930. Ainsi, par exemple, la loi du 14 août 1954 votée à la demande du gouvernement Mendès France l'autorisait-elle « à mettre en œuvre un programme d'équilibre financier, d'expansion économique et de progrès social » par voie de décret sans contenir de décisions précises sur les mesures en cause. « Après le vote initial d'autorisation, le gouvernement a les mains libres pour agir. Dans un tel cadre, le décret n'est donc plus un acte fait en vertu de l'application d'une loi venue du Parlement mais une arme qui relève de la seule initiative du gouvernement. Le vote d'habilitation a comme signification de soustraire aux chicanes imprévisibles de la discussion un pan entier de l'action publique qui se trouve ainsi placé sous la responsabilité unique du pouvoir exécutif »¹⁶¹⁹.

À côté de larges domaines comme la politique européenne ou la question de la décolonisation par exemple, pour lesquels il est confronté à de longs débats parlementaires, le gouvernement, dans la sphère du champ d'application des lois d'habilitation, principalement dans la sphère économique, « parvient à s'émanciper de la dépendance qui le lie aux assemblées. En réalité, il expérimente une nouvelle façon de gouverner et même un nouveau type de régime politique. Certes, le gouvernement

¹⁶¹⁷ Voir R. Pinto, « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », art. cité, p. 525-527.

¹⁶¹⁸ N. Roussellier, *La force de gouverner*, op. cit., p. 463.

¹⁶¹⁹ *Ibid.*, p. 467.

est venu expliquer les grandes lignes de son programme d'action avant d'obtenir le vote de l'Assemblée. Certes, les résultats de sa politique sont soumis, comme le veut la tradition parlementaire, à des questions qui peuvent être posées soit dans le cadre de la commission des Finances, par des auditions des membres du gouvernement, soit par le truchement des interpellations en séance. À tout moment, le Président du Conseil ou son ministre des Finances, Edgar Faure, doit pouvoir répondre aux critiques des parlementaires. À tout moment, l'Assemblée nationale peut arrêter l'expérience si elle exprime un jugement négatif lors d'un vote de défiance (à la conclusion d'un débat d'interpellation par exemple). Mais si le gouvernement n'a donc pas obtenu une sorte de droit à la dictature économique, le changement induit [...] apparaît indiscutable [...] c'est bien L'Exécutif qui a gagné un pouvoir de décision d'un type nouveau »¹⁶²⁰. Ainsi, entre 1948 et 1955, l'Assemblée nationale adopta trente et une lois habilitant le pouvoir exécutif à prendre des mesures entrant normalement dans le domaine de la loi. Les gouvernements Laniel, Mendès France et Edgar Faure recoururent largement à ces lois d'habilitation et prirent, sur cette base, « plus de quatre cent cinquante décrets en moins de deux ans »¹⁶²¹. Ce système présentait l'avantage pour l'exécutif de limiter « les occasions offertes au Parlement d'user peu à peu l'autorité du gouvernement. Si les président du Conseil qui se succédèrent entre 1953 et 1955 posèrent moins souvent que leurs prédécesseurs la question de confiance, ce fut en partie parce que, grâce aux pouvoirs spéciaux, ils n'avaient plus besoin de « rameuter » leur majorité chaque fois qu'il fallait prendre une décision épineuse »¹⁶²².

À partir de 1956, les gouvernements prirent l'habitude de recourir au système des lois-cadres dans lequel « le législateur se borne à poser les principes directeurs d'une réforme, en renvoyant le reste de son contenu à l'autorité exécutive »¹⁶²³. Le gouvernement Guy Mollet renoua, ainsi, avec ce système initialement mis en œuvre sous le gouvernement de Léon Blum en 1936. Il fut utilisé pour la loi-cadre Defferre du 23 juin 1956 sur le statut des territoires d'outre-mer « qui ne comportait que neuf articles posant des principaux généraux dont l'application était renvoyée à des décrets

¹⁶²⁰ *Ibid.*, p. 467-468.

¹⁶²¹ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 465.

¹⁶²² *Ibid.*, p. 469.

¹⁶²³ A-M. Le Pourhiet, *Les ordonnances, La confusion des pouvoirs en droit français*, coll. « Systèmes », LGDJ, Lextenso, 2011, p. 47.

qui devaient être soumis au Parlement. Les décrets réglant les problèmes économiques et administratifs entraient en vigueur dès leur publication, ceux qui touchaient à l'organisation politique quatre mois plus tard, sauf si entre-temps le Parlement les avait rejetés ou amendés. Les deux Assemblées tombèrent d'accord pour apporter des amendements à dix-sept des vingt-trois décrets touchant à l'organisation politiques et à vingt-trois des vingt-huit autres ; elles acceptèrent sans modification quatre autres décrets ; un décret enfin fut réputé avoir été tacitement approuvé à l'expiration des délais. Cette méthode donnant satisfaction au Conseil de la République, la loi put dès lors être votée en quatre mois, et tous les décrets étaient entrés en application treize mois plus tard »¹⁶²⁴.

Le système des lois-cadres était destiné à permettre à un gouvernement et à sa majorité de travailler ensemble, efficacement, à l'élaboration des textes de loi. Philip Williams y voit un système préférable à celui des décrets-lois qui « aboutissait à donner à un homme un chèque en blanc ». Ce système nécessitait, pour y recourir, que le gouvernement parvienne à s'appuyer sur le soutien efficient et pérenne d'une majorité législative solide, situation peu fréquente sous la IV^e République. « Aussi, dès que la conjoncture politique cessa de favoriser une collaboration entre gouvernement et Parlement, le nouveau système fonctionna moins bien ou ne fut plus utilisé »¹⁶²⁵. On en revint donc, assez largement, à la fin de la IV^e République au système des délégations de pouvoirs spéciaux.

Délégation de pouvoirs spéciaux ou technique des lois-cadres contribuèrent ainsi, en pratique, à renforcer les prérogatives gouvernementales dans l'élaboration de lois, mais, en définitive, le choix d'utiliser ces procédés restait très largement tributaire des fluctuations du jeu parlementaire et la décision ultime appartenait à l'Assemblée qui pouvait marquer, d'une manière ou d'autre, son désaccord sur l'utilisation faite par le gouvernement de la délégation législative en cause, voire le contraindre à se retirer.

¹⁶²⁴ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., p. 467.

¹⁶²⁵ *Ibid.*, p. 468.

C – La rationalisation camérale délibérative du parlementarisme sous la IV^e République

Face à l’interdit pesant sur la révision constitutionnelle à la fin de la III^e République, c’est principalement à la rationalisation camérale délibérative du parlementarisme que les partisans d’une réforme du régime parlementaire français, avaient recouru pour améliorer son fonctionnement. Sous la IV^e République, la rationalisation camérale délibérative devait se déployer avant tout pour compléter la mise en œuvre la rationalisation camérale majoritaire du parlementarisme. C’est surtout sous deux angles principaux¹⁶²⁶, ceux de la consécration du rôle des groupes parlementaires (1) et du renforcement de la rationalisation des débats en séance publique (2), que la rationalisation camérale délibérative sera déclinée entre 1946 et 1958, une rationalisation délibérative veillant bien à encadrer strictement les prérogatives du gouvernement dans les travaux parlementaires (3).

1 – La consécration du rôle des groupes parlementaires

Dans la longue étude qu’il a consacré aux groupes parlementaires, Jean Waline a pu écrire que « la IV^e République devait voir le triomphe des groupes parlementaires [...] Leur importance se trouve renforcée et ils participent plus activement au travail parlementaire »¹⁶²⁷. Ce choix de conforter le rôle des groupes parlementaires s’affirma clairement dès la réunion de la première Assemblée Constituante, comme l’avait revendiqué le rapporteur du projet de Règlement en novembre 1945, le socialiste Gaston Defferre : « Nous avons dans le texte du règlement adopté (assemblée constituante) cherché à donner aux groupes le plus d’importance possible, de façon à faciliter les travaux de l’assemblée »¹⁶²⁸.

¹⁶²⁶ Il faut aussi noter que l’article 15 de la Constitution du 27 octobre 1946 a institutionnalisé le rôle des commissions permanentes dans la procédure législative : « L’Assemblée nationale étudie les projets et propositions de loi dont elle est saisie, dans des commissions dont elle fixe le nombre, la composition et la compétence ». Au sein de la République parlementaire, ces commissions permanentes, au nombre de dix-neuf de l’Assemblée nationale, ont bien évidemment conservé le pouvoir de modifier en profondeur les projets de loi déposés par le gouvernement avant leur examen dans l’hémicycle.

¹⁶²⁷ J. Waline, « Les groupes parlementaires en France », *RDP*, 1961, p. 1188.

¹⁶²⁸ Séance du 29 novembre 1945, *Journal Officiel*, Débats, p. 144.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, ce renforcement du rôle des groupes parlementaire ne trouvait pas sa source dans la référence qui y était faite dans trois articles de la Constitution du 27 octobre 1946. Si les groupes parlementaires étaient mentionnés à l'article 11, relativement à l'élection, chaque année, au début de la session, à la représentation proportionnelle des groupes aux bureaux des assemblées, à l'article 52 relativement à la participation de représentants de tous les groupes parlementaires au sein du gouvernement en cas de dissolution et à l'article 91 relativement à l'élection, chaque année au début de la session, à la proportionnelle des groupes, de sept membres du Comité constitutionnel, il faut surtout y voir la traduction du « fait que les groupes parlementaires sont regardés comme des organes ordinaires de l'activité des Chambres. Mais il semble que leur apparition dans le texte fondamental ne manifeste pas une volonté délibérée de consacrer leur existence au niveau constitutionnel »¹⁶²⁹. D'ailleurs, la révision constitutionnelle de 1954 devait faire disparaître cette référence aux groupes parlementaires pour les articles 11 et 52 de la Constitution.

En réalité, c'est principalement au niveau du Règlement de l'Assemblée nationale que l'importance des groupes sera confortée sous la IV^e République. Le règlement de l'Assemblée nationale de 1947, après celui des assemblées constituantes, reprit et amplifia toutes les prérogatives qui leur avaient été attribuées dans les dernières décennies de la III^e République : la nomination des membres du Bureau et des Commissions permanentes et spéciales ; la répartition des places dans l'hémicycle ; la participation des présidents de groupe à la conférence des présidents ; la participation des présidents de groupes à la conférence d'organisation des débats ; la notification aux présidents des groupes des décisions d'inscription à l'ordre du jour sans débat et des demandes de discussion d'urgence ; la possibilité pour les présidents de groupe de demander un scrutin public ou le renvoi d'un scrutin public ; la possibilité pour les présidents de groupe d'intervenir dans la discussion fixant la date des interpellations en particulier.

Symbole de cette volonté de conforter les groupes, c'était désormais tout un chapitre qui leur était consacré par le Règlement de l'Assemblée nationale de 1947, le

¹⁶²⁹ D. Connil, *Les groupes parlementaires en France*, coll. « Systèmes », LGDJ, 2016, p. 35.

chapitre V, et en particulier l'article 12 assez dense, qui disposait : « Les députés peuvent s'organiser en groupes par affinités politiques ; « Les groupes sont constitués après remise au Bureau de l'Assemblée d'une liste de leurs membres accompagnée d'une déclaration, rendue publique, commune à tous leurs membres, signés par eux et tenant lieu de programme d'action politique ; « Nul ne peut figurer sur la liste de plusieurs groupes ; « Le service intérieur des groupes comprenant au moins les 14 membres requis à l'article 16¹⁶³⁰ peut être assuré par un secrétariat administratif dont le statut, le recrutement et le mode de rétribution dépendent exclusivement du groupe dont il relève ; « Les conditions d'installation matérielles des secrétariats des groupes et les droits d'accès et de circulation de leurs secrétaires dans le Palais de l'Assemblée sont fixées par le Bureau de l'Assemblée, sur proposition des Questeurs ».

Tout en laissant les députés libres de s'organiser en groupes par affinités politiques, le Règlement de 1947 a tenté, en utilisant un critère du nombre de députés exigé, de réguler la création des groupes parlementaires. Son article 12 prévoyait, en effet, que seuls les groupes regroupant au moins quatorze élus, pourraient bénéficier des prérogatives les plus importantes leur étant attribuées. Parmi celles-ci, figuraient celles de pouvoir établir une liste de candidats pour les commissions permanentes (article 16), de pouvoir disposer d'un Secrétariat administratif reconnu comme tel, pourvu de locaux et de cartes de circulation dans le Palais-Bourbon pour ses membres et même, à partir de 1954, bénéficiant d'un financement de l'Assemblée, ou, enfin, pour pouvoir se voir représenté par leur président à la conférence des présidents (article 34). Ce chiffre de 14 renvoyait directement au processus de désignation des députés au sein des commissions permanentes¹⁶³¹, pour que chaque groupe dispose d'au moins un siège dans chaque commission.

Dans la pratique elle-même du régime, l'importance, déjà mise en exergue par Joseph Barthélemy et Paul Duez dans leur *Traité de Droit constitutionnel*¹⁶³² avant la

¹⁶³⁰ Qui concerne les nominations au sein des commissions permanentes.

¹⁶³¹ « Ce nombre de 14 avait été choisi afin de donner aux groupes la possibilité de disposer d'au moins un siège dans chaque commission (limitation à deux commissions par député). Le calcul avait pour base, d'une part, un nombre de députés égal à 586 et, d'autre part, un nombre de sièges égal à 19 commissions de 42 membres, soit 798. Le quotient électoral ressortait dès lors à 1,36 qui, pour 19 sièges, exigeait un effectif minimum de 14 députés », Voir *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. II, *La IV^e République (1946-1958)*, op. cit., p. 439.

¹⁶³² J. Barthélemy et P. Duez, *Traité de Droit constitutionnel*, op. cit., p. 537 et s.

Seconde Guerre mondiale et renforcée sous la IV^e République, du rôle joué par les groupes parlementaires¹⁶³³ ¹⁶³⁴ est soulignée par la doctrine contemporaine, en particulier par Georges Vedel, pour qui ils « sont inséparables de la pratique parlementaire moderne. Résultant d'une tendance naturelle des parlementaires à se réunir par affinité, l'importance du groupe est encore accrue par le développement d'un système électoral et d'une vie politique axée sur les partis »¹⁶³⁵. C'est probablement sous la IV^e République, notamment à travers le mécanisme de l'investiture personnelle du président du Conseil par l'Assemblée nationale à la majorité absolue des députés, combiné à la pratique coutumière de la double investiture, que les groupes ont atteint leur plus haut degré d'influence. En effet, la consultation préalable « des groupes parlementaires devint rapidement primordiale »¹⁶³⁶. Ainsi, lors de la longue crise ministérielle de 1953, Paul Reynaud, puis Pierre Mendès France, qui avaient refusé toute consultation préalable des groupes avant la formation du gouvernement, n'obtinrent ni l'un ni l'autre la majorité constitutionnelle pour leur investiture.

Dans la pratique de la IV^e République, il faut distinguer plusieurs types de groupes : Ceux qui, comme les socialistes, les républicains populaires ou les modérés, apportaient, conjointement ou à tour de rôle, les gros bataillons de la majorité gouvernementale ; ceux qui jouaient un rôle charnière comme le groupe de l'UDSR¹⁶³⁷ ; et enfin les groupes représentant les oppositions institutionnelles comme le PCF, le RPF ou les poujadistes, qui ne manquaient pas de s'opposer à la plupart des gouvernements comme des textes de loi. Ces groupes d'opposition constitutionnelle ne représentaient pas moins de 35 % des députés sous la mandature inaugurée en 1951 et 34 % sous celle ouverte en 1956. En outre, sous la IV^e République, la correspondance parti/groupe à laquelle aspiraient les partisans¹⁶³⁸ de la rationalisation camérale

¹⁶³³ Voir D. Gaxie, « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Revue Politix*, vol. 5, n° 20, 1992, p. 72 et s.

¹⁶³⁴ B. Lefort, « Les partis et les groupes sous la IV^e République », *La IV^e République*, *Revue Pouvoirs* n° 76, 1996, p. 61 et s.

¹⁶³⁵ G. Vedel, *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 415.

¹⁶³⁶ *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. II, *La IV^e République (1946-1958)*, *op. cit.*, p. 85.

¹⁶³⁷ Sur le rôle fondamental que pouvait exercer un groupe-charnière sous la IV^e République, voir E. Duhamel, « L'UDSR, un parti charnière », *La IV^e République*, *Revue Pouvoirs* n° 76, 1996, p. 81 et s.

¹⁶³⁸ Pendant la Seconde Guerre mondiale, dans leurs réflexions sur la future constitution de la France, plusieurs élus socialistes, comme Vincent Auriol ou André Philip, avaient même préconisé de

majoritaire du parlementarisme ne fut jamais véritablement complète. Certes, le parti communiste, le parti socialiste ou les républicains populaires étaient représentés au Palais-Bourbon par un groupe unique au sein duquel siégeaient tous les députés élus sous leur étiquette. Mais certains partis continuaient de voir leurs députés se répartir au sein de plusieurs groupes. Ce fut tout particulièrement le cas du CNIP jusqu'en 1956¹⁶³⁹. Dans le même temps, de groupes-charnières à l'Assemblée comme ceux de l'UDSR ou du RGR correspondaient pour leur part sur le plan partisan à des partis peu structurés sur le plan local, incarnés principalement par des états-majors de parlementaires.

À la fin de la IV^e République, face aux difficultés à conduire une véritable réforme constitutionnelle, c'était encore et toujours dans la rationalisation camérale délibérative et vers une meilleure organisation des groupes parlementaires que les promoteurs d'un gouvernement parlementaire fondé sur des partis disciplinés, organisés et homogènes continuaient à placer une partie de leurs espoirs. Ainsi, le 6 décembre 1957, une résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, adoptée à l'initiative du député modéré Edmond Barrachin et du républicain-populaire Pierre-Henri Teitgen, disposait que le seuil pour la constitution d'un groupe serait fixé à vingt-huit membres à partir de l'ouverture de la session ordinaire 1958-1959. Ses promoteurs, en élevant davantage le seuil exigé pour la constitution des groupes, espéraient en réduire le nombre excessif¹⁶⁴⁰, afin de mieux ordonner les travaux parlementaires. Pierre-Henri Teitgen soulignait que « la nécessité également d'obtenir une meilleure stabilité gouvernementale, impliqu(ait) la constitution, au sein de l'Assemblée, de groupes cohérents et peu nombreux »¹⁶⁴¹.

n'autoriser à l'Assemblée nationale que les groupes ayant un lien direct avec les partis représentés aux élections. Ils réclamaient aussi qu'un député exclu de son groupe ou le quittant, soit démissionné d'office de son mandat. Ils ne réussirent cependant pas à imposer ces dispositions à l'occasion des débats sur la Constitution de 1946.

¹⁶³⁹ Il fallut attendre le lendemain des élections législatives du 2 janvier 1956, pour que, sous l'impulsion du sénateur Roger Duchet, secrétaire général du CNIP, qui tentait depuis plusieurs années à mettre en place une grande formation unie des droites, à l'image du Parti conservateur britannique, les députés modérés élus se regroupent, enfin, au sein d'un groupe unique, le groupe IPAS, présidé par Antoine Pinay.

¹⁶⁴⁰ Effectivement appliqué, ce seuil de 28 députés aurait abouti au début de la session 1958-1959 à ce que l'Assemblée nationale compte désormais six groupes : PCF, SFIO, Radicaux, MRP, Indépendants, Poujadistes au lieu des douze groupes existant en 1957, dont neuf d'entre eux étaient composés de plus de quatorze députés.

¹⁶⁴¹ Voir *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. II, *La IV^e République (1946-1958)*, op. cit., p. 440.

2 – Le renforcement de la rationalisation des débats en séance publique

Dans le climat politique tendu de l'époque lié, en particulier, aux soubresauts de la Guerre Froide, la montée des manœuvres d'obstruction a conduit l'Assemblée à durcir les dispositions relatives à l'organisation des délibérations parlementaires, héritée de la III^e République. « L'ensemble du règlement fut modifié en 1952¹⁶⁴², malgré une forte opposition communiste. Les procédures dilatoires, comme la question préalable, furent strictement réglementées et il fut notamment prévu que, à l'occasion de la discussion tant des motions préjudicielle ou incidentes que de la question préalable, quatre orateurs seulement pourraient prendre la parole [...] L'inscription à l'ordre du jour d'une demande d'interpellation ou d'une discussion d'urgence n'était plus possible qu'avec l'accord de la conférence des présidents. De plus en plus, comme aux États-Unis, les grands débats étaient « organisés »¹⁶⁴³. On encadra, ainsi, les différentes étapes de la discussion des textes : motions de procédure, discussion d'urgence, examen des articles et des amendements.

Dans cette optique, l'Assemblée nationale gardait d'ailleurs la possibilité de recourir au dispositif d'organisation des débats législatifs et d'interpellations adopté en 1935 et maintenu par les deux Assemblées Constituantes, puis en 1947. Toutefois, dans les débats organisés selon les dispositions en cause, les temps attribués aux groupes étaient souvent dépassés. Aussi, à partir du 14 mars 1950, l'Assemblée avait-elle retenu comme règle que « le Président refusera la parole à tout membre d'un groupe dès que le temps global de parole attribué à ce groupe aura été dépassé par ses précédentes orateurs »¹⁶⁴⁴. Par la suite, le dispositif d'organisation des débats devait être aménagé au travers de l'adoption de plusieurs résolutions modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale. D'abord, la résolution du 27 mars 1952 qui, en reprenant les dispositions déjà adoptées en 1939, renforçait les contraintes collectives pesant sur les

¹⁶⁴² Sous l'impulsion notamment des députés socialistes attentifs, comme sous la III^e République, à l'importance des procédures règlementaires pour améliorer le déroulement des travaux parlementaires.

¹⁶⁴³ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, op. cit., p. 363.

¹⁶⁴⁴ *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. II, *La IV^e République (1946-1958)*, op. cit., p. 519.

groupes afin de mieux faire respecter le dispositif d'organisation des débats. Ainsi, dans l'hypothèse où un groupe aurait épuisé son temps de parole¹⁶⁴⁵, les amendements de ses membres seraient mis au vote sans débat. Ensuite, la résolution du 26 juillet 1955 qui introduisit dans le Règlement des dispositions selon lesquelles un groupe ayant épuisé son temps de parole ne pourrait plus demander de scrutins publics, excepté sur l'ensemble du texte, de même que la parole serait refusée à ses membres. En pratique, comme sous la III^e République, ce dispositif spécifique d'organisation des débats « fut le plus souvent employée pour la discussion de la loi de Finances »¹⁶⁴⁶. Ce fut le cas notamment pour les projets de budgets pour 1949, 1951 ou 1952. Il fut également utilisé pour l'examen des projets de loi sur la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (C.E.C.A) ou sur le Deuxième Plan de développement économique.

3 – Des prérogatives gouvernementales toujours limitées dans les travaux parlementaires

En 1954, dans le cadre du colloque sur le travail parlementaire en France, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et en Suisse organisé les 3 et 4 juillet 1954 par l'Association française de science politique¹⁶⁴⁷, Georges Gallichon, maître des requêtes au Conseil d'État, membre du Secrétariat général du Gouvernement, décrivait ainsi les prérogatives gouvernementales dans les travaux parlementaires : « Le seul droit important reconnu au Gouvernement dans la discussion législative est celui de prendre la parole chaque fois qu'il le désire. Il lui appartient d'en user avec le maximum de discernement et d'efficacité afin d'assurer en toutes circonstances par son autorité, par la force du raisonnement ou l'habileté de la présentation, la conciliation des exigences de la souveraineté de l'Assemblée avec celles de l'action gouvernementale ». Il soulignait qu'« à défaut de pouvoirs accordés par le règlement, le Gouvernement ne peut exercer une action sur la discussion qu'en exposant ses arguments en séance au

¹⁶⁴⁵ Le plus souvent parce que ce groupe n'avait pas réussi à discipliner ses propres députés en les obligeant à respecter la répartition du temps de parole attribué à chacun par le groupe.

¹⁶⁴⁶ *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. II, *La IV^e République (1946-1958)*, op. cit., p. 520.

¹⁶⁴⁷ La totalité des rapports et le compte-rendu de la table ronde sont reproduits dans le n° 4, oct-décembre 1954, de la *Revue française de science politique*.

même titre que tout groupe ou tout député et en négociant des compromis avec les représentants des groupes de la majorité en vue d'obtenir à l'avance leur concours dans le débat. Enfin, après épuisement de tous les autres, reste à sa disposition le recours à la question de confiance, implicite ou constitutionnelle, utilisée pour faire pression sur sa majorité et obtenir d'elle les votes qu'il estime indispensables à la poursuite dans son action »¹⁶⁴⁸. Sous la IV^e République, en effet, les prérogatives du gouvernement dans la procédure législative restaient limitées et soumises au pouvoir de décision ultime de l'Assemblée nationale, en particulier pour la fixation de l'ordre du jour (a), la discussion d'un texte en urgence (b) et la discussion des textes de loi en séance¹⁶⁴⁹ (c).

a – Sur la fixation de l'ordre du jour

Depuis l'institution de la conférence des présidents à la Chambre des députés en 1911, un représentant du gouvernement pouvait y participer. C'est principalement par ce biais que le ministère avait la possibilité de chercher à influencer sur la fixation de l'ordre du jour des travaux parlementaires. Ainsi, sous la IV^e République, aux termes de l'article 34 du Règlement de l'Assemblée nationale de 1947, le gouvernement continuait à « être avisé par le Président du jour et de l'heure de la conférence » des présidents. Il était toujours prévu qu'il pouvait « y déléguer un représentant ».

Dans le texte initial du Règlement de 1947 et surtout à travers les résolutions des 17 mars et 9 décembre 1948, du 17 octobre 1950 et du 27 mars 1952, les prérogatives de la conférence des présidents furent progressivement renforcées pour mettre en place des règles plus rigoureuses dans le domaine de la programmation des travaux parlementaires. Si les députés continuaient à voter sur la fixation de l'ordre du jour des deux semaines à venir proposé par la conférence des présidents, les réformes intervenues visaient avant tout à limiter la possibilité leur étant donnée en séance

¹⁶⁴⁸ G. Galichon, « Aspects de la procédure législative en France », art. cité, p. 830.

¹⁶⁴⁹ Sous la IV^e République, le gouvernement ne participe, bien évidemment, toujours pas aux délibérations des commissions sur les projets de loi en discussion.

publique de modifier le programme établi par la conférence¹⁶⁵⁰. L'assemblée pouvait « intervertir l'ordre des textes arrêté par la conférence des présidents ou supprimer certains d'entre eux ; par contre, l'inscription supplémentaire de nouveaux textes ne [pouvait] s'appliquer qu'à des projets dont le rapport [avait] déjà [été] distribué à l'exclusion de ceux qui suiv[aient] la procédure d'urgence ; enfin, l'inscription des textes qui doivent être votés sans débat [était] décidée par la conférence des présidents sans intervention de l'Assemblée »¹⁶⁵¹. C'était désormais la conférence des présidents qui, à l'occasion de ses réunions hebdomadaires, concentrait largement le pouvoir d'ajuster, le cas échéant, le calendrier de l'ordre du jour adopté par l'Assemblée.

Dans la pratique, ces réformes bénéficiaient au gouvernement : « Bien qu'elle fût surtout destinée à améliorer l'ordonnance des travaux de l'Assemblée nationale, l'adoption de [ces] règles rigoureuses pour l'établissement de l'ordre du jour contribua indirectement à accroître l'influence du Gouvernement sur la préparation du programme parlementaire. En effet, la Conférence des présidents est un organisme dont les membres sont peu nombreux et dont les réunions ne sont pas publiques. Il est donc possible d'y faire un travail plus efficace qu'en séance plénière. Le Gouvernement qui y est toujours représenté peut mieux s'y expliquer et mieux convaincre. Il lui est plus aisé, surtout s'il a pris soin d'en informer auparavant les représentants des groupes de la majorité, de préciser les difficultés et les raisons de ses options, d'indiquer les impératifs qui s'imposent à lui et de forcer l'adhésion de cet aéroplane restreint composé d'hommes dont l'expérience parlementaire est éprouvée, qui ont souvent assumé des responsabilités gouvernementales et qui assument quant à présent celles de présidents de commissions ou de groupes politiques »¹⁶⁵².

Si la meilleure organisation des modalités de la fixation de l'ordre du jour de l'Assemblée profitait¹⁶⁵³ indéniablement au gouvernement qui, seul, était « en mesure

¹⁶⁵⁰ « Jusqu'en 1948, cinquante députés pouvaient demander une modification de l'ordre du jour proposé par la conférence des présidents. Par la suite, afin de gêner les communistes, une demande de modification n'était recevable que si elle émanait du gouvernement, d'une commission ou de 30 députés appartenant à trois groupes différents, et seule une majorité absolue de l'Assemblée pouvait la faire adopter » P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, note 52, p. 365.

¹⁶⁵¹ G. Galichon, « Aspects de la procédure législative en France », art. cité, p. 820.

¹⁶⁵² *Ibid.*, p. 820-821. L'éclairage apporté par Georges Galichon est ici celui du praticien permanent des rapports entre le gouvernement et l'Assemblée nationale.

¹⁶⁵³ Georges Galichon souligne également le fait qu'en général les commissions appuient les propositions du gouvernement en matière d'organisation de l'ordre du jour.

de proposer (à la conférence des présidents) un programme d'ensemble susceptible de servir de base à ses travaux »¹⁶⁵⁴, le cabinet n'était pas dispensé pour autant de batailler avec les députés si ces derniers marquaient leurs réticences devant les suggestions du gouvernement. Le renforcement du rôle et des pouvoirs de la Conférence des présidents, permettait au gouvernement de n'être contraint à « engager son autorité dans un conflit sur l'ordre du jour, [... qu']une fois par semaine, alors qu'il ne pourrait résister à des assauts quotidiens »¹⁶⁵⁵. Néanmoins, la question de la fixation de l'ordre du jour restait bien une « menace constante pour l'autorité du gouvernement »¹⁶⁵⁶. En cas de désaccord avec la conférence des présidents ou de divergence entre la conférence et les députés en séance publique¹⁶⁵⁷, le ministère était obligé, en ultime recours, de porter la querelle en séance publique¹⁶⁵⁸, voire « réduit à poser la question de confiance pour obtenir que se propres textes fussent examinés en priorité : c'est ce que firent Henri Queuille en mai 1951, Antoine Pinay en décembre 1952, Edgar Faure en décembre 1955 et Félix Gaillard en janvier 1958. De ces quatre présidents du Conseil, deux furent immédiatement mis en minorité. Quant aux présidents qui traversaient victorieusement cette épreuve, ils découvraient vite qu'à trop user des armes dont il disposait, le gouvernement finissait par les émauser »¹⁶⁵⁹. Il n'est donc pas surprenant que la proposition de réserver au gouvernement la fixation d'une partie de l'ordre du jour ait émergé à la fin de la IV^e République. Ainsi, en 1954, le président du groupe des républicains populaires, Robert Lecourt proposait-il, sans succès, une réforme consistant à « scinder l'ordre du jour en deux parties : l'une était réservée au gouvernement, l'autre aux députés »¹⁶⁶⁰.

¹⁶⁵⁴ *Ibid.*, p. 821.

¹⁶⁵⁵ *Ibid.*, p. 821.

¹⁶⁵⁶ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 366.

¹⁶⁵⁷ Avant 1954, chacun des participants à la Conférence des présidents votait par tête, les oppositions institutionnelles et les groupes à effectifs réduits y étaient sous ou mal représentés. D'où le risque que la programmation de l'ordre du jour adoptée par la Conférence ne soit rejetée en séance. Afin de limiter les risques de rejet en séance publique de l'ordre du jour proposé, à partir de l'adoption de la résolution du 25 mai 1954, « on « pondéra » les votes au sein de la conférence des présidents proportionnellement à l'importance des groupes », P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 365.

¹⁶⁵⁸ La résolution du 25 mai 1954 sur la pondération des votes en conférence des présidents n'aboutit pas à renforcer en son sein les prérogatives du gouvernement. Elle prévoyait seulement que « le représentant du gouvernement dispose d'un nombre de voix égal au nombre de députés membres du gouvernement », c'est-à-dire pas plus que de celui d'un petit groupe parlementaire.

¹⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 365-366.

¹⁶⁶⁰ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, *op. cit.*, p. 492.

b – Sur la discussion en urgence des textes de loi

L'article 20 de la Constitution du 27 octobre 1946 avait prévu la possibilité pour l'Assemblée nationale de déclarer la discussion pour l'examen d'un texte de loi, sans faire référence en la matière à la possibilité pour le gouvernement d'en faire la demande, marque que les prérogatives gouvernementales allaient rester là encore très limitées. Dans un premier temps, aux termes de l'article 61 du Règlement de l'Assemblée nationale de 1947, le gouvernement pouvait demander à tout moment la discussion d'un projet de loi ou d'une proposition, l'Assemblée était amenée à se prononcer après que la commission compétente ait pris position sur la demande en cause.

Le 9 décembre 1948, l'Assemblée nationale modifia son Règlement pour réguler l'usage des demandes de discussion d'urgence d'un texte, qui ne manquait pas d'avoir de « nombreux inconvénients »¹⁶⁶¹ sur l'organisation des travaux parlementaires. Elle en profita au passage pour limiter les prérogatives du gouvernement. Désormais, le nouvel article 61 prévoyait que la demande de discussion d'urgence d'un projet de loi émanant du gouvernement devait être formalisée par une lettre du Président du Conseil, précisant que la décision de demander l'urgence a été prise après délibération du conseil des ministres. Ainsi, à travers la réforme de son Règlement, l'Assemblée s'immisçait directement dans le fonctionnement interne du gouvernement. Parallèlement, le deuxième alinéa de ce nouvel article 61 retirait même au gouvernement la possibilité de demander la discussion en urgence pour des propositions de loi.

c – Sur la discussion des textes en séance publique

Sous la IV^e République, le gouvernement ne disposait toujours pas, en tant que tel, du droit d'amendement sur les textes en discussion. Il restait contraint de solliciter

¹⁶⁶¹ *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, t. II, La IV^e République (1946-1958), op. cit., p. 509.*

des députés de sa majorité pour qu'ils déposent eux-mêmes les amendements dont il aurait souhaité être à l'initiative.

Si, sous la III^e République à partir de 1935, le Gouvernement pouvait demander, en séance publique, la prise en considération en priorité de son texte initial, ou en cours de discussion la prise en compte d'un ou plusieurs articles de son texte et utilisait régulièrement cette prérogative, cette disposition ne fut pas reprise dans le Règlement des Assemblées Constituantes, marque de la position d'infériorité dans laquelle les députés entendaient alors placer le gouvernement. Il fallut attendre l'adoption du Règlement de l'Assemblée nationale de 1947, pour que le gouvernement retrouve la prérogative reçue en 1935. En l'occurrence, le rapporteur de la commission du Règlement, M Boisdon, justifia le retour aux dispositions de l'ancien article 50 bis du Règlement de la Chambre des députés, parce qu'il paraissait « excessif de consacrer règlementairement au profit du Gouvernement un droit d'amendement général et inconditionnel »¹⁶⁶².

À plusieurs reprises en pratique, le gouvernement recourut au nouvel article 73 pour demander à l'Assemblée le retour à son texte initial, notamment le 23 février 1951 dans le débat sur la réforme électorale, en posant la question de confiance, ou le 1^{er} novembre 1955 dans le débat sur le renouvellement anticipé de l'Assemblée nationale, en posant là encore la question de confiance. En pratique, l'usage de cette prérogative s'avérait donc délicat en pratique, comme le soulignait en 1954 Georges Gallichon : « Une victoire sur la prise en considération de son texte n'épargnera pas au Gouvernement, en séance publique, le combat décisif sur le vote des articles (...) Ainsi dans un débat décisif comme celui, par exemple, de la loi de finances, préférera-t-il souvent renoncer aux dispositions de l'article 73 pour éviter les risques d'un vote supplémentaire ou l'usure qui l'accompagne »¹⁶⁶³.

§ 2 – Une pratique présidentielle de rationalisation arbitrale du parlementarisme

¹⁶⁶² *Ibid.*, p. 429.

¹⁶⁶³ G. Galichon, « Aspects de la procédure législative en France », art. cité, p. 829-830.

En 1946, les constituants, sous l'influence des députés socialistes et communistes s'étaient attachés à limiter le rôle et les prérogatives du président de la République dans le texte constitutionnel¹⁶⁶⁴. Pourtant, très rapidement, les commentateurs de la doctrine mirent en exergue « la reconquête »¹⁶⁶⁵ opérée par le chef de l'État dans le fonctionnement des institutions¹⁶⁶⁶. « Le Président de la République, dépouillé en droit par la Constitution de 1946 d'attributions qu'il n'exerçait plus que nominalement depuis l'échec de Mac-Mahon, a trouvé en fait dans cette situation un prestige nouveau. D'une part, les attributions qui lui sont laissées ou nouvellement conférées semblent désormais être bien à lui. D'autre part, les circonstances et en particulier la personnalité du premier Chef de l'État lui ont conféré un prestige et un rôle rajeunis. Il est plus que jamais l'arbitre de la vie politique. C'est la » première magistrature morale du régime ». Épurée de prérogatives théoriques, armée de compétences nouvelles [...], occupée par une personnalité qui se veut le « gardien de la Constitution », la Présidence de la République, malgré la lettre des textes, tient dans la vie publique une place plus grande sous la Quatrième République que sous la Troisième »¹⁶⁶⁷.

À travers la pratique du premier chef de l'État de la IV^e République, Vincent Auriol, se mit en place une véritable rationalisation arbitrale présidentielle du régime parlementaire, une rationalisation certes plus limitée que celles préconisée par le Comité Bardoux ou le projet de François de Menthon, mais, qui allait probablement au maximum de ce qui pouvait admettre le régime de la IV^e République. Cette rationalisation présidentielle s'est déployée en s'appuyant sur « les attributions du président de la République touchant les rapports des pouvoirs publics »¹⁶⁶⁸, énumérées par Georges Vedel dans son *Manuel* en 1949 : La désignation du président du Conseil et la nomination des ministres désignés par celui-ci, la présidence du conseil des

¹⁶⁶⁴ Cependant, pendant les débats, le socialiste André Le Troquer avait reconnu : « Le président de la République ne sera pas seulement ce que nous avons prévu dans les textes. Il sera ce que fera le premier président de la République ». (*JO Débats*, 2^e séance du 28 septembre 1948, p. 4245)

¹⁶⁶⁵ G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 583.

¹⁶⁶⁶ Voir tout particulièrement B. Fargeaud, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République, naissance d'une nouvelle génération de constitutionnalistes*, Thèse de doctorat en droit public sous la direction de M. le Professeur Olivier Beaud, soutenue le 21 novembre 2018, Université Paris II (Panthéon-Assas), p. 210 et s. : « une réaction doctrinale : la construction du président de la République comme « gardien de la Constitution ».

¹⁶⁶⁷ G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 426-427.

¹⁶⁶⁸ *Ibid.*, p. 515.

ministres, la promulgation de la loi et le droit de demander une seconde délibération, la saisine du Comité constitutionnel conjointement avec le Président du Conseil de la République, la dissolution de l'Assemblée nationale sur décision du Conseil des ministres.

« On sait l'importance au début de tout régime des premières décisions : elles déterminent l'avenir des institutions qui prennent alors, comme un vêtement, un pli qui ne s'effacera plus »¹⁶⁶⁹. Issu de la famille socialiste dont la doctrine constitutionnelle a largement inspiré la Constitution du 27 octobre 1946, ayant présidé activement les deux Assemblées Constituantes, Vincent Auriol était extrêmement soucieux de la bonne application du texte constitutionnel. À la Présidence de la République, il veilla à ce que les prérogatives constitutionnelles du chef de l'État soient effectivement et pleinement mises en œuvre. Vincent Auriol avait des atouts importants pour restaurer la fonction présidentielle. Parlementaire respecté depuis 1914, ancien ministre du Front populaire et du gouvernement du général de Gaulle à la Libération, la présidence de deux Assemblées Constituantes, l'amena à jouer « en fait, lors des crises ministérielles le rôle dévolu en temps normal au président de la République¹⁶⁷⁰. Au cours des interminables conflits auxquels donna lieu l'élaboration de la Constitution, il fut inlassablement l'homme qui savait trouver des solutions de compromis. Il était tout naturel que celui qui avait joué un rôle essentiel dans l'élaboration de la nouvelle Constitution, de sa conception à la naissance, devînt le premier président de la nouvelle République »¹⁶⁷¹. Son élection à la présidence de la République, le 16 janvier 1947, avait été acquise dès le premier tour, grâce aux suffrages des parlementaires socialistes et communistes, mais aussi d'une cinquantaine de voix personnelles provenant de tous les bancs des assemblées¹⁶⁷². Depuis les débuts de la III^e République, Vincent Auriol

¹⁶⁶⁹ R. Rémond, *La République souveraine, la vie Politique en France 1879-1939*, Fayard, 2002, p. 90.

¹⁶⁷⁰ Tout particulièrement, en décembre 1946, après l'élection de la première Assemblée nationale de la IV^e République et alors que le chef de l'État n'avait pas encore été désigné par les parlementaires. Voir G. Elgey, *La République des illusions*, *op. cit.*, p. 246-247.

¹⁶⁷¹ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 323.

¹⁶⁷² Paul Reynaud avait voté à bulletin découvert en faveur de Vincent Auriol. Georges Bidault lui avait dit : « Je regrette que la discipline du parti m'empêche de voter pour vous. » (G. Elgey, *La République des illusions*, *op. cit.*, p. 252)

était le neuvième président d'assemblée¹⁶⁷³ à être porté à la magistrature suprême. Sous la République parlementaire, en élisant généralement l'occupant du perchoir ou du plateau, les députés et sénateurs étaient généralement soucieux de désigner à la présidence un homme ayant exercé des fonctions d'arbitre impartial et de conciliateur de préférence à une personnalité issue du pouvoir exécutif, pouvant prétendre à conduire à l'Élysée une politique personnelle. En outre, et c'est un élément politique non négligeable, pendant toute la première législature au moins du nouveau régime, Vincent Auriol conservera une véritable influence au sein de son ancien parti, la SFIO, pivot de la plupart des coalitions ministérielles.

Dès son élection, Vincent Auriol s'était attaché à affirmer l'importance de l'institution présidentielle¹⁶⁷⁴, marquant dès son élection : « Je ne serai, ni un président soliveau, ni un président personnel ». Cependant, autant qu'à la personnalité de Vincent Auriol, la « reconquête présidentielle » doit à l'évolution rapide du régime : « L'intégration de la crise au cœur du système exigeait une institution chargée de la résoudre. Plus les partis prenaient de l'importance dans la vie politique, plus en prenait la présidence de la République. Leur élévation parallèle sont les deux faces d'un même système »¹⁶⁷⁵. Toutefois, élu le 23 décembre 1955, après treize tours de scrutin, n'ayant qu'une influence très limitée sur sa formation politique d'origine, le CNIP, d'un tempérament différent de celui de son prédécesseur, René Coty semblera exercer une présidence moins active que celle de Vincent Auriol.

Dans le texte constitutionnel du 27 octobre 1946, certaines dispositions jouèrent à plein en faveur du déploiement d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme (A), et d'autres plus partiellement (B).

¹⁶⁷³ Quatre pour la Chambre des députés et l'Assemblée nationale : Jules Grévy, Jean Casimir-Périer, Paul Deschanel et Vincent Auriol, et cinq pour le Sénat : Émile Loubet, Armand Fallières, Gaston Doumergue, Paul Doumer et Albert Lebrun.

¹⁶⁷⁴ « Au-dessus des ministres, poussant l'un et barrant l'autre, ayant ses têtes et se trompant souvent dans son choix, évoluant à son aise dans le maquis parlementaire, s'efforçant comme à plaisir de trouver un compromis entre les hommes, les partis, les projets ou les programmes ; se mêlant des affaires publiques au-delà de ses pouvoirs constitutionnels, créant une fonction présidentielle à sa mesure, dessaisissant à l'occasion des ministres des dossiers difficiles ou les bombardant de notes techniques, bousculant les fonctionnaires, présidant, voyageant, proclamant, parlant beaucoup, écoutant plus rarement, le chef de l'État : M. Auriol » : J. Fauvet, *La IV^e République*, Fayard, 1959, p. 80.

¹⁶⁷⁵ Pierre Nora, « Introduction », in V. Auriol, *Journal du septennat*, t. I, *op. cit.*, p. LII.

A – Les dispositions constitutionnelles ayant joué à plein en faveur d’une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme

Deux séries de dispositions constitutionnelles jouèrent un rôle important pour conforter une pratique présidentielle active : Les dispositions relatives à la désignation et à la démission du président du Conseil d’abord (1), la présidence du conseil des ministres confiée au chef de l’État ensuite (2).

1 – La désignation et la démission du président du Conseil

Dans l’esprit des constituants de 1946, l’idéal du gouvernement de législature devait aboutir à limiter drastiquement le rôle joué par le président de la République dans la désignation (a) et les circonstances entourant la démission du président du Conseil (b). Tel ne fut pas le cas en pratique, l’évolution du régime donnant, en l’espèce, la possibilité au chef de l’État d’exercer une véritable rationalisation « par en haut » du parlementarisme.

a – Les modalités de la désignation du président du Conseil pressenti

À travers la procédure retenue pour la désignation du président du Conseil, les constituants s’étaient employés, en effet, à limiter l’intervention du président de la République dans le choix du chef du gouvernement : « Ils avaient voulu que ce pouvoir s’exerce toujours dans le sens de la composition réelle de l’Assemblée nationale, que le président de la République désigne nécessairement l’un des leaders de la majorité parlementaire dégagée par les élections »¹⁶⁷⁶. En outre, en entendant limiter le rôle exercé en la matière par le chef de l’État, l’investiture du président du Conseil par l’Assemblée elle-même renvoyait, ainsi, en théorie, à « une espèce de droit de sanction

¹⁶⁷⁶ M-H Fabre, « Un échec constitutionnel : l’investiture du président du conseil des ministres », art. cité, p. 189.

renforcé »¹⁶⁷⁷ à l'égard du choix initial proposé par le chef de l'État. Les choses devaient s'avérer bien différentes en pratique¹⁶⁷⁸.

La fréquence des crises ministérielles entre 1947 et 1958, tous les six mois en moyenne, alors que les constituants aspiraient à s'en tenir à un ou deux gouvernements par législature, contribua à replacer le président de la République au centre de la vie parlementaire par le biais de son pouvoir d'interprétation du sens de ces crises et de sa perception des majorités multiples que recelaient chacune des législatures de la IV^e République. Au moment de la plus longue crise ministérielle de la IV^e République, en mai-juin 1953, Georges Berlia décrivait ainsi la mise en œuvre de ce pouvoir important du chef de l'État : « comment passera-t-on de l'une de ces majorités à l'autre ? Qui est normalement habilité à interpréter le sens d'une crise ministérielle ? Qui devra soit constater le simple malaise d'une majorité persistante, soit reconnaître l'épuisement d'une majorité appelée alors à s'effacer devant une majorité de rechange ? Indiscutablement le Président de la République et ceci tout autant sous le régime des Lois de 1875 que sous celui de la Constitution de 1946 »¹⁶⁷⁹. Le champ de ce pouvoir d'interprétation était, en effet, considérable : « Les majorités diverses que peut révéler une même législature sont comme autant de fruits dont le Président de la République peut soit hâter, soit retarder la venue à maturité, dont il peut même, parfois, provoquer le pourrissement avant maturité grâce à des choix prématurés »¹⁶⁸⁰. Ce pouvoir d'interprétation contribuait « à attribuer en fait à la Présidence une liberté de manœuvre que la Couronne britannique, par exemple, n'a pas ou n'a plus »¹⁶⁸¹.

Durant son mandat, le président Auriol mit en place une série de pratiques, allant bien au-delà des « consultations d'usage » prévues à l'article 45 de la Constitution, et qui aboutissaient, d'une certaine manière, à *rationaliser* autant que possible le processus de résolution des crises ministérielles. D'abord, la pratique de la « désignation officieuse » à travers laquelle « le président de la République, au lieu de

¹⁶⁷⁷ *Ibid.*, p. 189.

¹⁶⁷⁸ Plusieurs choix effectués par le Président de la République marquèrent des moments importants du régime : la désignation de Henri Queuille par Vincent Auriol, le 11 septembre 1948 permit de stabiliser la situation politique, *l'invention* d'Antoine Pinay par le même Vincent Auriol, qui inaugura les scissions et les difficultés à venir au sein du RPF, le choix de Guy Mollet plutôt que celui de Pierre Mendès France par René Coty au lendemain des élections législatives incertaines du 2 janvier 1956.

¹⁶⁷⁹ G. Berlia, « La crise politique française de mai 1953 », *RDP*, 1953, p. 425.

¹⁶⁸⁰ *Ibid.*, p. 426.

¹⁶⁸¹ *Ibid.*, p. 425.

désigner directement et officiellement tel candidat à la présidence du conseil se borne à effectuer une désignation officieuse, par quoi il pourra tâter le pouls parlementaire et préparer dans les groupes politiques, en vue de la désignation officielle, un climat et une opinion propice à l'investiture »¹⁶⁸². Cette désignation officieuse pouvait se matérialiser, en particulier, par une mission d'information et/ou de consultation, confiée par le président de la République, à une personnalité politique influente. Ce fut le cas, par exemple, avec Robert Lecourt le 3 septembre 1949, Édouard Herriot le 23 octobre 1949 ou Guy Mollet le 5 juillet 1950. Par la suite, la désignation officieuse pouvait se transformer en désignation officielle, comme avec Henri Queuille le 28 juin 1950¹⁶⁸³, si la mission d'information se révélait fructueuse. Ensuite, en certaines occasions, Vincent Auriol parut désigner des candidats au vote d'investiture davantage pour contribuer à *décanter* la situation politique qu'avec la conviction que ces candidatures pourraient aboutir positivement. Cela semble le cas, notamment, avec les désignations de Guy Mollet en mars 1951 ou de Pierre Mendès France en juin 1953. Mais, il pouvait arriver, comme avec Joseph Laniel en juin 1953, qu'un candidat désigné pour faire un *tour de piste*, soit investi contre toute attente du fait de la lassitude des parlementaires. Dans la résolution des crises ministérielles, Vincent Auriol eut, également, recours à plusieurs reprises à la pratique, inédite sous la République parlementaire, des communiqués présidentiels. Ces communiqués étaient destinés à hâter la solution de la crise, en plaçant, devant l'opinion, les partis et les groupes parlementaires face à leurs responsabilités. Le premier président de la IV^e République utilisa en particulier cette technique durant la longue crise ministérielle de mai-juin

¹⁶⁸² M-H. Fabre, « Un échec constitutionnel : l'investiture du président du conseil des ministres », art. cité, p. 197.

¹⁶⁸³ Voir *ibid.*, p. 200.

1953 pour presser les socialistes¹⁶⁸⁴ et les gaullistes¹⁶⁸⁵ de ne pas faire d'obstruction à l'investiture d'un nouveau président du Conseil.

Pour sa part, selon son conseiller Francis de Baecque, le Président René Coty aurait suivi une pratique plus classique : « Rien ne l'irrit[ait] comme ces expressions couramment admises, selon laquelle il faut qu'un homme politique soit pressenti pour faire « un tour de piste », afin de « lever des hypothèques ». Rien n'[était] plus contraire à son tempérament que d'opposer les hommes les uns aux autres. Rien ne lui parai[ssait] plus stupide que de faire appel à quelqu'un qui n'est pas l'homme de la situation pour « amuser le tapis » ou préparer la voie à quelqu'un d'autre. Mais il [devait] cependant accepter les données politiques qui s'impos[aient] à lui. Il cherch[ait] à élargir au maximum les consultations traditionnelles avant de faire son choix, espérant peut-être qu'ainsi les points de vue s'exprimeraient plus au grand jour, mais il ne [pouvait] empêcher les manœuvres de couloir, ni limiter le rôle des partis charnière dont l'appoint [était] indispensable à une majorité »¹⁶⁸⁶.

¹⁶⁸⁴ En mai 1953, la Présidence publia le communiqué suivant : « Le président de la République a exposé à M. Guy Mollet la situation telle qu'elle se présente après ses consultations. Il a insisté auprès de lui pour qu'il prenne la direction d'une majorité ou qu'en tout cas son groupe fasse corps avec une majorité d'union démocratique, sociale et nationale. Il a fait effort pour le déterminer à revenir sur son refus. N'ayant pu y parvenir, il lui a demandé d'insister de sa part auprès de ses amis pour qu'ils ne gênent point l'action de la majorité et du gouvernement qui demain se constitueront, et que par leur vote, en rejoignant en certains cas les votes d'une autre opposition, dont on connaît les mobiles, ils ne rendent pas impossible le fonctionnement de la démocratie parlementaire », cité par G. Berlia, « La crise politique française de mai 1953 », art. cité, p. 426.

¹⁶⁸⁵ Quelques jours plus tard, la Présidence publia un autre communiqué, après qu'André Diethelm, président du groupe RPF eut refusé la mission de former le gouvernement : « Le Président de la République a pris acte du refus du président du groupe R.P.F., à qui il avait offert la présidence du gouvernement, comme il l'avait fait à M. Guy Mollet, non pour obéir à un rite périmé, mais parce qu'il estimait normal qu'une opposition parlementaire essayât de former une nouvelle majorité de gouvernement pour réaliser son programme. Il a fait observer à M. Diethelm, comme il l'avait fait à M. Guy Mollet, qu'ils ne peuvent, dans les circonstances présentes, ni l'un ni l'autre, constituer autour de leurs groupes et de leurs programmes une majorité de gouvernement, mais que, d'autre part, leurs deux oppositions conjuguées et jointes à une troisième rendent absolument impossible le fonctionnement du régime parlementaire. Le Président de la République a donc prié M. Diethelm, comme il l'avait demandé à M. Guy Mollet, d'attirer, de sa part, l'attention de ses amis sur la gravité de cette situation qui risque de mettre en danger la République elle-même et de porter atteinte à l'influence et au prestige de la France à l'extérieur. Il lui a demandé d'insister pour que, sur un programme commun de progrès économique et social, son groupe rende possible la constitution et l'action de la majorité et du gouvernement de demain », cité par G. Berlia, « La crise politique française de mai 1953 », art. cité, p. 426-427.

¹⁶⁸⁶ F. de Baecque, *René Coty, tel qu'en lui-même*, Editions STH, 1990, p. 201-202.

b – Le « droit d’accepter ou de refuser la démission du gouvernement »¹⁶⁸⁷

Au sein du régime parlementaire moniste de la IV^e République, le président de la République ne disposait pas du pouvoir de révoquer le gouvernement. Mais en tant que « gardien de la Constitution » et arbitre des rapports entre le gouvernement et l’Assemblée, Vincent Auriol mit en pratique, à plusieurs reprises, une prérogative, renvoyant à une véritable rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme. Cette pratique consistait pour le chef de l’État à refuser la démission donnée par le président du Conseil, s’il estimait lui-même que les dispositions constitutionnelles, prévoyant un vote des députés à la majorité absolue pour provoquer le retrait du gouvernement, n’avaient pas été respectées. Cette pratique présidentielle se déploya aussi bien dans le cas de crises internes au gouvernement et à sa majorité que par rapport à des votes de l’Assemblée, incertains, intervenus à la majorité simple. Elle pouvait s’appuyer sur le fait qu’aucune disposition constitutionnelle, en dehors de celles relatives au rejet de la question de confiance ou de l’adoption d’une motion de censure, n’évoquait les modalités dans lesquelles pouvait intervenir la démission du gouvernement.

Dans cette pratique cependant, illustration des limites des mécanismes juridiques à encadrer le fait politique, Vincent Auriol rencontra plus ou moins de succès en fonction des circonstances politiques et fut parfois contraint d’entériner, contre son gré, la démission du gouvernement, après avoir réussi à prolonger son existence de plusieurs mois.

À plusieurs reprises, face aux velléités de démission de gouvernements secoués par des crises internes, plutôt que d’en revenir à la pratique de la III^e République, consistant à faire démissionner l’ensemble du cabinet pour pratiquer un replâtrage de l’équipe ministérielle¹⁶⁸⁸, Vincent Auriol incitait le président du Conseil à s’appuyer sur les dispositions constitutionnelles : Ainsi dès mai 1947, dans la crise du tripartisme, le président Auriol encouragea Paul Ramadier à remplacer les ministres communistes,

¹⁶⁸⁷ V. Auriol, *Mon septennat*, op. cit., p. 157.

¹⁶⁸⁸ En 1893, Ribot II succédait ainsi à Ribot I, en 1910, Briand II succédait à Briand I ou en 1928, Poincaré V à Poincaré IV.

sans pour autant en passer par la démission du gouvernement¹⁶⁸⁹ et son replâtrage, comme c'était l'usage sous la III^e République en de pareilles circonstances¹⁶⁹⁰, en cas de conflit au sein du gouvernement¹⁶⁹¹. En février 1950, dans un même contexte, Vincent Auriol apporta tout son soutien à Georges Bidault qui procéda au remplacement des ministres socialistes démissionnaire sans faire démissionner le gouvernement, en lui indiquant « que, de toute façon, [il] n'aurai[t] pas accepté sa démission »¹⁶⁹².

À plusieurs reprises également, Vincent Auriol tenta de faire respecter la règle constitutionnelle selon laquelle la démission du gouvernement ne pourrait intervenir, et n'être acceptée par le président de la République, qu'en cas de défiance de l'Assemblée exprimée par un vote à la majorité absolue. En juillet 1949, confronté à la démission potentielle du ministre Queuille, Vincent Auriol obtint¹⁶⁹³ du président du Conseil qu'il pose plutôt la question de confiance dans les formes constitutionnelles¹⁶⁹⁴. Si, à la veille des vacances parlementaires, Henri Queuille suivit la préconisation du président de la République, le vote de la confiance au gouvernement, le 29 juillet, par trois voix d'écart seulement, démontra toute la réalité du malaise entre le gouvernement et sa majorité. Cependant, en octobre 1949, suite à l'aggravation de la crise interne à

¹⁶⁸⁹ Voir V. Auriol, *Mon septennat*, *op. cit.*, p. 34 et p. 58.

¹⁶⁹⁰ « Je n'accepterai pas la démission du gouvernement, c'est-à-dire ta démission, car, c'est toi seul qui a été investi sur un programme adopté par l'Assemblée. Pour l'exécution de ce programme tu as choisi souverainement tes ministres, c'est donc toi seul qui est responsable de la politique générale du gouvernement. Tu peux remplacer tes ministres, mais tu ne peux partir que si l'Assemblée te retire sa confiance », V. Auriol, *Journal du septennat*, t. I, *op. cit.*, p. 205.

¹⁶⁹¹ À cette occasion, Vincent Auriol mit tout son poids politique dans la balance pour que son propre parti, la SFIO, ne contraigne pas Ramadier à démissionner ou retire ses ministres. Il fait, en particulier, infirmer un premier vote intervenu au comité directeur du parti dans le sens du retrait des ministres socialistes par un autre vote du groupe parlementaire SFIO à l'Assemblée nationale : Voir E. Ghebalı, *Vincent Auriol, Le président citoyen*, Grasset, 1998, p. 204-205.

¹⁶⁹² V. Auriol, *Mon septennat*, *op. cit.*, p. 254.

¹⁶⁹³ « Queuille parle de la démission du Ministère. Je déclare nettement que je refuserai ; c'est une question pour moi de principe. C'est la Chambre qui a investi le président du Conseil, qui lui a donné pouvoir de former son ministère et c'est la Chambre qui a approuvé les principes du gouvernement, son programme et l'orientation de sa politique. C'est elle seule qui peut retirer l'investiture » : V. Auriol, *Journal du septennat*, t. III, 1949, *op. cit.*, p. 311.

¹⁶⁹⁴ « Le problème est de savoir si la question de confiance doit être posée en vertu de ce que l'on appelle la question de confiance de la III^e République, ou rester la question de confiance de la IV^e. Pour ma part, il n'y en a qu'une, celle de la IV^e, je n'en connais pas d'autres. Il faudrait par conséquent décider, et c'est ma solution, et à ce sujet j'estime que l'on doit en tenir compte puisque c'est moi qui doit faire respecter la Constitution que le président du Conseil pose la question de confiance constitutionnelle (...) Si la question de confiance est rejetée à la majorité simple, je considère que le gouvernement devra rester et voir si l'on ne peut pas trouver une transaction en ce qui concerne le projet ». V. Auriol, *Journal du septennat*, t. III, 1949, *op. cit.*, p. 348.

la majorité, le chef de l'État¹⁶⁹⁵ ne parvint pas, cette fois, à s'opposer à la démission du gouvernement. À ce qu'il considérait comme des « scrupules constitutionnels »¹⁶⁹⁶, le président du Conseil opposait la nécessité de ne pas « casser la majorité », la seule possible dans le contexte de la crise du régime, en organisant un vote solennel. Le chef de l'État échoua à faire comprendre au président du Conseil démissionnaire qu'à travers le choix de démissionner, il donnait raison « aux adversaires du régime parlementaire en défaisant ainsi le gouvernement à la demande des partis »¹⁶⁹⁷. En novembre 1950, Vincent Auriol s'appuya, clairement, sur la règle constitutionnelle, pour refuser la démission de René Pleven, « après le vote par l'Assemblée nationale d'une motion tendant au renvoi d'un ministre devant la haute cour de justice »¹⁶⁹⁸. Ce refus fut officialisé à travers un communiqué de la Présidence de la République¹⁶⁹⁹. Cette décision « prolongea de plusieurs mois l'existence du cabinet »¹⁷⁰⁰ jusqu'en février 1950, date à laquelle il finit par accepter la démission du premier cabinet Pleven¹⁷⁰¹. En tout, cette pratique des « acceptations différées (a...) » assurée près de cent

¹⁶⁹⁵ Vincent Auriol rappela devant le conseil des ministres que « le départ du chef du gouvernement à la suite d'un désaccord intérieur, sans consultation des représentants de la Nation qui l'ont investi et devant lesquels, seul, il est responsable du cabinet qu'il a constitué et du programme qu'il a défini, est contraire à l'esprit de la Constitution, et plus encore du fonctionnement normal du régime parlementaire dans une libre démocratie » : V. Auriol, *Journal du septennat*, t. III, 1949, *op. cit.*, p. 346.

¹⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 348.

¹⁶⁹⁷ Pour le président de la République, « que des organismes responsables des partis délibèrent avec leur groupe parlementaire correspondant, on peut à la rigueur l'admettre, bien qu'autrefois le parti socialiste faisait confiance et donnait pouvoir à son seul groupe, ce qui est la saine doctrine. Ce sont donc, en tout cas, les députés qui décident sous leur responsabilité de députés avant leur vote public. Mais que, la Chambre absente, les députés absents, ce soient Marceau Pivert, Boutbien et autres, qui n'ont aucune responsabilité politique, qui décident du destin du gouvernement en dehors des députés, c'est une aberration. Et tout cela peut être considéré comme une négation de la représentation nationale ». V. Auriol, *Journal du septennat*, t. III, 1949, *op. cit.*, p. 348.

¹⁶⁹⁸ M-H. Fabre, « Un échec constitutionnel : l'investiture du président du conseil des ministres », art. cité, p. 190.

¹⁶⁹⁹ Communiqué de la Présidence de la République du 28 novembre 1950 : « À la suite d'un conseil de cabinet tenu immédiatement après le vote de l'Assemblée, Monsieur le Président du Conseil est venu apporter à Monsieur le Président de la République sa démission et celle de son gouvernement. Le Chef de l'État lui a répondu qu'il comprenait le geste de solidarité de Monsieur le Président du Conseil et de ses Ministres à l'égard de M. le Ministre de la Défense nationale, mais qu'il ne pouvait accepter la démission du gouvernement après le vote émis au scrutin secret, dans lequel la majorité requise par la Constitution n'a pas été atteinte, ce qui est contraire à l'esprit de la Constitution et aux principes du régime parlementaire. Il refuse donc la démission du gouvernement et il demande à M. Pleven, s'il ne juge utile, de poser la question de confiance » : V. Auriol, *Journal du septennat*, t. IV, 1950, Tallandier, 2003, p. 621.

¹⁷⁰⁰ J. Massot, « Le président du Conseil », art. cité, p. 50.

¹⁷⁰¹ Voir *supra* sur les regrets d'Auriol que le cabinet n'ait pas été renversé en application des dispositions constitutionnelles, ce qui aurait ouvert le droit de dissolution.

jours de survie aux gouvernements démissionnaires »¹⁷⁰². En janvier 1952, dans ces échanges avec le président de l'Assemblée nationale, Édouard Herriot, Vincent Auriol lui indiqua qu'il a « dû accepter la démission (du deuxième ministère Pleven) car le vote était à la majorité absolue. Si elle n'avait été que relative, je suspendais ma décision jusqu'à ce que je voie clair »¹⁷⁰³.

La doctrine ne manqua pas de marquer son intérêt pour « cette immixtion du président de la République dans la vie du Cabinet »¹⁷⁰⁴. Dans un article publié à la *RDP*, Maurice Flory¹⁷⁰⁵ devait considérer que « cette procédure tend à prendre une place coutumière dans la pratique constitutionnelle de la IV^e République »¹⁷⁰⁶. Dans une lettre à Maurice Flory, Vincent Auriol justifia sa pratique du refus de la démission du cabinet : « Selon lui, ce refus n'est que l'application « orthodoxe » de la Constitution du 27 octobre 1946 : le président de la République est investi personnellement par l'Assemblée nationale et a tout pouvoir sur la composition de son cabinet. Dès lors, les dissensions internes du cabinet ne peuvent être un motif suffisant de démission pour le président du Conseil, lequel doit porter la question devant l'Assemblée afin de déterminer, dans les formes prévues par la Constitution, s'il bénéficie encore de la confiance des députés. Ainsi, il ne s'agit pas tant pour le président de la République de refuser sa demande que d'inviter le président du Conseil à solliciter un vote de l'Assemblée avant de démissionner. Par cet acte, Vincent Auriol n'essaie pas de s'ingérer dans la vie du Cabinet, mais tente de rendre à l'investiture et à la question de confiance dans les formes constitutionnelles toute leur portée »¹⁷⁰⁷.

Le président de la République participait bien en l'espèce, au niveau arbitral, à la rationalisation du parlementarisme. Vincent Auriol s'appuyait sur les dispositions de la Constitution elle-même et la finalité de sa pratique était, selon ses termes mêmes, de « permettre à l'Assemblée l'exercice de son contrôle parlementaire »¹⁷⁰⁸. René Coty ne semble pas avoir suivi la même pratique du refus de la démission du gouvernement que son prédécesseur. Il est vrai que, sous son mandat, le rejet à la majorité absolue de la

¹⁷⁰² J. Massot, « Le président du Conseil », art. cité, p. 50.

¹⁷⁰³ V. Auriol, *Mon septennat*, op. cit., p. 401.

¹⁷⁰⁴ B. Fargeaud, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République*, op. cit., p. 231.

¹⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 231.

¹⁷⁰⁶ M. Flory, « La liberté de démission du président du Conseil », *RDP*, 1951, p. 840.

¹⁷⁰⁷ B. Fargeaud, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République*, op. cit., p. 232.

¹⁷⁰⁸ Cité par B. Fargeaud, *ibid.*, p. 233.

question de confiance posée par les gouvernements Mendès France, Edgar Faure et Félix Gaillard, aussi bien les circonstances de la démission du gouvernement Mollet¹⁷⁰⁹ ou la faiblesse du soutien parlementaire dont bénéficiait le cabinet Bourguès-Maunoury, ne lui laissaient pas les mêmes marges de manœuvre que Vincent Auriol pour essayer de s'opposer à la démission du gouvernement.

2 – *La présidence du conseil des Ministres*

Aux termes de l'article 32 de la Constitution : « Le Président de la République préside le Conseil des ministres. Il fait établir et conserve les procès-verbaux des séances ». Pendant sept ans, Vincent Auriol a présidé le conseil des Ministres avec une certaine autorité et une grande habileté, exerçant une véritable « magistrature d'influence ». Il considérait que « le devoir du président n'est pas seulement de diriger les débats en donnant la parole aux uns et aux autres et en laissant juger le Premier ministre. Il n'est pas besoin dans ce cas d'un Conseil des Ministres ; un conseil de cabinet suffirait »¹⁷¹⁰. Il revenait au chef de l'État, selon lui, de « concilier les désaccords, apaiser les tempéraments, arbitrer entre les diverses opinions dans le sens de la volonté populaire et de l'intérêt collectif du pays ». Mais il marquait clairement le champ et les limites de sa fonction : « mes conseils s'arrêtent au seuil de la décision. Je n'ai pas le droit de décider, j'ai le devoir d'avertissement et de conseil »¹⁷¹¹. Pour autant, la faiblesse, dans certains cas, de la personnalité du président du Conseil, pouvait laisser au chef de l'État la possibilité d'inspirer, et pas seulement d'influencer, la politique du gouvernement. « Le Conseil des ministres se réunissant sous sa présidence, il put, de ce fait, jouer un rôle éminent dans les délibérations de ministres moins bien informés et moins expérimentés que lui (...) un autre témoin rapporte que « parfois il était malaisé de distinguer en fait le point où s'arrête sa magistrature

¹⁷⁰⁹ Le rejet à la majorité simple du projet de loi fiscal vigoureusement défendu par le gouvernement, voir Ph. Lauvaux, « Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif », art. cité, p. 26-27.

¹⁷¹⁰ V. Auriol, *Journal du Septennat*, t. I, *op. cit.*, p. 59.

¹⁷¹¹ *Ibid.*, p. 59.

d'influence ou de conseil et celui où commence le pouvoir de décision du président du Conseil » [...] »¹⁷¹².

Parallèlement, les réformes internes au fonctionnement du pouvoir exécutif jouèrent en faveur d'une présidence active du conseil des Ministres par le chef de l'État : « Grâce au « règlement intérieur des travaux du gouvernement », délibéré et adopté par le conseil des ministres dès le début de l'année 1947, le Président de la République est replacé au cœur du processus décisionnel. Le règlement prévoit que le Président de la République reçoit l'avant-veille du conseil des ministres la liste des textes qui pourront être inscrits à l'ordre du jour de la prochaine séance. Si l'ordre du jour proprement dit est fixé par le président du Conseil, il est « soumis au Président de la République » la veille de la séance ; ce qui laisse un temps de réaction que l'équipe¹⁷¹³ du Président peut mettre à profit »¹⁷¹⁴. En pratique, « un temps de préparation et d'anticipation des conseils des ministres est ainsi offert au Président de la République et à ses conseillers. Ces derniers s'évertuent à défendre ce nouveau pouvoir présidentiel avec une grande vigilance. Le délai s'avère essentiel pour favoriser le retour du pouvoir présidentiel dans les processus de décisions gouvernementaux (...) Le Président s'appuie sur les notes de synthèse de ses conseillers pour préparer ses interventions lors des conseils dans de bonnes conditions et éviter l'improvisation. Ce mécanisme qui n'existait pas de manière organisée et continue sous la Troisième République (...) est d'autant plus efficace que les conseillers du Président ne se contentent pas de simples résumés des questions à traiter ; ils proposent des arguments et des points critiques très précis qui permettent au Président d'entrer dans le détail des discussions ministérielles »¹⁷¹⁵.

Vincent Auriol était particulièrement soucieux du respect des prérogatives du conseil des Ministres. Ainsi, au conseil des ministres du 29 janvier 1948, il protesta avec vigueur contre l'annonce faite à la presse, la veille, par le ministre des Finances qu'un projet de loi sur le blocage des billets de 5000 francs allait être porté sur le bureau

¹⁷¹² P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 324.

¹⁷¹³ Le cabinet du président de la République est beaucoup plus étoffé sous la IV^e République que sous le régime précédent. Voir notamment, N. Castagnez, « L'entourage de Vincent Auriol : au service d'une stratégie présidentielle », in *Les entourages des chefs de l'État de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing*, in *Histoire@Politique*, Revue électronique du Centre d'histoire de Sciences-Po, n° 8, mai-juin 2009.

¹⁷¹⁴ N. Roussellier, *La force de gouverner*, *op. cit.*, p. 279.

¹⁷¹⁵ *Ibid.*, p. 279-280.

de l'Assemblée nationale, sans que cette question ait été évoquée avec lui et, a fortiori, en conseil des ministres¹⁷¹⁶. Il était également attentif à l'exercice de son pouvoir de nomination en conseil des ministres inscrit à l'article 30 de la Constitution. Ainsi, le 13 juillet 1949, il ajourna la nomination de généraux proposée par le gouvernement, au motif que ces propositions ne lui avaient été transmises qu'in extremis¹⁷¹⁷. En général, le président René Coty « semble avoir joué un rôle moins important dans les réunions du Conseil des ministres, intervenant moins énergiquement mais plus longtemps que Vincent Auriol »¹⁷¹⁸. Son conseiller, Francis de Baecque a classé ces interventions présidentielles « selon trois critères : le plus souvent, il donne son avis ; parfois allant plus loin, il met en garde ; enfin, il est arrivé, lorsque, selon lui, le respect de la Constitution est en cause, de dire au gouvernement qu'il ne peut aller contre le droit, car, dans ce cas, l'irresponsabilité du Président de la République doit s'effacer devant sa fonction coutumière de « gardien de la Constitution ». Ainsi, c'est seulement lorsqu'il fut convaincu, et il s'en assura auprès de nombreux juristes, que la procédure en vue de la dissolution de l'Assemblée Nationale en décembre 1955 était conforme aux exigences de l'article 51 de la Constitution qu'il se contenta d'une mise en garde contre cette décision selon lui inopportune »¹⁷¹⁹.

B – Les dispositions ayant partiellement ou peu joué en faveur d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme

¹⁷¹⁶ « Je déclare que si le président de la République avait été un autre que moi et doué d'un autre caractère, il aurait certainement refusé de présider ce conseil. Il n'est pas douteux qu'une grave irrégularité constitutionnelle a été commise. Le fait d'annoncer qu'un projet de loi va être déposé, alors qu'on ne sait pas s'il sera accepté par le Conseil des ministres et le fait de mettre en application les mesures prévues par ce projet sont contraires à l'esprit et à la lettre de la Constitution qui exige que les projets de loi soient délibérés en Conseil des ministres. Or, on a pris et appliqué des décisions qu'en vertu de projets et on ne pouvait déposer ces projets qu'après délibération du Conseil (...) si un pareil fait se renouvelle, je refuserai de présider le Conseil des ministres et j'élèverai une protestation publique : qu'arriverait-il, en effet, si, aujourd'hui, je déclarais que le projet ne vient pas à l'ordre du jour, alors qu'on le prend irrégulièrement » : V. Auriol, *Journal du septennat*, t. II, 1948, Armand Colin, 1974, p. 53-54.

¹⁷¹⁷ « Je ne veux pas présider les Conseil des ministres pour la forme et entériner ce que font les ministres. Que l'on m'informe ; jusqu'à présent, je n'ai fait aucune difficulté, mais tant qu'on me soumettra des propositions in extremis, je m'opposerai à la discussion. Je veux avoir le temps d'examiner les ordres du jour et les propositions ou questions qui me sont soumises ». V. Auriol, *Journal du septennat*, t. III, 1949, *op. cit.*, p. 293.

¹⁷¹⁸ P. Williams, *La vie politique sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 331.

¹⁷¹⁹ F. de Baecque, *René Coty, tel qu'en lui-même*, *op. cit.*, p. 209-210.

À l'inverse des dispositions portant sur la désignation et la démission du président du Conseil, comme celles portant sur la présidence du Conseil des Ministres, d'autres dispositions constitutionnelles : la possibilité pour le chef de l'État de saisir le Comité constitutionnel ou de demander une nouvelle lecture d'un texte de loi (1), celles entourant la mise en œuvre du droit de dissolution (2), ont très partiellement ou assez peu joué en faveur d'une véritable rationalisation « par en haut » du parlementarisme.

1 – L'exercice ponctuel et conditionné au contreseing ministériel d'une rationalisation des rapports entre les deux assemblées

Dans l'exercice de deux de ses prérogatives constitutionnelles : le droit de demander une nouvelle délibération de la loi avant sa promulgation (a) et la possibilité de saisir, conjointement avec le président du Conseil de la République, le Comité constitutionnel (b), le président de la République a été amené à plusieurs reprises à exercer une rationalisation « par en haut » des rapports entre les deux assemblées, une rationalisation cependant conditionnée à l'accord du gouvernement pour mettre en jeu ces deux dispositifs.

a – La saisine du Comité constitutionnel

Aux termes de l'article 92 de la Constitution, le président de la République était, conjointement avec le président du Conseil de la République¹⁷²⁰, l'unique autorité de saisine du Comité constitutionnel institué en 1946 et ayant pour mission d'examiner « si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution ». En réalité, issu d'un ultime compromis au sein de la deuxième Assemblée Constituante, « le système juridictionnel institué par les articles 91 à 93 de la Constitution [était] beaucoup moins une procédure de contrôle de la constitutionnalité des lois, qu'un « mode de solution pacifique » des conflits entre les

¹⁷²⁰ Le Conseil de la République ayant, auparavant, statué à la majorité absolue des membres le composant pour lancer la saisine.

deux Assemblées parlementaires »¹⁷²¹, des assemblées entretenant une « relation difficile [...] dans un contexte de bicaméralisme qui tend(ait) au « monocamérisme tempéré »¹⁷²² et où l'Assemblée nationale, se considérant comme seule souveraine, pein[ait] à supporter la volonté du Conseil de la République de s'affirmer comme une assemblée parlementaire à part entière »¹⁷²³.

En pratique, c'est bien dans ce cadre d'un conflit entre les deux assemblées, au sujet de la constitutionnalité d'une loi votée et soumise à la promulgation du Président de la République sans l'avis du Conseil de la République, que le Comité constitutionnel a été saisi, pour la première et seule fois sous la IV^e République en juin 1948¹⁷²⁴. L'espèce en cause concernait l'opposition entre les règlements de l'Assemblée et du Conseil de la République et l'interprétation donnée au « délai » prévu à l'article 20 de la Constitution. Cet article disposait que, dans le cas de mise en œuvre de la procédure d'urgence, « le Conseil de la République donne son avis dans le même délai que celui prévu dans les débats de l'Assemblée nationale par le règlement de celle-ci ». « Mais l'interprétation de cette disposition par les Chambres divergeait. Ainsi, l'article 66 du Règlement de l'Assemblée nationale interprétait la notion de « délai prévu » comme signifiant le délai effectivement suivi par l'Assemblée nationale, afin de s'assurer que le Conseil de la République ne puisse ralentir la procédure législative en utilisant plus de temps que l'Assemblée pour donner son avis sur un texte. De son côté, le Conseil de la République reproduisait dans son Règlement les dispositions que l'Assemblée nationale s'imposait à elle-même en cas d'urgence. Il s'ensuivait une opposition larvée entre les deux Chambres, dans un contexte de bicaméralisme inégalitaire et conflictuel ».¹⁷²⁵

En l'occurrence, le 12 juin 1948, à l'occasion du vote de la loi portant garantie de l'État pour la Caisse des marchés, l'Assemblée nationale avait transmis,

¹⁷²¹ G. Vedel, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 554.

¹⁷²² Expression utilisée par Paul Coste-Floret Rapport sur le projet de Constitution, *Journal officiel*, Débats de l'Assemblée nationale, séance du 20 août 1946, p. 3187.

¹⁷²³ B. Fargeaud, « Présentation des archives Raymond Janot », *Jus Politicum*, n° 12, p. 6. Raymond Janot était le conseiller pour les affaires constitutionnelles de Vincent Auriol.

¹⁷²⁴ Sur cette décision et l'intervention du président de la République, voir les riches développements de Benjamin Fargeaud dans sa thèse, *La doctrine constitutionnelle de la IV^e République*, op. cit., p. 219 et s.

¹⁷²⁵ B. Fargeaud, « Présentation des archives Raymond Janot », art. cité, p. 3.

immédiatement après l’avoir adopté, la proposition de loi en cause pour avis au Conseil de la République. « Or, ce dernier avait préalablement pris la décision de s’ajourner entre le 10 et le 15 juin. Constatant que le Conseil n’était pas en mesure de respecter le délai suivi devant l’Assemblée nationale, le président de cette dernière, passant outre, décid[a] de transmettre la proposition de loi au Président de la République en vue de sa promulgation »¹⁷²⁶. La délibération rendue par le Comité constitutionnel, le 18 juin 1948, donna raison à l’interprétation du Conseil de la République, en suggérant à l’Assemblée nationale de modifier son règlement. Ce qui fut le cas dès le 22 juin suivant. Parallèlement, ainsi que le Comité l’avait suggéré, le président Auriol demanda « une deuxième délibération de la loi afin qu’une nouvelle procédure, cette fois régulière, puisse être suivie »¹⁷²⁷.

Prérogative constitutionnelle importante, la saisine du Comité constitutionnel par le Président de la République restait, néanmoins, soumise à l’obligation du contreseing ministériel. Vincent Auriol prit d’ailleurs bien soin¹⁷²⁸ de recueillir l’avis conseil des ministres le 16 juin 1948¹⁷²⁹, avant de convoquer le Comité constitutionnel. Cette obligation pouvait constituer une limite importante à la mise en œuvre de la prérogative présidentielle dans des hypothèses où le gouvernement aurait été solidaire de l’Assemblée nationale et avait empêché l’usage présidentiel de ce droit de saisine comme un moyen d’arbitrage en cas de conflit entre les deux assemblées au sujet de leurs prérogatives respectives.

Si le Comité constitutionnel avait pu être amené, dans l’espèce examinée le 18 juin 1948, à se prononcer sur le respect de la Constitution par des dispositions réglementaires des assemblées, à travers la question de la constitutionnalité de la loi portant garantie de l’État pour la Caisse des marchés, il ne pouvait pas le faire autrement que par ce biais, y compris si le président de la République l’en avait saisi dans l’exercice de la rationalisation arbitrale des rapports entre les deux assemblées. La question se posa en juillet 1949 quand le président de l’Assemblée nationale,

¹⁷²⁶ *Ibid.*, p. 3.

¹⁷²⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁷²⁸ À cet effet, en juin 1948, dans sa note préparée à l’attention de Vincent Auriol, son conseiller pour les questions juridiques, Raymond Janot, insiste sur le fait que « la prise de position du Gouvernement (...) sera déterminante pour décider si le Président de la République doit ou non se joindre au Président du Conseil de la République pour saisir le Comité constitutionnel ». Note reproduite dans le dossier présenté par B. Fargeaud, « Présentation des archives Raymond Janot », art. cité.

¹⁷²⁹ Voir V. Auriol, *Journal du septennat*, t. II, 1948, *op. cit.*, p. 269.

Édouard Herriot écrivit, le 9 juillet, au chef de l'État pour appeler son attention sur l'adoption par le Conseil de la République d'une procédure de questions orales, qui s'apparentait, selon, lui, « très étroitement à la procédure des interpellations », en permettant au Conseil de « soit témoigner sa confiance, soit infliger un blâme au gouvernement ». Or, selon Herriot, « il pourrait en résulter des conflits regrettables devant l'opinion publique entre les deux Assemblées » alors que « la Constitution n'a pas donné au Conseil de la République le droit d'ouvrir des débats de caractère politique »¹⁷³⁰.

Le président Auriol ne put exercer, en l'espèce, de rationalisation « par en haut » du parlementarisme¹⁷³¹. Le 27 juillet, il répondait au président de l'Assemblée nationale que « la Constitution ne prévo[yait] aucun moyen pour faire abroger les articles d'un règlement d'une assemblée parlementaire. [...] chaque Assemblée [étant] maîtresse de son règlement [...] et que] le Comité constitutionnel [était] incompétent en la matière puisque, en l'espèce, il [était] question de règlement et non d'une loi »¹⁷³². Il ajouta qu'il ne pouvait, en l'espèce, que suggérer « au gouvernement dans l'hypothèse où le Conseil de la République déposerait une proposition de résolution à portée politique, de déclarer que le gouvernement considérera cette résolution comme anticonstitutionnelle, ne la prendra en aucun cas en considération et se retirera dès l'instant même où elle sera déposée »¹⁷³³. Proposition appelée à se concrétiser en 1958, le chef de l'État suggéra aussi « à l'Assemblée nationale d'adopter une proposition de loi déclarant que les règlements des Assemblées ne peuvent, par aucun article et sous aucune forme, directement ou indirectement, prendre des dispositions contraires à la Constitution, et que tous les articles en ce sens seraient déclarés inconstitutionnels et qu'il appartiendrait aux présidents des Assemblées d'opposer l'irrecevabilité à toute

¹⁷³⁰ Lettre d'Édouard Herriot au Président de la République en date du 9 juillet 1949, reproduite dans *L'année politique*, 1949, Éditions du Grand Siècle, p. 334.

¹⁷³¹ « Le président de la République apparemment convaincu de l'inconstitutionnalité des prétentions du Conseil, demanda en conséquence à Raymond Janot s'il existait un moyen de faire abroger ces nouveaux articles du Règlement du Conseil de la République. Le conseiller juridique répondit au chef de l'État que « la Constitution ne prévoit aucun moyen d'aboutir à un tel résultat » [...] Janot estime que toute intervention serait inconstitutionnelle, celle du Comité constitutionnel était impossible puisqu'il s'agit ici du Règlement d'une Assemblée et non d'une loi ». B. Fargeaud, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 217.

¹⁷³² Lettre du Président de la République à Édouard Herriot en date du 27 juillet 1949, précitée, p. 335.

¹⁷³³ *Ibid.*, p. 335.

proposition prise en vertu d'un règlement déclaré inconstitutionnel »¹⁷³⁴. L'Assemblée nationale se garda bien de suivre une telle suggestion qui aurait abouti à confier aux présidents des Assemblées un rôle dans les mécanismes de rationalisation du parlementarisme.

Benjamin Fargeaud souligne : « cette controverse constitutionnelle est d'un grand intérêt, dans la mesure où elle montre le président de l'Assemblée nationale s'adressant au président de la République afin de se plaindre d'une « violation » de la Constitution par la seconde Chambre. Endossant de nouveau son rôle de « gardien de la Constitution », Vincent Auriol tente de prendre en charge la défense du texte constitutionnel contre les initiatives du Conseil de la République. Toutefois, une fois encore, le « gardien » se trouve désarmé, sans moyen de faire primer son interprétation du texte constitutionnel. Si ces controverses illustrent la construction d'une figure du président de la République « gardien de la Constitution », elles témoignent aussi de la faiblesse de cette garde désarmée »¹⁷³⁵.

b – Le droit de demander une nouvelle délibération avant la promulgation de la loi

Inscrite à l'alinéa 2 de l'article 36 de la Constitution, la faculté pour le chef de l'État de demander une nouvelle délibération parlementaire avant la promulgation d'une loi figurait déjà à l'article 7 de la Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics et à l'article 58 de la Constitution de 1848, mais n'avait n'a jamais été mise en œuvre sous la III^e République. À l'inverse, sous la IV^e République, cette prérogative fut utilisée à douze reprises, huit par le président Auriol et quatre par le président Coty. Sa mise en œuvre était, elle aussi, soumise au contreseing. Et c'est effectivement, toujours, « sur la proposition formelle du Gouvernement et après délibération du conseil des ministres »¹⁷³⁶ que le président de la République demanda une nouvelle délibération, principalement pour remédier à des

¹⁷³⁴ *Ibid.*, p. 335.

¹⁷³⁵ B. Fargeaud, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République*, *op. cit.*, p. 218.

¹⁷³⁶ J-Y. Plouvin, « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi », *RDP*, 1980, p. 1575.

« malfaçons législatives »¹⁷³⁷. Vincent Auriol avait en effet, posé, des limites claires à l'utilisation de la nouvelle lecture. En août 1948, en conseil des ministres, Paul Reynaud, ministre des Finances attira « l'attention du conseil sur le vote par l'Assemblée nationale d'un certain nombre de propositions de loi ayant des répercussions financières. Il [demanda au président de la République] s'il ne serait pas possible dans des cas semblables, de provoquer une deuxième lecture »¹⁷³⁸. Le chef de l'État répondit nettement qu'en l'espèce, « il appartenait au gouvernement de s'opposer au projet dans le débat [ou même...] d'intervenir auprès du Conseil de la République ; et au besoin, au retour, de poser la question de confiance », mais, pour sa part, il ne ferait usage du droit de demander une nouvelle lecture « que s'il y a contradiction dans les lois, comme cela est arrivé, ou contradiction d'une loi avec la Constitution, et non pour ces questions d'opportunité »¹⁷³⁹.

Toutefois, au-delà de la correction des « malfaçons législatives », le recours à l'article 36, alinéa 2, permit aussi « au président de la République, en tant que gardien de la Constitution, d'intervenir en qualité d'arbitre dans deux conflits entre l'Assemblée nationale et le Conseil de la République au sujet de leur prérogatives respectives »¹⁷⁴⁰. Le premier cas faisait suite à l'avis du 18 juin 1948 du Comité constitutionnel. Le second cas concernait les conditions de la levée de l'immunité parlementaire. « Le 30 juillet 1949, l'Assemblée nationale votait un texte, en seconde lecture, disposant que, à propos de toute poursuite pénale intentée contre un parlementaire, aucun changement de qualification des faits reprochés ne pouvait être opéré, à aucun stade de la procédure, sans une nouvelle autorisation de l'Assemblée dont il était membre. Hostile au texte de l'Assemblée en tant qu'il autorisait un empiètement du législatif sur le judiciaire, le premier s'attribuant le droit de qualifier les actes reprochés aux parlementaire, le Conseil de la République proposait que l'autorisation de poursuite soit spéciale quant aux faits et à la qualification donnée par

¹⁷³⁷ J-E. Gicquel, « Regards contemporains sur la fonction présidentielle sous la IV^e République », in *La Constitution du 27 octobre 1946, Nouveaux regards sur les mythes d'une Constitution mal aimée*, op. cit., p. 73.

¹⁷³⁸ V. Auriol, *Journal du septennat*, t. II, 1948, op. cit., p. 361.

¹⁷³⁹ *Ibid.*, p. 361.

¹⁷⁴⁰ J-Y. Plouvin, « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi », art. cité, p. 1576.

le Parquet. Derechef, les auteurs de ce texte transactionnel et le président du Conseil de la République manifestèrent l'intention de demander au président la saisine du Comité constitutionnel. Pour des raisons de procédure tenant notamment à l'ajournement des Chambres, le président de la République ne pouvait convoquer en temps utile ce Comité qui aux termes de l'article 92, devait être saisi dans le délai de promulgation, ce délai, étant, d'après l'article 36, de dix jours (ou, cinq, en cas d'urgence). Pour éviter que la vacance du Conseil de la République ne fasse obstacle à l'application de l'article 92, le chef de l'État eut alors recours à l'article 36, alinéa 2. La seconde lecture a été demandée « non seulement par courtoisie à l'égard de M. le président du Conseil de la République », déclarait dans son message, M. Vincent Auriol, « à l'égard du Conseil lui-même, mais par le souci d'impartialité qui s'impose à moi en présence du problème soulevé... »¹⁷⁴¹

Joël-Yves Plouvin considère que « dans les deux cas susmentionnés, il ressort que le chef de l'État averti de l'opposition du Conseil de la République – au point de demander la saisine du Comité constitutionnel – a pu user de la faculté de l'article 36 alinéa 2 dans le but de contraindre l'Assemblée nationale à respecter la Constitution »¹⁷⁴². Le droit de demander une nouvelle délibération de la loi semble donc bien correspondre à un pouvoir d'arbitrage présidentiel¹⁷⁴³ renvoyant à la conception d'une rationalisation « par en haut » du parlementarisme, mais en l'occurrence, ce pouvoir d'arbitrage n'était pas totalement autonome, étant conditionné, comme pour la saisine du Comité constitutionnel, par le contreseing ministériel.

Une autre interprétation des dispositions constitutionnelles semblait d'ailleurs possible : « Constatant que la rédaction de la Constitution de 1946 reprenait, mot pour mot, celle de 1875, M. de Baecque soulignait qu'on aurait pu toutefois, dans la pratique, envisager que ce droit de seconde lecture soit interprété différemment. En effet, dans la mesure où le président de la République ne s'est pas engagé lors du dépôt du projet puisqu'il n'a plus l'initiative des lois (attribution transférée au président du Conseil par la Constitution de 1946 [...] contrairement à ce qu'avait prévu l'article 3

¹⁷⁴¹ *Ibid.*, p. 1577-1578.

¹⁷⁴² *Ibid.*, p. 1578.

¹⁷⁴³ D'autant qu'en l'espèce le président de l'Assemblée nationale, Édouard Herriot, fit connaître ses réserves » sur l'usage présidentiel de l'article 36 alinéa 2 en l'espèce. Voir *Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, t. II, *La IV^e République (1946-1958)*, *op. cit.*, p. 486.

de la loi du 25 février 1875), il aurait pu être admis – selon cet auteur – que c’est à lui de décider, en toute liberté de l’opportunité d’un nouvel examen par le pouvoir législatif, mesure qui, en soi, n’entraîne pas de conséquence définitive et qui, dès lors n’engage pas strictement la responsabilité du Président. Ce n’est pas ainsi néanmoins que l’article 36 alinéa 2 a été interprété : le droit de seconde lecture n’a été exercé, en fait, que sur proposition formelle du Gouvernement et après délibération du Conseil des ministres »¹⁷⁴⁴.

2 – Le droit de dissolution, un pouvoir d’arbitrage du chef de l’État abandonné en pratique au gouvernement

Le pouvoir de dissolution constitue l’un des éléments les plus importants d’une rationalisation du parlementarisme exercé « par en haut ». Benjamin Constant le faisait déjà figurer parmi les prérogatives du « pouvoir conservateur ». Dans son rapport général à la deuxième Assemblée Constituante, Paul Coste-Floret semblait en faire une des prérogatives majeures du Président de la IV^e République, affirmant avec netteté que le chef de l’État disposerait du « droit de dissoudre l’Assemblée nationale en conseil des ministres ». La pratique devait se révéler beaucoup plus incertaine en la matière. La dissolution ne sera jamais véritablement un instrument permettant au président de la République d’exercer une véritable rationalisation « par en haut » du parlementarisme, ni en pratique, ni dans l’esprit même des présidents Vincent Auriol et René Coty.

Fidèle à la doctrine constitutionnelle socialiste, Vincent Auriol avait admis, dans *Hier et Demain* écrit en 1942, la possibilité de recourir à la dissolution¹⁷⁴⁵ dans l’hypothèse d’une rupture du pacte majoritaire. Néanmoins, sous son septennat, d’abord à cause des verrous posés dans la Constitution, mais aussi pour des motifs plus politiques¹⁷⁴⁶, la question d’une éventuelle dissolution ne se posa jamais véritablement.

¹⁷⁴⁴ J-Y. Plouvin, « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi », art. cité, p. 1587.

¹⁷⁴⁵ V. Auriol, *Hier et demain*, t. II, *op. cit.*, p. 248.

¹⁷⁴⁶ Adversaire résolu du RPF, le président de la République n’avait aucune raison, après sa percée électorale aux élections municipales d’octobre 1947, d’encourager une dissolution qui aboutirait à faire entrer en masse au Palais-Bourbon des députés gaullistes.

Sous la première législature de la IV^e République, le délai initial de dix-huit mois prévu par l'article 51 de la Constitution, pendant lequel une dissolution ne pouvait être décidée, fut purgé à partir de mai 1948, mais il fallut, cependant, attendre le 24 juin 1950, pour qu'intervienne la première crise ministérielle au sens constitutionnel du régime, avec le rejet à la majorité absolue de la question de confiance posée par le cabinet Bidault. En définitive, c'est donc seulement pendant une courte période, d'une année à peine, ouverte le 24 juin 1950, qu'une dissolution aurait été possible dans l'hypothèse d'une seconde crise ministérielle intervenue selon les conditions prévues par la Constitution. Durant cette période, sans avoir écarté expressément l'hypothèse d'une dissolution, Vincent Auriol semble, avant tout, avoir regretté de ne pas disposer d'un tel moyen de pression pour faciliter le replâtrage des ultimes gouvernements de la Troisième force. C'est notamment la raison pour laquelle il tenta jusqu'au bout, en février 1951, de convaincre le président du Conseil René Pleven, démissionnaire de poser la question de confiance, quitte à ce qu'elle soit repoussée¹⁷⁴⁷. À nouveau pendant le mandat de Vincent Auriol, sous la deuxième législature cette fois, le rejet à la majorité absolue de la question de confiance posée par René Mayer, le 21 mai 1953, ouvrit une période pendant laquelle une dissolution aurait pu intervenir si un second ministère avait chuté dans les conditions prévues par la Constitution, à condition toutefois que cette chute n'intervienne pas dans les quinze jours suivant la nomination du gouvernement. C'est peut-être à cause de cette dernière condition, inscrite à l'article 51 de la Constitution, que la perspective d'une dissolution ne put constituer, véritablement, une arme au service du président de la République dans la longue crise ministérielle de mai-juin 1953. Et après l'investiture de Joseph Laniel le 27 juin 1953, aucune crise ministérielle ne survint plus avant la fin du septennat.

Plus largement, dans l'hypothèse où le conseil des ministres aurait été conduit à débattre de la mise en œuvre d'une dissolution, Vincent Auriol ne semblait pas considérer la dissolution comme relevant d'un pouvoir d'arbitrage présidentiel entre le gouvernement et l'Assemblée. Il résuma, ainsi, son opinion en juin 1953 : « Bidault parle de la dissolution et quand il dit que la dissolution est prononcée par le Président

¹⁷⁴⁷ Il l'indiquera au président de l'Assemblée nationale, Édouard Herriot : « Je voulais le vote pour pouvoir faire pression par la menace de la dissolution sur le Parlement. Dans ces conditions, il n'y aura jamais de dissolution possible et jamais d'accord possible, car il n'y a plus aucun moyen de faire pression sur les députés » : V. Auriol, *Mon septennat*, *op. cit.*, p. 329.

de la République en Conseil des ministres, il se trompe. La Constitution dit avec précision qu'elle est décidée en Conseil des ministres, que le Président doit la prononcer conformément à cette décision. Évidemment, le Président peut peser sur la volonté du Président du Conseil et du gouvernement ; il peut même menacer de refuser de signer. Mais si le Conseil en décide, il ne peut que s'incliner »¹⁷⁴⁸. Le président Coty devait adopter la même conception que son prédécesseur, quand l'éventualité d'une dissolution fut réellement discutée au conseil des ministres. Le 29 novembre 1955, en effet, le rejet à la majorité absolue de la question de confiance posée par le ministre Edgar Faure, sept mois après la chute dans les mêmes conditions du ministre Mendès France, rendit possible le recours à la dissolution. Le conseil des ministres eut à en délibérer et décida de prononcer la dissolution, le 1^{er} décembre 1955, en dépit de l'opposition du président de la République, René Coty. Ce dernier considérait en effet qu'une telle décision était « inopportune »¹⁷⁴⁹, notamment en raison de la situation en Algérie. Néanmoins, après avoir recueilli l'avis¹⁷⁵⁰ de Georges Vedel¹⁷⁵¹. René Coty n'en contesta pas pour autant la décision du conseil. Il signa le décret de dissolution en faisant « cependant compléter la rédaction en insérant la mention « conformément à la délibération du Conseil des ministres » afin de souligner clairement où se situe la responsabilité juridique et politique de la mesure »¹⁷⁵².

¹⁷⁴⁸ V. Auriol, *Journal du septennat*, t. VII, 1953-1954, Librairie Armand Colin, 1971, p. 233.

¹⁷⁴⁹ Selon le témoignage de son collaborateur, Francis de Baecque, *René Coty, tel qu'en lui-même*, *op. cit.*, p. 211

¹⁷⁵⁰ Voir P. Avril, « Droit de dissolution », in *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, J-F. Sirinelli (dir.), Puf, 1995, p. 309.

¹⁷⁵¹ Dans son *Manuel* publié en 1949, Georges Vedel avait clairement souligné que si « la dissolution est prononcée par décret du Président de la République, (...) il ressort bien du texte que le pouvoir appartient au conseil des ministres, c'est-à-dire au Cabinet, qui est ainsi l'auteur réel de l'acte et en supportera d'ailleurs la responsabilité le cas échéant. Le Président de la République doit prononcer la dissolution si elle lui est demandée par le Cabinet dans les conditions et selon une procédure constitutionnellement régulière ». *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 474.

¹⁷⁵² F. de Baecque, *René Coty, tel qu'en lui-même*, *op. cit.*, p. 212.

Conclusion du Chapitre 2 – Le bilan contrasté des rationalisations du parlementarisme sous la IV^e République

Trois grands enseignements semblent pouvoir être tirés de la mise en œuvre des différentes rationalisations du parlementarisme sous la IV^e République. La pratique a d’abord démontré que la rationalisation camérale du parlementarisme ne pouvait suffire, à elle seule, à garantir le bon fonctionnement du régime parlementaire (1) et à maîtriser le fait politique, ce que Boris Mirkine-Guétzévitch qualifiait en 1928 de « fait métajuridique du pouvoir »¹⁷⁵³. Plus largement, la formule nouvelle d’un gouvernement d’assemblée rationalisé, pensée essentiellement dans les premières décennies de la III^e République, a semblé inadaptée, voire dépassée, par rapport au phénomène contemporain de la montée en puissance des pouvoirs exécutifs dans les démocraties européennes (2), qui ne pouvait manquer de se traduire directement au niveau des rapports entre gouvernement et Parlement. Enfin, la pratique présidentielle de rationalisation arbitrale du parlementarisme ne manque d’interroger sur le maintien d’une forme de dualisme dans le régime parlementaire de la IV^e République (3).

1 – Les insuffisances de la rationalisation camérale du parlementarisme

En 1946, la conception d’une rationalisation camérale du parlementarisme a été consacrée à l’occasion de l’adoption de la Constitution du 27 octobre. Ce texte déclinait, en effet, les principaux agencements réclamés par les défenseurs de cette rationalisation camérale depuis la décennie 1880 : l’élection du chef du gouvernement par les députés, l’exigence d’un vote solennel entouré de formalités particulières pour renverser le gouvernement, la rationalisation de l’organisation des travaux parlementaires. Malgré les espoirs de ses principaux promoteurs, la mise en œuvre en pratique du parlementarisme rationalisé caméral de 1946 a souligné la difficulté de la rationalisation du parlementarisme, en particulier de la rationalisation camérale

¹⁷⁵³ B. Mirkine-Guétzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d’après-guerre*, op. cit., p. 40.

majoritaire, à structurer efficacement le régime de la IV^e République et à « entraver les tendances à l'instabilité »¹⁷⁵⁴ inhérentes au parlementarisme français depuis ses origines. Intrinsèque au mauvais agencement des mécanismes retenus, l'échec de l'ingénierie constitutionnelle de 1946 démontre également l'impossibilité de cette ingénierie à garantir, à elle seule, un bon fonctionnement du régime, à côté, voire même contre toute une série d'autres facteurs liés aussi bien à la multiplicité des clivages politiques, aux effets de la loi électorale ou, plus encore, à la nature des problèmes auxquels la France eut à faire face au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

Il convient d'abord de souligner les failles propres au dispositif conçu en 1946 lui-même : la seule investiture personnelle du chef du gouvernement à la majorité absolue des députés¹⁷⁵⁵ ; les rigidités des mécanismes relatifs à la responsabilité gouvernementale qui ne prévoyaient pas de coupler « le maintien ou la chute du gouvernement avec l'acceptation du texte sur lequel il a engagé sa responsabilité », permettant ainsi « à l'Assemblée de priver le gouvernement des moyens de gouverner sans prendre pour autant la responsabilité de sa chute »¹⁷⁵⁶ ; la mise en œuvre du droit de dissolution laissée en pratique à la discrétion des députés eux-mêmes grâce au recours à la technique des votes calibrés. Autant de sujets d'ailleurs qui ont fait l'objet de la révision constitutionnelle de 1954 ou des projets révisionnistes de la fin de la IV^e République¹⁷⁵⁷.

Au-delà de la défectuosité de certains des mécanismes imaginés en 1946, la tentative de rationalisation du parlementarisme de la IV^e République a été entravé par l'effet d'autres facteurs aussi structurants pour le bon fonctionnement d'un régime politique. Ainsi, Boris Mirkine-Guetzévitch tout en jugeant sévèrement la Constitution de 1946, porteuse d'« un système maladroit, inefficace, mal adapté à la société moderne »¹⁷⁵⁸, « variante française de la rationalisation germanique, ou lettone, ou lituanienne [... qui a] contribué à compromettre le parlementarisme français et la santé

¹⁷⁵⁴ Ph. Lavaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 117.

¹⁷⁵⁵ « Comment un homme politique aurait-il pu se présenter tout seul devant une Assemblée, composé au surplus de nombreux groupes, en se bornant à exposer un programme abstrait et en cachant le nom des hommes à qui il ferait appel pour l'appliquer ? », G. Vedel, « Les institutions de la Quatrième République, Rapport général », p. 19.

¹⁷⁵⁶ *Ibid.*, p. 20.

¹⁷⁵⁷ Voir *infra*.

¹⁷⁵⁸ B. Mirkine-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme rationalisé », *art. cité.*, p. 118.

politique de la IV^e République »¹⁷⁵⁹, reconnaissait cependant que « si cette rationalisation a aggravé, en effet, la crise du parlementarisme français, la rationalisation seule n'explique pas toute la crise »¹⁷⁶⁰. Pour Mirkine-Guetzévitch « la crise de la Démocratie parlementaire 1944-1954 [était] bien davantage morale, idéologique que technique »¹⁷⁶¹ et la « guérison » d'une Europe parlementaire [...] malade » exigeait « d'autres remèdes que de simples aménagements techniques ou des réformes fonctionnelles »¹⁷⁶².

Pour plusieurs de ses défenseurs initiaux tels Jean Jaurès et Léon Blum, la rationalisation camérale majoritaire du parlementarisme, pour produire tous ses effets bénéfiques attendus, devait être associée à une véritable organisation du système des partis stable et pérenne. Or, le système des partis de la IV^e République, héritier de facteurs historiques, idéologiques, politiques et sociologiques qui avaient empêché depuis les origines de la République parlementaire la structuration du jeu politique autour de deux grands partis, ne fut rien moins que stable et pérenne. Loin de reposer essentiellement sur un clivage droite/gauche, le système des partis en place entre 1946 et 1958 était marqué, selon François Goguel, par « trois ou quelquefois quatre clivages différents »¹⁷⁶³, un premier « clivage sur la question de « la défense du régime », où modérés, MRP, radicaux et socialistes s'unissent à la fois contre le RPF et contre les communistes » ; un deuxième « clivage sur le problème économique et social, où la grande majorité du MRP, les socialistes, et dans une certaine mesure, on peut dire aussi les communistes (...) s'opposent aux partisans du libéralisme : quelques MRP, le RGR, les modérés et la plus grande partie du RPF » ; un troisième « clivage sur le problème de la laïcité » qui « range d'un côté, le RPF, le MRP, les modérés et quelques RGR, de l'autre côté, le surplus des RGR, les socialistes et les communistes » ; un quatrième clivage enfin, celui de la supra-nationalité et de l'option sur le CED, où l'on voit le PCF, le RPF, une bonne partie des élus socialistes et un certain nombre de radicaux s'opposer à la plus grande partie des modérés, au MRP, et à une moitié des socialistes ». Et François Goguel de conclure : « quatre clivages différents dans un système comme

¹⁷⁵⁹ *Ibid.*, p. 111.

¹⁷⁶⁰ *Ibid.*, p. 111.

¹⁷⁶¹ *Ibid.*, p. 118.

¹⁷⁶² *Ibid.*, p. 118.

¹⁷⁶³ F. Goguel, « La vie politique sous la Quatrième République », New-York, *Cornwell University Press, Oxford University Press*, 1952, p. 210.

celui (de la Constitution du 27 octobre 1946) ! Est-il vraiment incompréhensible que le système ait eu du mal à fonctionner ?.. »¹⁷⁶⁴.

La loi électorale a également joué un rôle majeur dans mauvais fonctionnement du régime parlementaire de la IV^e République. Reposant essentiellement sur le recours au scrutin proportionnel¹⁷⁶⁵, cette loi électorale qui encourageait un multipartisme prolifique et imposait la formation de coalitions gouvernementales plus ou moins cohérentes et pérennes, porte une responsabilité importante¹⁷⁶⁶ dans les difficultés de la IV^e République à établir un régime parlementaire solide et équilibré.

Enfin, et plus globalement, la IV^e République a été confrontée, dès sa naissance et pendant toute son existence, à un ensemble de problèmes concomitants et majeurs à travers les questions économiques et financières liées à la reconstruction du pays prégnantes pendant toute la première législature au moins du régime ; les questions internationales liées au déclenchement de la guerre froide qui, à travers le poids majeur d'un parti communiste véritable relais de l'URSS, influaient directement sur le fonctionnement du système des partis et le jeu parlementaire ; les questions liées à la décolonisation. Dans leurs premières décennies, la III^e et la V^e République eurent à affronter des difficultés du même ordre, mais pas forcément de manière simultanée.

2 – L'inadaptation de la rationalisation camérale du parlementarisme à la tendance contemporaine de la montée en puissance des pouvoirs exécutifs

Conçu sur le fondement de la doxa républicaine traditionnelle, toujours dominante au sein des deux Assemblées Constituantes, d'une hiérarchie entre les pouvoirs plaçant l'exécutif sous la tutelle du législatif et d'une défiance généralisée à l'égard du pouvoir exécutif, le parlementarisme rationalisé camérale de 1946 devait se déployer dans un contexte général tout à fait différent : celui de la montée en puissance

¹⁷⁶⁴ *Ibid.*, p. 211.

¹⁷⁶⁵ La loi électorale du 5 octobre 1946 établissait un scrutin départemental à un tour, avec représentation proportionnelle et sans panachage. La loi électorale du 9 mai 1951, si elle pouvait favoriser une logique majoritaire en permettant des apparentements, reposait principalement sur le principe de la représentation proportionnelle.

¹⁷⁶⁶ En 1958, seul le parti communiste réclamera le maintien de la représentation proportionnelle pour l'élection des députés de l'Assemblée nationale dans les nouvelles institutions.

des pouvoirs exécutifs, sous l'effet des crises de la première moitié du XX^e siècle, et d'un « nouveau modèle d'organisation de l'État »¹⁷⁶⁷.

Marque de ce renforcement du pouvoir gouvernemental, l'adoption, en janvier 1947, d'un « Règlement intérieur des travaux du gouvernement », dont le but principal était « d'imposer l'autorité personnelle du président du Conseil et de développer le rôle dévolu au pôle Matignon dans le modèle des prises de décision publiques »¹⁷⁶⁸. « La mainmise de Matignon (était) ainsi envisagée d'un triple point de vue. D'abord, à travers le contrôle exercé sur la procédure de préparation de l'ordre du jour des conseils gouvernementaux (Conseils des ministres et Conseil de cabinet) »¹⁷⁶⁹ ; ensuite, « l'affirmation du rôle arbitral du Président du Conseil »¹⁷⁷⁰ ; enfin, « la mainmise imposée par Matignon sur le suivi du parcours d'élaboration des textes décisionnels (sur les projets de loi et, dans une moindre mesure, sur les décrets) »¹⁷⁷¹. Nicolas Roussellier n'hésite pas à considérer qu'« en 1947, un tel modèle d'organisation peut pratiquement faire figure de « Constitution cachée ». La charte gouvernementale a une importance comparable au texte juridique de la Constitution imposée « par le haut ». Elle vise à favoriser la stabilité du pouvoir exécutif alors même que la Constitution de 1946 vient de rétablir la primauté des assemblées parlementaires »¹⁷⁷².

L'affirmation en pratique de la rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme, pourtant réduite à la portion congrue dans le texte constitutionnel de 1946, et l'utilisation par l'exécutif des instruments de la rationalisation pour chercher à conduire, autant que possible, les travaux des assemblées, renvoient aux mêmes préoccupations de renforcer le pouvoir gouvernemental, soulignant les limites d'un parlementarisme rationalisé caméral, dont le modèle semblait partiellement dépassé au moment même où sa mise en œuvre était rendue possible par la prédominance politique des gauches à la Libération. C'est aussi, en ce sens, que cette rationalisation camérale ministérielle renforcée de la IV^e République préfigure largement le passage au modèle

¹⁷⁶⁷ N. Roussellier, *La force de gouverner, op. cit.*, p. 447. Sur ce nouveau modèle d'organisation de l'État, voir p. 447 et s.

¹⁷⁶⁸ *Ibid.*, p. 449.

¹⁷⁶⁹ *Ibid.*, p. 447.

¹⁷⁷⁰ *Ibid.*, p. 448.

¹⁷⁷¹ *Ibid.*, p. 448-449.

¹⁷⁷² *Ibid.*, p. 449.

de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme inscrit au cœur du Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958.

3 – La rationalisation arbitrale en pratique : un dualisme paradoxal ?

La pratique des chefs de l'État sous la IV^e République, tout particulièrement celle de Vincent Auriol, renvoyait bien à la mise en œuvre d'une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme. Les analyses de la doctrine contemporaine nous semblent d'ailleurs venir appuyer ce constat. En 1950, pour Maurice Duverger, « la notion d'arbitre a enfin trouvé un sens concret grâce à l'action du président Auriol : « bien plus, il anime la lettre du texte par une certaine philosophie de la fonction présidentielle qui veut attribuer leur plein sens à ces mots d'arbitre, de modérateur, de régulateur qu'on employait avant lui pour définir le rôle du chef de l'État sans trop y croire »¹⁷⁷³ »¹⁷⁷⁴. En 1953, « Roland Drago, commentant dans un article à la *RDP* le rôle du président de la République, voit dans ce dernier le seul facteur d'équilibre de la Constitution de 1946, au point d'identifier dans la pratique de cette dernière l'émergence d'un nouveau type de parlementarisme dualiste »¹⁷⁷⁵. Pour Roland Drago, « l'article 32¹⁷⁷⁶ a été, malgré son apparence anodine, un des moyens grâce auquel le régime a trouvé son équilibre. En effet, on ne pourra nier que le président de la République ait été, depuis 1946, le principal, sinon le seul facteur de cet équilibre. Mais en même temps, le régime s'est détaché très vite de la forme conventionnelle dont on trouvait de nombreuses traces dans la Constitution de 1946, de même que du parlementarisme moniste qui caractérisait, depuis 1879, les institutions de la III^e République. Contre toute attente, et aussi paradoxale que soit l'évolution, le régime s'est orienté vers une forme de parlementarisme dualiste, différente certes de celle de 1830, mais de même nature et se caractérisant, comme le montre en particulier l'usage

¹⁷⁷³ M. Duverger, *Les constitutions de la France*, coll. « Que-sais-je ? », Puf, 1950, p. 118-119.

¹⁷⁷⁴ B. Fargeaud, *La doctrine constitutionnelle de la IV^e République*, *op. cit.*, p. 239.

¹⁷⁷⁵ *Ibid.*, p. 239.

¹⁷⁷⁶ Art 32 : « Le président de la République préside le Conseil des ministres. Il fait établir et conserve les procès-verbaux des séances ».

de l'article 32, par l'attribution d'un rôle effectif au chef de l'État »¹⁷⁷⁷. Portée aussi par Marcel Prélot¹⁷⁷⁸, cette « représentation du président de la République comme « gardien de la Constitution » »¹⁷⁷⁹ était cependant contestée par plusieurs auteurs éminents de la doctrine, tels Georges Berlia et Roger Pinto, attribuant le renforcement de la fonction présidentielle au poids politique et à la personnalité forte de Vincent Auriol¹⁷⁸⁰.

Pour analyser cette référence à un dualisme paradoxal et à la « forme conventionnelle » dont on trouvait de « nombreuses traces dans la Constitution de 1946 », il convient de se référer à « la notion de stratification constitutionnelle »¹⁷⁸¹ ou de généalogie des sources »¹⁷⁸² définie par Philippe Lauvaux : « L'évolution historique ayant conduit la plupart des régimes parlementaires du dualisme classique au monisme démocratique a laissé des traces dans de nombreuses constitutions. Ces empreintes de l'ancien référentiel dualiste se mesurent en termes de pouvoirs de « réserve » accordés par les textes ou reconnus par la coutume au chef de l'État. Les régimes qui n'en ont conservé aucun, sont rares »¹⁷⁸³.

La Constitution du 27 octobre 1946 prend place dans un « vaste héritage constitutionnel »¹⁷⁸⁴ qui allait des « virtualités parlementaires »¹⁷⁸⁵ apparues dans le système de 1790-91 jusqu'au révisionnisme de la III^e République et à la pensée constitutionnelle de la Résistance. La strate conventionnelle dont « le régime s'est détaché très vite »¹⁷⁸⁶ renvoie à la période du gouvernement provisoire, particulièrement après le départ du pouvoir du général de Gaulle le 20 janvier 1946. L'échec du référendum du 5 mai 1946 sur le premier projet de Constitution a empêché sa pleine concrétisation au niveau constitutionnel. La « physionomie »¹⁷⁸⁷ courante

¹⁷⁷⁷ R. Drago, « L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946 », *RDP*, 1953, p. 169, cité par B. Fargeau, *La doctrine constitutionnelle de la IV^e République*, *op.cit.*, p. 239.

¹⁷⁷⁸ Voir B. Fargeaud, *La doctrine constitutionnelle de la IV^e République*, *op. cit.*, p. 242-244.

¹⁷⁷⁹ *Ibid.*, p. 237.

¹⁷⁸⁰ Sur les analyses de Georges Berlia et Roger Pinto, résumées ici très schématiquement, voir B. Fargeaud, *La doctrine constitutionnelle de la IV^e République*, *op. cit.*, p. 245-250.

¹⁷⁸¹ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 95 et s.

¹⁷⁸² Ph. Lauvaux, « La Constitution de 1958 : généalogie et stratification » in *Les 50 ans de la Constitution* (dir. Cercle des constitutionnalistes), Litec, 2008, p. 103.

¹⁷⁸³ *Ibid.*, p. 95.

¹⁷⁸⁴ *Ibid.*, p. 111.

¹⁷⁸⁵ Ph. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3^e éd., *op. cit.*, p. 226 et Ph. Lauvaux, A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., *op. cit.*, p. 235.

¹⁷⁸⁶ R. Drago, « L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946 », art. cité, p. 169.

¹⁷⁸⁷ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 98.

prise par la IV^e République correspond à la strate du régime parlementaire moniste, marquée par des rapports déséquilibrés entre les pouvoirs. Mais, la pratique d'une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme laisse, pour sa part, apparaître une strate dualiste, marquant ainsi une certaine « continuité »¹⁷⁸⁸ avec le parlementarisme français depuis le XIX^e siècle.

Sans en exagérer trop la portée, les prérogatives présidentielles inscrites dans la Constitution du 27 octobre 1946, à la demande des républicains populaires, et mises en œuvre par le président Vincent Auriol en particulier, renvoient donc à l'intérieur du système moniste de la IV^e République à « une petite constitution dualiste de réserve, apte à fonctionner dans l'hypothèse »¹⁷⁸⁹ d'une neutralisation de la rationalisation du parlementarisme relative aux rapports directs entre le gouvernement et le Parlement¹⁷⁹⁰. Comme pour le régime moniste instauré par le Loi fondamentale allemande de Bonn en 1949, « on observe ainsi un phénomène de stratification constitutionnelle qui répond à un objectif garantiste : l'option essentielle en faveur de l'une des logiques, moniste ou dualiste, du régime parlementaire ne doit pas exclure la virtualité du fonctionnement de l'autre, si les ressorts de la première se trouvent enrayés »¹⁷⁹¹.

En 1958, au-delà de la concrétisation des idées constitutionnelles du général de Gaulle, l'écriture du Titre II de la Constitution de la V^e République viendra aussi consacrer, pour partie, cette « forme de parlementarisme dualiste »¹⁷⁹² portée par la pratique présidentielle de la IV^e République¹⁷⁹³.

¹⁷⁸⁸ *Ibid.*, p. 99.

¹⁷⁸⁹ *Ibid.*, p. 96.

¹⁷⁹⁰ Sur ce point, les velléités du révisionnisme de la fin de la IV^e République, voir *infra*, envisageant de donner au chef de l'État le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale dans certaines circonstances, si elles s'étaient concrétisées, auraient conforté puissamment cette « petite constitution dualiste de réserve ».

¹⁷⁹⁰ *Ibid.*, p. 96.

¹⁷⁹¹ *Ibid.*, p. 96.

¹⁷⁹² R. Drago, « L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946 », art. cité, p. 169.

¹⁷⁹³ C'est peut-être pour cette raison qu'au-delà des circonstances exigeant de porter le général de Gaulle à la tête de l'État et imposant, d'accepter ses idées constitutionnelles, et en perspective de l'après de Gaulle, que les ministres d'État, Guy Mollet et, surtout, Pierre Pflimlin, ont cautionné un renforcement considérable des prérogatives du chef de l'État.

CONCLUSION DU TITRE 1 – LES LIMITES DE LA RATIONALISATION CAMÉRALE DU PARLEMENTARISME

Avant tout, c'est une rationalisation camérale du parlementarisme qui s'est déployée sous la III^e et la IV^e République sous différentes formes : Rationalisation délibérative qui a joué un rôle majeur mais insuffisant pour ordonner le jeu parlementaire, rationalisation majoritaire qui n'a pas réussi à structurer durablement des majorités de gouvernement, rationalisation ministérielle qui a contribué à prendre en compte, dans le cadre d'une rationalisation camérale, le phénomène de la montée en puissance du pouvoir exécutif au sein des démocraties modernes.

Cette rationalisation camérale du parlementarisme n'a pas produit tous les effets attendus, notamment pour rééquilibrer, en partie, les rapports entre le gouvernement et le Parlement sous le paradigme de la souveraineté parlementaire. L'échec des mécanismes conçus à cet effet, au-delà de leur défektivité propre et des déficiences d'un système des partis instable et éclaté, amène à s'interroger sur la possibilité de la rationalisation camérale à permettre de surmonter, à elle seule, un déséquilibre entre les pouvoirs inhérent au parlementarisme français depuis au moins 1877-79. À cet égard, le rôle retrouvé exercé par un président de la République, dont une partie des constituants de 1946 auraient voulu supprimer la fonction, souligne la nécessité de l'exercice d'un arbitrage extérieur au gouvernement et au Parlement dans le système parlementaire français, héritage d'une strate dualiste ancienne.

Corrections apportées aux dispositifs de la rationalisation camérale du parlementarisme sous sa déclinaison ministérielle, ainsi que le préconisaient déjà les ultimes révisionnistes de la IV^e République, pour aboutir au futur Titre V de la Constitution de 1958, renforcement de la rationalisation arbitrale exercée par le chef de l'État, envisagée là encore dès la fin de 1957, ce sont là les deux directions qu'allaient prendre une partie des constituants de 1958.

TITRE 2 – LA MISE EN ŒUVRE DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME SOUS LE PARADIGME DU PARLEMENTARISME CONSTITUTIONNEL

L'année 1958 a marqué le passage du paradigme de la souveraineté parlementaire à celui du « parlementarisme constitutionnel »¹⁷⁹⁴ dans les institutions françaises. À l'instar des débats de 1946, les rationalisations du parlementarisme devaient s'inscrire, pour une large part, au cœur de la démarche constituante. En l'occurrence, avec plus ou moins d'ambiguïtés, l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958 a constitué le point de rencontre des différents corpus de rationalisation du parlementarisme défendus depuis la fin du XIX^e siècle. Pour les promoteurs du régime parlementaire rationalisé de 1946, qui souhaitaient en corriger les défauts, la nouvelle Constitution devait être la concrétisation de leurs entreprises révisionnistes de 1956-58 mettant avant tout l'accent sur un renforcement de la rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme. Pour les tenants d'une rationalisation gouvernementale du parlementarisme ayant pour objectif principal de rééquilibrer les rapports directs entre le gouvernement et le Parlement, la nouvelle Constitution allait permettre d'y pourvoir. Ces démarches parallèles, mais pas forcément identiques, devaient trouver leur consécration dans le Titre V de la nouvelle Constitution. Enfin, aboutissement d'un révisionnisme principalement nourri du constitutionnalisme libéral¹⁷⁹⁵, il était naturel que la Constitution de 1958 mette l'accent au travers de ses Titres II et VII sur une nécessaire rationalisation arbitrale du parlementarisme. La mise en œuvre des rationalisations inscrites dans la nouvelle Constitution allait répondre de manière inégale aux espoirs placés en elles par les constituants, parfois en allant bien au-delà des effets attendus, notamment pour ce qui concerne le rééquilibrage des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement, d'autres fois, en prenant des voies différentes de celles escomptées pour ce qui est de la rationalisation arbitrale du parlementarisme (Chapitre 1).

¹⁷⁹⁴ Nous l'expression de Charles Benoist, voir *supra*.

¹⁷⁹⁵ Ainsi que l'a souligné à chaud, dès 1959, Nicolas Wahl dans son article dans *la Revue Française de Sciences Politiques* de mars 1959, « Aux origines de la nouvelle constitution », art. cité.

Les nouveaux déséquilibres apparus dans les rapports entre le gouvernement et le Parlement, rapports ordonnés par une rationalisation gouvernementale de 1958, dont les modalités de la mise en œuvre ont été transformées par les novations de 1962 (révision constitutionnelle, apparition du fait majoritaire), ont amené le constituant en 2008 à refonder les dispositifs afférents à cette rationalisation gouvernementale du parlementarisme. Appliquée sous déjà trois législatures aux configurations politiques différentes, notamment dans les relations entre le pouvoir exécutif dans son ensemble et les parlementaires, cette refondation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme a produit certains des effets attendus, mais déçu une partie des attentes de ses promoteurs sur d'autres points (Chapitre 2).

Chapitre 1 – Les rationalisations du parlementarisme dans les institutions de la V^e République

Aux yeux des constituants de 1958, les rationalisations du parlementarisme devaient constituer un pilier fondamental du bon fonctionnement des nouvelles institutions. En quelque sorte, le processus d'élaboration de la Constitution de 1958 a été le point de rencontre des différentes rationalisations du parlementarisme conçues depuis la III^e République (Section 1). Se trouvaient en effet rassemblés au sein du gouvernement présidé par le général de Gaulle et, en particulier, au sein du Comité interministériel, centre névralgique de la préparation du projet constitutionnel, aussi bien des tenants d'une rationalisation camérale du parlementarisme, tel Guy Mollet, ministre d'État et Secrétaire général de la SFIO, que des défenseurs d'une rationalisation du parlementarisme exercée à plusieurs niveaux, tels Pierre Pflimlin, ministre d'État et président du MRP, ou Michel Debré, Garde des Sceaux.

Pour l'ensemble des forces politiques représentées au gouvernement, en tenant compte de leurs représentations du parlementarisme, la nouvelle Constitution devait avoir pour objet principal de rééquilibrer les rapports entre le gouvernement et le Parlement. En ce sens, la rationalisation du parlementarisme apparaissait aussi bien pour les ministres d'État que pour le Garde des Sceaux, comme un instrument privilégié pouvant être employé pour atteindre cet objectif. En outre, entre le corpus de rationalisation camérale ministérielle, enrichi par la pratique tout au long du régime précédent et reforgé par les partisans, à la fin de la IV^e République, d'une révision constitutionnelle, au premier rang desquels Guy Mollet et Pierre Pflimlin, et le corpus d'une rationalisation gouvernementale du parlementarisme prônée par Michel Debré depuis de nombreuses années, les différences pouvaient surtout apparaître, en définitive, comme des nuances davantage que comme des différences de fond. Est d'ailleurs sorti de leurs travaux communs le Titre V de la Constitution de 1958, véritable charte d'une rationalisation ministérielle, conçue comme camérale par certains constituants, et qui s'est finalement bien révélée, dans la pratique, comme une rationalisation gouvernementale du parlementarisme. Dans le cadre du compromis passé autour du texte de 1958, l'établissement d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme, appelée à être principalement exercée par le chef de l'État et

accessoirement par le Conseil constitutionnel, idée héritée du constitutionnalisme libéral, s'est révélé acceptable pour un Guy Mollet ayant constaté l'utilité d'une rationalisation exercée à ce niveau sous la IV^e République, en particulier sous le septennat de Vincent Auriol.

La mise en œuvre de ces parlementarismes rationalisés de 1958 (Section 2) devait permettre de trancher plusieurs questions restées alors dans l'ambiguïté. La rationalisation gouvernementale inscrite au Titre V de la Constitution s'est déployée autant d'autant plus de force et d'efficacité que le fait majoritaire en a accentué les effets. Au point que nombre d'acteurs politiques et parlementaires ont cherché à en corriger les excès en recourant, à travers réformes successives du Règlement de l'Assemblée nationale, à la rationalisation délibérative utilisée comme sous la III^e République en tant que correctif des déséquilibres à l'œuvre, mais cette fois en faveur du Parlement, voire en proposant une éventuelle révision constitutionnelle. Pour leur part, la mise en œuvre des rationalisations arbitrales, présidentielle ou juridictionnelle, du parlementarisme, inscrites aux Titres II et VII de la Constitution a eu des conséquences imprévues. La conception d'une rationalisation arbitrale présidentielle a été battue en brèche par les effets du « présidentielisme majoritaire » déployé dès 1962 et confirmé par les résultats des consultations électorales de 1969, 1981 et 2002. À l'inverse, avec la montée en puissance du Conseil constitutionnel, la rationalisation juridictionnelle du parlementarisme a donné des fruits qui étaient loin d'être attendus en 1958.

Section 1 – L'élaboration des parlementarismes rationalisés de 1958

Autant, sinon davantage, qu'en 1946 les rationalisations du parlementarisme sont au cœur de la Constitution du 4 octobre 1958, tout particulièrement de son Titre V. Si les dispositions constitutionnelles adoptées en la matière ont souvent concrétisé des réflexions plus anciennes, les constituants de la V^e République ont d'abord, directement, bénéficié des projets plus ou moins aboutis des révisionnistes de la fin de la IV^e République (§1). Renvoyant pour une large part aux propositions de Michel Debré, le Titre V, véritable charte de la rationalisation gouvernementale du

parlementarisme, est donc aussi, largement, le résultat des recommandations des ministres d'État, Guy Mollet et Pierre Pflimlin (§2). Toutefois, l'arsenal étendu et conséquent de la rationalisation ministérielle du parlementarisme imaginé entre 1956 et mai 1958 avait été conçu sous le paradigme de la souveraineté parlementaire. C'est sous un tout autre paradigme, celui d'un parlementarisme constitutionnel¹⁷⁹⁶, que le corpus conçu par les révisionnistes de la IV^e République va être inscrit dans la Constitution de la nouvelle République, au risque de modifier l'équilibre recherché par ses promoteurs à la fin du régime précédent.

§ 1 – L'héritage du révisionnisme de la fin de la IV^e République : l'accent mis sur la rationalisation ministérielle du parlementarisme

Quelques mois à peine après la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954, l'Assemblée nationale, le 24 mai 1955, et le Conseil de la République, le 19 juillet 1955, adoptèrent une proposition de résolution tendant à décider la révision des articles 17, 49, 50, 51, 90 et du Titre VIII de la Constitution, c'est-à-dire, notamment, les dispositions relatives aux irrecevabilités financières, à la question de confiance, à la motion de censure et à la dissolution.

Particulièrement riche, quoiqu'inabouti, le révisionnisme constitutionnel de la fin de la IV^e République s'est déployé, parallèlement, entre 1956 et 1958, à deux niveaux : un révisionnisme parlementaire intense, nourri par les nombreuses propositions de loi ou de résolution déposées à l'Assemblée nationale jusqu'à la fin du régime (A) ; un révisionnisme ministériel dès 1956, d'abord informel sous le gouvernement Guy Mollet, puis décliné ensuite à travers deux projets de révision, le projet dit Gaillard du 16 janvier 1958, discuté et adopté à l'Assemblée nationale en février-mars 1958, puis le projet dit Pflimlin du 23 mai 1958, servant de base à la résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 27 mai 1958 sur la révision constitutionnelle¹⁷⁹⁷ (B).

¹⁷⁹⁶ On reprend l'expression de Charles Benoist.

¹⁷⁹⁷ Chronologiquement, il semble possible de distinguer très schématiquement deux temps dans le révisionnisme constitutionnel de la fin de la IV^e République : le temps du révisionnisme parlementaire, clôturé en quelque sorte par l'adoption par la Commission du Suffrage universel et des Lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale du rapport Coste-Floret du 26 mars 1957, puis le temps du

A – Le révisionnisme parlementaire de la fin de la IV^e République

L'année 1956, première année de la troisième législature de la IV^e République, fut extrêmement féconde en matière de dépôt de propositions de loi ou de résolution aux fins de réviser la Constitution¹⁷⁹⁸. Une partie d'entre elles visaient, tout particulièrement, à consolider et à renforcer les dispositions des parlementarismes rationalisés de la Constitution de 1946, témoignage que la rationalisation du parlementarisme restait alors aux yeux de beaucoup la voie privilégiée pour améliorer le fonctionnement des institutions (1). Ces propositions ont fait, pour la plupart¹⁷⁹⁹, l'objet d'un rapport de Paul Coste-Floret au nom de la Commission du Suffrage universel, des Lois constitutionnelles, du Règlement et des pétitions, en date du 26 mars 1957, après un débat particulièrement approfondi en commission qui permit de *jauger* des modifications potentielles acceptables par la majorité des groupes et des députés de l'Assemblée nationale à cette date (2).

1 – Le champ des propositions de révision des parlementaires

révisionnisme ministériel officiellement ouvert par la préparation et le dépôt du projet Gaillard. En pratique, ces deux temps s'entremêlent néanmoins. Ainsi, à l'automne 1956, le gouvernement Guy Mollet suit attentivement les travaux du révisionnisme parlementaire, qui alimentent ses propres travaux informels sur la révision. Tandis que les chefs du MRP, parti le plus en avant dans le révisionnisme constitutionnel, ne cessent devant l'enlisement des travaux de la commission de réclamer au chef du gouvernement de prendre l'initiative en matière constitutionnelle. Ainsi, la proposition globale de révision de la Constitution préparée par le groupe MRP est-elle préalablement transmise au président du Conseil, quelques jours avant son dépôt à l'Assemblée nationale le 17 janvier 1957. On a choisi ici, pour plus de clarté, et sous l'angle de la rationalisation du parlementarisme d'étudier successivement le révisionnisme parlementaire, puis le révisionnisme ministériel, en établissant quelques passerelles. Une étude approfondie du révisionnisme constitutionnel de la fin de la IV^e République sous tous ses angles justifierait probablement un autre choix.

¹⁷⁹⁸ Voir la très riche étude de C. Bigaut, *Le révisionnisme constitutionnel en France (1789-2000)*, La Documentation française, 2000.

¹⁷⁹⁹ On présentera ici les propositions Edgar Faure et Coste-Floret, déposées à la fin de 1956 et au début de 1957, qui ne sont pas expressément visées par le rapport de la Commission, car déposées après que cette dernière eut désigné un rapporteur sur les textes déposés précédemment. Mais, rapporteur de la Commission, Paul Coste-Floret ne manqua pas de proposer à ses collègues le vote de plusieurs dispositions inscrites dans sa propre proposition de résolution, voir *infra*.

Les dispositions contenues dans toutes ces propositions de loi ou de résolution tendant à réviser la Constitution s'orientaient dans deux directions principales, les unes mettaient avant tout l'accent sur le renforcement de la rationalisation camérale majoritaire du parlementarisme (a), les autres davantage sur le renforcement de la rationalisation ministérielle du parlementarisme (b), certaines de ces propositions cherchant d'ailleurs à combiner ces deux voies.

a – Les dispositions des propositions de révision des parlementaires visant à renforcer la rationalisation majoritaire du parlementarisme

Le renforcement de la rationalisation majoritaire du parlementarisme renvoyait, dans les propositions de révision déposées à l'Assemblée nationale à la fin de la IV^e République, à trois idées principales, parfois combinées entre elles : le passage de la majorité absolue à la majorité simple pour les scrutins mettant en cause de la responsabilité ministérielle ; le renforcement des modalités entourant le dépôt d'une motion de censure, à travers le recours à des dispositions imitées¹⁸⁰⁰ de la motion de défiance constructive la Loi fondamentale allemande ; l'adoption du principe de la dissolution automatique de l'Assemblée nationale après une ou deux crises ministérielles.

La proposition du radical Félix Gaillard¹⁸⁰¹ du 17 février 1956 préconisait de passer à la majorité simple pour les scrutins relatifs à la question de confiance et à la motion de censure et prônait la dissolution automatique de l'Assemblée en cas de survenance de deux crises ministérielles dans une période de deux ans, cette disposition n'étant applicable qu'à l'expiration des premiers six mois de la législature. La proposition de loi du radical fauriste Bernard Lafay¹⁸⁰² du 16 février 1957 préconisait elle-aussi la dissolution automatique, mais, pour sa part, après une seule crise ministérielle, intervenant moins de deux années après le début de la législature. La

¹⁸⁰⁰ En l'occurrence, pour ces dispositions dont Prévost-Paradol et Jaurès avaient imaginé les contours, voire *supra*, en 1956 les députés s'y référant, avaient surtout en tête la Loi Fondamentale de la République fédérale d'Allemagne.

¹⁸⁰¹ *Proposition de loi Gaillard n° 580, portant révision de l'article 51 de la Constitution*, déposée le 17 février 1956.

¹⁸⁰² *Proposition de loi Lafay n° 511 portant révision des articles 17, 51 et 90 et du Titre VIII de la Constitution*, déposée le 16 février 1956.

proposition d'Edgar Faure et du groupe RGR du 23 octobre 1956¹⁸⁰³ prévoyait également la dissolution automatique de l'Assemblée nationale en cas d'adoption d'une motion de censure. En plus de poser le principe de la dissolution automatique de l'Assemblée après deux crises ministérielles, la proposition de loi déposée par Pascal Arrighi et plusieurs « jeunes élus » tels Valéry Giscard d'Estaing et Roland Dumas du 6 juin 1956¹⁸⁰⁴, préconisait qu'en cas d'adoption d'une motion de censure, le Président de la République soit obligé d'appeler son premier signataire comme Président du Conseil désigné afin que l'Assemblée nationale se prononce sur son investiture.

La proposition de révision déposée par Paul Coste-Floret et le groupe MRP¹⁸⁰⁵ le 17 janvier 1957 s'inspirait également directement et ouvertement du dispositif de la motion de défiance constructive inscrite dans la Loi fondamentale allemande. Cette proposition prévoyait que pour être recevable la motion de censure, déposée par tout député, devrait « proposer l'investiture d'un nouveau Président du Conseil nominativement ». C'était notamment pour cette dernière raison que la motion de censure ne pouvait être adoptée qu'à la majorité absolue des députés¹⁸⁰⁶. En outre, seuls devaient prendre part au vote les députés favorables à la censure. En l'espèce, la rationalisation majoritaire était donc appelée en renfort pour que la chute d'un gouvernement soit immédiatement accompagnée par la mise en place d'un nouveau cabinet, soutenu par une véritable majorité de gouvernement, et le vote de censure ne se résume pas à une simple majorité purement négative.

Enfin, une proposition de loi déposée le 3 août 1956, par le député Indépendant Edmond Barrachin¹⁸⁰⁷, ancien ministre de la Réforme constitutionnelle dans le cabinet Laniel, préconisait la mise en place d'un dispositif complexe prévoyant que le dépôt d'une motion de censure entraînerait automatiquement le dépôt d'une motion de

¹⁸⁰³ *Proposition de résolution Edgar Faure et autres n° 3033 tendant à décider la révision des articles 3, 6, 7, 8, 14, 15, 16, 18, 20, 25, 45, 52, 54, 9a1, 92, 93 de la Constitution et la création d'un article 45 bis*, déposée le 23 octobre 1956.

¹⁸⁰⁴ *Proposition de loi Arrighi et autres n° 2075 portant révision des articles 17, 49, 50, 51 et 90 de la Constitution*, déposée le 6 juin 1956.

¹⁸⁰⁵ *Proposition de résolution Paul Coste-Floret et autres n° 3802 tendant à décider la révision des articles 13 et 45 de la Constitution et à joindre cette révision à celle actuellement en cours des articles 17, 49, 50, 51 et 90 et du Titre VIII*, déposée le 17 janvier 1957.

¹⁸⁰⁶ Parallèlement, on va le voir, la proposition Coste-Floret demandait que l'exigence d'une majorité absolue des députés pour l'investiture du Président du Conseil soit rétablie.

¹⁸⁰⁷ *Proposition de loi Barrachin n° 2792 portant révision des articles 49 et 50 de la Constitution pour assurer la stabilité gouvernementale*, déposée le 3 août 1956.

confiance par le gouvernement, les deux motions étant mises aux voix simultanément. Cette proposition devait être reprise ensuite par la commission du Suffrage universel en mars 1957 et, même, au moment de la discussion du projet de loi Gaillard en février-mars 1958.

b – Les dispositions des propositions de révision des parlementaires visant à renforcer la rationalisation ministérielle du parlementarisme

Procédures constitutionnelles de délégation législative ; monopole gouvernemental sur l’initiative des dépenses ; adoption automatique du texte proposé par le gouvernement en cas de recours à la question de confiance, sauf adoption d’une motion de censure ; renforcement des modalités relatives au dépôt d’une motion de censure, particulièrement quant au nombre de signataires exigé ; droit de dissolution placé entre les mains du gouvernement : beaucoup des mesures visées par les propositions parlementaires de révision renvoyaient à la rationalisation ministérielle du parlementarisme.

D’abord, et bien que la résolution adoptée le 24 mai 1955 par l’Assemblée nationale pour déclencher le processus de la révision constitutionnelle ne l’ait pas fait figurer parmi les articles visés, plusieurs propositions de loi et de résolution déposées en la matière suggéraient de réformer l’article 13 de la Constitution pour autoriser expressément dans la Constitution les délégations législatives. Tel est notamment le cas de la proposition de résolution déposée par le député radical fauriste Bernard Lafay¹⁸⁰⁸ le 16 février 1956,

Proposition la plus aboutie en la matière, la proposition de loi de Paul Coste-Floret et du groupe MRP du 17 janvier 1957 suggérait de mettre en place un véritable code de procédure de la délégation législative au gouvernement. Afin de « mettre d’accord le fait et le droit », cette proposition posait le principe de la possibilité pour l’Assemblée nationale de déléguer le pouvoir législatif au Gouvernement en fonction statuant par décret pris en Conseil des Ministres, le Conseil d’État entendu. « La loi

¹⁸⁰⁸ Proposition de résolution Lafay n° 510 tendant à décider la révision des articles 3 et 13 de la Constitution, déposée le 16 février 1956.

fixerait la durée et l'étendue de la délégation de pouvoir. Les décrets pris en vertu de cette délégation devraient être soumis à la ratification parlementaire dans l'année qui suivra la promulgation ». La proposition Coste-Floret renforçait les droits du gouvernement en proposant « qu'aucune proposition de loi ou de résolution relative aux matières déléguées par l'Assemblée nationale ne puisse être inscrite à son ordre du jour avant la discussion sur la ratification des décrets qui les règlementent ». Pour un temps donné, le domaine visé par la délégation devenait en quelque sorte réglementaire « par nature ». Parallèlement, la proposition Coste-Floret esquissait indirectement une délimitation pérenne des domaines respectifs de la loi et du règlement, en « réserv[ant] à la compétence exclusive du Parlement le pouvoir constituant, la ratification des traités prévue à l'article 27 de la Constitution, les libertés fondamentales, le droit des personnes et la législation électorale »¹⁸⁰⁹, ces matières ne pouvant être déléguées au Gouvernement.

Autre réforme importante préconisée allant dans le sens de la rationalisation ministérielle du parlementarisme, l'accroissement du champ des irrecevabilités financières : Les propositions de loi Lafay¹⁸¹⁰, des Indépendants Raymond Marcellin et Jean Moreau du 8 juin 1956¹⁸¹¹, de l'Indépendant et Paysan Aimé Paquet du 10 juillet 1956¹⁸¹², et de Paul Coste-Floret réclamaient, ainsi, de réserver au gouvernement le monopole de l'initiative des dépenses. La proposition Paquet prévoyait toutefois que les députés pourraient voter des amendements « à titre purement indicatif » qui pourraient être retenus par le gouvernement.

En plus de réserver au gouvernement le monopole de l'initiative des dépenses, la proposition de loi des « jeunes élus » conduit par Pascal Arrighi du 6 juin 1956¹⁸¹³, préconisait également que « faute d'adoption par le Parlement dans les trois mois suivant son dépôt », le budget serait « promulgué par décret ». La proposition de

¹⁸⁰⁹ Proposition de résolution Paul Coste-Floret et autres n° 3802, précitée, p. 3 et 4.

¹⁸¹⁰ Proposition de loi Lafay n° 511 portant révision des articles 17, 51 et 90 et du Titre VIII de la Constitution, déposée le 16 février 1956.

¹⁸¹¹ Proposition de loi Marcellin et Moreau n° 2121 portant révision de l'article 17 de la Constitution, déposée le 8 juin 1956.

¹⁸¹² Proposition de loi Paquet n° 2507 portant révision des articles 17 et 49 de la Constitution, déposée le 10 juillet 1956.

¹⁸¹³ Proposition de loi Arrighi n° 2075 portant révision des articles 17, 49, 50, 51 et 90 de la Constitution, déposée le 6 juin 1956.

résolution déposée par Edgar Faure et le groupe RGR le 23 octobre 1956¹⁸¹⁴ allait dans le même sens. Elle préconisait que les propositions de loi ne soient pas recevables lorsqu'elles auraient pour conséquence une diminution de recette ou une création de dépenses. Elles ne pourraient, dans ce cas, être exprimées que sous forme de proposition de résolution. Ce texte proposait aussi que le projet de budget d'investissements soit établi pour la durée de la législature augmentée d'une année et que le projet de budget de fonctionnement des services publics soit établi pour trois ans avec possibilité de modification annuelle par budget supplémentaire.

C'est à Paul Coste-Floret et au groupe MRP qu'il revint de proposer une des dispositions les plus innovantes en matière de rationalisation ministérielle du parlementarisme, afin de faciliter l'adoption des projets de loi gouvernementaux les plus importants. La proposition MRP du 17 janvier 1957 suggérait qu'en posant la question de confiance, le gouvernement puisse obtenir l'adoption d'un texte de loi sans vote, sauf si une motion de censure était déposée et adoptée¹⁸¹⁵. Ce dispositif avait été directement inspiré par un amendement déposé par le député républicain populaire Édouard Moisan, le 22 juillet 1953, au cours de la discussion à l'Assemblée nationale sur la révision constitutionnelle¹⁸¹⁶. Ministériel, le mécanisme de rationalisation ainsi proposé restait caméral, car le privilège donné au gouvernement résultait directement, dans l'esprit de ses promoteurs, de la confiance exprimée par l'Assemblée nationale au moment de son investiture initiale. Parallèlement, Paul Coste-Floret proposait même le rétablissement, à l'article 45 de la Constitution, de l'investiture personnelle, à la majorité absolue des députés, du Président du Conseil pour la durée de la législature. Ce dernier ne pourrait être renversé que par l'adoption d'une motion de censure. Selon le député républicain populaire, le système de l'investiture collective et à la majorité relative n'avait pas donné de « bons résultats »¹⁸¹⁷, en diminuant l'autorité du chef du Gouvernement et même en ne permettant pas toujours d'abrèger la durée des crises

¹⁸¹⁴ *Proposition de résolution Edgar Faure et autres n° 3033 tendant à décider la révision des articles 3, 6, 7, 8, 14, 15, 16, 18, 20, 25, 45, 52, 54, 91, 92, 93 de la Constitution et la création d'un article 45 bis*, déposée le 23 octobre 1956.

¹⁸¹⁵ Or, dans le même temps, la proposition Coste-Floret avait préconisé, on l'a vu, de renforcer strictement les conditions dans lesquelles une motion de censure pouvait être déposée et adoptée.

¹⁸¹⁶ Voir *Journal Officiel Débats, séance du 23 juillet 1953*, p. 3786.

¹⁸¹⁷ *Proposition de résolution Paul Coste-Floret et autres n° 3802*, précitée, p. 5.

ministérielles. Les Républicains populaires continuaient ainsi de poursuivre l'idéal du gouvernement de législature.

Le renforcement des modalités liées au dépôt de la motion de censure constituait également une des voies préconisées par les défenseurs d'une rationalisation ministérielle du parlementarisme. Une proposition du député radical Albert de Bailliencourt du 26 juin 1956¹⁸¹⁸, suggérait d'imposer pour le dépôt d'une motion de censure la collecte de deux cents signatures, tout en suggérant, parallèlement, de limiter la possibilité du gouvernement de recourir à la question de confiance. La proposition d'Edgar Faure et du groupe RGR du 23 octobre 1956¹⁸¹⁹ prévoyait qu'une motion de censure pour être recevable devait être déposée par cinquante députés au moins, et ne pourrait être discutée au fond qu'après avoir été déclarée recevable par l'Assemblée nationale à la majorité simple. Mettant l'accent sur la confiance donnée au gouvernement à travers son l'investiture par l'Assemblée nationale, la proposition de loi Arrighi du 6 juin 1956¹⁸²⁰ préconisait que le dépôt d'une motion de censure ne soit pas recevable pendant la première et la dernière année de la législature et ne puisse, le reste du temps, être présentée que sur la demande d'un quart au moins des députés.

Intervenant sous le paradigme de la souveraineté parlementaire, la quasi-totalité des propositions parlementaires de révision, lorsqu'elles abordaient la question de la dissolution, en restaient à la dissolution automatique ou conditionnée, c'est-à-dire, en pratique, placée de fait entre les mains des députés. Parmi ces initiatives parlementaires, seule la proposition de loi de Paul Coste-Floret et du groupe MRP suggéra de recourir à une dissolution quasi inconditionnée au profit de l'exécutif. En effet, pour Paul Coste-Floret, « seule la dissolution discrétionnaire restitue au pouvoir exécutif ses légitimes prérogatives et équilibre les pouvoirs »¹⁸²¹, alors que la dissolution automatique « manque de souplesse (et que la dissolution conditionnée) aboutit à remettre à l'Assemblée un droit qui, par sa nature, revient au pouvoir

¹⁸¹⁸ *Proposition de loi Bailliencourt n° 2332 portant révision des articles 49, 50 et 51 de la Constitution*, déposée le 26 juin 1956.

¹⁸¹⁹ *Proposition de résolution Edgar Faure et autres n° 3033*, précitée.

¹⁸²⁰ *Proposition de loi Arrighi et autres n° 2075 portant révision des articles 17, 49, 50, 51 et 90 de la Constitution*, déposée le 6 juin 1956.

¹⁸²¹ *Proposition de résolution n° 3802*, précitée, p. 5.

exécutif »¹⁸²². La proposition de révision du MRP préconisait ainsi que la dissolution de l'Assemblée nationale puisse être décidée en Conseil des Ministres sur la proposition du Président du Conseil et prononcée, conformément à cette décision, par décret du Président de la République. Seule limite apportée, ces dispositions ne pourraient être applicables pendant les dix-huit premiers mois de la législature, ni pendant le mois qui suivrait la constitution d'un gouvernement.

2 – Les limites du révisionnisme parlementaire : le rapport Coste-Floret du 26 mars 1957

En exécution de la résolution adoptée le 24 mai 1955 par l'Assemblée nationale ouvrant le processus de la révision, la commission du Suffrage Universel, des Lois Constitutionnelles, du Règlement et des Pétitions se saisit de la question en désignant comme rapporteur le député républicain populaire Paul Coste-Floret, ancien rapporteur général du projet constitutionnel adopté par la deuxième Assemblée Constituante. Entre le 7 juin 1956 et le 14 mars 1957, la commission ne consacra pas moins de vingt séances à l'examen des réformes proposées sur les dispositions constitutionnelles en débat. À l'issue de ces travaux, Paul Coste-Floret¹⁸²³ proposa à la commission d'adopter un dispositif approfondi, et largement contraignant, propre à rééquilibrer les pouvoirs. Ce dispositif combinait rationalisation ministérielle du parlementarisme, en proposant de supprimer l'initiative parlementaire en matière de dépenses, de permettre l'adoption sans vote, sauf dépôt d'une motion de censure, des textes sur lesquels le gouvernement poserait la question de confiance et d'attribuer un véritable droit de dissolution au gouvernement, et rationalisation majoritaire du parlementarisme, en retenant le principe d'une motion de censure *constructive* inspirée du modèle allemand. Or, en commission, sous l'effet de majorités contradictoires, l'essentiel du dispositif cohérent proposé par Paul Coste-Floret fut écarté par la commission au profit d'un projet de réforme a minima de la Constitution.

¹⁸²² *Ibid.*, p. 5 et 6.

¹⁸²³ *Rapport n° 4663 fait au nom de la Commission du Suffrage Universel, des Lois Constitutionnelles, du Règlement et des Pétitions, en exécution de la résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 24 mai 1955 et par le Conseil de la République, le 19 juillet 1955, décidant la révision des articles 17, 49, 50, 51, 60 à 82 inclus (Titre VIII) et 90 de la Constitution et sur les diverses propositions de loi*, par M. Paul Coste-Floret, annexé au procès-verbal de la séance du 26 mars 1957.

Sur l'article 17 de la Constitution tout d'abord, dans le prolongement des réformes conduites depuis plusieurs années à travers la loi des du 31 décembre 1948, dite loi des maxima et le décret du 19 juin 1956, le rapporteur proposa à la commission de priver les députés de l'initiative des dépenses. Par vingt voix contre dix, la commission refusa. Elle se contenta de voter un amendement proposé par le député socialiste René Dejean chef de file des députés SFIO à la commission, qui disposait que le droit d'initiative des députés en matière de dépenses « s'exerce dans les conditions prévues par la loi ». Ainsi, la majorité des députés de la commission marquait clairement qu'ils entendaient conserver la haute main sur toutes les éventuelles limites pouvant être apportées à leurs prérogatives en ce domaine.

Sur l'article 49 de la Constitution ensuite, Paul Coste-Floret proposa à la commission d'adopter le dispositif selon lequel « la question de confiance posée par le Président du Conseil [vaudrait] sommation à l'opposition d'avoir à déposer une motion de censure, faute de quoi la confiance serait accordée et le texte proposé adopté »¹⁸²⁴. La commission refusa et se contenta de voter par 27 voix contre six un amendement Dejean précisant que la confiance au gouvernement est « refusée à la majorité simple ».

Sur l'article 50 de la Constitution encore, la commission écarta le dispositif proposé par le rapporteur aux termes duquel « seuls les suffrages favorables à la censure [seraient] recensés et pris en compte », dispositif qui liait aussi la recevabilité de la motion de censure à l'obligation qu'elle propose « l'investiture d'un nouveau président du conseil nominativement désigné ». La commission adopta finalement, par vingt et une voix contre onze, un dispositif inspiré de la proposition de loi Barrachin¹⁸²⁵, qui prévoyait que « la motion de censure [devait] être motivée et énumérer les principes d'un nouveau programme de Gouvernement. Elle ne [pouvait] être mise aux voix que vingt-quatre heures après son dépôt. Pendant ce délai, le Gouvernement [pouvait] déposer une motion de confiance définissant l'ensemble de sa politique. Tour à tour dans l'ordre de leur dépôt, chacune des motions de censure [serait] mise aux voix en même temps que la motion de confiance. À chaque épreuve, les députés ne [pourraient] voter que pour l'un des deux textes en présence ou s'abstenir. Celui qui [recueillerait]

¹⁸²⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁸²⁵ *Proposition de loi Barrachin n° 2792*, précitée. Voir *supra*.

le plus de voix [serait] adopté. Si aucune motion de confiance [n'était] déposée, la motion de censure ne [pourrait] être adoptée qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée.

Paul Coste-Floret qui avait finalement soutenu, comme position de repli, l'adoption de ces dispositions ne pouvait masquer son scepticisme quant à leur effet probable : Si ce texte « contient des principes utiles, [on] ne peut qu'en regretter le caractère facultatif. En effet, il appartiendra au Gouvernement, en ne déposant aucune motion de confiance, de laisser jouer les règles de la censure selon les termes actuels de l'article 50 qui ont largement démontré leur insuffisance. Bonne dans son principe, la réforme apportée à l'article 50 risque ainsi de perdre toute son efficacité pratique »¹⁸²⁶.

Sur l'article 51 de la Constitution enfin, le rapporteur proposa de restituer au pouvoir exécutif ses prérogatives traditionnelles en matière de droit de dissolution, au profit du conseil des ministres et sur proposition du président du Conseil. La commission repoussa d'abord un amendement des députés Indépendants Robert Bruyneel et Edmond Barrachin en faveur de la dissolution automatique. Puis, elle écarta un amendement de Félix Gaillard en faveur d'une dissolution conditionnée. La proposition Coste-Floret en faveur d'un droit de dissolution placé entre les mains du gouvernement fut adoptée par treize voix contre onze, mais elle fut complétée par un amendement Dejean, adopté par treize voix contre huit, aux termes duquel la dissolution ne pourrait être « décidée par un Gouvernement mis en minorité à la suite d'un vote intervenu en application des articles 49 et 50 ». In fine, l'ensemble de l'article 51 ainsi modifié fut repoussé par dix-neuf voix contre douze. Ainsi, soulignait Paul Coste-Floret, « par le jeu des majorités contradictoires, la Commission a écarté successivement toutes les solutions proposées et aboutit à conserver le système actuel »¹⁸²⁷.

Marquant sa déception quant aux dispositions adoptées par la commission, Paul Coste-Floret indiqua qu'en tant que rapporteur désigné, « il continuerait à assumer la charge qui lui avait été confiée et qu'il rapporterait objectivement devant l'Assemblée nationale les conclusions de la commission » et que c'est pour permettre le passage à

¹⁸²⁶ *Rapport n° 4663*, précité, p. 7.

¹⁸²⁷ *Ibid.*, p. 9.

la discussion des articles devant l'Assemblée, qu'il voterait l'ensemble des conclusions de la commission. Ces dernières furent adoptées par treize voix (sept socialistes et six républicains populaires) contre onze (communistes), huit autres commissaires présents s'abstinrent volontairement et douze autres commissaires étaient absents ou non représentés au moment du vote. En conclusion de son rapport, Paul Coste-Floret pointait, une nouvelle fois, « le résultat tout à fait insuffisant » des travaux sur la réforme de l'État de la commission, par le jeu des majorités contradictoires, en espérant « que le Gouvernement provoquera en la matière des discussions utiles et facilitera en séance publique les indispensables concessions réciproques ; lui seul possède l'autorité suffisante pour orienter l'Assemblée et faire aboutir une réforme efficace des institutions chaque jour plus urgente »¹⁸²⁸.

B – Le révisionnisme ministériel de la fin de la IV^e République

À côté du révisionnisme parlementaire, et pour partie en lien avec lui, devait se déployer ainsi à partir de 1956 un révisionnisme ministériel : d'abord de manière relativement discrète sous le gouvernement Guy Mollet, même si c'est dans ce cadre que furent imaginées, pour l'essentiel, les dispositions du Titre V de la Constitution de la V^e République (1) ; ensuite publiquement à travers la discussion à l'Assemblée nationale au début de 1958 du projet de révision préparé par le gouvernement Gaillard et à la toute fin de la IV^e République du projet préparé par le gouvernement Pflimlin (2).

I – Le révisionnisme ministériel inabouti du gouvernement Guy Mollet

Porté à la présidence du Conseil, en janvier 1956, Guy Mollet attachait une importance toute particulière à la nécessité de réviser la Constitution. Il l'indiqua,

¹⁸²⁸ *Ibid.*, p. 32.

d'ailleurs, dans sa déclaration d'investiture, soulignant « la nécessité de lui apporter sans délai certaines modifications qui s'imposent. S'il vient d'être fait un usage au moins controversé du droit de dissolution, nous ne devons pas pour autant renoncer à apporter sur ce point à la Constitution des changements qui permettront de renforcer la stabilité du pouvoir exécutif et par là même d'affermir l'autorité de l'État »¹⁸²⁹. Il invitait l'Assemblée nationale à se saisir « sans attendre des propositions » de loi déjà déposées en ce domaine, mais indiquait « que, quel que soit son souci de respecter l'entière souveraineté du Parlement, le gouvernement estimerait de son devoir d'intervenir si l'Assemblée ne concluait pas rapidement ». Le Président du Conseil désigné aborda, également, avec la même prudence la question de la réforme des méthodes parlementaires : « Il faut reconnaître que les méthodes de travail de notre Assemblée sont souvent mauvaises, qu'elles paralysent, qu'elles usent les hommes [...] Vous pourriez estimer qu'une telle réforme ne regarde pas le Gouvernement. Si pourtant je l'évoque, c'est que l'expérience m'a appris que l'insuffisante organisation du Parlement nuit autant à l'action du pouvoir exécutif qu'à l'action législative elle-même [...] Si l'Assemblée le lui permet, le Gouvernement est prêt à s'associer à elle pour rechercher et étudier les améliorations nécessaires en ce domaine ».

Si les réflexions conduites par Guy Mollet et ses conseillers sur la réforme constitutionnelle, n'aboutirent pas pendant la période de son gouvernement, elles ont indiscutablement nourri la préparation des projets de révision Gaillard et Pflimlin, et aussi surtout celle du projet de la Constitution de 1958. En outre, le champ et l'ampleur des réflexions en cause soulignent la mutation intervenue, depuis l'adoption de la Constitution du 27 octobre 1946, dans les conceptions institutionnelles du chef du parti socialiste lui-même, ancien président de la Commission de la Constitution de la première Assemblée Constituante. Principalement, sinon essentiellement, ce sont vers des dispositions relevant de la rationalisation ministérielle du parlementarisme que se concentraient les réflexions de Guy Mollet, quitte à manifester un réel décalage avec les positions défendues parallèlement par les députés socialistes dans les débats consacrés à l'Assemblée à la révision constitutionnelle, notamment au sein de la commission des Lois.

¹⁸²⁹ *Journal Officiel, Débats Assemblée nationale, séance du 31 janvier 1956*, p. 135. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

Le nouveau Président du Conseil confia la mission de « réfléchir » à une réforme de la Constitution à un membre de son cabinet, André Chandernagor¹⁸³⁰, qui entreprit avec Jérôme Solal-Céligny, alors directeur des services législatifs au Secrétariat général du Gouvernement, un travail d'analyse et de propositions : « Nous réfléchissions séparément sur chacun des problèmes, puis en discussions longuement ensemble. Alors, conformément aux orientations qui m'avaient été données par Guy Mollet, j'optai pour une solution dont Jérôme Solal-Céligny assurait la mise en forme. Nous n'eûmes d'ailleurs aucun mal à nous mettre d'accord : notre âge, le souci que nous partagions de renforcer l'autorité de l'État, assurait entre nous une étroite communauté de pensée »¹⁸³¹ (a). Au-delà de notes approfondies destinées au chef du gouvernement, ce travail alla même jusqu'à la préparation de plusieurs projets d'articles révisant la Constitution, voire même de propositions entièrement rédigées de modifications au Règlement de l'Assemblée nationale¹⁸³². Toutefois, ce travail ne se concrétisera pas immédiatement, le président du Conseil renonçant à présenter un projet de révision (b).

a – La note Solal-Céligny/Chandernagor

C'est une réforme d'ampleur des rapports entre le gouvernement et le Parlement que proposait la note établie de concert par Jérôme Solal-Céligny et André

¹⁸³⁰ Ancien élève de l'ENA, Administrateur de la France d'Outre-mer, futur député, puis ministre, André Chandernagor a ainsi témoigné du sens de la mission confiée par Guy Mollet en 1956 : « Quand j'arrive à Matignon, je suis frappé par deux impressions contradictoires. Tout d'abord le président du Conseil peut travailler [...] Mais, d'autre part, ce président est obligé d'aller à tel ou tel moment à l'Assemblée, en vitesse, parce qu'il s'y passe quelque chose, en fonction des humeurs des parlementaires. La vérité, c'est que nous sommes dans un régime d'assemblée, et que l'Assemblée gouverne. Ce n'est pas un régime parlementaire au sens anglais du terme. Et cela Guy Mollet le sait, et il est convaincu que l'exécutif n'est pas suffisamment armé. Au fond, il fait à presque 15 ans de distance le même cheminement que Léon Blum. Dans *A l'échelle humaine*, on trouve un passage où Blum écrit qu'il faut renforcer l'exécutif. Mais ces développements n'avaient pas été bien reçus par le Parti socialiste, qui restait attaché au régime d'assemblée parce qu'il vivait encore avec les souvenirs de la Révolution française, de la Convention. On oubliait simplement que la Convention était un régime d'assemblée tempéré, si j'ose dire, par la dictature de la Terreur. Guy Mollet avait déjà mené cette réflexion ». A. Chandernagor, « Garder un caractère parlementaire au nouveau régime », entretien publié par *La revue de l'Office universitaire de Recherche socialiste*, n° 43-44, juin-septembre 2008, p. 24.

¹⁸³¹ A. Chandernagor, *La Liberté en héritage*, Pygmalion, 2004, p. 138.

¹⁸³² Plusieurs projets en ce sens, entièrement rédigés, figurent dans les archives de Guy Mollet, déposées à l'Office universitaires de recherches socialistes (OURS), « carton AGM 100 : Révision de la Constitution de 1946. 1955-1958 ».

Chandernagor à l'automne 1956. Ils préconisaient ainsi de confier au cabinet un droit de dissolution inconditionné, d'instaurer un régime des interpellations beaucoup plus protecteur pour le gouvernement et d'accroître très significativement les prérogatives du pouvoir exécutif dans la procédure parlementaire. Cette note intitulée « catalogue sommaire de mesures destinées à renforcer l'exécutif », fixait des « objectifs » destinés à se décliner sur deux plans : « Sur le plan politique, il faut régler le problème de la majorité, c'est-à-dire à la fois : A. – dégager une majorité, B. – en assurer la cohésion et la permanence comme soutien du gouvernement ; Sur le plan de la technique parlementaire, il faut réformer profondément la procédure parlementaire : A. – dans le domaine des rapports politique pour empêcher l'usure à laquelle le Gouvernement est actuellement soumis dans ses rapports avec le Parlement ; B. – dans le domaine de la procédure législative, pour faciliter l'octroi au Gouvernement des moyens d'action qui lui sont nécessaires »¹⁸³³.

Sur le « plan politique », la note Solal-Céligny/Chandernagor renvoyait à une réforme jugée indispensable de la loi électorale et insistait sur « la nécessité surtout d'une dissolution efficace »¹⁸³⁴. À cette fin, elle suggérait d'écarter l'idée d'une dissolution automatique ou d'une dissolution conditionnée à la survenance d'une crise ministérielle et proposait « la dissolution libre susceptible d'être décidée à tout moment par le président du Conseil. Seul ce système oblige la coalition gouvernementale à être toujours prête à affronter les élections, donc à rester unie. Seul il laisse au gouvernement qui a dissous la chance de remporter la bataille électorale ». Cette dissolution inconditionnée serait « assortie de certaines restrictions pour en éviter une trop grande fréquence. Par exemple, la dissolution ne devrait pas être possible : – au début d'une législature (18 mois ou 2 ans), – au début d'un gouvernement (15 jours ou 1 mois) »¹⁸³⁵.

Sur le « plan de la technique parlementaire », la note Solal-Céligny/Chandernagor préconisait, dans le même sens, des solutions nouvelles destinées à « donner au Gouvernement des moyens de procédure efficaces pour qu'il

¹⁸³³ Cette note est intégralement reproduite dans : D. Maus, « Renforcer l'exécutif : les propositions de Jérôme Solal-Céligny : des propositions de 1956 à la Constitution de 1958 », in *La Constitution et ses valeurs, Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, op. cit., p. 478-479.

¹⁸³⁴ *Ibid.*, p. 479.

¹⁸³⁵ *Ibid.*, p. 480.

puisse être dans une situation privilégiée, ou du moins ne pas être en état d'infériorité comme maintenant, dans ses rapports avec le Parlement »¹⁸³⁶. Dans le domaine du contrôle parlementaire, la note Solal-Céligny/Chandernagor proposait de « rendre les débats d'interpellations moins fréquents » en supprimant les demandes de fixation immédiate de la date d'une interpellation appuyées de 50 signatures et les débats dits de « fixation de date », pour les remplacer par un « procédé de questions orales sans débat », qui ne seraient pas clôturées par un vote. La note Solal-Céligny/Chandernagor préconisait également de « réformer la conclusion des débats d'interpellations » en obligeant « l'auteur d'une interpellation à l'assortir d'une motion de censure qui serait déposée obligatoirement en même temps que l'interpellation » ou en prévoyant que seules des motions de censure [pourraient] être déposées en conclusion des débats d'interpellations »¹⁸³⁷. Enfin, dans l'hypothèse où le gouvernement lui-même souhaiterait l'ouverture d'un débat d'interpellation conclu par le vote d'un ordre du jour lui exprimant le soutien de l'Assemblée dans un domaine particulier, selon l'usage en vigueur au Parlement français depuis le XIX^e siècle, la note Solal-Céligny/Chandernagor suggérait de mettre en place « un procédé spécialement conçu à cette fin » qui « pourrait consister en une déclaration gouvernementale assortie d'une demande d'approbation (motivée ou non), un débat étant naturellement ouvert avant le vote d'approbation »¹⁸³⁸.

Sur la procédure législative, le travail conduit par Jérôme Solal-Céligny et André Chandernagor dégageait plusieurs « mesures destinées à faciliter l'obtention par le Gouvernement des moyens d'action qui lui sont nécessaires »¹⁸³⁹. Elle suggérait de « restreindre le nombre des mesures exigeant un vote législatif ». La note se bornait, en ce domaine, à faire référence à la pratique des lois-cadres remise en vigueur par le ministère Mollet. Mais les réflexions des conseillers du président du Conseil allaient beaucoup plus loin. Ils avaient préparé un projet d'article 13 bis visant à

¹⁸³⁶ *Ibid.*, p. 480.

¹⁸³⁷ *Ibid.*, p. 481.

¹⁸³⁸ *Ibid.*, p. 481-482.

¹⁸³⁹ *Ibid.*, p. 482.

« constitutionnaliser la pratique actuelle des décrets-lois »¹⁸⁴⁰ qui disposait : « La loi peut autoriser un gouvernement déterminé, pendant une durée maximum de 2 ans, à prendre, nonobstant toutes dispositions législatives contraires, par décrets en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'État, les mesures rentrant dans le cadre qu'elle définit. Pendant la durée de cette autorisation, il ne peut être déposé, ni inscrit à l'ordre du jour aucune proposition de loi, aucun amendement, aucune motion, contraire aux objectifs fixés par la loi-cadre ou aux décrets pris pour son application ».

Dans le même temps, afin de « faciliter le vote des projets de loi »¹⁸⁴¹, la note Solal-Céligny/Chandernagor proposait « d'accorder des droits accrus au gouvernement », des « privilèges » importants tels l'examen des projets de loi en « discussion en séance publique sur la base du texte gouvernemental et non sur le rapport de la commission » et l'« inscription prioritaire des projets gouvernementaux à l'ordre du jour de l'Assemblée »¹⁸⁴² ainsi que d'autres mesures comme la « limitation du droit d'amendement » ou la « restriction des motions préjudicielles », sans que le champ soit précisé. La note envisageait également « la création d'une procédure de discussion prioritaire et privilégiée de certains projets de loi », mais préconisait de confier à l'Assemblée nationale elle-même le soin de décider d'engager cette procédure, pour une partie de ces textes au moins, le caractère prioritaire pouvant, cependant, être de droit pour certaines catégories de projets restant à préciser. Enfin, dans l'hypothèse, où l'on renoncerait à prévoir l'inscription prioritaire de certains projets de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée, la note Solal-Céligny/Chandernagor suggérait de « prévoir deux parties dans l'ordre du jour, l'une réservée par priorité aux demandes du gouvernement, l'autre librement arrêtée par la Conférence des présidents »¹⁸⁴³.

¹⁸⁴⁰ Note du 6 décembre 1956, « Propositions concernant la révision constitutionnelle en cours, schéma d'ensemble », Archives de Guy Mollet, déposées à l'Office universitaires de recherches socialistes (OURS), « carton AGM 100 : Révision de la Constitution de 1946. 1955-1958 ».

¹⁸⁴¹ D. Maus, « Renforcer l'exécutif : les propositions de Jérôme Solal-Céligny : des propositions de 1956 à la Constitution de 1958 », art. cité, p. 482.

¹⁸⁴² *Ibid.*, p. 483. Sur ce point notamment, voir les projets sur la création d'un article 14 bis de la Constitution et d'un Chapitre XII bis (nouveau) « Discussion des projets de loi prioritaires » du Règlement de l'Assemblée, Archives de Guy Mollet, déposées à l'Office universitaires de recherches socialistes (OURS), « carton AGM 100 : Révision de la Constitution de 1946. 1955-1958 ».

¹⁸⁴³ *Ibid.*, p. 484.

b – Le renoncement du gouvernement de Guy Mollet à conduire la révision constitutionnelle

Le Président du Conseil, Guy Mollet, disposait donc, à la fin de 1956, d'un ensemble de propositions détaillées, pouvant figurer dans un projet de révision de la Constitution déposé par le gouvernement voire, même, être introduites dans les travaux en cours au sein de la Commission du Suffrage universel¹⁸⁴⁴. Le Président du Conseil renonça, pourtant, à prendre des initiatives en ce sens. Au-delà des urgences immédiates pouvant expliquer le choix du chef du gouvernement (guerre d'Algérie, crise de Suez, situation économique, questions européennes), Guy Mollet, selon son conseiller André Chandernagor, « était absolument convaincu qu'avec le système de révision constitutionnelle tel qu'il est écrit dans la Constitution de 1946... toute révision était impossible. C'était totalement impraticable. Il va me charger d'une réflexion sur la révision, en sachant bien qu'un tel projet ne pourrait être présenté vite devant le Parlement. Ce qui explique qu'il résistera à toutes les pressions qui s'exerceront sur lui, et il y en aura, notamment de la part du MRP, par la voix de Pflimlin, pour mettre en place une commission parlementaire de réflexion ad hoc : il donnera à chaque fois des réponses dilatoires, car il sait très bien que cela ne pourrait déboucher sur rien »¹⁸⁴⁵.

À la fin de 1956 et au début de 1957, en effet, les principaux responsables du MRP, son président, Pierre Pflimlin, et le président de son groupe à l'Assemblée nationale, Robert Lecourt tentèrent de convaincre le Président du Conseil pour qu'il accélère les travaux du gouvernement sur la révision constitutionnelle. Ainsi, le 28 novembre 1956, Pierre Pflimlin attirait l'attention du chef du gouvernement sur le fait « qu'à la Commission du Suffrage universel, l'affaire évolue de façon telle qu'il faut abandonner l'espoir de voir résulter des travaux de cette Commission une réforme correspondant à nos préoccupations »¹⁸⁴⁶. Il poursuivait : « nous [croyons] devoir vous présenter une fois de plus la suggestion que, depuis le mois de juin dernier, nous vous

¹⁸⁴⁴ Les échanges semblent, notamment, avoir été nourris entre Guy Mollet et ses conseillers, d'une part, et les responsables du MRP, auquel appartenait le rapporteur de la Commission, Paul Coste-Floret, voir *infra*.

¹⁸⁴⁵ A. Chandernagor, « Garder un caractère parlementaire au nouveau régime », art. cité, p. 24-25.

¹⁸⁴⁶ Lettre de Pierre Pflimlin à Guy Mollet, 28 novembre 1956. Archives de André Chandernagor, déposées à l'Office universitaires de recherches socialistes (OURS), « carton 62 APO 1 : Projets de révision constitutionnelle, 1956-1958 ».

avons soumise à plusieurs reprises. Nous croyons que le sort de la réforme de l'État est entre vos mains, vous seul pouvez, en votre double qualité de chef du gouvernement et de chef d'un grand parti dont le concours est indispensable, convier les partis républicains à faire un effort de conciliation pour se mettre d'accord sur les principes de la réforme à opérer. Nous vous [demandons] de réunir les dirigeants responsables en une sorte de « conférence de table ronde » que vous présiderez. Cette méthode doit permettre de dégager un accord sur les principes et les modalités essentielles de la réforme. Une fois cet accord conclu, les membres de la Commission su Suffrage universel représentant les partis ayant souscrit à l'accord pourraient être invités à s'y conformer strictement »¹⁸⁴⁷. Le 4 janvier 1957, Robert Lecourt¹⁸⁴⁸ adressait au Président du Conseil le texte du projet¹⁸⁴⁹ arrêté par le groupe MRP et qu'il se préparait à « déposer sur le bureau de l'Assemblée », indiquant qu'« en l'état actuel de la question, il ne constitu[ait] qu'une base de discussion destinée à susciter un accord général sur des mesures pratiques efficaces »¹⁸⁵⁰. À son tour, le président du groupe MRP de l'Assemblée nationale soulignait sa « conviction que l'Assemblée ne parviendra pas à une solution positive des problèmes posés par la nécessaire restauration de la stabilité et de l'autorité gouvernementales sans un accord entre les groupes républicains »¹⁸⁵¹.

Malgré les objurgations des responsables du MRP, Guy Mollet ne prit pas d'initiative en la matière, avant la chute de son gouvernement, le 21 mai 1957, de déposer un projet de révision, ni même d'organiser des « tables rondes » réunissant des représentants des groupes de la majorité. En réalité, sans doute, le Président du Conseil avait-il probablement déjà fort à faire pour convaincre les députés de son propre parti de la nécessité de mener à bien les réformes envisagées dans le cadre des travaux

¹⁸⁴⁷ *Ibid.*

¹⁸⁴⁸ Lettre de Robert Lecourt à Guy Mollet du 4 janvier 1957. Archives de André Chandernagor, déposées à l'Office universitaires de recherches socialistes (OURS), « carton 62 APO 1 : Projets de révision constitutionnelle, 1956-1958 ».

¹⁸⁴⁹ Ce projet correspond au texte de la proposition de résolution n° 3802 tendant à décider la révision des articles 13 et 45 de la Constitution et à joindre cette révision à celle actuellement en cours des articles 17, 49, 50, 51 et 90 et du titre VIII, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 janvier 1957 par Paul Coste-Floret et le groupe MRP. Voir *supra*.

¹⁸⁵⁰ Lettre de Robert Lecourt, précitée.

¹⁸⁵¹ *Ibid.*

conduit par André Chandernagor et Jérôme Solal-Céligny¹⁸⁵². D'ailleurs, cinq semaines après son départ de la présidence du Conseil, le 21 mai 1957, Guy Mollet avait pris soin de faire adopter par le quarante-neuvième congrès de la SFIO (27-30 juin 1957) une motion, votée à l'unanimité, « en faveur de modifications constitutionnelles permettant de renforcer la stabilité du pouvoir exécutif et par là même d'affermir l'autorité de l'État républicain. »¹⁸⁵³.

Ce fut au gouvernement de Félix Gaillard, investi le 5 novembre 1957, et tout particulièrement à son Ministre de la Justice et de la Réforme constitutionnelle, le républicain-populaire Robert Lecourt qu'il revint d'accélérer la préparation et la discussion des projets du gouvernement et de sa majorité en matière de révision constitutionnelle.

2 – *Le révisionnisme ministériel contrarié des gouvernements Gaillard et Pflimlin*

À l'instar de Guy Mollet, Félix Gaillard aborda lui aussi dans son discours d'investiture, le 5 novembre 1957, la question de la révision constitutionnelle, mais en insistant bien davantage sur le rôle que devait jouer le gouvernement et sa majorité en la matière comme sur le champ de la réforme attendue. Le président du Conseil pressenti indiqua d'abord que la réforme constitutionnelle dont l'Assemblée nationale

¹⁸⁵² Une note interne du groupe socialiste sur la révision constitutionnelle en date du 18 octobre 1956 (Archives de André Chandernagor, déposées à l'Office universitaires de recherches socialistes (OURS), « carton 62 APO 1 : Projets de révision constitutionnelle, 1956-1958 »), tout comme les positions finalement adoptées par les députés socialistes sur les propositions faites par Paul Coste-Floret au sein de la Commission du Suffrage universel (voir *supra*) semblent démontrer que la réflexion des députés socialistes était, à ce stade, beaucoup moins avancée que celle du Président du Conseil et de son entourage. André Chandernagor indique, dans ses mémoires, qu'à la demande de Guy Mollet, il adressa la note « à plusieurs parlementaires influents du groupe socialiste, au sein duquel les solutions évoquées étaient encore loin de faire l'unanimité ». Il décrit, également, la lente maturation de la réflexion parmi les proches mêmes du chef du parti socialiste : « Après la chute de son gouvernement en mai 1957, (Guy Mollet) poursuivit sa réflexion et s'efforça de rallier ses amis politiques à ses projets. Non sans difficultés d'ailleurs, ainsi qu'en témoigne cette réunion du 17 octobre 1957 à laquelle il nous a conviés, Albert Gazier, Jean Minjoz, Arthur Notebart, Pierre Commin et moi-même, et dont j'ai conservé le compte-rendu manuscrit : "Jean Minjoz et Arthur Notebart admettent que l'on distingue désormais le domaine de la loi de celui du règlement. L'idée de la substitution du vote sur la motion de censure au vote sur la motion de confiance a progressé. Elle achoppe encore sur le difficile problème du vote des lois". » voir A. Chandernagor, *La Liberté en héritage*, *op. cit.*, p. 139.

¹⁸⁵³ D. Maus, « Guy Mollet et l'élaboration de la Constitution de 1958 », in *Guy Mollet, un camarade en République*, *op. cit.*, p. 352.

aurait à discuter à partir du mois de janvier suivant serait « préparée par un comité restreint de dix à douze représentants de la majorité, [qu'elle devrait] essentiellement être le résultat d'un accord entre les partis de la majorité, arbitrés par le gouvernement et non plus par ceux qui sont hostiles, par définition, à toute rénovation [des] institutions »¹⁸⁵⁴. Il ajoutait que « si, par malheur, un accord complet ne pouvait intervenir, le Gouvernement prendrait parti et déposerait sur le bureau de l'Assemblée un texte qui devrait être discuté immédiatement ».

Le champ de la révision dessiné par Félix Gaillard était particulièrement ambitieux. Il demandait de « rendre au chef de l'État le pouvoir de dissoudre l'Assemblée après consultation des présidents de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, une fois écoulé un certain délai ». Il estimait également « indispensable de modifier l'article 17, dans le but de retirer au pouvoir législatif l'initiative des dépenses ». Il insistait aussi, tout particulièrement, sur la réforme des articles 49 et 50 « dans le but de remédier à l'instabilité gouvernementale, qui résult[ait] le plus souvent de coalitions occasionnelles et purement négatives ». Enfin, dans son discours, le président du Conseil pressenti ne s'en tenait pas à la révision constitutionnelle, puisqu'il souhaitait parallèlement « que le règlement de l'Assemblée soit reconsidéré, du moins, sur deux points ». Sur la fixation de l'ordre du jour d'abord : Félix Gaillard demandait « de réserver dans l'ordre du jour des débats, une partie des séances aux projets de loi que le Gouvernement souhaite(r) inscrire. L'autre partie de l'ordre du jour resterait fixée par la conférence des présidents. Sur le déroulement des débats parlementaires ensuite : Félix Gaillard jugeait souhaitable de « réglementer le droit d'amendement en séance publique, afin d'éviter la confusion et la surprise qui marquent trop souvent [les] débats de ce fait »¹⁸⁵⁵ ¹⁸⁵⁶.

Le MRP avait lié son soutien et sa participation au gouvernement Gaillard à l'engagement de ce dernier de « faire voter très rapidement une révision constitutionnelle – dont serait chargé un démocrate-chrétien – « assurant, enfin,

¹⁸⁵⁴ *Journal Officiel*, Débats Assemblée nationale, 1^{re} séance du 5 novembre 1957, p. 4632. Toutes les citations du discours de Félix Gaillard qui suivent figurent à cette page.

¹⁸⁵⁵ Le compte-rendu de la séance marque que ce développement du discours du président du Conseil pressenti a provoqué des « mouvements divers » dans l'hémicycle.

¹⁸⁵⁶ Sur l'attention portée par Félix Gaillard à une réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, reprenant certaines propositions de la note Solal-Céligny/Chandernagor, il est intéressant de noter que le premier était, selon le Professeur François Luchaire, un « ami très intime du président du conseil », cité par S. Cazenave, *Félix Gaillard, le Président*, Ginkgo éditeur, 2011, p. 175.

l'autorité et la stabilité du pouvoir exécutif »¹⁸⁵⁷ »¹⁸⁵⁸. Le 6 novembre 1957, c'est Robert Lecourt¹⁸⁵⁹, président du groupe MRP à l'Assemblée nationale qui était nommé ministre de la Justice, de la Réforme constitutionnelle et électorale dans le cabinet Gaillard. Il le restera ensuite dans le cabinet Pflimlin. Ces deux gouvernements déposeront, le premier le 16 janvier 1958, le second le 23 mai 1958, un projet de révision constitutionnelle sur le Bureau de l'Assemblée nationale. Robert Lecourt apparaît, donc, comme le véritable inspirateur¹⁸⁶⁰ des deux projets de révision¹⁸⁶¹, au point que l'on pourrait parler pour ces deux textes d'un révisionnisme « Lecourt » ou de révisionnisme MRP, tant la plupart des mesures proposées figuraient déjà dans les propositions de révision déposées par les républicains-populaires sous la IV^e République. Le champ des ces projets de révision était ambitieux (a). Toutefois, la discussion du projet Gaillard à l'Assemblée nationale au début de 1958 a montré les limites auxquelles se heurtaient ce révisionnisme ministériel (b).

¹⁸⁵⁷ Communiqué du bureau exécutif du MRP du 1^{er} novembre 1957.

¹⁸⁵⁸ F. Le Douarec, *Félix Gaillard 1919-1970, un destin inachevé*, Economica, 1991, p. 110-111.

¹⁸⁵⁹ Robert Lecourt (1908-2004), avocat de profession, membre du Parti Démocrate Populaire entre les deux-guerres, ancien résistant, a été député MRP de la Seine entre 1945 et 1958. Il a été président du groupe MRP de l'Assemblée nationale à plusieurs reprises, pendant sept années et demie au total. Sous la IV^e République, il a déposé plusieurs propositions de révision de la Constitution comme du Règlement de l'Assemblée nationale. Il a aussi été Garde des Sceaux dans les cabinets Marie, Schuman II, Queuille I, Gaillard et Pflimlin, puis ministre d'État dans le gouvernement Debré entre 1959 et 1961. Il a été membre du Conseil constitutionnel, nommé en septembre 1979, en remplacement de Paul Coste-Floret, décédé, par le Président du Sénat, Alain Poher, et reconduit en 1980.

¹⁸⁶⁰ Robert Lecourt a évoqué cette période dans une étude publiée en 1990 : « Lorsqu'en octobre 1957, devant l'évidente urgence d'une réforme, Félix Gaillard inscrivit au programme du gouvernement qu'il constituait une révision constitutionnelle de quelque ampleur, le Garde des Sceaux qui fut chargé de la conduire, devait reprendre la substance des propositions précédentes, à l'origine desquelles il n'avait d'ailleurs pas été étranger. Comme le champ de la révision, bien que limité, concernait les règles de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, ce type de réforme correspondait tout à fait à l'objectif de rationalisation poursuivie. Après avoir procédé, au cours de diverses "tables rondes", à une ample concertation avec les représentants des groupes parlementaires des deux Assemblées et avoir constaté que les conclusions dégagées n'étaient pas entérinées par leurs mandats, le Garde des Sceaux saisissait ses collègues le 10 janvier 1958, d'un projet de révision constitutionnelle qui, sur la procédure de la question de confiance, associait entre elles quatre mesures étroitement solidaires issues, pour la plupart, des initiatives Moisan-Coste-Floret. Après deux séances du Conseil des Ministres, et avec l'appui du Président de la République René Coty, un texte fut adopté que le Ministre de la Justice sera chargé de défendre devant le Parlement » : R. Lecourt, « L'origine mouvementée de l'article 49-3 », *France Forum*, n° 258-259, janvier-mars 1990, p. 27. Ces tables rondes se sont tenues du 3 au 27 décembre 1957, réunissant des représentants du MRP, de la SFIO, des Indépendants, du Parti Radical et des Républicains sociaux

¹⁸⁶¹ Ces deux projets constitutionnels formaient, selon l'exposé des motifs du projet Pflimlin « un tout cohérent », nous avons choisi d'analyser ensemble leur économie générale et leur champ, avant d'étudier les conditions et les résultats de la discussion du projet Gaillard à l'Assemblée nationale en février-mars 1958.

a – Le champ du révisionnisme Gaillard-Pflimlin

Tout naturellement pour des textes préparés par le pouvoir exécutif, beaucoup de dispositions des projets de révision Gaillard et Pflimlin¹⁸⁶² mettaient l'accent sur un renforcement de la rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme (i). Dans le même temps, ces deux projets renvoyaient également à la rationalisation camérale majoritaire et même à la rationalisation arbitrale du parlementarisme, déclinées de manière à conforter la stabilité et l'efficacité gouvernementale (ii).

i – L'accent mis sur la rationalisation ministérielle du parlementarisme

Organisation d'un nouveau régime des sessions parlementaires, délégations législatives, irrecevabilités financières ; affirmation du principe d'un gouvernement de législature ; adoption ou rejet sans vote du texte sur lequel le gouvernement avait posé la question de confiance, sauf adoption d'une motion de censure ; droit de dissolution discrétionnaire au profit du gouvernement, les projets Gaillard et Pflimlin reprenaient très largement, parfois en les aménageant partiellement, les propositions défendues par les députés MRP depuis plusieurs années.

Depuis les débuts du régime, la réunion du Parlement en session ordinaire de manière quasi-permanente¹⁸⁶³ imposait au gouvernement de « comparaître quasi quotidiennement devant les Chambres »¹⁸⁶⁴, substituant « en fait un régime

¹⁸⁶² Ces deux projets figurent dans les *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, La Documentation française, 1991, p. 215 et s. pour le projet Gaillard, p. 225 et s., pour le projet Pflimlin, nous renverrons ici pour ces projets à ces deux références.

¹⁸⁶³ L'article 9 de la Constitution du 27 septembre 1946 disposait : « L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session annuelle le second mardi de janvier. La durée totale des interruptions de la session ne peut excéder quatre mois. Sont considérés comme interruptions de séances les ajournements de session supérieurs à dix jours ». La révision du 7 décembre 1954 avait déjà cherché à renforcer les prérogatives du pouvoir exécutif en réécrivant, ainsi, le deuxième alinéa de l'article 9 ainsi : « Lorsque cette session a duré sept mois au moins, le président du conseil peut en prononcer la clôture par décret pris en conseil des ministres. Dans cette durée de sept mois ne sont pas comprises les interruptions de session. Sont considérées comme des interruptions de session les ajournements de séance supérieurs à huit jours francs.

¹⁸⁶⁴ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 225.

d'Assemblée au régime parlementaire voulu par les constituants de 1946 »¹⁸⁶⁵, soulignait l'exposé des motifs du projet Pflimlin. Aussi, le texte déposé le 22 mai 1958 sur le bureau de l'Assemblée nationale, prévoyait, aux termes de son article 1^{er}, de réorganiser le régime des sessions parlementaires désormais limitées à une session ordinaire allant du premier mardi d'octobre au troisième vendredi de décembre et à deux sessions d'un mois au deuxième et au troisième trimestre de l'année civile.

Déjà évoquée dans la proposition déposée par Paul Coste-Floret et le groupe MRP le 17 janvier 1957, la révision de l'article 13 de la Constitution de 1946 destinée à permettre les délégations législatives, était reprise dans le projet Pflimlin dans des dispositions assez analogues. L'article 3 du projet prévoyait, en effet, la possibilité pour l'Assemblée nationale d'habiliter le Président du Conseil des ministres à prendre, par décrets en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, des dispositions pouvant notamment abroger, modifier ou remplacer des dispositions législatives en vigueur et qui devraient « être soumis à ratification du Parlement dans le délai d'un an à compter de leur publication ». À l'instar de la proposition de loi Coste-Floret, le projet détaillait les matières dans lesquelles il ne pourrait y avoir d'habilitation : « les matières législatives définies comme telles par les articles de la Constitution, sur l'exercice des libertés publiques, sur le droit des personnes, sur la qualification des crimes, les peines qui leur sont appliquées et la procédure criminelle, et sur le code électoral ».

À l'instar de la proposition Coste-Floret, mais en prévoyant de façon inédite de recourir le cas échéant à l'arbitrage du Comité constitutionnel, le projet Pflimlin préconisait aussi la mise en place d'un « droit de veto »¹⁸⁶⁶ pour protéger la délégation législative donnée au gouvernement. Ce dernier pourrait, en effet, « s'opposer à tout moment à l'adoption de tout ou partie d'une proposition, d'un amendement ou d'un rapport relatif aux matières sur lesquelles une habilitation a été donnée dans les conditions fixées au présent article ». En cas de désaccord entre le gouvernement et l'assemblée intéressée, il reviendrait au Comité constitutionnel de statuer.

¹⁸⁶⁵ *Ibid.*, p. 226.

¹⁸⁶⁶ C'est le terme même employé dans l'exposé des motifs du projet Pflimlin.

Quant aux irrecevabilités financières, en disposant que « les propositions formulées par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des recettes ou un accroissement des dépenses », le projet Gaillard semblait avoir tenu compte des réticences parlementaires exprimées au moment de l'examen du rapport Coste-Floret par la Commission du Suffrage universel en mars 1957. L'exposé des motifs du projet gouvernemental précisait d'ailleurs que « ce nouvel article 17 ne saurait priver les députés du droit d'initiative législative », ni les priver « de la faculté de proposer des économies qui seraient réalisées par une diminution de dépenses assortie d'une diminution de recettes équivalentes ».

Dans l'article 4, portant révision de l'article 45, le projet Pflimlin proposait d'inscrire dans la Constitution le principe du gouvernement de législature. Le cabinet serait « investi pour l'ensemble de la législature [ne pouvant] être mis en minorité que par l'adoption d'une motion de censure portant investiture d'un nouveau président du Conseil ». Insistant, dans son exposé des motifs, sur le lien indispensable entre question de confiance et motion de censure, comme sur celui entre l'existence du gouvernement et le sort du texte sur lequel la question de confiance était posée, le projet Gaillard avait repris le principe du dispositif Moisan/Coste-Floret permettant au gouvernement d'obtenir, en posant la question de confiance, l'adoption d'un texte de loi sans vote, sauf dépôt d'une motion de censure. Ce dispositif avait, pourtant, déjà été écarté par la majorité des membres de la commission du Suffrage universel en 1957. L'exposé des motifs du projet gouvernemental soulignait que « le nouveau système proposé pourrait amener le Parlement à envisager le rétablissement de la majorité absolue pour l'investiture », marquant ainsi, à l'instar de la proposition Coste-Floret qui le prévoyait expressément, le lien entre la confiance témoignée à l'occasion du vote d'investiture et le renversement de la charge de la preuve qui imposait l'adoption d'une motion de censure.

En outre, le projet Gaillard proposait d'apporter plusieurs aménagements au dispositif préconisé par Paul Coste-Floret en mars 1957 devant la Commission du suffrage universel. D'abord, le gouvernement pourrait également recourir à ce dispositif pour poser la question de confiance sur le rejet d'un texte législatif et non plus seulement uniquement en faveur de l'adoption d'un texte. Ensuite, si le Président

du Conseil avait à faire connaître son intention de poser la question de confiance en faveur ou pour le rejet d'un texte préalablement ou pendant la discussion de celui-ci, le recours à la question de confiance ne produirait ses pleins effets qu'à l'issue des débats. Ainsi, après l'annonce du Président du Conseil, l'Assemblée devait ouvrir ou poursuivre les débats sur le texte en discussion, ainsi que sur toutes les motions de procédure et les amendements, seuls les votes étant réservés. L'exposé des motifs du projet Gaillard insistait sur le fait que « le nouveau texte accord[ait] plus de garanties à l'opposition que n'en comport[ait] la procédure actuellement utilisée. En amenant le Gouvernement à ne poser la question de confiance que d'une manière globale, sur l'ensemble du texte, à la fin du débat, et compte tenu, le cas échéant des amendements, il apport[ait] une amélioration certaine à la pratique de la question de confiance ».

En imposant qu'en sus du nom proposé pour la présidence du Conseil, la motion de censure présente aussi « les principes d'un programme de gouvernement » et un « contre-projet au texte » du gouvernement, le projet Gaillard accroissait, encore davantage, les obligations pesant sur l'opposition dans le cadre du dispositif proposé. Comme pour la proposition Coste-Floret, l'adoption de la motion de censure, figurant dans le projet Gaillard, requérait un vote à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale et seuls les votes intervenus expressément en faveur de la motion de censure devaient pris en compte, les députés n'ayant pas voté pour la motion étant réputés avoir voté contre. Enfin, à l'instar de la proposition Coste-Floret du 17 janvier 1957, le projet Gaillard proposait de reconnaître au Président du Conseil un pouvoir de dissolution discrétionnaire, une fois expirés les dix-huit premiers mois de la législature et en dehors du cas où le Gouvernement se trouverait mis en minorité par l'adoption d'une motion de censure.

*ii – Les autres rationalisations du parlementarisme
conçues en soutien au gouvernement*

En retenant le dispositif d'une motion de défiance constructive inspiré de la Loi fondamentale allemande, le projet Gaillard, comme la proposition Coste-Floret du 17 janvier 1957, entendaient orienter la mise en œuvre de la rationalisation camérale majoritaire dans un sens largement protecteur pour le gouvernement en place. Mais ce

qui était le plus novateur dans les projets Gaillard et Pflimlin était qu'ils proposaient aussi de recourir à la rationalisation arbitrale du parlementarisme afin d'améliorer le fonctionnement du régime.

Recours à la rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme d'abord, puisque le projet Gaillard, proposait que « dans le cas de crise grave, provenant soit de l'instabilité gouvernementale, de l'impossibilité de constituer un gouvernement après la démission du précédent, le Président de la République [puisse] dissoudre l'Assemblée nationale après lui avoir adressé une solennelle mise en garde sous forme de message ». Pour autant, ce droit de dissolution présidentielle restait conditionné. Il ne pouvait être mis en œuvre que « si deux crises ministérielles survien[aient] au cours d'une même période de dix-huit mois, ou si plusieurs refus d'investiture se produis(aient) au cours d'une même crise ». Il s'agissait manifestement de tenir compte du fait qu'un gouvernement mis en minorité ne pourrait recourir, lui-même, à la dissolution, comme de prendre en compte l'expérience et des longues crises ministérielles de 1953, 1955 et 1957 notamment. Mais, portant sur le droit de dissolution, sujet éminemment sensible dans la République parlementaire depuis la crise du 16 mai 1877, ces dispositions proposaient bien de renforcer le rôle arbitral du chef de l'État, à l'instar de ce que le MRP avait déjà réclamé dans les débats constitutionnels de 1945-1946.

En outre, si la proposition de loi de Paul Coste-Floret et du groupe MRP du 17 janvier 1957 n'avait pas fait référence au chef de l'État, il faut noter que la proposition de loi déposée par son frère Alfred Coste-Floret¹⁸⁶⁷, le 21 février 1956, tout en retenant le principe de la dissolution automatique en cas de crise ministérielle intervenant moins de deux années après l'investiture du président du Conseil, donnait au président de la République le pouvoir de décider qu'il n'y avait pas lieu à consulter le pays et de désigner un nouveau président du Conseil soumis à l'investiture. De plus, la proposition d'Alfred Coste-Floret prévoyait aussi que le président de la République pourrait prononcer de plein droit la dissolution si à quatre reprises l'Assemblée nationale refusait d'accorder l'investiture au président du Conseil désigné.

¹⁸⁶⁷ Proposition de résolution d'Alfred Coste-Floret n° 651 tendant à décider la révision des articles 9, 12, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52 et 88 de la Constitution, déposée le 21 février 1956.

Recours à la rationalisation arbitrale juridictionnelle du parlementarisme ensuite, puisque sur la réforme des délégations législatives, le projet Pflimlin qui voulait donner au gouvernement la possibilité de s'opposer aux initiatives parlementaires remettant en cause l'habilitation reçue, prévoyait l'arbitrage du Comité constitutionnel en cas de désaccord entre le gouvernement et les assemblées. Cependant, le dispositif proposé restait favorable au gouvernement puisque « en cas de contestation sur l'exercice de l'opposition, l'Assemblée intéressée » ne pouvait saisir le Comité constitutionnel » sur le point de savoir si le texte en cause entrait ou non dans le cadre de l'habilitation qu'à « la majorité des deux tiers des membres qui la composent », condition éminemment restrictive en l'espèce.

b – Les limites du révisionnisme ministériel – la discussion du projet de révision Gaillard à l'Assemblée nationale en février-mars 1958¹⁸⁶⁸

La discussion à l'Assemblée nationale du projet Gaillard pendant treize séances, de février et mars 1958, fut tumultueuse et pagailleuse¹⁸⁶⁹. Péniblement parvenue, au cours des nombreuses « tables rondes » associant les représentants des groupes de la majorité gouvernementale, organisées sous l'égide du Garde des Sceaux Robert Lecourt, à se mettre d'accord autour du projet du gouvernement, la majorité gouvernementale menaça à plusieurs reprises de se disloquer. C'était le résultat des interventions en séance de quelques éminents parlementaires, ayant occupé des responsabilités ministérielles importantes et préoccupés depuis des décennies de la question constitutionnelle, tels Paul Reynaud, Edgar Faure, René Pleven ou Edmond Barrachin, particulièrement attachés à défendre, dans ce débat, leurs convictions et propositions personnelles. Dans le même temps, les députés communistes et les députés gaullistes du groupe des républicains-sociaux conduisaient un véritable harcèlement pour mettre le gouvernement en difficulté.

¹⁸⁶⁸ Le débat organisé à l'Assemblée nationale le 28 mai 1958, consécutif à la présentation du projet Pflimlin ne porta pas sur les dispositions contenues dans ce texte, mais plutôt sur la crise traversée par le régime depuis le 13 mai et sur une nécessaire et globale révision de la Constitution.

¹⁸⁶⁹ Voir A. Siegfried, *L'Année politique, 1958*, Puf, 1959, p. 3, 4, 15, 16, 20, 21, 28, 29 et 33.

La discussion du projet Gaillard débuta par des débats passionnés au sein de la Commission du Suffrage universel et des Lois constitutionnelles. La commission eut d'abord à débattre sur la recevabilité du projet du gouvernement et de la question du droit du gouvernement à déposer lui-même un projet de révision. Cette recevabilité étant acquise par trente voix contre douze, et après l'audition du Président du Conseil, la Commission décida finalement, par vingt-cinq voix contre dix-neuf, à l'initiative d'Edmond Barrachin, de rejeter le texte du gouvernement, afin que le débat dans l'hémicycle s'engage sur la base des conclusions du rapport Coste-Floret du 27 février 1957. La majorité hétéroclite qui l'avait emporté, était formée de commissaires communistes, radicaux, indépendants et républicains sociaux.

Le 5 février, le conseil des ministres autorisa le président du Conseil à poser la question de confiance sur le projet constitutionnel si cela s'avérait nécessaire. La discussion dans l'hémicycle commença le 12 février. Elle avançait lentement jusqu'à 20 février, date à laquelle Edgar Faure défendit en séance un contre-projet déposé avec Paul Reynaud, René Pleven et les jeunes députés Valéry Giscard d'Estaing et Pascal Arrighi. Pour éviter la dislocation de la coalition gouvernementale, les députés de la majorité s'accordèrent, sur la proposition du président socialiste de la commission du Suffrage universel, René Dejan, pour renvoyer en commission les projets et amendements en discussion. Le 11 mars, la discussion reprit en séance publique, par un exposé du rapporteur de la Commission, Paul Coste-Floret présentant les solutions de compromis auxquelles la majorité de la commission avait abouti sur les articles en discussion. Sur l'article 17, le dispositif proposé initialement par le Gouvernement n'était pas bouleversé en profondeur par le nouveau texte proposé. À l'inverse, la commission proposait de réécrire profondément les dispositions concernant les articles 49 et 50 de la Constitution, sur la base des propositions défendues durant ses travaux par Edmond Barrachin et Paul Reynaud. En ce qui concerne l'article 51, la commission en était revenue, pour partie, à solution de la dissolution automatique prônée de longue date par Paul Reynaud. Le 12 mars, en réponse à une manœuvre de blocage conduite par le président du groupe des Républicains sociaux, Raymond Triboulet, le président du Conseil Félix Gaillard fut contraint de poser la question de confiance pour la poursuite de la discussion. Après le vote de la question de confiance, par deux-cent quatre-vingt-deux voix contre cent quatre-vingt-seize, le 18 mars,

l'Assemblée poursuivit le débat jusqu'au vote sur l'ensemble du texte intervenu le 21 mars par trois-cent huit voix contre deux-cent-six, ces dernières provenant des députés communistes, poujadistes, républicains-sociaux et de quelques députés radicaux dissidents. Et le texte fut alors transmis au Conseil de la République, comme le prévoyait l'article 90 de la Constitution.

Distinguer entre les dispositions initiales du projet Gaillard conservées ou partiellement conservées (i) et celles profondément modifiées (ii) par l'Assemblée nationale permet de se rendre compte de l'état d'esprit des députés quant à une éventuelle révision constitutionnelle.

i – Les dispositions du projet Gaillard conservées au moins dans leur esprit par le texte adopté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958

Le texte de révision adopté le 21 mars 1958 par l'Assemblée nationale sur l'article 17 de la Constitution reprenait assez largement le dispositif proposé par le projet Gaillard, amendé à la marge, à l'unanimité, par la commission du Suffrage universel.

Projet Gaillard

Texte voté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958

Article 17 « Les propositions formulées par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des recettes ou un accroissement des charges publiques.

« Les propositions de loi et les amendements aux projets et propositions de loi, formulés par les membres du Parlement, ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des recettes existantes ou un accroissement des dépenses de l'État ».

Pour sa part, le texte de révision adopté par l'Assemblée nationale sur les articles 49 et 50 de la Constitution résultait des modifications importantes apportées par la Commission au dispositif initial du projet Gaillard. La commission avait admis, tout en l'aménageant, le principe de l'adoption sans vote, sauf motion de censure, d'un

texte de loi sur lequel le gouvernement aurait posé la question de confiance, en vertu de la présomption de confiance créée par l'investiture inscrite à l'article 45 de la Constitution. Le gouvernement conservait donc la possibilité de poser la question de confiance pour l'adoption ou le rejet d'un texte mais devrait déposer à cet effet une motion de confiance. L'adoption du texte serait réputée acquise, sans vote, si aucune motion de défiance n'était déposée. Mais, dans l'hypothèse contraire, on ne voterait plus uniquement sur cette motion, comme le préconisait le projet initial du gouvernement. Le texte amendé par la commission, selon le dispositif proposé de longue date par Edmond Barrachin, prévoyait, en effet, que les députés devraient voter en faveur de la motion de confiance ou de la motion de défiance et, dans cette hypothèse, l'abstention serait interdite, disposition empruntée au contre-projet Reynaud.

Dans le même temps, plusieurs des obligations prévues dans le projet Gaillard, celles d'indiquer le nom d'un éventuel nouveau président du Conseil et de proposer un contre-projet au texte soutenu par le gouvernement, étaient abandonnées dans le texte amendé par la commission. Mais ce dernier texte de compromis prévoyait d'autres obligations pour que la motion de défiance soit recevable : celles « d'être revêtue d'un nombre de signatures au moins égal à l'effectif réglementaire minimum des groupes à l'Assemblée nationale¹⁸⁷⁰ » et celle d'énoncer « un programme de gouvernement ». En outre, selon une modification proposée par la commission, le dispositif de la motion de confiance présentée par le gouvernement pouvait s'appliquer aussi, à l'occasion d'une déclaration du gouvernement. Reprenant une disposition proposée par le contre-projet Reynaud, le texte amendé par la Commission retenait également le principe que les interpellations seraient désormais clôturées par l'ordre du jour pur et simple, à moins qu'une motion de censure ne soit déposée. En définitive, le rapporteur Paul Coste-Floret indiqua en séance s'être rallié au système inspiré par Edmond Barrachin parce qu'il maintenait « l'idée que la majorité et une opposition organisée doivent s'affronter

¹⁸⁷⁰ Rappelons que la résolution du 6 décembre 1957 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale avait fixé à vingt-huit le nombre de députés exigé pour la création d'un groupe politique à partir de la session 1958-1959, voir *supra*.

lorsque la question de confiance est posée sur un problème important »¹⁸⁷¹ et que « l'opposition doit se grouper non seulement pour détruire, mais pour construire »¹⁸⁷².

Projet Gaillard

Article 49 « La question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des ministres ; elle ne peut l'être que par le président du Conseil.

« Lorsque le président du Conseil fait connaître son intention d'engager l'existence du Gouvernement sur l'adoption ou le rejet d'un texte législatif, le débat s'ouvre ou se poursuit sur le texte en discussion, ainsi que sur toutes motions de procédure ou amendements dont est, en l'état, saisie l'Assemblée, les votes étant réservés. À l'issue du débat ou à l'expiration de la durée prévue pour celui-ci en conformité du règlement de l'Assemblée, la question de confiance est posée pour l'adoption du texte ayant l'assentiment du Gouvernement ou le rejet de ceux qu'il repousse.

« Dans tous les cas où la question de confiance est posée, l'Assemblée nationale peut être saisie pendant un délai de vingt-quatre heures d'une ou plusieurs motions de censure.

« Toute motion de censure doit énoncer les principes d'un programme de Gouvernement et indiquer le nom de celui de ses

Texte voté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958

« La discussion des interpellations est close par le vote d'un ordre du jour pur et simple, sauf dans le cas où une motion de censure est déposée. Pour être adoptée, cette motion doit obtenir en sa faveur la majorité absolue des membres de l'Assemblée.

« L'adoption de la motion de censure entraîne la démission du cabinet. »

¹⁸⁷¹ *Journal Officiel*, Débats Assemblée nationale, 2^e séance du 11 mars 1958, p. 1521.

¹⁸⁷² *Ibid.*

signataires dont la désignation comme futur président du Conseil est suggérée. Au cas où la motion de censure est opposée, dans les conditions prévues à l'alinéa 3, à une question de confiance posée pour l'adoption d'un texte législatif, elle doit être accompagnée d'un contre-projet à ce texte.

« Si à l'expiration du délai précité, aucune motion de censure n'a été présentée, le président de l'Assemblée nationale constate, lors de la première séance, que la confiance, accordée en vertu de l'article 45, n'a pas été retirée et, le cas échéant, que le texte sur lequel le Gouvernement a engagé son existence est, en conséquence, selon les cas, adopté ou rejeté.

« Il en est de même lorsqu'aucune des motions de censure déposées n'a été adoptée par l'Assemblée nationale dans les conditions prévues à l'article 50. »

Projet Gaillard

Texte voté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958

Article 50

« Lorsque l'Assemblée nationale est saisie d'une motion de censure, le vote sur cette motion ne peut intervenir, en dehors du cas à l'alinéa 3 de l'article 49, que vingt-quatre heures après son dépôt. Le vote a lieu au scrutin public.

« Si plusieurs motions de censure sont déposées, elles sont mises aux voix dans l'ordre de leur dépôt.

« Une motion de confiance ne peut être déposée que par le président du conseil, après délibération du conseil des ministres, qu'à l'occasion d'un débat législatif ou d'un débat ouvert à la suite d'une déclaration du Gouvernement.

« Lorsque le Gouvernement fait connaître son intention d'engager son existence sur l'adoption ou le rejet d'un texte, l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée

« Tous les députés doivent se prononcer pour ou contre la motion de censure. Toutefois, le Président de l'Assemblée et, éventuellement, le président de séance ont la faculté de se dispenser du vote. Les votes pour sont seuls exprimés. Les députés qui n'ont pas voté pour la motion sont réputés avoir voté contre.

« Le vote d'une motion de censure entraîne la démission collective du cabinet et, le cas échéant, l'adoption du contre-projet accompagnant la motion. »

nationale est de droit. Aucune motion de procédure ou d'ajournement n'est recevable. Le débat s'ouvre et se poursuit sur le texte en discussion ainsi que sur les amendements, chaque vote étant réservé lorsque le Gouvernement le demande. À l'issue du débat et dans un délai maximum de vingt-quatre heures, si le président du conseil engage l'existence du Gouvernement, il dépose une motion de confiance sur sa politique générale incluant le texte ayant l'assentiment du Gouvernement ou comportant une demande de rejet des textes par lui repoussés.

« Si aucune motion de défiance n'est opposée à la motion de confiance dans les conditions définies à l'alinéa suivant, le président de l'Assemblée nationale constate que la confiance accordée au Gouvernement n'a pas été retirée et que le texte à propos duquel le Gouvernement a engagé son existence est, en conséquence, et selon les cas, adopté ou rejeté.

« Dans tous les cas où une motion de confiance est déposée, l'Assemblée nationale peut être saisie pendant un délai de vingt-quatre heures d'une ou plusieurs motions de défiance. Pour être recevable, une motion de défiance doit être revêtue d'un nombre de signatures au moins égal à l'effectif réglementaire minimum des groupes politiques à l'Assemblée nationale. Elle doit, en outre, énoncer un programme de Gouvernement.

« Tour à tour et dans l'ordre du dépôt, chacune des motions de défiance est mise aux voix en même temps que la motion de confiance. À chaque scrutin, les députés doivent voter pour l'une des motions en présence ; ils ne

peuvent s'abstenir. Celle des deux motions qui recueille le plus de voix est adoptée. L'adoption de la motion de confiance entraîne, selon les cas, l'adoption ou le rejet du texte à propos duquel le Gouvernement a engagé son existence.

« La censure est infligée de plein droit à tout député qui, sauf participation aux travaux d'un organisme prévu au titre VIII de la Constitution, d'une institution internationale ou européenne ou mission hors de la métropole, s'est abstenu ou n'a pas pris part au vote lors d'un scrutin sur des motions de confiance. Toutefois, le président de l'Assemblée et le président de séance ont la faculté de se dispenser du vote.

« L'adoption par l'Assemblée nationale d'une motion de défiance entraîne la démission du cabinet. »

ii – Les dispositions du projet Gaillard profondément modifiées dans le texte adopté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958

En définitive, c'était principalement sur les dispositions relatives à l'article 51 de la Constitution et au droit de dissolution que la commission du suffrage universel avait bouleversé en profondeur le dispositif initial proposé dans le projet Gaillard. La commission avait d'abord retenu, à partir des dispositions du contre-projet Reynaud, le principe de la dissolution automatique si le gouvernement était battu par une motion de défiance ou une motion de censure dans les deux années suivant son investiture. Mais elle avait aussi prévu que le Président de la République pourrait décider de surseoir à cette dissolution, « en raison de circonstances intérieures ou extérieures d'une

particulière gravité »¹⁸⁷³. En outre, ces dispositions ne seraient applicables qu'à l'expiration des dix-huit premiers mois de la législature ou dès la deuxième crise ministérielle survenant dans ce délai. Par ailleurs, le texte adopté faisait preuve d'ambiguïté, en liant la mise en œuvre de la dissolution automatique à l'obligation pour le président du Conseil d'indiquer, préalablement au vote de la motion de censure ou de défiance, que son adoption entraînerait la dissolution.

Tout en présentant la solution de synthèse adoptée par la commission du suffrage universel, le rapporteur Paul Coste-Floret devait se réjouir d'avoir pu maintenir parallèlement le principe de la dissolution discrétionnaire placée entre les mains du gouvernement pour au moins la dernière année de la législature. Néanmoins, dans cette hypothèse encore, le texte adopté prévoyait que le Président de la République pourrait bloquer la mise en œuvre de cette dissolution discrétionnaire décidée par le gouvernement¹⁸⁷⁴.

Les dispositions relatives à la dissolution, adoptées par l'Assemblée nationale sur la proposition de la commission du Suffrage universel, apparaissaient donc assez complexes. Elles combinaient, en effet, le principe d'une dissolution automatique, en réalité une dissolution largement conditionnée, à celui d'une dissolution discrétionnaire au profit du gouvernement, mais elle aussi conditionnée à l'arbitrage présidentiel. Le dispositif initial du projet Gaillard perdait indubitablement de sa force et à sa cohérence face à cet assemblage compliqué.

Projet Gaillard

Article 51 « La dissolution de l'Assemblée nationale peut être décidée en Conseil des ministres sur la proposition du président du Conseil. Elle est prononcée par décret du président de la République.

Texte voté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958

« Lorsque, dans les deux ans qui suivent l'investiture d'un président du conseil, le gouvernement est l'objet d'une motion de défiance ou d'une motion de censure adoptée par l'Assemblée nationale, la dissolution est constatée par décret du Président

¹⁸⁷³ La rationalisation arbitrale du parlementarisme, exercée par le chef de l'État, s'imposerait donc sur la rationalisation camérale en l'espèce.

¹⁸⁷⁴ Cette fois, la rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme s'imposerait sur un dispositif relevant dans son esprit de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme.

« Les dispositions de l’alinéa précédent ne sont pas applicables dans le cas où le Gouvernement a été censuré par application des articles 49 et 50, ni avant l’expiration des dix-huit premiers mois de la législature.

« Si deux crises ministérielles surviennent au cours d’une même période de dix-huit mois, ou si plusieurs refus d’investiture se produisent au cours d’une même crise, le président de la République peut, après avoir adressé un message à l’Assemblée nationale, dissoudre celle-ci par décret. »

de la République si, avant que la motion ait été mise aux voix, le président du conseil a déclaré que son vote entraînerait la dissolution.

« Toutefois, si le Président de la République estime qu’en raison de circonstances intérieures ou extérieures d’une exceptionnelle gravité, la dissolution présente un péril pour la nation, il peut décider de ne pas y procéder.

« Les dispositions des deux alinéas précédents ne sont applicables qu’à l’expiration des dix-huit premiers mois de la législature. Elles deviennent toutefois applicables dès la deuxième crise ministérielle survenant dans ce délai.

« Au cours de la dernière année de la législature, la dissolution de l’Assemblée peut être proposée par le conseil des ministres, à la demande du président du conseil. Elle est prononcée par décret du Président de la République. Toutefois, le Président de la République peut décider qu’il n’y a pas lieu d’y procéder. »

Réglée par un texte constitutionnel très largement empreint de la rationalisation camérale majoritaire du parlementarisme, la IV^e République vivait donc ses derniers jours sous le signe de la rationalisation ministérielle du parlementarisme. Un infléchissement en faveur de la rationalisation ministérielle naturellement réclamé par le pouvoir exécutif, mais qui semblait être désormais admis, même de manière un peu erratique, par une grande partie des milieux parlementaires eux-mêmes. Par ailleurs, le révisionnisme de 1956-58 envisageait aussi, évolution là encore notable par rapport aux débats constitutifs de 1946, un renforcement de la rationalisation arbitrale du parlementarisme, d’abord au profit du président de la République, en particulier pour l’exercice du droit de dissolution, voire même, au moins dans le projet Pflimlin, dans le sens d’une rationalisation arbitrale exercée par une instance juridictionnelle. En juin

1958, les constituants de la future V^e République allaient donc hériter d'un corpus dense et approfondi, immédiatement opérationnel, de la rationalisation du parlementarisme dont une bonne partie viendrait irriguer effectivement les nouvelles institutions.

§ 2 – L'écriture des rationalisations du parlementarisme dans le texte constitutionnel de 1958

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 avait confié la préparation de la nouvelle Constitution¹⁸⁷⁵ au gouvernement présidé par le général de Gaulle. Ce projet arrêté en conseil des ministres, après avoir recueilli l'avis d'un comité consultatif constitutionnel dans lequel siègeront des parlementaires et après avis du Conseil d'État, serait soumis à référendum. En dehors des précédents consécutifs aux coups d'État du 18 Brumaire et du 2 décembre 1851, c'était la première fois que les représentants du peuple sous un régime républicain acceptaient de se dessaisir de la mission de préparer une nouvelle constitution. Pour la préparation du texte constitutionnel, deux organes qui ne figuraient pas expressément dans le texte de la loi du 3 juin 1958 ont joué un rôle majeur : le Comité interministériel présidé par le général de Gaulle, chef du gouvernement, et le groupe dit des experts, présidé par Michel Debré, Garde Sceaux.

Le Comité interministériel¹⁸⁷⁶ « fut le centre effectif de tout le processus »¹⁸⁷⁷ d'élaboration du nouveau texte constitutionnel, car plus propre à permettre à des échanges réguliers et approfondis sur la préparation du texte que le Conseil de cabinet. Son rôle était à la fois politique et technique. Politique parce qu'il permettait au général

¹⁸⁷⁵ La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 fait référence à une révision de la Constitution, mais dès la première réunion du groupe de travail des « experts », le 12 juin 1958, Michel Debré indique clairement qu'« il ne s'agit pas de réformer la Constitution de 1946, il faut préparer un texte nouveau », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 243.

¹⁸⁷⁶ Ce Comité interministériel réunissait autour du général de Gaulle, président du Conseil, le Garde des Sceaux Michel Debré, les quatre ministres d'État, Guy Mollet, Pierre Pflimlin, Louis Jacquinot et Félix Houphouët-Boigny, Antoine Pinay, ministre des Finances, et le Vice-Président du Conseil d'État, René Cassin ainsi que, le cas échéant, Bernard Cornut-Gentille, ministre de la France d'Outre-mer. Assistent aux réunions du Comité, le secrétaire général du gouvernement, Roger Belin, le directeur de cabinet du président du Conseil, Georges Pompidou, et son conseiller pour les questions constitutionnelles, Raymond Janot, ancien conseiller du président Vincent Auriol.

¹⁸⁷⁷ G. Quagliariello, *La religion gaulliste*, Perrin, 2007, p. 334.

de Gaulle d'associer directement à la préparation du projet constitutionnel des ministres qui étaient aussi chefs des principaux partis, la SFIO, le MRP, le CNIP. S'il était probable, dès le mois de juin 1958, que le texte que le général de Gaulle proposerait au référendum soit adopté, ce dernier n'en désirait pas moins que cette consultation démocratique, qui devait aussi permettre de valider les conditions singulières de son retour au pouvoir, puisse rassembler sur le texte proposé les suffrages d'une très grande majorité de Français, contrairement à ce qui s'était passé avec la Constitution de 1946, « acceptée par 9 millions d'électeurs, refusée par 8 millions, ignorée par 8 millions »¹⁸⁷⁸. L'assentiment des ministres d'État et tout particulièrement de Guy Mollet constituait donc un enjeu important¹⁸⁷⁹ pour le général de Gaulle. Technique au sens noble du terme, car les anciens présidents du Conseil allaient apporter aux travaux du Comité interministériel leur regard et leur expérience de praticiens gouvernementaux¹⁸⁸⁰ des institutions de la IV^e République et de leurs défauts, et tout particulièrement, pour Guy Mollet et Pierre Pflimlin, leurs projets révisionnistes des années 1956-1958¹⁸⁸¹.

Le groupe dit des experts, réuni autour du Garde des Sceaux, était chargé d'assister le Comité interministériel et de préparer les projets de texte lui seraient présentés. Il comprenait une très grande majorité de membres du Conseil d'État¹⁸⁸², associant en particulier Raymond Janot, Roger Belin et Jérôme Solal-Celigny. Participaient aussi à ce groupe des experts, quatre représentants des ministres d'État : André Chandernagor pour Guy Mollet, François Luchaire pour Louis Jacquinot, Erwin Guldner pour Pierre Pflimlin et Jean Foyer pour Félix Houphouët-Boigny. La sur-représentation des membres du Conseil d'État au sein du groupe des experts

¹⁸⁷⁸ Général de Gaulle, Discours prononcé le 7 avril 1947 à Strasbourg pour la création du RPF, *Discours et Messages*, t. II, *Dans l'attente, février 1946-avril 1958*, Plon, 1970, p. 51.

¹⁸⁷⁹ En septembre 1958, le soutien apporté par la SFIO au texte soumis au référendum fut emporté par Guy Mollet contre une minorité importante du parti et provoqua une scission entraînant la création du Parti Socialiste Autonome, futur Parti Socialiste Unifié. Rien n'était donc, définitivement, acquis à l'été 1958 sur le soutien in fine des socialistes au projet constitutionnel.

¹⁸⁸⁰ Ainsi, Michel Debré, sénateur d'opposition pendant toute la IV^e République apparaît beaucoup plus soucieux que Guy Mollet ou Pierre Pflimlin de préserver les prérogatives du Parlement, parfois sans succès, voir *infra* les discussions sur les alinéas 1^{er} et 3 du futur article 49 de la Constitution.

¹⁸⁸¹ Sur ce point, voir tout particulièrement J. Gicquel, « Le rôle des ministres d'État », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, D. Maus, L. Favoreu, J-L. Parodi, (dir.), Economica-Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1992, p. 777 et s.

¹⁸⁸² Voir la liste des membres du groupe des experts in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. XXIV.

correspondait à la volonté de Michel Debré, lui-même ancien du Conseil d'État de s'appuyer davantage sur des « praticiens, pour l'essentiel formés comme [il] le fu[t] et de sang chaud, c'est-à-dire capables d'enthousiasme au service d'une cause que dans l'ombre du général, [il] personnalise »¹⁸⁸³ plutôt que sur des « constitutionnalistes »¹⁸⁸⁴. Cette sur-représentation renvoyait également aux positions prises par le Conseil d'État à plusieurs reprises sous la IV^e République, pour améliorer en pratique le fonctionnement du régime¹⁸⁸⁵, en allant dans le sens d'un renforcement des prérogatives du pouvoir exécutif. C'étaient avant tout des praticiens gouvernementaux, anciens ministres ou hauts fonctionnaires qui vont préparer le nouveau texte constitutionnel et tout particulièrement son Titre V sur les rapports entre le gouvernement et le Parlement¹⁸⁸⁶. C'était une différence fondamentale avec les conditions dans lesquelles avait été préparée la Constitution du 27 septembre 1946. Ainsi, si les Assemblées Constituantes de la IV^e République avaient penché vers une rationalisation du parlementarisme de nature camérale, la rationalisation du parlementarisme retenue par les principaux constituants de 1958 serait naturellement une rationalisation de nature gouvernementale (A).

Dans le même temps, les conceptions de Michel Debré, héritier pour une large part du constitutionnalisme libéral, les enseignements tirés de la pratique présidentielle de la IV^e République et des propositions du projet Gaillard relatives prérogatives du président de la République et du Conseil constitutionnel laissaient augurer ainsi d'un renforcement de la rationalisation arbitrale du parlementarisme (B)

¹⁸⁸³ *Ibid.*, p. XXIV.

¹⁸⁸⁴ M. Debré, *Trois républiques pour une seule France. Mémoires*, t. II, 1946-1958, Albin Michel, 1986, p. 354.

¹⁸⁸⁵ Nous pensons ici, notamment, à l'avis rendu le 6 février 1953 par le Conseil d'État à la demande du président du Conseil René Mayer ouvrant un droit d'initiative constitutionnel au gouvernement. Voir L.A Bouvier, *Le Conseil d'Etat et la confection de la loi*, *op. cit.*, p. 65 et s.

¹⁸⁸⁶ À l'inverse, les députés les plus éminents qui avaient eu un rôle majeur dans les débats constitutionnels de février-mars 1958 à l'Assemblée nationale, Paul Reynaud, Paul Coste-Floret, Pierre-Henri Teitgen, Edmond Barrachin, Maurice Dejean notamment, et qui auraient joué un rôle important au sein d'une nouvelle assemblée constituante, sont cantonnés à siéger au sein du Comité consultatif constitutionnel, c'est-à-dire très en aval du processus d'élaboration du projet constitutionnel.

A – La consécration de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme

Le Titre V de la Constitution de 1958 issu des travaux des constituants établit une véritable charte de la rationalisation ministérielle du parlementarisme tant les prérogatives qu'il confère au gouvernement dans ses rapports avec le Parlement étaient nombreuses et variées (1), une rationalisation gouvernementale du parlementarisme en rupture avec la rationalisation camérale du régime précédent (2).

1 – Le Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958, véritable charte de la rationalisation ministérielle¹⁸⁸⁷

L'écriture du Titre V de la nouvelle Constitution, a reposé sur deux idées principales, partagées par ses principaux auteurs, Michel Debré et les ministres d'État : Donner au gouvernement les moyens de faire adopter au Parlement dans des délais raisonnables et sans qu'ils soient dénaturés (a), ses projets de loi ; Empêcher que la responsabilité du gouvernement puisse être constamment mise en cause en dehors des procédures constitutionnelles prévues à cet effet (b).

a – Des prérogatives gouvernementales importantes dans la procédure législative

Le Titre V de la Constitution a été avant tout l'œuvre du Comité interministériel. Son contenu fut relativement peu modifié par le gouvernement après l'examen du projet par le Comité consultatif constitutionnel¹⁸⁸⁸ et par le Conseil d'État¹⁸⁸⁹. Les dispositions

¹⁸⁸⁷ Il convient bien évidemment d'ajouter à cette charte les dispositions inscrites à l'article 28 de la Constitution qui prévoient que le Parlement se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires, la première du premier mardi d'octobre au troisième vendredi de décembre et la deuxième à partir du dernier mardi d'avril et ne pouvant excéder trois mois. Elles résultent aussi bien des préconisations de Michel Debré depuis 1941 (voir *supra*) que des choix retenus dans le projet de révision Pflimlin (voir *supra*). En outre, la limitation de la durée des sessions ordinaires du Parlement était déjà l'objet de propositions des partisans de la réforme parlementaire dans la décennie 1890, voir *supra*.

¹⁸⁸⁸ R. Ghevontian, « Le Comité consultatif constitutionnel dans l'écriture de la Constitution », in *L'écriture de la Constitution de 1958, op. cit.*, p. 806-807

¹⁸⁸⁹ E. Burin Des Roziers, « Rôle du Conseil d'État dans l'écriture de la Constitution », in *L'écriture de la Constitution de 1958, op. cit.*, p. 811 et s.

retenues dans ce Titre V furent le résultat combiné des réflexions constitutionnelles de Michel Debré depuis 1943 et du révisionnisme de la fin de la IV^e République directement porté au sein du Comité interministériel par les ministres d'État Guy Mollet et Pierre Pflimlin. Il y a bien « deux sources de la rationalisation de 1958 »¹⁸⁹⁰ et des « innovations du titre V »¹⁸⁹¹. Elles correspondaient d'ailleurs à deux approches d'origine différente. Pour Michel Debré, la réflexion sur la nécessité de la mise en place d'un véritable parlementarisme gouvernemental était ancienne et approfondie, elle se doublait d'une expérience avant tout parlementaire, acquise au sein d'une assemblée aux pouvoirs initialement réduits¹⁸⁹². Pour les ministres d'État, cette réflexion résultait bien davantage de leurs expériences gouvernementales récentes¹⁸⁹³ et les conduisait à mettre prioritairement l'accent sur les moyens qui permettraient de discipliner une majorité face « à laquelle de laquelle ils ne disposaient [sous la IV^e République] que de l'arme de la question de confiance »¹⁸⁹⁴.

Au-delà de ces deux « sources » immédiates, l'adoption du Titre V de la Constitution de 1958 intégra et consacra plus largement au niveau constitutionnel une grande part du corpus de la rationalisation ministérielle du parlementarisme imaginé depuis la fin du XIX^e siècle, initialement au sein des courants modérés, par le mouvement de la *réforme parlementaire*, puis entre les deux guerres, par les partisans de la réforme de l'État ou par des courants politiques plus avancés, tels le révisionnisme néo-radical et le réformisme de Léon Blum.

Les prérogatives gouvernementales en cause étaient nombreuses : définition d'un domaine règlementaire conséquent du fait de la délimitation du domaine de la loi, constitutionnalisation de la pratique des délégations législatives, limitation des prérogatives financières des parlementaires et organisation spécifique des débats budgétaires, privilèges conférés au pouvoir exécutif dans la discussion des textes de

¹⁸⁹⁰ P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », art. cité, p. 1507.

¹⁸⁹¹ *Ibid.*, p. 1508.

¹⁸⁹² *Ibid.*, p. 1509.

¹⁸⁹³ Le passage de Guy Mollet à Matignon l'a amené à adopter des points de vue que le président de la Commission de la Constitution de la deuxième Assemblée Constituante de 1946 aurait sans doute combattu vigoureusement à l'époque. Quant à Pierre Pflimlin, il n'a pas véritablement été un des acteurs permanents de la réflexion constitutionnelle du MRP sous la IV^e République, à l'inverse de Paul Coste-Fleuret ou de Robert Lecourt.

¹⁸⁹⁴ P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », art. cité, p. 1509.

loi : pour fixer l'ordre du jour des débats législatifs, pour faire discuter prioritairement en séance public ses propres projets, pour éviter qu'ils soient dénaturés grâce au droit d'amendement gouvernemental et à la technique du vote bloqué. Toutes ces prérogatives furent directement inscrites dans la Constitution et non dans les règlements des assemblées.

Le système résultant des dispositions des articles 34, 37, 38 et 41 de la Constitution du 4 octobre 1958 a considérablement renforcé les prérogatives gouvernementales en définissant un véritable pouvoir réglementaire et en constitutionnalisant la pratique des délégations législatives. Révolution juridique profonde, la délimitation du domaine de la loi et l'autonomisation du domaine réglementaire inscrites aux articles 34 et 37 renvoyaient partiellement aux réflexions de Michel Debré depuis 1943¹⁸⁹⁵ comme à celles de Guy Mollet¹⁸⁹⁶ ou des chefs de file du MRP¹⁸⁹⁷ à la fin de la IV^e République. La constitutionnalisation des délégations législatives induites dans les propositions de Michel Debré, demandées expressément dans la note Chandernagor/Solal-Céliney et dans le projet Pflimlin fut concrétisé dans l'article 38. Ce système trouvait, également, une partie de ses origines dans la pratique de la IV^e République, notamment à travers la définition d'un domaine réglementaire « par nature » dans la loi Marie du 17 août 1948, le retour concomitant à pratique des lois d'habilitation donnant au gouvernement des pouvoirs spéciaux, l'avis du Conseil d'État du 6 février 1953 et le retour de la technique des lois-cadres en 1956.

Attribuant au Premier ministre l'initiative des lois, conjointement avec les parlementaires, l'article 39 du nouveau texte constitutionnel venait consacrer également « un usage de la IV^e République »¹⁸⁹⁸ en prévoyant que les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres ». Cet usage résultait directement du règlement

¹⁸⁹⁵ En 1943, Michel Debré avait souhaité fixer un domaine exclusif de la loi, mais sa réflexion restait floue concernant toutes les autres matières ne relevant pas de ce domaine réservé. Le gouvernement pourrait intervenir sur ces matières, mais le Parlement conserverait son pouvoir de contrôle et même le droit de continuer à légiférer sur les matières en cause. Il était loin, initialement, de défendre le principe d'une délimitation du domaine réglementaire.

¹⁸⁹⁶ Voir *supra*.

¹⁸⁹⁷ En particulier de Robert Lecourt qui, en 1955, avait suggéré de mieux délimiter les compétences législatives et réglementaires, voir D. Maus, « De la IV^e à la V^e République : ruptures et continuités » in *Études sur la Constitution de la V^e République*, Editions STH, 1990, p. 491.

¹⁸⁹⁸ M. Combarrous, « Article 39 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, (dir.) F. Luchaire, G. Connac, X. Prétot, 3^e éd., Economica 2009, p. 988.

intérieur des travaux du gouvernement du 3 février 1947¹⁸⁹⁹. L'article 39 consacrait également dans la Constitution « la fonction législative du Conseil du Conseil d'État », véritable « aboutissement d'un processus d'ampleur qui s'[était] amorcé dès les débuts des années 1950 à travers [des] avis [du Conseil] légitimant un élargissement de ses compétences consultatives en matière législative »¹⁹⁰⁰. Ces dispositions répondaient aux propositions formulées par Michel Debré dès 1941, mais encore, plus lointainement à plusieurs préconisations des tenants de la réforme parlementaire à la fin du XIX^e siècle ou entre les deux guerres, avec Joseph Barthélemy. Cette novation renforçait le poids de l'appareil gouvernemental dans l'élaboration de la loi.

La limitation des prérogatives financières des parlementaires inscrites à l'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958 résultait d'une vieille idée du réformisme constitutionnel depuis le projet de révision des Lois constitutionnelles de 1875 déposé par Gambetta en 1882, prolongé par les propositions de Charles Benoist, d'André Tardieu, mais aussi du révisionnisme néo-radical de l'entre-deux-guerres. Cette idée avait inspiré de nombreuses initiatives règlementaires à la Chambre des députés depuis le début du siècle. Après le refus des constituants de 1946 de limiter véritablement l'initiative budgétaire des députés, la pratique y avait, cependant, partiellement pourvu à travers la loi des maxims du 31 décembre 1948, le décret du 19 juin 1956 ou l'article 1^{er} de la loi du 13 décembre 1957. Depuis 1948, Michel Debré défendait cette limitation. Et surtout, son principe avait déjà été validé dans le texte de révision adopté le 21 mars 1958 sur la base du projet Gaillard. Afin de répondre à « la demande formulée avec vigueur par Paul Reynaud devant le comité consultatif constitutionnel », les dispositions de l'article 40 de la nouvelle Constitution évoluèrent par rapport au texte adopté en mars 1958, principalement en substituant à la notion d'« aggravation des charges publiques » celle de « la création ou l'aggravation d'une charge publique », afin d'« empêcher les propositions de dépenses compensées »¹⁹⁰¹.

Prérogative gouvernementale majeure, la règle de la discussion des projets de loi, devant la première assemblée saisie, à partir du texte présenté par le gouvernement, inscrite à l'article 42 de la Constitution du 4 octobre 1958 résultait aussi bien des

¹⁸⁹⁹ Sur l'importance du règlement intérieur des travaux du gouvernement du 3 février 1947 voir *supra*.

¹⁹⁰⁰ L-A. Bouvier, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, *op. cit.*, p. 63.

¹⁹⁰¹ J. Laporte, « La procédure législative » in *L'écriture de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 356.

préconisations défendues par Michel Debré depuis 1951 que des propositions de la note Solal-Céligny/Chandernagor de 1956. Elle venait sanctifier les premières prérogatives données au gouvernement en la matière par la réforme du Règlement de la Chambre des députés du 22 janvier 1935, permettant au gouvernement de demander, par priorité, l'examen de son projet de loi en séance publique.

La limitation du nombre des commissions permanentes, à défaut d'obtenir leur suppression, et la priorité donnée à la création de commissions spéciales constituaient aussi une vieille revendication du révisionnisme constitutionnel et du réformisme réglementaire de la III^e République, défendus en leur temps par André Tardieu et par le Comité Bardoux, que par Léon Blum. Michel Debré l'avait reprise dès les années 1940. Approuvée par les ministres d'État, contestée sans succès par le comité consultatif constitutionnel opposé à la limitation du nombre des commissions permanentes, cette réforme se concrétisa à travers les dispositions de l'article 43 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Les dispositions inscrites à l'article 44 donnant expressément au gouvernement le droit d'amendement, comme pour les parlementaires, répondaient à une demande souvent réitérée depuis plusieurs décennies. La Constitution de 1958 hérita aussi de la pratique de la IV^e République la disposition dite du vote bloqué, permettant au gouvernement de demander, à tout moment, un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements qu'il propose ou qu'il accepte. Aussi, ces deux dispositions, complétées par la possibilité donnée de s'opposer à l'examen des amendements n'ayant pas été préalablement discutés en commission, furent-elles validées rapidement par le Comité interministériel, sans que le Comité consultatif constitutionnel obtienne par la suite de revenir dessus.

En permettant au Premier ministre de convoquer une commission mixte paritaire en cas de désaccord persistant entre les deux assemblées après deux lectures d'un texte de loi, l'article 45 donnait au gouvernement les moyens de surmonter l'enlisement dont ses projets de loi avaient été si souvent l'objet par le passé. En outre, il venait, pour la première fois dans l'histoire du parlementarisme républicain placer le recours à une procédure d'urgence pour l'examen d'un texte entièrement entre les mains du gouvernement. Ce dernier se voyait, en outre, conférer la possibilité d'écarter les amendements lors de la discussion du texte élaboré par la commission mixte paritaire,

lui permettait de préserver l'économie du texte. Enfin, le gouvernement pouvait décider de donner le dernier mot à l'Assemblée et, par conséquent, à sa majorité législative. Ce dispositif de l'article 45, si favorable au gouvernement, était directement inspiré des propositions faites par Michel Debré dans son projet de révision constitutionnelle du 18 juin 1948. Il renvoyait aussi à des préoccupations déjà exprimées entre les deux guerres sur la nécessité de donner au gouvernement les moyens de surmonter le blocage de l'examen d'un texte au Parlement. En juin 1934, la commission de la réforme de l'État avait, ainsi, adopté le principe d'un mécanisme permettant au gouvernement d'arbitrer les points litigieux par le biais de décrets-lois lorsque les assemblées n'étaient pas parvenues à se mettre d'accord sur une proposition après deux lectures successives.

Les dispositions relatives aux Lois de Finances de l'article 47 de la Constitution de 1958 trouvaient elles aussi des racines anciennes dans des propositions défendues par des tenants de la *réforme parlementaire*, tels Th Ferneuil et Georges Picot réclamant dès la fin du XIX^e siècle que des délais soient fixés par l'examen du budget, puis par le Comité Bardoux en 1936. Pour sa part, Michel Debré avait aussi demandé depuis 1944 l'adoption de telles mesures. Les dispositions initialement retenues par le Comité interministériel furent largement amendées¹⁹⁰² par le Comité consultatif constitutionnel dont le président Paul Reynaud, ancien ministre des Finances de la III^e et de la IV^e République, était aussi, alors, le président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Dès 1894, un des partisans de la réforme parlementaire, André Lebon avait réclamé la possibilité pour le gouvernement d'intervenir dans la fixation de l'ordre du jour. Léon Blum dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale*, les néo-radicaux de l'entre-deux-guerres avaient défendu la même idée. Dans la droite ligne des propositions de Michel Debré dans son projet de révision constitutionnelle du 18 juin 1948 et de la note Solal-Céligny/Chandernagor en la matière, l'article 48 adopté par les constituants, fixa le principe que l'ordre du jour comporterait, par priorité, et dans l'ordre qu'il a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. Sur la suggestion de François Luchaire,

¹⁹⁰² Voir *ibid.*, p. 375 et s.

représentant de Louis Jacquinot dans les travaux du groupe d'experts, l'article 48 reprit le principe qu'une séance par semaine dans les assemblées serait réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Absente des premiers projets du groupe des experts, la disposition permettant au gouvernement d'obtenir, en engageant sa responsabilité sur un texte, son adoption sans vote, et même sans qu'il soit obligatoirement discuté, sauf en cas d'adoption d'une motion de censure inscrite à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958, fut introduite dans les projets gouvernementaux, à l'issue du Conseil de Cabinet des 23/25 et 27 juillet. Elle le fut à l'initiative de Pierre Pflimlin¹⁹⁰³, avec le soutien des autres ministres d'État, dont Guy Mollet¹⁹⁰⁴, malgré le scepticisme du général de Gaulle sur l'efficacité de ces mécanismes de rationalisation en cas de désaccord profond entre le gouvernement et l'Assemblée¹⁹⁰⁵. Le président du Comité consultatif constitutionnel, Paul Reynaud, devait s'élever contre cette disposition¹⁹⁰⁶, comme il l'avait d'ailleurs fait au début de l'année à l'occasion des débats sur le projet de loi Gaillard, mais le projet constitutionnel ne fut pas modifié sur ce point après son examen par le Comité consultatif constitutionnel. Les conditions de l'élaboration du projet de nouvelle Constitution et l'absence d'Assemblée Constituante permirent, ainsi, à Pierre Pflimlin d'obtenir l'adoption du dispositif proposé par les républicains populaires sans succès à la Commission du Suffrage universel au début de 1957 et dans l'hémicycle en février-mars 1958. Au passage, on abandonna les aménagements pourtant retenus dans le projet Gaillard en janvier 1958 destinés à accorder des « garanties à l'opposition »¹⁹⁰⁷, en imposant que le texte en cause soit discuté dans l'hémicycle, tous les votes étant

¹⁹⁰³ P. Pflimlin, *Mémoires d'un Européen, de la IV^e à la V^e République*, Fayard, 1991, p. 153.

¹⁹⁰⁴ « Une réforme notamment paraissait essentielle [à Guy Mollet], avec le système alors en vigueur, c'était au gouvernement qu'il appartenait, en engageant sa responsabilité à l'issue d'un débat d'interpellation ou pour l'adoption d'un texte, de faire la preuve qu'il disposait encore d'une majorité ; ainsi les abstentions étaient-elles comptées contre lui. Il faut faire cesser cette hypocrisie, disait-il, et renverser la charge de la preuve. C'est l'Assemblée qui devrait démontrer qu'il existe une majorité pour renverser le gouvernement. Sur une déclaration politique, cela va de soi ; mais il faut aller plus loin et étendre cette procédure au vote des lois, si l'on ne veut pas que se perpétue cette autre hypocrisie si souvent constatée : on ne renverse pas le gouvernement, mais en faisant échec à ses projets législatifs, on le met dans l'impossibilité de gouverner ». A. Chandernagor, *La Liberté en héritage*, *op. cit.*, p. 137-138. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. V, *op. cit.*, p. 35.

¹⁹⁰⁵ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 304.

¹⁹⁰⁶ *Ibid.*, p. 303 et 494.

¹⁹⁰⁷ Voir l'exposé des motifs du projet Gaillard, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 217.

réservés. Au cours de la préparation et de la discussion du projet constitutionnel, Michel Debré manifesta à plusieurs reprises ses réticences contre ce dispositif du futur article 49, alinéa 3¹⁹⁰⁸. Devant le Comité consultatif constitutionnel, le Garde des Sceaux reconnut que le paragraphe 3 ne devrait pas devenir « le droit commun » et que sa mise en œuvre « répétée chaque mois et plusieurs années serait la destruction non seulement du système mais de l'autorité gouvernementale »¹⁹⁰⁹. Mais il suggéra que ce paragraphe 3 soit examiné en tenant compte de « l'ensemble du texte constitutionnel » et considéré « comme un dernier verrou, alors que, par ailleurs, bien des procédures ont été envisagées pour éviter le conflit »¹⁹¹⁰ entre le gouvernement et les assemblées¹⁹¹¹.

b – Des dispositions constitutionnelles protectrices pour le gouvernement dans la mise en jeu de la responsabilité ministérielle

Constitution d'un régime parlementaire, le texte du 4 octobre 1958 prévoit que la responsabilité gouvernementale peut être engagée à l'initiative du gouvernement ou des députés, en reprenant plusieurs des réformes proposées à la fin de la IV^e République concernant les modalités de vote intervenant à cette occasion. Dans son intervention devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, Michel Debré en avait rappelé la motivation : « Parce qu'en France la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi

¹⁹⁰⁸ Dans une lettre du 11 août 1958 adressée au Président du Conseil de la République, François Goguel relève, en effet, que « Michel Debré espère obtenir du Gouvernement l'abandon du mécanisme (suggéré par M. Pflimlin) » (*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 709) au profit d'un autre « système du vote de confiance annuel » (Lettre du 11 août 1958, de Michel Debré à Guy Mollet et Pierre Pflimlin, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 699), voir *infra*.

¹⁹⁰⁹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 505.

¹⁹¹⁰ *Ibid.*, p. 505.

¹⁹¹¹ Michel Debré reviendra sur cette question de l'article 49, alinéa 3 dans ses Mémoires : « Qu'un texte soit adopté, parce que la motion de censure déposée à l'occasion du débat n'est pas adoptée, passe encore. Mais qu'il soit également adopté sans vote du fait qu'aucune motion de censure n'a été déposée, voilà qui heurte mon sens du parlementarisme. Cependant, je reconnais qu'on ne peut éviter cette conséquence du système. L'idée Pflimlin, soutenue par Guy Mollet, Pinay, Jacquinet, a sa logique. Je m'y rallie donc ainsi que le Général, plutôt amusé, mais persuadé que la nouvelle réglementation imposera au gouvernement de prendre ses responsabilités et interdira qu'une coalition négative puisse faire obstacle à la politique décidée en Conseil des Ministres » : M. Debré, *Trois républiques pour une France. Mémoires*, t. II, 1946-1958, *op. cit.*, p. 380.

électorale, il faut qu'elle résulte au moins en partie de la réglementation constitutionnelle, et voilà qui donne au projet son explication décisive et sa justification historique. Si nous voulons que le futur régime parlementaire de la démocratie française ne connaisse qu'un seul gouvernement par législature, il n'est pas possible d'agir autrement »¹⁹¹². Il convient aussi de souligner qu'à cette date, à la fin du mois d'août 1958, le mode de scrutin pour les futures élections législatives n'a pas encore été choisi¹⁹¹³.

Le texte de l'article 49 alinéa 1^{er}, adopté par les constituants a fixé les modalités de l'engagement de la responsabilité du gouvernement, à son initiative, devant l'Assemblée nationale sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. Bien que le terme de question de confiance ne soit pas expressément mentionné dans les dispositions de la nouvelle Constitution¹⁹¹⁴, ces dispositions reprenaient la pratique inaugurée par Casimir Périer en 1831. L'exposé des motifs de l'avant-projet de Constitution envoyé au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet en détaillant le dispositif proposé dans le futur article 49, alinéa 1^{er}, faisait d'ailleurs référence à la notion de « vote de confiance » que le gouvernement pouvait « demander »¹⁹¹⁵. À l'instar de la question de confiance inscrite à l'article 49 de la Constitution du 27 septembre 1946, la faculté pour le Premier ministre d'engager sa responsabilité était subordonnée dans l'article 49 du nouveau texte constitutionnel à une délibération préalable du conseil des ministres. Tenant compte de la pratique de la IV^e République, la Constitution de 1958 ne prévoyait pas de majorité requise pour le rejet du programme ou de la déclaration de politique générale du gouvernement, le vote étant acquis à la majorité simple des suffrages exprimés¹⁹¹⁶.

¹⁹¹² *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. III, *op. cit.*, p. 255.

¹⁹¹³ « Dans l'analyse de la Constitution, il ne faudra donc jamais oublier que l'ensemble du texte aura été rédigé dans l'ignorance du mode de scrutin qui sera finalement choisi » : O. Rudelle, « Le rôle du général de Gaulle et de Michel Debré », in *L'écriture de la Constitution*, *op. cit.*, p. 719. Sur les positions défendues alors par les différents membres du gouvernement, voir *ibid.*, p. 719-720.

¹⁹¹⁴ Le terme de « question de confiance » figurait à l'article 42 de l'avant-projet de Constitution du 15 juillet 1958, dit « Projet de la Celle-Saint-Cloud », voir *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 436.

¹⁹¹⁵ *Ibid.*, t. I, p. 520.

¹⁹¹⁶ La question de l'utilisation de l'article 49 alinéa 1^{er} à l'occasion de l'entre en fonction du gouvernement sera traitée à part *infra*.

Conformément aux canons de la rationalisation du parlementarisme, les constituants de 1958 ont bien évidemment prévu que la mise en cause de la responsabilité ministérielle à l'initiative des députés eux-mêmes ne pourrait intervenir que dans le respect de conditions formelles, à travers le vote exprès d'une motion de censure. En mars 1958, l'Assemblée nationale avait écarté le dispositif relatif à la motion de censure inscrit dans le projet Gaillard, proposé par les républicains populaires et inspiré de la motion de défiance de la Loi Fondamentale allemande. Cette proposition ne revint pas en discussion à l'été 1958. En pratique, renvoyant directement à une rationalisation camérale du parlementarisme, elle aurait permis aux députés d'imposer au chef de l'État le choix du nouveau Premier ministre après l'adoption d'une motion de censure, contrairement à l'esprit du nouveau texte constitutionnel réservant cette prérogative au président de la République.

Le texte adopté le 21 mars 1958, à l'issue de la discussion du projet Gaillard, entendait fixer deux conditions à la recevabilité de la motion de censure prévue à l'article 50 de la Constitution de 1946 : un nombre de signataires au moins égal à l'effectif minimum des groupes politiques à l'Assemblée nationale¹⁹¹⁷ et l'énoncé d'un programme de gouvernement. Seul le premier critère, celui d'un nombre de signataires minimum requis fut repris à l'article 49, alinéa 2 de la Constitution du 4 octobre 1958. Il avait été proposé depuis la fin du XIX^e siècle par les tenants de la réforme parlementaire tels Th Ferneuil, Jules Simon et Georges Picot, comme plus récemment dans les propositions de loi Bailliencourt, Arrighi et Edgar Faure¹⁹¹⁸. Michel Debré avait lui-même évoqué cette obligation en 1943. À l'instar des propositions Bailliencourt (deux cents signatures), Arrighi (un quart des députés), Michel Debré aurait souhaité que le nombre de signatures exigible pour le dépôt d'une motion de censure soit fixée à un cinquième des membres de l'Assemblée, En définitive, avec le seuil d'un dixième au moins des membres de l'Assemblée pour pouvoir déposer une motion de censure, on se rapprocha du nombre proposé par la proposition Edgar Faure (cinquante députés). La seconde condition fixée par le vote du 21 mars 1958, celle de

¹⁹¹⁷ La résolution du 6 décembre 1957 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale avait fixé à vingt-huit le nombre de députés exigé pour la création d'un groupe politique à partir de la session 1958-1959, voir *supra*.

¹⁹¹⁸ Voir *supra*.

la présentation d'un programme de gouvernement dans le texte de la motion de censure¹⁹¹⁹, fut au contraire abandonnée. En pratique, elle aurait abouti à lier les mains du chef de l'État.

Dans la continuité du projet Gaillard et du texte adopté le 21 mars 1958, qui interdisait l'abstention, les dispositions de l'article 49, alinéa 2 prévoyait que seuls seraient recensés les votes favorables à la motion de censure, cette dernière ne pouvant être adoptée, comme dans la Constitution de 1946, qu'à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. En outre, les nouvelles dispositions constitutionnelles faisaient passer de vingt-quatre à quarante-huit heures le délai dans lequel le vote de cette motion devait intervenir après son dépôt. Combiné à l'impossibilité pour un député d'être signataire de plus de trois motions de censure¹⁹²⁰ au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une motion de censure au cours d'une même session extraordinaire, l'ensemble de ces dispositions s'avérait extrêmement protecteur pour le gouvernement.

2 – Des prérogatives gouvernementales importantes de rationalisation du parlementarisme sans « légitimation initiale [...] du pouvoir exécutif »¹⁹²¹ par l'Assemblée nationale.

En soulignant dans son exposé de motif que « le nouveau système proposé pourrait amener le Parlement à envisager le rétablissement de la majorité absolue pour l'investiture »¹⁹²², le projet Gaillard établissait un lien direct entre l'attribution au gouvernement de prérogatives renforcées dans ses rapports avec les assemblées et la légitimité conférée par la procédure de l'investiture votée par les députés. C'était bien la logique inhérente aux projets révisionnistes de la fin de la IV^e République, comme à celle de la rationalisation camérale du parlementarisme depuis ses origines.

¹⁹¹⁹ En pratique, cependant, rien n'empêche les auteurs de la motion de censure d'y faire figurer un programme de gouvernement.

¹⁹²⁰ Michel Debré aurait souhaité limiter cette possibilité à une seule motion de censure par session ordinaire.

¹⁹²¹ A. Le Divellec, « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la "cage d'acier" du présidentielisme » in *Les 60 ans de la Constitution 1958-2018*, D. Chagnollaud de Sabouret et B. Montay (dir.), Dalloz, 2018, p. 75.

¹⁹²² Reproduit dans *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*, t. I, *op. cit.*, p. 217.

L'attribution au gouvernement de prérogatives renforcées dans le travail des assemblées constituait le corolaire naturel de la légitimité conférée au gouvernement et à son chef par l'investiture parlementaire.

L'étendue inédite des prérogatives données au gouvernement à travers le Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958 pose ainsi la question de l'intervention de l'Assemblée nationale, en particulier au moment de la désignation du gouvernement, afin de légitimer l'attribution à ce dernier de ce nouvel arsenal de la rationalisation ministérielle. Le Comité interministériel a abordé cette question en deux temps : D'abord en écartant le système proposé par Michel Debré qui prévoyait une déclaration annuelle du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur son programme, déclaration pouvant être suivie le cas échéant d'un vote (a) ; Ensuite, en retenant un dispositif constitutionnel assez proche, en apparence, de la pratique de la III^e République, quant à l'intervention de l'Assemblée nationale dans le processus d'entrée en fonction du gouvernement (b).

a – Le rejet des propositions de Michel Debré liant approbation parlementaire initiale du programme gouvernemental et mise en œuvre des instruments de la rationalisation ministérielle

Dans l'esprit de Michel Debré, promoteur d'un parlementarisme gouvernemental puissant, il importait à la fois que le gouvernement bénéficie de prérogatives importantes pour guider les travaux parlementaires, mais aussi que le Parlement lui exprime expressément et régulièrement son soutien. Par conséquent, aussi bien au sein du groupe des experts qu'au Comité interministériel, le Garde des Sceaux a-t-il défendu à plusieurs reprises le principe d'une déclaration annuelle du gouvernement, pouvant donner lieu le cas échéant à un débat, voire à un vote, sur le programme d'action du ministère (i). Le soutien ainsi manifesté par les députés au programme d'action gouvernemental semblait devoir justifier, aux yeux de Michel Debré, d'attribuer au gouvernement des moyens spécifiques pour mettre en œuvre ce programme, en particulier la prérogative de pouvoir prendre, en dehors des sessions parlementaires, des dispositions générales qui, le cas échéant, abrogent, modifient ou

remplacer des textes législatifs en vigueur (ii). La présentation concomitante par le Garde des Sceaux de ces deux dispositifs, puis leur rejet conjoint par le Comité interministériel, souligne, à notre sens, la cohérence du lien que l'on peut établir entre eux.

i – Le dispositif proposé d'une déclaration annuelle du gouvernement devant le Parlement

Au cours de sa séance du 27 juin 1958, le groupe des experts fut amené à étudier une proposition du Garde des Sceaux aux termes de laquelle : « À l'ouverture de la session ordinaire, le Gouvernement dresse le bilan de son action passée et le programme de son action future. Il peut alors être renversé par une motion de censure votée à la majorité relative. Pendant le cours des sessions, le Gouvernement peut également être renversé par une motion de censure mais celle-ci ne peut être adoptée qu'à une majorité qualifiée [majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale], le vote n'intervenant qu'après un délai de huit jours »¹⁹²³. Ce dispositif reprenait une partie des propositions de Michel Debré dans les années 1940.

Dans le dispositif proposé par Michel Debré, l'initiative d'un vote parlementaire ne reviendrait pas au gouvernement mais aux députés eux-mêmes à travers le dépôt, le cas échéant, d'une motion de censure. Le principe de la présomption de confiance en faveur du gouvernement, établi dès sa désignation par le Président de la République n'est pas ici remis en cause et l'entrée en fonction du gouvernement ne réclame pas un vote des députés validant le choix présidentiel pour qu'elle devienne effective. Cependant, la distinction établie par Michel Debré lui-même entre la motion de censure pouvant être déposée à l'occasion de ce débat annuel et adoptée par une simple majorité relative, avec la motion de censure pouvant être déposée le reste du temps et devant être adoptée à la majorité absolue des députés soulève des interrogations sur la nature exacte de ce dispositif. Plusieurs membres du groupe des experts, en particulier de représentants des ministres d'État, tels François Luchaire et André Chandernagor contestèrent d'ailleurs ce dispositif aboutissant, selon eux, « à remplacer une

¹⁹²³ *Ibid.*, t. I, p. 292-293.

investiture donnée pour toute la durée des pouvoirs du Gouvernement, c'est-à-dire une fois pour toute, par une investiture renouvelée chaque année »¹⁹²⁴.

À la séance du 2 juillet du groupe des experts, le Garde des Sceaux reformula sa proposition pour limiter l'obligation d'une déclaration gouvernementale à la seule première session ordinaire du Parlement et pour retirer la mention à une éventuelle « majorité relative ». Aux termes de cette reformulation, la proposition de Michel Debré prévoyait : « Au cours de la première session ordinaire le Gouvernement est tenu de faire une déclaration, celle-ci peut donner lieu à un débat au cours duquel peut être déposée une motion de censure qui est alors mise aux voix sans délai. En dehors du cas prévu à l'article précédent, aucune motion de censure n'est recevable si elle n'est revêtue d'un nombre de signatures au moins égal au cinquième du nombre des membres de l'Assemblée, le vote ne peut avoir lieu que huit jours francs après le dépôt de la motion à moins que le Gouvernement ne demande que ce vote ait lieu à une date plus rapprochée »¹⁹²⁵.

Le 3 juillet, le groupe des experts eut à discuter d'une nouvelle formulation du dispositif en cause, qui revenait au principe d'une déclaration faite annuellement par le gouvernement. Aux termes de cette nouvelle formulation : « Après la déclaration que le Gouvernement est tenu de faire chaque année au cours de la session ordinaire d'octobre, si une motion de censure est déposée avant la fin du débat auquel cette déclaration peut donner lieu, il est procédé à son vote sans délai »¹⁹²⁶. Dans son compte-rendu sur cette réunion du 3 juillet, François Luchaire nota la persistance des critiques à l'égard de la proposition Debré d'une partie des membres du groupe de travail et souligna que « mieux vaudrait (...) un débat d'investiture au cours duquel le Gouvernement annoncerait les grandes lignes de sa politique et les grandes masses de son budget. L'investiture – ou même, si l'on veut, le défaut de censure – vaudrait alors délégation de pouvoir législatif et acceptation du budget pour plusieurs années ou même jusqu'à la fin de la législature. Ainsi, se formerait un contrat entre le Gouvernement et le Parlement. Si, par la suite, le Parlement venait à violer ce contrat en renversant le Gouvernement par une motion de censure, le président de la

¹⁹²⁴ *Ibid.*, t. I, p. 293.

¹⁹²⁵ *Ibid.*, t. I, p. 330.

¹⁹²⁶ *Ibid.*, t. I, p. 351.

République pourrait sanctionner cette violation par la dissolution. C'est le système qui a les préférences de MM. Guy Mollet et Antoine Pinay »¹⁹²⁷.

C'était une nouvelle version du dispositif qui fut soumise au Comité interministériel du 7 juillet aux termes de laquelle : « Le Gouvernement fait au cours de la session ordinaire d'octobre une déclaration à l'issue de laquelle un débat peut être ouvert. Si une motion de censure est déposée au cours de ce débat, il est procédé au vote dès la fin de celui-ci »¹⁹²⁸. Le Comité interministériel écarta ce dispositif sous la pression des ministres d'État. Il n'apparaissait plus dans l'avant-projet préparé par Michel Debré aux alentours du 10 juillet¹⁹²⁹, ni dans l'avant-projet de Constitution du 15 juillet 1958, dit « Projet de la Celle-Saint-Cloud »¹⁹³⁰. Le dispositif qu'il avait proposé écarté par le Comité interministériel, Michel Debré essaya toutefois, au début du mois d'août, de convaincre à nouveau de son intérêt les ministres d'État¹⁹³¹. Cette fois, la proposition du Garde des Sceaux semblait prévoir l'obligation d'un vote : « Chaque année, au début de la session ordinaire d'octobre, le Gouvernement soumet au Parlement son programme et le projet de budget de l'État. Le désaccord du Parlement entraîne la démission du ministère »¹⁹³². Il n'est plus question du dépôt éventuel d'une motion de censure¹⁹³³. Les ministres d'État, pas plus que le général de Gaulle¹⁹³⁴ ne furent convaincus par cette nouvelle proposition du Garde des Sceaux¹⁹³⁵. Une dernière fois, Michel Debré tenta d'y revenir au moment de l'examen du projet constitutionnel devant le Comité consultatif constitutionnel, en manifestant son soutien à un amendement présenté par le gaulliste Raymond Triboulet¹⁹³⁶ qui disposait que le gouvernement engage sa responsabilité « en demandant l'approbation du budget et de

¹⁹²⁷ *Ibid.*, t. I, p. 342.

¹⁹²⁸ *Ibid.*, t. I, p. 361.

¹⁹²⁹ *Ibid.*, t. I, p. 415 et s.

¹⁹³⁰ *Ibid.*, t. I, p. 429 et s.

¹⁹³¹ Lettre du 11 août 1958 de Michel Debré à Guy Mollet et Pierre Pflimlin, voir *ibid.*, t. II, p. 699-701.

¹⁹³² *Ibid.*, t. II, p. 700.

¹⁹³³ Dans une note adressée au président du Conseil de la République, Gaston Monnerville, le 11 août, après un déjeuner avec Michel Debré, François Goguel indiqua que ce dernier espérait « obtenir le principe d'un vote de confiance annuel et obligatoire, sur le budget et les impôts, qui aurait l'avantage d'exclure l'éventualité d'un budget et d'impôts fixés par ordonnance, parce que le Parlement n'aurait pas statué », *ibid.*, t. II, p. 709.

¹⁹³⁴ Voir M. Debré, *Trois républiques pour une France. Mémoires*, t. II, *op. cit.*, p. 381 : « Ma proposition paraît trop ambitieuse aux ministres et, semble-t-il gêne le Général par ce rendez-vous annuel extérieur au Président de la République ».

¹⁹³⁵ Voir J.-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, *op. cit.*, p. 236-238.

¹⁹³⁶ Probablement à l'instigation de Michel Debré.

sa politique générale »¹⁹³⁷ au cours de la session d'octobre. Mais cet amendement fut combattu avec succès par Paul Coste-Floret et le projet gouvernemental défendu activement par un autre député républicain populaire, Pierre-Henri Teitgen fut approuvé par le Comité consultatif.

ii – Le système de « l'alternat »¹⁹³⁸

Dans le dispositif préfigurant le Titre V de la Constitution de 1958 préconisé par Michel Debré au travers du projet d'articles relatifs au Gouvernement soumis au Conseil interministériel du 7 juillet¹⁹³⁹, l'attribution au gouvernement de prérogatives importantes, la maîtrise de l'ordre du jour, l'examen en séance publique du projet de loi gouvernemental, la procédure du vote bloqué, semblaient directement découler de la présomption de confiance bénéficiant au gouvernement, confortée par la déclaration annuelle qu'il fait au cours de la session ordinaire d'octobre¹⁹⁴⁰. À ce stade de l'élaboration du projet constitutionnel, ces prérogatives gouvernementales n'étaient déjà plus en débat entre les membres du groupe de travail. Par contre, le dispositif des « compétences concurrentes »¹⁹⁴¹ ou de « l'alternat »¹⁹⁴² préconisé par Michel Debré permettant au gouvernement d'intervenir en dehors des sessions parlementaires, dans le champ même des prérogatives du législateur, était encore au cœur de la discussion au sein du groupe des experts.

L'article 15 du projet d'articles relatifs au Gouvernement soumis au Conseil interministériel du 7 juillet prévoyait que : « Lorsque le Parlement ne siège pas et sous réserve des dispositions de l'article ci-dessus, des ordonnances rendues en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État peuvent prendre des dispositions de portée générale qui, le cas échéant, abrogent, modifient ou remplacent des textes législatifs en

¹⁹³⁷ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*, t. II, *op. cit.*, p. 495.

¹⁹³⁸ J. Foyer, *Sur les chemins du droit avec le Général. Mémoires de ma vie politique (1944-1988)*, Fayard, 2006, p. 57.

¹⁹³⁹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution*, t. II, *op. cit.*, p. 360 et s.

¹⁹⁴⁰ Elle est bien prévue à l'article 5 du Titre Le Gouvernement de ce projet d'articles, *ibid.*, t. II, p. 361.

¹⁹⁴¹ Note Solal-Céligny relative à la séparation des pouvoirs et à la fonction législative (vers le 2 juillet 1958), *ibid.*, t. II, p. 334.

¹⁹⁴² J. Foyer, *Sur les chemins du droit avec le Général, Mémoires de ma vie politique (1944-1988)*, *op. cit.*, p. 57.

vigueur. Ces ordonnances prennent effet par leur publication au Journal officiel. Elles sont déposées sur le bureau des Assemblées au cours de la session qui suit cette publication »¹⁹⁴³. Afin de pouvoir conduire sa politique, sans qu'il soit nécessaire à cet effet de définir un domaine règlementaire propre¹⁹⁴⁴, le gouvernement pourrait ainsi, en dehors des sessions parlementaires, intervenir directement dans le champ de la loi, « moyennant certaines garanties de procédure »¹⁹⁴⁵. À notre sens, dans l'esprit du Garde des Sceaux, l'attribution d'une prérogative de cette nature et de cette importance ne peut trouver sa légitimation que dans le soutien exprimé tacitement ou expressément, à travers le rejet d'une motion de censure, au gouvernement par les parlementaires à l'occasion de la déclaration faite par le gouvernement au cours de la session ordinaire d'octobre.

Ce système de l'alternat ou des « compétences concurrentes »¹⁹⁴⁶ qui reprenait largement les réflexions de Michel Debré en 1943¹⁹⁴⁷ dans son texte *Refaire la France*, constituait une des propositions étudiées par le groupe des experts pour délimiter les compétences législatives et règlementaires¹⁹⁴⁸. Le Garde des Sceaux en défendit le principe au cours des réunions des experts du 1^{er} juillet¹⁹⁴⁹, du 2 juillet¹⁹⁵⁰ et du 3 juillet¹⁹⁵¹. Ce système fut écarté par le Comité interministériel, le 7 juillet, au profit

¹⁹⁴³ Il s'agit de l'article 14 qui dispose que « Le Parlement peut seul statuer sur les questions relatives à l'organisation des pouvoirs publics, au statut de la magistrature, à l'état et à la sûreté des personnes, à la procédure pénale, à la définition des *infractions* criminelles et aux peines qui leur sont applicables ». *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 365.

¹⁹⁴⁴ À ce stade de l'élaboration du projet constitutionnel, Michel Debré y était opposé, voir J-L. Pezant, « Les dispositions instituant un système de délimitation des compétences législatives et règlementaires », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 515.

¹⁹⁴⁵ Commentaire de Jérôme Solal-Céligny sur le projet d'articles relatif au Gouvernement soumis au Comité interministériel du 7 juillet 1958, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 368.

¹⁹⁴⁶ Note Solal-Céligny relative à la séparation des pouvoirs et à la fonction législative (vers le 2 juillet 1958), *ibid.*, t. II, p. 334.

¹⁹⁴⁷ Voir *supra*.

¹⁹⁴⁸ Sur le cheminement de cette réflexion dans la préparation du projet constitutionnel, et alors que l'adoption du système de délimitation des compétences législatives et règlementaires finalement retenue dans la Constitution du 4 octobre 1958 était loin d'être acquise au début du mois de juin 1958, voir tout particulièrement J-L. Pezant, « Les dispositions instituant un système de délimitation des compétences législatives et règlementaires », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 509 et s.

¹⁹⁴⁹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 326.

¹⁹⁵⁰ *Ibid.*, t. II, p. 328.

¹⁹⁵¹ *Ibid.*, t. II, p. 347. À cette occasion, selon François Luchaire, la « quasi-unanimité » des membres du groupe de travail, « notamment les représentants des ministres d'État » se déclarent défavorables à la solution proposée par le Garde des Sceaux.

de la délimitation des domaines de la loi et du règlement, fixé aux articles 34 et 37 de la Constitution du 4 octobre 1958, et d'une procédure de délégation législative expresse inscrite à l'article 38. C'est au même moment que le Comité rejeta, également, le principe d'une déclaration annuelle du gouvernement pendant la session ordinaire d'octobre.

À une autre occasion au moins, lors de l'examen par le Comité consultatif constitutionnel du dispositif préfigurant l'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958, Michel Debré lia l'hypothèse d'une déclaration annuelle du gouvernement et les moyens donnés à ce dernier.

Dans cette discussion sur le futur article 49, alinéa 3, en se référant à l'amendement Triboulet, qui reprenait l'idée d'un « vote de confiance annuel »¹⁹⁵², Michel Debré considéra que « s'il y a (avait) approbation du programme du gouvernement, on [pourrait...] lier le jeu du paragraphe 3 de l'article [49] au texte qui a fait l'objet d'un vote favorable dans le programme »¹⁹⁵³ gouvernemental. Pour le Garde des Sceaux, il ne serait « pas concevable que l'on détruise ce qui a [vait] été approuvé, en principe, par le programme annuel »¹⁹⁵⁴. Le recours à l'article 49, alinéa 3, sur lequel Michel Debré restait sceptique sur le fond, devenait l'outil de défense du programme gouvernemental validé annuellement par l'Assemblée.

b – Les ambiguïtés du dispositif retenu

Dès les premières réunions du Comité interministériel, il avait été clair que, conformément aux idées constitutionnelles du général de Gaulle, la nomination du gouvernement procéderait du chef de l'État, rompant ainsi avec la pratique de l'investiture de la IV^e République. La question du rôle joué par le Parlement au moment de la naissance du gouvernement resta longtemps beaucoup plus « incertaine »¹⁹⁵⁵. Les projets élaborés jusqu'à la mi-juillet combinèrent le système de déclaration annuelle

¹⁹⁵² *Ibid.*, t. II, p. 505.

¹⁹⁵³ *Ibid.*, t. II, p. 506.

¹⁹⁵⁴ *Ibid.*, t. II, p. 506.

¹⁹⁵⁵ J-C. Colliard, « L'article 49 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires, op. cit.*, p. 1226.

du gouvernement imaginé par Michel Debré avec des dispositions, préfigurant le futur article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui prévoyaient la seule mise en œuvre de la responsabilité ministérielle à l'initiative des parlementaires eux-mêmes par le biais de la motion de censure. Après l'abandon de la proposition Debré et les réunions du Comité interministériel des 16-17-18 juillet, on introduisit dans le projet constitutionnel une disposition relative à l'engagement de sa responsabilité à l'initiative du gouvernement lui-même : « Le Premier ministre peut engager, après délibération en Conseil des Ministres, la responsabilité du Gouvernement en demandant l'approbation de son programme ou d'une déclaration de politique générale ». Cette disposition fut reprise dans l'avant-projet soumis au Conseil de cabinet les 23 et 25 juillet¹⁹⁵⁶ et l'avant-projet, dit « le livre rouge » mis au point le 26 juillet à la suite de la réunion du conseil de cabinet et transmis au Comité consultatif constitutionnel¹⁹⁵⁷.

Ce dispositif préfigurant le futur alinéa 1er de l'article 49, connut deux évolutions principales.

La première porta sur la sémantique et le choix à déterminer entre deux formulations : « le Premier ministre peut engager » et « Le Premier ministre engage » : La première formulation s'imposa jusqu'au Comité interministériel du 19 août, avant que le Comité ne décide de retenir la formulation « Le Premier ministre engage »¹⁹⁵⁸. Le Conseil d'État proposa, le 25 août¹⁹⁵⁹, de revenir à la première formulation. Mais le Comité interministériel maintint la formulation « Le Premier ministre engage »¹⁹⁶⁰ qui figure au premier alinéa de l'article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958. La deuxième évolution est intervenue après la réunion du Comité interministériel du 19 août faisant une distinction entre « programme » et « déclaration de politique générale ». Le texte retenu par le Comité interministériel prévoyait l'engagement de la responsabilité du gouvernement « sur son programme ou éventuellement sur une déclaration politique générale »¹⁹⁶¹.

¹⁹⁵⁶ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 465.

¹⁹⁵⁷ *Ibid.*, t. I, p. 510.

¹⁹⁵⁸ *Ibid.*, t. II, p. 650.

¹⁹⁵⁹ *Ibid.*, t. III, p. 149 et s.

¹⁹⁶⁰ *Ibid.*, t. III, p. 515.

¹⁹⁶¹ *Ibid.*, t. III, p. 650.

Toutefois, à aucune occasion, le projet constitutionnel en cours d'élaboration ne fit référence à une quelconque obligation du gouvernement d'engager sa responsabilité dès son entrée en fonction. « Les questions sont restées implicites et l'équivoque n'a pas été levée ; telle semble d'ailleurs avoir été l'intention du général de Gaulle »¹⁹⁶². Cette intention était « avant tout de donner une plus grande latitude en la matière au chef de l'État et, pour ce faire, les travaux vont s'orienter vers une direction bien précise : parler le moins possible du rôle du Parlement dans la désignation du Gouvernement, à tel point que la Constitution reste pratiquement muette sur ce point – contrairement à celle de la IV^e République qui y consacrait son article 45 – et mettre l'accent sur les limitations à la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, l'habileté étant de faire disparaître le premier problème dans le second »¹⁹⁶³. Quand la question du rôle joué par le Parlement était abordée au moment de la nomination du gouvernement, le général de Gaulle se contentait de renvoyer à la pratique de la III^e République¹⁹⁶⁴ ¹⁹⁶⁵ ou d'éluder la question¹⁹⁶⁶. La référence à la pratique de la III^e République avait pour objet de convaincre les tenants de la tradition républicaine¹⁹⁶⁷

¹⁹⁶² Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 33.

¹⁹⁶³ J-C. Colliard, « L'article 49 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1231.

¹⁹⁶⁴ Le 8 août 1958, devant le comité consultatif constitutionnel, le général de Gaulle indique : le Président de la République « nomme le Premier ministre, comme d'ailleurs il le faisait dans la Constitution de 1875, ce qui évite les formalités d'investiture au Parlement, ce qui n'empêche nullement d'ailleurs la question de confiance, vous l'avez vu implicitement, tout au moins dans le texte », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 300.

¹⁹⁶⁵ Comme son conseiller Raymond Janot : « Cela veut dire que, comme sous la Constitution de 1875, le Gouvernement n'a pas besoin d'investiture ; ça veut dire aussi qu'il devra venir devant l'Assemblée nationale, mais qu'il ne s'y précipitera pas, il n'est pas tenu de venir dans les trois jours. Bien entendu, il ne peut pas rester deux mois sans venir devant l'Assemblée, mais disons que l'interprétation correcte de cet alinéa c'est que le gouvernement est nommé, qu'il travaille dix ou douze jours et qu'il se présente devant l'Assemblée nationale. Voilà l'idée », *ibid.*, t. IV, p. 18.

¹⁹⁶⁶ « Lors de la dernière réunion (du Comité interministériel) précédant l'envoi du texte au Conseil d'État (Guy Mollet) suggér[a] que l'engagement de responsabilité reste facultatif sur une déclaration de politique générale mais devienne obligatoire pour le programme du Gouvernement. "La proposition ne fut pas retenue. Le général de Gaulle objecta qu'« en langage juridique, l'indicatif présent a une valeur impérative ». Et, sur ce ton ironique qu'il aimait prendre, il donna cet exemple : 'le code de la route dit qu'en France la circulation des véhicules se fait à droite. Allez-vous l'interpréter en disant que vous pouvez décider de rouler à gauche si cela vous plait ?' (G. Mollet, *Quinze ans après la Constitution de 1958*, Albin Michel, 1973, p. 123) », C. Bidegaray, C. Emeri, "Le Gouvernement", in *L'écriture de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 223.

¹⁹⁶⁷ Si ces derniers, à l'instar de Guy Mollet, ont validé la suppression de la procédure de l'investiture du gouvernement par l'Assemblée nationale, dispositif emblématique de la doctrine constitutionnelle socialiste depuis des décennies, ils ne pouvaient concevoir que la nomination ne s'accompagne pas d'un vote parlementaire légitimant sa mise en place.

que, « bien qu'aucun engagement n'ait été pris à cet égard, que le texte proposé amène le Gouvernement nouvellement nommé à se présenter devant l'Assemblée »¹⁹⁶⁸.

Ainsi, en définitive, aucune « procédure de confiance initiale »¹⁹⁶⁹ ne fut inscrite dans le texte constitutionnel. L'attribution au gouvernement de la maîtrise de l'arsenal de la rationalisation ministérielle n'était donc pas liée à un vote initial de l'Assemblée nationale, à l'inverse de la logique inhérente aux projets révisionnistes de la fin de la IV^e République. Dans la nouvelle République, le gouvernement devait bénéficier de cet arsenal, parce qu'il était le gouvernement institué par la désignation du président de la République. La nouvelle rationalisation ministérielle du parlementarisme, conçue par les révisionnistes de la IV^e République comme une rationalisation camérale, parce que résultant de l'investiture du gouvernement par l'Assemblée nationale, se transformait en une rationalisation gouvernementale du parlementarisme, dès lors qu'un vote de confiance initial n'était pas expressément imposé au gouvernement désigné par le président de la République.

B – Le renforcement de la rationalisation arbitrale de parlementarisme

C'est principalement à des prérogatives importantes données au président de la République que renvoie la rationalisation arbitrale du parlementarisme inscrite dans la Constitution de 1958 (1), mais aussi, dans une moindre mesure, à un rôle majeur donné à une nouvelle institution, le Conseil constitutionnel (2).

1 – La rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme en 1958

« La transformation du rôle du chef de l'État constitue une des pièces maîtresses du projet de constitution »¹⁹⁷⁰. Les principales dispositions du projet constitutionnel

¹⁹⁶⁸ J-C. Colliard, « L'article 49 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, op. cit., p. 1233.

¹⁹⁶⁹ Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 33.

¹⁹⁷⁰ J-C. Savignac, « Les fonctions du Président de la République », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 168.

relatives à la fonction présidentielle ont été arrêtées au cours du mois de juin au sein du Comité interministériel, lieu le plus propice à rechercher directement un accommodement entre les conceptions du général de Gaulle et celles des ministres d'État. Les premiers travaux du Comité aboutirent à écarter la conception examinée initialement d'un Président de la République considéré comme le chef politique du pouvoir exécutif (a). Un compromis s'établit, ensuite, entre le général de Gaulle et les ministres d'État autour de la notion d'arbitrage, dont l'ambiguïté qui pouvait renvoyer aussi bien à une rationalisation arbitrale du parlementarisme exercée par le Président de la République qu'à la vision plus gaullienne d'un « arbitrage politique »¹⁹⁷¹, un arbitrage actif du chef de l'État (b). En définitive, la rationalisation arbitrale présidentielle inscrite dans la Constitution du 4 octobre 1958 semblait correspondre à l'expression du dualisme classique (c).

a – La mise à l'écart de la conception du Président de la République considéré comme le chef politique du pouvoir exécutif

Saisi d'un avant-projet de texte distribué aux participants¹⁹⁷² à sa première réunion, le 13 juin, le Comité interministériel eût d'abord à débattre de la conception d'un président de la République considéré comme le chef politique du pouvoir exécutif. Dans son article premier, appelé à devenir le futur article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958, cet avant-projet disposait en effet : « Le Président de la République est responsable du maintien de l'indépendance de la Nation et de son territoire. Assisté du Gouvernement, il définit l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assure la continuité. Il prend les initiatives nécessaires pour que les pouvoirs publics puissent remplir leurs missions respectives dans l'intérêt de la Nation et le respect de la présente Constitution »¹⁹⁷³. Ces dispositions auraient pu étayer

¹⁹⁷¹ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁹⁷² G. Mollet, *Quinze ans après la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 69.

¹⁹⁷³ Repris par J-L. Debré, *La Constitution de la V^e République*, Puf, 1975, p. 54 ; *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 251.

constitutionnellement une pratique présidentialisée¹⁹⁷⁴ des institutions, une pratique cumulée avec la détention des instruments de la rationalisation arbitrale. Les autres articles de l'avant-projet présenté le 13 juin prévoyaient, en effet, d'attribuer comme prérogatives à un Président de la République élu par un collège élargi : la nomination du Premier ministre et, sur proposition de ce dernier, des ministres ; la possibilité, sur proposition du Premier ministre, de soumettre au référendum tout projet de loi que le Parlement aurait refusé d'adopter ainsi que toute question fondamentale pour la vie de la Nation, la possibilité, toujours sur proposition du Premier ministre, de pouvoir prononcer à tout moment, la dissolution de l'Assemblée nationale^{1975 1976}

Ce dispositif proposé par l'avant-projet Debré renvoyait clairement aux idées du général de Gaulle sur la fonction présidentielle comme à celles défendues par Michel Debré en 1957-58¹⁹⁷⁷. À Bayeux le 16 juin 1946, puis à Épinal, le 29 septembre 1946, le général de Gaulle avait affirmé sa « volonté de restaurer le pouvoir exécutif et, singulièrement, la fonction du Président de la République [... une restauration] indispensable à la continuité et à l'efficacité de l'action publique »¹⁹⁷⁸. À ses yeux, la mission du chef de l'État, élu par un collège élargi, serait de « servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques ». Il avait aussi précisé les prérogatives afférentes : la désignation du gouvernement, le droit de dissolution ou la possibilité de recourir au référendum¹⁹⁷⁹. Toutefois, par-delà du « schéma dualiste »¹⁹⁸⁰ de Bayeux, le général de Gaulle avait pu indiquer, par la suite, qu'à son sens le président de la République devait être le chef effectif du pouvoir exécutif, comme tel était d'ailleurs le cas, selon lui,

¹⁹⁷⁴ Selon la définition donnée par Philippe Lauvaux : « Caractérisant une pratique et non un modèle institutionnel, [la notion politique du présidentielisme] peut s'adapter à tous les systèmes où le chef de l'État exerce ou a exercé un pouvoir d'orientation politique ». *Destins du présidentielisme, op. cit.*, p. 10.

¹⁹⁷⁵ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 252-253.

¹⁹⁷⁶ Si cette rédaction n'évoque pas de la possibilité pour le chef de l'État de révoquer le Premier ministre, il convient de préciser que le général de Gaulle avait annoté en ce sens un autre projet d'articles préparés par Michel Debré au début juin (Voir J-L. Debré, *La Constitution de la V^e République, op. cit.*, p. 63) avant de défendre lui-même ce point au Comité interministériel du 23 juin (*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 277). Ce qui limitait la possibilité, en l'occurrence, du Premier ministre de s'opposer aux desseins du chef de l'État, notamment sur la mise en œuvre du droit de dissolution ou du référendum.

¹⁹⁷⁷ Voir *supra*.

¹⁹⁷⁸ J-M. Denquin, *1958 : La genèse de la V^e République*, Puf, 1988, p. 276.

¹⁹⁷⁹ Evoqué dans le discours d'Épinal.

¹⁹⁸⁰ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme, op. cit.*, p. 96.

dans les Lois constitutionnelles de 1875¹⁹⁸¹, avant qu'elles ne soient déformées par la pratique¹⁹⁸². Dans le même temps, il était, également, extrêmement attentif aux formes de gouvernement présidentiel, en particulier dans le régime américain¹⁹⁸³. Pour sa part, Michel Debré réclamait à la fin de la IV^e République l'instauration d'une « Constitution présidentielle », qui attribuerait l'effectivité de la direction du pouvoir exécutif à un chef de l'État doté des pouvoirs de nomination et de révocation du chef du gouvernement, de dissolution et de consultation du pays par référendum. C'est ce dispositif qui était d'ailleurs largement concrétisé dans l'avant-projet soumis au Comité interministériel du 13 juin. « Défenseurs de la conception parlementaire classique du chef de l'État »¹⁹⁸⁴ au sein du Comité interministériel, les ministres d'État Guy Mollet et Pierre Pflimlin contestèrent nettement cette vision gaullienne de la fonction présidentielle et l'établissement dans le texte constitutionnel d'un « lien entre le Président de la République et le gouvernement »¹⁹⁸⁵ pour la détermination de la politique de la nation. Ils multiplièrent, ainsi, les oppositions à ce que Président de la République puisse intervenir directement dans la vie politique¹⁹⁸⁶.

¹⁹⁸¹ À l'occasion d'une conférence de presse, le 1^{er} octobre 1948, le général de Gaulle déclarait : « Naturellement, c'est le Président de la République assisté du Gouvernement qui devrait pouvoir décréter la dissolution. Le Président de la République ne prendrait pas seul un décret. Il y faudrait toujours le contreseing des ministres. Mais c'est au Président de la République qu'il appartiendrait de prendre à son compte la dissolution de l'Assemblée, comme cela se fait dans d'ailleurs déjà dans un très grand nombre de pays dotés du régime parlementaire. Q. – Mais en cas de désaccord entre le Président de la République et le Conseil des Ministres ? R. – Dans ma conception du régime qui convient à la France, il ne peut y avoir de désaccord entre le Président de la République et le Conseil des ministres, car le Président de la République serait le chef du pouvoir exécutif, comme il l'était dans la Constitution de 1875 et parce que c'est lui qui choisirait les ministres » : C. de Gaulle, *Discours et Messages*, t. II, *Dans l'attente, février 1946-avril 1958*, op. cit., p. 220.

¹⁹⁸² Voir C. de Gaulle, *Lettres, notes et carnets 1905-1941*, rééd., coll. « Bouquins », Robert Laffont, 2010, p. 273.

¹⁹⁸³ Voir *supra*.

¹⁹⁸⁴ M. Morabito, *Le chef de l'État en France*, 2^e éd., Montchrestien, coll. « Clefs », 1996, p. 111.

¹⁹⁸⁵ D. Maus, « La Constitution jugée par sa pratique », *La Constitution de la Cinquième République*, O. Duhamel, J-L. Parodi (dir.), Presses de la Fondation nationales des sciences politiques, 2^e éd., 1988, p. 299.

¹⁹⁸⁶ « M. Pflimlin voudrait des précisions sur le rôle du Président de la République. L'idée que celui-ci puisse refuser de signer des décrets l'inquiète. Il faut préciser si le Président de la République intervient dans la vie politique ou s'il est un arbitre. » Compte-rendu du Comité interministériel du 13 juin, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, op. cit., p. 248.

« M. Guy Mollet estime que le Président de la République doit être vraiment un arbitre et non pas le chef de l'Exécutif. Il pense que si le Président de la République a le pouvoir de dissoudre le gouvernement, il lui sera difficile de demeurer un arbitre », Comité interministériel du 23 juin, *ibid.*, t. I, p. 277. « M. Pflimlin pense que le Président de la République doit disposer de pouvoirs très larges en périodes exceptionnelles mais qu'il ne peut en être de même en temps ordinaire. En période normale,

Si, en 1958, les socialistes ne réclamaient plus la suppression de la présidence de la République, si le premier président socialiste de la République, Vincent Auriol, avait su imposer l'existence d'une véritable magistrature d'influence¹⁹⁸⁷ à l'Élysée, la réflexion révisionniste engagée sous l'égide de Guy Mollet à la fin de la IV^e République n'avait pas porté sur un éventuel renforcement des pouvoirs du chef de l'État. À peine, le 21 mars 1958, les députés du groupe SFIO avaient-ils voté en faveur du projet Gaillard amendé par l'Assemblée nationale qui donnait au Président de la République la possibilité de s'opposer à la mise en œuvre de la dissolution dans certaines circonstances. En janvier 1958, c'était d'abord le révisionnisme MRP, le *révisionnisme Lecourt* qui, au travers du projet Gaillard, avait proposé, dans la continuité des positions défendues par les républicains populaires en 1946, de renforcer partiellement les pouvoirs du Président de la République pour lui permettre de décider de sa propre autorité de dissoudre l'Assemblée nationale. Mais, dans ce projet Gaillard, cette dissolution présidentielle restait toutefois conditionnée à la survenance de deux crises ministérielles dans un délai de dix-huit mois ou à plusieurs refus d'investiture au cours d'une même crise ministérielle. Il s'agissait clairement d'appeler les électeurs à trancher un conflit entre les pouvoirs. Les républicains-populaires n'avaient, en effet, jamais envisagé de faire du Président de la République le chef du pouvoir exécutif, un chef politique de la nation.

Pour Guy Mollet et Pierre Pflimlin, « le Président devait se contenter de veiller au respect des procédures constitutionnelles, avec des pouvoirs sans doute plus étendus que par le passé, mais il était hors de question de l'autoriser à intervenir directement dans le fonctionnement de la République »¹⁹⁸⁸. La nécessité d'obtenir le soutien des socialistes et des républicains-populaires sur le futur projet soumis au référendum amena le général de Gaulle à apporter les assurances nécessaires aux ministres d'État. Il accepta de retirer de la nouvelle rédaction du futur article 5 de la Constitution de 1958 les dispositions contestées aux termes desquelles le Président, assisté du

c'est le chef du Gouvernement qui doit assurer la marche des affaires », Comité interministériel du 23 juin, *ibid.*, t. I, p. 277.

¹⁹⁸⁷ Rappelons, cependant, que Vincent Auriol et son successeur René Coty après lui, que le Président de la République n'avait pas revendiqué de véritable droit de regard sur la mise en œuvre du droit de dissolution, voir *supra*.

¹⁹⁸⁸ M. Morabito, *Le chef de l'État en France, op. cit.*, p. 115.

gouvernement, définirait « l'orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays ».

b – Les équivoques entourant la notion d'« arbitrage » : entre rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme et « arbitrage politique » exercé par le chef de l'État

Le 23 juin, le Comité interministériel adopta donc une nouvelle version du futur article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 aux termes de laquelle : « Le Président de la République assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics conformément à la Constitution. Il maintient la continuité de l'État »¹⁹⁸⁹. Cette notion d'arbitrage était porteuse d'« équivoque »¹⁹⁹⁰. Aux yeux des ministres d'État, il s'agissait de confier la tâche de veiller au respect des procédures constitutionnelles avec des pouvoirs un peu plus étendus que sous la IV^e République »¹⁹⁹¹. Pour le général de Gaulle, elle justifiait de « prévoir au profit du chef de l'État des pouvoirs réels d'intervention dans le fonctionnement de la République »¹⁹⁹².

Incontestablement, en effet, les dispositions adoptées dans le Titre II de la Constitution de 1958 donneraient au président de la République la possibilité d'exercer une véritable rationalisation arbitrale confortant et renforçant celle mise en œuvre par le Président de la IV^e République. En ce sens, parmi les prérogatives confiées par la Constitution au chef de l'État pour lui permettre d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, on en retrouvait plusieurs déjà inscrites dans la Constitution du 27 octobre 1946 : La nomination du Premier ministre et des membres du gouvernement,

¹⁹⁸⁹ Par la suite, la formulation de cet article n'évolua qu'à la marge avant d'aboutir à la version ultime validée par le conseil de Cabinet du 23 et 25 juillet : « Le Président de la République veille au respect de la constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État ». Dans le même temps, afin de bien écarter tout lien entre le chef de l'État et la direction politique de la politique de la nation, les ministres d'État avaient fait adopter les dispositions du futur article 20 de la Constitution selon lesquelles : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ».

¹⁹⁹⁰ J-M. Denquin, *La genèse de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 280.

¹⁹⁹¹ D. Maus, « L'institution présidentielle dans l'écriture de la Constitution de 1958 », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 272.

¹⁹⁹² D. Maus, « L'institution présidentielle dans l'écriture de la Constitution de 1958 », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 272.

la présidence du conseil des ministres, la promulgation des lois et la possibilité de demander une nouvelle délibération, le droit de message aux assemblées. Venaient s'y ajouter deux nouvelles prérogatives majeures qui renvoyaient largement au constitutionnalisme néo-libéral de la première moitié du XX^e siècle¹⁹⁹³ : le recours au référendum et la dissolution de l'Assemblée nationale.

Autrefois inscrite dans le projet du Comité Bardoux¹⁹⁹⁴, la faculté pour le président de la République de convoquer un référendum y était, cependant, largement conditionnée : Conditionnée d'abord à une proposition du chef du gouvernement. Conditionnée ensuite, quant à l'objet de ce référendum : « soit sur un projet de loi déposé par le Gouvernement et rejeté par les Chambres, soit sur une loi votée par elles, contrairement à l'avis du Gouvernement, soit sur le principe d'une réforme »¹⁹⁹⁵. Pour les membres du Comité Bardoux, c'était donc principalement à faire arbitrer par le peuple souverain un conflit entre les pouvoirs que le référendum, laissé à la décision du chef de l'État, devrait servir.

L'avant-projet Debré, distribué le 13 juin au Comité interministériel, reprenait d'ailleurs la condition d'une proposition au préalable du chef du gouvernement¹⁹⁹⁶ faite au président de la République. Ce dernier pourrait « soumettre au référendum tout projet de loi que le Parlement aurait refusé d'adopter ainsi que toute question fondamentale pour la vie de la nation »¹⁹⁹⁷. Ultérieurement, toutefois, les travaux du Comité interministériel firent évoluer assez largement les dispositions initialement proposées. L'obligation d'une proposition préalable du Premier ministre fut maintenue, et complétée par la possibilité donnée aux deux assemblées de proposer également, conjointement, l'organisation d'un référendum. Parallèlement, le champ des textes concernés évolua pour porter in fine sur tout projet de loi « sur l'organisation des pouvoirs publics, qui tend à autoriser la ratification d'un traité touchant aux institutions ou qui comporte approbation d'un accord à caractère fédéral »¹⁹⁹⁸. Et, surtout, les dispositions retenues par le Conseil de Cabinet des 23-25 juillet ne faisaient plus

¹⁹⁹³ On pense ici au projet du Comité Bardoux, aux réflexions de Michel Debré dans les années 1940 ou à la doctrine constitutionnelle du MRP à la Libération.

¹⁹⁹⁴ Voir *supra* et J. Bardoux, *La France de demain*, *op. cit.*, p. 85.

¹⁹⁹⁵ *Ibid.*, p. 84.

¹⁹⁹⁶ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 252.

¹⁹⁹⁷ *Ibid.*, t. I, p. 252.

¹⁹⁹⁸ *Ibid.*, t. I, p. 503.

expressément référence à un conflit entre le gouvernement et le Parlement sur un texte législatif. Ce dernier point suscita les protestations de Paul Coste-Floret, le 31 juillet, à l'occasion de l'examen des dispositions en cause par le Comité consultatif constitutionnel : « L'idée de soumettre directement au peuple des projets de loi [était selon lui...] absolument contraire au régime représentatif [et il demandait] que l'on revienne à la règle du référendum de ratification, c'est-à-dire que le président de la République puisse parfaitement soumettre au peuple des lois votées par le Parlement, subordonnant celles-ci à la ratification du peuple »¹⁹⁹⁹. Il revint à Raymond Janot, en tant que commissaire du gouvernement, d'expliquer les raisons pour lesquelles le Comité interministériel avait écarté l'obligation de soumettre au référendum un texte ayant été préalablement discuté par le Parlement. Selon lui, le Comité avait considéré que circonscrire le référendum aux textes déjà discutés par le Parlement pourrait être assimilé à « une prise de position du président de la République à l'encontre du Parlement et constituerait, à lui seul, un conflit »²⁰⁰⁰. Selon le conseiller du général de Gaulle, « il s'agi[ssait], au contraire, de donner la parole au peuple dans des cas extrêmement graves, de façon à éviter qu'un conflit se produise »²⁰⁰¹. L'explication devait, d'ailleurs, satisfaire la majorité des membres du Comité consultatif. Ainsi son président, Paul Raynaud, écrivit le 14 août au général de Gaulle : « Le Comité a pris acte, avec satisfaction, de l'esprit dans lequel est conçu le référendum qui ne peut être, en aucun cas, un moyen d'opposer le Gouvernement aux assemblées »²⁰⁰².

Une autre prérogative nouvelle et majeure serait confiée au chef de l'État, le droit de dissolution. Là encore, ce pouvoir important pouvait être rattaché à l'idée d'une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme, permettant de surmonter les conflits entre les pouvoirs. Cette idée renvoyait au constitutionnalisme néo-libéral ou même, plus récemment, aux avancées du projet Gaillard en faveur d'un exercice

¹⁹⁹⁹ *Ibid.*, t. II, p. 81.

²⁰⁰⁰ *Ibid.*, t. II, p. 97.

²⁰⁰¹ *Ibid.*, t. II, p. 97. François Luchaire, lui aussi en tant que commissaire du gouvernement, compléta cette explication devant le Comité, le 8 août : « La pensée du Gouvernement est que le référendum ne doit intervenir que dans des cas très graves et ne doit pas apparaître comme un conflit entre le Gouvernement et le Parlement. Par conséquent, si on faisait voter d'abord un texte au Parlement et si le Gouvernement pouvait dire ensuite : "Au fond, ce texte ne me plaît pas complètement", s'il le refusait et le reprenait pour le soumettre au référendum, le Gouvernement, par cet acte, se mettrait en conflit avec le Parlement, alors que l'idée est, au contraire, d'éviter le conflit », *ibid.*, t. II, p. 321.

²⁰⁰² Cité par J-L. Debré, *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, *op. cit.*, p. 180-181.

présidentiel du droit de dissolution. Toutefois, les dispositions de l'article 12 du texte adopté en 1958 « organis[èrent] un système autonome de dissolution dans lequel la compétence appartient au chef de l'État seul »²⁰⁰³. Là où le projet Bardoux conditionnait l'exercice du droit de dissolution présidentielle à une « demande »²⁰⁰⁴ du Premier ministre, les dispositions de l'article 12, ne prévoyaient plus qu'une simple consultation du Premier ministre et des présidents des Assemblées²⁰⁰⁵.

L'exercice du droit de dissolution dans l'exercice dans le cadre de la rationalisation arbitrale présidentielle correspondait principalement à « une fonction de résolution des conflits »²⁰⁰⁶ entre le gouvernement et le Parlement, pour lesquels « ne pouvant être partie dans le conflit, le chef de l'État « apprécie simplement la nécessité ou non d'une dissolution, en application de son statut de garant du bon fonctionnement des institutions »²⁰⁰⁷ »²⁰⁰⁸. Le dispositif adopté le 23 juin par le Comité interministériel élargissait donc considérablement le champ de l'« arbitrage » présidentiel. Une nouvelle fois, il revint à Raymond Janot d'expliquer devant le Comité constitutionnel consultatif les motivations ayant amené le Comité interministériel à écarter le principe d'une dissolution intervenant sur proposition du chef du gouvernement. Il insista sur le fait que le droit de dissolution ne devait pas être « une arme aux mains du Gouvernement pour avoir raison du Parlement, mais un instrument mis à la disposition du Président de la République pour appeler le peuple à trancher une question »²⁰⁰⁹ ²⁰¹⁰.

²⁰⁰³ Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, *op. cit.*, p. 165.

²⁰⁰⁴ J. Bardoux, *La France de demain*, *op. cit.*, p. 84.

²⁰⁰⁵ Au Comité interministériel, le général de Gaulle avait pourtant admis le principe d'une dissolution intervenant sur proposition du Premier ministre. « M. Guy Mollet s'inquiète du rôle du Président de la République. Si celui-ci entre en conflit avec le Parlement et s'il est procédé en vain à plusieurs dissolutions, que se passera-t-il ? Ne serait-il pas préférable que la dissolution ne puisse être décidée qu'à la demande du Gouvernement et du Parlement ? (...) Le général de Gaulle ne voit pas d'inconvénient à ce que le Président de la République ne décide la dissolution qu'à la demande du Gouvernement, ou à la demande du Parlement à condition qu'il soit seul maître de la décision. Il pense aussi que la possibilité pour le Président de la République de recourir au référendum sera de nature à empêcher la multiplication des dissolutions. », *Compte-rendu du Comité interministériel du 13 juin, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 247.

²⁰⁰⁶ Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, *op. cit.*, p. 167.

²⁰⁰⁷ P. Albertini, *Le droit de dissolution et les systèmes français*, *op. cit.*, p. 120.

²⁰⁰⁸ Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, *op. cit.*, p. 168.

²⁰⁰⁹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 69.

²⁰¹⁰ Dans le même sens, Raymond Janot, devant le Comité consultatif constitutionnel, le 31 juillet : « Dans la mesure, nous a-t-il semblé, où le droit de dissolution serait conféré au Premier ministre, il apparaîtrait comme une arme du Gouvernement contre le Parlement, alors que, dans notre esprit, il ne doit jamais revêtir ce caractère d'une arme du pouvoir exécutif contre le pouvoir législatif, mais comme

En définitive, ces articles 11 et 12 de la Constitution de 1958 apportaient bien au chef de l'État les instruments nécessaires à l'exercice d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme. Dans ce cadre, ils lui permettraient de demander au peuple souverain de trancher un conflit²⁰¹¹ déterminé entre les pouvoirs législatif et exécutif²⁰¹². Toutefois, les modalités relatives à la mise en œuvre de plusieurs de ces prérogatives pouvaient tout autant, sinon davantage, permettre un « arbitrage politique », comme un arbitrage *actif*, et favoriser une pratique allant au-delà de cette seule régulation, « par en haut », des conflits entre le Gouvernement et le Parlement. Ce fut d'ailleurs bien le sens de l'intervention de Raymond Janot devant la commission constitutionnelle du Conseil d'État, le 25 août 1958 : « La notion d'arbitre peut avoir deux significations. On peut concevoir un arbitre comme un personnage passif, une sorte de miroir dans lequel se reflètent les événements de la vie politique. Ce n'est pas de cela qu'il s'agit. On peut concevoir aussi un arbitre comme quelqu'un qui, dans un certain nombre de cas précis, prend un certain nombre de décisions. L'arbitrage du gouvernement de la République, comment va-t-il jouer ? De trois façons : d'abord, dans le fonctionnement des institutions comme l'autorité morale qu'il représente ; ensuite par un certain nombre d'actes qui sont sa chose propre sans contreseing. Il joue enfin, dans les cas particulièrement graves, grâce aux dispositions de l'article 14 (futur article 16). C'est cela que veut dire le mot « arbitrage » dans cette constitution »²⁰¹³.

la possibilité qu'il a de s'exercer sur le fonctionnement régulier des Pouvoirs publics, de réaliser ce fonctionnement régulier, grâce au concours du suffrage universel », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 97)

²⁰¹¹ Pour Philippe Lauvaux, envisager un conflit entre les pouvoirs nécessitant l'arbitrage du chef de l'État renvoie à l'existence d'un schéma dualiste, « en particulier du fait que le Premier ministre procède du choix du chef de l'État. Dans cette situation, si l'Assemblée lui manifeste sa défiance, il n'est pas évident que le chef de l'État se trouve dans la position d'un arbitre neutre. Tout dépend de l'influence qui a prévalu lors de la désignation du Premier ministre : le choix du Président de la République, ou la considération par lui des volontés politiques de l'Assemblée », Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, *op. cit.*, p. 168.

²⁰¹² Et c'est sur ce point que Michel Debré choisit d'insister devant le Conseil d'État, le 27 août 1958 « Le Président de la République, comme il se doit, n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir : il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel. Mais cette possibilité est fondamentale ». Une définition qui renvoie aux prérogatives de son *Monarque républicain* de 1943.

²⁰¹³ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. III, *op. cit.*, p. 54. C'est après cette intervention de ce propos de Raymond Janot, que souligne Marcel Morabito, « M. Debré [chercha à] rassurer l'Assemblée [du Conseil d'État] le surlendemain en s'efforçant de donner du pouvoir présidentiel une définition qui [n'allait] pas sans rappeler celle que Benjamin Constant donnait du pouvoir neutre. On voit mal comment le Président, de par son

Les différences entre le champ des pouvoirs propres du chef de l'État dans le texte de 1958 et ce qui avait pu être envisagé, auparavant, en la matière, pour le constitutionnalisme néo-libéral est aussi éclairant. Le projet Bardoux comme les projets Debré en 1946 et en 1948 avaient envisagé de dispenser de contreseing la désignation par le président de la République du chef du gouvernement²⁰¹⁴. Le Comité Bardoux ajoutait à ces pouvoirs dispensés de contreseing la désignation des membres de la Cour Suprême et Michel Debré, en 1948, les messages présidentiels aux assemblées²⁰¹⁵. Dès l'avant-projet du 13 juin établi par Michel Debré²⁰¹⁶, le champ envisagé pour ces pouvoirs propres présidentiels fut beaucoup plus large et, tout particulièrement, en l'espèce, à la convocation du référendum et à l'exercice du droit de dissolution²⁰¹⁷. En définitive, l'article 19 de la Constitution de 1958 devait dispenser de contreseing les actes présidentiels relatifs à la nomination du Premier ministre, à la convocation du référendum, à la dissolution, aux pouvoirs de crise, à la nomination du président et des membres du Conseil constitutionnel et à la saisine de ce dernier. Il n'y eut pas de véritable discussion au sein du Comité interministériel²⁰¹⁸ comme au sein du Comité

recrutement comme de par ses compétences, pourrait être ce pouvoir », M. Morabito, *Le chef de l'Etat en France, op. cit.*, p. 115-116.

²⁰¹⁴ En réalité, la latitude du chef de l'État était réelle en ce domaine et le contreseing portant sur la nomination du président du Conseil sous la III^e ou la IV^e République était, selon l'ancien Secrétaire général du Gouvernement, Roger Belin, un « contreseing de complaisance (...) par conséquent, on trouverait tout à fait normal de [le] supprimer », *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958 autour de Raymond Janot*, D. Maus et O. Passelecq (dir.), « Les cahiers constitutionnels de Paris I », La Documentation française, 1997, p. 51.

²⁰¹⁵ Roger Belin souligne que « c'est une question qui, sous la IV^e et sous la III^e République, avait parfois posé problème [...] pour le message du Président Coty à la fin de la IV^e République, la question s'était posée de savoir si le contreseing était un contreseing de pure forme ou de fond, et on a considéré que c'était un contreseing de pure forme » : *ibid.*, p. 51. En 1923, le président du Conseil Raymond Poincaré n'avait pas laissé le Président la République Alexandre Millerand adresser un message aux assemblées à l'issue de la crise de l'occupation de la Ruhr.

²⁰¹⁶ Dans une note au général de Gaulle, datée du 16 juin, Raymond Janot avait particulièrement insisté sur les pouvoirs propres attribués au chef de l'État les considérant « indispensables si l'on ne veut pas retomber purement et simplement dans le régime parlementaire qui, au surplus, est en France traditionnellement déformé dans le sens du régime d'assemblée. La France n'aura un Gouvernement qui gouverne (au lieu d'être le commis de l'assemblée) que dans la mesure où ses pouvoirs propres, le président de la République, appuyé sur le peuple, sera le garant de l'autorité gouvernementale », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*

²⁰¹⁷ C'est sur ces deux prérogatives présidentielles, en plus de celle d'accepter la démission du premier ministre » que Raymond Janot insiste dans sa note du 16 juin.

²⁰¹⁸ Cependant, pendant les débats au sein du Comité consultatif constitutionnel, Paul Coste-Floret ne manqua pas de relever : « Dans le moment où vous faites exercer par le chef de l'État des pouvoirs de caractère politique, pouvoirs considérables, vous supprimez la règle du contreseing ; cela me paraît difficilement acceptable » : *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 81.

consultatif constitutionnel sur la rédaction du futur article 19 de la Constitution du 4 octobre 1958.

L'importance des prérogatives du Président dispensées de contreseing marquait une rupture importante avec la *tradition républicaine*²⁰¹⁹, « soit qu'elles libèrent de toute entrave des pouvoirs dont le Président n'avait auparavant que l'exercice nominal²⁰²⁰ ; soit de façon plus significative encore, qu'elles enrichissent son champ de compétences de pouvoirs nouveaux²⁰²¹ »²⁰²². Là encore, l'avenir restait ouvert. L'étendue de ces pouvoirs propres pourrait conforter l'exercice par le Président de la République d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme. Elle pourrait aussi renvoyer à l'arbitrage national renforcé voulu par le général de Gaulle. De la même manière que pour le champ de ses compétences, l'équivoque valait aussi les modalités relatives à l'élection du président de la République par un collège élargi aux membres des conseils généraux, aux maires des communes et à des délégués désignés dans chaque commune en raison de leur population²⁰²³. En pratique, elles pouvaient venir conforter l'indépendance du chef de l'État dans l'exercice d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme, comme, dans le même temps, renforcer l'autonomie du Président exerçant un véritable « arbitrage politique ». Le choix de l'élection du chef de l'État par un collège élargi ne fut d'ailleurs pas l'objet de débats approfondis sur son principe. Reprenant une vieille proposition du constitutionnalisme libéral²⁰²⁴, le général de Gaulle l'avait réclamé dès le discours de Bayeux pour dégager l'exécutif de l'emprise du Parlement et l'interminable élection présidentielle de 1953 aux treize tours de scrutin avait démontré les limites d'une élection entièrement placée entre les mains des partis.

²⁰¹⁹ Y compris avec la II^e République qui réservait les pouvoirs propres du chef de l'État à la nomination et à la révocation des ministres.

²⁰²⁰ En particulier pour le droit de dissolution.

²⁰²¹ Les pouvoirs relatifs au Conseil constitutionnel, celui de recourir au référendum et les pouvoirs de crise.

²⁰²² M. Morabito, *Le chef de l'État en France*, *op. cit.*, p. 120-121.

²⁰²³ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 252-253.

²⁰²⁴ Le principe d'un collège élargi comprenant, au-delà des parlementaires, de représentants des collectivités locales a été posée pour la première fois dans le projet constitutionnel Thiers-Dufaure du 19 mai 1873 et repris notamment par Charles Benoist ou par le Comité Bardoux, voire *supra*.

C'est davantage sur la composition elle-même de ce collège élargi que portèrent les débats. Chacun était bien conscient que, plus ce collège serait élargi, plus le poids politique du Président de la République en serait accru et son « autorité réelle »²⁰²⁵. Au sein du Comité interministériel, le 23 juin, Guy Mollet prit position en faveur d'un collège électoral assez réduit « qui ne favoriserait pas à l'excès les communes rurales [...]. Il insist[ait] en outre sur le fait qu'un collège plus large sera plus politique et que, par là même, le Président de la République aura[it] moins facilement une position d'arbitre »²⁰²⁶. À l'inverse, dans la continuité des positions anciennes des républicains populaires, « M. Pflimlin [était] favorable à un collège électoral large pour qu'il donne une autorité plus grande au Président de la République »²⁰²⁷. Le Comité fixa finalement le nombre de membres du collège électoral présidentiel à 50 000 électeurs, un chiffre porté, après l'avis rendu par le Comité constitutionnel consultatif, à plus de 80 000 électeurs²⁰²⁸. Devant le Conseil d'État, le 27 août, Michel Debré insista d'ailleurs tout particulièrement sur la légitimité que conférerait au Président de la République le corps électoral retenu donnant « une image aussi conforme que possible de qu'est la France politique »²⁰²⁹.

La Constitution de la V^e République adoptée par la voie du référendum du 28 septembre 1958, il restait à la mettre en œuvre. « Il est d'ailleurs très probable que même les partisans d'une lecture de la Constitution dans le sens du parlementarisme (Guy Mollet en tête) savaient que la gestion de la crise algérienne conduirait inévitablement à accentuer les éléments de présidentialisme inscrits dans le texte. Mais ils ne virent pas d'autre solution : ce n'est pas un hasard s'il avait fallu recourir à de Gaulle. En tout état de cause, ils voulurent créer les présupposés formels pour que, une fois la crise terminée, selon une tradition établie, les éléments de gestion nettement

²⁰²⁵ Selon le général de Gaulle devant le Comité interministériel, le 13 juin, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*

²⁰²⁶ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, 23 juin

²⁰²⁷ *Ibid.*, t. I, 23 juin.

²⁰²⁸ 81 746 exactement le 28 décembre 1958, pour l'élection du général de Gaulle à la présidence de la République.

²⁰²⁹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 266.

individualistes soient exclus du système et pour que la pratique institutionnelle reprenne le chemin du parlementarisme classique »²⁰³⁰.

c – La rationalisation présidentielle de 1958, expression du dualisme classique

La III^e et le IV^e République « étaient « monistes » et elles organisaient la souveraineté du Parlement ; la V^e République rompait avec cette interprétation du parlementarisme, mais sa logique interne apparaissait problématique, et le nouveau régime semblait inachevé, et peut-être même « dualiste » »²⁰³¹. Le texte constitutionnel adopté en 1958 autorisait, en effet, une interprétation dualiste. Il pouvait permettre la pratique d'un dualisme renforcé, à travers la pratique gaullienne, mais, aussi, celle d'un dualisme plus tempéré.

Le dualisme renforcé imprégnant le texte de 1958 a été relevé par Maurice Duverger au début de 1959. Se livrant à un premier commentaire approfondi des institutions de la V^e République, il y distinguait une Constitution de nature orléaniste²⁰³², « cette variété de régime parlementaire où le chef de l'État conserve un grand pouvoir réel, où le Cabinet doit avoir sa confiance en même temps que celle des Chambres, où les ministres assurent la liaison entre lui et le législatif »²⁰³³. À ses yeux, les constituants de 1958 avaient « ressuscité l'orléanisme [...] parce qu'il apportait la seule solution possible au problème De Gaulle dans le cadre parlementaire »²⁰³⁴. Ils avaient « choisi l'orléanisme en toute connaissance de cause : parce que ce système correspondait exactement à la situation. Dans une première période, il permet de placer

²⁰³⁰ G. Quagliariello, *La religion gaulliste, op. cit.*, 353.

²⁰³¹ Ph. Raynaud, *L'esprit de la V^e République. L'histoire, le régime, le système*, Perrin, 2017, p. 33.

²⁰³² Pour sa part, Raymond Aron, dans la revue *Preuves* en novembre 1958, qualifiait le nouveau régime d'« Empire parlementaire » : « Aucun des articles de la Constitution considéré isolément n'est en lui-même scandaleux. Tous ensemble nous ramènent à la monarchie constitutionnelle ou à l'Empire parlementaire du milieu du siècle dernier [...] Le général de Gaulle n'avait pas besoin de cette Constitution pour gouverner tant que durera la guerre d'Algérie. Le jour où il ne sera plus là, que deviendra la Constitution d'un Empire parlementaire avec un président de style Queuille, élu par les maires des communes de moins de deux mille habitants ? » : Cité dans R. Aron, *Une histoire du XX^e siècle. Anthologie*, t. II, coll. « Tempus », Perrin, 2012, p. 406-407.

²⁰³³ M. Duverger, « Les institutions de la Cinquième République », *Revue Française de Science Politique*, 1959, p. 103.

²⁰³⁴ *Ibid.*, p. 104.

le général dans cette position qu'il a toujours souhaité occuper : arbitrage suprême, entre ciel et terre, qui n'intervient pas dans le cours normal des choses, mais donne le coup de pouce ou le coup de poing nécessaire à quelques moments essentiels »²⁰³⁵. Maurice Duverger ne manquait pas de constater qu'un des traits essentiels de l'orléanisme – la responsabilité du gouvernement devant le chef de l'État – manquait expressément dans le texte constitutionnel. Mais il considérait que « la pratique risqu[ait] fort de dépasser ici le cadre du texte. Rien n'empêcher[ait] un Premier ministre de démissionner spontanément, en dehors de tout vote de l'Assemblée nationale, s'il a[vait] perdu la confiance du président : tout port[ait] à croire qu'il agira(it) ainsi dans la phase gaulliste de la V^e République ». En outre, Duverger soulignait que l'exercice du droit de dissolution constituerait aussi un « moyen de pression très important » pour le chef de l'État pour faire jouer indirectement la responsabilité du gouvernement devant lui : « la menace de dissolution. On pense toujours qu'il l'emploiera pour empêcher que l'Assemblée nationale ne renverse un ministère : rien ne lui interdit de s'en servir aussi pour pousser les députés à se débarrasser d'un Cabinet qui aurait perdu la confiance présidentielle »²⁰³⁶.

Cette conception du droit de dissolution comme moyen indirect pour le président de la République de révoquer le chef du gouvernement avait été développée, précédemment, par Robert Redslob. Dans son ouvrage, *Le régime parlementaire*, Robert Redslob avait aussi conçu un mécanisme similaire à travers sa théorie de « la dissolution antigouvernementale »²⁰³⁷. Le juriste alsacien, favorable à un parlementarisme « authentique », dualiste, considérait que pour révoquer le gouvernement, le chef de l'État devait utiliser le droit de dissolution : « le chef de l'État peut révoquer le ministère et le remplacer par un autre. Ce pouvoir se trouve en connexion étroite avec celui de la dissolution. En effet, si le chef de l'État veut se débarrasser du Cabinet qui possède la majorité parlementaire, il est dans l'obligation

²⁰³⁵ *Ibid.*, p. 133.

²⁰³⁶ *Ibid.*, p. 109.

²⁰³⁷ « Voici le rôle que tient le chef de l'État dans le système parlementaire, il n'a que deux compétences vraiment personnelles et qui lui permettent de déployer une libre initiative : c'est la composition du ministère et la dissolution antigouvernementale. C'est là le véritable pouvoir du chef de l'État, le seul qui soit animé d'un souffle vital. Ses autres compétences n'ont qu'une valeur cérémonielle » : R. Redslob, *Le régime parlementaire*, *op. cit.*, p. 6.

de décréter de nouvelles élections afin de détruire cette majorité. Selon le succès de sa tentative, il sera libéré de l'ancien gouvernement ou obligé de le maintenir »²⁰³⁸.²⁰³⁹

Maurice Duverger supposait que la pratique « orléaniste » des nouvelles institutions disparaîtrait à terme, après le départ du général de Gaulle du pouvoir²⁰⁴⁰ : « dans une seconde période, la présidence étant confiée à un homme ordinaire, issu du suffrage sénatorial²⁰⁴¹, l'orléanisme évoluera vers le parlementarisme classique : les pouvoirs du chef de l'État étant pratiquement exercés par le premier ministre »²⁰⁴². Pour ce qui concerne la pérennité du nouveau régime, Duverger soulignait : « de l'édifice constitutionnel de 1958, il restera deux nouveautés fondamentales par rapport à 1875 et à 1946 : la liberté de la dissolution et les mécanismes du « parlementarisme rationalisé ». Par eux la stabilité et l'efficacité pourront être assurées »²⁰⁴³, et de considérer que « la Cinquième République évolue[rait] ainsi vers un type « Quatrième améliorée », ce qui serait son destin le plus favorable »²⁰⁴⁴.

Droit de dissolution confié au chef de l'État et rationalisation des rapports entre le gouvernement et le Parlement, c'est bien à une forme de rationalisation du parlementarisme exercée à double niveau que Duverger semblait faire confiance pour assurer le bon fonctionnement de cette « Quatrième améliorée ». Cette double rationalisation constituerait l'axe principal d'une pratique post-gaullienne des institutions. Elle correspondait à un dualisme plus tempéré que le néo-orléanisme gaullien, s'inscrivant, pour partie, dans la continuité de ce « nouveau type de parlementarisme dualiste » observé par Roland Drago en 1953. À la rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme de la IV^e, mis en œuvre avec plus ou moins

²⁰³⁸ *Ibid.*, p. 6. Redslob renvoyait dans son ouvrage directement à *La France nouvelle* de Paradol et à la « dissolution royale ». Cependant, dans la pensée de Paradol, cette dernière ne semblait pas essentiellement destinée à permettre au chef de l'État de révoquer indirectement le chef du gouvernement. La « dissolution royale » devait permettre au chef de l'État de renvoyer devant le suffrage populaire ensemble un ministère et une majorité ayant manifestement perdu l'appui de l'opinion. Voir Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, *op. cit.*, p. 32-33.

²⁰³⁹ On peut considérer que dans la théorie de Redslob, la mise en œuvre de cette forme de dualisme était, cependant, conditionnée à la réalisation de l'objectif de la dissolution présidentielle : l'échec de la majorité gouvernementale.

²⁰⁴⁰ Il soulignait, cependant, qu'une réforme introduisant l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct viendrait maintenir la présidence forte instaurée en 1958.

²⁰⁴¹ C'est-à-dire du collège présidentiel élargi initialement prévu à l'article 6 de la Constitution de 1958.

²⁰⁴² M. Duverger, « Les institutions de la Cinquième République », art. cité, p. 113-114.

²⁰⁴³ *Ibid.*, p. 133-134.

²⁰⁴⁴ *Ibid.*, p. 134.

de succès par les présidents Auriol et Coty, aurait, en effet, succédé une nouvelle rationalisation arbitrale présidentielle²⁰⁴⁵ confortée par le rétablissement de la « dissolution royale », pour faire fonctionner efficacement cette « Quatrième améliorée ». Comme pour la IV^e République, nous pouvons appliquer la notion de « stratification constitutionnelle » définie par Philippe Lauvaux à cette V^e République « orléaniste », appelée à devenir une « Quatrième améliorée », décrite par Maurice Duverger. Sa pratique courante, après le départ du général de Gaulle, aurait largement correspondu à la strate du régime parlementaire moniste. Toutefois, la strate dualiste initiale, celle de la « phase gaulliste de la V^e République », aurait continué de fournir au régime une « petite constitution dualiste de réserve » en cas de difficulté²⁰⁴⁶.

2 – *La rationalisation arbitrale juridictionnelle du parlementarisme*

En créant le Conseil constitutionnel, la Constitution de 1958 a institué un nouvel organe ayant vocation à exercer un rôle arbitral entre le gouvernement et le Parlement, dans le cadre d'une véritable rationalisation du parlementarisme. Ce nouvel organe avait pour mission de garantir le respect de plusieurs dispositions majeures de la nouvelle Constitution au premier rang desquelles la délimitation entre le domaine de la loi et le domaine du règlement, fixée aux articles 34 et 37 de la Constitution, mais aussi de faire primer la Constitution sur les règlements des assemblées en application de l'article 61 de la Constitution²⁰⁴⁷ ainsi que d'assurer le respect des autres dispositions constitutionnelles, inscrites au Titre V de la Constitution organisant les rapports entre le gouvernement et le Parlement, aussi bien dans le domaine de la procédure législative, tel l'article 40, que dans celui du contrôle parlementaire, tel l'article 49. En 1936 déjà,

²⁰⁴⁵ Une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme qui s'inscrirait dans le fil des propositions défendues par une partie des responsables du MRP depuis 1944.

²⁰⁴⁶ Rien ne permet de supposer qu'un Antoine Pinay ou un Alain Poher succédant au général de Gaulle, aient renoncé aussi facilement que Jules Grévy en 1879 à leur prérogative du droit de dissolution, y compris dans l'exercice d'une présidence moins active que le fondateur de la V^e République. La « tendance dualiste » observée par Philippe Lauvaux dans la pratique de la République italienne constitue en ce sens un exemple intéressant : Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 49-53.

²⁰⁴⁷ En l'occurrence, le contrôle obligatoire du Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées préalablement à leur mise en œuvre résulte d'un amendement proposé par de Gilbert-Jules au Comité consultatif constitutionnel.

la Cour Suprême imaginée par le Comité Bardoux avait parmi ses missions²⁰⁴⁸ celle de contrôler le respect des règles de procédure législative inscrites dans les textes constitutionnels²⁰⁴⁹.

Dans ses missions comme dans sa composition, la nouvelle institution créée en 1958 semble trouver, pour partie, son inspiration dans l'idée d'un pouvoir neutre et préservateur, même si le Conseil constitutionnel n'avait pas vocation à exercer les prérogatives confiées par Benjamin Constant à ce pouvoir neutre et préservateur, notamment dissoudre les assemblées et destituer les dépositaires du pouvoir exécutif. La mission confiée au Conseil apparaît comme celle d'exercer un pouvoir préservateur en maintenant les équilibres institutionnels tels que les constituants de 1958 avaient cherché à les établir entre le pouvoir exécutif et les assemblées. Le Conseil peut apparaître aussi comme un pouvoir neutre « au sens où il ne constitue pas un pouvoir « actif » et où on peut le tenir comme indépendant des deux autres »²⁰⁵⁰.

Aussi bien la solution retenue pour sa composition que celles des voies de saisine prévues témoignaient de la vocation du Conseil constitutionnel à jouer, dans son champ de compétences, un rôle d'arbitre entre le gouvernement et le Parlement. Sur le premier point, l'avant-projet de Constitution du 15 juillet 1958, dit « Projet de la Celle-Saint-Cloud » prévoyait que quatre membres du Conseil seraient nommés par le président de la République et quatre autres par les présidents des assemblées, à raison de deux chacun, le neuvième membre du Conseil devant être choisi par cooptation. « L'égalité instituée entre les membres nommés par le Président de la République et ceux nommés par les présidents des assemblées, c'est-à-dire représentant le Parlement, montre la volonté des auteurs du projet d'instituer, au sein du Conseil, un équilibre entre l'exécutif et le législatif. Ceci confirme que, dans leur esprit, la mission du Conseil constitutionnel est d'assurer un équilibre entre les pouvoirs publics. Cet équilibre doit être maintenu grâce à l'intervention d'un arbitre impartial et dont

²⁰⁴⁸ Même si la première des missions de cette Cour Suprême serait d'exercer un véritable contrôle de constitutionnalité sur les textes adoptés par le Parlement.

²⁰⁴⁹ Voir *supra*.

²⁰⁵⁰ P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie d'un pouvoir neutre chez B. Constant », art. cité, p. 72.

l'autorité soit suffisante »²⁰⁵¹. La répartition adoptée en définitive par le Conseil de Cabinet des 23 et 25 juillet 1958, à savoir : trois membres du Conseil devant être nommés par le président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale et trois nommés par le président du Sénat²⁰⁵² ne manqua d'ailleurs pas de susciter des objections lors de l'examen du projet par l'Assemblée générale du Conseil d'État au motif que cette nouvelle répartition remettait en cause la parité indispensable au sein de ce nouvel organe arbitral au profit du Parlement²⁰⁵³. Sur le second point, l'intention des constituants était de « rendre particulièrement solennelle la saisine du Conseil constitutionnel »²⁰⁵⁴, en limitant strictement le nombre d'autorités habilitées à le faire²⁰⁵⁵ et en équilibrant entre les organes du pouvoir exécutif et du Parlement la répartition de ces autorités.

Avec l'institution du Conseil constitutionnel, il ne devait pas s'agir d'instituer une véritable juridiction constitutionnelle, un « gardien de la constitution » tel que Sieyès l'avait imaginé en son temps, mais plutôt qu'un « régulateur entre les pouvoirs publics », selon l'expression utilisée par le Conseil lui-même dans sa décision du 6 novembre 1962²⁰⁵⁶, un arbitre entre le gouvernement et les assemblées. Un tel rôle ne pouvait être dévolu au Conseil d'État, notamment eu égard au rôle analogue qu'il avait exercé sous le Second Empire²⁰⁵⁷. « Il fallait un organe spécifique »²⁰⁵⁸.

Le Conseil constitutionnel avait vocation à jouer le rôle d'arbitre que le Comité constitutionnel de 1946 n'était pas parvenu à remplir. La continuité entre les deux institutions avait d'ailleurs été revendiquée par Raymond Janot devant le Comité constitutionnel consultatif lorsqu'il présenta le nouvel organe comme « une reprise et une amplification assez considérable du Comité constitutionnel de la Constitution de

²⁰⁵¹ L. Philip, « Le Conseil constitutionnel », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, D. Maus, L. Favoreu et J-L. Parodi (dir.), *op. cit.*, p. 470.

²⁰⁵² Évolution qui semble liée à la décision d'ajouter aux membres désignés des membres de droit, à savoir les anciens présidents de la République, voir L. Philip, *ibid.*, p. 470.

²⁰⁵³ Pas de fait majoritaire attendu.

²⁰⁵⁴ *Ibid.*, *op. cit.*, p. 472.

²⁰⁵⁵ En écartant la proposition défendue par Raymond Triboulet au Comité consultatif constitutionnel d'accorder le droit de saisine au tiers des membres de l'une ou l'autre assemblée

²⁰⁵⁶ Décision n° 62-20, DC du 6 novembre 1962.

²⁰⁵⁷ Voir F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, t. I, *Organisation et attribution*, 2^e éd., Economica, 1997, p. 23-24.

²⁰⁵⁸ *Ibid.*, p. 24.

1946 »²⁰⁵⁹, comme elle avait été soulignée, auparavant, dans l'exposé des motifs de l'avant-projet du 29 juillet : « La nécessité d'un organisme impartial chargé de veiller à l'application de la Constitution, avait déjà été ressentie par les constituants de 1946 qui avaient créé un Comité constitutionnel ». Le projet de révision Pflimlin du 23 mai 1958 prévoyait d'ailleurs un premier renforcement des missions exercées par le Comité constitutionnel²⁰⁶⁰. Pour autant, « le changement de nom signifiait que l'on entendait modifier profondément l'ancienne institution de la Quatrième République, aussi bien en ce qui concerne sa composition, sa nature et l'autorité de ses décisions, les modalités de sa saisine, que l'étendue de ses attributions qui allaient être beaucoup plus nombreuses »²⁰⁶¹.

C'est bien une véritable rationalisation du parlementarisme que le Conseil était appelé à exercer, en intervenant dans les rapports, codifiés par la Constitution, entre le pouvoir et le Parlement, avec une finalité précise. « Il a[vait] été décidé de faire peser l'équilibre institutionnel sur l'association d'un carcan rigide dans lequel les activités du Parlement devaient s'insérer à un contrôle remis entre les mains d'une autorité extérieure à ces assemblées »²⁰⁶². En tant qu'autorité impartiale, le Conseil devrait exercer une rationalisation « par en haut », à la demande d'un des deux pouvoirs, en application des articles 41 et 61, alinéa 2 de la Constitution, ou automatiquement, dans le cadre de la mise en œuvre du contrôle de la conformité à la Constitution des règlements des assemblées prévu à l'article 61, alinéa 1^{er} de la Constitution.

Cette rationalisation arbitrale du parlementarisme exercée par le Conseil constitutionnel avait vocation à être exercée sous une forme renvoyant à un modèle juridictionnel et, en l'occurrence, à la théorie de Benjamin Constant d'un « pouvoir judiciaire entre les autres pouvoirs », dont, en l'espèce, la principale compétence serait de garantir le respect des dispositions du Titre V de la Constitution. Ainsi que l'a souligné Sophie Hutier, bien que le Conseil constitutionnel « intervienne par ses décisions comme « régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », celui-ci

²⁰⁵⁹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. II, *op. cit.*, p. 75.

²⁰⁶⁰ Voir *supra*.

²⁰⁶¹ L. Philip, « Le Conseil constitutionnel », art. cité, p. 468.

²⁰⁶² S. Hutier, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Institut universitaire Varenne, collection des thèses, 2016, p. 24.

reste, compte tenu de la mission qui lui est conférée, emprisonné dans les exigences juridiques posées par la Constitution. Ainsi, il ne peut être qu'un gardien de la juridicité des procédures prévues par la Constitution et non l'arbitre d'un conflit politique entre les entités présentes lors du déroulement de la procédure parlementaire, ni même un quelconque défenseur de l'opposition parlementaire »²⁰⁶³

Faire respecter la Constitution en 1958, cela revenait dans le cadre de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme et dans l'esprit qui avait présidé à l'élaboration du texte à empêcher le Parlement de sortir du cadre de ses nouvelles attributions constitutionnelles²⁰⁶⁴. Restait donc à voir comment le Conseil exercerait ses missions et ses compétences dans la durée.

Section 2 – La mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme de 1958

Les rationalisations du parlementarisme inscrites dans le texte constitutionnel adopté en 1958 ont été mises en œuvre avec des fortunes diverses sous la V^e République. La rationalisation gouvernementale a produit tous ses effets attendus pour permettre la direction gouvernementale des travaux parlementaires et garantir la stabilité ministérielle, au point même de susciter des interrogations sur l'émergence de nouveaux déséquilibres dans les rapports entre le gouvernement et le Parlement (§1). La rationalisation arbitrale du parlementarisme était surtout destinée, dans l'esprit des constituants, à travers la rationalisation présidentielle. A l'inverse, dans sa mise en œuvre (§2) c'est surtout une rationalisation juridictionnelle qui s'est imposée en pratique, sous l'égide du Conseil constitutionnel, le chef de l'Etat s'affirmant d'abord et avant tout, comme le véritable chef politique du pouvoir exécutif.

²⁰⁶³ *Ibid.*, p. 24.

²⁰⁶⁴ Michel Debré devant le CE : La Constitution crée ainsi une arme contre la déviation du régime parlementaire ». *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. III, *op. cit.*, p. 260.

§ 1 – La mise en œuvre des rationalisations gouvernementales du parlementarisme

*Un Parlement pour quoi faire ?*²⁰⁶⁵ *Réinventer le Parlement*²⁰⁶⁶, *Le Parlement à refaire*²⁰⁶⁷, *La crise identitaire du Parlement français*²⁰⁶⁸, *Les 577, des députés pour quoi faire ?*²⁰⁶⁹ autant de titres significatifs d'ouvrages et d'articles publiés par des parlementaires ou par des auteurs de la doctrine depuis la décennie 1960, qui illustrent bien que la rationalisation gouvernementale du parlementarisme a atteint ses objectifs bien au-delà des espérances initiales des constituants (A). Faisant pleinement la preuve de son efficacité, amplifiée par l'émergence et le maintien du fait majoritaire, la rationalisation gouvernementale du parlementarisme n'a, cependant, pas manqué de provoquer des débats intenses sur ses effets, voire ses excès, auxquels les praticiens ont cherché à remédier, partiellement, à travers réformes parlementaires et révisions constitutionnelles (B).

A – L'efficacité de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme

De l'avis général, en effet, la rationalisation gouvernementale du parlementarisme destinée à permettre au gouvernement de gouverner en légiférant (1) et à préserver la stabilité ministérielle (2) a pleinement, depuis 1959, produit les effets attendus. Pour autant, l'efficacité de la réglementation constitutionnelle conçue par les constituants de 1958 en tant qu'instrument principal, voire unique, pour pallier l'absence de majorité, ne peut s'apprécier véritablement que sur la période allant de janvier 1959 à octobre 1962. Durant cette période, Michel Debré, puis Georges Pompidou, ont utilisé sans faiblesse les procédés inscrits dans la Constitution²⁰⁷⁰ au

²⁰⁶⁵ A. Chandernagor, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, 1967.

²⁰⁶⁶ P. Birnbaum, F. Hamon, M. Troper, *Réinventer le Parlement*, Flammarion, 1977.

²⁰⁶⁷ J-M. Belorgey, *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991.

²⁰⁶⁸ J. Boudant, « La crise identitaire du Parlement français », *RDP*, 1992, p. 1321 et s.

²⁰⁶⁹ Y. Levai, P. Quilès, *Les 577, des députés pour quoi faire ?*, Stock, 2001.

²⁰⁷⁰ Voir tout particulièrement O. Wieviorka, « Le parlementarisme mutilé ? », in *Michel Debré Premier ministre 1959-1962*, S. Berstein, p. Milza, J-F. Sirinelli (dir.), Puf, 2005, p. 167 et, notamment p. 175 sur les effets du monopole gouvernementale sur la fixation de l'ordre du jour et p. 187 sur l'usage de l'article 49, alinéa 3. Ce dernier a été utilisé à quatre reprises sur la loi de programmation militaire et

point que le président de l'Assemblée nationale, Jacques Chaban-Delmas se sentit obligé de rappeler, en juillet 1961 que si « l'Assemblée [n'était] plus omnipotente : elle l'admet[tait], elle ne saurait devenir une simple Chambre d'enregistrement »²⁰⁷¹.

À partir de novembre 1962, l'émergence et la pérennité du fait majoritaire²⁰⁷² ont bouleversé les équilibres imaginés en 1958 entre le Parlement et le gouvernement : « Les techniques du parlementarisme rationalisé avaient été conçues pour pallier, autant que faire se pouvait, l'absence de majorité. Celle-ci apparaîtrait sans que pour autant les procédures destinées à permettre la durée et l'action gouvernementale disparaissent du texte constitutionnel. Deux forces qui étaient censées s'équilibrer en viennent donc à peser dans le même sens »²⁰⁷³. Dès lors, analyser la mise en œuvre, après novembre 1962, de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme impose de tenir compte du fait majoritaire. « À l'origine conçues pour remédier à l'absence de majorité politique stable, les dispositions constitutionnelles ont résisté à l'apparition du phénomène exactement inverse, à savoir le phénomène majoritaire, et se sont ainsi adaptées aux pratiques et au comportement des acteurs institutionnels »²⁰⁷⁴. Cette adaptation s'est traduite, à notre sens, par le dédoublement de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme dans sa mise en œuvre en deux branches : Une rationalisation gouvernementale ministérielle, pour laquelle le Premier ministre peut mettre en œuvre, de manière autonome et discrétionnaire, les outils du Titre V de la Constitution, y compris contre sa propre majorité, d'une part, et une rationalisation

sur la loi de Finances pour 1960 par le gouvernement Debré et à trois reprises par le premier gouvernement Pompidou sur la loi de Finances rectificative pour 1962. Parallèlement, les gouvernements Debré et Pompidou utilisèrent à 23 reprises le vote bloqué.

²⁰⁷¹ Déclaration citée dans *L'Année politique*, 1960, p. 81.

²⁰⁷² Nous renvoyons ici aux définitions du fait majoritaire données par Jean-Marie Denquin ou par Michel de Villiers et Armel Le Divillec. Pour Jean-Marie Denquin : « Le fait majoritaire existe (...) quand un parti ou une coalition de partis obtiennent la majorité absolue des sièges à l'Assemblée et soutiennent le même Gouvernement ou du moins la même tendance politique (car les individus peuvent changer pour des raisons diverses) jusqu'à la prochaine échéance électorale. Rigoureusement parlant, on ne peut juger de la chose que rétrospectivement. Au début de la législature, il est toujours possible d'imaginer que le parti connaisse une scission, ou que les partis rompent l'alliance qui les unit. Le fait décisif est cependant que la probabilité de telles hypothèses est parfois si faible qu'on peut la tenir pour nulle : il y a, dans ce cas, fait majoritaire », *La monarchie aléatoire*, coll. « Béhémoth », Puf, 2001, p. 80-81. Pour Michel de Villiers et Armel Le Divillec : « Le fait majoritaire désigne la présence, dans une assemblée parlementaire, d'une majorité d'élus appartenant au même parti ou à la même coalition de partis, et se comportant (au premier chef à travers leurs votes) de manière disciplinée », *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit., p. 165.

²⁰⁷³ J.-M. Denquin, *La monarchie aléatoire*, op. cit., p. 80-81.

²⁰⁷⁴ A. Vidal-Naquet, « Les relations entre le gouvernement et le Parlement », in *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, P. Blacher (dir.), LGDJ-Lextenso, 2018, p. 247

gouvernementale majoritaire conditionnée, pour produire ses pleins effets, à un accord complet entre le gouvernement et sa majorité d'autre part

Ressortent ainsi de la rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme : la maîtrise gouvernementale de l'ordre du jour des assemblées, le recours à la procédure d'urgence pour l'examen des textes, le dispositif relatif aux irrecevabilités législatives, les dispositions prévoyant l'ouverture de la discussion d'un texte en séance publique sur la base du projet déposé par le gouvernement, les dispositions inscrites à l'article 44, en particulier le vote bloqué, le monopole gouvernemental de la convocation des commissions mixtes paritaires et l'encadrement de la discussion de leurs conclusions inscrits à l'article 45, le dispositif de l'article 47 relatif aux lois de finances, ainsi que les dispositions du troisième alinéa de l'article 49, permettant au gouvernement d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte. A contrario, ressortent de la rationalisation gouvernementale majoritaire du parlementarisme, pour laquelle c'est le soutien de la majorité qui permet au gouvernement d'utiliser à plein certains instruments inscrits dans le Titre V de la Constitution : la mise en œuvre de l'article 38 et de la procédure des ordonnances, les irrecevabilités financières de l'article 40, une partie des dispositions de l'article 42 et celles inscrites à l'article 43, relatives au pouvoir et à l'organisation des commissions voire, dans une certaine mesure et dans sa mise en œuvre en pratique, le dispositif de répartition entre la loi et le règlement article 34/article 37,

1 – L'efficacité de la rationalisation gouvernementale pour garantir la direction ministérielle sur les travaux législatifs

« Gouverner, c'est nécessairement adapter sans cesse les structures, les mécanismes institutionnels et les règles de droit à des impératifs nouveaux. Autrement dit, gouverner, c'est édicter des dispositions de portée générale, c'est donc, au sens matériel du terme, légiférer »²⁰⁷⁵ : C'est bien le sens de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme qui s'est déployée, avec succès, sous une forme

²⁰⁷⁵ Note de Jérôme Solal-Céligny, « La séparation des pouvoirs et l'exercice de la fonction législative », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. I, *op. cit.*, p. 333.

ministérielle (a) et sous une forme majoritaire (b) pour donner au gouvernement la direction et la maîtrise du processus d'élaboration et d'adoption des lois, au point qu'à partir de 1959, « la fonction législative a surtout été [...] une fonction d'approbation législative »²⁰⁷⁶.

a – La mise en œuvre d'une rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme dans la procédure législative

C'est d'abord en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées que s'est déployée la rationalisation gouvernementale ministérielle. « Très tôt, la priorité dans la fixation de l'ordre du jour [s'est] 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 »²⁰⁷⁷ : ce constat dressé par Pierre Avril en 1998 souligne combien le gouvernement a su utiliser à plein les instruments de la rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme au cours des quatre décennies précédentes.

Appliquées avec vigueur par les gouvernements successifs, les dispositions de l'article 48 de la Constitution ont abouti, à partir de 1959, à donner au gouvernement un monopole complet²⁰⁷⁸ au gouvernement sur l'ordre du jour, marginalisant la part de l'ordre du jour complémentaire. La conférence des présidents ne constituait, en l'occurrence, que le cadre dans lequel le gouvernement informe l'Assemblée nationale de son propre programme de travail des semaines à venir, un programme pouvant, en outre, être bouleversé à tout moment par lettre rectificative ou déclaration en séance. En pratique, la maîtrise gouvernementale sur la fixation de l'ordre du jour « a fait que l'égalité en matière d'initiative législative a quitté le cadre de l'article 39 alinéa 1^{er},

²⁰⁷⁶ L. Fabius, « Entretien », *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1306.

²⁰⁷⁷ P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », art. cité, p. 1511.

²⁰⁷⁸ Même si, en pratique, le Gouvernement élabore l'ordre du jour en lien avec sa majorité, c'est lui qui détient le pouvoir de décision et qui peut l'imposer, y compris à sa majorité, si elle est réticente.

pour s'orienter vers l'amendement »²⁰⁷⁹, plaçant ainsi cet article 39 dans l'orbite de la rationalisation gouvernementale ministérielle²⁰⁸⁰.

Utilisé avec une certaine parcimonie dans les premiers temps de la V^e République²⁰⁸¹, le recours à la procédure d'urgence par le gouvernement n'a cessé de s'amplifier par la suite, au point de concerner un texte examiné sur trois en moyenne, voir sur deux²⁰⁸² dans certaines périodes, depuis la fin des années 1970²⁰⁸³.

Finalement peu utilisé depuis 1959²⁰⁸⁴, le dispositif inscrit à l'article 41²⁰⁸⁵ de la Constitution, permettant au gouvernement d'opposer l'irrecevabilité à une proposition de loi ou un amendement ne relevant pas du domaine de la loi ou étant contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, ressort lui aussi de la rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme²⁰⁸⁶.

Les dispositions de l'article 42 qui prévoient que la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement, sont venues consacrer la possibilité donnée au gouvernement de demander à l'Assemblée l'examen en priorité de son texte. Elles déplaçaient le champ éventuel d'un affrontement entre le gouvernement et les députés de l'enceinte de la commission compétence à la séance publique.

²⁰⁷⁹ C. Zacharie, « Article 39 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires, op. cit.*, p. 985.

²⁰⁸⁰ Par exemple, « de 1978 à juin 1990, sur 1162 textes adoptés, 154 seulement (13,25 %), (ont été) d'origine parlementaire » : J. Boudant, « La crise identitaire du Parlement français », art. cité, p. 1375.

²⁰⁸¹ Respectivement pour 2,53 %, 13,33 %, et 10,20 % des textes adoptés sous les I^{re}, II^e et III^e législatures.

²⁰⁸² Il s'agit surtout des législatures à majorité de gauche (1981-1986, 1988-93, 1997-2002), au cours desquelles le gouvernement voulait limiter les navettes sur les textes du fait de l'opposition du Sénat.

²⁰⁸³ Pour une analyse précise, législature par législature, voir le rapport n° 892, de Jean-Luc Warsmann, au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle n° 820 de modernisation des institutions de la V^e République, enregistré à l'Assemblée nationale le 15 mai 2008, p. 611.

²⁰⁸⁴ Parce que la mise en œuvre de la rationalisation gouvernementale majoritaire du parlementarisme permet au gouvernement de ne pas recourir systématiquement à l'article 41, voir *infra*.

²⁰⁸⁵ Peu utilisé en pratique, notamment parce qu'il est susceptible de ralentir les débats en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'Assemblée intéressé porté devant le Conseil constitutionnel. Selon Pierre Avril, c'est une des raisons qui a pu inciter, dans certains cas, le gouvernement à préférer la procédure du vote bloqué pour arriver au même résultat » : P. Avril, « Le vote bloqué (1959-1970) », *RDP*, 1971, p. 487.

²⁰⁸⁶ Au moins à un premier niveau, puisqu'un éventuel désaccord entre le gouvernement et le président de l'Assemblée nationale ressort de la rationalisation arbitrale exercée par le Conseil constitutionnel.

Conforté par la décision 59-5 DC du 15 janvier 1960 du Conseil constitutionnel, le gouvernement a pleinement, et plus ou moins intensément, selon les périodes²⁰⁸⁷, utilisé la procédure du vote bloqué, inscrite à l'article 44, alinéa 3 de la Constitution, de manière là encore discrétionnaire²⁰⁸⁸ tant quant au choix du moment où il décide de la mettre en œuvre que des dispositions en cause elles-mêmes.

En permettant au gouvernement de recourir, à sa discrétion, à la procédure d'urgence, y compris contre l'avis de sa propre majorité, l'article 45 a placé une arme supplémentaire importante de la rationalisation gouvernementale entre les mains du seul gouvernement. « En raison du pouvoir d'impulsion, qui lui est confié en propre par l'article 45, le Gouvernement est [... aussi] le seul maître de la procédure [du recours à une commission mixte paritaire], qui dès lors, traduit ses choix politiques »²⁰⁸⁹. En outre, le droit de veto conféré au gouvernement sur les amendements éventuels aux conclusions de la CMP et la possibilité qui lui est offerte de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale, constituent des armes outils majeurs de la rationalisation ministérielle du parlementarisme²⁰⁹⁰.

Renvoyant elles aussi à la rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme, les dispositions constitutionnelles inscrites à l'article 47, appelées à jouer si le budget n'est pas adopté dans les délais impartis, ont été mises en œuvre à deux reprises après la dissolution consécutive au vote de censure du 5 octobre 1962 et pour prendre en compte les conséquences de la décision 79-110 DC du Conseil constitutionnel du 24 décembre 1979 sur la loi de Finances pour 1980.

²⁰⁸⁷ Avec 82 utilisations entre 1988 et 1993 et 68 entre 1962 et 1967, les IX^e et II^e législatures constituent les périodes les plus intenses d'application du vote bloqué. En l'occurrence, après la décennie 1960, le fait majoritaire, renforcé par la bipolarisation de la vie politique française, prit le relais du vote bloqué comme instrument de la rationalisation gouvernementale, sauf dans des périodes de division de la majorité (1979-81), de majorité réduite (1986-88), voire d'absence de majorité (1988-1993).

²⁰⁸⁸ C'est l'un des avantages du vote bloqué souligné par Pierre Avril, par rapport à « l'irrecevabilité de l'article 40 [qui] ne peut être opposée qu'avec l'accord de la commission des finances au Sénat, du Président de l'Assemblée, après consultation du président et du rapporteur général de la commission des finances, au Palais-Bourbon » : P. Avril, « Le vote bloqué (1959-1970) », art. cité, p. 488.

²⁰⁸⁹ G. Bergougnous, « Article 45 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, op. cit., p. 1102-1103.

²⁰⁹⁰ À l'inverse, il faut considérer comme la possibilité d'aboutir, au travers la réunion d'une commission mixte paritaire, à un texte commun entre l'Assemblée et le Sénat comme ressortant de la rationalisation gouvernementale majoritaire du parlementarisme, car le gouvernement n'a pas d'armes pour contraindre une majorité récalcitrante à retenir une rédaction du texte issu de la CMP correspondant à ses propres souhaits.

Dans l'esprit de ses promoteurs en 1958, le dispositif de l'article 49, alinéa 3 était destiné à permettre au gouvernement de gouverner, c'est-à-dire de légiférer, malgré les tensions et les fractures pouvant traverser la majorité²⁰⁹¹, dès lors qu'éventuels « frondeurs » au sein de cette dernière n'étaient pas prêts à franchir le rubicond en votant la censure du gouvernement. Ce dispositif a produit tous ses effets dans plusieurs circonstances : En « situation de fractionnement politique », comme entre 1959 et 1962, période pendant laquelle il a été utilisé à sept reprises par les gouvernements Debré et Pompidou sur trois textes ; en situation de « majorité faible »²⁰⁹², comme entre 1967 et 1968, période pendant laquelle il a été utilisé à trois reprises par le gouvernement Pompidou sur un seul texte ; en situation « d'absence de cohésion de la majorité »²⁰⁹³, comme entre 1976 et 1981, période pendant laquelle l'article 49, alinéa 3 a été utilisé à huit reprises par les gouvernements Barre sur cinq textes.

b – La mise en œuvre d'une rationalisation gouvernementale majoritaire du parlementarisme dans la procédure législative

Conçues comme armes du gouvernement pour pouvoir se défendre contre les initiatives de commissions trop puissantes, contre la propension des députés à réclamer toujours plus de nouvelles dépenses ou contre la tentation des parlementaires de ne point borner le champ de compétence de la loi, les dispositifs de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme inscrits aux articles 42 et 43, 40, 34 et 37 ou 38 de la Constitution se sont transformés, grâce au fait majoritaire, en armes offensives assurant au gouvernement « sur le Parlement une pleine domination qui n'a jamais été mise en échec (depuis 1958), et qui n'est pas sujette aux éclipses affectant le pouvoir du président de la République en période de cohabitation »²⁰⁹⁴.

²⁰⁹¹ Nous ne parlerons pas ici de l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 par les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy car, la majorité gouvernementale n'était que relative, voir *infra*.

²⁰⁹² Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 49.

²⁰⁹³ *Ibid.*, p. 53.

²⁰⁹⁴ M. Mopin, « Diriger le Parlement », in *Le Premier ministre*, *Revue Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 41.

En 1958, les constituants avaient voulu au travers des dispositions des articles 42 et 43, « diminuer la place et le rôle des commissions permanentes devenues omnipotentes »²⁰⁹⁵. Pour autant, le gouvernement ne disposait pas d'instruments visant à rationaliser la discussion en commission des textes de loi, notamment pour empêcher des commissions mal intentionnées de préparer, dans la perspective de l'examen en séance publique, de véritables contre-projets au texte gouvernemental. Dans cette hypothèse, la confrontation entre le projet gouvernemental et un éventuel contre-projet préparé par la commission ne serait, au mieux, que renvoyée aux débats dans l'hémicycle. Sachant toutefois que le gouvernement disposerait en séance, pour négocier avec les députés opposés à son texte, des outils inscrits dans le Titre V, en particulier le vote bloqué, voire même d'armes fournies par le règlement de l'Assemblée lui-même, notamment la possibilité de faire appeler en priorité la discussion de certains articles plutôt que d'autres.

Déjà encadrées dans leurs prérogatives par la Constitution, en sus de la surcharge de travail²⁰⁹⁶ directement liée de la limitation de leur nombre inscrite à l'article 43, les commissions permanentes se sont vues, pour partie, neutralisées *politiquement* à travers le fait majoritaire. C'est bien ce dernier « qui est le premier phénomène explicatif de cette limitation de portée du travail législatif des commissions »²⁰⁹⁷. L'émergence du fait majoritaire, en effet, a permis au gouvernement, grâce au soutien de sa majorité, d'orienter et même de diriger indirectement le travail, même non décisionnel, des commissions permanentes. Il pouvait compter, en l'espèce, sur l'appui du rapporteur, toujours désigné au sein de la majorité gouvernementale, qui « va cadrer le débat, faire un travail de rédaction, souvent inachevé au stade du projet mais toujours indispensable dans la loi votée et, en fonction de la latitude politique dont il dispose, y ajouter sa pierre, sans la jeter dans le jardin du gouvernement »²⁰⁹⁸. Le gouvernement pouvait aussi s'appuyer sur le chef de file des députés de la commission appartenant à la majorité gouvernementale, un chef

²⁰⁹⁵ M. Bonnard, « Article 43 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, op. cit., p. 1045.

²⁰⁹⁶ Au moins pour la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales ou pour la commission des Lois.

²⁰⁹⁷ J-P. Camby, « L'évolution des commissions permanentes sous la V^e République » in *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, op. cit., p. 349.

²⁰⁹⁸ *Ibid.*, p. 348.

de file baptisé *whip*²⁰⁹⁹, la référence à la pratique de la Chambre des Communes soulignant bien la mission principale confiée à ce député. Dans le même temps, confronté à une éventuelle fronde des commissaires de la majorité, désireux d'amender substantiellement un projet de loi, le gouvernement continuait à pouvoir bénéficier du fait que le travail en commission n'était plus décisionnel. Neutralisé provisoirement en commission, le fait majoritaire retrouvait sa force en séance, dès lors que le gouvernement pouvait mobiliser en séance l'ensemble des députés de sa majorité pour faire battre les commissaires frondeurs issus de ses propres rangs.

La mise en œuvre concrète des dispositions de l'article 40 de la Constitution relèvait elle-aussi, très largement, des organes parlementaires et, en particulier, du président de la commission des Finances, la collaboration entre le gouvernement et sa majorité était donc bien, là encore, requise. Tel a d'ailleurs été constamment le cas. Ayant produit les effets attendus, ayant même « abouti à une « intériorisation » par les parlementaires de la limitation de leur pouvoir financier dans l'exercice de leur droit d'initiative »²¹⁰⁰, l'application des dispositions de l'article 40 a, même, pu être au fil du temps, assouplie²¹⁰¹.

En 1958, la délimitation des domaines respectifs de la loi et du règlement, fixée aux articles 34 et 37 de la Constitution, complétée par les dispositions de l'article 41, était notamment destinée à permettre au gouvernement de préserver son champ de compétence contre les empiètements parlementaires. En pratique, les dispositions de l'article 41 ont été peu mises en œuvre « à la fois pour des raisons techniques (elles bloquent la procédure), politiques (elles sont mal ressenties) et juridiques (la distinction loi/règlement a perdu de son caractère absolu) »²¹⁰². En définitive, le fait majoritaire a permis au gouvernement d'empiéter lui-même, le cas échéant, sur le domaine de compétence du législateur, « tant l'interprétation doctrinale qui a prévalu dès les débuts de la V^e République, que la pratique validée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel ont conduit à déplacer du constituant au gouvernement la fonction de

²⁰⁹⁹ Au moins pour les groupes de droite, au premier rang desquels les groupes gaullistes.

²¹⁰⁰ O. Gariazzo, « Article 40 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1010-1011.

²¹⁰¹ *Ibid.*, p. 1017 et s.

²¹⁰² D. Maus « La Constitution jugée par sa pratique », *La Constitution de la Cinquième République*, O. Duhamel et J-L. Parodi (dir.), *op. cit.*, p. 309.

déterminer la répartition des compétences entre la loi et le règlement »²¹⁰³. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision 82-143 DC du 30 juillet 1982 *Loi sur les prix et les revenus*, a choisi d'attribuer un caractère facultatif aux procédures inscrites aux articles 41 et 37, alinéa 2 de la Constitution, s'inscrivant dans le fil des intentions des constituants. Michel Debré l'avait, en effet, indiqué devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, le gouvernement restait maître d'accepter que le Parlement sorte de son domaine de compétence, il restait « le seul maître du respect de ses compétences »²¹⁰⁴.

En pratique, l'affirmation du fait majoritaire a, donc, abouti au travers la discussion et le vote d'amendements « réglementaires » à permettre au couple formé par le gouvernement et sa majorité de renforcer, encore davantage, son emprise sur le processus normatif au détriment du Parlement dans son ensemble. Selon Jean-Louis Pezant en effet, la limitation en pratique des effets de la répartition entre le domaine de la loi et le domaine du règlement a souvent été « présentée comme un acquis du Parlement, ainsi revigoré par l'extension de sa compétence. Il n'est pas sûr que cette conclusion soit indiscutable. On pourrait en effet soutenir, avec une certaine vraisemblance, que c'est au contraire si la répartition opérée en 1958 avait été strictement appliquée que le rôle du Parlement eût été alors été effectivement renforcé : ce ne sont ni le nombre des textes, ni leur longueur ou celle des débats, ni la multiplication des amendements qui peuvent suffisamment contribuer à assoir l'influence de l'organe législatif. Limitée aux règles et aux principes selon la lettre de l'article 34, la loi eut été plus rare et moins exposée aussi au contrôle vétilleux du Conseil constitutionnel, dont la jurisprudence s'est largement développée à la faveur du foisonnement de dispositions dont il est d'ailleurs le plus souvent saisi par les parlementaires eux-mêmes²¹⁰⁵.

Le recours aux ordonnances de l'article 38 qui permet au gouvernement, pour l'exécution de son programme, de demander au Parlement l'autorisation de légiférer par ordonnances, constituait une des prérogatives les plus importantes conférées au gouvernement par le Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958. Là encore, le fait

²¹⁰³ B. Mathieu, « La part de la loi, la part du règlement, de la délimitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative », *Revue Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 75.

²¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 76.

²¹⁰⁵ J-L. Pezant, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, La République*, Montchrestien, 2001, p. 468.

majoritaire a permis au gouvernement d'utiliser à plein²¹⁰⁶ cette arme de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme, Limité à quelques grandes réformes²¹⁰⁷, dont la discussion au Parlement aurait pu donner lieu à de longs et tumultueux débats dans l'hémicycle, ou à des dispositions spécifiques²¹⁰⁸, dans les premières décennies de la V^e République, le recours aux ordonnances de l'article 38 s'est transformé, à partir du débat des années 2000, en instrument courant²¹⁰⁹ de l'élaboration et du « développement de la législation gouvernementale »²¹¹⁰. Cependant, à plusieurs reprises, le gouvernement a pu combiner le recours à l'article 38 avec l'utilisation de l'article 49, alinéa 3²¹¹¹. En l'occurrence, rationalisation ministérielle et rationalisation majoritaire se combinent. Mais on peut considérer qu'en l'espèce c'est la rationalisation ministérielle puisqu'elle permet au gouvernement de faire voter son projet de loi d'habilitation sans qu'il puisse être amendé par sa majorité.

2 – L'efficacité de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme pour assurer la stabilité ministérielle

La règlementation constitutionnelle encadrant les modalités du vote d'une motion de censure, que cette dernière soit spontanée, déposée en application de l'article 49, alinéa 2, ou provoquée, en réponse à la mise en œuvre par le gouvernement de l'article 49, alinéa 3 a joué à plein pour protéger la stabilité gouvernementale. Cela a été le cas, tout particulièrement, de la disposition, héritée de la IV^e République, prévoyant que « seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale ».

²¹⁰⁶ En l'espèce, le recours à la procédure des ordonnances de l'article 38, en permettant au gouvernement « d'éviter les amendements qui pourraient être proposés par les membres de sa propre majorité et qui seraient de nature à détruire la cohérence du texte (...) joue ainsi parfois le rôle d'un substitut du vote bloqué » : M. Troper et F. Hamon, *Droit constitutionnel*, 39^e éd., LGDJ, 2018, p. 790. Il peut, également, permettre de contourner la perspective d'une obstruction conduite par l'opposition.

²¹⁰⁷ Ordonnances sur la sécurité sociale en 1967, retraite à 60 ans, 5^e semaine de congés payés et semaine de 39 heures au printemps 1982, réforme Juppé en 1996 par exemple.

²¹⁰⁸ Pour des dispositions concernant les départements et territoires d'Outre-mer en particulier.

²¹⁰⁹ Sur cette « systématisation récente du recours aux ordonnances de l'article 38 », voir notamment M. Guillaume, « Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ? », *Revue Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 118 et S.

²¹¹⁰ M. Troper et F. Hamon, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 790.

²¹¹¹ Tel fut le cas en comme en 1967 par le gouvernement Pompidou, ou entre 1986 et 1988 par le gouvernement Chirac.

En réalité, cette stabilité ministérielle, inédite dans l'histoire du parlementarisme français, doit autant, sinon plus, au fait majoritaire qu'aux dispositions de l'article 49 de la Constitution. Toutefois, dans certaines circonstances marquées par l'affaiblissement, voire l'absence de fait majoritaire, la réglementation constitutionnelles relative au dépôt, à la discussion et au vote de la motion de censure a produit les effets attendus par les constituants pour protéger le gouvernement. Tel fut notamment le cas pendant la III^e législature (1967-1968)²¹¹² au profit du gouvernement Pompidou, puis, pendant la IX^e législature (1988-1993), au profit des gouvernements Rocard et Bérégovoy, quand la conjonction des oppositions de la droite et de la gauche communiste se produisit)²¹¹³. Ainsi, « dans ces derniers cas [...] l'on peut estimer que le gouvernement a été sauvé par les nouvelles règles de décompte des voix, car tout système permettant l'abstention lui aurait été probablement fatal en raison du trouble et de l'étroitesse de la majorité »²¹¹⁴.

B – Les rationalisations gouvernementales du parlementarisme en débat

De toute leur efficacité, la mise en œuvre des rationalisations gouvernementales du parlementarisme a laissé apparaître de nouveaux déséquilibres dans les rapports entre le gouvernement et le Parlement (1), déséquilibres qu'on a tenté de corriger d'abord par des réformes successives du Règlement de l'Assemblée nationale, voire en envisageant de recourir à une révision constitutionnelle d'ampleur (2).

1 – La rationalisation gouvernementale du parlementarisme, élément de déséquilibre dans les rapports entre le gouvernement et le Parlement

²¹¹² Voir Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 44-45.

²¹¹³ Le 19 novembre 1990, la motion de censure déposée en réponse à la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3 par le gouvernement Rocard sur l'instauration de la Contribution Sociale Généralisée, a été repoussée à 5 voix près. Le 1^{er} juin 1992, la motion de censure spontanée contre la position adoptée par le gouvernement Bérégovoy dans le cadre des négociations du GATT fut repoussée à 3 voix près.

²¹¹⁴ J-C. Colliard, « Articles 49 à 51 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 1254.

En pratique, le déploiement de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme s'est opéré sous le paradigme d'un « parlementarisme négatif » (a) et a abouti à des déséquilibres marqués dans les rapports entre le gouvernement, la majorité et l'opposition (b).

a – La rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme, instrument du « parlementarisme négatif »

En 1958, les dispositions de l'article 49 de la Constitution, tout particulièrement de son premier alinéa, avaient été élaborées dans un véritable clair-obscur²¹¹⁵. La pratique de cet article devait très vite clarifier les choses et renvoyer à un « parlementarisme négatif » dans lequel, à l'instar des pays scandinaves, « les gouvernements sont constitués et entrent en fonction sans devoir solliciter un vote préalable de confiance. Ce parlementarisme parfois qualifié de « négatif »²¹¹⁶, est donc fondé sur une présomption et non sur une attitude positive du Parlement »²¹¹⁷. Dans ce cadre, c'est au Parlement « qu'il revient de prouver que le gouvernement ne possède pas sa confiance »²¹¹⁸. Tel est bien la pratique de l'article 49, alinéa 1^{er} qui s'est mise en place à partir de la II^e législature de la V^e République (i). Ce principe permet aussi le « gouvernement minoritaire », tel qu'il a pu être pratiqué sous la IX^e législature (ii).

i – La pratique de confiance présumée relative à l'article 49, alinéa 1^{er}

²¹¹⁵ Voir *supra*.

²¹¹⁶ Selon Philippe Lauvaux, « l'expression est reprise par Fusilier, R (Les monarchies parlementaires, Paris, 1960, p. 227) de la doctrine constitutionnelle scandinave. On la trouve pour la première fois en 1929 sous la plume du professeur Axel Brusewitz (*Statesvetenskapelig Tidskrift*, 1929, p. 327-328) : Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 104.

²¹¹⁷ *Ibid.*, p. 104. Voir aussi A. Le Divellec : « Le terme de parlementarisme négatif (il faudrait plutôt dire : la logique négative du parlementarisme) a été imaginé initialement par la doctrine scandinave, mais employé dans un sens restreint. Il mérite, selon nous, d'être étendu. Il peut alors être sommairement défini comme un aménagement constitutionnel n'imposant pas une légitimation initiale, préalable, explicite, positive en somme du pouvoir exécutif (au plan organique comme fonctionnel) et ne laissant aux assemblées qu'un pouvoir de contrôle a posteriori » : A. Le Divellec, « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la "cage d'acier" du présidentielisme » in *Les 60 ans de la Constitution 1958-2018*, *op. cit.*, p. 75.

²¹¹⁸ *Ibid.*, p. 75.

La question de l'obligation pour un nouveau gouvernement de présenter son programme à l'Assemblée nationale et de le faire approuver par un vote était restée en suspens en 1958. La clarification intervint assez rapidement.

Au cours la première législature de la V^e République, les gouvernements Debré et Pompidou présentèrent leur programme à l'Assemblée en demandant un vote de confiance, comme une lecture parlementariste de la Constitution, celle des ministres d'État comme de Michel Debré²¹¹⁹, semblait les y contraindre²¹²⁰. Deux précédents posés par Georges Pompidou Premier ministre, en lien avec le général de Gaulle, ont fixé le cadre de la pratique à venir de l'article 49, alinéa 1^{er} dans le sens de la lecture présidentialisante des institutions commune au premier Président de la V^e République et à son successeur. Le 13 décembre 1962, après les élections législatives provoquées par la dissolution prononcée par le chef de l'État, Georges Pompidou fit cette fois une déclaration de politique générale, soumise à un vote, plutôt que de présenter son programme. La nomination du troisième gouvernement Pompidou, le 8 janvier 1966 n'entraîna pas la convocation de l'Assemblée nationale en session extraordinaire pour entendre une déclaration de politique générale, suivi le cas échéant d'un vote, du gouvernement. Le 13 avril 1966, devant l'Assemblée nationale, George Pompidou prit soin de préciser qu'à son sens « la lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 veulent, en effet, que le Gouvernement soit entièrement libre de demander ou non un vote de confiance et qu'il appartient de préférence à l'Assemblée de mettre en jeu la responsabilité ministérielle par la procédure la plus normale et la mieux adaptée, je

²¹¹⁹ « J'annonce au Général que je lui soumettrai la déclaration ministérielle à l'issue de laquelle je demanderai à l'Assemblée nationale de se prononcer par un vote. Le Général est surpris ou feint de l'être. "N'est-ce pas un retour aux mœurs de la IV^e République ? N'est-ce pas un coin inséré au sein de l'exécutif ? N'est-ce pas une entorse à la prééminence du Président de la République ?" Je réponds en exposant la nécessité de respecter le caractère d'un régime qui, certes, n'est pas que parlementaire mais qui ne doit pas réduire les Assemblées à un rôle de figuration. J'ajoute surtout qu'il convient, dès le départ, de souder la majorité autour d'un programme d'action dont les lignes essentielles s'inscrivent autour de la politique telle que la veut le Chef de l'État. Non sans réticence, le Général consent. Au premier conseil des ministres, il note qu'il s'agit là d'une volonté du Premier ministre, qu'il accepte en raison des circonstances » : M. Debré, *Gouverner. Mémoires*, t. III, *op. cit.*, p. 18-19.

²¹²⁰ Il convient cependant de préciser que « nommé le 14 avril 1962, Georges Pompidou présenta son programme le 26, mais il précisa dans sa lettre au président de l'Assemblée que le gouvernement *avait décidé* de demander à celle-ci d'approuver ce programme, confirmant par là qu'il ne s'agissait pas d'une obligation » P. Avril, « Une convention *contra legem* : la disparition du "programme" de l'article 49 de la Constitution », *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, Lextenso édition, 2008, p. 10.

veux dire, la motion de censure. Si je tiens à mettre ainsi l'accent sur les procédures, ce n'est point par intérêt gouvernemental immédiat, c'est parce qu'il me paraît important, alors que nous ne faisons qu'aborder le second septennat de la V^e République, de créer des précédents : on en connaît l'importance en matière institutionnelle, même en pays de droit écrit et il n'est pas inutile à la stabilité des pouvoirs publics elle-même de fixer clairement et en connaissance de cause des règles pour l'avenir »²¹²¹. Et Jean-Claude Colliard de souligner qu'à « l'évidence, il s'agissait de montrer, a besoin de manière quelque peu provocante, que l'équilibre des pouvoirs avait changé depuis que le Président, désormais élu au suffrage universel, se trouvait en mesure de remplir pleinement le rôle défini par le Général de Gaulle dans son « allocution constituante » du 31 janvier 1964 et de manifester qu'il n'existait aucune autorité ministérielle qui ne soit conférée et maintenue par lui, pour reprendre les termes employés »²¹²².

À partir de novembre 1962, les gouvernements prirent donc l'habitude, après leur désignation par le Président de la République, de faire une déclaration de politique générale²¹²³ devant l'Assemblée nationale plutôt que de présenter un programme. Le plus souvent, ils demandèrent un vote²¹²⁴, à quelques exceptions près²¹²⁵. A ainsi été rapidement rompu, au plan juridique, tout lien entre l'approbation par l'Assemblée nationale d'un programme du gouvernement au moment de sa nomination et la mise à disposition du gouvernement d'instruments de la rationalisation gouvernementale pour mettre en œuvre ce programme. Et la jurisprudence du Conseil constitutionnel devait confirmer la rupture de ce lien, en particulier au travers de sa décision 72-76 DC du 12 janvier 1977 *portant sur la loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas*. Dans cette décision, le Conseil

²¹²¹ Repris dans D. Maus, *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 1993, p. 177.

²¹²² J.-C. Colliard, « Articles 49 à 51 », art. cité, p. 1248.

²¹²³ À une exception près, le 28 avril 1977, le deuxième gouvernement Barre présenta son programme, mais il écarta l'idée d'un vote de l'Assemblée sur ce programme.

²¹²⁴ Tel a été le cas des gouvernements Chaban-Delmas, Messmer II, Chirac I, Barre I, Barre III, Mauroy II, Fabius, Chirac II, Balladur, Juppé I et II, Jospin, Raffarin II et III, Villepin, Fillon II, Ayrault II, Valls I (II ?), Cazeneuve et Philippe II.

²¹²⁵ Tel a été le cas des gouvernements Rocard II, Cresson et Bérégovoy qui ne disposaient pas de majorité à l'Assemblée nationale.

constitutionnel estima, en effet, que le terme de « programme » de l'article 38 n'était pas synonyme du terme de « programme » de l'article 49, et que le recours à la procédure des ordonnances de l'article 38 n'imposait pas que le gouvernement ait fait préalablement approuver son « programme » par la voie de l'article 49, alinéa 1^{er}, solution contestable sur le plan logique, et même juridique, si l'on se rapporte aux travaux préparatoires »²¹²⁶.

ii – La possibilité de gouverner sans majorité grâce à la rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme

Entre 1988 et 1993, la rationalisation gouvernementale ministérielle a permis ce fait totalement inédit jusqu'alors dans l'histoire du parlementarisme républicain en France, à savoir l'existence d'un gouvernement sans majorité absolue le soutenant. Pour la première fois, en effet, depuis 1962, les élections législatives des 5 et 12 juin 1988 n'avaient pas donné de majorité absolue à la coalition gouvernementale en place. La majorité présidentielle ne parvint à faire élire que 276 députés, 13 sièges en-deçà de la majorité absolue, contre 261 sièges à l'opposition de droite, 27 sièges à l'opposition de gauche incarnée par les communistes et 13 sièges aux non-inscrits. Puisque « le fait majoritaire ne mécanis[ait] plus l'Assemblée nationale »²¹²⁷, l'ingénierie constitutionnelle retrouvait toute son utilité. Le soutien assuré d'une simple majorité relative conduisit bien évidemment les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy à ne pas solliciter un vote de confiance l'Assemblée nationale au moment de leur désignation. En l'occurrence, la pratique présidentialiste instaurée en 1966 vint donc, cette fois, au secours de la faiblesse politique d'une majorité gouvernementale. Ils profitèrent aussi à plein, pour se maintenir en place, de la difficulté de la droite et des communistes à mêler leur voix pour voter une même motion de censure, « fond(ant) sur l'impuissance des opposants la survie artificielle de gouvernements présidentiels minoritaires »²¹²⁸. Dans le même temps, les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy utilisèrent à plein les outils de la rationalisation gouvernementale

²¹²⁶ J-C. Colliard, « Articles 49 à 51 », art. cité, p. 1253.

²¹²⁷ J. Boudant, « La crise identitaire du Parlement français », art. cité, p. 1324.

²¹²⁸ P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », art. cité, p. 1514.

ministérielle : le vote bloqué mis en œuvre 82 fois en cinq ans ; l'article 49, alinéa 3 à 39 reprises, dont pas moins de sept fois entre le 14 et le 21 décembre 1989 ; la procédure d'urgence à laquelle le gouvernement a recouru à 129 reprises pour un total de 249 projets de loi adoptés sous la IX^e législature, soit pour 51,81 % d'entre eux, ce qui constitue un record depuis les débuts de la V^e République.

À travers les recours systématiques à l'article 49, alinéa 3, il ne s'agissait plus de forcer une majorité réticente à adopter un texte impopulaire, comme cela avait été initialement envisagé en 1958, mais de gouverner en légiférant, mais sans faire voter. Nombre de textes importants furent ainsi adoptés : les lois de finances initiales pour 1990, 1991, 1992, 1993 ; plusieurs projets de loi portant diverses dispositions sanitaires ou sociales, textes fourre-tout propres à contenir des dispositions majeures, en 1989 et en 1990, la réforme de l'audiovisuel en 1989, la loi de programmation militaire en 1989, la réforme hospitalière en 1991, la réforme de l'assurance-maladie en 1992 notamment. Pierre Avril y a vu un véritable « détournement de procédure » car « le dispositif de l'article 49 rend [...] inséparables ses trois premiers alinéas : l'application de l'alinéa 3 qui renvoie à l'alinéa 2 est subordonnée à celle de l'alinéa premier, parce que la confiance ne peut être présumée et se maintenir, que si elle a été préalablement exprimée et qu'elle ne peut être retirée que par le vote de la censure (...) Sans vote initial de confiance, l'article 49-3 perd sa justification et mérite les critiques qui lui sont adressées »²¹²⁹. Le dispositif de l'article 49, alinéa 3 « a cessé de jouer son rôle d'*ultima ratio* d'un Gouvernement aux prises avec les turbulences de sa majorité pour devenir le mode banalisé de gestion d'un Gouvernement minoritaire. Cette pratique pathologique est la conséquence de la volonté présidentielle d'esquiver le dilemme incontournable du régime parlementaire : mettre sur pied une coalition capable de soutenir un gouvernement ou retourner devant les électeurs »²¹³⁰.

b – La rationalisation gouvernementale du parlementarisme et les rapports entre gouvernement, majorité et opposition

²¹²⁹ *Ibid.*, p. 1514.

²¹³⁰ P. Avril, « Le dévoiement », *Le Parlement*, Revue *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 139.

Depuis 1959, les outils de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme ont pu être utilisés par le gouvernement contre sa propre majorité (i), ce qui était l'objectif des constituants de 1958, mais aussi contre l'opposition (ii), ce qui n'était pas véritablement envisagé initialement.

i – La rationalisation gouvernementale du parlementarisme et la majorité « instrumentalisée »²¹³¹

Sous la V^e République, la détermination de la politique de la nation s'est déplacée très vite du Parlement, cadre habituel de la relation entre le gouvernement et sa majorité dans les régimes parlementaires, vers la présidence de la République. En conséquence, « le parlementarisme rationalisé de 1958, qui reposait sur une logique de solidarité entre le Gouvernement et sa majorité, a été principalement instrumentalisé au profit d'un gouvernement présidentiel qui, lui, se fondait sur une logique de séparation des pouvoirs tout en bénéficiant des prérogatives d'un gouvernement majoritaire »²¹³². La « captation présidentielle »²¹³³ des pouvoirs du gouvernement s'est naturellement étendue aux « processus constitutionnels officiels de décision »²¹³⁴, destinés à permettre la mise en œuvre de la politique gouvernementale. L'arsenal inscrit au Titre V de la Constitution a directement été mis au service de la réalisation des volontés présidentielles permettant au chef de l'État de « diriger [...] indirectement le Parlement »²¹³⁵.

Les mécanismes des rationalisations gouvernementales ministérielle et majoritaire du parlementarisme ont été l'outil privilégié de la transcription, dans la foulée de l'élection présidentiel, en textes de loi des articles du programme électoral

²¹³¹ P. Avril, « La majorité parlementaire ? », *Qui gouverne la France ?*, Revue *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 51

²¹³² P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », art. cité, p. 1515.

²¹³³ « La captation présidentielle qui opère sous la V^e République est donc un procédé pratique qui oriente l'exercice concret des pouvoirs juridiques du Gouvernement et du Parlement au bénéfice du président de la République » : A. Le Divellec, « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la "cage d'acier" du présidentielisme », art. cité, p. 80.

²¹³⁴ A. Le Divellec, « Vers la fin du "parlementarisme négatif à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009", *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire, Jus Politicum*, Hors-série, Dalloz, 2012, p. 17.

²¹³⁵ A. Le Divellec, « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la "cage d'acier" du présidentielisme », art. cité, p. 79.

présidentiel, devenu la feuille de route naturelle du gouvernement et de sa majorité. Le degré de l'implication présidentielle dans la décision en jeu est même devenu, dans certaines circonstances, l'ultime régulateur de l'éventuelle mise en œuvre des instruments les plus contraignants de la rationalisation gouvernementale : Lorsque le texte en discussion correspond à un engagement fort du Président de la République, « le gouvernement fait passer en force²¹³⁶ ses volontés [...] on peut citer, en 1976, la taxation des plus-values [...] imposée à une majorité rétive. En revanche, lorsque la volonté présidentielle n'est pas directement en cause, il arrive que la majorité s'oppose victorieusement au gouvernement, en particulier sur les projets mettant en cause les intérêts de son électorat (par exemple les droits de succession en 1968) »²¹³⁷. La rationalisation ministérielle du parlementarisme a même pu intervenir directement pour l'adoption de décisions avant tout présidentielles qui n'étaient pas soutenues par l'ensemble de la majorité gouvernementale²¹³⁸, voire même qui n'étaient pas approuvées par la majorité²¹³⁹.

La majorité parlementaire était donc bien, en conséquence, une majorité « instrumentalisée » dont la marge de manœuvre se mesure principalement à sa capacité d'« influence »²¹⁴⁰. Cette « influence [pouvait] être positive », c'est-à-dire se traduire par l'adoption de textes de loi directement inspirés. Mais elle se heurtait à des limites procédurales²¹⁴¹, pour certaines directement liées à la rationalisation gouvernementale du parlementarisme, mais aussi des limites matérielles²¹⁴². Dès lors, la majorité « a

²¹³⁶ Alors qu'une partie des députés de la majorité renâclait à l'adoption de ce texte, il aura fallu 20 séances et la convocation d'une session afin d'achever l'examen du texte, pour en venir à bout. Voir J. Chapsal, *La vie politique sous la V^e République. 1974-1987*, t. II, Puf, 6^e éd., 1993, p. 55-56.

²¹³⁷ P. Avril, « La majorité parlementaire ? », art. cité, p. 52.

²¹³⁸ On pense ici à l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 à l'automne 1960, pour la mise en œuvre de la force de frappe, décision présidentielle qui n'était soutenue que par les députés gaullistes.

²¹³⁹ On pense ici à l'utilisation de l'article 49, alinéa 3 en novembre 1982, pour l'amnistie des généraux putschistes d'Alger. Voir J. Chapsal, *La vie politique sous la V^e République. 1974-1987*, t. II, *op. cit.*, p. 334.

²¹⁴⁰ P. Avril, « La majorité parlementaire ? », art. cité, p. 51 : « La majorité de la V^e République a été instrumentalisée. La majorité a été instrumentalisée, mais pas totalement, parce que les éléments du parlementarisme que comporte le régime rendent ses membres solidaires, donc responsables de la politique gouvernementale. Ils ont donc, malgré tout, leur mot à dire sur celle-ci qu'ils peuvent influencer ».

²¹⁴¹ En particulier, l'impossibilité pour la majorité d'intervenir directement dans la fixation de l'ordre du jour.

²¹⁴² Dans ses mémoires, Philippe Séguin a pointé ces limites matérielles : « Le Parlement n'a strictement rien à gagner à chercher à concurrencer le gouvernement sur le terrain de l'action législative. [...] En fait, quel que soit le domaine considéré, la mise au point d'une législation exige aujourd'hui des moyens

seulement la possibilité de susciter l'action du gouvernement, et encore ne peut-elle manifester son sentiment par les voies constitutionnelles du vote puisque les résolutions lui sont interdites »²¹⁴³. Cette influence était surtout « négative, par ce qu'elle refuse d'avaliser. Les manifestations ne sont pas très spectaculaires parce que l'on n'en connaît d'ordinaire que ce qui filtre des réunions de groupe et que le gouvernement accepte généralement de modifier un texte qui rencontre trop d'hostilité »²¹⁴⁴.

Cette instrumentalisation tout comme les rigueurs entourant la mise en œuvre de la rationalisation ministérielle du parlementarisme ont souvent suscité les protestations des représentants les plus éminents de la majorité. Le Manifeste des présidents de commission du 12 juillet 1971 en a constitué l'une des plus fortes et des plus emblématiques. Cosigné par cinq des présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale²¹⁴⁵, ce Manifeste pointait « une mauvaise conception des rapports de l'exécutif avec le législatif »²¹⁴⁶, en particulier la faible place laissée à l'initiative parlementaire, le recours excessif à la procédure d'urgence, la mauvaise qualité des projets de loi transmis à l'Assemblée nationale, la dégradation de l'organisation des travaux parlementaires ou la publication tardive des décrets d'application. L'un des intérêts de ce Manifeste est qu'il émanait de gaullistes orthodoxes, par conséquent peu soupçonnables de vouloir remettre en cause la restauration du pouvoir exécutif intervenue en 1958 et qui soulignaient eux-mêmes, la nécessité de tenir compte des évolutions intervenues depuis lors : « L'institution parlementaire, dans la pratique actuelle, n'est pas en mesure d'exercer la plénitude de sa fonction... Le comportement de l'exécutif à son égard est toujours inspiré par la crainte, naguère fondée, mais devenue irrationnelle, des débordements du législatif. Le

de recherche, d'investigation, de comparaison, d'expérimentation, d'expertise, de vérification et d'évaluation, dont ne dispose pas un parlement », P. Séguin, *Itinéraire dans la France d'en haut, d'en bas et d'ailleurs*, Seuil, Paris, 2003, p. 413.

²¹⁴³ P. Avril, « La majorité parlementaire ? », art. cité, p. 51.

²¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 51.

²¹⁴⁵ MM Charbonnel, Foyer, Lemaire, Peyrefitte et sanguinetti. Seul n'a pas été associé à cette démarche le président de la Commission des Affaires étrangères, Jean de Broglie (Républicains Indépendant). Probablement, parce qu'elle visait d'abord, selon l'un de ses promoteurs, le président de la commission des Finances Jean Charbonnel, à mettre en cause les mauvais rapports entre l'Assemblée et le ministère des Finances dirigé alors par Valéry Giscard d'Estaing. Témoignage de Jean Charbonnel in *Jacques Chaban-Delmas en politique*, B. Lachaise, G. Le Béguec, J-F. Sirinelli, Puf, 2007, p. 270.

²¹⁴⁶ Voir M. Mopin, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours. Notes et Études documentaires*, La Documentation française, 1988, p. 47. L'intégralité du Manifeste y est reproduite.

fait majoritaire, qui aurait pu se traduire par une collaboration plus franche des deux pouvoirs, n'a pas encore porté ses fruits »²¹⁴⁷.

Toutefois, en période de faiblesse du *leadership* présidentiel, l'influence « négative » de la majorité parlementaire a pu jouer à plein et publiquement, y compris contre les volontés présidentielles elles-mêmes et conduire le pouvoir exécutif à renoncer à faire jouer la rationalisation gouvernementale ministérielle. Cette influence « négative » s'est ainsi manifestée à plusieurs reprises, à la fin de la IX^e législature. D'abord, dans le cadre de l'affaire dite du sang contaminé : le 10 novembre 1991, le Président Mitterrand, sans en avoir préalablement prévenu le Premier ministre, Édith Cresson, ou le ministre des Affaires sociales avait demandé qu'une loi soit votée pour indemniser les victimes. Le projet gouvernemental prévoyait un financement des indemnisations en cause par une taxe sur les contrats d'assurance, solution décidée de concert par le chef de l'État et le Premier ministre. Désavouant publiquement le gouvernement sur ce mode de financement, les députés socialistes l'obligeaient à un compromis²¹⁴⁸. Ensuite, au printemps 1992, quand le Président Mitterrand s'efforça d'inciter la majorité à modifier la loi électorale pour les prochaines élections législatives pour en revenir à la proportionnelle intégrale de 1986 ou pour adopter un mode de scrutin mixte, inspiré de la loi électorale allemande. L'opposition massive des députés socialistes, appuyée par le Premier secrétaire du Parti socialiste, Laurent Fabius, et par Michel Rocard, obligea, là encore, le chef de l'État à renoncer²¹⁴⁹. En l'occurrence, le Président de la République n'avait pas choisi de recourir aux moyens les plus coercitifs de la rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme, au grand regret de certains de ses proches²¹⁵⁰.

²¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 47.

²¹⁴⁸ Voir P. Favier et M. Martin-Roland, *La décennie Mitterrand*, t. IV, *Les déchirements (1992-1995)*, Seuil, 1999, p. 109 et s.

²¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 266 et s.

²¹⁵⁰ « Si l'on en croit Roland Dumas : "Mitterrand s'est mordu les doigts de ne pas avoir imposé le changement de loi électorale. Il aurait dû forcer la main aux socialistes en recourant à l'article 49-3 pour surmonter l'arrangement Fabius-Rocard qui faisait que cette proposition était minoritaire au PS" (entretien du 29 septembre 1993), *ibid.*, p. 268.

*ii – La rationalisation gouvernementale ministérielle
du parlementarisme utilisée contre l’opposition, un
usage dévoyé de l’article 49, alinéa 3*

À la fin des années 1970, l’obstruction inconnue à l’Assemblée nationale depuis le début des années 1950, réapparut à l’occasion de l’examen du projet de loi Sécurité et Libertés²¹⁵¹. Mais ce fut surtout sous la VII^e législature, au début du premier septennat de François Mitterrand, que plusieurs jeunes députés de droite, dont Philippe Séguin ou Alain Madelin, déployèrent de véritables stratégies d’obstruction contre les projets de loi du gouvernement Mauroy, multipliant les interventions en séance, les amendements et les sous-amendements²¹⁵², en faisant ainsi perdre au gouvernement la maîtrise du déroulement et de la durée des débats parlementaires²¹⁵³. Malgré le soutien d’une majorité parlementaire très large, mais parce le Règlement de l’Assemblée ne lui offrait pas véritablement de moyens pour les surmonter²¹⁵⁴, le gouvernement Mauroy n’eut pas d’autres solutions contre ces manœuvres d’obstruction que de recourir à l’article 49, alinéa 3. En effet, le dispositif de rationalisation et d’organisation des débats en séance publique, adopté par la réforme du Règlement de la Chambre des députés du 22 janvier 1935, conservé et perfectionné sous la IV^e République, puis repris à l’article 49 du Règlement de l’Assemblée nationale de la V^e République naissante en 1959, avait été abandonné en 1969 pour l’examen des articles et des amendements, « pour la simple raison que les débats se déroul[ai]ent généralement sans aucune volonté d’obstruction »²¹⁵⁵. Ainsi, le gouvernement Mauroy a-t-il été contraint

²¹⁵¹ Voir G. Carcassonne, « La résistance de l’Assemblée nationale à l’abaissement de son rôle », *La Constitution de la Cinquième République*, op. cit., p. 335-336.

²¹⁵² Ainsi est-on passé de 12753 amendements déposés sous la législature 1973-1978 au chiffre, inédit jusqu’alors, de 38997 amendements déposés au total sous la législature 1981-1986. Chaque amendement permettant à son auteur de bénéficier de cinq minutes de temps de parole pour le défendre, avant de pouvoir répondre, ensuite, aux avis donnés par le rapporteur et par le gouvernement.

²¹⁵³ Ainsi, l’Assemblée nationale dut consacrer pas moins de 20 jours et 166 heures de séance à débattre en première lecture du projet de loi sur la presse présenté par le gouvernement Mauroy et des 2491 amendements déposés dessus en janvier-février 1984, 17 jours et 133 heures de séance pour débattre en première lecture du projet de loi sur l’enseignement supérieur et des 2204 amendements déposés en mai-juin 1983, 13 jours et 118 heures de séances pour débattre en octobre 1981 du projet de loi sur les nationalisations et des 1438 amendements déposés dessus.

²¹⁵⁴ Le vote bloqué permet de regrouper les votes, mais ne supprime pas la possibilité pour les auteurs de chaque amendement de disposer de cinq minutes pour le défendre.

²¹⁵⁵ M. Ameller, « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l’Assemblée nationale », *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l’honneur de Jean Gicquel*, op. cit., p. 4. « La première idée (de Jacques Chaban-Delmas était) d’ordre pratique : il est inutile de conserver une procédure qui n’est pas appliquée. Mais le fond de sa pensée était d’ordre politique : pourquoi faire peser sur l’opposition une

à trois reprises au moins²¹⁵⁶ de recourir à l'article 49, alinéa 3 pour surmonter l'obstruction de l'opposition. Après lui, le gouvernement Fabius dut faire de même à quatre reprises²¹⁵⁷. Puis, ce fut le tour du gouvernement Chirac, soutenu par une majorité plus réduite, désireux d'agir vite dans le délai politique restreint de la cohabitation et confronté à une « tactique²¹⁵⁸ d'obstruction de l'opposition de gauche »²¹⁵⁹, de recourir lui-même à plusieurs reprises au dispositif de l'article 49, alinéa 3 en 1986 et en 1987²¹⁶⁰. Ensuite, et malgré une majorité pléthorique, c'est toujours pour lutter contre des manœuvres d'obstruction, que les gouvernements Balladur²¹⁶¹ et Juppé²¹⁶² ont recouru eux-mêmes à trois reprises à l'article 49, alinéa 3. Au début des années 2000, sous l'effet des progrès de l'informatique, la machine à fabriquer des amendements d'obstruction s'emballa littéralement²¹⁶³. Pendant la XII^e législature, (2002-2007), l'opposition socialiste et communiste prit l'habitude de recourir à la technique des « murs d'amendements » pour tenter de bloquer l'examen

contrainte fondée sur un procès d'intention. Il estimait enfin qu'aucune règle, même virtuelle, ne s'opposant plus à la libre discussion des articles et des amendements, l'animation des séances s'en trouverait confortée, d'autant que les prérogatives nouvelles accordées dans le même temps aux présidents des groupes leur feraient prendre conscience de leurs responsabilités et els dissuaderaient d'exercer tout abus de droit dans leurs démarches. Fatal paradoxe ! C'est ce louable souci de liberté retrouvée qui va conduire à la dérive des années quatre-vingt ». (*ibid.*, p. 5)

²¹⁵⁶ Sur le deuxième projet sur les nationalisations le 26 janvier 1982, le projet de loi sur l'enseignement privé le 23 mai 1984 et le projet de loi sur la presse en deuxième lecture le 5 juillet 1984.

²¹⁵⁷ Sur le projet de loi sur la presse en troisième lecture le 7 septembre 1984 et sur le projet de loi sur l'aménagement du temps de travail en première lecture le 11 décembre 1985, en deuxième lecture le 12 février 1986 et en troisième lecture le 27 février 1986.

²¹⁵⁸ Tactique combinée avec le refus du Président de la République de signer certaines ordonnances, comme celles relatives à la délimitation des circonscriptions ou au temps de travail par exemple.

²¹⁵⁹ D. Maus, « Le Parlement et les cohabitations », *La cohabitation*, Revue *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 74.

²¹⁶⁰ Voir P. Avril, *La V^e République, histoire politique et constitutionnelle*, 2^e éd., Puf, 1994, p. 299-300. En l'espèce, le recours à l'article 49, alinéa 3 pouvait renvoyer à plusieurs causes : les manœuvres d'obstruction conduites par la gauche, la volonté du gouvernement d'aller vite, notamment après le refus du Président de la République de signer certaines ordonnances, comme celle sur le découpage électoral et le caractère, et le caractère réduit de ma majorité gouvernementale.

²¹⁶¹ Sur le projet de loi relatif aux privatisations, le 30 juin 1993.

²¹⁶² Sur la loi d'habilitation pour la réforme de la sécurité sociale le 10 décembre 1995 et le projet de loi sur le statut de France Télécom le 26 juin 1996.

²¹⁶³ Il y a différentes techniques possibles pour ériger ces « murs » de milliers d'amendements : Décliner à l'infini la date d'entrée en vigueur d'une disposition, décliner une disposition en fonction de son lieu d'application, en citant par exemple toutes les communes françaises, décliner un chiffre à l'infini après la virgule, décliner une disposition en fonction de différentes catégories qui doivent être consultées pour son application. On peut, en outre, faire déposer les milliers d'amendements identiques par autant de députés différents plutôt que d'en faire des amendements déposés par un groupe dans son ensemble. Ainsi, l'opposition en 2006 a pu déposer Plus de 137 000 amendements sur le projet de loi relatif au secteur de l'énergie, alors que le contenu des dispositions proposées n'aurait justifié le dépôt que d'une centaine d'amendements environ.

des réformes gouvernementales, contraignant les gouvernements Raffarin²¹⁶⁴ et Villepin²¹⁶⁵ à recourir à trois reprises aux dispositions de l'article 49, alinéa 3²¹⁶⁶. Autant que de ralentir la discussion d'un projet de loi, il s'agissait en l'occurrence de pousser le gouvernement à devoir recourir à l'article 49, alinéa 3 pour dénoncer ensuite ce recours comme un « coup de force démocratique du gouvernement ».

Ne débouchant pas systématiquement sur la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3, le gouvernement étant réticent à utiliser ce dispositif contraignant pour des réformes politiquement ou socialement sensibles²¹⁶⁷, cette tactique des « murs » d'amendements a contribué parallèlement à dégrader considérablement les conditions de l'examen par l'Assemblée nationale de textes importants comme, par exemple, la réforme du secteur de l'énergie discutée en septembre 2006²¹⁶⁸. Symboles de cette dégradation du travail parlementaires, les 243 811 amendements au total qui ont été déposés sous la XII^e législature (2002-2007), soit autant qu'entre 1959 et 2002, toutes législatures cumulées. L'article 49, alinéa 3, instrument emblématique de la rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme du parlementarisme, imaginé par ses promoteurs en 1958 pour contraindre la majorité gouvernementale à faire preuve de cohérence et de constance, se voyait ainsi transformé²¹⁶⁹ en arme contre l'opposition, privant cette dernière de la possibilité de présenter ses arguments et ses

²¹⁶⁴ Le 12 février 2003 sur le projet de réforme du mode de scrutin des élections régionales et européennes, face aux 12 805 amendements déposés par l'opposition ; et le 23 juillet 2004 sur l'examen en 2^e lecture du projet de loi Libertés et responsabilités locales, face aux 4876 amendements déposés par l'opposition, trois fois plus qu'en première lecture.

²¹⁶⁵ Le 10 février 2006, sur le projet de loi Égalité des chances, face au blocage des débats, au moment de l'examen des dispositions sur le Contrat Première Embauche (CPE).

²¹⁶⁶ Dans les trois cas, l'opposition sut habilement tirer parti du calendrier parlementaire, puisque les trois textes en cause étaient examinés à quelques jours d'une suspension de travaux parlementaires. Dès lors, pour ne pas retarder de plusieurs semaines l'adoption définitive d'un texte, le gouvernement était contraint de recourir au dispositif de l'article 49, alinéa 3.

²¹⁶⁷ En juin-juillet 2003, il n'était pas question pour le gouvernement Raffarin d'utiliser l'article 49, alinéa 3 sur la réforme des retraites face aux 11 153 amendements déposés par l'opposition sur un texte dont l'examen a pris 19 jours et 157 heures de séance. De même, en juillet 2004, face aux 8495 amendements déposés par l'opposition sur le projet de réforme de l'assurance-maladie, dont l'examen a pris 17 jours et 142 heures de séance.

²¹⁶⁸ À cette occasion, l'opposition avait déposé 137 665 amendements sur le projet de loi avec l'objectif clair d'obliger le gouvernement à recourir à l'article 49, alinéa 3 sur un texte prévoyant la privatisation de GDF. Comme le gouvernement s'y refusa, l'examen de ce texte prit 16 jours et 121 heures de débats, alternant séances ne dépassant le rythme de dix amendements examinés à l'heure et séances où l'opposition renonçait à défendre des paquets de plusieurs centaines d'amendements.

²¹⁶⁹ Par la responsabilité conjointe de l'opposition, dont l'objectif était clairement, dans certains cas, d'obliger le gouvernement à recourir à l'article 49, alinéa 3, et du gouvernement et de sa majorité, impatients d'obtenir le vote d'un projet de loi, qui finirait par être adopté du fait du rapport de force arithmétique.

contre-propositions, comme le Parlement dans son ensemble de débattre au fond²¹⁷⁰ d'un texte de loi souvent d'importance.

2 – Les remèdes envisagés et apportés aux excès de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme

Afin d'essayer de corriger les excès liés à la rationalisation gouvernementale du parlementarisme, c'est d'abord le recours à la rationalisation délibérative (a) qui a été employé, puis, les réformes du Règlement de l'Assemblée nationale en cause s'avérant insuffisantes, on envisagea de s'engager sur la voie de la révision constitutionnelle (b).

a – Le recours à une rationalisation gouvernementale délibérative du parlementarisme pour tenter de corriger les excès de la rationalisation gouvernementale ministérielle

Enfermées dans l'étau de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme, les assemblées, et tout particulièrement l'Assemblée nationale, ont cherché à utiliser la réforme règlementaire pour atténuer certains effets de cette contrainte. Ainsi, plusieurs grandes réformes du Règlement de l'Assemblée nationale conduites par Jacques Chaban-Delmas²¹⁷¹, Laurent Fabius²¹⁷², Philippe Séguin²¹⁷³ ou Jean-Louis Debré sont intervenues au fil du temps, en particulier pour chercher à aménager plusieurs dispositifs de la rationalisation gouvernementale, tels ceux inscrits aux articles 34 et 37, 42 et 43 ou 48 de la Constitution, ou essayer de dissuader le gouvernement de recourir trop fréquemment aux dispositions de l'article 38 ou de l'article 49, alinéa 3.

²¹⁷⁰ Rappelons qu'en janvier 1958, le projet de révision Gaillard prévoyait que le texte, serait discuté en totalité amendements compris, les votes étant réservé, avant que l'engagement de la responsabilité gouvernement sur l'adoption du texte prenne effet.

²¹⁷¹ C. Buniet, « La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale (Analyse des résolutions du 23 octobre et du 17 décembre 1969) », *Annales de la Faculté de Droit et de Sciences économiques*, Dalloz, 1970, p. 12 et s.

²¹⁷² Voir J. Boudant, « La crise identitaire du Parlement français », art. cité, p. 1368 et s.

²¹⁷³ L. Sermet, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », *RFDC*, 1994, p. 713 et s. ; P. Jan, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1995, p. 987 et s.

Cette véritable rationalisation gouvernementale délibérative du parlementarisme, gouvernementale car soumise à un cadre extérieur déterminé par les prérogatives ministérielles inscrites dans la Constitution et délibérative parce qu'elle vise, sans conteste, d'abord à améliorer la qualité et l'efficacité de la délibération parlementaire s'est déployée en matière de procédure législative sur deux axes principaux : la revalorisation du travail préparatoire en commission (i) ; une meilleure organisation du déroulement des débats en séance plénière (ii). Ces réformes ont été conduites en respectant le cadre contraint de la réglementation constitutionnelle et du contrôle sourcilieux exercé par le Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées, d'où leur portée forcément restreinte. Car, il ne pouvait « être question [...] d'utiliser le règlement pour réaliser une révision indirecte de la Constitution »²¹⁷⁴

i – La revalorisation du travail préparatoire en commission

À partir de 1958, c'est à l'intérieur du cadre contraignant des articles 42 et 43 de la Constitution, que le travail des commissions permanentes de l'Assemblée nationale avait été placé. Plusieurs réformes règlementaires successives en 1969, 1991, 1994 ou 2006 particulièrement, sont donc intervenues pour essayer d'atténuer les effets les plus excessifs de ce dispositif contraignant.

Dès la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 1969, la question a été posée d'augmenter le nombre des commissions permanentes, afin de le porter à huit, voir à dix, avait été posée, en particulier par le rapporteur de cette proposition de modification du Règlement lui-même, le gaulliste Michel Habib-Deloncle²¹⁷⁵. Faute d'obtenir du gouvernement d'engager cette réforme²¹⁷⁶, l'Assemblée dut se contenter de réorganiser à la marge les compétences dévolues à chacune des commissions permanentes en place, d'essayer de mieux répartir « l'emploi du temps des

²¹⁷⁴ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, op. cit., p. 12.

²¹⁷⁵ Voir *ibid.*, p. 25.

²¹⁷⁶ Sur le décalage entre les espoirs suscités par la réforme engagée dès juin 1967 par le président Chaban-Delmas, en lien avec tous les groupes parlementaires, et le contenu limité des réformes du Règlement des 23 octobre et 17 décembre 1969 en définitive, voir D. Hochedez, « La réforme du travail parlementaire 1958-1988 », in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale, journée d'étude du 15 mars 1991 de l'Association française des constitutionnalistes*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1992, p. 22-27.

parlementaires entre les séances plénières de l'Assemblée et les réunions des commissions permanentes »²¹⁷⁷ et de renforcer la publicité des travaux des commissions²¹⁷⁸.

À travers, la réforme du Règlement du 7 mai 1991, initiée par Laurent Fabius, l'Assemblée nationale décida que les commissions permanentes pourraient, désormais, de droit se saisir pour avis d'un texte de loi, sans que soit nécessaire une décision préalable de l'Assemblée nationale en séance plénière. Le président de l'Assemblée nationale chercha, parallèlement, à promouvoir des usages tel celui donnant la possibilité aux commissions permanentes de désigner un rapporteur sur l'application d'un texte de loi après sa promulgation²¹⁷⁹.

Réforme d'ampleur²¹⁸⁰, la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 26 janvier 1994 voulue par Philippe Séguin était d'abord motivée²¹⁸¹ par l'objectif de à rééquilibrer le temps de travail entre la séance plénière et les commissions²¹⁸² et de revaloriser le travail préparatoire des commissions. À cet effet, la réforme en cause prévoyait d'abord la possibilité pour les députés de participer aux travaux des commissions permanentes dont ils n'étaient pas membres. Jusque-là, ces députés *extérieurs* ne pouvaient prendre part au débat, ni voter. Une exception était cependant faite pour les députés extérieurs à la commission mais venant y défendre une proposition de loi ou un amendement, puisqu'il leur était donné la possibilité de participer au débat²¹⁸³. C'est avec la même préoccupation de renforcer l'intérêt des

²¹⁷⁷ C. Buniet, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, op. cit., p. 29.

²¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 31-32.

²¹⁷⁹ Usage consacré par la suite par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 12 février 2004.

²¹⁸⁰ La moitié environ des articles du Règlement de l'Assemblée nationale ont été modifiés.

²¹⁸¹ Pour Philippe Séguin, les travaux en commission « sont désormais inférieurs en durée à ceux (poursuivis) dans l'hémicycle. La séance publique est ainsi encombrée par la discussion technique et le débat se noie dans la minutie juridique. Il y perd de sa clarté et l'hémicycle est déserté sauf par une poignée de spécialistes que l'absence de leurs collègues n'incitent pas toujours à la concision » (cité par P. Jan, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », art. cité, p. 992).

²¹⁸² Selon P. Jan, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », art. cité, p. 994 : « La progression en nombre et en durée des séances publiques est inversement proportionnelle au nombre et à la durée des séances en commission. La comparaison entre deux législatures complètes, la cinquième et la neuvième, révèle qu'entre 1973 et 1978 la durée moyenne des jours de séances plénières s'établit à 95 jours. Entre 1988 et 1993, la tenue des séances publiques s'élevait à 107 jours en moyenne. Dans le même temps, les commissions permanentes se sont réunies 325 fois entre 1973 et 1978 pour ne plus se réunir que 295 fois sous la première législature su second septennat de François Mitterrand ».

²¹⁸³ Tout en validant les dispositions en cause de la réforme du 26 janvier 1994, le Conseil constitutionnel dans sa décision du 94-338 DC du 10 mars 1994 a été particulièrement attentif à préciser

travaux des commissions, les promoteurs de la réforme ont aussi inscrit dans la Règlements de l'Assemblée, à son article 85, alinéa 5, le principe de la participation de droit des membres du gouvernement aux séances des commissions. L'objectif était d'alléger « les séances publiques en privilégiant au stade de la commission la recherche d'un compromis entre le Gouvernement et les députés. Cette participation avait aussi pour but d'éviter que le Gouvernement dépose lui-même en séance publique des amendements »²¹⁸⁴. Philippe Séguin recommanda également « au Gouvernement de « jouer le jeu » en participant chaque fois que lui-même ou la commission le jugera utile, aux travaux législatifs de la commission, notamment à la discussion d'amendements »²¹⁸⁵.²¹⁸⁶

La réforme Séguin a, également, cherché à favoriser un véritable examen approfondi des amendements en commission avant la séance plénière, en imposant « l'interdiction, sauf exception, du dépôt d'amendements en séance publique dès lors qu'ils n'avaient pas été préalablement examinés en commission dans un délai de trois jours de séance suivant la distribution du rapport »²¹⁸⁷. Toutefois, sur ce point, la réforme adoptée en 1994 ne donna pas pleine satisfaction. Le plus souvent, les textes de loi les plus importants étaient examinés par la commission compétente dans la semaine précédant leur examen en séance publique²¹⁸⁸. De ce fait, le dépôt très tardif du rapport a souvent abouti à neutraliser le délai de trois jours, inscrit dans le Règlement par la réforme Séguin. Le seul butoir pour le dépôt d'amendements pour l'examen du texte en séance devenait, en pratique, le début de la discussion générale sur le texte dans l'hémicycle, entraînant la discussion en séance d'amendements que la commission n'avait pas réellement examiné, voir pas examiné du tout. La réforme du Règlement du 7 juin 2006 initiée par Jean-Louis Debré a tenté de remédier à ces

l'impossibilité pour un député de voter lors à l'occasion des travaux d'une commission dont il n'est pas membre.

²¹⁸⁴ P. Jan, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », art. cité, p. 1007.

²¹⁸⁵ Cité par L. Sermet, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », art. cité, p. 731.

²¹⁸⁶ Ainsi, au printemps 1994, le ministre du Travail et de l'Emploi participa-t-il aux travaux de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales.

²¹⁸⁷ L. Sermet, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », art. cité, p. 719.

²¹⁸⁸ Notamment à cause du rythme imposé par le gouvernement à l'Assemblée entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique. D'où l'inscription dans la Constitution en 2008 à son article 42 du principe d'un délai de six semaines entre le dépôt d'un texte sur le Bureau des assemblées et son examen en séance publique.

difficultés en inscrivant à l'article 99 la règle selon laquelle, désormais, tous les amendements parlementaires devraient être présentés au plus tard la veille de la discussion du texte ; à 17 heures, sauf décision contraire de la conférence des présidents, laissant ainsi la possibilité à la commission de procéder à un véritable examen au fond des amendements proposés.

ii – Une meilleure organisation des débats législatifs en séance plénière

Dans les décennies 1990 et 2000, les réformes ou les tentatives de réformes règlementaires engagées à l'Assemblée nationale ont cherché, à plusieurs reprises, à améliorer le déroulement des débats en séance publique, en essayant de limiter les excès liés à la mise en œuvre de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme. Il s'agissait d'abord d'essayer de contenir les effets de la pratique gouvernementale relative à l'article 48 de la Constitution et à la fixation de l'ordre du jour : « Afin d'éviter toute précipitation dans l'examen des textes²¹⁸⁹, la réforme du 26 janvier 1994 a réorganisé la semaine de travail de l'Assemblée nationale en limitant les séances publiques aux mardi et mercredi après-midi, au jeudi matin et après-midi. Toutefois, cette « modification du règlement [devait] être comprise comme un souhait à l'adresse du Gouvernement »²¹⁹⁰ et n'empêchait pas ce dernier, en application de l'article 48 de la Constitution, d'inscrire à l'ordre du jour des séances plénières supplémentaires pour achever plus rapidement l'examen d'un texte.

Après la révision constitutionnelle du 4 août 1995, réservant une séance par mois par priorité à l'ordre du jour fixé par les assemblées²¹⁹¹, le président Fabius également essaya d'accroître encore un peu plus les prérogatives de l'Assemblée nationale en demandant au « gouvernement de réserver des séances plus

²¹⁸⁹ P. Jan, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », art. cité, p. 999. Selon le même : « La solution retenue par la résolution est conçue et appréhendée comme un palliatif à la session unique de neuf mois réclamée unanimement par les familles politiques représentées à l'Assemblée ».

²¹⁹⁰ L. Sermet, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », p. 736.

²¹⁹¹ Voir *infra*.

fréquentes aux propositions d'initiative parlementaire »²¹⁹². C'est encore la voie de la recommandation expresse que Laurent Fabius utilisa, à l'occasion de son allocution consécutive à son élection à la présidence de l'Assemblée nationale, le 12 juin 1997, pour demander au « gouvernement de réserver des séances plus fréquentes aux propositions d'initiative parlementaire » comme de « faire un usage strictement minimum du fameux article 49, alinéa 3 de la Constitution et du vote bloqué ». Il insistait sur le fait que ces deux changements « décorsèteraient déjà beaucoup l'initiative des députés »²¹⁹³.

Depuis le début des années 1980, le recours répété à l'article 49, alinéa 3 pour surmonter les stratégies d'obstruction, ou même les « murs » de milliers d'amendements déposés pour chercher à contraindre le gouvernement à recourir à ce moyen exorbitant avait contribué à dégrader significativement, en particulier sous la XII^e législature, les débats parlementaires. C'était pour lutter contre les effets délétères de l'obstruction qu'en janvier 2006, en engageant une réforme importante du Règlement de l'Assemblée nationale, son président Jean-Louis Debré préconisa d'en revenir à la procédure d'organisation des débats inscrite dans le Règlement entre 1935 et 1969 en fixant des délais incompressibles pour l'examen et le vote d'un texte. Il proposait de retenir le principe d'« une « globalisation » de la discussion des articles qui pourrait être décidé par la Conférence des présidents sous la forme d'un « crédit-temps » accordé à chaque groupe et dont la durée, arrêtée en fonction du nombre de séances prévues, devrait garantir un équilibre entre majorité et opposition. Le crédit-temps du groupe une fois épuisé, les membres de ce groupe se verraient refuser le droit à la parole »²¹⁹⁴. Amendé à l'occasion de l'examen de la proposition de résolution en commission des Lois, ce dispositif de « globalisation » fut finalement retiré avant l'examen en séance publique face à « une très vive contestation émanant tant de l'opposition que d'une partie de la majorité »²¹⁹⁵. En outre, il n'était pas certain qu'en

²¹⁹² *JO*, Débats, Assemblée nationale, séance du 12 juin 1997, p. 2817.

²¹⁹³ *Ibid.*, p. 2817.

²¹⁹⁴ M. Ameller, « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale », art. cité, p. 5.

²¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 6

l'état, le Conseil constitutionnel aurait validé cette limitation apportée au droit d'amendement des députés à cadre constitutionnel constant²¹⁹⁶.

Toujours, avec la préoccupation de contenir les effets les plus excessifs de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme, Jean-Luc Warsmann ne manqua pas, de souligner, dans son rapport sur les propositions de résolutions déposées par Jean-Louis Debré, que « rendre le travail parlementaire plus efficace permettra[it] également d'éviter le dessaisissement du Parlement par un recours trop fréquent aux ordonnances »²¹⁹⁷. Et le rapporteur de rappeler : « Le Conseil constitutionnel, dans a décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 *Loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit*, a jugé conforme à la Constitution le recours aux ordonnances prévue par une loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, considérant notamment que « l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre la codification »²¹⁹⁸.

Depuis les débuts de la V^e République, la pratique relative à la mise en œuvre des dispositions des articles 34, 37 et 41 laissait le gouvernement maître de permettre ou d'empêcher la discussion de dispositions relevant en réalité du domaine règlementaire. Les dérives entourant la pratique étaient régulièrement dénoncées par ceux qui voyaient dans la multiplication d'amendements règlementaires, voire de dispositions figurant dans les projets gouvernementaux bien que ne relevant pas du domaine de la loi, une des raisons de la dégradation des conditions du travail

²¹⁹⁶ Le maintien dans le Règlement de l'Assemblée nationale du dispositif hérité de la III^e et de la IV^e République avait été validé par le Conseil constitutionnel en 1959. Mais, depuis, le Conseil constitutionnel avait développé une jurisprudence protectrice du droit d'amendement des parlementaires. C'est une des raisons pour lesquelles la majorité législative de 2006 a préféré surseoir à l'adoption d'un tel dispositif préalablement à une révision constitutionnelle qui en étayerait formellement l'adoption. Voir *infra* sur la révision constitutionnelle de 2008 et la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de 2009. La censure par le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2006-537 DC du 22 juin 2006 *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, de plusieurs dispositions de cette réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 7 juin 2006 qui prévoyaient d'accorder des droits spécifiques à l'opposition, au motif que l'inscription dans le Règlement de l'obligation de se déclarer comme appartenant à la majorité ou à l'opposition serait contraire à l'article 4 de la Constitution, témoigne du caractère particulièrement strict du contrôle du Conseil constitutionnel.

²¹⁹⁷ *Rapport n° 3113 Modification du Règlement de l'Assemblée nationale* par Jean-Luc Warsmann au nom de la Commission des Lois, enregistré à l'Assemblée nationale le 31 mai 2006, p. 55-56.

²¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 56.

parlementaire²¹⁹⁹. Aussi, à l'occasion de la réforme du Règlement du 26 janvier 1994, le groupe de travail présidé par Pierre Mazeaud recommanda « de manière pressante le Gouvernement à ne plus faire figurer des dispositions de nature réglementaire dans ses projets de loi... Le Gouvernement ne devrait jamais demander l'adoption d'une disposition législative là où un acte réglementaire suffit et pourrait éclairer utilement le Parlement en lui faisant connaître l'avis donné sur ce point par le Conseil d'État »²²⁰⁰. Mais, en l'état des textes constitutionnels, le Parlement ne semblait pouvoir aller au-delà de simples recommandations.

C'est cette même préoccupation qui animait la proposition de résolution n° 2791 visant à mieux « faire respecter le domaine de la loi »²²⁰¹ déposée par Jean-Louis Debré le 17 janvier 2006, proposant de donner mission à la commission des Lois pour, avant le commencement de la discussion d'un projet de loi ou d'une proposition, d'émettre un avis sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions de ce texte. Cet avis serait annexé au rapport de la commission saisie sur le fond. En outre, le Président de l'Assemblée nationale ou le Gouvernement pourraient, le cas échéant, consulter le président de la commission des Lois sur le caractère réglementaire ou législatif d'un amendement avant le commencement de sa discussion en séance publique.

Destinée à répondre aux dérives provoquées par l'inflation législative et la multiplication des amendements de nature réglementaire, la proposition de Jean-Louis Debré visait donc tout autant le gouvernement que les députés eux-mêmes, puisque, au même titre que pour les propositions de loi, la commission des Lois serait amenée à exercer un véritable contrôle sur la nature réelle des dispositions inscrites dans un projet de loi présenté par le gouvernement. Le recours potentiel à la rationalisation délibérative du parlementarisme visait donc à corriger les excès liés à la pratique de la rationalisation gouvernementale majoritaire du parlementarisme quant à la mise en

²¹⁹⁹ Voir notamment J. Foyer, « L'application des articles 34 et 37 par l'Assemblée nationale », in *Le domaine de la loi et du règlement*, L. Favoreu (dir.), 2^e éd., Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1981, p. 91.

²²⁰⁰ « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale », Travaux préparatoires, in *Les Documents d'information*, AN, 1994, p. 8, cité par L. Sermet, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », art. cité, p. 737. Une recommandation prise à l'instance de Pierre Mazeaud et qui est à rapprocher de la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 du Conseil constitutionnel *Avenir de l'École*, prise par le Conseil constitutionnel sous la présidence du même Pierre Mazeaud.

²²⁰¹ *Proposition de résolution n° 2791 tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi*, déposée par Jean-Louis Debré le 17 janvier 2006.

œuvre de la distinction entre domaine de la loi et domaine du règlement, fixée aux articles 34 et 37.

Selon Jean-Louis Debré, depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 sur la loi relative à l'avenir de l'école, à travers laquelle le Conseil avait déclassé d'office des dispositions de nature réglementaire, on pouvait « considérer que le principe de séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement n'a[vait] plus pour seule raison d'être la protection du champ de compétence du Gouvernement mais constitu[ait] désormais une norme garantissant la qualité de la loi et qu'il [était] opposable au gouvernement ». Aussi, s'il n'était « pas question de censurer les initiatives du Gouvernement au stade de leur phase parlementaire, plus de transparence et de publicité [pourrait] jouer un rôle dissuasif »²²⁰². En définitive, le rapporteur, Jean-Luc Warsmann, tout en reconnaissant « la nécessité de protéger le domaine de la loi »²²⁰³ comme la clarté et la qualité de la délibération parlementaire, proposa à la commission de ne pas retenir cette proposition de résolution « à la fois difficile à mettre en œuvre et [susceptible] de ne pas avoir les conséquences attendues »²²⁰⁴. Manifestement, plusieurs des propositions de modification du Règlement de l'Assemblée nationale déposées par Jean-Louis Debré ne pouvaient aboutir à cadre constitutionnel constant²²⁰⁵. Elles semblaient surtout destinées à mettre en avant les questions en cause dans la perspective d'une éventuelle révision constitutionnelle.

b – La voie hypothétique de la révision constitutionnelle

En 1993, en réponse à l'insuffisance des réformes successives du Règlement de l'Assemblée nationale, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Vedel, devait proposer une réforme d'ampleur visant à remédier aux excès liés à la mise en œuvre de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme (i).

²²⁰² *Ibid.*, p. 4.

²²⁰³ *Rapport n° 3113*, précité, p. 65.

²²⁰⁴ *Ibid.*, p. 65. Jean-Luc Warsmann n'en était pas moins, comme Jean-Louis Debré, préoccupé par cette question.

²²⁰⁵ *Ibid.*, p. 65 et s., par exemple sur l'hypothèse de l'augmentation du nombre de commissions permanentes, p. 79.

Dans l’immédiat, il ne devait en résulter que la révision du 4 août 1995 aux contours limités (ii).

i – Le rapport du Comité Vedel, un plaidoyer pour une atténuation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme

Institué par le président François Mitterrand, le 2 décembre 1992 et présidé par le doyen Georges Vedel²²⁰⁶, le Comité consultatif pour la révision de la Constitution s’est attaché au travers plusieurs de ses propositions à chercher à rééquilibrer les rapports entre le gouvernement et le Parlement, en particulier au profit de l’Assemblée nationale placée « dans une situation de subordination excessive par rapport au pouvoir exécutif »²²⁰⁷.

Considérant que les réglementations constitutionnelles qui, à cause du « fait majoritaire qui s’est installé depuis 1962 [...] ne se légitim[ai]ent plus guère en 1992 »²²⁰⁸, c’est principalement à la rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme que le Comité Vedel a proposé d’apporter des aménagements correctifs favorables aux assemblées : En remplaçant les deux sessions ordinaires du printemps et de l’automne par une session unique d’octobre à juin ; en permettant aux assemblées de porter le nombre de leurs commissions permanentes à huit ; en entaillant le monopole du gouvernement sur la fixation de l’ordre du jour des assemblées à travers une modification de l’alinéa 2 de l’article 48 qui réserverait par priorité une séance par semaine à l’initiative de chaque assemblée à la discussion des projets et propositions de loi ou à des activités de contrôle ; en prévoyant que les amendements gouvernementaux déposés avant l’ouverture du débat soient soumis au Conseil d’État ; en donnant compétence aux présidents des assemblées de convoquer, le cas échéant, une commission mixte paritaire ; en restreignant le droit d’amendement du gouvernement au texte élaboré par une commission mixte paritaire à l’hypothèse où les

²²⁰⁶ Sur la composition de ce Comité de 15 membres, voir le Décret du 2 décembre 1992 portant nomination du président et des membres du comité consultatif pour la révision de la Constitution, *JO* du 3 décembre 1992, p. 16487.

²²⁰⁷ *Rapport du Comité Consultatif pour la révision de la Constitution*, publié au *Journal Officiel* du 16 février 1993, p. 2544.

²²⁰⁸ *Ibid.*, p. 2544.

propositions en cause auraient pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit une aggravation d'une charge publique²²⁰⁹. Dans le même temps, le Comité Vedel proposa également de soumettre dorénavant au vote du Parlement le budget social annuel de la nation en lui donnant compétence pour fixer les taux de cotisation et les montants de prestations de sécurité sociale ; de prévoir pour toute intervention des forces armées française à l'extérieur une déclaration gouvernementale devant le Parlement, suivi d'un débat, dans un délai de huit jours après son déclenchement ; d'inscrire parmi les compétences du Parlement l'évaluation des résultats de la loi²²¹⁰.

Au-delà de ces préconisations, dont il soulignait lui-même qu'elles reprenaient une « voie largement tracée par de nombreuses études et proposition dont beaucoup d'origine parlementaire »²²¹¹, le Comité Vedel souhaita revenir, de façon très affirmée, sur la question, éludée par la pratique après 1958, du lien entre une manifestation de confiance initiale témoignée par l'Assemblée nationale au gouvernement et les outils de la rationalisation gouvernementale conférés par le Titre V de la Constitution. Tout particulièrement, le Comité recommanda de réformer l'article 49, alinéa 1^{er} pour imposer à tout gouvernement de demander, dans les quinze jours suivant sa nomination, un vote de confiance sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, renvoyant à l'utilité d'une « vérification initiale du contrat de majorité », une « vérification obligatoire, dans un délai rapide, de l'existence d'une majorité »²²¹². Aux yeux du Comité²²¹³, « une telle réforme qui conduit à donner à l'Assemblée nationale un contrôle du choix présidentiel [serait] de nature à renforcer les pouvoirs généraux du Parlement ainsi que l'autorité du Premier ministre et à manifester avec netteté le rôle accru qui doit être le sien dans l'équilibre institutionnel »²²¹⁴.

²²⁰⁹ Voir *ibid.*, p. 2545-2546.

²²¹⁰ Voir *ibid.*, p. 2544-2545.

²²¹¹ *Ibid.*, p. 2544.

²²¹² *Ibid.*, p. 2542.

²²¹³ Qui proposa d'ajouter à l'article 20 un troisième alinéa ainsi rédigé : « Dans les quinze jours qui suivent sa nomination, le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, selon la procédure prévue au premier alinéa de l'article 49. Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet. En cas de dissolution, le délai court à compter de la réunion de l'Assemblée nationale ». (*ibid.*, p. 2542).

²²¹⁴ *Ibid.*, p. 2542.

La lettre de mission du Président de la République au Comité l'avait aussi invité à s'interroger sur une éventuelle réforme de l'article 49, alinéa 3, consistant à limiter éventuellement ce mécanisme « à un certain nombre de textes par session, ou bien à certains textes en raison de leur nature » comme les lois de Finances. C'est dans une autre direction que le Comité choisit d'aller, celui de mieux affirmer le lien entre le « programme » du gouvernement et le recours à l'article 49, alinéa 3 pour sa mise en œuvre. Tout en s'affirmant attentif « aux abus » qui ont pu être reprochés au mécanisme inscrit à l'article 49, alinéa 3, le Comité se refusa à préconiser une réforme en profondeur des dispositions en cause. Il estimait cependant « dans sa majorité qu'une modification tendant à mieux préciser le sens et les limites du recours à l'article 49, alinéa 3 pourrait être retenue. En laissant au Gouvernement, le soin d'apprécier si le recours à ce mécanisme est nécessaire à l'exécution de son programme, on inviterait celui-ci à faire un usage raisonnable de cette prérogative »²²¹⁵. Et le Comité proposait la réécriture suivante : « Lorsque l'adoption ou le rejet²²¹⁶ d'un texte lui paraît nécessaire pour l'exécution du programme du Gouvernement, le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur l'approbation ou le rejet²²¹⁷ de ce texte. Dans ce cas, le texte est considéré comme adopté ou rejeté sauf si une motion de censure déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent »²²¹⁸.

En réclamant un vote de confiance obligatoire après la désignation du gouvernement, sur son programme ou sur une déclaration de politique générale, et en inscrivant, parallèlement, à l'article 49, alinéa 3, une référence expresse au « programme du Gouvernement », le rapport Vedel préconisait très clairement, à notre

²²¹⁵ *Ibid.*, p. 2542.

²²¹⁶ C'est l'autre modification des dispositions de l'article 49, alinéa 3 proposée par le Comité Vedel « considérant qu'à partir du moment où l'initiative parlementaire serait plus importante, il devien[drait] logique que ce mécanisme de lien entre un texte et l'existence du Gouvernement puisse fonctionner soit à propos d'un projet gouvernemental, soit contre une proposition parlementaire », *ibid.*, p. 2546.

²²¹⁷ Cet ajout au texte initial de 1958 faisant référence au rejet d'un texte renvoie probablement à l'utilisation par Michel Debré le 19 octobre 1960 de l'article 49, alinéa 3 contre une motion de renvoi en commission de la loi de programmation militaire, « sans doute une des plus discutables » (Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, *op. cit.*, p. 45) utilisations de ce dispositif.

²²¹⁸ *Rapport du Comité Consultatif pour la révision de la Constitution*, précité, p. 2542.

sens, d'en revenir à la lecture parlementariste de la mise en œuvre de l'arsenal de la rationalisation gouvernementale, qui était celle d'une partie des constituants.

Dans son rapport, le Comité Vedel avait donc bien proposé un éventail de dispositions visant à assouplir, en partie, l'arsenal de la rationalisation gouvernementale inscrite au Titre V de la Constitution. Trois années plus tard, les débats, dans le cadre de la révision constitutionnelle initiée par le gouvernement Juppé en juin 1995 devaient démontrer toutes les réticences du pouvoir exécutif à se dépouiller de la moindre parcelle de ses prérogatives.

ii – La révision constitutionnelle limitée du 4 août 1995

Annoncée par le président Jacques Chirac dans son message aux assemblées du 19 mai 1995, la révision constitutionnelle du 4 août 1995²²¹⁹ a été clairement circonscrite par le pouvoir exécutif à un triple objet : étendre le champ du référendum prévu à l'article 11, substituer aux deux sessions ordinaires du Parlement une session unique, modifier les règles de l'inviolabilité parlementaire. Ainsi, pendant les débats au Parlement, le Gouvernement et sa majorité furent très attentifs²²²⁰ à écarter l'hypothèse d'une révision de plus grande ampleur, qui reprendrait, notamment, une partie substantielle des propositions du Comité Vedel²²²¹.

Entorse à la rationalisation gouvernementale du parlementarisme de 1958²²²², réclamée depuis plusieurs années, notamment par Laurent Fabius président de l'Assemblée nationale en septembre 1990²²²³ ou par le Comité Vedel mais considérée avec défiance par le pouvoir exécutif, la réforme de la session unique a été « voulue,

²²¹⁹ Initiée par le projet de loi constitutionnelle n° 2120 portant extension du champ du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique et modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire, déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 29 juin 1995.

²²²⁰ Sur la révision constitutionnelle, son origine et son contenu, voir F. Luchaire, « La loi constitutionnelle du 4 août 1995, une avancée pour la démocratie ? », *RDP*, 1995, p. 1411 et s.

²²²¹ Par exemple, furent écartés au cours des débats parlementaires plusieurs amendements déposés par des parlementaires de la majorité pour porter à huit ou à dix le nombre de commissions permanentes.

²²²² On peut noter que deux gaullistes historiques, Olivier Guichard, député et ancien chargé de mission auprès du Général de Gaulle en 1958, et Yves Guéna, sénateur et ancien directeur de cabinet de Michel Debré en 1958, se sont abstenus sur le vote de la révision constitutionnelle.

²²²³ Voir J. Boudant, « La crise identitaire du Parlement français », art. cité, p. 1374

défendue et (finalement) obtenue »²²²⁴ par le président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin en profitant des circonstances politiques de l'élection présidentielle de 1995. C'est, en effet, au cours d'une réunion publique à Épinal, la ville de Philippe Séguin que Jacques Chirac a annoncé son ralliement à l'idée d'une session unique de neuf mois²²²⁵, idée qu'il n'avait pas vraiment défendue jusque-là²²²⁶. La transformation des deux sessions ordinaires du printemps et de l'automne en une session unique du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin nécessita de modifier en conséquence les dispositions de l'article 49, alinéa 2 relatives aux conditions de recevabilité des motions de censure. Désormais, les signataires d'une motion de censure rejetée au cours d'une session seraient admis à en déposer une deuxième, possibilité qui leur était refusée dans le cadre de chacune des deux sessions ordinaires initiales.

Sous la pression politique du président Séguin, le pouvoir exécutif avait finalement accepté la réforme de la session unique, mais, pour autant, il n'était pas décidé à aller plus loin sur la remise en cause des prérogatives inscrites au Titre V de la Constitution, comme le démontrèrent les débats autour des initiatives parlementaires visant à modifier les dispositions de l'article 48 relative à la fixation de l'ordre du jour des assemblées. À l'Assemblée nationale, en première lecture, le Garde des Sceaux, Jacques Toubon, ne donna son accord à un amendement du député de la majorité Arnaud Cazin d'Honincthun tendant à réserver une séance par mois à l'examen de propositions de loi que sous la réserve que leur inscription à l'ordre du jour soit soumise à l'accord du gouvernement. Il demandait que ne soit pas remis en cause « l'un des principes fondamentaux de la Ve République »²²²⁷, celui de l'ordre du jour prioritaire et ce malgré l'insistance du rapporteur du texte, Pierre Mazeaud, président de la Commission des Lois, favorable, pour sa part, à laisser les conférences des présidents des assemblées libres de décider quelles propositions de loi inscrire à l'ordre du jour²²²⁸. Malgré toutes ses réserves, Jacques Toubon fut contraint de céder, à l'occasion

²²²⁴ P. Séguin, *Itinéraire dans la France d'en haut, d'en bas et d'ailleurs*, op. cit., p. 440.

²²²⁵ *Ibid.*, p. 440.

²²²⁶ Ainsi, elle ne figure pas dans son petit livre-programme publié au printemps 1994, *Une nouvelle France*, NiL éditions, 1994 dans lequel Jacques Chirac invitait à « écart[er] la tentation de la réforme constitutionnelle », p. 73.

²²²⁷ Voir *JO*, Débats AN, 3^e séance du 11 juillet 1995, p. 972

²²²⁸ Voir *ibid.*, p. 973.

de la discussion au Sénat²²²⁹, à un amendement de la commission des Lois aboutissant à supprimer l'accord préalable du gouvernement pour l'inscription de propositions de loi à l'ordre du jour de cette séance mensuelle. La formulation adoptée par le Sénat, aux termes de laquelle : « une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par les assemblées », ne fut pas ensuite remise en cause par l'Assemblée nationale²²³⁰ en deuxième lecture, pour devenir le quatrième alinéa de l'article 4 de la loi de la Loi constitutionnelle du 4 août 1995.

La mise en place de la séance mensuelle à l'initiative des assemblées a incontestablement contribué à renforcer l'initiative législative parlementaire : Sur les 178 lois directement issues de propositions de loi, promulguées entre 1^{er} octobre 1995, date de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 4 août 1995 et le 30 septembre 2008, « les deux tiers [...] ont été examinées initialement à l'ordre du jour réservé »²²³¹. Toutefois, ce furent souvent²²³² « des textes législatifs sans grande portée, dotés d'intitulés plus ambitieux que leur contenu réel, des textes techniques ponctuels, chargés de dispositions réglementaires, voire purement déclaratoire »²²³³ et même, parfois, de « fausses initiatives parlementaires, contrôlées et dictées directement par le Gouvernement »²²³⁴ pour gagner du temps, en écartant les dispositions constitutionnelles ou législatives relatives à la préparation des projets de loi.

²²²⁹ Sur ce débat, voir *JO Sénat, séance du 25 juillet 1995*, p. 1447 et s.

²²³⁰ Dans ses Mémoires, Philippe Séguin marque son scepticisme quant à cette réforme : « Et puisque, avant de me remémorer l'essentiel, j'en suis à me souvenir de quelques-uns des éléments accessoires de la réforme constitutionnelle, autant que j'en finisse avec une légende ; je ne suis pour rien dans ce qu'on a appelé dans la création de ce qu'on a appelé les "niches parlementaires", c'est-à-dire les quelques heures d'ordre du jour réservées à l'examen des propositions des députés et sénateurs. J'ai tenté d'appliquer loyalement la réforme, mais je ne l'ai pas inspirée, contrairement à que l'on prétend, car elle est contraire à mes convictions. Ce n'est pas en faisant l'aumône d'une séance par mois qu'on créera l'illusion d'un parlement législateur autonome. Et ce n'est pas en rêvant de l'être que le Parlement se mettra sur le chemin de la réhabilitation. », *Itinéraire dans la France d'en haut, d'en bas et d'ailleurs, op. cit.*, p. 442.

²²³¹ P. Bachschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, 2009, p. 349.

²²³² Tel ne fut cependant pas toujours le cas, voir la très intéressante analyse de Philippe Bachschmidt, *ibid.*, p. 343-365 dans son ensemble. Voir aussi, J-L. Héryn, L'ordre du jour réservé, sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Le Conseil constitutionnel, Revue Pouvoirs*, n° 105, 2003, p. 159-175.

²²³³ P. Bachschmidt, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », art. cité, p. 351.

²²³⁴ *Ibid.*, p. 353.

§ 2 – La mise en œuvre des rationalisations arbitrales du parlementarisme

L'accent mis sur la mise en œuvre d'une véritable rationalisation arbitrale du parlementarisme, exercée principalement par un chef de l'État héritier, en partie, du « pouvoir neutre et préservateur » de Benjamin Constant, était l'une des novations majeures de la Constitution de 1958. Dans la pratique, le « présidentielisme majoritaire » qui s'est très vite imposé, a largement étouffé toute réelle mise en œuvre d'une rationalisation arbitrale, et impartiale, « l'idéologie présidentialiste »²²³⁵ continuant même à prévaloir en période de cohabitation (A). À l'inverse, la rationalisation arbitrale exercée suivant un modèle juridictionnel par le Conseil constitutionnel, qui apparaissait initialement comme à avoir un rôle complémentaire, bénéficiant d'ailleurs en priorité au pouvoir exécutif, s'est révélée comme la forme la plus aboutie de la rationalisation arbitrale du parlementarisme sous la V^e République (B).

A – La mise en œuvre avortée de la rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme

« Le texte de 1958 ouvr[ait] très grand jeu des possibles »²²³⁶ pour la présidence du général de Gaulle et, encore davantage, pour la suite. Le dispositif du Titre II aurait pu étayer la mise en œuvre d'une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme exercé par un chef de l'État considéré comme un pouvoir préservateur, voire comme un véritable pouvoir neutre. En pratique, dans les premières décennies du régime, c'est un « arbitrage politique » actif, un arbitrage engagé qui s'est imposé, inauguré par « la présidence fondatrice du général de Gaulle »²²³⁷, consolidé par « la présidence confirmatrice de Georges Pompidou »²²³⁸ (1). La cohabitation n'a pas vraiment été l'occasion, jusqu'à présent et dans les circonstances où elle est

²²³⁵ A. Le Divellec, « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République », *Droits*, n° 44, 2006, p. 130.

²²³⁶ *Ibid.*, p. 130.

²²³⁷ M. Morabito, *Le chef de l'Etat en France*, op. cit., p. 129.

²²³⁸ P. Jan, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, La Documentation française, 2011, p. 177.

survenue, d'en revenir à la rationalisation arbitrale présidentielle à laquelle aspirait une partie des constituants de 1958 (2).

1 – La mise à l'écart de la rationalisation arbitrale présidentielle en période de « présidentielisme majoritaire »

La pratique gaullienne des années 1959-1969, confortée par celle de Georges Pompidou entre 1969 et 1974, ont imposé la conception d'un Président de la République considéré comme un « arbitre politique », un « arbitre engagé »²²³⁹. Au cours des années fondatrices de la V^e République, avant même la réforme de 1962, les compétences présidentielles inscrites au Titre II de la Constitution, en particulier celles figurant aux articles 8, 11 et 12 ont sans conteste été mises en œuvre par le général de Gaulle avant tout dans le sens d'un « arbitrage politique » exercé par le chef de l'État et, même dans celui d'une direction politique de l'exécutif assumée par le président de la République.

Tel fut le cas des dispositions du premier alinéa de l'article 8. Dès le 9 janvier 1959, les termes du communiqué publié par la Présidence de la République²²⁴⁰ marquaient clairement l'existence d'une hiérarchie politique entre le chef de l'État et le Premier ministre, loin de la simple et seule désignation d'une personnalité politique capable de réunir une majorité à l'Assemblée nationale sur un programme et la constitution d'une équipe ministérielle chargée de la mettre en œuvre. En l'occurrence, le Président n'a pas nommé un Premier ministre, mais *son* Premier ministre²²⁴¹, pratique

²²³⁹ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 72.

²²⁴⁰ « Le général de Gaulle, Président de la République, a convoqué hier, à 16 heures, M. Michel Debré, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et s'est entretenu avec lui de l'ensemble des affaires du pays. Au terme de l'entretien, le général de Gaulle a chargé M. Michel Debré de lui faire des propositions au sujet de la composition éventuelle du Gouvernement. À 17 heures 30, M. Debré a été à nouveau reçu à l'Élysée. Il a soumis à l'approbation du général de Gaulle ses conceptions en ce qui concerne la politique générale et le nom des personnalités qui deviendraient, le cas échéant, ses collaborateurs au Gouvernement. Le Président de la République a nommé Premier ministre M. Michel Debré. Sur proposition du Premier ministre, il a nommé les membres du Gouvernement qui est composé comme suit de... », repris dans *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, *op. cit.*, p. 47.

²²⁴¹ Selon Michel Debré, dès janvier 1959, le général de Gaulle aurait demandé à Georges Pompidou, ancien directeur de son cabinet à la présidence du Conseil, de devenir Premier ministre. Ce dernier aurait refusé pour des raisons personnelles et suggéré la nomination du Garde des Sceaux pour des raisons politiques liées à la crise algérienne : M. Debré, *Entretien avec Georges Pompidou. 1971-1974*, Albin Michel, 1996, p. 16-17.

confirmée à travers la désignation, le 14 avril 1962, de Georges Pompidou, une personnalité n'ayant jamais exercé de mandat parlementaire. Les conditions de la démission de Michel Debré, présentée comme intervenant d'un commun accord²²⁴², ne renvoyaient pas davantage à l'exercice d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme, le Premier ministre n'ayant pas été expressément ou implicitement désavoué par l'Assemblée nationale et il avait, d'ailleurs, quelques mois auparavant, exprimé au Président de la République son souhait de poursuivre sa tâche²²⁴³.

Tel fut ensuite le cas de la mise en œuvre des dispositions de l'article 11. Au lieu de servir de moyen de trancher un conflit entre le Parlement²²⁴⁴ et le gouvernement, le recours au référendum en janvier 1961 et avril 1962²²⁴⁵ a surtout été « utilisé comme une question de confiance [...] vis[ant] à renforcer l'adhésion populaire au général de Gaulle »²²⁴⁶. En l'espèce, « cette relation directe au peuple condamne toute médiation parlementaire comme elle justifie la mainmise du chef de l'État sur le gouvernement »²²⁴⁷.

Tel fut, enfin, le cas de la mise en œuvre des dispositions de l'article 12. Si la dissolution du 9 octobre 1962 est intervenue après la mise en minorité du gouvernement Pompidou à l'Assemblée nationale, elle a été mise en œuvre pour régler le grand affrontement ouvert entre le général de Gaulle et les partis à l'issue de l'annonce du référendum sur la révision de l'article 6 de la Constitution, davantage que pour trancher, à l'initiative d'un arbitre indépendant, un conflit entre les députés et le gouvernement en tant que tel. Cette dissolution de 1962 renvoyait à « la dissolution présidentielle « de combat » du régime de Weimar. Celle qui réalise la figure précurseur

²²⁴² Dans sa lettre de démission, Michel Debré écrit : « Comme il était convenu, et cette étape décisive étant franchie, j'ai l'honneur, mon Général de vous présenter la démission du Gouvernement ». Le général de Gaulle lui répond : « En me demandant d'accepter votre retrait du poste de Premier ministre et de nommer un nouveau Gouvernement, vous vous conformez entièrement, et de la manière la plus désintéressée, à ce dont nous étions depuis longtemps convenus ». Lettres reproduites dans *Les grands textes de la pratique institutionnelles de la V^e République*, *op. cit.*, p. 47.

²²⁴³ Voir F. Rouvillois, « Le constituant face à son œuvre », in *Michel Debré, Premier ministre 1959-1962*, *op. cit.*, p. 40-41. Au printemps 1962, le Premier ministre suggère au chef de l'État de dissoudre l'Assemblée nationale pour avoir une « Assemblée meilleure ».

²²⁴⁴ Sur la politique algérienne du général de Gaulle, malgré l'opposition d'une partie importante des députés appartenant, par ailleurs, à la coalition gouvernementale, les députés gaullistes, ceux du centre et de la gauche formaient sans conteste une majorité approuvant cette politique.

²²⁴⁵ Sur la question de la conformité du contenu des deux projets soumis à référendum par rapport à la lettre du texte constitutionnel, voir J-M. Denquin, « Le déclin du référendum sous la V^e République », *RDP*, 1998, p. 1593.

²²⁴⁶ M. Morabito, *Le chef de l'Etat en France*, *op. cit.*, p. 132.

²²⁴⁷ *Ibid.*, p. 132.

de la V^e, et à première vue paradoxale, d'un arbitre engagé »²²⁴⁸. La dissolution de 1962 « est donc bien éloignée de l'« acte neutre », envisagé par le Constituant, par lequel le chef de l'État se borne à provoquer l'arbitrage populaire, et constitue plutôt un succédané de référendum de nature plébiscitaire »²²⁴⁹. Par la suite, la dissolution intervenue le 30 mai 1968 n'était pas véritablement destinée, elle non plus, à trancher un conflit opposant directement le gouvernement et les députés²²⁵⁰. Dissolution « en quelque sorte *ministérielle* »²²⁵¹, elle venait en réalité se substituer, sur l'insistance du Premier ministre, au référendum-question de confiance que le général de Gaulle souhaitait convoquer dans les semaines suivantes. La dissolution gaullienne conserva, néanmoins, la marque d'un arbitrage parce que le premier Président de la V^e République considérait que la dissolution ne pouvait être que la sanction d'une crise ministérielle²²⁵² et « non pas pour choisir une date favorable à la majorité sortante »²²⁵³, comme le proposa, par exemple, Michel Debré dans les premiers mois de 1962²²⁵⁴.

La confirmation de la lecture gaullienne des institutions ou la mise en place d'une lecture plus parlementariste a constitué l'un des enjeux forts de l'élection présidentielle de 1969²²⁵⁵. La victoire de Georges Pompidou, attaché à renforcer la pratique présidentialiste²²⁵⁶, a installé « la V^e République présidentialiste dans la

²²⁴⁸ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 72.

²²⁴⁹ Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, *op. cit.*, p. 174.

²²⁵⁰ Même si la majorité gouvernementale est faible, le rejet de la motion de censure discutée le 14 mai, démontre qu'elle existe toujours.

²²⁵¹ Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, *op. cit.*, p. 175.

²²⁵² Entendue au sens de crise entre le pouvoir exécutif incarné par le chef de l'État et l'Assemblée.

²²⁵³ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 75.

²²⁵⁴ Voir Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, *op. cit.*, p. 172.

²²⁵⁵ Voir en ce sens l'uchronie de Georges Vedel : « Rétrofiction : si de Gaulle avait perdu en 1962... Si Alain Poher avait gagné en 1969... », in *La Constitution de la Cinquième République*, O. Duhamel et J-L. Parodi (dir.), *op. cit.*, p. 156 et s.

²²⁵⁶ « Je crois que le choix qu'a fait le peuple français démontre son adhésion à la conception que le général de Gaulle a eue du rôle du Président de la République : à la fois chef suprême de l'exécutif, gardien et garant de la Constitution, il est à ce double titre chargé de donner les impulsions fondamentales, de définir les directions essentielles et d'assurer et de contrôler le bon fonctionnement des pouvoirs publics ; à la fois arbitre et premier responsable national » : G Pompidou, Conférence de presse du 10 juillet 1969, dans *Entretiens et discours 1968-1974*, Flammarion, p. 109. Voir aussi ce qu'écrivait Georges Pompidou dans *Le nœud gordien* : « Je suis convaincu que les futurs Présidents de la République seront amenés à intervenir dans la direction de l'État de façon constante, permanente et à maintenir par l'action quotidienne cette suprématie qu'ils ne tiendront pas automatiquement du "coefficient personnel". Pour tout dire, je crois que nous n'avons pas d'autre alternative que le retour camouflé mais rapide au régime d'assemblée ou l'accentuation du caractère présidentiel de nos institutions », *Le nœud gordien*, Plon, 1974, p. 65. L'ouvrage a été écrit avant l'élection de Georges Pompidou à la présidence de la République.

durée »²²⁵⁷, en écartant, en période de « présidentialisme majoritaire » la mise en œuvre potentielle d'une rationalisation arbitrale présidentielle. Elle a également consacré le chef de l'État, chef véritable de la majorité, en position de décideur ultime de recourir, le cas échéant, aux instruments plus aboutis de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme.

Le Président Pompidou utilisa pleinement ou songea à employer ses prérogatives constitutionnelles dans le sens de l'arbitrage politique actif²²⁵⁸ qui s'était imposé sous le principat du général de Gaulle, au détriment de la conception d'une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme. Tel fut le cas des dispositions de l'article 8 relatives à la nomination et à la démission du Premier ministre. Le choix de Pierre Messmer nommé Premier ministre le 5 juillet 1972, procédait de la conception présidentialisante de la fonction primo-ministérielle qui était celle du second Président de la V^e République²²⁵⁹. Elle intervint à l'issue de la démission-révocation de Jacques Chaban-Delmas le 5 juillet 1972, quelques semaines après que le Premier-ministre eut obtenu une large confiance de l'Assemblée nationale le 23 mai précédent, faisant primer la confiance présidentielle. « Posant en mineur comme ses prédécesseurs [de janvier 1961 et d'avril 1962], une question de constitutionnalité »²²⁶⁰, le référendum sur le traité d'élargissement des Communautés européennes, convoqué le 23 mai 1972 sur le fondement de l'article 11 de la Constitution, avait surtout pour finalité de renouveler le soutien populaire à la politique du Président de la République, tout en divisant l'opposition. Le référendum devait, ainsi, permettre à Georges Pompidou « de confirmer son autorité en faisant ratifier par le suffrage universel une politique qu'il a personnellement décidée et conduite. En recourant à l'article 11, il assum[ait] l'intégralité de l'héritage institutionnel du gaullisme, y compris une procédure que l'échec du 27 avril 1969 risquait de faire tomber en désuétude, mais il l'assum[ait] sur sa politique propre et dans un domaine

²²⁵⁷ P. Jan, *Le Président de la République au centre du pouvoir*, *op. cit.*, p. 178.

²²⁵⁸ « L'arbitre est quelqu'un qui dispose de tous les pouvoirs et qui décide souverain » : conférence de presse du 23 septembre 1971, dans *Entretiens et discours 1968-1974*, *op. cit.*, p. 116.

²²⁵⁹ « Le chef de l'État, investi directement de la confiance de la nation, est et doit être le chef incontesté de l'Exécutif [...] Le Premier ministre, comme l'indique son nom, n'est que le premier des ministres. Le rôle de coordination qu'il joue dans le Gouvernement, la responsabilité qu'il exerce et engage vis-à-vis de l'Assemblée, ne peuvent effacer cette subordination fondamentale [au Président] », *Le nœud gordien*, *op. cit.*, p. 63.

²²⁶⁰ J.-M. Denquin, « Le déclin du référendum sous la V^e République », art. cité, p. 1598.

où elle se distingu[ait] de celle du Général »²²⁶¹. Or, l'échec relatif du référendum dû à une abstention – 39,5 % des électeurs inscrits – jusque-là inédite dans l'histoire électorale française semble avoir condamné, aux yeux du Président Pompidou, l'utilisation du référendum comme un moyen de confirmer et de renforcer le lien direct entre le chef de l'État et le peuple²²⁶² par-dessus la représentation parlementaire. Cet échec accéléra sa décision de déclencher la révision constitutionnelle du quinquennat destinée à permettre la vérification plus régulière de la légitimité populaire du chef de l'État à travers la réduction de la durée de son mandat et, par conséquent, à conforter la pratique présidentiale. Considérant le droit de dissolution comme un moyen d'arbitrage populaire en cas de crise ministérielle, Georges Pompidou, pour sa part, sembler aussi adhérer à la conception de la dissolution ministérielle, permettant de « choisir une date favorable à la majorité sortante »²²⁶³. En 1971-1972, il songea à recourir au droit de dissolution comme un moyen de limiter la paralysie de l'action gouvernementale dans les derniers mois précédant les élections législatives²²⁶⁴. Mais, comme le général de Gaulle au printemps de 1962, « il finit par opter pour un changement de gouvernement »²²⁶⁵.

2 – L'hypothétique retour à la rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme en période de cohabitation

Présentée comme beaucoup comme une opportunité de revenir à la conception initiale de la fonction présidentielle dans la Constitution de 1958 et notamment la mise

²²⁶¹ P. Avril, *La V^e République, Histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 146.

²²⁶² Au cours d'un entretien radiodiffusé le 24 octobre 1973, le Président Pompidou rappelle que le général de Gaulle « faisait ainsi de ses référendums des contre-épreuves fréquentes – tous les deux, trois ou quatre ans – de l'élection présidentielle » : *Entretiens et discours 1968-1974*, op. cit., p. 260.

²²⁶³ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, op. cit., p. 75.

²²⁶⁴ Voir G. Pompidou conférence de presse du 21 septembre 1972, dans *Entretiens et discours 1968-1974*, op. cit., p. 122. : « J'ai toujours lié l'idée que, si je gardais le Gouvernement de M. Chaban-Delmas jusqu'aux élections, je dissoudrais et qu'ainsi je provoquerais (...) des élections brusquées dans lesquelles la bataille se livrerait normalement mais sans qu'on ait connu cette fin inadmissible », c'est-à-dire, pour lui, les quelques mois précédant les élections législatives pendant le gouvernement perd son autorité et sa cohésion interne. Nous sommes bien dans le cadre d'une dissolution ministérielle, inspirée de la pratique britannique.

²²⁶⁵ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, op. cit., p. 75. En décidant de recourir en 1997 à la *dissolution ministérielle*, Jacques Chirac s'est inscrit dans la continuité des réflexions passées de nombre de responsables gaullistes partisans de la conception ministérielle de la dissolution, au premier rang desquels Michel Debré et Georges Pompidou.

en œuvre d'une rationalisation arbitrale, la cohabitation, dans les trois expériences conduites jusqu'à aujourd'hui, n'a pas réellement conduit à cela (a). Après la révision du 2 octobre 2000, l'hypothèse d'une « cohabitation du deuxième type »²²⁶⁶ pourrait, le cas échéant, poser la question d'une véritable mise en œuvre de la rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme (b).

a – Au cours des trois cohabitations pratiquées

La V^e République a pu connaître, jusqu'à aujourd'hui, trois périodes de cohabitation. La neutralisation des effets du « présidentielisme majoritaire » rendait potentiellement possible la mise en œuvre d'une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme à laquelle aspiraient une partie des constituants. Qu'en a-t-il été en réalité ? La doctrine est partagée sur cette question.

Pour Marie-Anne Cohendet, « loin de la remettre en cause, la cohabitation révèle la Constitution de la V^e République. Pour la première fois depuis 1962, notre régime parlementaire fonctionne non plus dans un système présidentieliste, dualiste, mais dans un système parlementariste moniste »²²⁶⁷. La cohabitation « se traduit par l'avènement d'un pouvoir modérateur »²²⁶⁸. Ce « pouvoir modérateur », défini par l'article 5 du texte de 1958, voulu par les constituants de 1958, se rattacherait directement selon Marie-Anne Cohendet au « surveillant général de l'État » réclamé par Paradol ou au « pouvoir neutre ou préservateur » dessiné par Benjamin Constant²²⁶⁹. Pour définir ce « pouvoir modérateur », Marie-Anne Cohendet dissocie l'élément de la neutralité de la fonction préservatrice exercée : « le président de la République n'est évidemment pas un pouvoir neutre, il reste le leader de l'opposition et fait tout ce qu'il peut pour contrarier et critiquer la politique gouvernementale.

²²⁶⁶ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 132.

²²⁶⁷ M-A. Cohendet, *Le Président de la République*, 2^e éd., Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2012, p. 128.

²²⁶⁸ M-A. Cohendet, *La cohabitation, Leçons d'une expérience*, Puf, 1993, p. 87.

²²⁶⁹ Voir M-A. Cohendet, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 55-56. Marie-Anne Cohendet souligne aussi que dans les pouvoirs du président de la République inscrits au Titre II de la Constitution, « on retrouve, à peine modifiée, la liste des prérogatives que Benjamin Constant conseillait d'attribuer au pouvoir modérateur en 1814 dans ses “réflexions sur les constitutions”, *ibid.*, p. 66.

Toutefois, elle considère que le chef de l'État exerce néanmoins, en l'espèce, une véritable fonction modératrice. Elle le qualifie de « pouvoir modérateur partisan »²²⁷⁰.

Dans la pratique des trois cohabitations successives depuis 1986, l'exercice de ce « pouvoir modérateur partisan » n'a pas systématiquement actionné les pouvoirs propres du président de la République, en particulier ceux renvoyant à une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme. En 1986, 1993 et 1997, la personnalité choisie par le chef de l'État pour devenir Premier ministre lui a été largement imposée par la majorité parlementaire. Quant à l'interprétation présidentialisante de l'article 8, étayant la pratique de la démission-révocation, elle est bien évidemment neutralisée en période de cohabitation. Conditionnée à une proposition préalable du gouvernement ou des deux assemblées, la mise en œuvre du référendum article 11 par le président de la République paraît, elle aussi, très hypothétique en période de cohabitation, notamment pour trancher un éventuel différent entre le gouvernement et la majorité²²⁷¹. En période de cohabitation, le recours à la dissolution inscrit à l'article 12 de la Constitution, reste « juridiquement possible »²²⁷² mais largement tributaire des circonstances politiques. La dissolution a été utilisée par François Mitterrand en 1981 et en 1988 après son élection et sa réélection à la présidence de la République, mais en l'occurrence pour ne pas avoir à cohabiter avec une Assemblée nationale hostile, élue auparavant, et, avant même que le nouveau gouvernement entre en rapport avec l'Assemblée en place²²⁷³. François Mitterrand n'a donc pas agi, en l'espèce, en président arbitre, mais un président chef politique de l'exécutif, notamment en 1988²²⁷⁴. En outre, le droit de message « devient

²²⁷⁰ M-A. Cohendet, *Le Président de la République*, op. cit., p. 129.

²²⁷¹ Aucune des trois majorités de cohabitation, qu'elle soit courte ou très large, n'a réellement été menacée de dislocation.

²²⁷² M-A. Cohendet, *Le Président de la République*, op. cit., p. 129.

²²⁷³ Sur le cas de 1981 et le souhait du président de l'Assemblée nationale, Jacques Chaban-Delmas, que le premier gouvernement Mauroy présente au moins son programme devant les députés, afin que ces derniers en discutent et, éventuellement, décident de le repousser, voir Ph. Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, op. cit., p. 179-180.

²²⁷⁴ La situation politique de 1988 était différente de celle de 1981. Si le président de la République n'avait pas rapidement décidé de dissoudre l'Assemblée nationale, le gouvernement Rocard n'aurait peut-être pas été immédiatement censuré par l'Assemblée élue en 1986, une partie des députés du centre-droit étant prêts à rechercher les voies d'un accord. Cependant, avec 212 députés socialistes, 44 députés centristes et 35 députés communistes, la configuration politique de l'Assemblée nationale, rendait très incertaine l'hypothèse d'un gouvernement minoritaire durable formé par les socialistes,

plus solennel mais n'est pas toujours très utile [...] La désignation de membres du Conseil constitutionnel et la saisine de cette juridiction deviennent cependant plus importantes qu'à l'ordinaire, mais ce ne sont pas des prérogatives capitales »²²⁷⁵.

Ainsi, en pratique, en période de cohabitation, le président de la République ne semble pas vraiment avoir exercé ce rôle de « pouvoir modérateur » en recourant à ses pouvoirs propres. Cela semble constituer une des limites d'une théorie du président de la République considéré en tant que « pouvoir modérateur partisan ». Marie-Anne Cohendet reconnaît d'ailleurs elle-même que le président de cohabitation met avant tout en action des pouvoirs sous contreseing : « Le président, alors même que la majorité lui est hostile et que sa politique a été désavouée par le peuple, parvient encore à abuser de certains de ses pouvoirs soumis à contreseing. Il prétend codiriger la diplomatie et il viole la Constitution à plusieurs reprises (refus de convocation du Parlement en session extraordinaire, refus de signature d'ordonnances, prorogation de l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour du Conseil des ministres durant une semaine, négociations de nominations en Conseil des ministres, ajournement de révisions constitutionnelles). Dans ce contexte, les violations de la Constitution sont beaucoup moins nombreuses que dans le système présidentieliste, mais elles sont encore plus graves, plus inacceptables puisqu'elles sont l'expression d'une politique qui a été rejetée par les citoyens et puisqu'elles tendent à empêcher l'application du programme politique qui, lui, a été choisi en dernier lieu par les Français »²²⁷⁶. La part naturelle de subjectivité qui peut toucher à l'appréciation du caractère modérateur de l'action du président de cohabitation²²⁷⁷, semble constituer l'autre limite de cette théorie du « pouvoir modérateur partisan ».

En définitive, il semble difficile de pouvoir considérer que ce « pouvoir modérateur partisan » puisse être réellement « préservateur ». Le président de

soutenu par une partie des députés du centre et bénéficiant de l'abstention bienveillante des communistes.

²²⁷⁵ M-A. Cohendet, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 129.

²²⁷⁶ M-A. Cohendet, *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 130.

²²⁷⁷ Marie-Anne Cohendet étudiant la pratique cohabitationniste de 1986-88 souligne qu'« il semble en effet que le Président de la République ait à plusieurs reprises contraint le gouvernement à une modération qu'il n'aurait pas eu sans son intervention », *La cohabitation*, *op. cit.*, p. 88. Et plus loin : « Le Président de la République ne se limite pas à un simple pouvoir de contrôle ou d'arbitrage neutre lorsqu'il intervient directement dans la politique du Gouvernement, par sa faculté de statuer ou par sa faculté d'empêcher selon les domaines. Il modère, il tempère les pouvoirs de la majorité, mais de manière partisane », *ibid.*, p. 89.

cohabitation cherche moins à mettre une véritable rationalisation arbitrale du parlementarisme qu'à contraindre politiquement l'action du gouvernement et de la majorité. Pour Benjamin Constant, l'action du pouvoir neutre devait être « préservatrice, réparatrice, sans être hostile »²²⁷⁸. Il est difficile d'appliquer ces adjectifs à la pratique des présidents François Mitterrand et Jacques Chirac sous les trois cohabitations successives. D'une certaine façon, le président de la IV^e République semblait plus apte²²⁷⁹ à exercer cette fonction préservatrice que le président de la cohabitation de la V^e République.

En réalité, aux yeux d'une autre partie de la doctrine, « l'idéologie présidentiale »²²⁸⁰, qui imprègne le fonctionnement de la V^e République, semble avoir largement étouffé l'idée d'une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme, y compris en période de cohabitation. Ainsi, pour Bruno Daugeron, la mutation et la pratique présidentiales, intervenues dès 1959, confortées par la révision de 1962, ont imposé le présidentielisme comme la règle fondamentale du régime de tout temps : « présidentielisme majoritaire » pour l'essentiel de la V^e République, « présidentielisme minoritaire »²²⁸¹ en période de cohabitation. Cette règle trouve d'abord ses racines dans l'existence d'« une croyance en la supériorité du présidentielisme en lui-même, qui le met à l'abri de toute remise en cause au point d'avoir persisté dans son identité, y compris pendant les périodes de cohabitation, au prix de son adaptation à une inattendue forme minoritaire »²²⁸². Une « croyance » d'ailleurs partagée par les acteurs principaux des différentes périodes de cohabitation qu'a connues la V^e République. Paradoxalement, en apparence²²⁸³, les Premiers

²²⁷⁸ B. Constant, *Principes de politique* (1815), reproduit dans *Écrits politiques, op. cit.*, p. 324.

²²⁷⁹ Du fait de son mode d'élection et du profil des candidats qu'il requérait : des personnalités consulaires, expérimentées, apparaissant comme capables de tenir le rôle d'un arbitre impartial entre les factions politiques du pays. En ce sens, entre 1875 et 1953, sur dix-sept présidents élus, dix d'entre eux présidaient ou vice-présidaient alors une des deux assemblées.

²²⁸⁰ A. Le Divellec, « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République », art. cité, p. 130.

²²⁸¹ B. Daugeron, « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire », *RDV*, 2004, p. 92. On résumera ici, en rapport avec l'objet de cette thèse, la très dense réflexion de Bruno Daugeron en la matière.

²²⁸² *Ibid.*, p. 91.

²²⁸³ Car il faut relever qu'Édouard Balladur et Lionel Jospin, dans une certaine mesure, font partie de ceux qui ont pris position en faveur de la mise en place d'un véritable régime présidentiel. Voir L. Jospin, *L'invention du possible*, Flammarion, 1991, p. 79, ouvrage dans lequel le futur Premier

ministres de cohabitation ont tous pratiqué la cohabitation « dans un esprit présidentieliste »²²⁸⁴. Sans doute, parce que le Premier ministre désigné a toujours été ou est rapidement devenu un présidentiable en puissance qu'il a toujours été effectivement candidat à l'élection présidentielle suivante, s'avérant peu soucieux, par conséquent, de mettre en œuvre « les potentialités parlementaires de la Constitution pourtant bien supérieures à ses virtualités présidentielistes ».^{2285 2286}

La pratique de la cohabitation a abouti à laisser « intacte même durant une très longue période (1997-2002) la potentialité gouvernementale de l'institution présidentielle pour l'avenir »²²⁸⁷. Elle a abouti à continuer « à reconnaître au chef de l'État des compétences qui ne sont pas les siennes dans le cadre d'un schéma lui-même ignoré par les textes »²²⁸⁸. L'action du Président de la République a continué à se déployer en dehors de ses compétences constitutionnelles elles-mêmes « en définitive peu sollicitées »²²⁸⁹. Ainsi, « au-delà des apparences, c'est en effet sur [le] terrain directement gouvernemental que le président minoritaire agit, à peine sous couvert de ses fonctions arbitrales, mais est surtout attendu, ce dernier étant a priori considéré comme doté d'une aptitude à gouverner, fût-il temporairement entravé dans l'exercice de ses prérogatives coutumières »²²⁹⁰. On peut, en effet, difficilement trouver de fondement dans les missions définies à l'article 5 de la Constitution au rôle de gardien du maintien des acquis sociaux dont s'est investi François Mitterrand au cours de la première cohabitation pas plus que pour les mises en garde répétées sur « les initiatives gouvernementales (dénationalisations, projets sécuritaires, Nouvelle-Calédonie,

ministre prend position en faveur d'un « régime présidentiel à la française », dans lequel « le Président garderait le pouvoir de dissolution, pour éviter les blocages ».

²²⁸⁴ B. Daugeron, « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire », art. cité, p. 79.

²²⁸⁵ *Ibid.*, p. 86.

²²⁸⁶ Paradoxalement, la gauche victorieuse en 1997 n'a pas cherché à contester le maintien en fonction d'un Président de la République ayant choisi de dissoudre l'Assemblée nationale en dehors de toute situation de conflit entre les pouvoirs. Elle aurait sans doute pu essayer de le faire au nom de la conception gaullienne de la responsabilité du chef de l'État dans l'hypothèse où il avait choisi de faire appel au vote populaire.

²²⁸⁷ *Ibid.*, p. 77.

²²⁸⁸ *Ibid.*, p. 73.

²²⁸⁹ *Ibid.*, p. 93. Au cours des trois cohabitations successives, en l'absence d'un grave conflit entre le gouvernement et une partie de sa majorité, François Mitterrand puis Jacques Chirac n'ont pas eu à s'interroger sur une éventuelle mise en œuvre du droit de dissolution exercé dans le cadre d'une hypothétique rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme.

²²⁹⁰ *Ibid.*, p. 93.

audiovisuel, immigrés, Code de la Nationalité ou prisons privées) »²²⁹¹. Ainsi donc, la pratique de la cohabitation ne renverrait pas, en réalité, au retour à une lecture parlementaire de la Constitution écartée par la pratique avant 1986. Si « le chef de l'État peut rester actif voire incontournable » en période de cohabitation « il faut bien comprendre que cette influence est moins due à l'usage de ses – rares bien qu'essentielles – compétences constitutionnelles dispensées de contreseing, à sa personnalité ou encore aux circonstances plus ou moins favorable dont il bénéficie, qu'à la proportion du respect dans lequel le gouvernement tient le système présidentiel et au préjugé dont jouit l'institution présidentielle »²²⁹². En définitive, les trois cohabitations déjà pratiquées sous la V^e République n'ont donc pas encouragé la mise en œuvre, pour partie, d'une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme.

b – L'hypothèse d'une « cohabitation du deuxième type »

La révision constitutionnelle du 2 octobre 2000 sur le quinquennat et la loi organique du 15 mai 2001 fixant la prééminence calendaire de l'élection présidentielle sur les élections législatives ont été expressément adoptées pour limiter les situations de cohabitation et rétablir le présidentielisme majoritaire. La synchronisation de la durée des mandats présidentiel et législatif comme celle du calendrier électoral doivent rendre assez improbable l'hypothèse d'une nouvelle cohabitation sur le modèle de celles de 1986, 1993 et 1997, c'est-à-dire survenant en cours de mandat présidentiel. Reste l'hypothèse non réalisée à ce jour, celle d'une « cohabitation du deuxième type, telle qu'on ne l'a pas pratiquée, et qui résulterait d'un choix non concordant du corps électoral lors des doubles élections quinquennales, d'un *split ticket* tel qu'également il se pratique aux États-Unis [...] La différence entre cette situation et la cohabitation du premier type que le quinquennat a pour objet de prévenir est évidente. Ni le Président, ni la majorité de tendance opposée, qui seraient élus à l'issue de scrutins concomitants,

²²⁹¹ P. Avril, *La V^e République, Histoire politique et constitutionnelle*, op. cit., p. 297.

²²⁹² B. Daugeron, « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire », art. cité, p. 94.

ne pourrait revendiquer une plus « fraîche » légitimité démocratique, comme lorsque la cohabitation résultait de l'arythmie électorale »²²⁹³.

Cette « cohabitation du deuxième type » pourrait renvoyer à deux configurations parlementaires distinctes : La première correspondrait à l'élection d'une majorité législative cohérente, hostile au président de la République et capable de lui imposer ses choix, comme dans le cadre d'une cohabitation du premier type, tout en tenant compte du fait que seraient concurrence cette fois « deux légitimités démocratiques simultanément exprimées » ; la seconde serait celle de l'absence de majorité homogène à l'Assemblée nationale. Dans cette hypothèse, « on en reviendrait [largement] au schéma dualiste classique envisagé par les constituants »²²⁹⁴. Et, dans cette configuration parlementaire : « La stabilité de ce système dépendrait d'abord de la capacité du Premier ministre à jouer des ressorts complexes de la double confiance, mais ensuite, et fondamentalement, de l'initiative du chef de l'État [...] Comme en 1958, le gouvernement pourrait comporter d'abord des éléments relevant de la confiance présidentielle, et d'autres proches de certains des partis représentés majoritairement à l'Assemblée. C'est à celle-ci qu'il incomberait de se déterminer par rapport au gouvernement ainsi formé. Le système de la confiance présumée qu'autorise la Constitution retrouverait toute sa portée. Le Premier ministre ne demanderait pas un vote de confiance initial [...], attendant un éventuel vote de censure qui serait immédiatement sanctionné par une dissolution »²²⁹⁵. Ainsi, la rationalisation du parlementarisme qui jouerait à plein dans cette configuration, est bien la rationalisation gouvernementale ministérielle, à travers les dispositions constitutionnelles relatives aux modalités de la mise en jeu de la responsabilité ministérielle.

La « logique »²²⁹⁶ de ce « schéma dualiste classique »²²⁹⁷, ainsi mis en place, « demeurerait d'abord présidentieliste et l'enjeu de l'élection présidentielle, déterminant. Il reste que cette situation serait aussi de nature, comme la cohabitation longue de 1997, à renforcer le rôle du Premier ministre, comme il était advenu dans le modèle dualiste historique »²²⁹⁸. Dans ce schéma dualiste, la part qui reviendrait à la

²²⁹³ *Ibid.*, p. 94.

²²⁹⁴ *Ibid.*, p. 94.

²²⁹⁵ *Ibid.*, p. 133.

²²⁹⁶ *Ibid.*, p. 133.

²²⁹⁷ *Ibid.*, p. 132.

²²⁹⁸ *Ibid.*, p. 133.

rationalisation arbitrale du parlementarisme dans la pratique présidentielle demeurerait à définir et serait tributaire des circonstances politiques comme des configurations parlementaires.

Reste, en réalité, en suspens la question de la compatibilité de l'exercice d'une rationalisation du parlementarisme activement exercée par un Président arbitre, inspiré du « pouvoir neutre et préservateur » avec la légitimité démocratique et le poids politique conférés au chef de l'État par son élection au suffrage universel. La fonction préservatrice impose une certaine neutralité qui paraît difficilement conciliable avec une élection populaire. Cette question renvoie d'ailleurs aux réflexions de Benjamin Constant et de Paradol sur l'autorité la mieux à même d'exercer un « pouvoir neutre et préservateur » ou la fonction de « surveillant général de l'État » entre un monarque constitutionnel et un chef d'État républicain.

B – La mise en œuvre de la rationalisation arbitrale juridictionnelle du parlementarisme

Dans l'exercice de ses missions, dès 1959²²⁹⁹ pour le contrôle de constitutionnalité exercé sur les règlements des assemblées mais aussi, concomitamment²³⁰⁰, pour le contrôle exercé sur la régularité de la procédure parlementaire, le Conseil constitutionnel a mis en œuvre une véritable rationalisation arbitrale du parlementarisme, en ce sens qu'en s'appuyant sur les dispositions constitutionnelle mais aussi dans son œuvre prétorienne, il a cherché à assurer le respect des équilibres conçus par les constituants de 1958 entre le gouvernement et les assemblées. Dans ce cadre, le Conseil a rempli la mission définie initialement par Michel Debré de lutter « contre les déviations du régime parlementaire » (1) mais s'est aussi attaché, face à l'évolution du régime, à préserver l'exercice par le Parlement de sa fonction législative (2).

²²⁹⁹ Décision n° 59-2 des 17-18 et 24 juin 1959 *Règlement de l'Assemblée nationale*.

²³⁰⁰ Décision n° 60-6 DC du 15 janvier 1960 *Loi organique portant promotion exceptionnelle des Français musulmans dans la magistrature et modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

1 – Préserver les instruments des rationalisations ministérielle et majoritaire du parlementarisme du Titre V de la Constitution

Très largement, depuis 1959, le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence a cherché à préserver l'intégrité des instruments des rationalisations ministérielle et majoritaire du parlementarisme inscrits au Titre V de la Constitution, aussi bien dans le cadre de son contrôle exercé sur la conformité à la Constitution des règlements des assemblées au titre de l'article 61, alinéa 1^{er} que dans le cadre du contrôle de constitutionnalité exercé au titre de l'article 61, alinéa 2 sur les textes de loi adoptés par le Parlement.

D'emblée, à travers la « décision fondamentale »²³⁰¹ n° 59-2 des 17-18 et 24 juin 1959 *Règlement de l'Assemblée nationale*, le Conseil a marqué le changement de paradigme intervenu en 1958 avec la fin de la souveraineté parlementaire et l'affirmation de la supériorité de la Constitution sur les règlements des assemblées. C'était bien pour assurer l'efficacité de la rationalisation gouvernementale que le Conseil a censuré le dispositif adopté par l'Assemblée sur les résolutions parlementaires dès lors qu'il aurait pu permettre de contourner les prescriptions des articles 40, 41 et 49 de la Constitution visant à rationaliser l'initiative et le contrôle parlementaires²³⁰². « En imposant la solution de la non-contrariété plutôt que celle de la simple incompatibilité »²³⁰³ comme principe d'interprétation, cette « décision fondamentale »²³⁰⁴ marquait la volonté du Conseil de tirer toutes les conséquences de la rupture intervenue en 1958. Dans plusieurs décisions ultérieures portant sur les règlements des assemblées, le Conseil constitutionnel a continué à préserver les conditions d'une mise en œuvre efficace de plusieurs articles importants du Titre V de la Constitution, tels les articles 44, alinéa 3, 40, 41 ou 48.

Dans sa décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, *Résolution modifiant les articles 95 et 96 du Règlement de l'Assemblée nationale*, le Conseil constitutionnel a censuré deux nouvelles dispositions introduites le 18 décembre 1959 à l'article 96 du Règlement de l'Assemblée nationale qui visaient à limiter et à encadrer la possibilité

²³⁰¹ Ph. Lauvaux, « Sur une décision fondatrice du Conseil constitutionnel », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, Dalloz, 2008, p. 55.

²³⁰² Voir la Décision n° 59-2 des 17-18 et 24 juin 1959 *Règlement de l'Assemblée nationale*.

²³⁰³ Ph. Lauvaux, « Sur une décision fondatrice du Conseil constitutionnel », art. cité, p. 57.

²³⁰⁴ *Ibid.*, p. 57.

pour le gouvernement de recourir au vote bloqué prévu à l'article 44, alinéa 3 de la Constitution. Dans sa décision n° 78-94 du 14 juin 1978, *Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du Règlement du Sénat*, le Conseil constitutionnel a censuré plusieurs dispositions introduites dans le Règlement du Sénat visant à ce que le contrôle de la recevabilité financière des propositions de loi s'exerce postérieurement à l'annonce de leur dépôt par le président du Sénat et seulement lorsqu'une exception d'irrecevabilité aurait été soulevée à leur rencontre par le gouvernement, la commission des finances, la commission saisie au fond ou tout sénateur, au motif que les termes mêmes de l'article 40 établissent « une irrecevabilité de caractère absolu et [font] obstacle à ce que la procédure législative s'engage à l'égard de propositions de loi irrecevables »²³⁰⁵. Dans sa décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition prévoyant qu'un député puisse demander au gouvernement d'opposer à un amendement l'irrecevabilité tirée de l'article 41 et qu'une telle demande puisse faire l'objet d'un débat dans l'hémicycle, au motif « qu'il ressort de l'article 41 de la Constitution précité que la faculté d'opposer l'irrecevabilité qu'il prévoit, doit résulter de la seule initiative du Gouvernement prise sans que celui-ci ait à exposer au cours d'un débat préalable les raisons de nature à déterminer son appréciation »²³⁰⁶. Dans sa décision n° 99-417 DC du 8 juillet 1999 *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation sur la modification de l'article 50 du Règlement de l'Assemblée réservant la séance du mardi matin, sauf décision contraire de la conférence des présidents, aux questions orales sans débat ou à l'ordre du jour d'initiative parlementaire fixé conformément à l'article 48 de la Constitution « ne saurait conduire à ce que plus d'une séance par mois soit réservé par priorité à l'ordre du jour d'initiative parlementaire »²³⁰⁷.

²³⁰⁵ Décision 78-94 du 14 juin 1978, *Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du Règlement du Sénat*.

²³⁰⁶ Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*,

²³⁰⁷ Décision n° 99-417 DC du 8 juillet 1999 *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale*.

Même après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dont l'un des objets était de rééquilibrer les rapports entre le gouvernement et le Parlement²³⁰⁸, il faut considérer, avec Pierre Avril, que le Conseil constitutionnel demeure largement « le bras armé du gouvernement »²³⁰⁹ dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme posée par le Titre V de la Constitution, au moins pour les « dispositions traitant des rapports politiques entre le Gouvernement et le Parlement »²³¹⁰. Ainsi, dans sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions du texte prévoyant que « les assemblées déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission. Pour censurer les dispositions en cause, le Conseil constitutionnel a directement fait référence aux articles 40 et 41 de la Constitution et la nécessité, pour leur mise en œuvre éventuelle, que le gouvernement puisse participer, sans restriction éventuelle posée par les règlements des assemblées, aux travaux des commissions. Dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition prévoyant que les rapports d'évaluation peuvent donner lieu au sein du Comité d'Évaluation et de Contrôle des politiques publiques²³¹¹, en présence des responsables administratifs de la politique publique concernée à un « débat contradictoire dont le compte-rendu est joint au rapport »²³¹², en s'appuyant sur « une interprétation étroite de la notion de responsabilité »²³¹³ du gouvernement qui ne peut être mise en œuvre qu'à travers les dispositions de l'article 49 de la Constitution.

²³⁰⁸ Sur la révision du 23 juillet 2008, voir *infra* Chapitre 2. Par souci de cohérence et le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées et sur les textes de loi adoptés par le Parlement avant leur promulgation n'ayant pas été directement concernée par la révision constitutionnelle, nous avons choisi de traiter ici de la mise en œuvre de la rationalisation arbitrale juridictionnelle jusqu'à aujourd'hui.

²³⁰⁹ P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 50, « *Le Conseil constitutionnel et le pouvoir exécutif* », Dalloz, 2016, p. 39.

²³¹⁰ *Ibid.*, p. 43. Dispositions que Pierre Avril distingue de celles relatives à la répartition des compétences législatives et réglementaires.

²³¹¹ Organe créé par la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009.

²³¹² Dispositions censurées par le Conseil constitutionnel.

²³¹³ P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », art. cité, p. 45.

Le Conseil constitutionnel s'est aussi attaché, dans le contrôle de constitutionnalité exercé sur les textes de loi adoptés par le Parlement, à préserver l'intégrité des instruments des rationalisations ministérielle et majoritaire du parlementarisme.

Dans sa décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977 *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas*, le Conseil constitutionnel a facilité les possibilités pour le gouvernement de recourir aux ordonnances de l'article 38, en n'assimilant pas le « programme » visé à l'article 38 au « programme » mentionné au premier alinéa de l'article 49²³¹⁴. Ainsi, dans sa décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 *Loi sur les prix et les revenus*, le Conseil constitutionnel a-t-il souligné le « caractère facultatif » de la mise en œuvre des dispositions des articles 37, alinéa 2 et 41 de la Constitution au libre choix du gouvernement. Dans sa décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995 *Loi autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution à réformer la protection sociale*, le Conseil a rejeté l'argument défendu par une des saisines parlementaires consistant à dire que le recours cumulatif aux dispositions des articles 45 (urgence et convocation de la commission mixte paritaire) et 49, alinéa 3 de la Constitution, avait entaché d'irrégularité l'adoption de la loi en cause, le Parlement étant privé, pour partie, de son pouvoir de délibération. Le Conseil a admis que cette utilisation cumulative de plusieurs procédures pour accélérer l'examen de ce texte n'était « pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnelle l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à l'adoption de cette loi »²³¹⁵. Ainsi, dans sa décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*, le Conseil constitutionnel a-t-il rejeté un argument développé dans la saisine parlementaire selon lequel la délibération prise en conseil des ministres autorisant le Premier ministre à recourir à l'article 49, alinéa 3 devrait obligatoirement être rendu

²³¹⁴ Voir *supra*.

²³¹⁵ Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995 *Loi autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution à réformer la protection sociale*.

publique au motif que le recours par le Premier ministre à cet article « n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte »²³¹⁶.

Ainsi, après la révision du 23 juillet 2008, dans sa décision n° 2012-649 du 15 mars 2012, Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, le Conseil constitutionnel a-t-il rejeté un argument développé dans une des saisines parlementaires selon lequel, en l'espèce, le recours à la procédure accélérée, inscrite à l'article 45 de la Constitution, aurait porté atteinte à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires, au motif « qu'aucune disposition constitutionnelle n'impose au Gouvernement de justifier l'engagement de la procédure accélérée ; qu'en l'espèce, cette procédure a été régulièrement engagée ; que son engagement n'a pas eu pour effet d'altérer la clarté et la sincérité du débat parlementaire ; que les exigences constitutionnelles précitées ont été respectées »²³¹⁷.

En définitive, « le Parlement demeure sous l'emprise du corset qui a concouru à sa rationalisation et dont le juge reste le censeur »²³¹⁸. Dans sa jurisprudence, en effet, ce dernier s'est attaché à maintenir l'« asymétrie fondamentale dans l'économie du Titre V dont le Conseil constitutionnel a vocation à faire respecter les dispositions d'autant que le contrôle s'applique essentiellement aux limitations et interdictions, tandis que l'exercice des prérogatives est discrétionnaire. Sous ce rapport, il est bien « l'arme » évoquée par Michel Debré devant le Conseil d'État, d'autant que ce texte asymétrique a été interprété par référence à la séparation des pouvoirs mentionnée par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 »²³¹⁹.

2 – Protéger le législateur

Soucieux de préserver la capacité du gouvernement à *légiférer* ainsi que la stabilité ministérielle, le Conseil constitutionnel, dans l'exercice de sa rationalisation arbitrale du parlementarisme, a été amené à intervenir, dans plusieurs de ses

²³¹⁶ Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales*.

²³¹⁷ Décision n° 2012-649 du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*.

²³¹⁸ S. Hutier, « Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel », art. cité, p. 218.

²³¹⁹ P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », art. cité, p. 44.

jurisprudences, pour tempérer les effets du fait majoritaire et empêcher qu'ils contribuent à réduire drastiquement les prérogatives du législateur, voire à dénaturer la fonction législative.

La délimitation des domaines de la loi et du règlement, inscrite aux articles 34 et 37 de la Constitution, aurait pu aboutir à encadrer strictement l'activité parlementaire. En pratique, la mise en œuvre de la rationalisation majoritaire du parlementarisme en la matière²³²⁰, a permis au gouvernement de limiter au maximum le recours à l'article 41, *peu maniable et politiquement lourd* de conséquences, et, de fait, restreint les possibilités d'un arbitrage du Conseil en cas de désaccord entre le gouvernement et les assemblées. Parallèlement, la consécration, à travers la décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982 *Loi sur les prix et les revenus*, du caractère « procédural »²³²¹ de la portée de la limitation des domaines de la loi et du règlement, laissant au libre choix du gouvernement de recourir ou non aux dispositions de l'article 41, a redonné au législateur davantage de possibilités d'action. Dans le même temps, « bien loin de favoriser le pouvoir réglementaire, la jurisprudence du Conseil a-t-elle largement contribué à l'extension du domaine de la loi, comme le président Pierre Mazeaud devait en convenir dans ses vœux au président de la République, le 5 janvier 2005 »²³²², [... en soulignant que le Conseil constitutionnel avait] « poussé le législateur à surcharger : en interprétant trop extensivement l'article 34 de la Constitution qui énumère les sujets réservés à la loi ; en assimilant la notion de « principes fondamentaux » à celle de « règles » pourtant explicitement distinguées par l'article 34 de la Constitution ; ou en décelant trop prestement une « incompétence négative » dans le seul fait qu'un encadrement législatif soit « taisant » sur tel ou tel point ? N'en est-il pas résulté en partie de cette jurisprudence une hypertrophie de la loi dont les conséquences redoutables sont l'instabilité des textes et la surcharge de l'ordre du jour des assemblées ? »²³²³.

²³²⁰ Voir *supra*.

²³²¹ P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », art. cité, p. 41.

²³²² *Ibid.*, p. 42.

²³²³ Vœux de Pierre Mazeaud au président de la République au nom du Conseil constitutionnel, le 5 janvier 2005, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 18, 2005, p. 7.

Elle aussi, la jurisprudence sur le droit d'amendement élaborée par le Conseil constitutionnel a abouti à encadrer autant, sinon davantage, l'action du bloc majoritaire formé par le gouvernement et sa majorité, que les droits des parlementaires, considérés individuellement, et surtout ceux de la minorité. Dans les premières décennies de la V^e République, le Conseil n'avait pas réellement exercé un contrôle étroit du droit d'amendement du gouvernement²³²⁴. La décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987 *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, dite « amendement Séguin », dans laquelle le Conseil a censuré l'article 39 du projet de loi en cause, considérant que l'introduction par voie d'amendement de la totalité du projet d'ordonnance que le président de la République avait refusé de signer le 22 décembre 1986, excédait les « limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement »²³²⁵ a marqué un infléchissement majeur, et contesté par une partie des acteurs parlementaires eux-mêmes comme par la doctrine²³²⁶, dans la jurisprudence du Conseil. Au cours de la décennie qui a suivi cette décision, le Conseil a renoncé peu à peu²³²⁷ à cette notion de « limites inhérentes » pour constitutionnaliser « progressivement à partir de 1998 « l'entonnoir », c'est-à-dire le rétrécissement progressif du débat aux seules dispositions restant en discussion »²³²⁸. Ainsi, « la conception substantielle de l'amendement que caractérisait la notion de « limites inhérentes » est abandonnée au profit d'une notion essentiellement procédurale »²³²⁹. La jurisprudence dégagée à partir de 1998²³³⁰ et « poussée à son terme »²³³¹ en 2006²³³² visait clairement à défendre les « prérogatives

²³²⁴ Voir P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », art. cité, p. 48 et D. Chamussy, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, 2013, p. 38.

²³²⁵ Décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987 *Loi portant diverses mesures d'ordre social*.

²³²⁶ Sur ce point, voir S. Hutier, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 307-308. ; G. Bergougnous, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, p. 9.

²³²⁷ Notamment à travers ses décisions n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier* ; n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel*.

²³²⁸ G. Bergougnous, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », art. cité, p. 9.

²³²⁹ P. Avril et J. Gicquel, « Droit d'amendement : la fin des limites inhérentes », *LPA*, 13 juillet 2001, n° 139, p. 5.

²³³⁰ « Revirement auquel ne fut pas étrangère la présence [au sien du Conseil] de Michel Ameller, ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale, qui devait y gagner le surnom de "Chevalier de l'Entonnoir" », P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », art. cité, p. 48.

²³³¹ D. Chamussy, « Le procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », art. cité, p. 45.

²³³² Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*.

parlementaires »²³³³. Cette jurisprudence dite de l'entonnoir « apparemment restrictive, est en réalité protectrice du Parlement. Auparavant en effet, l'exercice quasiment illimité du droit d'amendement était du même ordre que la liberté du loup dans la bergerie, permettant l'introduction tardive de dispositions sans que les parlementaires eux-mêmes aient pu en prendre réellement connaissance »²³³⁴.

La jurisprudence bâtie par le Conseil constitutionnel à partir de 2005²³³⁵ sur le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires²³³⁶ renvoie aussi à l'exercice d'une rationalisation arbitrale du parlementarisme. Il vise à assurer le « respect des droits de l'ensemble des parlementaires de manière à ce que les travaux législatifs puissent se dérouler dans une sérénité propre à garantir ces exigences »²³³⁷ et notamment à protéger « les minorités contre les abus éventuels de la majorité »²³³⁸. C'est bien en ce sens que le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires a été « intégré »²³³⁹ en 2009 parmi les normes de référence du contrôle du Conseil sur les règlements des assemblées. Ainsi, dans sa décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009 *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, c'est en tant que méconnaissant les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que le Conseil a censuré l'introduction dans le Règlement de l'Assemblée d'un dispositif de clôture automatique de la discussion d'un article dès lors que quatre orateurs seraient intervenus²³⁴⁰.

²³³³ M. Ameller, « Retour sur le Conseil », », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, Dalloz, 2008, p. 55.

²³³⁴ G. Bergougnous, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », art. cité, p. 9-10.

²³³⁵ Voir Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*.

²³³⁶ Sur une analyse générale de ce principe dans la jurisprudence du Conseil, voir S. Hutier, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 332 et s.

²³³⁷ G. Bergougnous, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », art. cité, p. 10.

²³³⁸ D. Chamussy, « Le procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », art. cité, p. 53.

²³³⁹ *Ibid.*, p. 53.

²³⁴⁰ Dans sa décision n° 2019-785 DC du 5 juillet 2019 *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, le Conseil a posé un certain nombre de réserves d'interprétation des nouvelles dispositions adoptées en se référant au principe de la clarté et de la sincérité des débats parlementaires. Sur le contenu et le contexte de cette réforme du Règlement de l'Assemblée voir *infra*.

Conclusion du Chapitre 1 – Efficacité et limites des rationalisations du parlementarisme de la V^e République

La mise en œuvre de la Constitution du 4 octobre 1958, en particulier de son Titre V, a constitué la première application de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme progressivement conçue depuis le XIX^e siècle par les défenseurs d'une conception du régime parlementaire considéré comme un régime de collaboration et d'équilibre des pouvoirs. Combinée à une rationalisation arbitrale, « par en haut », du parlementarisme, elle avait pour objectif de permettre de rééquilibrer le fonctionnement du régime parlementaire en France.

Au regard de la pratique de la V^e République, la rationalisation gouvernementale semble avoir fait la preuve de l'efficacité attendue par ses promoteurs permettant à un véritable *leading* gouvernemental sur les travaux parlementaires de se déployer, sur fond d'une stabilité ministérielle enfin obtenue. Toutefois, peut-on réellement attribuer tous ces résultats à la seule mise en œuvre de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme ? Selon Michel Debré, « la réglementation constitutionnelle » devait permettre de pallier l'absence de majorités « cohérentes », « nette[s] » et « constante[s] »²³⁴¹.

Or, c'est dans un tout autre environnement qu'a été mis en œuvre le Titre V de la Constitution de 1958. Au point de fausser les enseignements que l'on peut tirer des effets de l'application de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme. Première novation, inattendue pour le constituant, l'affirmation à partir de 1962 du *fait majoritaire*, toujours confirmé par la suite. Initialement restreinte aux outils de la rationalisation ministérielle, la rationalisation gouvernementale du parlementarisme de 1958 dans sa mise en œuvre a vu ses effets largement amplifiés par la rationalisation majoritaire directement issue du fait majoritaire. Deuxième novation, les instruments de cette rationalisation gouvernementale renforcée ont été directement captés par le chef de l'État au profit du gouvernement présidentiel, sous le paradigme général d'un « parlementarisme négatif », aboutissant à rompre le lien entre manifestation initiale

²³⁴¹ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, t. III, *op. cit.*, discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État.

de la confiance témoignée au gouvernement par l'Assemblée et mise à disposition du premier de l'arsenal constitué par le Titre V.

Certes la rationalisation gouvernementale du parlementarisme a pu faire la preuve de son efficacité en période de fait majorité atténuée, entre 1988 et 1993, sous la IX^e législature ou pendant les périodes de neutralisation de présidentialisme majoritaire, en particulier sous les gouvernements de coalition conduits par Jacques Chirac entre 1986 et 1988, puis par Lionel Jospin entre 1997 et 2002. Mais c'est principalement en période de présidentialisme majoritaire qu'elle s'est déployée. Aussi, de dispositif imaginé en 1958 comme un correctif à l'absence de majorité pérenne, la rationalisation gouvernementale s'est transformée en outil offensif au service de la domination du pouvoir exécutif. D'instrument d'équilibre, la rationalisation gouvernementale s'est transformée en instrument à la source de nouveaux déséquilibres dans les rapports entre le gouvernement et le Parlement, le gouvernement et sa majorité, la majorité et l'opposition. Clairement perçus par les praticiens comme par la doctrine, ces déséquilibres appelaient des corrections. Ensermée par les prescriptions constitutionnelles, la rationalisation délibérative n'a pu, à elle seule, y parvenir, renvoyant à la nécessité d'une révision constitutionnelle préfigurée par le rapport du Comité Vedel et qui s'accomplira en 2008.

Conçue elle aussi par une partie des constituants comme un moyen de rééquilibrer le fonctionnement du régime parlementaire, la rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme de 1958, qui renvoyait à une forme du dualisme classique, n'a pas trouvé à se mettre en œuvre sous le paradigme du « dualisme renouvelé » de la V^e République et du présidentialisme majoritaire. À cet égard, il faut noter que les principaux promoteurs d'une rationalisation du parlementarisme exercée par le chef de l'État – Charles Benoist, Jacques Bardoux, Michel Debré dans les années 1940 – étaient partisans pour l'élection du président de la République par un collège élargi, et non au suffrage universel. C'est donc sa forme juridictionnelle que la rationalisation du parlementarisme s'est largement déployée sous la V^e République. Paradoxalement, car ce n'est pas sous cette forme qu'il l'envisageait, la rationalisation du parlementarisme exercée par le Conseil constitutionnel renvoie au postulat de départ des analyses de Boris Mirkine-Guetzévitch en 1928 : le « processus de rationalisation

du pouvoir » et « la tendance à soumettre au droit tout l'ensemble de la collectivité »²³⁴², en l'occurrence la vie parlementaire.

²³⁴² B. Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle, op. cit.*, p. 13.

Chapitre 2 – La refondation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme

Les institutions de la V^e République, dans leur lettre et dans leur pratique, combinent les apports de deux cultures constitutionnelles françaises. La culture constitutionnelle libérale, forgée à partir du XVIII^e siècle, éminemment parlementariste et qui renvoie principalement à l'idée de collaboration et d'équilibre entre les pouvoirs, au bicamérisme et à l'importance donnée aux droits parlementaires, à la protection des libertés et droits fondamentaux^{2343 2344}. Une culture constitutionnelle que l'on pourrait qualifier de gaullo-consulaire²³⁴⁵, qui conteste la prépondérance du Parlement dans les institutions et met l'accent sur le lien direct entre le peuple et son représentant suprême que ce soit l'élection au suffrage universel du chef de l'État ou sa faculté de pouvoir en appeler au peuple par le plébiscite, le référendum et la dissolution de la chambre basse. Le général de Gaulle a toujours manifesté un intérêt pour la culture politique de la « démocratie plébiscitaire » sans y limiter le champ de sa réflexion²³⁴⁶. Le syncrétisme gaullien a associé ces deux cultures pour « récupérer, au sein d'une nouvelle culture politique et d'une nouvelle architecture institutionnelle, l'ensemble de l'histoire institutionnelle de la nation »²³⁴⁷ pour dépasser les clivages entre monarchie

²³⁴³ Voir notamment N. Roussellier, « La culture politique libérale », in *Les Cultures politiques en France*, S. Berstein (dir.), Paris, Seuil, 1999, en particulier p. 74 et s.

²³⁴⁴ Michel Debré, qualifié en 1959 par le politiste américain Nicholas Wahl de « légiste néo-libéral » (*Naissance de la Cinquième République, analyse de la Constitution par la Revue Française de Science Politique en 1959*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990, p. 49) est assez largement l'héritier de cette culture constitutionnelle, refondée par les révisionnistes de l'entre-deux-guerres.

²³⁴⁵ Qui renvoie à la culture politique qualifiée par Serge Berstein de celle de la « démocratie plébiscitaire » : Voir *Les Cultures politiques en France, op. cit.*, en particulier sa propre étude, « De la démocratie plébiscitaire au gaullisme : naissance d'une nouvelle culture politique républicaine ? », p. 145 et s.

²³⁴⁶ Voir J.-C. Ricci, « Les idées politiques à l'origine de la Constitution de 1958 », in *Les 50 ans de la Constitution, 1958-2008*, D. Chagnollaude de Sabouret (dir.), LexisNexis, Litec, 2008, p. 13-28, en particulier ses analyses sur « La Constitution de 1958 ou la République du chef – c'est chez Maurice Barrès que la vision gaullienne du chef a l'une de ses sources principales : on doit rappeler aussi, ce qu'il y a de boulangiste dans cette conception altère du chef que se fait de Gaulle. Il ne faut pas, en effet, oublier l'option boulangiste dans les années 1887-1889, en faveur d'un régime présidentiel et la revendication par Paul Déroulède d'une élection du président de la République au suffrage universel direct », p. 20-21. Voir aussi notre étude « Aux sources de la pensée constitutionnelle du général de Gaulle », in « Aux racines constitutionnelles de la Constitution de la V^e République », travaux du séminaire dirigé par G. Le Béguet et F. Fogacci, *Revue Espoir*, n° 186, printemps 2017, p. 15-34, en particulier p. 24-27.

²³⁴⁷ G. Quadriariello, *Gaullisme, une classification impossible. Essai d'analyse comparée des droites française et italienne*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 90.

et république, entre droite et gauche, hérités de la Révolution et des régimes politiques antérieurs²³⁴⁸.

La souplesse de cette combinaison, de « facture « orléano-weimarienne » »²³⁴⁹ a permis, pour les défenseurs de la V^e République, de garantir la stabilité et la pérennité des institutions de 1958 et de renforcer leur capacité à surmonter les crises politico-institutionnelles et les changements politiques majeurs que la France a connus depuis les origines de la V^e République.

Cette combinaison s'est naturellement déclinée au niveau des révisions constitutionnelles. Depuis soixante ans, les révisions constitutionnelles ont semblé se répondre les unes aux autres afin de garantir l'équilibre entre ces deux cultures constitutionnelles. Les réformes de l'élection du président de la République au suffrage universel en 1962, de l'élargissement du champ du référendum en 1995, et du quinquennat en 2000, complétée par la loi organique de 2001 sur la prééminence calendaire de l'élection présidentielle ont renforcé la logique présidentialisée des institutions. Les révisions relatives au droit de saisine du Conseil constitutionnel par soixante députés ou soixante sénateurs en 1974, à la session unique en 1995, au contrôle et au vote du budget social de la nation en 1996 ont renforcé la logique libérale et parlementaire des institutions.

La révision de 2008 vient répondre, pour partie, directement, aux effets de la révision constitutionnelle, précédente de 2000, celle du quinquennat²³⁵⁰. Celle-ci

²³⁴⁸ C'est bien l'idée exprimée par le général de Gaulle devant Alain Peyrefitte : « Nous avons un régime mi parlementaire, mi-présidentiel. Il est parlementaire puisque l'Assemblée peut renverser le gouvernement ; il est présidentiel puisque le Président est élu au suffrage universel pour sept ans et que le gouvernement procède de lui seul » : A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. 3, Paris, Éditions de Fallois, Fayard, 2000, p. 90.

²³⁴⁹ J. Hummel, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le réformisme constitutionnel – Sur une inclination française dans la compréhension du gouvernement parlementaire », *RFDC*, 2018, p. 724.

²³⁵⁰ « Réviser la Constitution visait aussi – voire avant tout – à en préserver l'esprit » (A. Levade, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *RFDC*, 2010, p. 235). Clairement, en effet, la révision de 2008, « résolument inscrit dans la continuité » (*ibid.*) des institutions de 1958, a été initiée par une partie des gaullistes selon la philosophie du Guépard de Lampedusa : *Il faut que tout change pour que rien ne change*. Après la réforme du quinquennat, le constat était de plus en plus partagé au sein des partis de gouvernement de la nécessité d'un rééquilibrage d'ampleur des institutions. Aussi, pour les défenseurs du modèle initial de la V^e République, autant conduire soi-même une révision d'importance des institutions, qui en respecte cependant les équilibres principaux, de manière à rendre très hypothétique une révision ultérieure. Il s'agissait, selon le président de la commission des Lois de l'assemblée nationale, rapporteur du texte, Jean-Luc Warsmann de « réviser sans bouleverser, moderniser sans nier, adapter sans détruire » (Rapport fait au nom de la commission des Lois

« clairement voulue pour permettre le rétablissement du présidentielisme majoritaire »²³⁵¹, prenait elle-même en compte l'évolution constitutionnelle liée à la répétition des cohabitations entre 1986 et 2002, qui semblait marquer autant d'étapes vers l'établissement d'un régime primo-ministériel. En 2000, Jacques Chirac avait imposé un « quinquennat sec », c'est-à-dire de limiter la réforme à fixer désormais à cinq ans la durée du mandat présidentiel. Ainsi que l'avait souhaité lui-même Georges Pompidou en 1973, la réforme du quinquennat est venue conforter la logique présidentieliste des institutions, amplifiée par la prééminence calendaire de l'élection présidentielle, puisqu'en 2002 et en 2007, le parti du président a obtenu à lui seul la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale.

La révision de 2008 s'inscrit, sans conteste, parmi les révisions inspirées par la culture constitutionnelle libérale²³⁵². Elle « s'est fondée, à de nombreux égards, sur les principes d'un libéralisme constitutionnel soucieux d'agencer les pouvoirs »²³⁵³. Selon son président, le rapport établi par le Comité Balladur « a pour ligne directrice la volonté non pas d'affaiblir le pouvoir exécutif mais de mieux le contrôler et de réaffirmer les droits du Parlement et des citoyens. C'est une idée d'équilibre qui l'inspire »²³⁵⁴. La recherche de ce « nouvel équilibre », la volonté d'« établir des contrepoids au pouvoir présidentiel » renvoient à une conception mécaniste des institutions chère à Montesquieu, à l'idée de « combiner », « tempérer » et « régler » le jeu entre les différents pouvoirs. En l'occurrence, pour ce qui concerne la rationalisation du parlementarisme, la logique de la révision (Section 1) n'a pas consisté à démanteler le dispositif établi en 1958 pour en revenir au parlementarisme classique, mais surtout à aménager ou de corriger les mécanismes en place, de

constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi n° 820 de modernisation des institutions de la V^e République, n° 892, p. 10). Le fait est que la gauche, majoritaire dans les assemblées entre 2012 et 2014, puis la majorité d'Emmanuel Macron n'ont voulu engager jusqu'à ce jour, au-delà des quelques projets de révision présentés, une révision profonde des institutions.

²³⁵¹ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, op. cit., p. 112.

²³⁵² La révision de 2008 ne donne pas de nouveau pouvoir au chef de l'État, en dehors de celle de pouvoir intervenir devant les parlementaires réunis en Congrès.

²³⁵³ J. Hummel, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le réformisme constitutionnel – Sur une inclination française dans la compréhension du gouvernement parlementaire », art. cité, p. 725.

²³⁵⁴ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par Édouard Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, Fayard, La Documentation française, 2008, p. 7.

« formuler dans des termes nouveaux [...] l'exigence de rationalisation »²³⁵⁵. Après une période incertaine, pendant laquelle la majorité sembla chercher à s'émanciper, notamment en s'appuyant sur une partie des nouvelles dispositions du Titre V de la Constitution révisée, la mise en œuvre de ces dernières confirma le réformisme substantiel mais prudent du constituant en 2008 (Section 2).

Section 1 – L'écriture de la refondation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme en 2008-2009

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a été la plus dense depuis 1958 – 39 articles ont été modifiés et 9 ajoutés dans la Constitution – et l'une des plus importantes. À l'instar des vingt-trois révisions précédentes, elle a été engagée par le pouvoir exécutif, plus particulièrement par le chef de l'État, pour décliner les engagements pris pendant la campagne présidentielle du printemps 2007²³⁵⁶. La nécessité de réviser la Constitution, notamment pour renforcer les prérogatives du Parlement, avait été une préoccupation largement partagée pendant la campagne²³⁵⁷. Les trois candidats arrivés en tête au premier tour de l'élection avaient présenté des propositions en ce sens se rejoignant peu ou prou. Quelques semaines après son élection, le président Nicolas Sarkozy a donc engagé une réforme constitutionnelle, en confiant à un comité présidé par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur la mission de réfléchir à la modernisation et au rééquilibrage des institutions de la V^e République, tout en préservant leurs grands équilibres²³⁵⁸. L'objectif de « rééquilibrer les pouvoirs du Parlement par rapport à ceux de l'exécutif »²³⁵⁹ était mis en exergue par le chef de l'État, accompagné d'un certain nombre de suggestions allant en ce sens.

²³⁵⁵ J. Hummel, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le réformisme constitutionnel – Sur une inclination française dans la compréhension du gouvernement parlementaire », art. cité, p. 730.

²³⁵⁶ N. Sarkozy, « Une démocratie irréprochable », *Le Monde*, 9 mars 2007.

²³⁵⁷ Voir A. Levade, « La démocratie en mutation ? Brève chronique d'une année électorale française », in *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, op. cit., p. 329-339. Voir aussi B. François, *La Constitution Sarkozy*, Paris, Odile Jacob, 2009, p. 18-23.

²³⁵⁸ Voir la Lettre de mission du président de la République au Comité, reproduite dans Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par Édouard Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, op. cit., 2008, p. 206 et s.

²³⁵⁹ *Ibid.*, p. 209.

La composition du Comité Balladur présentait quelques particularités par rapport aux autres comités de réflexion institués par le passé, le Comité Vedel en 1992 et la Commission Avril en 2002 en particulier. Indéniablement, en choisissant les membres du Comité, Nicolas Sarkozy et Edouard Balladur ont privilégié une véritable « expertise »²³⁶⁰ de la pratique constitutionnelle et, notamment, des mécanismes relatifs aux rapports entre le pouvoir exécutif et le Parlement²³⁶¹. « Quatre de ses membres ont été membres du Gouvernement, dont un ancien Premier ministre, et cinq des élus politiques »²³⁶². Dans le même temps, parmi les autres membres du Comité, « sur les huit professeurs agrégés de droit public, moitié d'entre eux » avaient eu des responsabilités électives ou en cabinet ministériel. « Aucun des six professeurs nommés en 1992 n'avait exercé de telles responsabilités et un seul sur les six en 2002 »²³⁶³. Enfin, il faut relever la faible représentation des juridictions suprêmes. Le Conseil d'Etat n'y est qu'indirectement représenté²³⁶⁴. Il faut donc insister sur « la dimension fortement méthodologique des propositions (du rapport Comité Balladur). En technicien du parlementarisme, le Comité [...] s'est attaché à agir sur les rouages, sur la mécanique de la discussion et du contrôle parlementaire »²³⁶⁵.

Parmi les soixante-dix-sept propositions présentées, quarante-quatre étaient directement consacrées au Parlement et nombre d'entre elles visaient, comme l'introduction du rapport du Comité le souligne, à « desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé »²³⁶⁶. Très clairement, aux yeux du Comité, « le parlementarisme rationalisé dont la Constitution du 4 octobre 1958 porte la marque, fut sans doute utile, voire indispensable en son temps. Mais, face à un pouvoir exécutif

²³⁶⁰ X. Magnon, « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle », *RFDC*, n° hors-série, 2008, p. 39.

²³⁶¹ Analogie avec la composition du Comité interministériel et le rôle majeur joué par les ministres d'État, en particulier les anciens présidents du Conseil, dans l'écriture du Titre V de la Constitution.

²³⁶² X. Magnon, « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle », art. cité, p. 43. Comparant avec la composition des comités Vedel et Avril, il relève : « Il n'y avait qu'un membre du Gouvernement en 2002, deux en 1992 et un élu politique seulement en 2002 et 1992. Globalement enfin, seuls 31 % des membres de la commission n'ont exercé aucune responsabilité politique, alors qu'ils étaient 83 % dans la commission Avril et 87 % dans le Comité Vedel ».

²³⁶³ *Ibid.*, p. 43.

²³⁶⁴ Par Édouard Balladur et par Olivier Schrameck, ancien Directeur de cabinet de Lionel Jospin à Matignon. En 1992, le Vice-président du Conseil d'État siégeait au sein du Comité Vedel et, en 2002, son vice-président honoraire au sein de la Commission Avril en 2002.

²³⁶⁵ D. Ribes, « Le Comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *RFDC*, n° hors-série, 2008, p. 117-118.

²³⁶⁶ Rapport du Comité Balladur *Une V^e République plus démocratique*, op. cit., p. 22.

qui, en raison notamment du fait majoritaire, a gagné en cohérence et en capacité d'action, il n'est que temps de faire en sorte que l'institution parlementaire remplisse mieux le rôle qui lui incombe dans toute démocratie moderne : voter les lois et contrôler le gouvernement »²³⁶⁷. Reprises pour beaucoup d'entre elles dans le projet de révision présenté par le gouvernement Fillon au nom du président de la République, ces différentes propositions ont été encore enrichies par les débats parlementaires.

Les conditions de la discussion de la révision au Parlement ont pu faire songer, parfois, à une sorte de mini-constituante. La technicité de la révision en cause, malgré sa densité puisqu'un tiers au moins des articles de la Constitution étaient concernés, et l'impopularité croissante du président de la République rendaient improbable la convocation d'un référendum. C'est donc la voie du Congrès du Parlement qui a été choisie très tôt.

Largement majoritaire à l'Assemblée nationale et au Sénat, la droite et le centre ne disposaient pas de la majorité requise des trois-cinquièmes au Congrès du Parlement. Il s'en fallait d'une quinzaine de voix au moins, sans préjuger des défaillances individuelles dans la majorité. Dans les assemblées et en prévision du Congrès, le gouvernement allait donc, devoir tout à la fois, chercher à attirer des soutiens venant de la gauche, accepter certains aménagements proposés par ses alliés centristes et, parallèlement, ne pas perdre de voix de parlementaires gaullistes orthodoxes trouvant que la révision allait trop loin. Là où, en 1958, l'écriture du texte constitutionnel n'avait pas vraiment dépendu de l'arithmétique parlementaire et des compromis nécessaires à passer. En définitive, le 21 juillet 2008, au Congrès de Versailles, le projet de révision a tout juste atteint le seuil de la majorité qualifiée requise des trois cinquièmes des suffrages exprimés, grâce aux voix des parlementaires radicaux de gauche, ayant choisi de juger le projet de loi constitutionnelle au regard de son contenu et non de considérations partisans²³⁶⁸.

Le *pilotage* de la réforme par le pouvoir exécutif a pu différer des révisions précédentes. La réforme a directement été impulsée par le chef de l'État, sur les conseils

²³⁶⁷ *Ibid.*, p. 67.

²³⁶⁸ La nécessité de s'attirer leur soutien a, néanmoins, conduit le gouvernement à accepter d'introduire dans la Constitution un article 51-2 sur les commissions d'enquête dans les assemblées parlementaires et la majorité à prendre l'engagement de réduire de 20 à 15 le seuil des effectifs nécessaires pour créer un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale.

notamment d'Edouard Balladur. Néanmoins, à certains moments de la préparation de cette dernière, le chef d'État a paru s'en désintéresser. Mais, à d'autres, et notamment sur l'intervention d'Edouard Balladur, Nicolas Sarkozy a pesé de tout son poids pour faire avancer et aboutir la réforme. Le Premier ministre, François Fillon, parlementaire expérimenté, ancien président de la commission de la Défense entre 1986 et 1988, chargé de conduire la réforme au Parlement, n'était sans doute pas le plus allant quant à une révision dont il percevait bien qu'elle allait le priver de prérogatives importantes. Contrairement à la pratique des révisions constitutionnelles, la Garde des Sceaux, Rachida Dati, a été peu présente au cours des débats parlementaires. C'est le ministre des Relations avec le Parlement, Roger Karoutchi qui a siégé au banc du gouvernement pour la discussion de toutes les dispositions concernant le Parlement. Le président de la République et le Premier ministre ont d'ailleurs souhaité qu'il contresigne la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008.

La refondation de la rationalisation gouvernementale était clairement l'un des objectifs de la réforme (§1), marqué aussi bien dans la Lettre de mission du président de la République au Comité Balladur que dans le rapport rendu par ce dernier. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donc, ainsi, procédé à un véritable « assouplissement »²³⁶⁹ des dispositifs de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme institués en 1958. Pour autant, cet assouplissement apparaît comme relativement tempéré, parce qu'un certain nombre de garanties ont été maintenues au bénéfice du gouvernement tandis que les instruments de la rationalisation ont été, pour partie, transférés en pratique à la majorité gouvernementale (§2).

§ 1 – La réécriture du Titre V de la Constitution, enjeu majeur de la révision constitutionnelle

Reprenant l'architecture du rapport du Comité Balladur, le projet de révision déposé le 23 avril 2008 sur le Bureau de l'Assemblée nationale s'articulait « autour de trois orientations : un pouvoir exécutif mieux contrôlé ; un Parlement profondément

²³⁶⁹ O. Dord, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, 2009, p. 100.

renforcé et des droits nouveaux pour les citoyens »²³⁷⁰. Sur la deuxième de ces orientations, la réforme présentée par l'Exécutif visait aussi bien à aménager des dispositions constitutionnelles existantes qu'à donner de nouvelles prérogatives au Parlement, en particulier dans le domaine de l'évaluation et du contrôle.

Renforcer le Parlement imposait aux yeux du Comité Balladur, comme du président de la République, Nicolas Sarkozy et du gouvernement, de modifier en profondeur le Titre V de la Constitution de 1958, Sur ses dix-huit articles initiaux²³⁷¹ adoptés en 1958, pas moins de douze d'entre eux ont été révisés en 2008 et cinq nouveaux articles ont été introduits dans ce Titre V. La révision a porté, en particulier, sur ses articles 41 sur les irrecevabilités règlementaires, 42 sur les textes mis en discussion en séance publique, 43 sur les commissions permanentes, 44 sur l'exercice du droit d'amendement, 45 sur le recours à la procédure d'urgence, 48 sur la fixation de l'ordre du jour, 49 sur l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur l'adoption d'un texte. Au-delà de la réécriture des dispositions existantes, le projet proposait aussi de donner au Parlement des prérogatives nouvelles sur le contrôle des nominations effectuées par le pouvoir exécutif²³⁷², la possibilité d'adopter des résolutions, mais, également, de prévoir l'information et l'autorisation du Parlement sur l'engagement des forces françaises à l'étranger, de fixer des conditions d'élaboration et de dépôt des projets de loi sur le bureau des assemblées ou d'instituer un statut et des droits des groupes d'opposition notamment.

S'étalant entre mai et juillet 2008, les débats parlementaires sur le projet de révision ont été longs et approfondis, au moins en première lecture. Sur la révision du Titre V et des dispositions de la rationalisation du parlementarisme, ces débats portèrent, souvent, moins sur le principe des modifications proposées par le pouvoir exécutif que sur les modalités elles-mêmes de leur mise en œuvre (A). L'opposition socialiste contestait assez peu, les modifications envisagées au Titre V²³⁷³, d'autant

²³⁷⁰ Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, n° 820, enregistré à l'Assemblée nationale le 23 avril 2008.

²³⁷¹ Déjà complétés par les articles 47-1 en 1996 et 37-1 en 2003.

²³⁷² En révisant l'article 13 du Titre II de la Constitution de 1958.

²³⁷³ En réalité, le Parti socialiste adhérait sur leur principe au moins à beaucoup des dispositions du projet de révision lui-même, sauf celle prévoyant que le président de la République puisse, désormais, s'adresser directement aux parlementaires. Il réclamait surtout des réformes sur le mode d'élection des députés et des sénateurs, sur l'expression du pluralisme dans les médias et sur le droit de vote des

qu'elle en avait, elle-même, proposé une partie au cours des années précédentes²³⁷⁴. En revanche, les Chambres, en particulier l'Assemblée nationale, furent davantage portées à faire pression sur le pouvoir exécutif pour inclure dans la révision des dispositions destinées à améliorer la qualité du travail législatif (B).

A – La discussion parlementaire sur les dispositions proposées par le projet de révision

Ayant fait l'objet de débats et de propositions de réforme depuis longtemps, beaucoup des dispositions du projet de révision portant directement sur le Titre V de la Constitution, sur les modalités de la fixation de l'ordre du jour des assemblées, sur la procédure législative et sur le contrôle parlementaire, étaient relativement consensuelles dans leur principe lui-même et les assemblées s'attachèrent surtout à préciser les contours des modifications envisagées.

En partageant avec les assemblées la maîtrise effective de l'ordre du jour²³⁷⁵, le projet de révision revenait, pour partie, sur une des prérogatives majeures de la rationalisation ministérielle inscrite par le texte de 1958 et confortée par la pratique. Réclamée depuis longtemps, évoquée par le président de la République dans son discours d'Épinal et sa Lettre de mission au Comité, inscrite dans les propositions 19 à 22 du Comité Balladur, la réforme des modalités de la fixation de l'ordre du jour apparaissait nécessaire à beaucoup de parlementaires de la majorité comme de l'opposition. Au cours des débats parlementaires, l'Assemblée nationale réclama et obtint que la part de l'ordre du jour réservée à l'évaluation et au contrôle soit mieux distinguée. Peu convaincue que les initiatives parlementaires suffiraient à remplir la part de l'ordre du jour réservée aux assemblées, la majorité sénatoriale suggéra de fixer

étrangers. Le contenu même du projet de révision était peu contesté, au point que plusieurs députés socialistes publièrent une tribune appelant leurs collègues à voter la révision : « Dix-sept députés socialistes jugent la réforme des institutions prometteuse et se disent prêts à la voter », *Le Monde*, 22 mai 2008.

²³⁷⁴ Voir notamment la proposition de loi constitutionnelle n° 386 « *tendant à réviser la Constitution du 4 octobre 1958, afin de rééquilibrer les institutions en renforçant les pouvoirs du Parlement* » déposée par Jean-Pierre Bel et le groupe socialiste au Sénat, le 12 juillet 2007.

²³⁷⁵ Aux termes de l'article 48 révisé de la Constitution, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée, deux semaines sur quatre étant réservées par priorité à l'ordre du jour retenu par le gouvernement, une semaine de séances à l'évaluation et au contrôle, un jour de séances par mois à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition ou les groupes minoritaires.

une clé de répartition réservant deux semaines sur trois aux initiatives gouvernementales²³⁷⁶, sans être suivie par l'Assemblée nationale. Mais, en définitive, la réforme de la fixation de l'ordre du jour des assemblées, entraînant au passage la constitutionnalisation de leurs conférences des présidents, fut acquise, dans son principe, sans véritable contestation.

La révision du 23 juillet 2008 a réformé profondément la procédure législative (1) et a nettement rationalisé les modalités du contrôle parlementaire pouvant être sanctionné par un vote (2).

1 – La réforme de la procédure législative

La procédure législative a été profondément remaniée par la révision du 23 juillet 2008. Dès le projet de révision initial, le pouvoir exécutif avait accepté le principe de la modification de plusieurs dispositions constitutionnelles, avantageuses pour lui, dans la procédure législative : le monopole de la mise en œuvre des irrecevabilités législatives, la discussion en séance du projet de loi déposé sur le bureau des assemblées, le plafonnement strict du nombre de commissions permanentes dans chaque assemblée, le recours inconditionné à la procédure d'urgence, l'absence de limitation de l'usage de l'article 49, alinéa 3.

D'abord, comme l'avait préconisé le Comité Balladur dans sa proposition 30, reprise dans tous les avant-projets gouvernementaux, les présidents des assemblées pourraient, désormais, opposer l'irrecevabilité, inscrite à l'article 41 de la Constitution, à une proposition de loi ou un amendement ne relevant pas du domaine de la loi ou contraire à une délégation législative. Soucieuse, depuis longtemps²³⁷⁷, de mieux faire

²³⁷⁶ Considérant que « les assemblées ne paraissent pas en mesure, du moins à terme rapproché, de nourrir l'ordre du jour de deux semaines sur quatre, sauf à reprendre de manière systématique sous les la forme de propositions de loi les initiatives gouvernementales » : J-J. Hiest, rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République, n° 387, déposé le 11 juin 2008, p. 11.

²³⁷⁷ Voir *supra*, les positions défendues à plusieurs reprises par Pierre Mazeaud et les propositions du président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré en 2006. Partageant leurs convictions, le rapporteur du projet de révision, le président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, Jean-Luc Warsmann, s'est particulièrement investi pour faire adopter cette disposition. Voir Rapport Warsmann, n° 892, p. 277 et s.

respecter la délimitation fixée par les articles 34 et 37 de la Constitution, pour améliorer ainsi la qualité de loi et lutter contre l'inflation législative, l'Assemblée nationale avait particulièrement appuyé l'adoption de cette disposition²³⁷⁸. En apparence, le pouvoir exécutif semblait renoncer, à peu de frais, au monopole d'une prérogative peu utilisée en pratique depuis plusieurs décennies. Toutefois, dans les débats, le rapporteur, Jean-Luc Warsmann, n'avait pas manqué de souligner en séance qu'à l'avenir, les présidents d'assemblées pourraient aussi faire jouer l'irrecevabilité en cause contre les amendements gouvernementaux²³⁷⁹.

La réforme de l'article 42 de la Constitution constituait une des remises en cause de la rationalisation ministérielle du parlementarisme les plus importantes portées par la révision du 23 juillet 2008, en disposant que le débat en séance publique s'engagerait désormais sur le texte adopté par la commission et non plus sur le projet déposé par le gouvernement. Cette réforme inversait la charge de la preuve dans la discussion en séance des amendements adoptés par la commission. Ce ne serait plus aux députés de convaincre l'hémicycle de la pertinence des amendements de la commission, mais au gouvernement de justifier de la nécessité d'en revenir à son texte initial. Symbole le plus marquant du rééquilibrage réclamé entre le gouvernement et les assemblées, cette disposition figurait à la proposition 37 du Comité Balladur²³⁸⁰ et dans tous les avant-projets du gouvernement. Malgré les fortes réticences exprimées par le Conseil d'État²³⁸¹, le gouvernement, convaincu de pouvoir s'appuyer sur le fait majoritaire et

²³⁷⁸ En particulier contre le Sénat qui n'en voyait pas l'intérêt et l'avait supprimé lors de l'examen du projet de révision en 1^{re} lecture.

²³⁷⁹ J.-L. Warsmann : « Le président de chaque assemblée pourra utiliser ce nouveau pouvoir contre les amendements du Gouvernement lui-même, alors qu'il n'existe actuellement aucun garde-fou de ce type contre une initiative d'amendement malheureuse de la part du Gouvernement – certes un tel garde-fou n'est pas utile aujourd'hui, mais qu'en sera-t-il demain ? » – Séance du 28 mai 2008.

²³⁸⁰ Le président de la République ne l'avait pas évoqué dans son discours d'Épinal et dans sa Lettre de mission au Comité Balladur, mais le Premier ministre, François Fillon, en avait défendu le principe dans un ouvrage paru peu avant l'élection présidentielle : F. Fillon, *La France peut supporter la vérité*, Paris, Albin Michel, 2006, p. 170

²³⁸¹ Dans son avis du 17 avril 2008, « le Conseil d'État, saisi d'un projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République, lui a donné un avis favorable sous réserve des disjonctions et des modifications qui suivent :

« 4° Le Conseil d'État a disjoint la disposition remettant en cause la règle, figurant à l'article 42 de la Constitution, selon laquelle la première lecture d'un projet de loi devant la première assemblée saisie a lieu sur la base du texte du Gouvernement. Il lui est apparu en effet que cette règle instituée en 1958 pour renforcer l'efficacité de l'action globale des pouvoirs publics, conservait toute sa pertinence pour mettre le Gouvernement à même de déterminer et de conduire la politique de la Nation ».

moyennant quelques garanties procédurales²³⁸², a porté et défendu, sans hésitation, le principe de cette réforme. Le pouvoir exécutif redonnait ainsi au Parlement une prérogative majeure, tout en espérant qu'elle favoriserait une répartition efficace des travaux législatifs entre la commission et la séance publique, réduisant la durée des débats dans l'hémicycle²³⁸³. En sus de cette modification, afin de garantir un travail approfondi des commissions permanentes sur les textes et pour améliorer la qualité des textes de loi, la révision de l'article 42 a aussi prévu, moyennant là aussi quelques garanties procédurales²³⁸⁴, l'instauration d'un délai de six semaines entre le dépôt d'un texte sur le bureau des assemblées et sa discussion en séance publique et de quatre semaines dans le cadre de la navette parlementaire.

Réclamée elle-aussi depuis longtemps, l'augmentation du nombre-plafond de commissions permanentes pouvant être créées par les assemblées, fixé à six par l'article 43 de la Constitution en 1958, a été acceptée par un pouvoir exécutif qui ne semblait plus craindre que ces commissions puissent s'ériger en véritables contre-ministères. Paradoxalement, alors que le Comité Balladur avait proposé de fixer ce nombre-plafond à dix, chiffre repris dans l'avant-projet gouvernemental du 18 décembre 2007, ce sont les présidents des assemblées²³⁸⁵ et les majorités des assemblées qui ont obtenu de limiter le relèvement du nombre-plafond fixé par la Constitution de six à huit²³⁸⁶. Au cours de la discussion parlementaire, les groupes d'opposition essayèrent, sans succès, d'en revenir au moins au nombre-plafond de dix proposé par le Comité Balladur. Dans le même temps, en première lecture du projet de révision, afin de mettre le droit en accord avec la pratique, le Sénat prit l'initiative de réécrire en profondeur l'article 43, pour donner une compétence de principe aux

²³⁸² Voir *infra*.

²³⁸³ Pendant la législature 2002-2007, le taux d'adoption en séance des amendements proposés par la commission atteignait 80 % en moyenne. Le pouvoir exécutif espérait en 2008 que désencombrer la séance publique d'une multitude d'amendements techniques ou secondaires adoptés directement en commission, réduirait la durée de l'examen des textes de loi, en particulier dans les semaines d'ordre du jour gouvernemental.

²³⁸⁴ Voir *infra*.

²³⁸⁵ Bernard Accoyer pour l'Assemblée nationale et Christian Poncelet pour le Sénat.

²³⁸⁶ Peu soucieuse de multiplier les commissions, machinerie lourde en termes de procédure et onéreuse en frais de fonctionnement, l'Assemblée nationale avait simplement prévu de dédoubler la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et de créer, pour sacrifier à l'esprit du Grenelle de l'Environnement, une commission de l'Écologie durable. Pour sa part, le Sénat a attendu décembre 2011 pour créer une septième commission en charge du Développement durable, fruit d'un accord au sein de la nouvelle majorité sénatoriale entre les socialistes et les verts.

commissions permanentes pour l'examen des textes de loi préalablement à la séance publique. Se concrétisait ainsi, dans la Constitution elle-même, l'échec rapide de la mise en œuvre sous la V^e République de la vieille idée portée par Tardieu, Blum ou Michel Debré de privilégier la voie de la commission spéciale pour l'examen préalable des textes.

Dans son rapport, le Comité Balladur n'avait pas manqué de pointer l'abus manifeste fait par les gouvernements successifs²³⁸⁷ du recours à la procédure de déclaration d'urgence inscrite à l'article 45 de la Constitution. En conséquence, dans sa proposition 24, il avait suggéré d'en conditionner la mise en œuvre à l'accord, au moins implicite, des deux assemblées désormais dotées de la compétence de pouvoir s'y opposer conjointement. Repris dans tous les avant-projets de loi, ce droit de veto donné aux conférences des présidents des deux Chambres pour s'opposer conjointement à l'urgence fut conservé dans le texte tout au long de sa discussion et voté par le Congrès le 21 juillet 2008. En soi, la règle adoptée semblait devoir être en pratique beaucoup moins contraignante pour le gouvernement que la limitation du recours à la déclaration à cinq usages par session ordinaire proposé par un amendement du groupe socialiste à l'Assemblée nationale rejeté en séance.

Utilisé à répétition pendant la neuvième législature, quand les gouvernements Rocard, Cresson ou Bérégovoy ne disposaient que d'une majorité relative, ou pour surmonter l'obstruction de l'opposition au cours des dixième et douzième législature, le dispositif de l'article 49, alinéa 3 était de plus en plus contesté par une partie de l'opinion comme des acteurs politiques et parlementaires. Pendant la phase de préparation du projet de réforme, le pouvoir exécutif lui-même avait semblé hésiter sur l'ampleur des modifications à apporter au dispositif de l'article 49, alinéa 3. Dans son discours d'Épinal²³⁸⁸, puis dans sa lettre au Premier ministre du 12 novembre 2007²³⁸⁹,

²³⁸⁷ Voir *supra*.

²³⁸⁸ Nicolas Sarkozy : « Je suis réservé quant à la suppression de l'article 49-3 qui permet au gouvernement de faire adopter un texte quand il n'y a pas de majorité pour voter la censure. Sa suppression, sans doute, modifierait profondément les équilibres de la Ve République. Mais je suis bien obligé de reconnaître que l'utilisation du 49-3 a toujours suscité des débats. Ces débats n'ont jamais été conduits à leur terme. Je veux que l'on aille jusqu'au bout de ce débat. Il ne faut pas avoir peur de discuter du 49-3 ».

²³⁸⁹ Lettre du président de la République au Premier ministre, le 12 novembre 2007 : « S'agissant de l'article 49, alinéa 3, dont la portée symbolique ne doit pas être sous-estimée, je suis d'avis que son utilisation doit être encadrée. Plusieurs solutions sont envisageables, celle du comité bien sûr, mais aussi, par exemple, une limitation du nombre de recours possible à cet article en une session ou une

le président de la République avait paru prêt à une limitation drastique des possibilités de recourir à ce dispositif. Si, pour sa part, Edouard Balladur semblait favorable à la suppression de l'article 49, alinéa 3, il avait fini par rallier la position de la majorité du Comité, préconisant dans sa proposition 23 la limitation de l'usage de l'article 49, alinéa 3 aux seuls projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Paradoxalement, en apparence, le président de l'Assemblée nationale²³⁹⁰ et les chefs de file de la majorité gouvernementale étaient les plus opposés à la suppression ou la limitation stricte de l'article 49, alinéa 3. Ils devaient donc obtenir du pouvoir exécutif que le projet de révision, puis le texte adopté par le Congrès, prévoient la possibilité d'utiliser l'article 49, alinéa 3 au moins sur un autre texte²³⁹¹ par session en sus des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale.

Davantage que les amendements de suppression de l'article 49, alinéa 3, qui furent tous repoussés, le dispositif le plus original proposé, lors de la discussion en 1^{re} lecture du projet de révision à l'Assemblée nationale, pour aménager l'application de l'article 49, alinéa 3 le fut par le groupe Nouveau Centre. Il prévoyait, dans l'hypothèse où le gouvernement engagerait sa responsabilité sur un autre texte que les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, qu'« un représentant d'un groupe parlementaire peut demander un scrutin public immédiat par lequel l'Assemblée nationale peut accepter ou refuser que cette procédure interrompe le débat avant que la responsabilité du Gouvernement soit engagée »²³⁹². L'objectif affiché par cet amendement du groupe centriste était de « permettre au débat d'aller à son terme avant que le Gouvernement engage sa responsabilité ». Il s'agissait de garantir l'exercice du droit d'amendement » et d'empêcher que l'article 49, alinéa 3 soit utilisé par le Gouvernement pour des textes de moindre importance, dans l'optique de refuser le

législature, ou encore une utilisation de l'article 49, alinéa 3 qui serait limitée aux périodes durant lesquelles le gouvernement ne dispose pas de majorité absolue au parlement. Je vous demande de soumettre cette question et ces différentes possibilités au débat.

²³⁹⁰ Cependant, Bernard Accoyer avait été président du groupe majoritaire entre 2004 et 2007, période durant laquelle le gouvernement avait dû recourir à l'article 49, alinéa 3 à deux reprises pour surmonter l'obstruction frontale de l'opposition. Voir *supra*.

²³⁹¹ L'avant-projet du 18 décembre 2007 avait même prévu que l'article 49, alinéa 3 puisse être mis en œuvre sur deux textes en plus du PLF et du PLFSS.

²³⁹² Amendement n° 478 proposé par François Sauvadet, Jean-Christophe Lagarde et le groupe Nouveau Centre.

débat avec les parlementaires, y compris de sa majorité »²³⁹³. Soixante années après, avec la même préoccupation de préserver les conditions de l'examen d'un texte de loi tout en permettant au gouvernement d'engager sa responsabilité sur son adoption, l'amendement Nouveau Centre renouait avec l'esprit du dispositif, ancêtre de l'article 49, alinéa 3, proposé dans le projet Gaillard par le Garde des Sceaux, Robert Lecourt²³⁹⁴. La brutalité du dispositif de l'article 49, alinéa 3, s'il était mis en œuvre avant le début ou au cours de la discussion du texte en cause, continuait à interpeller certains parlementaires. Cet amendement fut repoussé par le rapporteur et le groupe majoritaire qui ne firent adopter aux dispositions qu'un « amendement de précision » prévoyant que le texte sur lequel le gouvernement pourrait engager sa responsabilité pourrait être indifféremment sur un « projet ou une proposition de loi »²³⁹⁵.

Assez curieusement²³⁹⁶, à l'occasion de sa première lecture du texte, le Sénat adopta, à l'initiative du rapporteur du texte, le président de la commission des Lois, Jean-Jacques Hyest, un amendement²³⁹⁷ visait à imposer l'obligation au gouvernement de consulter la conférence des présidents de l'Assemblée nationale avant d'engager l'article 49, alinéa 3. Le rapporteur du Sénat justifiait cet amendement en considérant que la solution de fixer un nombre de textes par session sur lequel l'article 49, alinéa 3 pourrait être mise en œuvre n'était pas bonne, notamment si le gouvernement était obligé de l'engager dès le début de la session, et qu'il fallait encourager le « dialogue » entre le gouvernement et la conférence des présidents de l'Assemblée nationale en cas de difficulté sur la discussion d'un texte. En seconde lecture, l'Assemblée nationale supprima le dispositif adopté par le Sénat pour rétablir le principe de la mise en œuvre inconditionnée de l'article 49, alinéa 3 sur les projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et d'un autre texte par session.

²³⁹³ Exposé des motifs de l'amendement n° 478.

²³⁹⁴ Voir *supra*. Le projet Gaillard prévoyait que les textes sur lesquels le président du Conseil engagerait la question de confiance serait, cependant, mis en discussion, les votes étant réservés.

²³⁹⁵ Amendement n° 84, déposé par le rapporteur. Cet « amendement de précision », en admettant que le gouvernement puisse utiliser l'article 49, alinéa 3, prérogative majeure de la rationalisation ministérielle pour faire adopter un texte d'origine parlementaire, démontre, en réalité, combien le gouvernement et sa majorité forment désormais un bloc. Voir *infra*.

²³⁹⁶ Assez curieusement, parce qu'il est rare qu'une des deux assemblées prenne l'initiative de chercher à légiférer sur une disposition de procédure qui, comme l'article 49, alinéa 3 pour le Sénat, ne la concerne pas directement.

²³⁹⁷ Amendement Hyest n° 124.

C'est parce, depuis le début de la décennie 1980, l'obstruction avait reparu au Palais-Bourbon, que le gouvernement avait été contraint, à plusieurs reprises, d'utiliser l'article 49, alinéa 3 pour surmonter ces manœuvres. Envisager de limiter la possibilité de recourir à cet article imposait de répondre positivement à la proposition défendue par le président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer, devant le Comité Balladur²³⁹⁸, reprenant les réflexions conduites sous la législature précédente. Elles consistaient à prévoir une disposition dans la Constitution permettant aux règlements des assemblées de pouvoir fixer préalablement la durée des débats consacrés à l'examen d'un texte de loi. Le Comité reprit cette préconisation dans sa proposition 33 suggérant de « permettre à chaque assemblée de fixer, de manière concertée, une durée programmée des débats pour éviter l'obstruction ». L'idée en fut reprise dans le projet de révision à son article 18 visant à compléter l'alinéa 1^{er} de l'article 44 de la Constitution par les dispositions suivantes : « Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions et limites fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ». Malgré la tentative du Sénat²³⁹⁹ de faire supprimer la référence à une loi organique, avant qu'elle ne soit rétablie par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, le dispositif proposé initialement fut quasiment adopté en l'état²⁴⁰⁰.

2 – La rationalisation ministérielle appliquée au contrôle parlementaire sanctionné par un vote

²³⁹⁸ Voir B. Accoyer, « L'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle », in *Les 50 ans de la Constitution, 1958-2008*, D. Chagnollaud de Sabouret (dir.), *op. cit.*, p. 258-259. Ancien Secrétaire général de la présidence de l'Assemblée nationale, ancien membre du Conseil constitutionnel, Michel Ameller a joué un rôle important pour promouvoir ce dispositif, notamment en adressant au président de l'Assemblée le texte qu'il devait publier l'année suivante dans les *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel* : « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale », art. cité.

²³⁹⁹ Au cours de la séance publique du 23 juin 2008, le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, son président Jean-Jacques Hyst insista sur le fait que « La référence faite ici à la loi organique limite la compétence de principe que la Constitution reconnaît aux règlements des assemblées et contredit l'autonomie des assemblées pour fixer les modalités d'exercice du droit d'amendement. Aussi, nous proposons de supprimer cette référence ».

²⁴⁰⁰ Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article 44 révisé de la Constitution : « Les membres du Parlement et du Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique ».

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a également été marquée par un accroissement important des prérogatives du Parlement en matière d'évaluation et de contrôle. Là où l'Assemblée nationale ne disposait jusqu'alors, pour contrôler l'action du gouvernement et marquer sa désapprobation à l'égard de décisions prises par le pouvoir exécutif, que de la procédure de motion de censure, la révision a institué deux mécanismes spécifiques concernant les nominations décidées par le président de la République en conseil de ministres et l'engagement extérieur des forces françaises. Dans les deux cas, au-delà du principe du contrôle parlementaire sur ces décisions, le constituant a strictement codifié les modalités selon lesquelles les assemblées seraient appelées à se prononcer.

Évoqué dans la Lettre de mission du président de la République au Comité Balladur, inscrit à la proposition 8 dans le rapport rendu par ce dernier, l'établissement d'un contrôle parlementaire sur certaines nominations relevant du chef de l'État a figuré dans tous les avant-projets, puis dans le projet de révision. Si ses modalités ont été progressivement précisées au cours des débats dans les assemblées, son principe n'a jamais été contesté. Il devait revenir à l'Assemblée nationale, à travers un amendement présenté par le rapporteur à l'occasion de l'examen du texte en première lecture, de fixer les règles du nouveau dispositif destiné à permettre un contrôle des commissions permanentes concernées, sans transformer pour autant cette procédure en véritable mécanisme de co-désignation. Aussi, c'est le principe d'un droit de veto des assemblées sur les nominations envisagées qui a été retenu pour empêcher le président de la République de procéder à ces nominations « lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois-cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions », aux termes de l'article 13 révisé de la Constitution. Ce choix d'exiger une majorité qualifiée, allant au-delà de la majorité absolue des parlementaires, pour rejeter les nominations proposées pourrait produire les mêmes effets que les mécanismes perfectionnés adoptés par la Constitution de la IV^e République en son temps. À l'instar d'un président du Conseil désavoué par une majorité nette des députés, mais n'atteignant pas le seuil de la majorité constitutionnelle, amené dès lors à s'interroger sur son maintien au pouvoir, le président de la République ne pourrait-il pas être conduit à reconsidérer la nomination

d'une personnalité ayant fait l'objet d'un avis négatif des commissions concernées, sans que la majorité des trois cinquièmes ait été atteinte ?²⁴⁰¹

En ce qui concerne l'approbation du Parlement pour autoriser l'engagement des forces armées à l'étranger au-delà de quatre mois, désormais imposée par l'article 35 de la Constitution, le constituant s'en est tenu à en fixer le principe et à prévoir qu'en cas de désaccord entre les deux assemblées, le dernier mot reviendrait à l'Assemblée nationale.

B – L'apport direct et les interrogations des assemblées dans l'écriture de la révision

Dans leur très grande majorité, les dispositions révisées ou ajoutées dans le Titre V de la Constitution par la révision du 23 juillet 2008 figuraient dans le rapport du Comité Balladur, voire même dans le discours du président de la République à Épinal, le 12 juillet 2007, ou dans sa Lettre de mission au Comité. Pour beaucoup de ces dispositions, on l'a constaté, les assemblées en avaient accepté le principe dès la présentation et le début de la discussion du projet de loi constitutionnelle, quitte à amender les textes en discussion pour préciser les modalités d'application des nouveaux dispositifs mis en œuvre. Pour autant, sur la question de l'amélioration de la qualité de la loi, en débat depuis plusieurs années – les effets du recours accru aux ordonnances de l'article 38, les modalités de la préparation et de la présentation des projets de loi, les conditions de l'exercice du droit d'amendement – ce sont les assemblées, elles-mêmes, qui furent directement à l'initiative des nouvelles dispositions constitutionnelles adoptées en la matière (1). Dans le même temps, sur un point important de la réforme engagée, toutefois, un point concernant directement les rapports entre le gouvernement et les assemblées, à savoir la possibilité redonnée à ces dernières de pouvoir adopter des résolutions, les deux Chambres, en particulier

²⁴⁰¹ Après plus de dix années de pratiques des dispositions révisées de l'article 13, la question ne s'est jamais posée. Aucune nomination proposée par le chef de l'État n'a d'ailleurs été écartée par les assemblées, d'abord à cause du fait majoritaire à l'Assemblée nationale mais aussi parce ce type de dispositif vise à dissuader le pouvoir exécutif à défendre des propositions de nominations manifestement inadéquates pour des raisons de compétence ou d'impartialité. Cependant, rien n'empêche que l'hypothèse que nous soulevons se présente un jour concrètement.

l'Assemblée nationale furent, paradoxalement, longtemps réticentes à accepter le rétablissement de cet instrument traditionnel du parlementarisme français (2).

1 – La volonté des assemblées d'améliorer la qualité de la loi

Depuis une vingtaine d'années, à l'Assemblée nationale, plusieurs éminents parlementaires s'étaient inquiétés de la remise en cause de la qualité de la loi²⁴⁰². Aussi, c'est tout particulièrement aux moyens d'y porter remède que devait se concentrer l'apport substantiel des assemblées à l'écriture de la révision constitutionnelle et, en particulier, aux modifications apportées aux articles 38, 39 et 45 de la Constitution.

À l'initiative de Jean-Luc Warsmann, rapporteur du projet de révision, l'Assemblée nationale profita de la discussion du texte en première lecture pour essayer d'encadrer les effets de la transformation des ordonnances de l'article 38 en instrument courant de législation²⁴⁰³ depuis les débuts de la décennie 2000, et, en particulier, afin de garantir un véritable examen par le Parlement des nouvelles dispositions adoptées par voie d'ordonnance. Aux termes des dispositions de l'amendement Warsmann²⁴⁰⁴, définitivement adoptées par le Congrès le 21 juillet 2008, les ordonnances ne pourraient désormais être ratifiées que de manière expresse, « amélioration du régime des ordonnances propre à favoriser tant la revalorisation du Parlement que la sécurité juridique »²⁴⁰⁵.

Figurant à la proposition 25 présentée par le Comité Balladur, l'idée d'« imposer des études d'impact préalables au dépôt des projets de loi, avec une procédure spéciale de contrôle par le Conseil constitutionnel », n'avait pas été reprise dans le projet de loi constitutionnelle. Attaché à améliorer la qualité du travail législatif et à lutter contre l'inflation et l'instabilité législatives, Jean-Luc Warsmann reprit la proposition du Comité Balladur pour l'inscrire à l'article 39 de la Constitution, en rappelant que le Conseil d'État s'était « prononcé, en 2006 pour la mise en place d'un

²⁴⁰² Voir notamment, *supra*, les interventions et les propositions sur cette question de Pierre Mazeaud, Jean-Louis Debré et Jean-Luc Warsmann.

²⁴⁰³ Voir *supra*.

²⁴⁰⁴ Amendement n° 588.

²⁴⁰⁵ P. de Montalivet, « La ratification des ordonnances (l'article 38 de la Constitution) », in « Une nouvelle Constitution ? (Commentaire article par article du texte de la loi du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République) », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 61.

mécanisme d'évaluation *ex ante* des projets de loi de telle sorte que le Parlement puisse être en capacité de se prononcer sur la nécessité de légiférer et notamment sur les impacts de toutes natures que pourrait entraîner l'entrée en vigueur d'un dispositif législatif nouveau »²⁴⁰⁶. Désormais, les projets de loi devraient être élaborés dans des conditions fixées par une loi organique. Afin de garantir la portée réelle de ce dispositif, le groupe UMP fit également adopter un sous-amendement²⁴⁰⁷ permettant aux conférences des présidents des assemblées de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi, si elles estimaient que les règles fixées par la loi organique avaient été méconnues. Le dispositif adopté par les deux assemblées en première lecture ne prévoyait pas de mécanisme d'arbitrage en cas de désaccord persistant entre la conférence des présidents de la première assemblée saisie et le gouvernement sur la qualité de l'étude d'impact. À l'occasion de la deuxième lecture du projet, l'Assemblée nationale compléta²⁴⁰⁸ le dispositif en cause pour prévoir, à l'instar de la procédure existant pour les irrecevabilités législatives, qu'en cas de désaccord, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre pourrait saisir le Conseil constitutionnel appelé à statuer dans les huit jours.

Afin d'améliorer la qualité du travail législatif, résultant des initiatives parlementaires²⁴⁰⁹, le Comité Balladur avait suggéré dans sa proposition 28, de « soumettre pour avis des propositions de loi au Conseil d'État ». Cette proposition fut reprise dans les avant-projets de loi²⁴¹⁰, puis dans le projet de révision à son article 14, aux termes duquel figureraient désormais à l'article 39 de la Constitution les dispositions suivantes : « Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée ». Cette disposition fut supprimée par le Sénat

²⁴⁰⁶ Amendement n° 66 rectifié présenté par Jean-Luc Warsmann.

²⁴⁰⁷ Sous-amendement n° 589 rectifié, présenté par Jean-Luc Warsmann et Jean-François Copé.

²⁴⁰⁸ Amendement n° 13 de Jean-Luc Warsmann, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture du projet de révision.

²⁴⁰⁹ Auxquelles la réforme des modalités de la fixation de l'ordre du jour des assemblées devait permettre d'accorder plus de place.

²⁴¹⁰ Le dernier avant-projet de loi du 10 mars 2008 prévoyait que : « Les propositions de loi peuvent, dans les conditions prévues par une loi organique, être soumises pour avis au Conseil d'État par le président de l'Assemblée intéressée avant leur examen en commission ». La référence à une loi organique a été supprimée dans le projet de révision déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale.

en première lecture²⁴¹¹, mais, par suite, réintroduite²⁴¹² dans le texte par l'Assemblée nationale²⁴¹³ et définitivement adoptée par le Congrès le 21 juillet 2008.

Toujours pour améliorer la qualité de la loi et garantir « la liberté d'initiative du législateur », le rapporteur du projet de révision, Jean-Luc Warsmann fit adopter en première lecture par l'Assemblée une disposition maintenue par la suite dans la révision constitutionnelle et inscrite dans l'article 45 de la Constitution, aux termes de laquelle : « sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ». Il s'agissait selon l'exposé des motifs de l'amendement de concilier « la logique de l'« entonnoir » avec la possibilité pour une assemblée ou le Gouvernement, en première lecture, de modifier ou compléter le projet déposé ou transmis par tout amendement qu'il paraît opportun d'apporter au débat, sous peine de par trop encadrer a priori la liberté d'initiative du législateur. Le lien avec le texte, sans pour autant être absent, doit pouvoir être moins strictement limité que celui admis actuellement par la jurisprudence constitutionnelle »²⁴¹⁴.

Enfin, afin de renforcer les prérogatives du Parlement dans la maîtrise du déroulement de la procédure législative, l'Assemblée nationale fit inscrire à l'article 45 de la Constitution, à travers un amendement du rapporteur, la possibilité pour les présidents des assemblées d'obtenir, par une démarche conjointe, la convocation d'une commission mixte paritaire en cas de désaccord entre les deux Chambres sur une proposition de loi.

2 – Les réticences de l'Assemblée nationale sur le rétablissement des résolutions parlementaires

²⁴¹¹ En séance, le 23 juin 2008, l'ancien Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, marqua son hostilité à ce que le Parlement « dispose du même conseil que le gouvernement » d'autant qu'à son sens, « la qualité de la production législative du Sénat [était] telle que le passage par le Conseil d'État ne constitu[ait] pas une voie impérative ».

²⁴¹² Complétée par le vote d'un amendement n° 300 du groupe socialiste, prévoyait que l'auteur d'une proposition de loi pourrait s'opposer à son envoi pour avis au Conseil d'État.

²⁴¹³ Au motif, selon l'amendement n° 14 du rapporteur qu'il n'était « pas utile de priver les assemblées de la faculté de recourir à l'expertise juridique du Conseil d'État sur les propositions de loi ».

²⁴¹⁴ Amendement n° 71 de Jean-Luc Warsmann.

Dès le lancement de la réforme constitutionnelle, le pouvoir exécutif s'était révélé favorable au rétablissement de la pratique des résolutions parlementaires²⁴¹⁵, dont la Lettre de mission du président de la République au Comité Balladur soulignait même qu'elles pourraient « influencer le travail gouvernemental »²⁴¹⁶. Le Comité Balladur, dans sa proposition 48 suggérait que ces résolutions puissent intervenir dans tous les domaines (politique intérieure, extérieure et européenne²⁴¹⁷. Paradoxalement, les deux Chambres freinèrent, autant que possible, cette volonté du pouvoir exécutif de rétablir cet outil traditionnel des assemblées françaises.

Dès l'avant-projet du 18 décembre 2007 et jusqu'au projet de loi constitutionnel déposé le 23 avril 2008 sur le bureau de l'Assemblée nationale, le gouvernement choisit d'y faire figurer le rétablissement des résolutions²⁴¹⁸. D'abord officieusement, les parlementaires de la majorité firent connaître leurs réticences. À plusieurs reprises, le président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer saisit directement le Premier ministre de remarques et de propositions sur le rétablissement envisagé des résolutions parlementaires. Préoccupé que ces résolutions ne constituent un moyen de contourner les dispositions constitutionnelles de l'article 40 et de l'article 49, alinéa 2, il proposa d'abord de les soumettre à plusieurs des règles de la rationalisation du parlementarisme : l'exigence d'une majorité qualifiée pour leur adoption, l'application des règles sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires, la limitation du nombre de propositions de résolution que les députés pourraient signer au cours d'une même session. Il suggéra ensuite d'essayer de limiter le champ de ces résolutions, en écartant les questions relevant de la politique intérieure. Les réticences de la majorité parlementaire s'exprimèrent, ensuite, très officiellement à travers le vote d'un amendement de suppression par l'Assemblée nationale en première lecture de l'article du projet de révision rétablissant les résolutions parlementaires. Cet amendement émanait du président de la commission des Lois lui-même, Jean-Luc Warsmann, qui

²⁴¹⁵ Au-delà de la révision constitutionnelle de 1992 ayant donné le pouvoir aux assemblées d'adopter des résolutions en matière européenne.

²⁴¹⁶ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par Édouard Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, op. cit., p. 209.

²⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 225.

²⁴¹⁸ Sous la forme des dispositions suivantes : « Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par leurs règlements ».

dans son rapport sur le projet de révision avait pointé, notamment, « les dangers inhérents »²⁴¹⁹ au rétablissement des résolutions, au premier rang desquelles « le risque d'instabilité gouvernementale que pouvait comporter le vote de telles résolutions »²⁴²⁰.

Le dispositif des résolutions parlementaires fut rétabli à l'occasion de la discussion du projet de révision au Sénat, mais sous une forme prenant précisément en compte des critiques de l'Assemblée : « Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par une loi organique²⁴²¹. Sont irrecevables les propositions de résolution mettant en cause, directement ou indirectement, la responsabilité du gouvernement ». Afin d'emporter l'accord de la majorité à l'Assemblée nationale, le gouvernement déposa lui-même un amendement destiné à encadrer encore plus strictement ce droit de résolution, un amendement aux termes duquel : « 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 ». Afin d'asseoir cette proposition de compromis, l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental faisait directement référence à « la disposition qui avait été envisagée par le règlement de l'Assemblée nationale en 1959²⁴²² et que le Conseil constitutionnel avait annulée *in fine* »²⁴²³ et précisait qu'« en cas de divergence d'appréciation entre le Gouvernement et les auteurs de la résolution sur le risque de mise en cause de la responsabilité du Gouvernement, la difficulté pourra être réglée de manière politique par le dépôt d'une motion de censure dans les formes prévues par l'article 49 de la Constitution, comme le prévoyaient les dispositions censurées du règlement de 1959 ».

²⁴¹⁹ Rapport Warsmann, p. 248.

²⁴²⁰ *Ibid.*, p. 249. Dans son rapport, Jean-Luc Warsmann rappelle que le député socialiste « Arnaud Montebourg avait indiqué lors de l'examen en commission du projet de loi que le vote d'une résolution aurait pu permettre au Parlement, il y a quelques années, d'obtenir la démission de M. Claude Allègre, alors ministre de l'Éducation nationale » *ibid.* Plus de cent vingt années après Jaurès, *voir supra*, le député de Saône-et-Loire renouait, indirectement, avec la vieille idée des gauches avancées sous la III^e République selon laquelle prévoir un mécanisme de mise en cause de la responsabilité individuelle des ministres permettrait d'éviter de mettre en cause la responsabilité de l'ensemble du gouvernement pour une question relevant d'un domaine ministériel particulier. Cette négation du principe de la solidarité ministérielle reposait alors sur une représentation affirmée des ministres conçus comme de simples délégataires de l'Assemblée.

²⁴²¹ Le recours à la loi organique devant permettre en l'espèce d'harmoniser les règles en vigueur à l'Assemblée nationale et au Sénat.

²⁴²² Et censuré par le Conseil constitutionnel dans sa décision des 17-18 et 24 juin 1959, *voire supra*. Cette fois, la décision prise par le pouvoir constituant s'imposait au Conseil.

²⁴²³ Amendement n° 306 déposé par le Gouvernement.

Habilement, le Gouvernement invoquait, ainsi, les mânes de Michel Debré pour tenter de convaincre sa majorité réticente de 2008 que le compromis accepté en son temps par le rédacteur de la Constitution de 1958 garantissait qu'on n'en reviendrait pas aux dérapages de la IV^e République. « La rédaction finalement adoptée est d'ailleurs en net retrait par rapport à l'intention originelle de Nicolas Sarkozy, qui envisageait dans sa lettre de mission à Edouard Balladur de « permettre au gouvernement d'adopter des résolutions susceptibles d'influencer le travail gouvernemental ». »²⁴²⁴

Les hésitations de la majorité à l'Assemblée nationale sur le rétablissement des résolutions parlementaire avaient favorisé, par ailleurs, l'adoption d'un article 50-1 nouveau dans la Constitution, proposé par le rapporteur, un amendement aux termes duquel : « Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité ». Dans l'exposé des motifs de son amendement, Jean-Luc Warsmann indiquait clairement qu'il s'agissait de pallier l'absence de dispositif permettant « au Parlement de « dire son opinion, sans que cela doive se traduire par une norme législative ou par une mise en cause du Gouvernement »²⁴²⁵ tout en évitant le « risque de dérives inutiles pour la crédibilité du Parlement » qu'entraînerait le rétablissement des résolutions parlementaires.

§ 2 – Les nouveaux équilibres entre rationalisations ministérielle, majoritaire et délibérative

Pour l'essentiel, le questionnement autour de la rationalisation du parlementarisme, dans le débat de 2007-2008 sur la réforme des institutions, a porté bien davantage sur les aménagements à apporter aux dispositifs existants que sur une remise en cause de ce concept. D'autant qu'à l'inverse des républiques précédentes, l'article 89 de la Constitution de 1958 place largement entre les mains du pouvoir exécutif l'initiative ou la procédure de la révision. Il était donc difficile d'imaginer un

²⁴²⁴ B. François, *La Constitution Sarkozy*, op. cit., p. 103.

²⁴²⁵ Amendement n° 85 déposé par Jean-Luc Warsmann.

pouvoir exécutif remettant profondément en cause un texte constitutionnel lui étant si éminemment favorable²⁴²⁶. En voie de « reparlementarisation »²⁴²⁷, le régime de la V^e République devait rester un régime parlementaire rationalisé. Ainsi, selon la formule du rapport du Comité Balladur, si la révision constitutionnelle devait avoir pour but de « desserrer l'étouffement du parlementarisme rationalisé »²⁴²⁸, il n'était pas question, pour autant, de le démanteler. L'objectif de la réforme, souligné par Anne Levade, membre du Comité Balladur, était surtout de « rationaliser autrement le parlementarisme »²⁴²⁹, de favoriser l'émergence d'un « nouvel équilibre »²⁴³⁰ dans les rapports entre le gouvernement et le Parlement.

Dans sa thèse sur *Les armes du gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Céline Vintzel a montré que les moyens procéduraux dont bénéficie le gouvernement français pour guider les travaux parlementaires ne constituent pas une situation exceptionnelle par rapport à ses homologues allemand, britannique et italien. Selon elle, la rationalisation marque, d'une façon ou d'une autre, ces régimes et s'y décline selon « deux variantes essentielles du parlementarisme rationalisé : la variante classique et la variante moderne »²⁴³¹. Elle qualifie de « variante classique », le cadre dans lequel « c'est le gouvernement qui détient en propre la totalité, ou la très grande majorité, des outils lui permettant de faire adopter son programme législatif dans des délais raisonnables ». Dans la « variante moderne », « ce sont les assemblées elles-mêmes qui, pour le compte du gouvernement, sont les surveillantes générales du travail législatif. L'exécutif ne conserve en propre que les prérogatives qu'il possède traditionnellement dans le régime parlementaire (c'est-à-dire, systématiquement, le droit d'initiative législative, le droit

²⁴²⁶ Les travaux du Comité Balladur, la préparation et la discussion de la révision constitutionnelle, complétées par celles de la loi organique du 15 avril 2009 et de la révision des règlements des assemblées, se sont étalés sur près de deux années. Au cours de cette période, les rapports politiques à l'intérieur du pouvoir exécutif, comme entre le gouvernement et les assemblées, ont pu varier. Ces faits politiques ont eu des conséquences sur l'écriture de la révision, de la loi organique et des règlements des assemblées, le pouvoir exécutif, au fil des difficultés rencontrées pendant les deux premières années du quinquennat, apparaissant de moins en moins enclin à abandonner des prérogatives trop importantes à sa majorité.

²⁴²⁷ Voir Jean Gicquel. « La reparlementarisation, une perspective d'évolution », *Revue Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 47-60

²⁴²⁸ Rapport du Comité Balladur, *Une Ve République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 22.

²⁴²⁹ A. Levade, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », art. cité, p. 243.

²⁴³⁰ *Ibid.*, p. 242.

²⁴³¹ C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, 2011, p. 708. *Ibid.*, pour les citations qui suivent.

d'entrée et de parole dans les assemblées et, fréquemment la possibilité de poser une question de confiance formelle sur le vote d'un texte, la faculté de dissoudre la ou les chambres, ainsi que le droit d'amendement). Pour le reste, ce sont les leaders de la majorité (président de l'assemblée et/ou présidents de groupe et/ou présidents de commission) qui en principe, jouent le rôle de contrôleur, à la fois pour discipliner/canaliser les parlementaires de la majorité et pour empêcher l'opposition de mettre en échec le programme législatif du gouvernement ». Pour Céline Vintzel, « l'Italie et l'Allemagne se rattachent sans aucune réserve à la seconde variante ». Le Royaume-Uni « constitue un cas intermédiaire entre ces deux modèles ». Quant à la France, Céline Vintzel considère qu'elle « a pleinement fait sienne la variante classique » au moins jusqu'en 2008.

La révision constitutionnelle de 2008 aurait donc accru la part de la « variante moderne » dans la rationalisation du parlementarisme en France. En effet, le souhait du Comité Balladur, de « desserrer l'étau du parlementarisme », s'est d'abord « traduit par une limitation des armes du parlementarisme rationalisé mais aussi, de manière plus discrète, par un certain glissement de ses titulaires »²⁴³², au profit des présidents des deux Chambres, de leurs conférences des présidents, des assemblées elles-mêmes et, par conséquent, des majorités existant en leur sein. Les rationalisations majoritaire et délibérative ont ainsi profité largement de la révision du 23 juillet 2008 (A). Néanmoins, dans de nombreux domaines, « les pouvoirs nouvellement confiés aux présidents des assemblées ou la conférence des présidents sont toujours supplétifs par rapport à ceux dont disposent le Premier ministre ou le Gouvernement ; en d'autres termes, ils ne se substituent pas à ceux exercés par l'exécutif, mais se contentent de les prolonger »²⁴³³. Car, « la portée de ces diverses modifications ne doit pas être surestimée. Le Premier ministre conserve des prérogatives importantes »²⁴³⁴. Toutefois, l'assouplissement de la rationalisation ministérielle intervenue est, cependant, resté très tempéré et le gouvernement a conservé, en propre, des pouvoirs qui vont bien au-

²⁴³² A. Vidal-Naquet, « Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif », dans *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, X. Magnon, R. Ghevontian, M. Stéfanini (dir.), Institut Louis Favoreu, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2012, p. 475.

²⁴³³ *Ibid.*, p. 481.

²⁴³⁴ *Ibid.*, p. 477.

delà des « prérogatives qu'il possède traditionnellement dans le régime parlementaire »²⁴³⁵ (B).

A – Un renforcement indéniable des rationalisations majoritaire et délibérative du parlementarisme

Indiscutablement, sans nier les droits importants donnés aux groupes d'opposition ou minoritaires²⁴³⁶, la majorité apparaît comme le bénéficiaire principal des prérogatives données ou redonnées à l'Assemblée nationale par la révision du 23 juillet 2008 (A). C'est bien à elle que, désormais, devrait revenir d'exercer dorénavant, pour et en lien avec le gouvernement, le rôle de « contrôleur »²⁴³⁷ du bon fonctionnement de l'institution parlementaire. Pour autant la réforme repose en grande partie sur le postulat du maintien du fait majoritaire, voire même de celui du « fait présidentiel »²⁴³⁸. Or, une majorité est « foncièrement protéiforme (absolue ou relative, cohérente ou divisée, disciplinée ou dissipée, etc.) sa relation avec l'Exécutif est rarement monolithique »²⁴³⁹ et les configurations parlementaires dans lesquelles seront amenées à se déployer les dispositions de la révision de 2008 pourront varier²⁴⁴⁰. En outre, dans les assemblées les lieux varient au sein desquels la majorité conduit son action : hémicycle, commissions, conférence des présidents. Et dans ces deux dernières enceintes, le rôle exercé par le président de la commission et par le président de l'Assemblée nationale va au-delà de celui d'un simple bras armé de la majorité, a fortiori si cette majorité n'est pas détenue par un seul groupe parlementaire. À côté de la rationalisation majoritaire du parlementarisme, la révision de 2008 a contribué aussi à renforcer la rationalisation délibérative du parlementarisme, en particulier pour chercher à améliorer la qualité de la loi (B).

²⁴³⁵ *Ibid.*, p. 481.

²⁴³⁶ Voir notamment P. Monge, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Dalloz, 2015 et P. Jensel-Monge, « Les groupes d'opposition et minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution et la "conception moderne" de la séparation des pouvoirs », *RFDC*, 2018, p. 803-820.

²⁴³⁷ C. Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 708.

²⁴³⁸ Défini par Ariane Vidal-Naquet comme une « fusion presque intime entre le président de la République et la majorité parlementaire » (« Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif », art. cité, p. 484) et qui repose en particulier sur les effets produits par la synchronisation du calendrier des élections présidentielle et législatives.

²⁴³⁹ J-E. Gicquel, « Équilibres et déséquilibres sous la V^e République », *RFDC*, 2015, p. 271.

²⁴⁴⁰ Voir *infra*, section 2.

I – Les nouvelles prérogatives de la majorité parlementaire

Combinée à la rationalisation ministérielle du parlementarisme privilégiée par le constituant de 1958, a pu se déployer, à partir de 1962, une véritable rationalisation gouvernementale majoritaire permettant au gouvernement de faire jouer à plein à son bénéfice les dispositions du Titre V de la Constitution²⁴⁴¹. Pour « desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé »²⁴⁴², comme le préconisait le Comité Balladur, le constituant de 2008 a cherché à jouer à deux niveaux différents : D'abord, en libérant, partiellement mais largement, des contraintes liées à la rationalisation ministérielle, des dispositions importantes de la procédure parlementaire (a) ; ensuite, en étendant, à travers la révision, le champ proprement dit de l'exercice de la rationalisation majoritaire du parlementarisme (b).

a – Un parlementarisme dérationalisé majoritaire (la dérationalisation de certains dispositifs)

Deux dispositions importantes du Titre V de la Constitution, les articles 42 et 48, ont fait l'objet dans la révision d'une véritable dérationalisation²⁴⁴³ partielle, renvoyant les modalités de leur mise en œuvre au jeu du parlementarisme majoritaire classique.

Depuis 1962, sans défaillance, la rationalisation majoritaire s'était déployée dans le cadre global de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme pour réguler la mise en œuvre des dispositions de l'article 42 de la Constitution. Ainsi, la police des travaux des commissions, exercée par la majorité gouvernementale, était destinée à éviter l'adoption par ces commissions d'amendements intempestifs, même

²⁴⁴¹ Voir *supra*.

²⁴⁴² Rapport du Comité Balladur, *Une Ve République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 22.

²⁴⁴³ Ce terme de « dérationalisation » a été utilisé par Olivier Rozenberg dans son article sur « De la difficulté d'être un Parlement normal », in *La Ve République démystifiée*, O. Duhamel, M. Foucault, M. Fulla et M. Lazar (dir.), Presses de Sciences-Po, 2019, p. 59. Mais, pour sa part, il l'emploie pour qualifier un « processus multiforme » de crise des mécanismes, de la représentation et de la vie parlementaires qui va au-delà d'une stricte remise en cause des dispositions du parlementarisme rationalisé de 1958.

s'ils demeuraient des amendements pour avis. Désormais, avec la révision du 23 juillet 2008 et les modifications apportées à l'article 42 de la Constitution, le pouvoir exécutif s'en remet entièrement aux effets du parlementarisme majoritaire pour assurer le respect de la cohérence d'ensemble de ses projets de loi avant leur examen en séance publique et pour éviter d'avoir, le cas échéant, à déposer en séance publique trop d'amendements substantiels visant à revenir à son texte initial.

C'est la même logique d'un retour au parlementarisme majoritaire qui s'applique concernant la part de l'ordre du jour rendu à la maîtrise effective des assemblées et, tout particulièrement de la fixation des travaux inscrits à l'ordre du jour de la semaine dite législative²⁴⁴⁴. En conférence des présidents, il revient, désormais, à la majorité elle-même de faire adopter l'ordre du jour de la semaine dite législative souhaité par le bloc majoritaire²⁴⁴⁵. En cas de défaillance du ou des groupes majoritaires, deux journées de séance pourraient échapper au bloc majoritaire pour faire examiner ses textes, projets ou propositions de loi.

Au-delà de ces « franches ruptures avec le parlementarisme rationalisé de 1958 »²⁴⁴⁶, d'autres manifestations du fait majoritaire continuent, pour leur part, à intervenir dans un cadre général ordonné par la rationalisation des procédures parlementaires d'autant que, parallèlement à cette dérationalisation partielle des dispositions des articles 42 et 48 de la Constitution, la révision de 2008 a considérablement accru le champ d'action de la rationalisation majoritaire du parlementarisme.

b – L'extension significative du champ de la rationalisation majoritaire du parlementarisme

²⁴⁴⁴ La fixation de l'ordre du jour de la semaine dite de contrôle reste davantage contrainte, puisqu'aux termes des règlements des assemblées (Article 48, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale et article 29 bis du Règlement du Sénat), elle doit accueillir des initiatives émanant de tous les groupes parlementaires. Avec huit groupes à l'Assemblée nationale sous la XV^e législature, la part de l'ordre du jour de la semaine prioritairement consacré au contrôle sur laquelle peut intervenir le groupe majoritaire est inférieure aux deux jours de séance, le mardi et le mercredi, dont il fixe l'ordre du jour au cours de la semaine dite législative, en sus de la journée réservée aux initiatives des groupes d'opposition et minoritaires.

²⁴⁴⁵ Au sens du couple formé par le gouvernement et sa majorité législative.

²⁴⁴⁶ J. Benetti et G. Sutter, « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ? », *Politeia* n° 15, 2009, p. 374.

En marge de la « dérationalisation » de certaines dispositions du Titre V, la révision du 23 juillet 2008 a confié à la majorité d'assurer la police de certains dispositifs rénovés mais relevant toujours du cadre général de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme.

Tel est le cas des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la présentation des projets de loi, fixées à l'article 39 et déclinées dans la loi organique du 15 avril 2009, qui portent sur l'inscription à l'ordre du jour des assemblées des projets de loi. La conférence des présidents de la première assemblée saisie a dorénavant la possibilité de s'opposer à l'inscription d'un projet de loi si elle estime que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. Ces dispositions étant applicables aux séances relevant de l'ordre du jour déterminé par le gouvernement, il y a là une incontestable remise en cause de la rationalisation ministérielle de 1958. Il revient donc à la majorité gouvernementale, à travers la rationalisation majoritaire, d'éviter que la conférence des présidents de l'Assemblée nationale²⁴⁴⁷ ne décide de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi en raison de l'insuffisance de son étude d'impact.

En donnant la possibilité aux deux conférences des présidents des deux Chambres de s'opposer conjointement au recours à la procédure accélérée pour l'examen d'un texte, inscrite à l'article 45 de la Constitution, la révision de 2008 a également encadré une autre des dispositions emblématiques de la rationalisation ministérielle de 1958. Attentif à pouvoir peser dans la navette parlementaire, le Sénat pourrait trouver, le cas échéant, toutes les raisons de s'opposer au recours à la procédure accélérée sur certains textes importants du gouvernement. En conséquence, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale constitue le lieu décisif pour décider de mettre en œuvre cette possibilité, faisant, là encore, de la majorité législative l'arbitre de cette décision.

²⁴⁴⁷ Face à un Sénat d'opposition, le gouvernement ne pourra pas compter sur la majorité sénatoriale pour exercer cette police de la conférence des présidents. Ce qui devrait l'amener à déposer les textes les plus sensibles en priorité sur le bureau de l'Assemblée nationale, sauf pour les textes portant sur l'organisation des collectivités territoriales, en vertu de la révision de 2003. La seule mise en œuvre depuis 2008 de ces dispositions par la conférence des présidents du Sénat a d'ailleurs porté le 26 juin 2014 sur l'étude d'impact du projet relatif à la délimitation des régions, texte devant être discuté en premier lieu au Sénat.

En imposant la ratification expresse des ordonnances de l'article 38, la révision du 23 juillet 2008 a, également, accru l'importance du rôle de la majorité dans la procédure visant à légiférer par ordonnance. Pour acquérir définitivement force de loi, les dispositions en cause doivent, désormais, être ratifiées dans l'hémicycle avec le soutien de la majorité gouvernementale.

Pour éviter la paralysie des travaux de l'Assemblée nationale par des manœuvres d'obstruction, tout en limitant dans la Constitution la possibilité de recourir à l'article 49, alinéa 3²⁴⁴⁸, le constituant de 2008 a modifié à l'article 44 pour y faire figurer que le droit d'amendement s'exercerait, désormais, en commission et en séance selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. Cette modification a ouvert la voie à un rétablissement²⁴⁴⁹ du dispositif d'organisation des débats abandonné à l'Assemblée nationale en 1969. Là encore, le pouvoir exécutif a renoncé, partiellement, à un dispositif important de la rationalisation ministérielle pour confier à sa majorité le soin d'organiser la discussion d'un projet de loi dans des délais acceptables pour lui. C'est donc à nouveau entre les mains de la majorité qu'est placée la décision de mettre en œuvre les instruments de la rationalisation des débats puisque cette décision relève uniquement de la conférence des présidents²⁴⁵⁰. En cas de désaccord entre le gouvernement et sa majorité sur l'opportunité de recourir au temps législatif programmé²⁴⁵¹, voire d'échec du groupe majoritaire à convaincre la conférence des présidents d'y recourir²⁴⁵², le gouvernement se contraint à utiliser, s'il en a encore la possibilité, le dispositif de l'article 49, alinéa 3.

²⁴⁴⁸ Sur les critiques d'une partie de la doctrine sur cette limitation des possibilités de recourir à l'article 49, alinéa 3, voir : M. Ameller, « Vive le 49 alinéa 3 » in *La révision de 2008, une nouvelle Constitution ?*, J-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel (dir.), LGDJ, Lextenso-éditions, 2011, p. 277 et s. ; P. Jan, « Une réforme dangereuse », *ibid.*, p. 281 et s. ; J. Gicquel, « Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 ! », *ibid.*, p. 287 et s.

²⁴⁴⁹ Voir *infra*.

²⁴⁵⁰ En effet, les dispositions de l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale ne prévoient pas que le gouvernement puisse obtenir de sa seule initiative la mise en œuvre du temps législatif programmé. Voir *infra*.

²⁴⁵¹ Désaccord qui pourrait porter plus largement sur le projet de loi en cause lui-même.

²⁴⁵² On peut imaginer la situation d'une majorité de coalition au sein de laquelle tous les groupes ne seraient pas d'accord pour recourir au temps législatif programmé. Cette situation était envisageable sous la XIV^e législature au moment où le groupe socialiste a perdu, à quelques sièges près, sa majorité absolue.

Enfin, la réforme de l'examen en séance publique du texte adopté par la commission a aussi renforcé l'exercice de la rationalisation majoritaire dans le domaine de l'irrecevabilité financière des initiatives parlementaires. Si la présidence de la commission est, depuis 2007 en pratique et 2009 dans le Règlement de l'Assemblée nationale, réservée à un député issu de l'opposition²⁴⁵³, les présidents des commissions permanentes qui, eux, appartiennent tous à la majorité gouvernementale, ont, désormais, en charge d'appliquer l'article 40 dès le dépôt des amendements en commission. Les amendements adoptés par la commission étant directement incorporés au texte examiné en séance, il importe de ne pas laisser discuter et éventuellement voter, dans l'hémicycle, des amendements irrecevables.

2 – La rationalisation délibérative du parlementarisme

La révision du 23 juillet 2008 a également donné aux organes parlementaires, aux présidents des assemblées (a) et à leurs conférences des présidents (b) la maîtrise de plusieurs nouvelles prérogatives permettant de déployer une véritable rationalisation délibérative du parlementarisme destinée, avant toute chose, à améliorer la qualité et l'efficacité du travail parlementaire.

a – Les pouvoirs propres des présidents des assemblées

Depuis les débuts de la V^e République, plusieurs présidents de l'Assemblée nationale, dont Jacques Chaban-Delmas, Laurent Fabius ou Philippe Séguin ont porté l'adoption de réformes réglementaires importantes visant notamment à revaloriser le travail des commissions ou à améliorer le déroulement de la séance publique. Sous la XII^e législature, le président Jean-Louis Debré a réclamé de donner aux organes parlementaires eux-mêmes les moyens de mieux « faire respecter le domaine de la loi »²⁴⁵⁴. La révision du 23 juillet 2008 a été l'occasion de donner au président des

²⁴⁵³ On pourrait dès lors considérer que la rationalisation exercée par le président de la commission des Finances sur la recevabilité des initiatives financières parlementaires n'est plus une rationalisation de nature majoritaire, mais une rationalisation de nature délibérative du parlementarisme.

²⁴⁵⁴ Voir *supra*.

assemblées des prérogatives importantes²⁴⁵⁵, inscrites dans la Constitution, visant à améliorer la qualité de la loi et à faire aboutir plus facilement les initiatives parlementaires. Deux prérogatives individuelles d'abord : celle, inscrite à l'article 39 de la Constitution, de pouvoir soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi ; ensuite, celle, figurant à l'article 41 de la Constitution, de pouvoir opposer l'irrecevabilité à une proposition ou un amendement n'étant pas du domaine de la loi ou étant contraire à une délégation contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38. Une prérogative conjointe aux présidents des deux assemblées ensuite, prévue à l'article 45 de la Constitution, de pouvoir convoquer, pour une proposition de loi, une commission mixte paritaire en cas de désaccord entre les deux assemblées.

Ces dispositions relèvent bien d'une rationalisation délibérative du parlementarisme car elles visent principalement, dans l'esprit qui a présidé à leur adoption, à améliorer le déroulement des travaux législatifs et la qualité de la loi elle-même. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de « corriger un déséquilibre entre l'exécutif et le législatif »²⁴⁵⁶, notamment pour ce qui concerne la modification de l'article 41. Ainsi, « en confiant aux présidents des chambres la faculté d'opposer l'irrecevabilité de l'article 41, la loi constitutionnelle témoigne du rôle qu'elle entend leur voir jouer : celui de gardien de la qualité de la loi. En charge déjà de la tenue des débats, ils veilleront aussi à celle du produit de ces débats, la loi, en empêchant qu'on y inclue des dispositions de nature réglementaire. Dans la perspective de la révision constitutionnelle, c'est une mission technique sans connotation politique, faite dans un but d'intérêt général, celui de la qualité de la loi »²⁴⁵⁷. Des décennies après, la mission confiée aux présidents des assemblées de veiller au bon déroulement des débats parlementaires renvoie au rôle de « conducteur du débat » et de garant de son bon déroulement que Léon Blum entendait donner au président de la Chambre des députés dans ses *Lettres sur la réforme gouvernementale*.

²⁴⁵⁵ Voir notamment F. Mélin-Soucramanien, « Le président de l'Assemblée nationale », in *La Constitution de la V^e République : 60 ans d'application (1958-2018)*, P. Blachère (dir.), *op. cit.*, p. 298-299.

²⁴⁵⁶ B. Quiriny, « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2010, p. 318.

²⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 321-322.

L'exercice de ses pouvoirs propres par le président de l'Assemblée nationale pose, cependant, la question de son degré d'indépendance par rapport à la majorité qui l'a désigné, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de l'irrecevabilité prévue à l'article 41²⁴⁵⁸. En l'occurrence, dans l'hypothèse où le président de l'Assemblée nationale utiliserait abusivement²⁴⁵⁹ cette prérogative contre des amendements issus de l'opposition²⁴⁶⁰, on imagine mal le gouvernement, qui est lui-même habilité par la Constitution à pouvoir le faire, contester devant le Conseil constitutionnel une décision du président de l'Assemblée prononçant l'irrecevabilité d'un amendement de l'opposition. En droit, les prérogatives en cause sont bien confiées en propre aux présidents des assemblées et rien n'obligerait le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat à mettre en œuvre l'une d'entre elles sur la demande expresse de la majorité, s'il y était lui-même réticent. On touche ici à l'ambivalence de la fonction de président d'une des deux assemblées et, en particulier, de l'Assemblée nationale, sous la V^e République. Depuis 1958, toutes les personnalités élues présidents de l'Assemblée nationale l'ont été, en étant soutenues par leur *camp* politique et en ayant face à elles un ou plusieurs candidats appartenant au *camp* adverse²⁴⁶¹. Le président de l'Assemblée nationale est initialement l' élu choisi par la majorité gouvernementale pour accéder au *perchoir*, mais il devient, du fait de son élection, le président de tous les députés et l'incarnation de l'institution parlementaire, le garant de son bon fonctionnement et de la qualité de son travail.

²⁴⁵⁸ Car, en ce qui concerne l'envoi des propositions de loi au Conseil d'État pour avis, l'auteur du texte peut s'y opposer. En l'occurrence, cette dernière disposition est issue d'un amendement n° 300 du groupe socialiste adoptée par l'Assemblée nationale à l'occasion de la deuxième lecture du projet de révision.

²⁴⁵⁹ C'est la crainte mise en avant par les députés socialistes à l'Assemblée nationale pendant la discussion du projet de révision, pour essayer de s'opposer, sans succès, à cette modification de l'article 41, voir l'amendement n° 301 déposé par le groupe socialiste à l'Assemblée nationale, en première lecture du projet de révision et défendu au cours de la première séance du 28 mai par Jean-Yves Le Bouillonnet.

²⁴⁶⁰ Depuis 2008, les présidents successifs de l'Assemblée nationale, quelle que soit la majorité dont ils étaient issus initialement, n'ont pas eu cette tentation.

²⁴⁶¹ Sous la III^e République, il arrivait fréquemment que des personnalités soient élues, avant tout sur leur nom et leurs qualités pour présider la Chambre, par des assemblées dont la majorité des membres appartenaient à un autre bord politique. On pense ici à Henri Brisson, Paul Deschanel ou Fernand Bouisson. Ce dernier est celui qui a présidé le plus longuement, d'un seul tenant, la Chambre des députés, sous des majorités cartelliste, modérée ou d'union nationale successives entre 1927 et 1936.

b – L'exercice de ses prérogatives par la conférence des présidents

Les équilibres politiques au sein de la conférence des présidents de l'Assemblée nationale reproduisent ceux existant dans l'hémicycle. Ainsi, la rationalisation majoritaire peut donc s'y déployer pour écarter la mise en œuvre de dispositions constitutionnelles qui viendraient gêner le gouvernement comme, par exemple, celles relatives à la procédure accélérée pour l'examen d'un texte ou à l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour en dépit de l'insuffisance de son étude d'impact. En pratique, cependant, la configuration des majorités en place – absolue ou relative, uni ou pluri-polaire – peut varier. Tout comme l'autorité du président de l'Assemblée nationale, ses relations avec le groupe dont il est issu et son attention à faire prévaloir la qualité des débats sur les intérêts partisans peuvent également varier. À côté d'une rationalisation majoritaire, dont l'objectif principal serait en l'espèce de protéger le gouvernement, la mise en œuvre de dispositions constitutionnelles comme celles des articles 39 et 45 de la Constitution peut également relever d'une rationalisation délibérative, à travers laquelle les membres de la conférence des présidents souhaiteraient privilégier la qualité des débats parlementaires sur les intérêts immédiats du gouvernement²⁴⁶².

Tel peut aussi être particulièrement le cas pour la mise en œuvre d'une disposition importante inscrite à l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale, celle qui permet à la conférence des présidents de fixer la durée et l'organisation des débats dans l'hémicycle. Ce dispositif dit du temps législatif programmé, adopté dans la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, résulte directement de l'accroche inscrite par la révision du 23 juillet 2008 à l'article 44 de la Constitution, déclinée par les dispositions de la loi organique du 15 avril 2009. Il permet à la conférence des présidents de l'Assemblée nationale de décider de programmer la durée maximale de l'examen d'un texte. À cette fin, elle fixe un crédit-temps réparti à 60/40 entre l'opposition et la majorité, puis entre les groupes parlementaires. Chaque groupe peut utiliser son crédit-temps comme il le souhaite au cours des différentes étapes de

²⁴⁶² Cette configuration d'une conférence des présidents, partiellement dégagée des logiques partisans, ne s'est pas vraiment réalisée jusqu'à aujourd'hui.

l'examen du texte : motions de procédure, discussion générale, examen des articles et des amendements. Toutefois, comme cela c'était le cas entre 1935 et 1969, les amendements déposés par les députés appartenant à un groupe ayant épuisé son temps de parole, sont directement mis au vote sans pouvoir être défendus préalablement. Les groupes disposent de garanties sur la durée totale des débats. Chacun d'entre eux peut obtenir de droit que le crédit-temps réparti entre les groupes soit porté à 30 heures, et une fois par session, à 50 heures²⁴⁶³. Le dispositif de 2009 reprend en effet de larges dispositions de celui qui était en vigueur entre 1935 et 1969. Ainsi, « rationaliser autrement » en 2008, c'est aussi renouer avec la rationalisation délibérative de la fin de la III^e République.

Nous avons vu que la majorité pouvait obtenir en conférence des présidents la mise en œuvre du temps législatif programmé pour l'examen d'un texte porté par le gouvernement afin de surmonter d'éventuelles manœuvres d'obstruction de l'opposition. Toutefois, la mise en œuvre du temps législatif programmé peut, aussi, correspondre à une démarche de rationalisation délibérative du parlementarisme visant, avant tout, à mieux organiser les débats²⁴⁶⁴ dans l'hémicycle sur un texte important et complexe²⁴⁶⁵, notamment en décourageant le dépôt d'amendements à visée purement obstructive et donnant plus de temps²⁴⁶⁶, que dans le cadre habituel de la discussion des textes de loi, à la présentation et à la discussion d'amendements de fond.

²⁴⁶³ Ces durées de 30 heures e 50 heures ne sont pas inscrites à l'article 49 du Règlement de l'Assemblée nationale et relèvent d'une convention passée par la conférence des présidents.

²⁴⁶⁴ C'était la motivation principale du dispositif adopté en 1935 et dont la réforme de 2009 s'inspire, voir M. Ameller, « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale », art. cité, p. 4.

²⁴⁶⁵ On peut songer ici aux textes de loi Bioéthique examinés en février et mai 2011, ou en septembre 2019, pour lesquelles la présentation d'un amendement peut avoir nécessité un temps plus important que les deux minutes réglementaires pour en présenter le contenu.

²⁴⁶⁶ En effet, dans le cadre de la révision du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, la majorité parlementaire par le truchement du rapporteur du texte, Jean-Luc Warsmann, a manifesté « l'obsession » du temps de « robot(er) toutes les procédures qui en consomment : fusion de la question préalable et de l'exception d'irrecevabilité, réduction de cinq à deux minutes des rappels au règlement et des interventions sur les articles et sur les amendements, réduction d'une heure à quinze minutes du délai pour le vote après consultation du quorum, limitation à un seul orateur pour répondre au gouvernement et à la commission lorsque leur avis est identique » : P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP*, 2010, p. 125. En revanche, dans le cadre du temps législatif programmé, le temps de parole des orateurs, en particulier sur les articles et les amendements, n'est pas limité du moment que le temps imparti à leur groupe n'est pas écoulé.

B – Un assouplissement très « tempéré » de la rationalisation ministérielle du parlementarisme

L'assouplissement de la rationalisation ministérielle du parlementarisme opéré par la révision du 23 juillet 2008 est indéniablement important, mais il apparaît, en définitive, très tempéré.

En premier lieu, des dispositifs importants de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme n'ont pas fait l'objet de débats ou, quand cela a pu être le cas, n'ont pas été remis en cause. Pour les premiers, il s'agit, en particulier, des dispositions des deux premiers alinéas de l'article 49 de la Constitution. Ainsi, à l'inverse du rapport du Comité Vedel, le Comité Balladur n'a pas soulevé la question de la pratique de l'article 49, alinéa 1^{er} pour réclamer une modification imposant à chaque nouveau gouvernement d'engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale²⁴⁶⁷. Pas davantage, il n'a été envisagé au cours de la révision de 2008 d'assouplir les « conditions d'adoption de la motion de censure, particulièrement difficiles à atteindre en pratique »²⁴⁶⁸. Pour les seconds, les suggestions du Comité Balladur sur une révision de l'article 40 ne se sont pas concrétisées²⁴⁶⁹ tandis qu'invité par la Lettre de mission du président de la République²⁴⁷⁰ à réfléchir à un éventuel encadrement de la mise en

²⁴⁶⁷ Il faut noter que, depuis la publication du rapport du Comité Vedel, chaque nouveau gouvernement s'était présenté après sa nomination devant l'Assemblée nationale, en engageant sa responsabilité sur une déclaration de politique générale. La question se posait avec moins d'acuité qu'en 1993. D'autant que, dans le même temps, le Comité Balladur proposait de réviser les articles 5 et 20 de la Constitution pour prévoir que le président « définit la politique de la nation » et que le gouvernement la « conduit » (Voir Rapport du Comité Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, op. cit., p. 28-35).

²⁴⁶⁸ A. Vidal-Naquet, « Les relations entre le gouvernement et le Parlement », art. cité, p. 258.

²⁴⁶⁹ Dans sa proposition 32, le Comité Balladur avait suggéré d'assouplir les règles de recevabilité financière « de telle sorte que les amendements et les propositions des parlementaires ne soient irrecevables que lorsqu'ils entraînent une aggravation des charges publiques et non d'une seule charge publique »²⁴⁶⁹. Soixante années plus tard, la proposition du Comité renouait, ainsi, avec l'esprit du dispositif du projet Gaillard adopté par l'Assemblée nationale le 21 février 1958 (voir *supra*). Le gouvernement ne souhaita pas reprendre cette proposition dans son projet de révision. La proposition du Comité, reprise par un amendement socialiste pour rendre éventuellement recevable les amendements compensés, fut écarté par le gouvernement et sa majorité qui insistèrent sur les avancées déjà permises par la Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances en faveur de l'accroissement du champ de l'initiative financière parlementaire²⁴⁶⁹ lors de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale : Ainsi, pour le rapporteur général du Budget, Gilles Carrez : « Grâce à la loi organique sur les lois de finances, nous pouvons aujourd'hui, au sein d'une même mission, augmenter les crédits d'un programme à condition de diminuer ceux d'un autre programme ». Assemblée nationale, séance du 28 mai 2008.

²⁴⁷⁰ Rapport du Comité Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, op. cit., p. 209.

œuvre du vote bloqué et de l'article 44, alinéa 3 de la Constitution, le Comité en avait écarté l'opportunité²⁴⁷¹.

En second lieu, parce que, sur les remises en cause elles-mêmes apportées aux mécanismes de la rationalisation ministérielle, le constituant de 2008 a mis en place dans le texte constitutionnel lui-même et dans les dispositions organiques découlant de la révision toute une série de cordes de rappel destinées à conserver au gouvernement la capacité effectivité de légiférer et à maintenir en l'état les dispositifs relatifs à la mise en cause de la responsabilité ministérielle. Au-delà des garanties favorables au gouvernement directement inscrites dans le texte constitutionnel, le constituant de 2008 a eu *la main lourde* en matière de dispositions organiques puisqu'il a expressément « confié à la loi organique²⁴⁷² (en l'espèce d'un texte d'initiative gouvernementale) la mission de régler des questions purement parlementaires, telles que les modalités d'exercice du droit d'amendement et la procédure relative aux résolutions »²⁴⁷³. Cet « encadrement renforcé du droit parlementaire que sanctionne un contrôle « à double détente » du Conseil constitutionnel, sur la loi organique d'abord, sur la conformité à celle-ci des règlements ensuite » a ainsi permis au gouvernement d'intervenir directement sur l'écriture de dispositions réglementaire relevant du Parlement et dont, même en 1958 comme le souligne Pierre Avril, l'élaboration « appartenait aux assemblées, aucun autre texte ne s'interposant entre la Constitution et les règlements »²⁴⁷⁴.

Le gouvernement a donc conservé des moyens importants pour assurer la direction des travaux parlementaires (i) et bénéficier des instruments nécessaires à encadrer les effets du rétablissement de la procédure des résolutions (ii).

²⁴⁷¹ Soulignant que l'examen en juillet 2003 du projet de loi portant réforme des retraites avait démontré l'utilité de cette disposition « dans les cas où le gouvernement est confronté à des risques sérieux de dénaturation de son projet »²⁴⁷¹ et insistant sur les « nombreuses propositions qu'il formule par ailleurs aux fins de renforcer l'autonomie des assemblées », le Comité Balladur estima, en effet, « que rien ne s'opposait à ce que l'article 44, alinéa 3 de la Constitution fût maintenu en l'état » : Rapport du Comité Balladur, *Une V^e République plus démocratique, op. cit.*, p. 77.

²⁴⁷² En l'occurrence, ce renvoi à une loi organique était motivé par la préoccupation de sécuriser au maximum du point de vue de sa conformité à la Constitution la procédure envisagée sur l'organisation des débats en séance publique, ainsi que d'harmoniser les règles en matière de discussion des résolutions parlementaires entre les deux assemblées.

²⁴⁷³ P. Avril, « Un nouveau droit parlementaire ? », art. cité, p. 231.

²⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 231

i – Le maintien de la direction gouvernementale des travaux législatifs

Gouverner, c'est légiférer. À cette fin, le constituant de 2008 a maintenu en place toute une série de dispositions sur la fixation de l'ordre du jour, la présentation du projet de loi, la possibilité de recourir à la procédure accélérée, le texte mis en discussion en séance publique qui, en sus des dispositifs de la rationalisation de 1958 n'ayant pas été affectés par la révision de 2008, continuent de donner aux gouvernements de la V^e République, la capacité de faire adopter leurs projets de loi par le Parlement dans des délais raisonnables et en évitant qu'ils soient dénaturés.

Partiellement entaillée, la maîtrise du gouvernement sur la fixation de l'ordre du jour des assemblées demeure importante à l'issue de la révision. D'abord, deux semaines sur quatre de cet ordre du jour sont réservées par priorité à celui fixé par le gouvernement. Ensuite, le gouvernement a veillé, dans tous les avant-projets de révision, à maintenir une *super-priorité* en faveur de l'inscription à l'ordre du jour des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, y compris dans les semaines *réservées* aux assemblées. En outre, dans le projet de révision finalement déposé à l'Assemblée nationale, le gouvernement a encore ajouté dans le champ de cette *super-priorité* les textes en navette, transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, les lois relatives à l'état de crise et les demandes d'autorisation des forces armées à l'étranger visées à l'article le 35.

Les nouvelles contraintes pesant sur la présentation des projets de loi prévues à l'article 39 de la Constitution et déclinées dans la loi organique du 15 avril 2009 sont majeures. Pour autant, le gouvernement a obtenu au cours de la discussion de la loi organique de limiter l'effet des nouvelles obligations en cause. La loi organique, dans son article 11, exonère de l'obligation de joindre une étude d'impact au projet de loi : en totalité, les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, les projets de loi de programmation inscrits à l'article 34, alinéa 21 de la Constitution et les projets de loi prorogant les états de crise ; en partie, les projets de loi habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnance, les projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances, les projets de loi

prévoyant la ratification d'accords internationaux²⁴⁷⁵. Sur le contenu même des études d'impact détaillé à l'article 8 de la loi organique, le gouvernement a dû céder aux demandes du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale pour que ces études soient le plus denses possible. Néanmoins, aux termes de l'article 39 de la Constitution, en cas de désaccord entre le gouvernement et la première assemblée sur le contenu d'une étude d'impact, l'assemblée en cause ne pourra pas bloquer la procédure et il reviendrait au Conseil constitutionnel de trancher.

En apparence, l'encadrement de la possibilité pour le gouvernement de recourir à la procédure accélérée pour l'examen d'un texte de loi, inscrite à l'article 45 de la Constitution, constitue une des principales remises en cause de la rationalisation ministérielle. Contrairement au dispositif de présentation des projets de loi, la décision conjointe prise par les conférences des présidents des deux assemblées de s'opposer à la procédure accélérée n'est pas, en effet, susceptible d'être contestée devant le Conseil constitutionnel. Pour autant, le maniement de cette disposition resterait probablement délicat pour la majorité gouvernementale qui manifesterait, ainsi, un désaccord frontal avec le gouvernement.

S'il ne détient plus le monopole de la mise en œuvre des irrecevabilités inscrites à l'article 41 de la Constitution, le gouvernement continue, néanmoins, de pouvoir les opposer à un amendement ou à une proposition à tout moment au cours de la procédure législative.

Sur la réforme majeure intervenue en 2008 des dispositions de l'article 42 de la Constitution et consistant à discuter en séance publique du texte adopté par la commission, le gouvernement a veillé, là encore, à prévoir certaines exceptions et aussi à mettre en place des garde-fous contre les manœuvres d'obstruction pouvant être conduites en commission. D'abord, les nouvelles dispositions de l'article 42 de la Constitution disposent que sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale et sur les projets de révision constitutionnelle, la discussion en séance publique s'engage sur le texte présenté par le gouvernement. Ensuite, le gouvernement a apporté des modifications ultimes à son projet de révision avant son dépôt sur le

²⁴⁷⁵ Dans un de ses avant-projets, le gouvernement envisagea même, un temps, que le dispositif relatif aux études d'impact ne s'applique que très partiellement aux projets de loi faisant l'objet de la procédure accélérée. Il dut renoncer sous la pression du groupe majoritaire de l'Assemblée nationale.

Bureau de l'Assemblée nationale afin d'éviter que la discussion d'un texte soit paralysée par des manœuvres d'obstruction en commission²⁴⁷⁶. Les versions précédentes de l'avant-projet de révision disposaient que la discussion des projets et des propositions de loi porterait en séance publique sur le texte adopté par la commission ou, si le texte avait été rejeté par la commission, sur le texte déposé initialement sur le Bureau de l'une ou l'autre des assemblées. L'article 16 du projet de révision, finalement adopté le 21 juillet 2008 par le Congrès, indiquait que la discussion en séance publique s'engagerait sur le texte adopté par la commission « ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie ». Les tentatives de paralysie des travaux de la commission, notamment, ne pourraient donc empêcher, en dernier ressort, la discussion d'un texte inscrit à l'ordre du jour de s'engager *in fine* sur le texte initialement déposé.

La nouvelle rédaction de l'article 42 de la Constitution imposait que les ministres puissent participer directement aux travaux des commissions pour défendre l'économie générale de leurs projets de loi. Sur cette question épineuse²⁴⁷⁷ de l'accès des ministres aux travaux des commissions, l'article 13, alinéa 3 du texte de la loi organique adopté par les assemblées se contentait de prévoir que « les règlements des assemblées déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission ». Toutefois, dans sa décision du 9 avril 2009, le Conseil constitutionnel a censuré ce troisième alinéa de l'article 13, en rappelant que le principe de la discussion en séance publique du texte adopté par la commission notamment, impliquait « que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets ou propositions de loi, ainsi qu'à celui des amendements déposés, et assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance »²⁴⁷⁸.

²⁴⁷⁶ À l'inverse de la séance publique, le gouvernement ne peut utiliser en commission le vote bloqué ou, même, l'article 49, alinéa 3.

²⁴⁷⁷ L'accès des membres du gouvernement, inscrit au Règlement de l'Assemblée nationale depuis 1994, ne posait pas de problème particulier aux députés. En revanche, les sénateurs ne souhaitaient pas que les ministres puissent participer aux travaux des commissions sur les articles d'un projet de loi et les amendements déposés.

²⁴⁷⁸ Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009 du Conseil constitutionnel. À bien joué ici au profit du gouvernement, l'« encadrement renforcé du droit parlementaire » évoqué par Pierre Avril (voir *supra*) mis en place en 2008-2009.

Toujours pour *protéger* le gouvernement, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, si elle a modifié un nombre important des dispositifs de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme, n'a pas touché à l'article 44 de la Constitution sur un point majeur : le droit d'amendement du gouvernement. Sur ce point, dans sa proposition 31, le Comité Balladur avait suggéré de « limiter la faculté pour le gouvernement de déposer des amendements portant articles additionnels à ses propres projets ». Pas plus que la proposition du Comité sur l'article 40, le gouvernement n'a repris cette autre idée dans son projet de révision. Là encore, il revint à l'opposition de reprendre la suggestion du Comité Balladur pour essayer d'encadrer l'exercice par le gouvernement de son droit d'amendement pour « remédier à la dégradation continue de la loi » et « imposer au gouvernement une meilleure préparation de ses textes en amont de la procédure parlementaire »²⁴⁷⁹. L'amendement en cause proposait de compléter l'article 44 de la Constitution par un alinéa formulé de la manière suivante : « Le Gouvernement ne peut introduire, par un amendement à un projet de loi, des dispositions nouvelles autres que celles qui sont en relation directe avec une des dispositions du texte en discussion ou dont l'adoption est soit justifiée par des exigences de caractère constitutionnel, soit nécessitée par la coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ». Cette fois, le gouvernement et sa majorité se limitèrent à faire repousser l'amendement en cause, sans en expliquer les raisons dans l'hémicycle.

Dans sa décision du 9 avril 2009 sur le texte de la loi organique, le Conseil constitutionnel a également censuré l'article 14 du texte adopté par les assemblées qui renvoyait aux règlements des assemblées la faculté d'imposer au gouvernement des études d'impact sur ses propres amendements. Il s'agissait ici pour les parlementaires d'aborder indirectement la question, elle aussi délicate, de l'exercice du droit d'amendement par le gouvernement. À plusieurs reprises, à l'Assemblée nationale, le rapporteur du projet de loi organique, Jean-Luc Warsmann, avait manifesté sa préoccupation de mieux encadrer les modalités de ce droit d'amendement gouvernemental. En l'occurrence, imposer des études d'impact sur les amendements

²⁴⁷⁹ Exposé des motifs de l'amendement n° 491 présenté par Arnaud Montebourg et le groupe SRC.

gouvernementaux les plus substantiels visait à décourager le gouvernement de multiplier leur dépôt trop tardif. En s'appuyant sur l'absence de dispositions constitutionnelles étayant le dispositif envisagé par les assemblées pour supprimer la disposition adoptée par elles, le Conseil constitutionnel a rétabli et préservé le droit d'amendement gouvernemental dans toute sa plénitude.

À l'issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, limitant les possibilités pour le gouvernement de recourir à l'article 49, alinéa 3, il paraissait plus difficile d'envisager l'hypothèse de gouvernements privés de majorité absolue, tel le gouvernement Rocard²⁴⁸⁰, mais pouvant continuer à *légiférer* activement. Néanmoins, en relevant que plusieurs des textes pour lequel ce gouvernement Rocard a utilisé l'article 49, alinéa 3, relèvent désormais des projets de loi de financement de la sécurité sociale²⁴⁸¹, on peut constater que ce gouvernement minoritaire n'aurait été empêché, par les nouvelles dispositions constitutionnelles, d'utiliser l'article 49, alinéa 3 que pour un seul de ses projets de loi à chaque session ordinaire²⁴⁸².

À l'instar des dispositions concernent les irrecevabilités législatives, la révision de 2008 a aussi remis en cause le monopole gouvernemental, inscrit à l'article 45 de la Constitution, sur la convocation des commissions mixtes paritaires. Désormais, les présidents des assemblées pourront convoquer une commission mixte paritaire sur une proposition de loi. Cette modeste réforme ne vient, cependant, pas mettre en cause ce qui constitue une prérogative majeure dans l'arsenal de la rationalisation ministérielle pour faire aboutir les textes du gouvernement.

ii – La rationalisation ministérielle appliquée aux résolutions parlementaires

De la même manière, dans l'écriture des nouvelles dispositions constitutionnelles concernant les résolutions, le gouvernement a bien veillé à ce qu'un certain nombre de garde-fous garantissent ses droits, alors même que, cinquante ans après la décision du Conseil constitutionnel des 17, 24 et 25 juin 1959, le

²⁴⁸⁰ Entre 1988 et 1991, le gouvernement Rocard a utilisé à 28 reprises l'article 49, alinéa 3 en un peu moins de trois années, mais à plusieurs reprises sur un même texte.

²⁴⁸¹ Institués en 1996.

²⁴⁸² Au sens actuel, c'est-à-dire la session unique de neuf mois.

rétablissement des résolutions parlementaires ne manquait pas de susciter des interrogations parmi les défenseurs du modèle de la V^e République. Déjà, les dispositions adoptées par le constituant permettent au gouvernement d'écarter les propositions de résolution dont, à ses yeux, l'« adoption ou [le] rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ». En outre, contrairement, par exemple, aux nouvelles dispositions de l'article 39 sur la présentation des projets de loi, qui prévoient l'arbitrage du Conseil constitutionnel en cas de désaccord entre les assemblées et le gouvernement, la décision prise par ce dernier sur l'irrecevabilité d'une proposition de résolution n'est pas susceptible d'être renvoyée à un arbitrage du Conseil²⁴⁸³. Enfin, le contrôle du Conseil constitutionnel sur la loi organique en cause a permis au gouvernement, comme il devait en avoir le secret espoir, de voir censurées certaines concessions qu'il avait dû faire aux assemblées pendant la discussion du texte.

L'article 2 de la loi organique prévoit l'information sans délai du Premier ministre par les présidents de chaque Chambre sur les propositions de résolution déposées sur le bureau de leur assemblée afin qu'il puisse, le cas échéant, décider de son caractère irrecevable en application des dispositions du second alinéa de l'article 34-1 de la Constitution. Le texte de la loi organique adopté par les assemblées, dans son article 6, avait prévu que la proposition de résolution pourrait être modifiée par son auteur jusqu'au terme de son examen en séance²⁴⁸⁴. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition au motif qu'aux termes de l'article 34-1 de la Constitution, le gouvernement disposait du pouvoir de décider l'irrecevabilité jusqu'à son inscription à l'ordre du jour et qu'il ne revenait donc pas à la loi organique de compléter la Constitution sur ce point²⁴⁸⁵. Ensuite, afin d'interdire l'examen improvisé de

²⁴⁸³ Un amendement n° 2438 déposé par Jean-Jacques Urvoas et Manuel Valls en première lecture du projet de loi organique à l'Assemblée nationale proposa que la conférence des présidents puisse, en cas d'irrecevabilité prononcée contre une proposition de résolution, se réunir, demander l'audition du Premier ministre. En cas de désaccord entre ce dernier et la conférence des présidents, le président de l'Assemblée saisirait pour avis le Conseil constitutionnel. Cet amendement a été écarté.

²⁴⁸⁴ Cet article 6 prévoyait aussi que le gouvernement était informé sans délai de la rectification en cause et pouvait s'y opposer s'il estimait qu'elle avait pour effet de rendre la proposition de résolution irrecevable en application de l'article 34-1 de la Constitution.

²⁴⁸⁵ En l'occurrence, le Conseil constitutionnel voulait clairement empêcher que le sens d'une résolution soit subrepticement modifié pour contourner la faculté pour le gouvernement de la déclarer irrecevable avant son inscription à l'ordre du jour.

proposition de résolution²⁴⁸⁶, l'article 5 de la loi organique a imposé un délai de six jours entre le dépôt d'une proposition de résolution et son examen en séance et qu'« une proposition de résolution ayant le même objet qu'une proposition de résolution antérieure ne [puisse] être inscrite à l'ordre du jour de la même session ordinaire. Enfin, la loi organique, dans son article 6, a aussi prévu que les propositions de résolution examinées en séance ne pouvaient faire l'objet d'aucun amendement²⁴⁸⁷. Enfin, au cours du débat parlementaire, l'Assemblée nationale et le Sénat n'étaient pas parvenus à se mettre d'accord sur l'obligation ou non d'un examen en commission des propositions de résolution avant leur discussion en séance. L'article 2, alinéa 2 du texte adopté confiait donc aux règlements des assemblées le soin de décider en la matière. Là encore, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 9 avril 2009, a censuré cette disposition au motif que c'est à la loi organique elle-même d'imposer ou non cette obligation. Le gouvernement ne devrait donc pas être confronté à des pratiques différentes selon l'assemblée en cause²⁴⁸⁸.

Pendant la préparation du projet de loi organique, le gouvernement avait même réfléchi à appliquer au dépôt des propositions de résolution les instruments de la rationalisation des modalités de la mise en cause de la responsabilité ministérielle. Un premier avant-projet rédigé fin octobre 2008 prévoyait dans son article 8 que les propositions de résolution « doivent être signées par soixante députés ou soixante sénateurs »²⁴⁸⁹ et qu'« un même membre du Parlement ne peut signer plus de cinq propositions de résolution par session ». À défaut, les propositions de résolution en cause seraient irrecevables. Le gouvernement renonça, finalement, à ces dispositions avant de déposer le projet de loi organique sur le bureau de l'Assemblée nationale.

²⁴⁸⁶ Notamment pour conclure un débat.

²⁴⁸⁷ L'adoption en séance d'amendement au texte initial de la proposition aurait renvoyé à la technique des adjonctions pratiquée sous la III^e République. Ainsi, le 14 juin 1898, le gouvernement Méline tomba parce qu'à l'ordre du jour déposé par les progressistes « approuvant les déclarations du gouvernement » et adopté une courte majorité, les radicaux firent ajouter un additif précisant que le gouvernement devait s'appuyer « sur une majorité exclusivement républicaine ». En l'occurrence, cette disposition a surtout été adoptée en 2009 pour garantir à l'opposition que ses propositions de résolution ne seraient pas réécrites par la majorité à l'occasion de leur discussion, au risque, ainsi, de les dénaturer.

²⁴⁸⁸ On retrouve là encore les effets de l'encadrement renforcé du droit parlementaire pointé par Pierre Avril.

²⁴⁸⁹ Ce qui aurait abouti à faire du droit de résolution un droit collectif, comme le droit d'interpellation sous le Second Empire entre 1867 et 1869, ou comme la motion de censure sous la V^e République.

Section 2 – La mise en œuvre de la refondation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme

Sans conteste, les assemblées ont bénéficié de beaucoup des dispositions de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de ses déclinaisons dans la loi organique du 15 avril 2009 et dans les réformes de leurs règlements conduites dans les deux chambres. Le champ d'action des rationalisations majoritaire et délibérative s'est indiscutablement et significativement accru. Quarante-six années après son apparition, le fait majoritaire a *saisi* la Constitution tandis que l'Assemblée nationale a su renouer, sous un paradigme différent, avec des dispositifs imaginés par la Chambre des députés de la fin de la III^e République pour chercher à améliorer le déroulement et la qualité des débats parlementaires. Toutefois, la V^e République est bien demeurée ce régime conçu par ses fondateurs pour permettre à une volonté politique²⁴⁹⁰, incarnée par le gouvernement de la France²⁴⁹¹, de s'exprimer et de s'imposer, au moyen notamment des dispositifs de la rationalisation ministérielle du parlementarisme conçus en 1958 et dont la plupart ont été adaptés mais non pas démantelés, en 2008. Les premiers temps de l'application des nouvelles dispositions constitutionnelles ont correspondu à une véritable entreprise d'« émancipation »²⁴⁹² de la majorité parlementaire susceptible de remettre en cause les équilibres institutionnels bien au-delà de ce qu'avaient souhaité les promoteurs de la réforme (Section 1). Paradoxalement, ce sont ceux-là même ayant voté au Congrès du 21 juillet 2008 contre la révision²⁴⁹³, qui, sous le quinquennat suivant, en ont mis en œuvre les dispositions dans un esprit correspondant assez largement à celui voulu initialement par le Comité Balladur (Section 2).

²⁴⁹⁰ Voir le discours du président Nicolas Sarkozy, le 12 juillet 2007 à Épinal pour le lancement du débat sur la réforme constitutionnelle sur le site www.vie-publique.fr.

²⁴⁹¹ Au sens large et gaullien du terme, c'est-à-dire réunissant le président de la République et le gouvernement proprement dit.

²⁴⁹² R. Ghevontian, « Les nouveaux comportements de la majorité parlementaire », in *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, X. Magnon, R. Ghevontian, M. Stéfanini (dir.), Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012, p. 529.

²⁴⁹³ Pour des raisons, cependant, qui tenaient peu au contenu de la révision elle-même.

§ 1 – La tentative d’émancipation de la majorité parlementaire – le moment Copé de la mise en œuvre de la révision du 23 juillet 2008

L’environnement politique et parlementaire immédiat dans lequel s’est déployée initialement la révision de 2008 présentait plusieurs particularités. En effet, la majorité législative issue des élections des 10 et 17 juin 2007 était la première, et la seule, majorité reconduite depuis 1978²⁴⁹⁴. Si elle devait sa réélection à la victoire de Nicolas Sarkozy à l’élection présidentielle, cette majorité n’a pas été véritablement façonnée par le succès de ce dernier, comme cela a pu être le cas de majorités législatives précédentes, en 1981 ou en 2002 par exemple²⁴⁹⁵. C’est donc une majorité de droite, plutôt qu’une majorité entièrement *sarkozyste*, qui se mit en place, composée d’élus expérimentés qui connaissaient déjà le fonctionnement du Parlement et de ses rapports avec l’exécutif. Le 19 juin 2007, le groupe UMP portait à sa tête Jean-François Copé, ancien ministre des gouvernements Raffarin et Villepin sous le quinquennat de Jacques Chirac. De façon inédite, sous la V^e République, le président de la République n’avait pas soutenu un proche ou une personne de confiance pour prendre la tête du groupe majoritaire²⁴⁹⁶.

En définitive, ce serait donc une majorité de députés, et plus encore leur président de groupe, largement soucieux d’affirmer leur autonomie qui allaient directement bénéficier des nouvelles prérogatives confiées au Parlement par la révision du 23 juillet 2008. Cette volonté d’autonomie et d’émancipation du groupe majoritaire dans les rapports entre le gouvernement et le Parlement, Jean-François Copé allait en

²⁴⁹⁴ Plus de 80 % des députés du groupe UMP, groupe majoritaire à lui seul avec 320 sièges, étaient des sortants. Ils apparaissaient donc comme moins malléables que des députés primo-entrants.

²⁴⁹⁵ En outre, le groupe majoritaire a perdu une quarantaine de sièges, recul que les députés de la majorité imputèrent aux cafouillages de la communication gouvernementale entre les deux tours des élections législatives à propos de l’instauration d’une « tva sociale ». De plus, « l’ouverture » pratiquée par le chef de l’État à travers l’entrée au gouvernement de personnalités de gauche mécontentait une partie de sa majorité.

²⁴⁹⁶ À l’inverse de François Mitterrand qui avait poussé Pierre Joxe, Louis Mermaz ou Jean Auroux à la tête du groupe socialiste entre 1981 et 1993 ou Jacques Chirac qui avait fait élire Michel Péricard, Jean-Louis Debré, Jacques Barrot ou Bernard Accoyer président du groupe RPR ou du groupe UMP sous sa présidence, Nicolas Sarkozy a semblé se désintéresser de l’élection à la tête du groupe UMP en juin 2007, encourageant Jean-François Copé à être candidat, pour compenser sa non-reconduction au gouvernement, tout en laissant un de ses fidèles Christian Estrosi annoncer lui aussi sa candidature, avant qu’il n’entre finalement au gouvernement. En définitive, le nouveau président du groupe majoritaire estimera qu’il ne devait son élection qu’à lui-même. Jean-François Copé a d’ailleurs écrit qu’avant lui le rôle du président du groupe majoritaire était surtout celui d’un « verrouilleur » chargé de faire « passer les textes au forceps » (J-F. Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit., p. 128) et qu’il se refusait à exercer le même rôle.

être le « fer de lance »²⁴⁹⁷ et même s'employer à la théoriser et à la présenter comme résultant d'une véritable évolution des institutions, utilisant des formules fortes comme la « V^e République bis », « l'hyper-parlement » ou la « coproduction législative »²⁴⁹⁸, pour décrire une France, à son sens, « en train de changer de régime »²⁴⁹⁹ politique (A). La pratique institutionnelle entre 2008 et 2012 allait montrer les potentialités mais aussi les limites de cette évolution des rapports entre le gouvernement et sa majorité (B).

A – L'émancipation revendiquée de la majorité parlementaire

Clairement sous l'impulsion de son président, le groupe majoritaire, à partir de 2008, a cherché à s'émanciper, arguant d'une évolution substantielle des institutions liées à la pratique présidentielle et confortée par la révision de 2008 (1). Dans cette entreprise, le groupe majoritaire comptait largement s'appuyer sur les nouveaux instruments issus de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (2).

I – Une évolution en profondeur du régime, vers une « V^e Bis »

Aux yeux de Jean-François Copé, c'était la réforme du quinquennat qui constituait le point de départ de l'évolution en profondeur des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au sein des institutions qu'il allait s'employer à théoriser. Pour lui, « le passage au quinquennat portait donc en germe une transformation de la fonction présidentielle », une transformation que « la pratique de Nicolas Sarkozy depuis 2007 a[vait] accélérée ». Pour le président du groupe majoritaire, « le chef de l'État [s'était] affirmé depuis son élection comme chef du gouvernement en centralisant la prise de décision à l'Élysée ». Il pointait aussi les

²⁴⁹⁷ J. Benetti, « Le président du groupe majoritaire », Revue *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 33.

²⁴⁹⁸ Selon Jean-François Copé, « l'expression lui est venue » au moment où il travaillait sur la nouvelle loi audiovisuelle. « Elle me semblait traduire parfaitement ce qui manquait à notre mécanique parlementaire : l'implication le plus en amont possible dans la préparation des réformes » (*Un député, ça compte énormément*, *op. cit.*, p. 170). Il s'agissait, selon lui, « d'en finir avec le couple « gouvernement-administration » qui domine jusqu'à présent dans l'élaboration des lois pour associer les députés à la réflexion le plus en amont possible » (J-F. Copé, « Vers le régime présidentiel. Pour un Parlement renoué », *Commentaire*, n° 129, printemps 2010, p. 56)

²⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 51.

changements intervenus au sein du pouvoir exécutif dans ses équilibres mêmes, puisque, « dans cette perspective, Nicolas Sarkozy a[vait] transformé le fonctionnement de l'Élysée. Ses conseillers [avaient] pris un rôle considérable comme le staff de la Maison-Blanche. Fait inédit dans notre histoire politique, ils [étaient] même habilités à s'exprimer dans les médias pour porter la parole présidentielle... et parfois rectifier les propos d'un ministre »²⁵⁰⁰. Combinée à l'importance et aux effets de la révision du 23 juillet 2008, cette évolution faisait passer, selon Jean-François Copé, les institutions de la V^e République, d'un régime présidentiel, avec un exécutif tout-puissant et un Parlement anémié » à une « V^e bis [qui] se rapproche du régime présidentiel, caractérisé par deux pouvoirs forts qui sont obligés de travailler ensemble : d'une part, un exécutif à une tête, avec des responsabilités identifiées et d'autre part, un Parlement renforcé qui n'est pas un simple faire-valoir mais dispose d'une capacité d'initiative et de contrôle »²⁵⁰¹. À « l'hyper-président »²⁵⁰² devait répondre « l'hyper-parlement ».

À l'intérieur de ce « régime présidentiel à la française, qui tient compte de notre histoire et de nos spécificités, tout en modernisant en profondeur nos institutions »²⁵⁰³, Jean-François Copé considérait que le président de la République devenait désormais un interlocuteur courant des parlementaires, retirant au gouvernement « le monopole des rapports avec le Parlement. Hier, [le Premier ministre] était le seul organe de l'exécutif à s'exprimer devant le Parlement. Aujourd'hui, le Président en a également le pouvoir. [...]. En tant que président de groupe parlementaire de la majorité, j'ai très régulièrement des échanges directs avec le président de la République sur des textes législatifs, sans toujours passer par le filtre du gouvernement »²⁵⁰⁴. À l'appui de cette démonstration, Jean-François Copé mettait en avant plusieurs pratiques présidentielles introduites par Nicolas Sarkozy depuis son élection : « le petit-déjeuner hebdomadaire de la majorité a déménagé de Matignon à l'Élysée, comme les réunions d'arbitrage sur les textes de loi »²⁵⁰⁵. « Régulièrement, dans de grands discours, [le président] redonne sa vision d'un sujet : la justice, le logement, la santé... Contrairement à ses

²⁵⁰⁰ J-F. Copé, « Vers le régime présidentiel... », art. cité, p. 54.

²⁵⁰¹ *Ibid.*, p. 52-53.

²⁵⁰² Terme souvent utilisé pour décrire l'activisme du président Nicolas Sarkozy.

²⁵⁰³ J-F. Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit., p. 177.

²⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 181.

²⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 184.

prédécesseurs, il ne se contente pas de définir de grandes perspectives et d'énoncer quelques priorités. Il ne se limite pas à un ou deux chantiers qui lui tiendraient particulièrement à cœur. Non. Il donne une feuille de route très précise, avec une batterie de mesures et un calendrier [...] Le Président ne se limite pas à des annonces : il suit aussi la réalisation des chantiers et s'implique dans tous les arbitrages importants²⁵⁰⁶. Plusieurs directeurs de cabinet de ministre, dont beaucoup doivent leur nomination à l'Élysée, vont prendre leur consigne directement à la présidence. Sans passer par la case Matignon. Sur le plan parlementaire, il va jusqu'à suivre le vote de dispositions législatives très précises »²⁵⁰⁷.

Parallèlement, aux yeux de Jean-François Copé, ce « passage au régime présidentiel » entraînait un « affaiblissement mécanique du Premier ministre et de son gouvernement »²⁵⁰⁸. Pour lui, « la figure du Premier ministre n'est pas devenue accessoire mais elle est reléguée au second plan. Ce n'est plus elle qui porte l'impulsion [...]. Je décris le nouvel état des lieux institutionnels tel qu'il est perçu par les acteurs. Le gouvernement garde cependant une utilité indéniable afin d'éviter que l'Élysée ne se transforme en goulot d'étranglement submergé par les demandes de toutes parts [...] Le gouvernement garde aussi un rôle important dans le suivi du travail parlementaire et dans la relation avec les députés et les sénateurs [...] Avec le renforcement des pouvoirs du Parlement, la qualité des rapports avec les parlementaires devient un aspect encore plus déterminant pour chacun des ministres »²⁵⁰⁹.

Dans cet « V^e République bis », Jean-François Copé considérait que « deux nouveaux couples sont en train d'émerger et vont occuper une place inédite : le couple président de la République-président du groupe majoritaire à l'Assemblée pour faire vivre le dialogue entre l'exécutif et le législatif ; et le couple président du groupe majoritaire à l'Assemblée-président du groupe majoritaire au Sénat pour entretenir la discussion sur l'ordre du jour entre les deux chambres »²⁵¹⁰. Bien évidemment, comme

²⁵⁰⁶ Ainsi, le 22 avril 2009, le président de la République s'engage à réécrire une partie des dispositions de la loi Hôpital, en confiant à un groupe de travail présidé par son conseiller social, Raymond Soubie, le soin de lever « les malentendus rédactionnels », *Le Monde*, 24 avril 2009.

²⁵⁰⁷ J-F. Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit., p. 178-179.

²⁵⁰⁸ *Ibid.*, p. 180.

²⁵⁰⁹ J-F. Copé, « Vers le régime présidentiel... », art. cité, p. 55.

²⁵¹⁰ J-F. Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit., p. 208.

toute analyse de la pratique institutionnelle, celle conduite par le président du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale n'était pas dépourvue d'arrière-pensées personnelles²⁵¹¹. Mais, en l'occurrence, cette analyse trouvait un intérêt tout particulier dans le fait que la révision constitutionnelle, en conférant au Parlement de nouvelles prérogatives, donnait à Jean-François Copé les moyens concrets de chercher à faire prévaloir sa propre conception de l'évolution des institutions.

2 – Les instruments issus de la révision de 2008 mis au service de l'émancipation de la majorité parlementaire

Pour la doctrine, « si l'on [pouvait] observer [au mitan du quinquennat du président Sarkozy] une évolution du comportement de la majorité, [c'était] d'abord à cause des nouvelles dispositions issues de la réforme constitutionnelle de 2008 »²⁵¹². En effet, en présentant sa conception des nouveaux équilibres institutionnels, Jean-François Copé s'était bien attaché à marquer tout l'apport de la révision du 23 juillet 2008 à la mise en œuvre des rapports renouvelés entre le pouvoir exécutif et les assemblées qu'il entendait promouvoir.

La majorité devait d'abord bénéficier des effets de la dérationalisation des modalités de la fixation d'une partie de l'ordre du jour, dorénavant directement déterminé par la conférence des présidents au sein de laquelle la majorité parlementaire détenait, *in fine*, le pouvoir de décider. En la matière, Jean-François Copé défendait, d'ailleurs, une vision très émancipatrice des prérogatives des députés : « le Parlement prend le contrôle d'une partie de l'ordre du jour [...] Désormais, le partage du calendrier permet aux députés de fixer la moitié de l'ordre du jour, hors période budgétaire. Ce qui revient en fait à donner la main aux groupes parlementaires pendant un quart du temps dans l'hémicycle »²⁵¹³. Cette prise de contrôle, aux yeux du président du groupe majoritaire, devait aboutir à contraindre le gouvernement à « discuter avec les deux chambres »²⁵¹⁴, notamment pour bâtir ensemble le calendrier de la discussion

²⁵¹¹ L'évolution du régime décrite par Jean-François Copé demanderait à être confirmée sur une période plus longue, d'autant que la pratique de Nicolas Sarkozy a, elle-même, évolué au cours de son quinquennat.

²⁵¹² R. Ghevontian, « Les nouveaux comportements de la majorité parlementaire », art. cité, p. 526.

²⁵¹³ J-F. Copé, « Vers le régime présidentiel... », art. cité, p. 57.

²⁵¹⁴ J-F. Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit., p. 208.

des projets de loi du gouvernement, mais elle allait, aussi, permettre de donner une place accrue « à l'initiative parlementaire »²⁵¹⁵, venant remettre en cause le monopole gouvernemental sur la préparation des textes de loi les plus importants. Au-delà des propositions de loi que le gouvernement, avant 2008, acceptait d'inscrire à l'ordre du jour et qui portaient essentiellement sur un sujet circonscrit²⁵¹⁶, Jean-François Copé considérait que les assemblées devaient pouvoir, elles-mêmes, « écrire la loi »²⁵¹⁷ sur un champ plus vaste et proposer des « réformes importantes », déclinées dans des « propositions de loi structurantes, notamment dans des domaines où l'exécutif reste en retrait »²⁵¹⁸.

Pour sécuriser l'écriture de ces « propositions structurantes », Jean-François Copé entendait s'appuyer sur la possibilité donnée par la révision constitutionnelle aux assemblées, à travers leur président, de pouvoir saisir le Conseil d'État pour avis sur les propositions de loi « même si ce recours ne doit pas devenir une habitude [car] il ne faudrait pas que le Conseil d'État réécrive tous les travaux parlementaires »²⁵¹⁹. Conscient que la préparation de ces « propositions de loi structurantes » appelait des moyens supplémentaires dont étaient dépourvus les groupes parlementaires²⁵²⁰, le président du groupe UMP demandait de renforcer les moyens humains des assemblées eux-mêmes très restreints²⁵²¹. Il fallait, selon lui, « que les députés puissent s'appuyer sur des hauts fonctionnaires compétents qui les aideraient ponctuellement dans la préparation des textes de loi ». Il suggérait même d'« éventuellement instaurer pour les groupes parlementaires un « droit de tirage » leur permettant de s'appuyer ponctuellement sur les directions en charge de la législation dans les différents

²⁵¹⁵ J-F. Copé, « Vers le régime présidentiel... », art. cité, p. 57.

²⁵¹⁶ Par exemple, la loi dite Carrez du 18 décembre 1996 relative à la protection des acquéreurs de lots en copropriété ou la loi dite Léonetti du 22 avril 2005 sur les droits des malades et à la fin de vie.

²⁵¹⁷ J-F. Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit., p. 205.

²⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 205. Le 16 septembre 2008, à l'occasion de sa conférence de presse de rentrée, Jean-François Copé a annoncé que le groupe majoritaire souhaitait préparer des « propositions de loi structurantes » sur « deux chantiers de réforme très importants : la formation professionnelle et la réforme, en liaison étroite avec le Sénat, des institutions locales et notamment de l'articulation département-région ».

²⁵¹⁹ *Ibid.*, p. 206.

²⁵²⁰ Sous la présidence de Jean-François Copé, le groupe UMP ne comptait qu'une dizaine de collaborateurs chargés de suivre les travaux des commissions permanentes et qui pourraient participer à l'écriture de propositions de loi.

²⁵²¹ Les commissions permanentes ne se voient affecter chacune que quelques administrateurs en charge de suivre l'ensemble des textes renvoyés à leur commission.

ministères ou sur le secrétariat général du gouvernement »²⁵²². À défaut, « pour ne pas enfreindre la séparation des pouvoirs », Jean-François Copé proposait de « créer au sein du Parlement un service d’initiative législative partagé, commun à tous les groupes politiques, au Sénat comme à l’Assemblée [... qui] pourrait être composé de hauts fonctionnaires détachés, en provenance de secrétariat général du gouvernement et du Conseil d’État »²⁵²³. Ces demandes étaient à mettre en parallèle avec le souhait concomitant exprimé par Jean-François Copé que l’Assemblée nationale se dote d’un office de contrôle et d’évaluation, sur le modèle du National Audit Office britannique ou du General Accounting Office américain, dont une partie des évaluations réalisées des politiques publiques serviraient à nourrir le contenu de l’initiative parlementaire de la majorité.

Dans le même temps, le président du groupe majoritaire ne manquait pas de souligner, en des termes forts, combien la réforme de l’examen en séance publique du texte adopté par la commission constituait « une révolution »²⁵²⁴ venant bouleverser en profondeur la nature des rapports entre le gouvernement et les assemblées : « Il appartiendra désormais au gouvernement d’amender le texte du Parlement s’il ne lui convient pas. C’est une inversion totale des rôles qui va complètement revaloriser les travaux en commissions. Auparavant, l’examen du texte en commission était un « galop d’essai » ; il devient une étape décisive du travail parlementaire »²⁵²⁵. Jean-François Copé voyait bien dans cette réforme, qui obligerait les ministres à « mieux défendre leur texte en amont et d’impliquer davantage les parlementaires dans la préparation », « un avantage psychologique majeur » donné aux députés, imposant entre les ministres et les parlementaires « une obligation de dialogue et de compromis là où seul le rapport de force dominait auparavant »²⁵²⁶.

En sus de la maîtrise de la fixation d’une partie de l’ordre du jour et du déroulement des travaux de la commission, la majorité parlementaire acquérait aussi, grâce à l’instauration du temps législatif programmé, les moyens d’organiser

²⁵²² J-F. Copé, *Un député, ça compte énormément*, *op. cit.*, p. 206.

²⁵²³ *Ibid.*, p. 207.

²⁵²⁴ *Ibid.*, p. 210.

²⁵²⁵ *Ibid.*, p. 201-211.

²⁵²⁶ J-F. Copé, « Vers le régime présidentiel... », art. cité, p. 57.

efficacement la discussion des textes dans l'hémicycle et de surmonter les éventuelles manœuvres d'obstruction de l'opposition.

Enfin, pour faire aboutir les propositions de loi de la majorité législative, il est nécessaire que celles-ci puissent être discutées et adoptées par le Sénat, et inversement pour les textes de la majorité sénatoriale. D'où la nécessité, selon Jean-François Copé, d'une gestion concertée, qu'il voulait s'attacher à développer, de l'ordre du jour relevant des assemblées par les majorités à l'Assemblée nationale et au Sénat : « Pour voir adoptée une de leurs propositions de loi, les députés de la majorité devront accorder leurs violons avec leurs homologues du Sénat, afin que ceux-ci acceptent d'inscrire un texte en provenance de l'Assemblée dans leur calendrier et inversement »²⁵²⁷. On touchait, cependant, une des limites pratiques de l'émancipation de la majorité législative. En cas de désaccord avec une majorité sénatoriale d'un bord politique différent, la majorité législative ne dispose pas, à l'inverse du gouvernement, des instruments pour contraindre le Sénat et avoir le dernier mot. Seul le gouvernement pourrait faire inscrire les propositions de loi de la majorité législative dans ses semaines d'ordre du jour au Sénat. Il retrouvait, ainsi, en pratique, un moyen de *canaliser* les initiatives de sa majorité.

B – Les manifestations et les limites de l'émancipation de la majorité parlementaire

Si la revendication d'émancipation du groupe majoritaire a pu, dans un premier temps, se déployer fortement, en s'appuyant sur les nouvelles dispositions instituées par la révision de 2008 (1), des limites à cette émancipation, qu'elles soient matérielles, politiques et même constitutionnelles, n'ont pas manqué d'apparaître avant la fin même de la législature (2).

1 – Les manifestations de l'émancipation de la majorité parlementaire : Ordre du jour séparé et initiative législative contra-gouvernementale

²⁵²⁷ J-F. Copé, *Un député, ça compte énormément*, op. cit., p. 208.

Dans sa volonté d'émancipation, le groupe majoritaire a surtout mis l'accent sur deux points importants et directement liés entre eux : La maîtrise indirecte, acquise par la majorité, sur la fixation d'une partie de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale ; le renouvellement de l'initiative parlementaire pour lui donner un caractère plus emblématique.

Au cours de la XIII^e législature, après l'entrée en vigueur de l'ordre du jour partagé au 1^{er} mars 2009, la majorité a tiré pleinement parti des nouvelles dispositions relatives à la fixation de l'ordre du jour des assemblées²⁵²⁸. Les présidents successifs du groupe majoritaire²⁵²⁹ ont pesé de tout leur poids sur la fixation de l'ordre du jour des semaines dites législatives²⁵³⁰, en particulier pour les séances des mardi et mercredi des semaines en cause, le jeudi étant réservé à la discussion des propositions des groupes d'opposition ou minoritaires. Le groupe majoritaire a ainsi entendu consacrer l'intégralité de ces séances à l'examen des propositions de loi ou, pour une part résiduelle, à la discussion de projets de loi relativement peu denses à l'avancée desquels elle était attachée²⁵³¹. Davantage que d'un ordre du jour partagé ou négocié, la pratique du groupe majoritaire au cours de cette XIII^e législature paraît pouvoir être décrite comme d'un véritable ordre du jour séparé.

²⁵²⁸ La fixation de la part de l'ordre du jour des assemblées relève, en droit, des assemblées elles-mêmes sur proposition de leurs conférences des présidents respectives. En réalité, cet ordre du jour est déterminé par la conférence des présidents au sein de laquelle les règles de la pondération des votes en fonction des effectifs des groupes jouent en faveur du représentant du groupe majoritaire. En pratique, la conférence des présidents ne procède quasiment jamais à des votes puisque leurs résultats sont connus d'avance. Il suffit au président du groupe majoritaire ou aux présidents des groupes formant la coalition majoritaire de faire connaître les choix pour lesquels ils penchent. Aux termes de l'article 48, alinéa 10 du Règlement de l'Assemblée nationale, l'Assemblée se prononce sur l'ensemble de l'ordre du jour proposé par la conférence des présidents, sans avoir la possibilité de l'amender. Ce vote peut donner lieu, le cas échéant, à une intervention du gouvernement et à des explications de vote des présidents de commissions ou d'un orateur par groupe. En pratique, depuis la mise en œuvre de la réforme, les présidents de l'Assemblée nationale successifs se sont attachés à ce que ce vote dans l'hémicycle soit réduit à une simple formalité, sans donner lieu à explications de vote éventuelles, venant entériner les décisions prises en conférence des présidents.

²⁵²⁹ Le groupe UMP a été présidé à partir de novembre 2010 par Christian Jacob à la suite de la nomination de Jean-François Copé à la tête du parti majoritaire.

²⁵³⁰ C'est-à-dire celle des deux semaines dont l'ordre du jour fixé par les assemblées elles-mêmes n'est pas réservé aux activités d'évaluation et de contrôle.

²⁵³¹ On peut ainsi qualifier les projets de loi sur l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée et sur la réforme du crédit à la consommation, examinés successivement au cours des semaines législatives des 15 février et 22 mars 2010.

Pendant la session 2008-2009, sur les quatre semaines législatives dont l'Assemblée a fixé l'ordre du jour, deux ont été entièrement consacrées à l'examen des propositions de loi, une autre a accueilli, en sus de propositions de loi, la lecture des conclusions de la commission mixte paritaire sur un projet gouvernemental, et la quatrième, en sus de l'examen d'une proposition de loi, le gouvernement a fait jouer la super-priorité dont il dispose en faveur de l'examen d'un projet de loi de finances rectificatif. Pendant la session 2009-2010, pour les six semaines dites législatives, deux ont été consacrées entièrement à l'examen de propositions de loi, l'une a accueilli, en sus, la lecture des conclusions d'une commission mixte paritaire, et trois de ces semaines législatives ont accueilli chacune, en sus de l'examen de propositions de loi, la discussion d'un projet de loi gouvernemental, pour lequel la majorité avait manifesté un particulier intérêt. Pendant la session 2010-2011, pour les six semaines dites législatives, cinq ont été entièrement consacrées à l'examen de propositions de loi, une seule a accueilli, en sus, l'examen d'un projet de loi. Pendant la session 2011-12, pour les trois semaines dites législatives, une a entièrement été consacrée à l'examen de propositions de loi et deux ont accueilli des textes gouvernementaux²⁵³². En ce qui concerne les semaines dites de contrôle, la fixation de leur ordre du jour apparaît avoir, davantage, fait l'objet d'une réelle concertation entre la majorité et le gouvernement qui n'a, par ailleurs, pas manqué de faire jouer à plusieurs reprises la super-priorité en faveur des lois de règlement et des projets de loi de finances rectificatifs.

La fixation par les assemblées d'une partie de leur ordre du jour a incontestablement accru la part des propositions de loi dans le nombre de textes de loi définitivement adoptés, principalement au profit de l'initiative majoritaire²⁵³³. Cette

²⁵³² Il faut noter que les semaines en cause se situent en fin de législature, le gouvernement et la majorité se mettant d'accord pour l'adoption définitive de projets de loi plutôt que de propositions de loi. En outre, la majorité sénatoriale a basculé à gauche en septembre 2011, rendant très hypothétique l'adoption *in extremis* par le Sénat des propositions de loi poussées par la majorité législative.

²⁵³³ Sur une partie de ses propositions de loi, le groupe majoritaire a demandé au président de l'Assemblée nationale de saisir le Conseil d'État pour avis. Soucieux de préciser la mise en œuvre de cette nouvelle disposition constitutionnelle, le président Accoyer avait préalablement indiqué qu'il saisirait le Conseil d'État à la demande des groupes, mais uniquement sur des propositions de loi dont l'inscription à l'ordre du jour était acquise. Au cours de la XIII^e législature, il l'a fait à la demande du groupe UMP : en 2009, sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit déposée par le président de la commission des Lois, Jean-Luc Warsmann, en 2010 sur une proposition relative à la législation sur les armes à feu et sur une proposition de loi relative à l'indemnisation des accidents corporels, en 2011 sur une proposition de loi relative à la simplification du droit et l'allègement des démarches administratives, déposée par Jean-Luc Warsmann à nouveau,

part de l'initiative parlementaire représentait 25 % de l'ensemble des textes adoptés au cours des deux premières sessions de la législature. Elle a atteint le chiffre de 38 % pour la session 2009-2010 et de 35 % pour la session 2010-2011. Même s'il convient de prendre en compte les vraies-fausses propositions de loi préparées en réalité par le gouvernement et portées par un parlementaire « ami » afin de contourner les dispositions s'appliquant à la préparation des projets de loi gouvernementaux, l'initiative parlementaire a incontestablement bénéficié des effets de la mise en œuvre de la révision du 23 juillet 2008²⁵³⁴.

Afin de bien marquer l'importance de la nouvelle production législative, la stratégie du groupe majoritaire a consisté à mettre en avant quelques propositions emblématiques pour l'opinion, en imposant, le cas échéant, leur adoption contre l'avis du gouvernement²⁵³⁵. Trois textes au moins illustrent au moins cette stratégie : les textes de loi adoptés relatifs à la parité homme/femme dans les conseils d'administration des grandes sociétés par actions, à l'interdiction du port de la burqa dans l'espace public et à l'interdiction du forage des gaz de schiste.

Désireuse de prendre une initiative sur le sujet de la parité auquel l'opinion publique était particulièrement attentive, le groupe majoritaire et son président imposèrent, au cours de la session 2009-2010, contre l'avis du gouvernement²⁵³⁶, l'adoption d'une proposition de loi relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle destinée à imposer la parité au sein des conseils d'administration au sein des sociétés anonymes cotées en bourse. La proposition de loi préparée en s'appuyant sur la délégation de l'Assemblée nationale aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes présidée par Marie-Jo

une proposition de loi relative aux sapeurs-pompiers et une proposition de loi relative aux incendies de forêt.

²⁵³⁴ Il faut aussi noter qu'à part sur la proposition de loi relative au repos dominical discutée à l'Assemblée nationale le 6 juillet 2009, et devenue la loi du 10 août 2009 réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adapter les dérogations à ce principe dans les communes et zones touristiques et thermales, le dispositif du temps législatif programmé n'a pas été mis en œuvre sous la XIII^e législature pour la discussion d'une proposition de loi du groupe majoritaire.

²⁵³⁵ « Si on sort deux ou trois lois marquantes, si on refuse quelques nominations proposées par l'exécutif, si on effectue de bonnes missions d'évaluation, le regard sur le Parlement changera » : propos de Jean-François Copé rapportés dans *Le Nouvel Observateur*, « L'hyper Jean-François », 24 septembre 2009.

²⁵³⁶ Voir « Intervention de Jean-François Copé », in *Un Parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, J. Gicquel, A. Levade, B. Mathieu, D. Rousseau, Paris, Dalloz, 2012, p. 187.

Zimmerman, va être discutée le 20 janvier 2010 dans une semaine à l'ordre du jour fixée par l'Assemblée nationale. Jean-François Copé obtient de la majorité sénatoriale son inscription et son vote le 27 octobre 2010 pendant une semaine à l'ordre du jour fixé par le Sénat. La proposition de loi sera définitivement adoptée le 13 janvier 2011, dans une semaine à l'ordre du jour fixé prioritairement par le gouvernement.

La loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, bien qu'elle résulte d'un projet de loi, fut-elle aussi, selon Jean-François Copé, « totalement d'initiative parlementaire »²⁵³⁷.

Le processus politique et parlementaire qui a mené à l'adoption de la législation sur la burqa doit être mis en parallèle avec celui qui avait conduit, quelques années auparavant, à l'adoption de la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics. En l'occurrence, l'Assemblée avait mis en place en mai 2003 une mission d'information pluraliste sur la question du port de signes religieux à l'école, dont les conclusions en décembre 2003 avaient été adoptées, pour partie à l'unanimité. Sur la base des travaux de l'Assemblée nationale et de ceux concomitants de la Commission dite Stasi de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, le gouvernement avait préparé et fait voter à l'Assemblée, par 494 voix contre 36, un projet de loi, devenu ensuite la loi du 15 mars 2004²⁵³⁸.

En 2009-2010, cette fois, Jean-François Copé y voyant un sujet fort²⁵³⁹, le groupe majoritaire s'est attaché à supplanter les travaux de la mission d'information pluraliste sur le port du voile intégral²⁵⁴⁰ instituée par la conférence des présidents le 23 juin 2009. À peine une semaine plus tard, en effet, le président du groupe majoritaire

²⁵³⁷ *Ibid.*, p. 187.

²⁵³⁸ En l'occurrence, le pouvoir exécutif, le président de l'Assemblée nationale, Jean-Louis Debré, et le président du groupe majoritaire, Jacques Barrot, avaient assez largement coordonné leur action sur cette question délicate en suspens depuis la fin des années 1980.

²⁵³⁹ « La burqa, ce sont des intégristes qui veulent tester la République. Si on ne fait rien, on va laisser se banaliser ce phénomène qui est contraire à nos principes ». *Le Monde*, 17 octobre 2009.

²⁵⁴⁰ À la suite de l'appel signé, le 8 juin 2009, par une soixantaine de députés, dont 43 de droite, à l'initiative du député communiste de Vénissieux, André Gérin, pour la création d'une commission d'enquête sur le port de burqa en France, le 8 juin 2009, et après que, devant le Congrès réuni à Versailles, le 22 juin 2009, le président Sarkozy eût indiqué que la burqa n'était pas « la bienvenue sur le territoire de la République », l'Assemblée nationale décida de créer, le 23 juin 2009, une mission d'information sur le port du voile intégral sur le territoire national, présidé par André Gérin et dont le rapporteur était le député UMP Éric Raoult.

décidait de mettre en place un groupe de travail interne au groupe UMP sur ce sujet et, dès le 8 juillet, il se prononçait « pour une loi d'interdiction précédée d'une phase de six mois à un an d'explication et d'avertissement »²⁵⁴¹, loi d'interdiction générale de la burqa, y compris dans la rue alors que le gouvernement lui-même semblait pencher, à ce moment, pour une loi d'interdiction dans les services publics. Et, à la fin du mois de décembre, quelques semaines avant que la mission d'information ne rende son rapport, Jean-François Copé indiquait qu'il déposerait quoiqu'il arrive une loi d'interdiction du port de la burqa en France. De manière inédite, le groupe majoritaire se divisa à l'occasion du vote des conclusions du rapport de la mission d'information, le 26 janvier 2010, entre les partisans, avec Jean-François Copé²⁵⁴², de l'adoption d'une loi d'interdiction générale et ceux qui, avec le rapporteur Éric Raoult, prônaient l'adoption d'une résolution parlementaire sur le sujet, puis, dans un deuxième temps, une interdiction dans les services publics, avant de « demander un avis au Conseil d'État sur l'adoption d'une loi d'interdiction générale ». Le vote du rapport ne fut obtenu que par 7 voix contre 6, l'opposition ayant décidé, pour sa part, de s'abstenir. Quelques jours après la remise du rapport, le président du groupe majoritaire et les deux tiers de ses députés déposèrent une proposition de loi d'interdiction générale destinée à être examinée dans l'hémicycle au cours de la semaine législative du 22 mars suivant.

En définitive, le président de la République et le président du groupe majoritaire parvinrent à trouver un compromis²⁵⁴³, le gouvernement s'engageant à présenter un projet de loi d'interdiction totale de la burqa dans l'espace public dont le dépôt et l'examen ne devraient intervenir qu'après le vote de la résolution évoquée dans le rapport de la mission d'information²⁵⁴⁴, à l'issue d'une période de quelques mois destinée à apaiser les tensions sur ce sujet²⁵⁴⁵. Le projet de loi déposé par le gouvernement le 19 mai 2010, fut voté par l'Assemblée nationale le 13 juillet suivant et définitivement adopté le 14 septembre 2010. En menaçant d'utiliser à plein les instruments issus de la révision de 2008, le groupe majoritaire et son président avaient

²⁵⁴¹ *Le Parisien*, 8 juillet 2009.

²⁵⁴² Soutenu sur cette question par les deux tiers des députés du groupe UMP.

²⁵⁴³ A. Auffray, *Les loups et les chiens, la droite sous Sarkozy*, Éditions du moment, 2011, p. 78.

²⁵⁴⁴ Le vote de la proposition de résolution sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte, déposée par le groupe UMP, est intervenu le 11 mai 2010.

²⁵⁴⁵ Le pouvoir exécutif souhaitait laisser passer les élections régionales des 14 et 21 mars 2010.

donc fini par obtenir du gouvernement, ce sur quoi il paraissait extrêmement réticent l'année précédente.

Avec beaucoup de finesse, Pierre Avril a tiré les enseignements de cet épisode quant à la mise en œuvre de la révision du 23 juillet 2008, pointant un « méfait du modèle de la balance des pouvoirs appliqué dans un contexte qui est incapable de l'accueillir dès lors que l'Assemblée nationale est structurée par le fait majoritaire et par la solidarité naturelle avec le gouvernement : faire surgir une autorité politique distincte de celui-ci entraîne deux conséquences : l'une est d'introduire une rivalité, voire une surenchère qui ne le relève plus de la dialectique démocratique entre représentants et gouvernants mais conduit à des confrontations de pouvoir – alors que le gouvernement est lui-même déstabilisé par les ingérences de l'Élysée. La perspective que recèle cette situation est le dialogue direct du chef de la majorité parlementaire avec l'Élysée, le gouvernement disparaissant de la scène : le schéma du régime présidentiel encore, mais débouchant sur une forme singulière de dyarchie que l'on peut craindre moins fonctionnelle que la dyarchie exécutive parce que la discipline majoritaire est aux antipodes des marchandages sur lesquels repose le fonctionnement du Congrès des États-Unis. C'est justement sur ce point que se manifeste la seconde conséquence et que l'on retrouve le rôle du président de l'Assemblée nationale dont on a dit que la mission était de faire cohabiter et travailler ensemble une majorité et une opposition ; pour la remplir, tous les Présidents ont été conduits, avec des bonheurs variables, à prendre quelque distance avec leur appartenance à la majorité afin d'exercer un arbitrage qui considère prioritairement l'intérêt de l'Assemblée nationale en tant qu'institution. C'est précisément cette capacité d'arbitrage et ce souci institutionnel que menace le transfert de pouvoir au groupe majoritaire, via les organes directeurs de l'Assemblée. On le voit depuis la révision constitutionnelle »²⁵⁴⁶.

C'est encore largement contre l'avis du gouvernement, peu favorable sur le fond à ce texte, que le groupe majoritaire a utilisé une semaine dite législative pour faire adopter par les députés, le 11 mai 2011, une proposition de loi visant à abroger les permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures non conventionnels et à interdire leur exploration et leur exploitation sur le territoire national. Son président Christian Jacob,

²⁵⁴⁶ P. Avril, « La double méprise », *Commentaire*, n° 131, Automne 2010, p. 618.

et le secrétaire général de l'UMP, Jean-François Copé, étant particulièrement attachés à ce texte²⁵⁴⁷, le groupe majoritaire a, même, réussi à faire pression sur le gouvernement en le contraignant à utiliser pour accélérer la discussion et l'adoption de ce texte deux outils de la rationalisation ministérielle : le recours à la procédure accélérée et la convocation d'une commission mixte paritaire pour faire adopter définitivement le texte de loi.

À côté des pratiques directement liées aux nouvelles prérogatives données au Parlement par la révision de 2008, la majorité UMP, à plusieurs reprises, a manifesté son hostilité à des mesures importantes retenues par le gouvernement et obtenu leur réécriture ou leur abandon²⁵⁴⁸. Ces manifestations de mécontentement de la majorité trouvent des échos dans la chronique parlementaire des décennies passées du régime parlementaire de la V^e République²⁵⁴⁹. Aussi révélatrices soient-elles des difficultés existantes entre le chef de l'État, le gouvernement et la majorité, il est difficile de les relier directement avec les nouvelles prérogatives obtenues par le Parlement en 2008 et qui sont venues étayer l'entreprise d'émancipation de la majorité.

2 – Les limites de l'émancipation de la majorité parlementaire

La tentation d'émancipation de la majorité parlementaire s'est heurtée à des limites matérielles, mais surtout politiques et constitutionnelles, notamment dans sa

²⁵⁴⁷ Une grande partie des potentiels forages d'exploitation de gaz de schiste pouvant être mis en œuvre dans leur département d'élection, la Seine-et-Marne, ils étaient particulièrement sensibilisés à cette question.

²⁵⁴⁸ En 2008, cette majorité a contraint le gouvernement à renoncer à son projet de libéralisation complète du travail le dimanche. À l'automne 2009, elle a largement réécrit, par le biais du rapporteur général du Budget, les dispositions relatives à la réforme de la taxe professionnelle dans le projet de loi de finances pour 2010. En janvier 2010, les députés UMP ont convaincu le gouvernement de ne pas reprendre la taxe carbone inscrite dans le projet de loi de finances pour 2010, disposition censurée par le Conseil constitutionnel. Enfin, après plusieurs années de réclamations en ce sens, la majorité a obtenu au printemps 2011 la suppression du *bouclier fiscal* institué par la loi du 1^{er} août 2007. Le gouvernement devant une fronde du Sénat, relayée par une partie de la majorité à l'Assemblée nationale a dû également, au printemps 2011, renoncer à la fin de l'hiver 2011 à introduire dans la loi la possibilité, annoncée par le président de la République dans son discours de Grenoble, le 30 juillet précédent, de déchoir de leur nationalité les naturalisés s'étant rendu coupables de crime contre un détenteur de l'autorité publique. Voir D. Rousseau, *Le consulat Sarkozy*, Odile Jacob, Paris, 2012, p. 92-100.

²⁵⁴⁹ On pense, par exemple, à l'échec de la réforme des droits de succession en 1968

tentation de « légiférer de manière autonome quand sa fonction législative reste essentiellement tributaire de sa fonction de soutien au gouvernement »²⁵⁵⁰.

Dans les mois ayant suivi la mise en œuvre de la révision de 2008, le groupe majoritaire a bien cherché à utiliser les nouvelles prérogatives données au Parlement pour faire adopter de nombreuses de ses propositions de loi. Il s'agissait, selon son président, de s'affirmer comme « un Parlement d'initiative »²⁵⁵¹. Toutefois, si importants soient les sujets par ces premières propositions devenues lois : l'indemnisation des victimes d'accidents de la route, la simplification et l'amélioration de la qualité du droit, l'accès des PME au crédit, la lutte contre l'inceste ou l'équipement numérique des salles de cinéma par exemple, le champ de l'initiative parlementaire est rapidement apparu comme restreint.

Plus largement, l'analyse du contenu des six semaines d'initiative législative de la session 2010-2011, alors même que les nouvelles dispositions constitutionnelles étaient désormais bien acquises par les acteurs parlementaires et que le groupe majoritaire avait disposé de temps pour préparer des propositions de loi « structurantes », démontre clairement les limites de l'initiative parlementaire. Au cours de ces six semaines, dix-huit propositions de loi ont été discutées à l'Assemblée nationale. Neuf de ces propositions émanaient du Sénat²⁵⁵². Sur les neuf autres propositions déposées à l'Assemblée nationale, deux d'entre elles²⁵⁵³ relevaient directement d'une initiative du président de l'Assemblée nationale et d'une initiative du président de la commission des Lois. Deux autres²⁵⁵⁴ avaient été préparées directement avec le gouvernement. Enfin, cinq propositions de loi résultaient bien de

²⁵⁵⁰ J. Benetti et G. Sutter, « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : Tout changer pour rien changer », art. cité, p. 380.

²⁵⁵¹ « Intervention de Jean-François Copé » in *Un Parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, op. cit., p. 187.

²⁵⁵² Ces propositions de loi sénatoriales portaient surtout sur des sujets d'ordre technique : la solidarité pour l'alimentation en eau, les activités immobilières des établissements d'enseignement supérieur, la vente de meubles aux enchères publiques, le livre numérique, les maisons du handicap, le statut des fonctionnaires en Polynésie, le statut des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, l'hôpital, le schéma directeur de la région Île-de-France.

²⁵⁵³ Ces propositions de loi portaient sur les moyens du Parlement dans ses activités de contrôle et sur la simplification du droit.

²⁵⁵⁴ Ces propositions de loi portaient sur la législation des armes à feu et sur l'organisation du championnat d'Europe de football en France en 2016.

l'initiative du groupe majoritaire²⁵⁵⁵. Certaines des dispositions en cause étaient attendues par une partie de la population, mais on restait loin, en définitive, des ambitions initiales affichées par Jean-François Copé de faire adopter des « propositions de loi structurantes », réformant des secteurs importants comme celui de la formation professionnelle par exemple.

On touche au manque de moyens humains et matériels, en matière de recherche, d'expertise et de comparaisons internationales, dont bénéficient les groupes parlementaires dans les assemblées françaises²⁵⁵⁶ pour préparer des propositions de loi techniques ou complexes. Jean-François Copé avait clairement identifié cette difficulté en réclamant dès 2008 que le gouvernement puisse mettre à disposition des assemblées des hauts-fonctionnaires issus du Secrétariat général du gouvernement, des différents ministères ou du Conseil d'État pour contribuer à la rédaction des initiatives parlementaires. Pendant toute la XIII^e législature, le gouvernement refusa instamment toute pratique de mise à disposition en ce sens. Dans le même temps, les effets de la crise économique de 2008 et l'antiparlementarisme latent ne prédisposaient pas à une forte augmentation des crédits de l'Assemblée nationale pour se doter des comités de législation ou d'évaluation réclamées par le président du groupe majoritaire. À défaut, le président du groupe majoritaire n'a pas manqué d'insister, à plusieurs reprises, sur « la spécialisation » indispensable que devaient acquérir les députés : « Pour développer leur capacité d'initiative législative et de contrôle, les parlementaires doivent en effet travailler en profondeur²⁵⁵⁷ les sujets sur lesquels ils interviennent afin d'avoir un niveau de compétence à la hauteur de l'exécutif [...] développer une expertise spécifique [...]. C'est dans cette perspective qu'au sein de la majorité, sont

²⁵⁵⁵ Ces propositions de loi portaient sur la lutte contre les marchands de sommeil, le dépistage des troubles de l'audition, le statut de sapeur-pompier volontaire, l'organisation des services départementaux d'incendie et de secours, diverses dispositions concernant le droit de la chasse et l'interdiction du forage des gaz de schiste.

²⁵⁵⁶ Même s'ils ont pu être accrus partiellement sous la XIII^e législature. La Commission des Lois a ainsi pu bénéficier de crédits pour recourir à des consultants extérieurs pour préparer des propositions de loi visant à simplifier la loi et le droit existant. Mais, cela reste sans commune mesure en termes de moyens avec ceux dont disposent les parlements britannique ou américain.

²⁵⁵⁷ À partir de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle de 2008, le groupe UMP a institué une pratique de mise en place de groupes de travail informel, composés de quelques députés, chargés de réfléchir à des initiatives législatives dans un secteur déterminé. Ainsi, le 22 septembre 2009, Jean-François Copé devait annoncer la création de plusieurs de ces « missions du mardi » pour quatre sujets : indépendance et sécurité alimentaire, lien entre numérique et éthique, souffrance au travail, service civique obligatoire.

lancés régulièrement des groupes de travail de députés qui s'emparent d'un sujet précis pendant plusieurs mois afin d'avancer des propositions, en concertation avec des experts et en lien avec les préoccupations des Français »²⁵⁵⁸.

En outre, même renforcée par la révision de 2008, l'initiative parlementaire continuait bien d'être soumise aux dispositions de l'article 40 de la Constitution. Ainsi, en septembre 2009, le président de la commission des Finances, le député d'opposition Didier Migaud, a-t-il déclaré irrecevables, au titre de l'article 40, les principaux articles d'une proposition de loi du député UMP Arnaud Robinet, tendant à permettre le recours au vote électronique pour les élections universitaires, au motif que la mise en place du vote électronique pour l'ensemble des universités françaises ne manquerait pas de constituer une charge publique²⁵⁵⁹. Cette décision était incontestablement apparue, aux yeux du groupe majoritaire, comme un avertissement l'incitant à éviter de déposer des propositions de loi entraînant une aggravation d'une charge publique²⁵⁶⁰. Et surtout, en dépit de l'évolution institutionnelle appelée de ses vœux par Jean-François Copé, le rôle du Premier ministre n'a pas été relégué « au second plan »²⁵⁶¹ dans la suite du quinquennat du président Sarkozy, en particulier après la révision du 23 juillet 2008. D'abord, parce que dans la deuxième moitié de son mandat, le président de la République, largement happé par les questions européennes et internationales, a laissé

²⁵⁵⁸ J-F. Copé, « Vers le régime présidentiel... », art. cité, p. 59-60.

²⁵⁵⁹ En définitive, le gouvernement, soucieux de voir aboutir rapidement cette proposition de loi, préparée en concertation avec lui, reprit par voie d'amendements les dispositions déclarées irrecevables. Le président de la commission avait d'ailleurs pris soin de ne pas déclarer irrecevable l'ensemble des articles de la proposition de loi, permettant l'inscription de cette dernière à l'ordre du jour. Voir Assemblée nationale, Séance du 28 septembre 2009.

²⁵⁶⁰ Dans son rapport rendu à la fin de la législature, au nom de la commission des Finances, sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires, le président de la commission, Jérôme Cahuzac, qui avait remplacé Didier Migaud à la tête de la commission des Finances en février 2010, a souligné que, face au risque que « l'institution de la semaine d'initiative parlementaire [aille] de pair avec l'inscription à l'ordre du jour de nombreuses propositions de loi qui pourraient être vidées de leur substance par l'application rigoureuse de cette règle », « la délégation du bureau de l'Assemblée, chargée d'apprécier la recevabilité des propositions de loi, a une interprétation très souple [des dispositions de l'article 40] qui permet le dépôt et donc la publication de textes pouvant contenir des mesures créatrices de charges publiques. Les Présidents de commissions peuvent laisser se dérouler en commission le débat sur ces propositions, lesquelles finissent toutefois par rencontrer l'écueil de l'article 40 au stade de l'examen en séance, à la demande de tout député ou du Gouvernement ». *Rapport d'information n° 4392* du 21 février 2012, déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des Finances, de l'Économie générale et du contrôle budgétaire, sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires et présenté par M. Jérôme Cahuzac, président de la commission, p.12.

²⁵⁶¹ *Ibid.*, p. 55.

plus de marge de manœuvre à son Premier ministre²⁵⁶², reconduit en novembre 2010. Ensuite, parce que François Fillon, parlementaire expérimenté, populaire auprès des députés de la majorité et des élus de sa famille politique, a su réaffirmer son statut de chef de la majorité parlementaire²⁵⁶³.

Attaché à l'esprit de la V^e République, le Premier ministre n'a pas manqué, à plusieurs reprises, de rappeler les grands équilibres des institutions et ce, dès l'adoption de la révision constitutionnelle, en recevant les parlementaires UMP à Matignon, le 22 octobre 2008 : « Nous n'avons pas changé de République, nous sommes dans un système politique dans lequel c'est le gouvernement qui fait les propositions et qui engage le débat avec le Parlement » ou, par exemple, à l'occasion des journées parlementaires des groupes UMP au Touquet en septembre 2009 : « Il n'y a pas le gouvernement d'un côté et la majorité parlementaire de l'autre. Il ne peut y avoir l'exécutif et le législatif qui tirent à hue et à dia. Nous sommes tous au service de l'intérêt national. Entre nous, il n'y a donc pas de contre-pouvoirs ! »²⁵⁶⁴.

Même après la révision du 23 juillet 2008, c'est bien le pouvoir exécutif qui restait le principal, sinon le seul, décideur des grandes orientations de la politique conduite et déclinée au Parlement par le Bloc majoritaire. Ainsi, au-delà de la question de l'interdiction de la burqa, c'est sans succès qu'à plusieurs reprises, le groupe majoritaire a essayé de *prendre la main* par rapport au gouvernement sur des sujets importants : Le 3 octobre 2008, aux journées parlementaires du groupe UMP à Antibes, le président du groupe majoritaire proposait aux députés UMP, en lien avec son homologue du Sénat, d'initier une réforme de l'organisation territoriale française, en installant une commission composée de députés et sénateurs de l'UMP du centre,

²⁵⁶² C'est d'ailleurs souvent le cas dans la deuxième partie d'un quinquennat, comme avec Dominique de Villepin en 2005 ou Manuel Valls en 2014 sous les quinquennats de Jacques Chirac et de François Hollande. La différence avec ces exemples est que François Fillon est resté Premier ministre durant la totalité du quinquennat. Par ailleurs, les conseillers du président de la République ont aussi modéré l'interventionnisme, au moins médiatique, qu'ils avaient pu avoir au début du quinquennat, le Secrétaire général de la présidence de la République en tête. À cet égard, le remplacement de Claude Guéant, appelé au gouvernement, par Xavier Musca en février 2011 a marqué un tournant, ce dernier n'intervenant que très exceptionnellement dans les médias.

²⁵⁶³ Même si, à partir de l'année 2008, le président de la République a pris l'habitude de réunir à l'Élysée l'ensemble des députés de la majorité tous les deux mois. Pour autant, cette pratique exceptionnelle sous la V^e République, qui reste un régime parlementaire, ne peut se substituer à celle d'un Premier ministre qui rencontre longuement les députés de sa majorité chaque semaine en réunion de groupe et aux questions d'actualité.

²⁵⁶⁴ *Le Monde* 27-28 septembre 2009 : « L'axe Fillon-Accoyer-Bertrand pour contenir M. Copé ».

chargée de présenter des recommandations en la matière avant la fin de l'année. Cette annonce devait faire long feu, puisque le 22 octobre suivant était créé par décret du président de la République un Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur, remplaçant le processus d'une réforme territoriale entre les mains du pouvoir d'exécutif²⁵⁶⁵. Le 29 janvier 2010, dans la perspective de la réforme des retraites annoncée par le président de la République, Jean-François Copé indiquait à la presse que le groupe UMP et le groupe Nouveau Centre allaient mettre en place un groupe de travail sur la réforme des retraites « en coproduction avec le gouvernement et en partenariat avec le parti »²⁵⁶⁶. Le gouvernement s'employa à ce que cette initiative, particulièrement critiquée par le président de l'Assemblée nationale²⁵⁶⁷, ne se concrétise pas.

Au printemps 2011, nommé Secrétaire général du parti majoritaire et ayant soutenu l'élection d'un proche, Christian Jacob, à la tête du groupe majoritaire, Jean-François Copé, devant l'émotion soulevée dans l'opinion par les pratiques de prières de rue, a souhaité organiser un grand débat au sein de sa formation politique sur « l'exercice du culte musulman, et de sa compatibilité avec les lois laïques de la République », débat destiné à se conclure par l'adoption d'une loi sur les prières de rue, à l'instar de la législation adoptée sur le port de la burqa l'année précédente. Il dut,

²⁵⁶⁵ Dans sa lettre de mission à ce nouveau Comité Balladur, le président de la République précisait bien que, « dans l'attente [des] conclusions du Comité, et dans le souci de [lui] permettre de mener sans aucune confusion des études aussi sereines qu'approfondies, il [était] désirable que les pouvoirs publics s'abstiennent de toute initiative qui entrerait dans le champ de compétences du comité » : Comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par Edouard Balladur, *Il est temps de décider, rapport au président de la République*, Fayard-La Documentation française, 2009, p. 256. Dans un esprit de compromis avec le groupe UMP de l'Assemblée nationale toutefois, le chef de l'État désigna Dominique Perben, pressenti pour animer la commission annoncée par Jean-François Copé le 3 octobre précédent, parmi les membres du Comité. Les travaux du Comité Balladur débouchèrent sur l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

²⁵⁶⁶ *Le Figaro*, 29 janvier 2010.

²⁵⁶⁷ Bernard Accoyer (« Personne ne comprend plus qui fait quoi », *Le Parisien* du 11 avril 2010) : « Faire des propositions dans le dossier des retraites revient aux partis politiques, aux partenaires sociaux, à l'exécutif, pas à un groupe politique. Celui-ci aura à se prononcer sur le projet gouvernemental. Le groupe majoritaire en créant un groupe de travail qui va faire des propositions pour la réforme des retraites crée une ambiguïté. Personne ne comprend plus qui fait quoi. Les partenaires sociaux et les autres groupes politiques de l'Assemblée s'en plaignent auprès de moi ». Il élargissait d'ailleurs sa critique : « Il y a un sentiment de confusion dans le fonctionnement des institutions, dans celui de l'exécutif, dans celui du groupe UMP de l'Assemblée nationale. Il fonctionne comme un parti politique au lieu d'être une courroie de transmission entre les Français et le gouvernement, qui amende et vote la loi, contrôle l'action du gouvernement. Le groupe majoritaire ne laisse plus d'espace au parti. »

là encore, renoncer devant l'opposition du pouvoir exécutif et d'une partie de la majorité. Mais, en l'espèce, la révision du 23 juillet 2008 offrait à une majorité soucieuse de démontrer sa volonté d'agir une alternative à travers l'adoption d'une résolution parlementaire. Ainsi, le groupe majoritaire déposa-t-il et fit voter, le 31 mai 2011, une proposition de résolution sur l'attachement au respect des principes de laïcité, fondement du pacte républicain et de la liberté religieuse.

La préparation des textes de loi les plus importants, des réformes les plus « structurantes » est restée placée entre les mains du pouvoir exécutif. Un pouvoir exécutif qui a, par ailleurs, conservé plusieurs instruments de la rationalisation ministérielle du parlementarisme pour légiférer et qui n'a pas hésité à s'en servir à plein jusqu'à la fin de la XIII^e législature : D'abord, en utilisant la part gouvernementale de l'ordre du jour²⁵⁶⁸ quasi-essentiellement à la discussion de projets de loi, pour l'examen desquels l'utilisation à trente reprises, jusqu'au terme de la législature, du temps législatif programmé a permis d'éviter les manœuvres d'obstruction²⁵⁶⁹. Ce faisant, le gouvernement a pu recourir moins systématiquement à la procédure accélérée, utilisée sur 17 textes pendant la session 2010-2011 contre 22 pour la session 2009-2010 et 34 pour la session 2008-2009²⁵⁷⁰. Ensuite, en mettant en œuvre la super-priorité inscrite à l'article 48 de la Constitution pour faire discuter des projets de loi de finances rectificative et des projets de loi de règlements dans les semaines dites de l'Assemblée et de contrôle, mais aussi pour faire discuter des textes en navette depuis plus de six semaines. Enfin, en recourant régulièrement, à l'occasion de l'examen des lois de finances, au voté bloqué, comme par exemple, le 13 novembre 2009, en seconde délibération, sur la seconde partie de la loi de finances pour 2010, le 18 décembre sur

²⁵⁶⁸ En allongeant aussi systématiquement les trois jours, prévus par le Règlement de l'Assemblée nationale, à quatre, voire cinq jours de séance. En outre, en 2009, pour la première fois, le plafond constitutionnel introduit par la révision de 1995 à l'article 28 de la Constitution, fixant à cent vingt le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire, sauf décision expresse du Premier ministre ou de la majorité des membres de chaque assemblée, a été dépassé. Dans le même temps, le président de la République a systématiquement convoqué des sessions extraordinaires en juillet et en septembre jusqu'à la fin de la XIII^e législature.

²⁵⁶⁹ L'examen de la réforme des retraites en septembre 2010 en temps législatif programmé a pris sept journées pleines de séance et 62 heures de débat contre 19 journées de séance et 157 heures de débats en 2003 pour la réforme Fillon confrontée à un mur de 11 153 amendements.

²⁵⁷⁰ Il faut noter que le temps législatif programmé a été utilisé à sept reprises sur des textes en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, limitant l'utilité de recourir à la procédure accélérée, mais aussi que, usuellement, un gouvernement et sa majorité déposent moins de textes dans les dernières années précédant la fin d'une législature.

certaines amendements adoptés par la commission mixte paritaire sur la loi de finances pour 2010 ou, l'année suivante, le 17 novembre 2010, en seconde délibération de certains articles de la seconde partie de la loi de finances pour 2011.

Ainsi, malgré tout le volontarisme affiché par Jean-François Copé sur « l'hyper-Parlement », « s'il est incontestable que le travail parlementaire a changé, les rapports de force entre le gouvernement et sa majorité n'ont pas été transformés »²⁵⁷¹. Mais les députés de la majorité ont bien, directement, profité des espaces de négociations et d'échanges avec le gouvernement mis en place par la révision de 2008, en particulier dans le cadre des commissions permanentes. Ainsi, « si la commission ne remet généralement pas en cause les grandes options défendues par le gouvernement (encore qu'il soit déjà arrivé qu'un projet de loi soit purement et simplement rejeté en commission en présence du ministre concerné), elle peut néanmoins contraindre les ministres à des concessions »²⁵⁷², voire, dans certains cas, réécrire considérablement des projets de loi importants, telle la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, ou la loi du 15 avril 2011 relative à la garde à vue.

Au regard de la pratique institutionnelle entre 2008 et 2012, la tentative d'émancipation de la majorité parlementaire, théorisée par le président du groupe UMP et qui devait s'appuyer sur la mise en œuvre de la révision du 23 juillet 2008, n'a pas réellement aboutie. En réalité, malgré la *pédagogie constitutionnelle* déployé par Jean-François Copé, cette tentative semblait d'ailleurs s'inscrire davantage dans le cadre d'une redéfinition des relations et des rapports de force politiques entre les principaux acteurs du bloc majoritaire que d'une réelle remise en cause des équilibres du régime parlementaire de la V^e République. À cet égard, d'une certaine façon, les présidents François Hollande et Emmanuel Macron ont su tirer les enseignements du quinquennat de Nicolas Sarkozy, en plaçant à la tête du groupe majoritaire des fidèles peu

²⁵⁷¹ J. Benetti, « Le président du groupe majoritaire », art. cité, p. 34.

²⁵⁷² J. Benetti, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », in *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Revue *Jus Politicum*, Hors-série, Paris, Dalloz, 2012, p. 86-87.

susceptibles de porter des volontés émancipatrices²⁵⁷³ du groupe majoritaire par rapport au pouvoir exécutif.

§ 2 – Mise en œuvre apaisée et limites de la refondation de la rationalisation du parlementarisme

Après le succès limité rencontré par la tentative d'émancipation de la majorité conduite par le groupe UMP sous la XIII^e législature, la législature suivante, même marquée par une fronde d'une ampleur inédite jusque-là au sein d'un groupe disposant à lui seul de la majorité absolue à l'Assemblée nationale, a constitué un cadre plus propice à une mise en œuvre mieux concertée entre le gouvernement et sa majorité des principaux dispositifs de la révision du 23 juillet 2008. Ayant incontestablement conduit à un rééquilibrage des rapports entre le gouvernement et sa majorité, l'application de la révision (A) s'est heurtée à davantage d'obstacles dans qui était un autre de ses autres objectifs principaux : « légiférer moins pour légiférer mieux »²⁵⁷⁴ (B).

A – Un apport sur le plan institutionnel de la mise en œuvre de la révision de 2008 : Des rapports rééquilibrés entre le gouvernement et sa majorité

Dans l'esprit des membres du Comité Balladur, la révision de 2008 avait notamment pour objectif en desserrant « l'étau du parlementarisme rationalisé » de rééquilibrer les rapports entre le gouvernement et sa propre majorité. Les gouvernements devraient, désormais, s'en remettre à leur majorité pour réguler le fonctionnement de plusieurs dispositions constitutionnelles qui dépendaient entièrement, en 1958, des règles de la rationalisation ministérielle, en particulier sur la fixation de l'ordre du jour ou sur la nature des débats en commission.

²⁵⁷³ Bruno Le Roux, député de Seine-Saint-Denis, à la tête du groupe socialiste en 2012. Richard Ferrand, puis Gilles Le Gendre à la tête du groupe La République en Marche en 2017 et 2018.

²⁵⁷⁴ Intervention du Premier ministre François Fillon à l'Assemblée nationale sur le projet de révision constitutionnelle, le 20 mai 2008.

La révision du 23 juillet 2008 visait bien à dégager les conditions d'un « équilibre raisonnable entre la puissance du gouvernement et celle de la majorité [or, cet équilibre] « n'est jamais figé – les Premiers ministres sont plus ou moins autoritaires, les majorités plus ou moins turbulentes »²⁵⁷⁵. Contrastée entre 2009 et 2012, la pratique des rapports entre le gouvernement et la majorité parlementaire pendant la XIV^e législature a semblé trouver les points d'équilibre imaginés par le Comité Balladur²⁵⁷⁶. Entre 2012 et 2017, en effet, dans le cadre des nouveaux équilibres institués par la révision de 2008 entre les différentes rationalisations du parlementarisme, le pouvoir exécutif et les principaux responsables de la majorité parlementaire²⁵⁷⁷ se sont attachés à organiser, au mieux, les travaux parlementaires afin de permettre au gouvernement de conduire efficacement son action (1). Dans le même temps, l'évolution politique de cette XIV^e législature a confirmé que, même s'ils avaient été assouplis comme l'article 49, alinéa 3, les mécanismes les plus emblématiques de la rationalisation ministérielle du parlementarisme restaient en état de fonctionner, notamment pour protéger le gouvernement des fractures intervenant au sein de la majorité²⁵⁷⁸ (2)

²⁵⁷⁵ A. Le Divellec, audition devant le groupe du travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions présidé par Claude Bartolone et Michel Winock, le 7 mai 2015, in *Refaire la démocratie*, rapport n° 3100, groupe de travail sur l'avenir des institutions, XIV^e législature, p. 655.

²⁵⁷⁶ Singulièrement, c'est une majorité dont une partie des membres avaient voté, hier, contre la révision de 2008, qui devait ainsi l'appliquer dans le sens voulu par ses principaux promoteurs.

²⁵⁷⁷ Au premier rang desquels le président du groupe majoritaire, Bruno Le Roux, car, probablement instruits par les difficultés rencontrées par le pouvoir exécutif avec le président du groupe majoritaire sous la XIII^e législature, le président François Hollande et le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, président sortant du groupe sortant, ont fait élire à la tête du groupe majoritaire en juin 2012 un proche, le député de Seine-Saint-Denis Bruno Le Roux, dont la loyauté à l'égard des gouvernements successifs du quinquennat de François Hollande ne s'est jamais démentie. À cet effet, il faut souligner la différence, à six années de distance, des analyses sur le rôle joué par le président du groupe majoritaire de Julie Benetti (« Le président du groupe majoritaire », art. cité, p. 33 et s), qui distinguait déjà entre la pratique sous la XIII^e législature et sous le début de la XIV^e législature, et Dorothee Reignier (« Le président de groupe parlementaire, un chief whip à la française », *RFDC*, 2018, p. 93 et s).

²⁵⁷⁸ Dès le début de la XV^e législature, l'exemple des effets délétères de la « fronde » développée au sein du groupe socialiste entre 2014 et 2017 ont conduit le pouvoir exécutif et les principaux responsables du nouveau groupe majoritaire, à chercher à placer les députés de La République en Marche sous une tutelle étroite, notamment en encadrant très strictement leurs initiatives législatives, par voie de propositions ou d'amendements. Adopté sous la houlette du premier président du groupe majoritaire, Richard Ferrand, le règlement du groupe LREM interdit à ses députés de déposer des amendements en leur seul nom sans avoir reçu l'aval du groupe, mais également de cosigner des amendements avec des députés d'un autre groupe, y compris le Modem, pourtant membre de la majorité. De la même manière, les propositions de loi déposées par les députés LREM devraient avoir l'aval du groupe. Ces règles n'ont tenu, en réalité, que jusqu'en juin 2018. Dans le même temps, au cours des deux premières années de la législature, les députés LREM n'ont pas réellement manifesté de velléités

1 – Ordre du jour concerté, initiative parlementaire supplé-gouvernementale et revalorisation des commissions permanentes

Avec la mise en œuvre de la révision du 23 juillet 2008, la fonction législative continue d'être essentiellement l'apanage de la majorité parce que dans un régime parlementaire majoritaire comme celui de la V^e République, fondamentalement structuré par le clivage entre les soutiens et les adversaires du président, les possibilités pour l'opposition de faire adopter ses propres initiatives législatives se restreignent principalement à des textes de nature technique et peu clivante²⁵⁷⁹. Toutefois, la décision, dans l'élaboration de la législation, apparaît désormais mieux partagée entre le gouvernement et sa majorité.

En matière de fixation de l'ordre du jour, la XIII^e législature avait été largement marquée par la pratique d'un ordre du jour séparé, le groupe majoritaire laissant assez peu le gouvernement *s'introduire* réellement²⁵⁸⁰ dans les semaines de l'Assemblée et davantage dans les semaines de contrôle. Cette pratique d'un ordre du jour séparé correspondait d'ailleurs peu, en réalité, à la conception initiale du Comité Balladur d'un ordre du jour concerté²⁵⁸¹. Le Comité était d'ailleurs revenu sur cette question en mai 2010 dans un document tirant le bilan de l'application de « la réforme

fortes d'émancipation vis-à-vis du pouvoir exécutif, qui auraient contraint ce dernier à recourir aux instruments coercitifs de la rationalisation ministérielle. Tout juste, cent treize députés LREM (sur trois cent douze) se sont abstenus ou n'ont pas pris part au vote du projet de loi Asile et Immigration le 22 avril 2018, tandis que soixante-trois députés LREM se sont abstenus ou n'ont pas pris part au vote, et neuf voté contre, sur la ratification du traité CETA le 23 juillet 2019. Il conviendra certainement, pour analyser les rapports entre le gouvernement et sa majorité sous la XV^e législature, de les considérer sur l'ensemble de cette législature.

²⁵⁷⁹ Telle la proposition de loi du 26 juin 2013 tendant à ne pas intégrer la prestation de la livraison à domicile dans le prix unique du livre, présentée par le groupe UMP et qu'il a fait adopter dans sa journée d'initiative du 3 octobre 2013, devenue la loi du 8 juillet 2014 encadrant les conditions de la vente à distance des livres.

²⁵⁸⁰ C'est-à-dire pour faire examiner des projets de loi denses et conséquents au cours de ces semaines de l'Assemblée, et pas seulement des projets de loi courts ou en deuxième lecture.

²⁵⁸¹ « La moitié de l'ordre du jour ainsi arrêté serait réservée au gouvernement, qui conserverait donc le moyen de faire examiner ses projets de loi et celles des propositions de loi qu'il estimerait prioritaires mais aussi d'organiser des débats qu'il juge nécessaire [...] une semaine de séance par mois serait consacrée au travail législatif et laissée à l'appréciation de la conférence des présidents ; elle pourrait y inscrire non seulement des textes d'initiative parlementaire mais aussi, si cela lui paraissait opportun, des projets de loi déposés par le gouvernement » : Rapport du Comité Balladur, *Une V^e République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 71.

institutionnelle deux ans après », notamment pour contester la pratique de l'ordre du jour séparé conduite par le groupe majoritaire présidé par Jean-François Copé : « Le Comité n'a jamais souhaité que la répartition de l'ordre du jour entre le Gouvernement et les assemblées apparaisse comme un cadre trop rigide. Le texte de l'article 48 de la Constitution peut en avoir l'apparence, mais l'apparence seulement. Ecartons d'emblée un malentendu : le Comité n'a pas considéré que l'ordre du jour dont l'assemblée a la maîtrise devait être nécessairement employé à l'examen de propositions de loi. Certes, l'idée était bien de développer les initiatives législatives parlementaires [...]. Le Comité indiquait clairement que l'assemblée pourrait inscrire dans son ordre du jour non seulement des textes d'initiative parlementaire, mais aussi, si cel apparaissait opportun des projets de loi déposés par le gouvernement. De même, si concernant la semaine de contrôle, le constituant a mentionné à l'article 48 que la priorité était donnée à ce type d'activités, on sait bien que ce faisant, il a entendu que des textes législatifs soient éventuellement inscrits à l'ordre du jour de cette semaine »²⁵⁸². Or, c'est bien cet esprit d'étroite concertation entre le gouvernement et sa majorité qui a présidé à la fixation de l'ordre du jour sous la XIV^e législature.

Régulièrement, le gouvernement a accepté d'inscrire l'examen de propositions de loi²⁵⁸³ à l'ordre du jour de ses semaines prioritaires : pour 7 semaines sur 16 pour la session ordinaire 2012-2013, pour 8 semaines sur 14 pour la session ordinaire 2013-2014, pour 7 semaines sur 17 pour la session ordinaire 2014-2015, pour 12 semaines sur 16 pour la session ordinaire 2015-2016 et pour 5 semaines sur 9 pour la session ordinaire 2016-2017. Dans le même temps, beaucoup plus systématiquement que sous la XIII^e législature, le groupe majoritaire présidé par Bruno Le Roux, a soutenu l'inscription de projets de loi dans la partie de l'ordre du jour fixée par les assemblées elles-mêmes : dans toutes les semaines dites de l'Assemblée pour les sessions

²⁵⁸² Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, document rendu public le 17 mai 2010. Le texte de ce rapport est accessible sur le site <https://laconstitution.fr> tenu par le Professeur Pascal Jan.

²⁵⁸³ Même s'il conviendrait d'analyser précisément combien de ces propositions de loi étaient découlait en réalité d'une initiative gouvernementale reprise par un parlementaire « ami ». Par ailleurs, on entendra ici par « examen de propositions de loi » la discussion sur un texte en première, deuxième, nouvelle ou dernière lecture, mais pas la lecture des conclusions d'une commission mixte paritaire sur une proposition de loi.

ordinaires 2012-2013²⁵⁸⁴ et 2013-2014, pour 5 semaines sur 6 pour les sessions ordinaires 2014-2015 et 2015-2016 et pour 1 semaine sur 3 pour la session ordinaire 2016-2017. En ce qui concerne les semaines dites de contrôle, la fixation de l'ordre du jour a également fait l'objet d'une réelle concertation entre le gouvernement et sa majorité puisque, au moins pour les trois premières sessions ordinaires 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015, elles ont systématiquement²⁵⁸⁵ et indistinctement accueilli l'examen des projets de loi²⁵⁸⁶ et de propositions de loi²⁵⁸⁷.

Le *moment Copé* de la XIII^e législature avait montré l'ensemble des limites auxquelles pouvait se heurter la volonté de faire émerger une initiative législative autonome issue du groupe majoritaire. En pratique, sous la XIV^e législature, le groupe majoritaire n'a pas véritablement cherché, pour sa part, à faire vivre une initiative législative contra-gouvernementale, mais plutôt à suppléer ou compléter l'initiative gouvernementale. Les propositions de loi du groupe socialiste, écologiste et citoyen présidé par Bruno Le Roux, ont souvent porté sur des textes relativement techniques, visant, d'ailleurs, régulièrement à accélérer la mise en place de mesures annoncées par le gouvernement²⁵⁸⁸, voire même par le président de la République²⁵⁸⁹. Le groupe majoritaire a aussi porté quelques textes à la résonance politique importante à ses yeux²⁵⁹⁰ ou fait discuter quelques propositions de loi préparées plus particulièrement

²⁵⁸⁴ Qui plus est, au cours de cette session, le groupe majoritaire a concédé au gouvernement quatre semaines entières de *son* ordre du jour, dont deux pour des textes emblématiques pour la majorité : le projet de loi sur le mariage des couples de même sexe et le projet de loi sur la refondation de l'école de la République.

²⁵⁸⁵ Ce qui pose la question de la capacité de l'Assemblée nationale à remplir véritablement l'ordre du jour de sa semaine de contrôle.

²⁵⁸⁶ Et pas seulement des projets de loi de finances rectificatives ou de lois de règlement, comme c'était relativement le cas sous la XIII^e législature.

²⁵⁸⁷ Cette pratique d'un ordre du jour concerté est apparue moins fluide au cours des deux premières sessions de la XV^e législature. Le gouvernement semble moins enclin à accepter d'inscrire deux propositions de loi à l'ordre du jour de ses semaines prioritaires : Sur 16 semaines gouvernementales, deux semaines seulement ont accueilli l'examen de propositions de loi pendant la session ordinaire 2017-2018 et six de ces semaines pendant la session ordinaire 2018-2019. Parallèlement, pour les six semaines dites de l'Assemblée, le groupe majoritaire a accepté d'inscrire des projets de loi dans quatre d'entre elles pour la session ordinaire 2017-2018 et pour la session ordinaire 2018-2019. Les semaines dites de contrôle, pour leur part, ont été très largement consacrées à des débats d'évaluation et de contrôle pendant ces deux premières sessions de la XV^e législature, sous réserve à quelques reprises de la discussion d'un projet de loi de finances rectificative ou d'un projet de loi de règlement.

²⁵⁸⁸ Proposition de loi relative à l'abrogation du conseiller territorial (2012), proposition de loi relative à l'élection des conseillers de Paris (2013), proposition de loi visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales (2015).

²⁵⁸⁹ Proposition de loi sur le déblocage exceptionnel de l'intéressement et de la participation (2013).

²⁵⁹⁰ Proposition de loi sur les réseaux de soins des mutuelles (2012) ; proposition sur l'interdiction du maïs transgénique MO 810 (2014), proposition de loi visant à redonner des perspectives à l'économie

au sein des commissions permanentes²⁵⁹¹. En outre, dans les sessions ordinaires 2012-2013 et 2013-2014, les majorités législatives et sénatoriales étant concordantes, beaucoup de propositions de loi préparées et adoptées par la majorité de gauche du Sénat furent discutées par l'Assemblée²⁵⁹². Symbole de cette initiative concertée entre le gouvernement et le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale, la plupart des propositions de loi déposées par ce dernier et inscrites à l'ordre du jour faisaient l'objet d'un recours à la procédure accélérée par le gouvernement.

En définitive, si la part des propositions de loi au regard de l'ensemble des textes adoptés (hors conventions internationales) s'est accrue significativement sous la XIV^e législature, pour atteindre le chiffre inédit de 38 %, « la législation demeure très significativement le fait de projets de loi. Les propositions de loi [restent] en général des textes courts ; celles adoptées en 2014-2015 comptaient 7 articles en moyenne, contre 66 pour les projets de loi. Elles représentaient moins de 11 % du nombre total des articles figurant dans les textes adoptés. Pour la session 2015-2016, les mêmes chiffres sont respectivement de 12 et 72, les propositions de loi représentant 17, 4 % des articles »²⁵⁹³. Toutefois, « la relative compacité²⁵⁹⁴ des textes issus des propositions de loi s'explique logiquement par le caractère ciblé et homogène des initiatives parlementaires, peu propices, notamment à la multiplication des articles additionnels »²⁵⁹⁵.

réelle et à l'emploi industriel 2013), proposition de loi Travail : sous-traitance et lutte contre le dumping social (2014).

²⁵⁹¹ Proposition de loi sur la tarification progressive de l'énergie (2012), proposition de loi sur la transition vers un système énergétique sobre (2012), proposition de loi relative au deuxième dividende numérique (2015), proposition de loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias (2015), proposition de loi pour l'économie bleue (2015), proposition de loi portant réforme de la prescription pénale (2015)

²⁵⁹² Au cours de la première session ordinaire 2012-2013, l'Assemblée nationale a discuté de 8 propositions d'origine sénatoriales sur 13 propositions de loi examinées en tout.

²⁵⁹³ R. Schenberg et E. Thiers, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », in *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, *Débats du LIEPP*, n° 3, mars 2017, p. 34.

²⁵⁹⁴ Par la suite, sous la XV^e législature, la nature extrêmement ciblée des initiatives législatives portées par le groupe majoritaire à l'Assemblée nationale depuis 2017 n'a pas significativement évolué. Ces initiatives du groupe La République en Marche ont porté notamment sur la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissements aux communautés de communes (2017), la lutte contre les fausses informations (2018), la lutte contre les rodéos motorisés (2018), l'interdiction de l'usage du téléphone portable dans les écoles et les collèges (2018), le droit de résiliation sans frais des contrats de complémentaires santé (2019), la nécessité de préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux électriques mobiles (2019).

²⁵⁹⁵ R. Schenberg et E. Thiers, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », art. cité, p. 34.

Les dispositifs de la rationalisation majoritaire du parlementarisme ont préservé, à plusieurs reprises, le gouvernement des effets de la révision de 2008 : d'abord sur l'application des dispositions de l'article 39 de la Constitution permettant à la première assemblée saisie d'écarter l'inscription d'un projet de loi à l'ordre si elle estimait le contenu de son étude d'impact insuffisante par rapport aux règles fixées par la loi organique du 15 avril 2009. Ainsi, le 30 septembre 2013, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'a pas donné suite à une demande du groupe UMP tendant à constater que les règles afférentes à l'étude d'impact jointe au projet de loi sur les retraites étaient méconnues²⁵⁹⁶. Ensuite sur la mise en œuvre de l'article 45 quand, le 11 décembre 2014, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale, saisie par le Sénat en décembre 2014, pour rejeter conjointement le recours à la procédure accélérée pour l'examen du projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République, s'y est refusée²⁵⁹⁷.

Autre disposition emblématique de la révision de la révision de 2008, la réécriture de l'article 42, en revalorisant de façon incontestable le rôle et le poids des commissions permanentes dans l'élaboration des textes de loi, a, par ricochet, renforcé le poids de la majorité parlementaire en la matière. La composition des commissions permanentes de l'Assemblée nationale décline bien évidemment le fait majoritaire. Par conséquent, ce sont les commissaires de la majorité, tout particulièrement ceux du groupe majoritaire, qui ont été confortés en tant qu'interlocuteurs du gouvernement dans les travaux au sein et issus de la commission. C'est avant tout avec eux, et tout particulièrement avec le président de la commission et le rapporteur du texte, que le

²⁵⁹⁶ Cette disposition a été mise en œuvre par le Sénat le 26 juin 2014. La conférence des présidents du Sénat a constaté que les règles fixées par la loi organique étant « méconnues » en matière d'étude d'impact, le projet relatif à la délimitation des régions ne pouvait être inscrit à l'ordre du jour du 1^{er} juillet. Le gouvernement a saisi le Conseil constitutionnel qui a estimé dans sa décision 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014 qu'en l'occurrence les règles de la loi organique n'avaient pas été méconnues et donné raison sur le fond au Premier ministre.

²⁵⁹⁷ Néanmoins, le gouvernement s'est engagé en l'espèce à ne pas limiter l'examen du texte à une seule lecture dans chaque Chambre avant la convocation d'une éventuelle commission mixte paritaire. Ce qui démontre bien que l'absence de mise en œuvre des dispositions en cause par les conférences des présidents des deux assemblées depuis 2008 n'empêche pas des négociations en coulisse. À ce propos, voir aussi B. Accoyer, « Discours d'ouverture », *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, *Jus Politicum*, Hors-série, Dalloz, 2012, p. 11, dans lequel le président de l'Assemblée nationale entre 2007 et 2012 précise s'être appuyé, en lien avec le président du Sénat, Gérard Larcher, sur la menaces de recourir aux dispositions de l'article 45, pour obtenir du gouvernement qu'il n'engage pas la procédure accélérée sur des textes relatifs aux libertés publiques, comme les projets de loi sur la sécurité intérieure, sur l'immigration, sur la réforme de la garde à vue et sur celle de l'hospitalisation d'office.

ministre doit engager un dialogue approfondi, dès le stade des phases ultimes de la préparation du texte, pour écrire ensemble la loi sur la base du projet du gouvernement²⁵⁹⁸.

Le rôle et l'autorité des présidents des commissions permanentes, tous issus de la majorité parlementaire²⁵⁹⁹, se sont considérablement renforcés « puisque le fait de pouvoir réécrire les projets de loi accentue le développement d'une culture propre à chaque commission, personnifiée, justement, par cet acteur fondamental du travail parlementaire. C'est bien le président qui, généralement, dirige les débats, assure les fonctions de médiateurs auprès des membres de la commission et entretient des relations avec les membres du gouvernement »²⁶⁰⁰. Dans le même temps, le rapporteur s'est imposé, selon la formule employée par Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des Lois entre 2012 et 2016, ancien Garde des Sceaux, « comme le co-auteur la loi. [...] L'accroissement des prérogatives de la commission le place au cœur des débats et au centre de la décision. Il cumule ainsi les responsabilités aussi stratégiques que sensibles : interlocuteur privilégié du gouvernement, référence pour le groupe majoritaire, animateur essentiel de la confrontation avec l'opposition »²⁶⁰¹. C'est avec le rapporteur « qu'il revient au gouvernement de discuter afin d'éviter d'éventuelles déconvenues. C'est de lui que dépendent les principaux arbitrages relatifs aux amendements que veulent déposer les députés. Pendant le débat, il exerce souvent

²⁵⁹⁸ Un dialogue approfondi avec leur majorité qui n'est pas de tout repos pour les ministres, selon le témoignage d'un praticien : « La fabrique de la loi est tout sauf un long fleuve tranquille pour le gouvernement. Elle constitue une course d'obstacles, car les assemblées, loin d'être caporalisées comme l'imaginent les béotiens ou l'affirment les critiques paresseuses, sont pour l'exécutif des partenaires exigeants. Croire qu'il suffit que le gouvernement fronçe des sourcils pour que les parlementaires se rangent en ordre serré est une vue de l'esprit. Tous les conseillers parlementaires des ministres pourraient le confirmer. Des négociations ont lieu le plus souvent en coulisse car gouvernement et majorité évitent d'exposer leurs différends, même légitimes. IL faut argumenter, convaincre, et les conditions actuelles d'examen des textes rendent l'exercice plus complexe qu'hier ». E. Thiers, « Le Parlement : de justes et d'injustes reproches », in *La V^e République démystifiée*, *op. cit.*, p. 87. Il convient de rappeler que, fonctionnaire parlementaire, Éric Thiers a été le rapporteur adjoint du Comité Balladur, puis directeur de cabinet du Secrétaire d'État aux relations avec le Parlement, Roger Karoutchi au moment de la mise en œuvre de la révision de 2008. Il est depuis mai 2017 conseiller spécial du Garde des Sceaux en charge des questions institutionnelles.

²⁵⁹⁹ Hormis, depuis 2007, du président de la commission des Finances, mais, en l'occurrence, le rapporteur général du Budget dont le rôle est fondamental dans l'examen des textes financiers, appartient bien lui aussi à la majorité gouvernementale.

²⁶⁰⁰ A. de Montis, « Les commissions permanentes dix ans après : évolution et révolution ? », *RFDC*, 2018, p. 791.

²⁶⁰¹ J.-J. Urvoas, « Quantité, qualité, efficacité des lois, quel bilan ? », *RFDC*, 2018, p. 911.

une influence prépondérante, voire exclusive, sur les choix du groupe majoritaire. Et c'est en grande partie sur lui que repose, dans l'enceinte parlementaire, le pilotage politique du texte. D'où la très grande attention avec laquelle les ministres suivent cette désignation tant celle-ci est devenue stratégique et conséquente la responsabilité implicite qu'accepte d'endosser le député investi »²⁶⁰². Aussi, le président de la commission saisie au fond et le président du groupe majoritaire, en lien avec le gouvernement, portent une attention toute particulière à la désignation comme rapporteur d'un député réputé « de confiance »²⁶⁰³ »²⁶⁰⁴. Il reviendra au rapporteur, au président de la commission et aux commissaires de la majorité de préserver la cohérence et les principales dispositions d'un projet de loi, quitte à l'amender substantiellement s'ils l'estiment nécessaire, dès lors que le ministre est parvenu à convaincre la majorité du bien-fondé de son texte.

Ainsi, si, depuis la révision de 2008, les prérogatives des députés de la commission ont été considérablement renforcées dans l'écriture des textes de loi²⁶⁰⁵, et que ce sont d'abord les députés de la majorité qui en profitent²⁶⁰⁶, force est de constater que, globalement, « la réécriture des textes de loi en commission à l'Assemblée nationale contre l'avis du gouvernement reste très limitée »²⁶⁰⁷, en particulier quand les ministres s'impliquent suffisamment dans les travaux de la commission pour le déroulement desquels ils ne disposent pas de mêmes instruments que ceux de la séance publique²⁶⁰⁸.

²⁶⁰² J-J. Urvoas, « La lente mais irrépissible renaissance des commissions parlementaires », *Revue Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 25.

²⁶⁰³ Voir *infra*, sur la désignation des rapporteurs de la loi dite Macron de 2015.

²⁶⁰⁴ J-J. Urvoas, « Quantité, qualité, efficacité des lois, quel bilan ? », art. cité, p. 911.

²⁶⁰⁵ Ainsi, pour la législature 2012-2017, en commission des lois, 42 % des amendements déposés sur les textes de loi ont été adoptés. Voir J-J. Urvoas, « Quantité, qualité, efficacité des lois, quel bilan ? », art. cité, p. 911.

²⁶⁰⁶ « Le taux de succès des amendements déposés par des membres du groupe majoritaire est supérieur à 50 % » (O. Rozenberg, « Un résumé de l'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, *op. cit.*, p. 2.

²⁶⁰⁷ T. Ehrhard, « Les commissions parlementaires ont-elles été revalorisées ? L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 par l'administration parlementaire », in *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, *op. cit.*, p. 7.

²⁶⁰⁸ Tel le vote bloqué ou la possibilité, inscrite à l'article 95, alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale, pour le gouvernement de bouleverser l'ordre d'examen des articles et des amendements pour mobiliser ses soutiens les plus actifs au moment de leur vote. En commission, la présidence de la séance joue donc un rôle primordial.

2 – Des instruments de la rationalisation ministérielle du parlementarisme restés pleinement effectifs

Pour l'essentiel, dans la révision du 23 juillet 2008, les outils de la rationalisation ministérielle du parlementarisme avaient pu être maintenus, intégralement ou, pour partie pour le plus emblématique d'entre eux le dispositif de l'article 49, alinéa 3. Sous la XIV^e législature, les difficultés rencontrées par le gouvernement avec une partie de sa majorité devaient démontrer l'importance de cet article et son « actualité [...] y compris lorsqu'un groupe détient à lui seul la majorité absolue (ou quasi absolue), dès lors que des dissidences mettent à mal sa discipline et menacent la mise en œuvre de la politique du gouvernement – hypothèse qu'avait sous-estimée « l'aveuglement » des constituants de 2008 »²⁶⁰⁹.

Pour la première fois depuis 1958, en effet, une *fronde*²⁶¹⁰ importante et durable s'est déployée à l'intérieur même du groupe lié au parti présidentiel²⁶¹¹ et détenant à lui seul la majorité absolue des sièges à l'Assemblée nationale²⁶¹². Cette « fronde » a connu trois stades successifs : d'abord l'abstention d'une partie des députés du parti présidentiel sur les déclarations de politique générale et sur les projets de loi du gouvernement, puis le vote annoncé d'une partie de ces « frondeurs » contre certains des projets gouvernementaux et, enfin, la volonté de plusieurs d'entre eux de cosigner

²⁶⁰⁹ P. Avril et J. Gicquel, « Mémento sur l'article 49.3, *LPA* n° 52, 13 mars 2015, p. 4.

²⁶¹⁰ Le terme de « frondeurs » est utilisé pour la première fois, le 30 mars 2014 par la journaliste du Figaro Solenn Le Royer : « Après la défaite, la fronde des parlementaires du PS », www.lefigaro.fr. Le mot de « fronde » utilisé dans le vocabulaire politique par la presse à partir du printemps 2014 est contesté par un des « frondeurs », le député socialiste d'Indre-et-Loire pour qui ce terme « a ses limites, précisément parce qu'il ratifie le modèle existant de subordination des députés majoritaires, transformant l'expression de leurs désaccords en révolte contre l'autorité. Mais j'ai moi-même assumé cette idée de rébellion, et la désignation des députés « frondeurs » s'est imposée dans les médias » voir L. Baumel, *Quand le Parlement s'éveillera*, Le Bord de l'eau, 2015, p. 11.

²⁶¹¹ Les difficultés entre le RPR et l'UDF sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing renvoyaient, en effet, à la situation relativement classique dans les régimes parlementaires de tensions à l'intérieur d'une coalition gouvernementale.

²⁶¹² Au 1^{er} juillet 2012, la majorité présidentielle était composée du groupe Socialistes, Ecologistes et Républicains (SER) – 295 membres, du groupe Ecologiste – 18 membres et du groupe Radical, Républicain, Démocrate et Progressiste (RRDP) – 15 membres. Si le parti présidentiel avait à lui seul la majorité absolue, il convient de rappeler que les investitures des candidats socialistes aux élections législatives avaient été validées sous la direction de Martine Aubry, avant la primaire désignant François Hollande comme candidat à l'élection présidentielle. Le groupe socialiste n'était donc pas entièrement *hollandais*. Par ailleurs, à partir du début de l'année 2015, les effectifs du groupe socialiste sont tombés en dessous du seuil de la majorité absolue des députés correspondant à 289 membres.

une motion de censure avec l'opposition. À ces trois stades, les dispositions de l'article 49 sont intervenues pour protéger le gouvernement.

Après quelques prémisses, c'est avec la nomination de Manuel Valls à la tête du gouvernement le 31 mars 2014, au lendemain de l'échec de la majorité aux élections municipales, que cette « fronde » a véritablement pris « un tour inédit »²⁶¹³. En quelques mois, à l'occasion des scrutins les plus significatifs dans un régime parlementaire, la majorité gouvernementale n'a pas cessé de se réduire. Le 8 avril 2014, la déclaration de politique générale prononcée par le Premier ministre sur laquelle il avait engagé la responsabilité du gouvernement en application de l'article 49, alinéa 1^{er} de la Constitution, recueillait 306 voix²⁶¹⁴. Dans les mois suivants, la majorité gouvernementale fluctua sur les textes suivants, tombant à 265 voix²⁶¹⁵, le 28 avril 2014 sur le vote intervenant à l'issue de la déclaration du gouvernement sur le projet de programme de stabilité pour 2014-2017, remontant à 307 voix²⁶¹⁶ sur le vote du projet de loi de finances rectificative pour 2014, le 1^{er} juillet 2014, pour redescendre à 272²⁶¹⁷ voix sur le vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificatif pour 2014, le 8 juillet suivant.

La crise provoquée par l'éviction du gouvernement du ministre de l'Économie, Arnaud Montebourg, et du ministre de l'Éducation nationale, Benoît Hamon, incarnations de l'aile gauche du Parti socialiste, le 25 août 2014, déboucha sur la nomination d'un deuxième gouvernement Valls et sur l'engagement de la

²⁶¹³ « Dès les premiers mois du quinquennat, plusieurs scrutins à l'Assemblée nationale donnent lieu à des votes divergents sur des projets majeurs, comme la ratification du pacte budgétaire européen (avec près de vingt votes contre et une dizaine d'abstentions) et la transcription législative de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 (avec une quarantaine de défections, essentiellement des abstentions). De telles indisciplines ne sont pas sans précédent » : F. Sawicki, « L'épreuve du pouvoir est-elle vouée à être fatale au parti socialiste ? Retour sur le quinquennat de François Hollande », *Revue Pouvoirs*, n° 163, 2017, p. 35.

²⁶¹⁴ Soit les suffrages de 279 députés socialistes, 10 députés écologistes, 14 députés RRDP, 3 députés ultra-marins et non-inscrits pour 20 abstentions au sein de la majorité issues de 11 députés socialistes, 6 députés écologistes et 3 députés RRDP.

²⁶¹⁵ 305 voix pour (dont 281 députés socialistes, 10 députés écologistes et 13 députés RRDP), 10 abstentions (dont 1 député socialiste, 7 députés écologistes et 2 députés RRDP) et 1 vote contre d'une députée écologiste, au sein de la majorité présidentielle.

²⁶¹⁶ 258 voix pour (dont 242 députés socialistes, 3 députés écologistes et 13 députés RRDP), 45 abstentions (dont 41 députés socialistes, 2 députés écologistes et 2 députés RRDP) et 15 votes contre (dont 3 députés socialistes et 12 députés écologistes) au sein de la majorité présidentielle.

²⁶¹⁷ 270 voix pour (dont 254 députés socialistes, 4 députés écologistes et 12 députés RRDP), 50 abstentions (dont 33 députés socialistes, 13 députés écologistes et 4 députés RRDP) au sein de la majorité présidentielle.

responsabilité du gouvernement sur une nouvelle déclaration de politique générale, le 16 septembre 2014. Pour la première fois sous la V^e République, un gouvernement n'obtint pas une majorité absolue de suffrages sur une déclaration de politique générale, la majorité gouvernementale était passée de 306 voix en avril à 269 voix²⁶¹⁸. Les dispositions de l'article 49, alinéa 1^{er} de la Constitution en n'imposant pas au gouvernement de recueillir de majorité absolue des députés approuvant les déclarations de politique générale ont bénéficié à ce deuxième gouvernement Valls pour affronter un cap politique difficile à l'intérieur de sa propre majorité. La majorité soutenant le gouvernement Valls devait ensuite, stagner autour de ce seuil, avec 271 voix en faveur du projet de loi sur la programmation des finances publiques pour 2014-2019²⁶¹⁹, le 21 octobre 2014, 268 voix en faveur du projet de loi de financement pour la sécurité sociale pour 2015²⁶²⁰, le 28 octobre 2014, et 254 voix en faveur du projet de loi de finances pour 2015, le 16 décembre 2014²⁶²¹. À son premier stade, la « fronde » s'est surtout manifestée à travers des votes d'abstention de députés de la majorité, tout particulièrement d'une partie du groupe majoritaire, sur les projets les plus importants du gouvernement, mais elle n'a que, très exceptionnellement, pendant cette période, entraîné des votes contre le texte du gouvernement.

La discussion du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques porté par le ministre de l'Économie Emmanuel Macron, au premier semestre 2015, a inauguré le deuxième stade de la « fronde », celui de la menace du vote négatif d'une partie des députés du groupe majoritaire contre les projets de loi du gouvernement, contraignant le gouvernement à recourir à six reprises pour l'adoption de deux textes de loi, aux dispositions de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution. L'examen de ce texte, dénoncé comme un projet social-libéral par une

²⁶¹⁸ 269 voix pour (dont 253 députés socialistes et 13 députés RRDP), 51 abstentions (dont 31 députés socialistes, 17 députés écologistes et 3 députés RRDP), et 2 votes contre d'une députée écologiste et d'un député RRDP, au sein de la majorité présidentielle.

²⁶¹⁹ 266 voix pour (dont 253 députés socialistes, 3 députés écologistes et 14 députés RRDP), pour 55 abstentions (dont 40 députés socialistes, 13 députés écologistes et 2 députés RRDP) et 3 votes contre (2 députés écologistes et 1 député RRDP) à l'intérieur de la majorité présidentielle.

²⁶²⁰ 268 voix pour (dont 250 députés socialistes, 3 députés écologistes et 15 députés RRDP), pour 49 abstentions (dont 34 députés socialistes, 14 députés écologistes et 1 député RRDP) et 2 votes contre (1 député écologiste et 1 député RRDP) à l'intérieur de la majorité présidentielle.

²⁶²¹ 254 voix pour (dont 244 députés socialistes, 3 députés écologistes et 7 députés RRDP), pour 53 abstentions (dont 35 députés socialistes, 12 députés écologistes et 6 députés RRDP) et 2 votes contre de députés RRDP, à l'intérieur de la majorité présidentielle.

partie des députés socialistes, a débuté à l'Assemblée nationale en janvier 2015²⁶²². Sur un projet de loi qui débordait les compétences d'une seule commission permanente²⁶²³ et, surtout, afin de limiter les moyens d'action des frondeurs, le gouvernement et le groupe majoritaire avaient fait le choix de mettre en place, pour l'examen du texte, une commission spéciale présidée par le président de la commission des Affaires économiques, François Brottes. Le recours à une commission spéciale donnait, au passage, au président du groupe majoritaire, Bruno Le Roux, la possibilité de désigner au son sein un grand nombre de députés réputés « surs ». Dans le même temps, le président du groupe majoritaire a aussi cherché à désamorcer les contestations en faisant désigner comme rapporteur général et parmi les sept rapporteurs thématiques des députés appartenant aux frondeurs ou à l'aile gauche du groupe²⁶²⁴,

En tant que tel, ce projet de loi fut certainement l'un de ceux ayant fait l'objet d'une concertation étroite entre le gouvernement et les députés de sa majorité, à cause, particulièrement, de l'investissement du ministre dans les débats parlementaires²⁶²⁵. En commission et en séance publique, successivement, chaque article fut adopté et c'est au moment des ultimes débats que la situation devait se tendre à l'intérieur de la majorité lorsqu'un des chefs de file de l'aile gauche du parti, Benoît Hamon, demanda une rectification des dispositions adoptées sur le travail le dimanche. Devant le refus du gouvernement, il annonça qu'avec ses amis, il allait voter contre le projet de loi, entraînant dans son sillage une partie des députés frondeurs ayant l'habitude de s'abstenir. En conséquence, devant l'incertitude des derniers pointages²⁶²⁶, le Premier

²⁶²² À quelques mois du Congrès du Parti socialiste de juin 2015, un élément qui n'est pas anodin pour expliquer les soubresauts survenus au sein du groupe majoritaire.

²⁶²³ Le projet de loi concernait notamment le travail dominical, les tarifs des professions réglementées, le transport par autocar, l'obtention du permis de conduire, la mobilité bancaire et l'aide à l'investissement.

²⁶²⁴ Richard Ferrand, député du Finistère, rapporteur général du texte, et Stéphane Travert, député de la Manche, proches d'Henri Emmanuelli ; Cécile Untermaier, députée de Saône-et-Loire, proche d'Arnaud Montebourg, Denys Robiliard, député du Loir-et-Cher, proche de Benoît Hamon. Selon ce dernier : « Quand on est rapporteur, on a beaucoup d'informations, on a un accès direct aux ministères. Mais la règle du jeu est qu'on ne flingue pas le projet, on ne met pas le gouvernement en minorité. En tout cas, je pensais qu'on pouvait changer les choses. Et il y a eu effectivement des évolutions importantes, toutes obtenues par négociation technique et politique », cité par M. Endeweld, *L'ambigu Monsieur Macron*, Flammarion, 2018, p. 274.

²⁶²⁵ Ce sont 495 amendements qui furent adoptés en commission et 558 en séance. Le texte qui comportait initialement 106 articles, en comptait 207, après la commission, et finalement 298 à l'issue de son examen dans l'hémicycle.

²⁶²⁶ Le mardi 17 février 2015, au matin du vote solennel prévu après les questions au gouvernement à 16 heures, les derniers pointages ne donnaient que trois à six voix d'avance en faveur de l'adoption du

ministre²⁶²⁷, en accord avec le président de la République, décidait d'engager la responsabilité du gouvernement sur le vote de l'ensemble du projet de loi²⁶²⁸. En l'espèce, ce recours à l'article 49, alinéa 3 correspondait entièrement à l'esprit dans lequel ses promoteurs, Guy Mollet et Pierre Pflimlin, avaient milité en 1958 pour l'inscription de ce dispositif dans la Constitution. Il permettait au gouvernement de gouverner en légiférant contre une partie de sa propre majorité, qui n'était pas prête à le renverser. C'était d'ailleurs la première fois, sous la V^e République, qu'un gouvernement de gauche utilisait cette arme contre sa propre majorité²⁶²⁹ sur un texte emblématique²⁶³⁰. En outre, il faut noter que l'article 49, alinéa 3 en l'espèce a été mis en œuvre, comme le prévoyait le projet de révision Gaillard de janvier 1958, après l'examen de l'ensemble du texte par l'Assemblée²⁶³¹.

L'échec de la commission mixte paritaire et le refus du gouvernement d'affadir son projet de loi devaient permettre, à travers un nouveau recours à l'article 49, alinéa 3, de trancher une question laissée en suspens par la révision du 23 juillet 2008 et de préciser l'interprétation à donner aux dispositions révisées de cet article. Ainsi, les dispositions selon lesquelles : « Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session » doivent être interprétées comme permettant au gouvernement d'engager sa responsabilité à

texte. Pour la première fois, en effet, un nombre significatif de députés du groupe majoritaire, autour de 25 selon les pointages, en sus d'une douzaine d'abstentionnistes, s'apprêtaient à voter contre un projet du gouvernement. En outre, une dizaine de députés socialistes refusaient, contre les usages en vigueur, d'indiquer quel serait le sens de leur vote. Dans le même temps, il semble que 14 députés écologistes sur 18 avaient l'intention de voter contre le texte. En outre, le gouvernement comptait bénéficier de quelques abstentions bienveillantes au sein du groupe centriste UDI, qui pourraient bien se transformer en vote contre, entraînant le rejet du texte.

²⁶²⁷ Une partie des observateurs considèrent qu'à quelques mois du congrès du parti majoritaire, en utilisant l'article 49, alinéa 3, le Premier ministre a voulu faire preuve d'un acte d'autorité à l'égard d'une majorité rétive et affaiblir, en même temps, son ministre de l'Économie en qui il voyait un rival potentiel à terme.

²⁶²⁸ Très largement improvisée, cette décision devait entraîner la tenue d'un conseil des ministres exceptionnel, convoqué jusqu'avant les questions au gouvernement, pour autoriser le Premier ministre à utiliser l'arme de l'article 49, alinéa 3 quelques heures plus tard.

²⁶²⁹ Sous le gouvernement Fabius, l'article 49, alinéa 3, avait été utilisé contre le groupe communiste, voir *supra*, mais pas contre le groupe socialiste.

²⁶³⁰ Le cas du recours à ce dispositif en 1982 par le gouvernement Mauroy pour faire adopter l'amnistie des généraux d'Alger n'est pas véritablement significatif. Il s'agit d'un texte de nature très particulière, qui concernait moins la politique générale du gouvernement que des engagements pris par le président de la République avant son élection.

²⁶³¹ Voir *supra*. Toutefois, à la différence de ce qui s'est passé pour l'examen de la loi dite Macron, le projet de révision Gaillard prévoyait que les votes sur les articles et les amendements seraient réservés.

plusieurs reprises au cours des différentes lectures d'un même texte de loi²⁶³², le dotant ainsi d'une « carabine à trois coups »²⁶³³ dans le débat. En nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, c'est dès l'ouverture, cette fois, de la discussion en séance publique, le 16 juin, que le gouvernement a choisi de recourir à l'article 49, alinéa 3 sur le texte adopté par la commission spéciale et modifié par les amendements portés par les rapporteurs. Il en fut de même, en dernière lecture, le 20 juillet. Ce premier recours de l'article 49, alinéa 3 depuis 2006, démontrait que ce dispositif majeur de la rationalisation ministérielle, même désormais limité à un seul texte par session, en dehors des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, conservait bien toute sa force.

La discussion de la loi relative au Travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels du 8 août 2016²⁶³⁴, dite Loi El Khomri, a, tout à la fois, prolongé le deuxième stade de la « fronde », le gouvernement devant recourir une nouvelle fois à l'article 49, alinéa 3 pour faire adopter un de ses projets de loi, et marqué le troisième stade de cette « fronde »²⁶³⁵, celui d'un véritable éclatement de la discipline du groupe majoritaire, dont le gouvernement n'a pu être préservé des effets ultimes que grâce aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 49 de la Constitution.

Le projet de loi préparé par le gouvernement, et porté par la ministre du Travail, Myriam El Khomri, était largement contesté au sein de sa majorité²⁶³⁶ au point que la

²⁶³² Une interprétation validée par la décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016 : Loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, mais qui, selon Denis Baranger, n'avait « rien d'évident » : voir « Débat : Faut-il conserver, supprimer ou réécrire l'article 49, al. 3 de la Constitution ? » entre D. Rousseau et D. Baranger, *Revue de droit d'Assas*, n° 13-14, février 2017, p. 13.

²⁶³³ *Ibid.*, p. 13.

²⁶³⁴ Ce texte concernait notamment les licenciements économiques, la taxation des contrats à durée déterminée, la primauté donnée aux accords d'entreprise.

²⁶³⁵ Les effets de la « fronde » ont également amené la direction du groupe majoritaire à *rationaliser* les usages en son sein, en adoptant « de nouvelles règles en matière de présentation des amendements, de manière à contraindre les frondeurs à ne pas rechercher l'adhésion de leurs collègues, mais à déposer les amendements en leur nom, ce qui les privait *de facto* du soutien d'une partie du groupe – les députés, même favorables aux modifications proposées goûtant peu d'être associés en séance publique aux frondeurs. Le risque de voir certains amendements adoptés dès le stade de la commission a conduit le groupe socialiste à modifier l'affectation des députés les plus combatifs » (D. Reignier, « La fin de la discipline partisane », *Revue Pouvoirs*, n° 163, 2017, p. 124). « D'autres exemples peuvent être cités, et tous attestent d'un dialogue tronqué entre gouvernement, groupes, partis, élus. La multiplication des scrutins publics traduit d'ailleurs une certaine fébrilité de la discipline partisane, les groupes s'assurant, grâce aux délégations de vote, la victoire de la position majoritaire en leur sein » (*Ibid.*, p. 125).

²⁶³⁶ Le projet était ainsi beaucoup plus contesté au sein du Parti socialiste que la loi dite Macron, y compris parmi les 245 députés légitimistes du groupe SRC, au point que son adoption avait, dès sa présentation, semblé nécessiter le recours aux dispositions de l'article 49, alinéa 3.

mise en œuvre des dispositions de l'article 49, alinéa 3 avait été envisagée publiquement par le gouvernement, le 17 février 2016²⁶³⁷, avant même la présentation du projet de loi en conseil des ministres le 23 mars. Paradoxalement, la discussion du projet de loi en commission se déroula sans trop de difficulté pour le gouvernement, d'abord grâce à l'entremise d'un rapporteur expérimenté, le député socialiste Christophe Sirugue, qui avait laissé envisager la possibilité du dépôt d'amendements de compromis en séance publique, mais, surtout, parce que les députés frondeurs avaient décidé de concentrer leurs interventions sur les débats dans l'hémicycle. Néanmoins, de manière inédite depuis la révision, la ministre accepta, par souci d'apaisement, de ne pas participer aux débats en commission sur les articles et les amendements.

Constatant l'enlisement de la discussion du texte²⁶³⁸ et à l'inverse de ce s'était passé sur la loi dite Macron, le Premier ministre a décidé, cette fois, d'engager la responsabilité du gouvernement sur l'adoption du projet de loi Travail, le 10 mai 2016²⁶³⁹, au bout de cinq séances consacrées à l'examen du texte. En réaction, l'opposition déposa naturellement une motion de censure, mais, surtout, de manière inédite sous la V^e République, des députés de la majorité, en particulier du groupe majoritaire, préparèrent eux-mêmes une motion de censure dite « des gauches et des

²⁶³⁷ En l'occurrence, l'éventualité d'un recours à l'article 49, alinéa 3 figurait dans un entretien donné au journal *Les Échos* par la ministre du Travail. Selon le président François Hollande, ce passage de l'entretien ne figurait pas dans les réponses initiales de la ministre, mais avait été ajouté au moment de la relecture de l'entretien par le Premier ministre et ses services. Il a déploré ce « bug de communication ». En prenant connaissance du texte de l'entretien, le chef de l'État avait demandé d'en revenir à la formule initiale qui faisait « silence sur le 49.3. Trop tard, le texte est déjà à l'imprimerie. Il est même sorti dans sa version numérique. Qui a pris le risque d'allumer cette mèche ? Un conseiller du Premier ministre ? Manuel Valls lui-même ? Toujours est-il que cette maladresse suscite aussitôt une réaction courroucée des parlementaires et une émotion inutile parmi les responsables syndicaux. Pourquoi diable agiter ce chiffon rouge ? » : F. Hollande, *Les leçons du pouvoir*, Stock, 2018, p. 33-334.

²⁶³⁸ Les premières séances les 3 et 4 mai 2016 ont été consacrées à la discussion générale sur le texte et à celle des motions de procédure. Dès l'examen des articles et des 5000 amendements déposés, à partir du lundi 9 mai, le gouvernement, faute de majorité favorable dans l'hémicycle, a été contraint de demander « jusqu'à nouvel ordre » la réserve de vote prévu à l'article 96 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui décline les dispositions de l'article 44, alinéa 3 de la Constitution, sur les amendements en discussion. L'échec d'un compromis proposé par le rapporteur au matin du mardi 10 mai a emporté définitivement la décision de mise en œuvre de l'article 49, alinéa 3. Comme pour la loi dite Macron, un conseil des ministres extraordinaire a été convoqué à 14h30, avant la séance des questions au gouvernement, pour autoriser le Premier ministre à engager la responsabilité du gouvernement.

²⁶³⁹ Le Premier ministre utilisera encore l'article 49, alinéa 3, après l'échec de la commission mixte paritaire, à l'occasion de la nouvelle et de la dernière lecture à l'Assemblée nationale, les 5 et 20 juillet 2016.

écologistes » contre le gouvernement. Le texte de la motion a ainsi été paraphé par 28 députés socialistes, dont deux anciens ministres du gouvernement Valls, 10 députés écologistes et 1 député RRDP, s'ajoutant à 14 députés du Front de gauche, ultra-marins et non-inscrits. Au total, 56 députés de gauche ont cosigné la motion en cause²⁶⁴⁰, soit deux voix de moins que le seuil requis à l'alinéa 2 de l'article 49 de la Constitution. Ainsi, le dispositif de cet alinéa 2, qui n'avait pas été modifié par la révision du 23 juillet 2008, en particulier l'obligation que la motion de censure soit signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale a protégé le gouvernement d'une éventuelle mise en minorité²⁶⁴¹. Ainsi, malgré l'inscription dans la durée du fait majoritaire, un fait majoritaire, accentué par les effets des réformes institutionnelles de 2000-2001, les mécanismes de la rationalisation du parlementarisme ont, une nouvelle fois, démontré leur utilité dans leur objectif de garantir la stabilité gouvernementale²⁶⁴².

Au-delà du recours à l'article 49, alinéa 3, les gouvernements successifs sous le quinquennat de François Hollande, n'ont pas manqué de faire également usage d'un autre dispositif majeur de la rationalisation ministérielle, le vote bloqué, en mettant en œuvre à plusieurs reprises les dispositions de l'article 44, alinéa 3. Ce fut le cas, notamment le 11 juillet 2013 sur la discussion de la proposition de loi autorisant la recherche sur l'embryon présentée par le groupe RRDP ou le 21 novembre 2013 dans le débat sur le projet de loi garantissant l'avenir des retraites. Dans le même temps, au cours de la XIV^e législature, les gouvernements successifs n'ont pas directement eu recours aux mécanismes de la rationalisation ministérielle du parlementarisme institués en 2008 sur la recevabilité des propositions de résolutions parlementaires au titre de

²⁶⁴⁰ La « motion de censure des gauches et des écologistes » pointait l'« acte politique d'une extrême gravité » que constituait « l'utilisation, par un gouvernement issu de la gauche, de l'article 49.3 de la Constitution, sur un texte portant réforme du Code du Travail » et soulignait : À situation exceptionnelle, réponse exceptionnelle. Le gouvernement doit accepter le débat de fond sur sa politique et cesser d'empêcher le Parlement de jouer pleinement le rôle d'assemblée délibérante. Afin d'obtenir le rejet de ce texte, nous appelons l'Assemblée nationale à adopter cette motion de censure ».

²⁶⁴¹ Dans l'hypothèse d'une discussion de la motion de censure « de gauche », la survie du gouvernement aurait tenu au choix des députés de l'opposition de voter ou non en faveur de ce texte. À l'inverse, plusieurs députés du Front de gauche ont voté en faveur de la motion de censure déposée cette fois par le groupe Les Républicains.

²⁶⁴² À quelques mois de la fin de la législature, le 13 décembre 2016, le nouveau Premier ministre, Bernard Cazeneuve engagea la responsabilité du gouvernement sur une déclaration de politique générale en application de l'article 49, alinéa 1^{er}, obtenant 305 voix favorables. Toutefois, ce replâtrage in extremis de la majorité présidentielle de 2012 était davantage la marque de soutien personnel au nouveau chef du gouvernement qu'un signe de rassemblement de la majorité de 2012 dans la perspective des échéances électorales du printemps suivant.

l'article 34-1 de la Constitution. Soit que le gouvernement choisisse de *laisser passer*²⁶⁴³ une initiative politique de sa majorité²⁶⁴⁴, soit qu'il ne déclare pas irrecevable une initiative de l'opposition préjugant à tort qu'elle sera rejetée en séance²⁶⁴⁵. En réalité, le gouvernement semble exercer un contrôle sur le contenu des propositions de résolution consistant à suggérer à leurs auteurs d'en rectifier certains termes manifestement trop injonctifs, plutôt qu'à les déclarer systématiquement irrecevable.

B – « Légiférer moins mais mieux », un insuccès de la mise en œuvre de la révision de 2008

« Légiférer moins mais mieux » était l'un des principaux objectifs des promoteurs de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Assez rapidement, les espoirs placés dans les nouveaux dispositifs adoptés à cet effet ont été relativement déçus (1). Cet insuccès conduisit d'abord, mais sans pouvoir aboutir, le gouvernement à engager une révision constitutionnelle en 2018, puis l'Assemblée nationale à adopter le 4 juin 2019 une réforme de son Règlement pour essayer d'y pallier le mieux possible (2).

1 – Des réformes initiales aux effets limités sous la XIII^e et la XIV^e législature

²⁶⁴³ De la même manière que le pouvoir exécutif a renoncé depuis les débuts de la V^e République à faire jouer systématiquement les dispositions de l'article 41 de la Constitution.

²⁶⁴⁴ Ainsi, le 4 juin 2013, le gouvernement a choisi de laisser voter une proposition de résolution « pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable » qui constituait, sans conteste, une véritable injonction à son égard, en particulier dans son quatrième considérant qui demandait au gouvernement d'inscrire dans la loi de finances pour 2014 les premières mesures d'une véritable fiscalité économique – Voir la proposition de résolution n° 908 « pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable » déposée par Bruno Le Roux et les membres du groupe SER, adoptée le 4 juin 2013 par l'Assemblée nationale

²⁶⁴⁵ Le 28 avril 2016, en raison de la faible mobilisation du groupe majoritaire, les députés ont adopté contre l'avis du gouvernement un projet de résolution déposé par le député LR Thierry Mariani invitant le gouvernement à ne pas renouveler les mesures restrictives et les sanctions imposées par l'Union européenne à la Russie.

Améliorer l'organisation des débats législatifs et la qualité des lois pour « légiférer moins et mieux »²⁶⁴⁶, était l'un des grands objectifs de la révision du 23 juillet 2008. Toute une série de nouvelles dispositions a d'ailleurs été adoptée en ce sens aux articles 39, 41, 42 et 44 de la Constitution. La mise en œuvre de toutes ces nouvelles dispositions renvoyant à l'idée d'une « rationalisation de l'adoption des normes »²⁶⁴⁷. Ainsi, « la constitutionnalisation croissante de la procédure législative sous la V^e République [qui] témoigne d'une croyance en la capacité du parlementarisme rationalisé à constituer un vecteur d'amélioration du processus d'élaboration des lois »²⁶⁴⁸, s'est finalement révélée décevante en définitive.

Les études d'impact désormais jointes au projet de loi devaient permettre d'enrichir les débats parlementaires, voire, à travers la recension des dispositions déjà en vigueur, convaincre les parlementaires de ne pas surcharger la législation en vigueur au-delà de ce que proposait le gouvernement. La qualité de ces études d'impact s'est révélée fluctuante, même si elle s'est améliorée au fil du temps. Néanmoins, les études d'impact n'ont pas « empêché la poursuite de l'inflation législative et l'adoption de lois à l'efficacité discutable »²⁶⁴⁹. Le dispositif permettant à la conférence des présidents de la première assemblée saisie de s'opposer à l'inscription d'un projet de loi à l'ordre du jour si elle estimait que les dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 n'étaient pas respectées s'est heurté aux effets de la rationalisation majoritaire du parlementarisme²⁶⁵⁰. Le recours à un examen des propositions de loi par le Conseil d'État pour avis devait permettre de *sécuriser* le contenu de l'initiative parlementaire. L'Assemblée nationale n'a saisi que très ponctuellement le Conseil d'État pour avis sur des propositions de loi²⁶⁵¹. Ce dispositif a donné initialement des résultats positifs. Jean-Eric Schoettl indiquait, en 2011, que ces résultats, « s'ils se confirmaient, permettraient de qualifier la relation Conseil d'État/Parlement de « jeu gagnant-

²⁶⁴⁶ Intervention du Premier ministre François Fillon à l'Assemblée nationale sur le projet de révision constitutionnelle, le 20 mai 2008.

²⁶⁴⁷ B-L. Combrades, « La procédure législative », *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, P. Blacher (dir.), *op. cit.*, p. 323.

²⁶⁴⁸ *Ibid.*, p. 324.

²⁶⁴⁹ *Ibid.*, p. 327.

²⁶⁵⁰ Voir *supra*.

²⁶⁵¹ À sept reprises sous la XIII^e législature entre 2009 et 2012 et à sept reprises sous la XIV^e législature.

gagnant »²⁶⁵². Toutefois, le champ restreint de l'initiative parlementaire a abouti à limiter la mise en œuvre de ce dispositif²⁶⁵³. D'un maniement politiquement délicat²⁶⁵⁴, l'article 41 n'a pas été appliqué par les présidents de l'Assemblée nationale successifs depuis 2009²⁶⁵⁵. Les délais inscrits à l'article 42 de la Constitution pour donner aux commissions permanentes le temps de se livrer à un travail approfondi sur les textes qui leur sont renvoyés ont été systématiquement écrasés par la mise en œuvre de la procédure accélérée à laquelle le gouvernement a recouru pour près de la moitié des lois adoptées sous la XIV^e législature, contre pour un quart des textes adoptés sous la précédente législature²⁶⁵⁶.

Toutefois, c'est surtout les espoirs placés dans la nouvelle articulation des travaux législatifs entre commission et séance publique, qui ont été les plus cruellement déçus. « L'idée [...] d'un système de vases communicants : la commission absorb[ant] une part de travail législatif et, consécutivement, l'assemblée plénière s'en dessaisi[ssant], [...] pour] améliorer l'efficacité des délibérations successives »²⁶⁵⁷, n'a pas donné les résultats escomptés. En réalité, on a surtout assisté à « une démultiplication du travail législatif »²⁶⁵⁸. L'augmentation du nombre et de la

²⁶⁵² Voir J.-E. Schoettl, « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État », in *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), Dalloz, 2011, p. 104.

²⁶⁵³ D'autant qu'un nombre important des propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale soient souvent, en réalité, des textes préparés par le gouvernement et *confiés* à un parlementaire, précisément pour gagner du temps en contournant la saisine obligatoire du Conseil d'État pour les projets de loi.

²⁶⁵⁴ On se souvient que l'opposition, dans les débats sur la révision de 2008, avait manifesté la crainte que ces nouvelles dispositions servent à écarter systématiquement ses amendements, voir *supra*.

²⁶⁵⁵ Mais cet article l'est, par contre, au Palais du Luxembourg, où, avant le début de la discussion d'un texte en séance publique, le président de la commission saisie au fond adresse au Président du Sénat, la liste des amendements dont la commission estime qu'ils ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi, afin qu'il mette en œuvre, le cas échéant, les dispositions de l'article 41 de la Constitution (article 45 du Règlement du Sénat)

Ainsi, en octobre 2016, vingt-cinq amendements déposés par les sénateurs sur le projet de loi relatif à l'égalité et à la citoyenneté ont été frappés d'irrecevabilité

²⁶⁵⁶ Avec pour effet, en cas d'échec de la commission mixte paritaire, de *gonfler* la durée « des nouvelles lectures des textes qui s'apparentent, bien souvent, à des deuxième lectures » : R. Schenberg et E. Thiers, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », art. cité, p. 38.

²⁶⁵⁷ À de Montis, « Les commissions permanentes dix ans après », *RFDC*, 2018, p. 799. Et plus, largement, sur cette question, voir l'excellente thèse d'Audrey de Montis, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Dalloz, 2016.

²⁶⁵⁸ P.-E. Godefroy, « Le temps parlementaire », art. cité, p. 828.

durée des réunions des commissions permanentes²⁶⁵⁹ n'a pas abouti, au contraire²⁶⁶⁰, à réduire la durée consacrée à l'examen des textes législatifs, en particulier des projets de loi, dans l'hémicycle et à en faire « le lieu où s'expriment des lignes politiques correspondant aux positions des groupes parlementaires et non une suite d'interventions individuelles [tandis que] le débat devrait se focaliser sur quelques amendements jugés essentiels, le cas échéant destinés à tenir compte des débats au sein de la commission saisie au fond, les autres ayant été vus en commission et n'ayant pas vocation à être rediscutés dans l'hémicycle »²⁶⁶¹. Parallèlement, après une diminution marquée du nombre d'amendements déposés sous la XIII^e législature, tombé à 75 909, après le record des 243 808 amendements déposés sous la XII^e législature²⁶⁶², l'inflation en ce domaine est repartie sous la législature suivante avec 106 613 amendements déposés entre juin 2012 et février 2017. « Tout se passe comme si le droit d'amendement ne s'exerçait pas, comme l'indique la lettre de l'article 44, en séance *ou* en commission mais bien en commission *et* en séance »²⁶⁶³.

Pourquoi et comment expliquer ce « doublonnage entre commission et séance publique, tant sur la teneur des débats que sur le nombre d'amendements »²⁶⁶⁴ ? Avant tout parce qu'au sein des assemblées en France, la séance publique demeure, depuis la Révolution française, le temps fort de la vie parlementaire. « Le débat législatif en séance reste le cœur de la procédure législative », en particulier parce les députés considèrent toujours « qu'une intervention dans l'hémicycle a plus de portée politique et symbolique qu'en commission. C'est le cas notamment des membres de l'opposition qui, pour des raisons de délais insuffisants ou pour des motifs de visibilité préfèrent

²⁶⁵⁹ Ainsi, la commission des Lois s'est-elle réunie à 455 reprises pendant 626 heures au total sous la XIV^e législature contre 270 réunions et 338 heures de travail sous la XII^e législature. Chiffres cités par J.-J. Urvoas, « Quantité, qualité, efficacité des lois, quel bilan ? », art. cité, p. 911.

²⁶⁶⁰ Le volume horaire des séances publiques est ainsi passé de 5005 heures 35 sous la XII^e législature 2002-2007 à 5 292 heures 40 sous la XIV^e législature 2012-2017. Voir aussi R. Schenberg et E. Thiers, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », art. cité, p. 32-33.

²⁶⁶¹ Voir R. Schenberg et E. Thiers, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », art. cité, p. 42.

²⁶⁶² Dont 137 665 sur le seul projet de la loi relatif à l'énergie en 2006, il est vrai.

²⁶⁶³ J.-P. Camby, « L'évolution des commissions parlementaires sous la V^e République », in *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, P. Blacher (dir.), *op. cit.*, p. 353.

²⁶⁶⁴ T. Ehrhard, « Les commissions parlementaires ont-elles été revalorisées ? L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 par l'administration parlementaire », art. cité, p. 9.

intervenir en séance plutôt qu'en commission »²⁶⁶⁵. Ainsi, « la majorité amende en commission et l'opposition conteste en séance plénière »²⁶⁶⁶. Ensuite, la « multiplication des textes composites, qui s'apparentent, en fait, à plusieurs petits projets de loi agglomérés »²⁶⁶⁷, conduit, en pratique, à multiplier le nombre des députés, n'appartenant pas à la commission saisie au fond, susceptibles de s'impliquer dans l'examen de ces textes, en déposant des amendements et en intervenant en séance publique²⁶⁶⁸. En outre, l'accroissement significatif du nombre des amendements gouvernementaux²⁶⁶⁹ déposés en séance publique, sans être soumis à des délais de dépôt et qui visent, souvent, corriger des malfaçons du texte, n'a pas contribué, bien au contraire, à alléger les débats dans l'hémicycle, les députés ne pouvant pas, bien souvent, « en séance s'appuyer sur les travaux de la commission qui n'a pas eu à examiner ces amendements »²⁶⁷⁰. Mis en œuvre à 32 reprises, sur 24 projets de loi et 1 proposition de loi, sous la XIII^e législature, puis à 20 reprises, sur 13 projets de loi, sous la XIV^e législature²⁶⁷¹ et à 8 reprises, sur 5 projets de loi, au cours des deux premières sessions de la XV^e législature, le dispositif du temps législatif programmé, a atteint l'un de ces objectifs qui était de tuer l'obstruction, mais il n'a pas véritable

²⁶⁶⁵ R. Schenberg et E. Thiers, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », art. cité, p. 43.

²⁶⁶⁶ J.-J. Urvoas, « Quantité, qualité, efficacité des lois, quel bilan ? », art. cité, p. 914.

²⁶⁶⁷ *Ibid.*, p. 45. Des textes que MM. Schenberg et Thiers qualifient de « projets thématiques portant diverses dispositions d'ordre législatif ». Il est en vrai que, notamment depuis la réforme de la fixation de l'ordre du jour en 2008, les grands ministères régaliens ou techniques ne disposent plus que deux à trois fois par législature de véritables plages d'ordre du jour pour pouvoir faire examiner un projet de loi. D'où la tentation d'utiliser à plein ces créneaux précieux. Ainsi, le nombre de lois portant diverses dispositions, selon Jean-Jacques Urvoas, « surprend : 29 dans la XIII^e législature, 22 dans la dernière contre 7 dans la XI^e et 15 dans la XII^e » : J.-J. Urvoas, « Quantité, qualité, efficacité des lois, quel bilan ? », art. cité, p. 908.

²⁶⁶⁸ Voir A. de Montis, « Le nouvel équilibre commissions/hémicycle issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débats du LIEPP n° 3, mars 2017, p. 21.

²⁶⁶⁹ Selon le député Régis Juanico, auditionné le 7 mai 2015, par le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions, présidé par Claude Bartolone et Michel Winock « Entre 2012 et 2014, 1 767 amendements gouvernementaux ont été adoptés soit deux fois plus qu'il y a dix ans » : *Refaire la démocratie*, rapport n° 3100, groupe de travail sur l'avenir des institutions, XIV^e législature, p. 107.

²⁶⁷⁰ R. Schenberg et E. Thiers, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », art. cité, p. 44.

²⁶⁷¹ La gauche qui avait combattu avec force l'instauration du temps législatif programmé, a choisi de recourir à ce dispositif quand l'opposition de droite a engagé une bataille d'amendements sur le texte Mariage pour les couples de même sexe au printemps 2013. En outre, la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014, conduite par le président Claude Bartolone n'a pas touché à ce dispositif.

contribué à ce jour²⁶⁷², contrairement aux espoirs de ces promoteurs initiaux, à améliorer le déroulement des débats²⁶⁷³, en en réduisant en pratique la durée et en limitant le nombre d'amendements déposés en séance publique²⁶⁷⁴. Enfin, élément loin d'être anecdotique, l'importance donnée au classement statistiques de l'activité des députés par les médias, en particulier les médias locaux, incite souvent les parlementaires à multiplier les prises de parole en commission et dans l'hémicycle et le dépôt d'amendements destinés à les faire figurer avantageusement dans ces classements²⁶⁷⁵.

2 – De nouvelles réformes s'appuyant sur les rationalisations du parlementarisme sous la XV^e législature

Afin de tenter de remédier à ces effets limités de la mise en œuvre de la révision de 2008 pour améliorer la qualité de la loi et l'organisation des travaux législatifs, c'est à l'idée rationalisatrice, aux différentes rationalisations du parlementarisme que le pouvoir exécutif et sa majorité ont voulu recourir au début de la XV^e législature : d'abord au travers la révision constitutionnelle, marquée par le retour à une véritable rationalisation ministérielle, engagée au printemps 2018 et qui s'est enlisée à l'été ; ensuite à travers la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 4 juin 2019, qui combine mise en œuvre des rationalisations majoritaire et délibérative du parlementarisme.

²⁶⁷² Voir. V. Mazeau, « La défaveur apparente du temps législatif programmé : simple éclipse, ou désuétude achevée », *Constitutions*, n° 2, avril-juin 2017, p. 222 et s.

²⁶⁷³ Ce point relève largement de la responsabilité des groupes, puisque le Règlement de l'Assemblée ne leur impose aucune obligation pour organiser la gestion du crédit-temps qui leur est alloué et que ces groupes ne bâtissent que quelques fois une véritable stratégie de discussion des textes examinés en temps législatif programmé. Peut-être, l'Assemblée devrait-elle revenir aux dispositions de 1935 qui mettaient en place une conférence d'organisation des débats, en réunissant les principaux acteurs directs, en cas de recours à la procédure de fixation de la durée préalable de la discussion d'un texte.

²⁶⁷⁴ Sur ces points, voir R. Schenberg et E. Thiers, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », art. cité, p. 39-43.

²⁶⁷⁵ Voir le chapitre « L'obsession des « stats » in M. Rescan, *Les grandes illusions, Enquête sur les soldats de la macronie*, Robert Laffont, 2019, p. 251 et s., dans lequel cette journaliste du Monde, qui suit les travaux parlementaires, pointe l'effet dévastateur auprès des députés LREM, tenus à une stricte discipline de groupe depuis juin 2012 en matière de dépôt d'amendements, de la parution des premiers classements et des premières statistiques de la législature les dénonçant comme « les cancrs de l'Assemblée » en décembre 2017. C'est à partir de ce moment que les députés du groupe majoritaire ont commencé à multiplier les amendements individuels.

Intervenant devant le Congrès réuni à Versailles le 3 juillet 2017, le président de la République, Emmanuel Macron, avait insisté sur la nécessité de « mettre un terme à la prolifération législative », de « mieux allouer le temps parlementaire », en réservant davantage « de ce temps au contrôle et à l'évaluation, d'adapter « le rythme de la conception des lois [...] aux besoins de la société », de mieux en compte « des situations d'urgence que le rythme propre au travail parlementaire ne permet pas de traiter suffisamment vite ». Il indiquait que « la navette pourrait être simplifiée, qu'il devrait être possible de « dans les cas les plus simples, voter la loi en commission »²⁶⁷⁶. Déclinant la volonté présidentielle, le projet de révision présenté au mois de mai 2018²⁶⁷⁷ portait une démarche, véritablement assumée, de « rationalisation de la procédure parlementaire qui s'inscrit dans l'esprit de la Constitution de 1958 tout en tirant les conséquences de la révision de 2008 »²⁶⁷⁸. L'objet de la révision de plusieurs des dispositions du Titre V de la Constitution était clairement de renforcer assez largement la maîtrise du gouvernement sur le temps parlementaire, en prévoyant d'écarter systématiquement les amendements non normatifs de la discussion parlementaire ; en repensant l'articulation entre les travaux de la commission et de la séance publique pour limiter, sur certains textes, l'exercice du droit d'amendement aux séances de commissions ; en réduisant le nombre de lectures prévues dans la navette parlementaire, ainsi que les délais constitutionnels pour la discussion des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ; en revenant, en partie sur la réforme de l'ordre du jour partagé ; en prévoyant de réorganiser le déroulement des semaines de contrôle. Ainsi, c'était bien à un renforcement des dispositifs d'une rationalisation ministérielle du parlementarisme n'ayant d'ailleurs pas été démantelée en 2008, que devait présider la révision constitutionnelle. Le gouvernement pourrait donc, en actionnant lui-même les dispositifs inscrits aux articles 41, 42, 45, 47, 47-1 et 48 révisés de la Constitution, accélérer les procédures d'adoption de ses projets de loi, sans avoir besoin, outre mesure, en l'espèce, de s'appuyer très fortement sur sa majorité parlementaire.

²⁶⁷⁶ Congrès du Parlement, séance du 3 juillet 2017.

²⁶⁷⁷ Projet de loi constitutionnelle n° 911 *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018.

²⁶⁷⁸ *Ibid.*, p. 8.

La révision annoncée sur les irrecevabilités législatives était présentée comme destinée à permettre au Parlement de « débattre de manière plus approfondie sur les amendements qui ont une réelle portée et la loi adoptée sera[it] de meilleure qualité » (exposé des motifs) en rendant « plus effectives » les dispositions en cause. Dans son article 3, le projet de révision proposait, ainsi, de remplacer le premier alinéa de l'article 41 de la Constitution par les dispositions suivantes : « Les propositions de loi ou les amendements qui ne sont pas du domaine de la loi ou qui, hors le cas des lois de programmation, sont dépourvues de portée normative, et les amendements qui sont sans lien direct avec le texte déposé ou transmis en première lecture ne sont pas recevables ». Or, là où les dispositions adoptées en 1958 et révisées en 2008 prévoyant que le gouvernement ou le président de l'assemblée concernée peuvent opposer l'irrecevabilité à des propositions de loi ou des amendements de nature réglementaire, les nouvelles dispositions envisagées semblaient devoir leur en faire obligation. L'exposé des motifs du projet de révision indiquait, par ailleurs, que ces dispositions seront opposables aussi bien aux amendements parlementaires qu'à ceux du gouvernement. Dans le même temps, le délai donné au Conseil constitutionnel pour se prononcer en cas de désaccord entre le gouvernement et les assemblées sur un amendement serait ramené à trois jours, mais maintenu à huit jours pour les propositions de loi.

Dans son article 4, le projet de révision proposait de constitutionnaliser la procédure, mise en œuvre au Sénat depuis 2015²⁶⁷⁹, rendant « possible l'examen en commission d'un certain nombre de textes qui, en tout ou partie, seraient mis seuls en discussion en séance, le droit d'amendement s'exerçant alors uniquement en commission »²⁶⁸⁰. Comme sur la révision de l'article 44 de la Constitution en 2008, la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions serait renvoyée à une loi organique,

²⁶⁷⁹ À titre d'expérimentation d'abord, en 2015, puis dans son Règlement, en novembre 2017, le Sénat a institué une procédure de « législation en commission » (Chapitre XIV bis du Règlement du Sénat). Voir P. Bachschmidt, « Le Sénat veut davantage légiférer en commission », *Constitutions*, n° 4, 2017, p. 543, et « Des tentatives concrètes d'amélioration de la qualité du travail législatif au Sénat », *Constitutions*, n° 4, 2015, p. 521.

²⁶⁸⁰ A ce stade de l'écriture de la réforme, les dispositions en cause ne précisaient pas expressément si cette procédure pourrait être appliquée à la demande du gouvernement. Mais c'est bien ce qui est prévu à l'article 47 ter, alinéa 1^{er} du Règlement du Sénat et repris par l'Assemblée nationale dans la réforme de son Règlement du 4 juin 2019, voir *infra*.

procédure permettant au gouvernement de s'interposer entre la Constitution et les règlements des assemblées²⁶⁸¹.

Pointant le caractère itératif, voir répétitif de la procédure législative et notamment le fait que « lorsque s'applique la procédure normale, un texte peut être examiné jusqu'à treize fois entre commission et séance, à l'Assemblée nationale et au Sénat, en première, deuxième et nouvelle lectures, puis en lecture définitive au Palais-Bourbon »²⁶⁸², l'article 5 du projet de révision proposait de supprimer une étape en disposant qu'après échec de la commission mixte paritaire, le texte voté par l'Assemblée nationale sera examiné directement en nouvelle lecture au Sénat.

Les articles 6 et 7 du projet de révision proposaient de réduire les délais liés à la procédure d'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, inscrits aux articles 47 et 47-1 de la Constitution, « de sorte que ces textes puissent être examinés à l'automne en cinquante jours » au lieu de soixante-dix jours actuellement.

L'article 8 du projet de révision revenait sur les dispositions adoptées en 2008 en matière d'ordre du jour, en étendant la super-priorité gouvernementale sur la part de l'ordre du jour fixée par les assemblées elles-mêmes aux « textes relatifs à la politique économique, sociale ou environnementale, déclarés prioritaire par le gouvernement ». Concession apparente faite aux assemblées, elles pourraient s'opposer conjointement à la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, selon les mêmes modalités qui leur permettaient depuis 2008 de s'opposer au recours à la procédure accélérée pour l'examen d'un texte de loi. En pratique, combinée avec le recours à la procédure accélérée, qui *écrase* les délais inscrits dans la Constitution en 2008 pour l'examen des textes et réduit la navette parlementaire, la mise en œuvre du nouveau dispositif, au regard de l'étendue du champ des textes concernés, pouvait aboutir, en grande partie, à neutraliser la réforme de 2008 sur la fixation de l'ordre du jour des assemblées²⁶⁸³, le

²⁶⁸¹ Voir *supra*, les analyses de Pierre Avril sur les dispositions adoptées en ce sens par la révision de 2008.

²⁶⁸² Projet de loi constitutionnelle n° 911 *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, p. 7.

²⁶⁸³ Le gouvernement pourrait être tenté de préempter systématiquement les semaines de l'Assemblée pour l'examen de projets de loi alors que cette pratique a été ponctuelle, et concertée avec le groupe majoritaire sous la XIV^e et depuis l'ouverture de la XV^e législature, en ne laissant examiner que des

pouvoir exécutif semblant vouloir tirer les enseignements des limites constatées dans la pratique suivie en la matière depuis 2009²⁶⁸⁴.

Enfin, l'article 9 du projet de révision proposait de réécrire les dispositions du quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution portant sur les semaines de contrôle afin que puissent y être examinés « des textes – propositions ou projets de loi – tirant les conclusions de travaux d'évaluation menés par les parlementaires ». Le projet de révision prévoit, en outre, que les conférences des présidents des assemblées arrêteront le programme de contrôle et d'évaluation de l'assemblée concernée.

Au stade de la procédure de révision, ce projet extrêmement favorable au gouvernement et stigmatisé par une partie de la doctrine²⁶⁸⁵, constituait surtout une première base de discussion avec les assemblées dans le cadre des débats constitutionnels. Le gouvernement n'y avait d'ailleurs pas inscrit certaines dispositions mises en avant dans les concertations conduites par le Premier ministre avec les groupes parlementaires²⁶⁸⁶ telles que la possibilité de rendre irrecevable en séance publique le dépôt d'un amendement déjà rejeté en commission²⁶⁸⁷ ou même la fixation préalable du nombre d'amendements pouvant être déposés sur un texte par les députés d'un groupe parlementaire proportionnellement aux effectifs de ce dernier. Si le Sénat avait annoncé, sans surprise, son opposition à la plupart des dispositions envisagées révisant le Titre V de la Constitution, les débats en commission à l'Assemblée nationale ont démontré de fortes réticences, au sein de la majorité gouvernementale notamment, des

vraies-fausse propositions de loi, préparées en réalité par le gouvernement et portées par des députés de la majorité.

²⁶⁸⁴ Voir *supra*. Voir aussi le bilan tiré par Éric Thiers : « Le partage de la fixation de l'ordre du jour introduit en 2008 fait de la construction des agendas parlementaires un casse-tête. Les semaines sont réparties entre ordres du jour gouvernemental, parlementaires, de contrôle, réservé à l'opposition. La forte rigidité du dispositif pèse sur le processus d'examen des lois. À cela s'ajoutent les difficultés liées à la manière dont on fait la loi : des textes-fleuves ou omnibus, des milliers d'amendements sans cesse plus nombreux, l'échec de la répartition vertueuse espérée en 2008 entre travail en commission et en séance plénière. C'est sans doute le point faible du dispositif parlementaire, alors même que la fonction législative ne serait être tenue comme secondaire dans son action ». E. Thiers, « Le Parlement : de justes et d'injustes reproches », in *La V^e République démystifiée*, *op. cit.*, p. 86-87.

²⁶⁸⁵ Voir notamment : D. Chagnollaude de Sabouret, « Réforme des institutions : la philosophie antiparlementaire du projet gouvernemental », in *Les 60 ans de la Constitution, 1958-2018*, *op. cit.*, p. 263, qui y dénonce un « affaiblissement des droits du Parlement », revenant « sur les acquis de la révision de 2008 ». A. Levade, « Avis au Parlement : on accélère ! », *L'Express*, 18 avril 2018, qui souligne que « la principale cible de la réforme sera le Parlement ». Voir aussi l'analyse de l'ancien président du Conseil constitutionnel, Pierre Mazeaud : « Assemblée : restreindre le droit d'amendement ne se justifie pas », *Le Figaro*, 19 mars 2018.

²⁶⁸⁶ « L'exécutif veut restreindre le droit d'amendement », *Le Monde*, 8 mars 2018.

²⁶⁸⁷ Idée déjà défendue par René Coty en 1933, voir *supra*.

députés eux-mêmes sur une partie des mesures proposées. Au cours de ses réunions du 29 juin 2018, la commission des Lois avait ainsi adopté un premier amendement de suppression de l'article 3 du projet de révision relatif aux irrecevabilités législatives, un deuxième amendement élargissant les possibilités de saisine pour avis du Conseil d'État aux amendements déposés par les parlementaires et surtout par le gouvernement, un troisième amendement maintenant les délais inscrits à l'article 42 de la Constitution pour l'examen des textes de loi en cas de recours à la procédure accélérée²⁶⁸⁸, un quatrième amendement²⁶⁸⁹ limitant à deux textes par session la possibilité pour le gouvernement d'inscrire en priorité à l'ordre du jour des textes relatifs à la politique économique, sociale ou environnementale, un amendement²⁶⁹⁰ restreignant la possibilité d'inscription prioritaire sur la semaine de contrôle et d'évaluation aux propositions de loi résultant de l'exercice de cette mission, à l'exclusion des projets de loi²⁶⁹¹.

Ouverte le 10 juillet 2018, la discussion en première lecture du projet de révision a été interrompue à son article 2 par les effets liés à l'éclatement de « l'affaire Benalla ». À la fin du printemps 2019, en présentant les grandes lignes du nouveau projet de révision de la Constitution qui serait déposé, le gouvernement a indiqué renoncer aux dispositions du projet de révision de 2018 portant sur le Titre V de la Constitution²⁶⁹², préférant s'en remettre à sa majorité législative pour adopter des réformes règlementaires permettant de réduire les délais de la procédure législative.

Comportant 59 articles et de nombreuses nouvelles dispositions, la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale conduite sous l'égide de son président Richard Ferrand²⁶⁹³ et adoptée le 4 juin 2019 visait, pour partie, à pallier l'échec de la révision

²⁶⁸⁸ Le gouvernement ne pouvant les écarter qu'en engageant une procédure qualifiée d'« urgence ».

²⁶⁸⁹ À l'initiative du groupe LREM lui-même.

²⁶⁹⁰ À l'initiative des groupes LREM et Modem.

²⁶⁹¹ Voir le Rapport n° 1137 de M. Richard Ferrand, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Marc Fesneau au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2018.

²⁶⁹² « Ce que contient le nouveau projet de loi constitutionnelle », *Le Monde*, 1^{er} juin 2019.

²⁶⁹³ Proposition de résolution n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, déposée par Richard Ferrand le 29 avril 2019 et Rapport n° 1955 de Sylvain Waserman au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale (n° 1882).

du Titre V de la Constitution à l'été 2018 : d'abord, en introduisant dans le Règlement de l'Assemblée des dispositifs inspirés par les modifications que le pouvoir exécutif voulait porter aux articles 41 et 42 de la Constitution à travers la révision constitutionnelle ; ensuite, en essayant de contribuer à l'accélération de l'examen des textes de loi, réclamée par le gouvernement, à travers de nouvelles règles relatives à la durée des prises de parole dans l'hémicycle, destinées à « limiter la longueur des temps d'expression trop peu féconds »²⁶⁹⁴.

Afin de « rénover la procédure législative »²⁶⁹⁵ d'améliorer l'articulation des travaux en commission et en séance publique et comme l'avait prévu la réforme constitutionnelle avortée de 2018, la réforme du 4 juin 2019 institue d'abord, en créant un nouveau chapitre V bis du Titre 2 du Règlement de l'Assemblée nationale, une « procédure de législation en commission » inspirée de celle mise en place dans le Règlement du Sénat. Moyennant certaines garanties²⁶⁹⁶, la conférence des présidents de l'Assemblée, pourra désormais décider, à la demande du président de l'Assemblée, du président de la commission saisie au fond, du président d'un groupe ou du gouvernement²⁶⁹⁷, que le droit d'amendement des députés et du gouvernement sur un projet de loi ou une proposition de loi ou de résolution s'exerce uniquement en commission. Dans sa décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019 *sur la modification du Règlement de l'Assemblée nationale*, le Conseil constitutionnel a validé cette nouvelle procédure.

Pour « donner pleine application aux règles constitutionnelles relatives au droit d'amendement »²⁶⁹⁸, la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale a également

²⁶⁹⁴ Proposition de résolution Ferrand n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, p. 7.

²⁶⁹⁵ Proposition de résolution Ferrand n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, p. 4.

²⁶⁹⁶ Ces dispositions ne peuvent s'appliquer aux projets et propositions de loi constitutionnelle, aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. En outre, à l'issue de l'examen du texte en commission, le gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe peut obtenir, de droit, le retour à la procédure ordinaire, le cas échéant sur certains articles du texte seulement, au plus tard quarante-huit heures après la mise à disposition du texte adopté par la commission.

²⁶⁹⁷ Cette référence au gouvernement précise un point resté imprécis dans le projet de révision (voir *supra*). Rappelons que sur la mise en œuvre du temps législatif programmé, la réforme du 27 mai 2009 du Règlement de l'Assemblée n'avait pas jugé utile d'inscrire expressément à l'article 49 du Règlement que le gouvernement pourrait la demander.

²⁶⁹⁸ Proposition de résolution Ferrand n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, p. 6.

précisé les modalités de la mise en œuvre des dispositions des articles 41 et 45 de la Constitution, en insérant après le premier alinéa de l'article 93 du Règlement de l'Assemblée un nouvel alinéa aux termes duquel : « Le président de la commission saisie au fond adresse au Président de l'Assemblée une liste des propositions ou des amendements dont il estime qu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi ou qu'ils sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution » et en modifiant le dernier alinéa de l'article 98 pour préciser : « En commission, la recevabilité est appréciée lors du dépôt de l'amendement par le président de la commission saisie au fond. En séance publique, la recevabilité est appréciée lors du dépôt par le Président, après consultation éventuelle du président de la commission saisie au fond ».

Ce sont donc la conférence des présidents de l'Assemblée nationale, le président de cette dernière et les présidents des commissions, *juridiquement* en tant qu'organes parlementaires autonomes, mais aussi *politiquement* en tant que membres de la majorité parlementaire, qui pourront décider de mettre en œuvre des dispositions n'ayant pu être inscrit dans la Constitution du fait de l'échec de la révision constitutionnelle de 2018. Dans le même temps, afin de « fluidifier les débats en séance publique »²⁶⁹⁹, la réforme du 4 juin 2019 a encadré strictement l'organisation des débats et les temps de parole²⁷⁰⁰, notamment en supprimant la motion de renvoi en commission et en réduisant la durée de la défense de la motion de rejet préalable ; en fixant le nombre d'inscrits dans la discussion générale²⁷⁰¹ à un orateur par groupe et un député non inscrit pour une durée de cinq minutes chacun ; en fixant le nombre d'inscrits dans la discussion d'un article à un orateur par groupe et un député non-inscrit ; en limitant à une seule prise de parole la défense d'amendements identiques déposés par les députés appartenant à un même groupe ; en limitant à deux par groupe et par séance le nombre de suspension de séance au cours de l'examen d'un même texte, sauf décision contraire du président de séance. Toutes ces modifications, vigoureusement contestées par tous les groupes

²⁶⁹⁹ Proposition de résolution Ferrand n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, p. 7.

²⁷⁰⁰ À l'instar de ce qu'avait déjà fait la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, à la demande du groupe majoritaire.

²⁷⁰¹ Dont la durée avait déjà été réduite pour l'examen des textes de loi en première lecture à une heure trente à la suite de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014.

n'appartenant pas à la majorité gouvernementale, qui ont dénoncé une remise en cause des droits de l'opposition et voté contre cette réforme du Règlement, ont été validées, avec des réserves d'interprétation relatives au respect de la clarté et de la sincérité des débats, par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019.

En l'espèce, ces nouvelles règles destinées à mieux organiser les débats en séance publique ressortaient de la conception d'une rationalisation délibérative du parlementarisme. Toutefois, dans leur inspiration, elles renvoyaient, principalement, à l'objectif du pouvoir exécutif d'accélérer les travaux législatifs, qui était celui d'une partie de la révision constitutionnelle avortée de 2018. Le déroulement des débats législatifs de la session 2019-2020 devrait apporter les premiers enseignements à tirer de l'application de ces réformes règlementaires, notamment par rapport aux espoirs du gouvernement de voir s'accélérer le rythme de l'élaboration des lois mais aussi, plus largement, quant aux effets qu'elles pourraient avoir sur l'évolution potentielle de « l'organisation de notre modèle parlementaire qui repose sur une logique individualiste là où certaines démocraties – allemande par exemple – se fondent essentiellement sur les groupes politiques [...] singularité qui pèse fortement sur le fonctionnement de l'Assemblée nationale »²⁷⁰². La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 4 juin 2019 cherchait, en effet, à s'inscrire dans le fil de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a consacré la notion de « groupe parlementaire » dans la Constitution à ses articles 48, 50-1 et 51-1²⁷⁰³, en multipliant les dispositifs de discussion sur un texte, sur un article ou sur un amendement pour lesquels un député sera chargé de porter la parole de son groupe.

²⁷⁰² E. Thiers, « Le Parlement : de justes et d'injustes reproches », in *La V^e République démystifiée*, *op. cit.*, p. 87. Dans sa proposition de résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, le président Ferrand indique clairement que la limitation à un orateur par groupe dans les discussions des articles d'un texte de loi, permettra « de consacrer davantage le rôle des groupes politiques dans la mesure où la désignation des orateurs sur chaque article serait assurée par les présidents de groupe ou leur délégué » : Proposition de résolution Ferrand n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, p. 9.

²⁷⁰³ Dans sa proposition de résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, le président Ferrand indique clairement que la limitation à un orateur par groupe dans les discussions des articles d'un texte de loi, permettra « de consacrer davantage le rôle des groupes politiques dans la mesure où la désignation des orateurs sur chaque article serait assurée par les présidents de groupe ou leur délégué » : Proposition de résolution Ferrand n° 1882 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, p. 9.

Conclusion du Chapitre 2 – Une refondation très maîtrisée de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a réécrit en profondeur le Titre V de la Constitution. Cinquante ans après la révolution de 1958, il s’agissait de tirer les enseignements de la pratique : primauté dans les institutions passée du Parlement au pouvoir exécutif, inscription dans la durée du fait majoritaire, détérioration de la qualité de la loi et de ses conditions d’élaboration notamment. Cette réécriture a été largement placée sous la tutelle du pouvoir exécutif puisque sous la V^e République, c’est lui qui détient largement la maîtrise du processus de révision (à l’inverse des deux républiques précédentes)²⁷⁰⁴. Ce qui pose des limites quasi-infranchissables au révisionnisme constitutionnel sous la V^e République et, en particulier, à l’entreprise d’une remise en cause profonde des mécanismes rationalisateurs favorables au gouvernement dans ses rapports avec le Parlement. En 2008, « l’étau » du parlementarisme rationalisé a pu être desserré, il n’a pas été démantelé pour autant. « Alors que la IV^e République, incapable de se gouverner, était trop faible pour envisager même sa réforme, la V^e République, capable de se gouverner, et, quant à elle, trop forte pour envisager sa réforme véritable »²⁷⁰⁵, mais ses partisans les plus fidèles, ceux qui se rattachent plus ou moins directement à l’héritage du général de Gaulle, ont voulu, en 2008, la faire évoluer en apparence pour en conserver les piliers.

Sous le paradigme des nouveaux équilibres de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme, issus de la révision du 23 juillet 2008, la pratique d’une décennie a montré que le bon fonctionnement²⁷⁰⁶ du régime parlementaire de la V^e République supposait, désormais, la mise en œuvre combinée des rationalisations ministérielle, majoritaire et délibérative. Cette pratique a

²⁷⁰⁴ « Sous la protection vigilante de ses gardiens (ce que soit le chef de l’État dans son costume de « pontife constitutionnel » ou le juge), l’ordre constitutionnel dispose désormais des moyens de durer » : J. Hummel, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le réformisme constitutionnel – Sur une inclination française dans la compréhension du gouvernement parlementaire », art. cité, p. 737. De la même façon, sous la III^e République, « l’ordre constitutionnel » issu de la crise du 16 mai et la « constitution Grévy » était lui-même garanti en ultime ressort par le Sénat *républicain*.

²⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 735.

²⁷⁰⁶ Dans l’idéal qui était celui des promoteurs de la révision de 2008.

également montré qu'un gouvernement en difficulté avec sa propre majorité, elle-même en quête d'émancipation ou en voie de dislocation, conservait bien, en ultime recours, les armes de la rationalisation ministérielle.

La rationalisation semble donc bien constituer un horizon indépassable du parlementarisme français. Tel est le cas pour une partie de ceux qui aspirent à passer à une VI^e République²⁷⁰⁷. Tel est aussi le cas pour les défenseurs du modèle de la V^e République qui, les objectifs initiaux de la rationalisation de 1958 ayant été atteints, continuent à faire de la rationalisation du parlementarisme un outil privilégié des réformes constitutionnelles, législatives et règlementaire adoptées ou envisagées, et destinées à améliorer le déroulement des débats législatif et la qualité de la loi.

²⁷⁰⁷ Voir A. Montebourg et B. François, *La Constitution de la 6^e République : Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005, le projet d'une Constitution instituant un régime parlementaire très largement rationalisé.

CONCLUSION DU TITRE 2 – LES RATIONALISATIONS, « FORMULE JURIDIQUE » DU RÉGIME PARLEMENTAIRE DE LA V^E RÉPUBLIQUE

Déployée sous la IV^e République, sous le paradigme de la souveraineté parlementaire et dans ses différentes formes, la rationalisation camérale du parlementarisme n'était pas parvenue à ordonner le fonctionnement du régime parlementaire et rééquilibrer les rapports entre les pouvoirs. À l'inverse, les rationalisations du parlementarisme mises en œuvre sous la V^e République, sous le paradigme du parlementarisme constitutionnel, ont rempli les objectifs fixés par les promoteurs du Titre V et d'une partie des dispositions du Titre VII de la Constitution.

Les rationalisations du parlementarisme de la V^e République ont apporté une réponse efficace, même si certains de leurs effets peuvent apparaître contestables, aux difficultés rencontrées par le parlementarisme français depuis ses origines. Certes, le dispositif de la rationalisation gouvernementale a été, en partie refondée à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, mais, en l'espèce, sans qu'en soit profondément remis en cause ses fondations. Et il faudra certainement quatre ou cinq législatures au moins, placées dans des configurations différentes : majorités unipolaire, pluri-polaire ou relative – le cas échéant, pour pouvoir apprécier totalement les effets de la révision de 2008. La rationalisation gouvernementale du parlementarisme reste bien la « formule juridique »²⁷⁰⁸, pour reprendre l'expression employée en 1933 par Boris Mirkine-Guetzévitch, inscrite dans la Constitution de la V^e République.

Pour ce qui est de la rationalisation arbitrale du parlementarisme, l'éventuelle mise en œuvre de la rationalisation présidentielle, telle qu'une partie des constituants de 1958 l'avaient conçu, dépendra des configurations politiques à venir, de l'éventuelle survenance d'une « cohabitation du deuxième type »²⁷⁰⁹. Nul doute, enfin, qu'à travers les décisions du Conseil constitutionnel, la rationalisation arbitrale juridictionnelle a naturellement vocation à continuer à produire ses pleins effets pour essayer de garantir les équilibres voulus par les constituants.

²⁷⁰⁸ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, op. cit., p. 44.

²⁷⁰⁹ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, op. cit., p. 132, voir supra.

Conclusion de la Seconde partie – Continuités et ruptures dans la mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme sous des paradigmes différents

La mise en œuvre sous les III^e, IV^e et V^e République des rationalisations du parlementarisme, identifiées à partir des corpus forgés entre les dernières décennies du XIX^e siècle et la Seconde Guerre mondiale, a été marquée par plusieurs continuités et ruptures.

D’abord, c’est alternativement ou cumulativement que les rationalisations camérale, gouvernementale et arbitrale du parlementarisme ont pu être appliquées au niveau constitutionnel ou infra-constitutionnel : alternativement pour les rapports directs entre le gouvernement et les assemblées, l’année 1958 marquant le passage de la rationalisation camérale de la III^e, puis de la IV^e République, à la rationalisation gouvernementale de la V^e République ; cumulativement aussi, ces rationalisations camérale ou gouvernementale ayant pu être combinées avec la mise en œuvre d’une rationalisation arbitrale du parlementarisme. Ensuite, rationalisations camérale et gouvernementale ont pu se déployer selon les finalités établies dans notre typologie secondaire : rationalisation délibérative, majoritaire ou ministérielle. C’est à partir de cette typologie secondaire qu’il est donc possible d’observer des continuités et de constater des ruptures dans la mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme sous des paradigmes différents.

En termes de continuités, la rationalisation délibérative destinée surtout à améliorer le déroulement des travaux parlementaires, en cherchant à corriger certains déséquilibres imputables aux textes ou à la pratique constitutionnels, s’est constamment déployée dans trois directions principales : La transformation progressive d’un parlementarisme individualiste, hérité du XIX^e siècle, en un parlementarisme de groupe, partiellement actée dans le texte constitutionnel lui-même en 2008 ; le rôle majeur donné aux commissions permanentes, y compris après 1958 ; la rationalisation des débats, avec des allers et retours successifs depuis 1926, pour renforcer la qualité de la délibération, limiter les effets des manœuvres récurrentes d’obstruction et

privilégier une expression là encore collective. Dans le même temps, la rationalisation ministérielle du parlementarisme, qu'elle soit camérale ou gouvernementale, a accompagné, sur le temps long, le renforcement continu des prérogatives gouvernementales dans le travail des assemblées, depuis les timides avancées intervenues à la fin de la III^e République jusqu'à l'adoption du Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958. Sa mise en œuvre s'inscrit plus largement dans le mouvement plus large de la transformation du pouvoir exécutif et de l'affirmation dans les démocraties parlementaires, et *a fortiori* en France, au cours du XX^e siècle²⁷¹⁰, d'un véritable pouvoir gouvernemental.

En termes de rupture, la plus fondamentale d'entre elles a été marquée par le passage de la rationalisation camérale majoritaire à la rationalisation gouvernementale majoritaire du parlementarisme au début de la V^e République. Cette rupture pose plus largement la question du rapport entre l'ingénierie et la notion de majorité. En 1946, la rationalisation majoritaire mise en place par le constituant était destinée à faire naître et à maintenir une majorité *gouvernementale* que les effets du scrutin proportionnel empêchaient de faire procéder directement du fait électoral. Cette rationalisation camérale majoritaire a échoué à façonner durablement en majorité de gouvernement, une majorité issue du scrutin d'investiture du président du Conseil et directement soumise aux aléas de la délibération parlementaire, « fait[e] et défait[e] par la combinaison des décisions individuelles des députés²⁷¹¹. Pour sa part, la rationalisation majoritaire de la V^e République a fait la preuve d'une grande efficacité, en ayant pour effet principal de conforter la direction gouvernementale des travaux parlementaires voulue par le constituant. Le nouveau régime est parvenu à faire naître une majorité gouvernementale du fait électoral, grâce à la combinaison du scrutin majoritaire pour la désignation des députés et de l'effet ordonnateur de l'élection présidentielle. « La Majorité préexiste au vote au sein de l'Assemblée nationale et ne le constate pas »²⁷¹². A l'inverse du régime précédent, le recours à l'ingénierie n'a pas donc pour objet de produire une majorité, mais de la discipliner, le cas échéant. En effet, forgée pour

²⁷¹⁰ Nous renvoyons pour une étude de ce phénomène au maître-ouvrage de Nicolas Roussellier, *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France (XIX^e – XXI^e siècles)*, *op. cit.*

²⁷¹¹ E. Duhamel, *Histoire politique de la IV^e République*, *op. cit.*, p 54.

²⁷¹² B. Daugeron, « L'influence de la notion de « Majorité » in *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, *op. cit.*, p. 282-283.

contraindre des majorités de délibérations, par nature instables et fluctuantes, l'ingénierie du Titre V dans son déploiement correspondant à la rationalisation majoritaire, s'est trouvée, au fil de la plupart des législatures de la V^e République, à devoir régler une majorité qui « ne sort plus de la délibération des Chambres mais du vote au suffrage universel. Le lieu de son apparition a changé. La Majorité déconnectée de caractère arithmétique, se trouve figée, presque statufiée dans le soutien à l'exécutif »²⁷¹³.

Cette différence entre rationalisation camérale majoritaire et rationalisation gouvernementale majoritaire du parlementarisme renvoie plus largement à « l'interaction des facteurs politiques et des mécanismes institutionnels »²⁷¹⁴ consubstantielle au parlementarisme. Au-delà des mauvais agencements de certains des mécanismes initiaux, corrigés partiellement par la révision du 30 novembre 1954 et auxquels celle contenue par le projet Gaillard était destinée à remédier, l'ingénierie de la IV^e République n'a pas suffi, à elle seule, à contrebalancer les effets déstructurants liés au scrutin proportionnel et aux carences du système des partis. L'ingénierie de la V^e République, la rationalisation majoritaire et même la rationalisation ministérielle, ont profité, au contraire, d'une « combinatoire »²⁷¹⁵ à l'œuvre au sein du régime et propice à produire les effets attendus, et plus encore, par les constituants de 1958.

Enfin, la rationalisation arbitrale du parlementarisme, pour sa part, a suivi un cheminement singulier. La IV^e République, dont une grande partie des constituants ne voulaient pas d'une rationalisation arbitrale exercée par le chef de l'État, l'a pourtant mise en place, en partie, sous la présidence de Vincent Auriol. La V^e République qui en avait inscrit le principe et les instruments dans le Titre II de la Constitution de 1958, a basculé très rapidement en pratique dans la pratique du présidentielisme majoritaire. Incontestablement, l'idéal d'un pouvoir neutre et préservateur, dont la rationalisation arbitrale présidentielle serait l'une des concrétisations possibles, reste ancré dans l'imaginaire constitutionnel et politique française. Plus rectiligne a été le cheminement de la rationalisation arbitrale juridictionnelle du parlementarisme, portée depuis plusieurs décennies par le constitutionnalisme libéral principalement, et concrétisé en

²⁷¹³ *Ibid.*, p. 287.

²⁷¹⁴ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 104.

²⁷¹⁵ Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 68, qui reprend le terme de « combinatoire » mis en avant par Jean-Luc Parodi.

1958 avec la création du Conseil constitutionnel, après l'expérience limitée du Comité constitutionnel de 1946.

L'étude de la mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme a bien confirmé l'importance de ce concept dans le jeu du régime parlementaire en France.

LA MISE EN ŒUVRE DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME

La rationalisation camérale du parlementarisme sous la III^e République

Délibératif	Majoritaire	Ministériel
<ul style="list-style-type: none"> . Institutionnalisation des groupes parlementaires . Institution et renforcement des prérogatives des commissions permanentes . Rationalisation de l'organisation des débats en séance publique 		<ul style="list-style-type: none"> . Participation d'un représentant du gouvernement à la conférence des présidents . Possibilité de demander à la Chambre la mise en œuvre d'une procédure d'urgence . Possibilité de demander à la Chambre la discussion en priorité du projet de loi . Réglementation embryonnaire de la discussion des interpellations

La rationalisation camérale du parlementarisme sous la IV^e République

Délibératif	Majoritaire	Ministériel
<ul style="list-style-type: none"> . Consécration du rôle des groupes parlementaires . Renforcement des prérogatives des commissions permanentes . Rationalisation de l'organisation des débats en séance publique 	<ul style="list-style-type: none"> . Investiture du président du Conseil par l'Assemblée nationale . Organisation du dépôt et de la discussion de la motion de censure (visant à solenniser les conditions du retrait de la confiance) . Dissolution conditionnée 	<ul style="list-style-type: none"> . Dispositif de la question de confiance (utilisé pour favoriser un leadership gouvernemental partiel sur les travaux de l'Assemblée) . Irrecevabilités financières (renforcées en pratique) . Délégations législatives (instituées en pratique)

La rationalisation arbitrale du parlementarisme sous la IV^e République

Président de la République	Comité constitutionnel
----------------------------	------------------------

<ul style="list-style-type: none"> . Désignation du président du Conseil pressenti . Droit d'accepter ou de refuser la démission du gouvernement . Possibilité de demander une nouvelle délibération d'un texte de loi . Co-saisine du Comité constitutionnel (avec le Sénat) 	<ul style="list-style-type: none"> . Examen de la loi par rapport au texte de la Constitution
---	--

***La rationalisation gouvernementale du parlementarisme
sous la Ve République (1958-2008)***

Délibératif	Majoritaire	Ministériel
<ul style="list-style-type: none"> . Revalorisation progressive du travail des commissions permanentes 	<ul style="list-style-type: none"> . Respect en pratique de la délimitation des domaines de la loi et du règlement . Vote des lois d'habilitation des ordonnances article 38 . Mise en œuvre des irrecevabilités financières . Police des travaux des commissions 	<ul style="list-style-type: none"> . Maîtrise de la fixation de l'ordre du jour . Irrecevabilités législatives Ouverture de la discussion en séance publique sur la base du projet déposé par le gouvernement . Droit d'amendement gouvernemental . Vote bloqué . Déclaration d'urgence pour l'examen d'un texte . Convocation des CMP et modalités d'examen de leurs conclusions . Délais pour l'examen des PLF . Réglementation du dépôt et de la discussion de la motion de censure . Engagement de la responsabilité du gouvernement sur l'adoption d'un texte

***La rationalisation gouvernementale du parlementarisme
sous la Ve République en 2008***

Délibératif	Majoritaire	Ministériel
<ul style="list-style-type: none"> . Avis du Conseil d'État sur les propositions de loi . Irrecevabilités législatives prononcées par le président de l'Assemblée . Convocation des CMP sur les propositions de loi par les présidents des assemblées . Rationalisation de l'organisation des débats en séance publique (recours au temps législatif programmé) 	<ul style="list-style-type: none"> . Maîtrise de la fixation d'une partie de l'ordre du jour . Respect en pratique de la délimitation des domaines de la loi et du règlement . Vote des lois d'habilitation des ordonnances article 38 . Mise en œuvre de la possibilité pour la conférence des présidents de s'opposer à l'inscription d'un texte en séance publique (méconnaissance des dispositions organiques sur les études d'impact) . Mise en œuvre des irrecevabilités financières . Police renforcée des travaux des commissions . Mise en œuvre de la possibilité des conférences des présidents des deux assemblées de s'opposer conjointement au recours à la procédure accélérée 	<ul style="list-style-type: none"> Maîtrise de la fixation d'une partie de l'ordre du jour . Irrecevabilités législatives . Droit d'amendement gouvernemental . Vote bloqué . Recours à la procédure accélérée pour l'examen d'un texte . Convocation des CMP et modalités d'examen de leurs conclusions . Délais pour l'examen des PLF et PLFSS (1996) . Réglementation du dépôt et de la discussion de la motion de censure . Engagement de la responsabilité du gouvernement sur l'adoption des PLF, PLFSS et d'un texte par session

La rationalisation arbitrale du parlementarisme sous la Ve République

Président de la République	Conseil constitutionnel
<ul style="list-style-type: none"> . Nomination du Premier ministre et, sur sa proposition, des membres du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> . Contrôle de constitutionnalité obligatoire sur les lois organiques et les règlements des assemblées

<ul style="list-style-type: none">. Droit d'accepter ou de refuser la démission du gouvernement. Possibilité de demander une nouvelle délibération d'un texte de loi. Convocation d'un référendum, à la demande d'un gouvernement (le cas échéant pour faire arbitrer par le peuple un désaccord sur un texte de loi entre le gouvernement et le Parlement). Dissolution de l'Assemblée nationale (le cas échéant, pour faire arbitrer par le peuple un désaccord sur un texte de loi entre le gouvernement et le Parlement). Saisine du Conseil constitutionnel	<ul style="list-style-type: none">. Contrôle de constitutionnalité sur saisine sur les textes de loi. Arbitrage en cas de désaccord entre le gouvernement et le président d'une assemblée sur les irrecevabilités législatives. Arbitrage en cas de désaccord entre le gouvernement et la conférence des présidents d'une assemblée sur l'inscription d'un texte à l'ordre du jour en cas de méconnaissance des dispositions organiques sur les études d'impact (2008)
--	--

Conclusion générale

Démarche de codification renvoyant à une finalité déterminée, la technique de la « rationalisation du pouvoir » avait naturellement vocation à séduire l'esprit cartésien français. Les tenants de ce dernier ne pouvaient, également, que s'avérer sensibles à la possibilité de donner « une formule juridique précise »²⁷¹⁶ au régime parlementaire. Ce gouvernement parlementaire qui s'était progressivement imposé au cours du XIX^e siècle, aussi bien pour les monarchistes que pour les républicains, comme étant le régime politique le plus adapté aux spécificités du caractère national. Le concept de la rationalisation du parlementarisme, formulé par Boris Mirkine-Guetzévitch au lendemain de la Première Guerre mondiale, mais dont l'idée même trouve des traces plus anciennes dans l'histoire constitutionnelle de notre pays, constitue donc bien un concept inhérent au parlementarisme français. Certes, la mise en œuvre de ses techniques a pu produire des effets contrastés sous la IV^e, puis la V^e République²⁷¹⁷. Il n'en demeure pas moins que les rationalisations du parlementarisme demeurent, à ce jour, un invariant du débat et du réformisme constitutionnel en France.

§ 1 – La rationalisation, un concept inhérent au parlementarisme français

La présente recherche avait d'abord pour objet de confirmer que, bien loin d'avoir été, en 1946, un produit d'importation, la rationalisation du parlementarisme plongeait ses « racines » aussi bien « dans le passé constitutionnel de la France » que

²⁷¹⁶ B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, *op. cit.*, p. 44.

²⁷¹⁷ La rationalisation du parlementarisme a incontestablement contribué à améliorer le fonctionnement du régime parlementaire de la III^e République au cours de la dernière législature du régime. Toutefois, sa mise en œuvre est intervenue tardivement et dans des conditions particulières : aussi bien le volontarisme de Léon Blum pour rénover, autant que faire se peut, le régime parlementaire (voir N. Roussellier, « Le Front populaire, un régime politique nouveau ? », art. cité), que les circonstances nationales et internationales ayant présidé à « l'expérience Daladier ».

« dans sa doctrine »²⁷¹⁸. Cette étude a permis de faire apparaître que les principaux dispositifs de la rationalisation du parlementarisme agencés dans les Constitutions de l'Europe nouvelle, au sortir de la Grande Guerre, avaient bien des antécédents directs dans les réflexions conduites et les propositions défendues dans la France de la III^e République, avant même 1914²⁷¹⁹. Il est apparu également, tout autant, que la rationalisation du parlementarisme avait des « racines » dans quelques-unes des grandes doctrines constitutionnelles²⁷²⁰ ayant guidé l'action des acteurs politiques depuis la III^e République. Ces doctrines ont, en effet, chacune, appréhendé la rationalisation comme un instrument utile à la mise en œuvre de leur représentation du régime parlementaire. La doctrine constitutionnelle des républicains avancés des débuts de la III^e République, que l'on pourrait qualifier ici de doctrine constitutionnelle *conventionnelle*, en référence au modèle de la période révolutionnaire auquel elle se rattache, avait conçu le projet d'un gouvernement d'assemblée rationalisé. Défendu par les radicaux dans les dernières décennies du XIX^e siècle, ce projet a même trouvé des résonances dans les débats constitutionnels de 1946. La doctrine constitutionnelle du *parlementarisme républicain*²⁷²¹, forgée initialement par Léon Gambetta, reprise par Jean Jaurès, Henry de Jouvenel et Léon Blum, prolongée après la Seconde Guerre mondiale par Pierre Mendès France ou par Guy Mollet, s'est employée à « chercher le secret de la force du gouvernement à l'intérieur du cadre parlementaire »²⁷²². Elle a conçu le projet d'un gouvernement parlementaire rationalisé, dont les grands axes seront déclinés dans la Constitution du 27 octobre 1946 et dans les ultimes projets de

²⁷¹⁸ B. Mirkine-Guetzévitch, « L'échec du parlementarisme "rationalisé" », art. cité, p. 108.

²⁷¹⁹ À cet égard, il serait intéressant de renverser le point de vue de Mirkine-Guetzévitch, selon lequel les constituants auraient hérité, à travers les travaux conduits par la Résistance, des dispositifs des *Constitutions de l'Europe nouvelle*, en étudiant l'influence potentielle des réformistes français, en particulier ceux appartenant au parti socialiste du début du XX^e siècle et de leurs propositions à destination de leurs *camarades* socialistes, qui allaient souvent être placés à la tête des pays de l'Europe nouvelle au sortir de la Grande Guerre. Nous pensons ici en particulier à la Tchécoslovaquie. Un tel travail a été conduit pour la Serbie d'avant-guerre. Voir D. T. Bartakovic, *Les sources françaises de la démocratie serbe (1804-1914)*, CNRS éditions, 2013, dans lequel l'auteur décrit notamment l'influence exercée par les écrits de Léon Bourgeois ou Jean Jaurès sur les radicaux indépendants serbes, qu'il qualifie d'« idéologues à la française » : p. 268 et s.

²⁷²⁰ Sur la distinction des grandes doctrines constitutionnelles française, nous nous inscrivons ici dans la distinction opérée par le professeur Rials de « trois grandes doctrines constitutionnelles françaises – typifiées ici sous les appellations "révolutionnaire", "monarchienne" et "parlementaire à la française" » : S. Rials, « Une doctrine constitutionnelle française ? », *Pouvoirs*, n^o 50, 1989, p. 83.

²⁷²¹ Voir S. Berstein pour qui, « à partir du 16 mai, République et parlementarisme deviennent synonymes » in « Les institutions républicaines au début du XX^e siècle », in S. Berstein et O. Rudelle (dir.), *Le modèle républicain*, Puf, 1992, p. 147.

²⁷²² N. Roussellier, *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France XIX^e – XXI^e siècle*, op. cit., p. 568.

révision sous la IV^e République. La doctrine constitutionnelle *libérale-conservatrice* inaugurée par les monarchiens de 1789²⁷²³, nourrie par les écrits de Benjamin Constant, puis par ceux de Victor de Broglie ou Charles Benoist, renouvelée ensuite par André Tardieu, Jacques Bardoux et Michel Debré, a tracé les grands axes du projet d'un gouvernement *orléaniste* rationalisé²⁷²⁴, qui renvoie aux choix des constituants²⁷²⁵ de 1958²⁷²⁶.

Cette recherche a permis de rendre compte de la pluralité des approches de l'idée de la rationalisation en fonction des différentes représentations du parlementarisme mises en avant par les acteurs politiques dans les premières décennies de l'installation de la République parlementaire en France. Une pluralité qui était déjà esquissée dans les écrits des publicistes défenseurs de l'introduction du régime parlementaire en France dès le début du XIX^e siècle. Nous avons ainsi été amené à mettre en lumière le fait que la rationalisation du parlementarisme avait vocation, pour une partie des défenseurs du parlementarisme, à s'exercer à plusieurs niveaux, et non pas exclusivement à celui des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées. En conséquence, il est possible de parler des rationalisations, plutôt que d'une rationalisation, du parlementarisme en France. Ainsi, la présente étude nous a conduit à élargir le champ initialement fixé par Boris Mirkine-Guetzévitch en 1928 à l'application de la rationalisation du parlementarisme, sans, à notre sens, avoir trahi l'esprit de ses observations et analyses. La classification des rationalisations du parlementarisme, distinguant trois grandes catégories de rationalisation – camérale,

²⁷²³ Voir L. Jaume, « De Gaulle dans l'Histoire française de la souveraineté », in Institut Charles de Gaulle, *De Gaulle en son siècle*, t. II, *La République*, Plon/La Documentation française, 1992, p. 22 et s., et S. Rials, « Une doctrine constitutionnelle française ? », art. cité, p. 83-86.

²⁷²⁴ La formule de « gouvernement orléaniste rationalisé » renvoie ici à la combinaison d'un cadre dualiste classique et du recours aux mécanismes de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme.

²⁷²⁵ « Tout au long du processus de rédaction de la Constitution de 1958, répond à la volonté de restauration de la séparation des pouvoirs formulée par le général de Gaulle, l'engagement des chefs de partis en faveur d'un gouvernement responsable devant le Parlement. Les constituants ont satisfait à cette dernière exigence en fixant leur choix tout à la fois sur le modèle "orléaniste" et sur la forme "rationalisée" du parlementarisme » : J. Hummel, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le réformisme constitutionnel – Sur une inclination française dans la compréhension du gouvernement parlementaire », art. cité, p. 726

²⁷²⁶ Sur l'ambition partagée par une partie des constituants de 1875 et de 1958 de « doter l'idéal républicain d'un régime d'équilibre des pouvoirs, dans lequel un pouvoir exécutif doté d'une réelle autonomie puisse lutter à armes égales avec un parlement chargé du vote de la loi et du contrôle de l'action gouvernementale », voir A. Laquière, « Un retour aux sources de la Cinquième République : le débat sur le pouvoir exécutif à la fin du Second Empire et au début de la Troisième République (1860-1875) » in *Des racines du droit et des contentieux, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Louis Mestre*, Éditions L'Épitoque, Lextenso, 2019 (à paraître). Je remercie vivement le professeur Alain Laquière de m'avoir communiqué ce texte avant sa publication.

gouvernementale et arbitrale – du parlementarisme, proposée à l'issue de la première phrase de cette recherche, nous paraît bien rendre compte de cette pluralité.

§ 2 – *Des rationalisations du parlementarisme aux effets contrastés*

La présente recherche avait également pour objet d'analyser la mise en œuvre des différents corpus de rationalisation du parlementarisme identifiés dans la classification proposée. Il s'agissait ainsi de mesurer « l'effectivité » et « l'efficacité »²⁷²⁷ des techniques de rationalisation du parlementarisme appliquées, depuis l'entre-deux-guerres, au niveau infra-constitutionnel et, depuis 1946, au niveau constitutionnel, sous des paradigmes différents. Il s'agissait également, plus largement, d'apprécier l'aptitude de l'ingénierie à ordonner le fonctionnement et le jeu du régime parlementaire, en répondant aux idéaux constitutionnels et aux attentes concrètes des rédacteurs des textes en cause. Indiscutablement, la mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme en France a produit des effets contrastés. Dans certains cas, l'ingénierie constitutionnelle ne s'est pas avérée réellement capable « d'assurer le bon fonctionnement des institutions politiques »²⁷²⁸ au regard de la représentation et des objectifs assignés aux techniques retenues. Dans d'autres contextes, au contraire, les mécanismes formels en cause ont semblé avoir pleinement répondu aux attentes de leurs promoteurs.

Toutefois, les dysfonctionnements et l'efficacité d'une ingénierie constitutionnelle ne peuvent réellement s'apprécier sans prendre en compte leur association avec d'autres facteurs institutionnels ou « politiques »²⁷²⁹. En définitive, tant l'échec de la IV^e République que le « succès » de la V^e République ne paraissent que partiellement imputables aux parlementarismes rationalisés de 1946 et de 1958, intégrés, l'un comme l'autre, dans un système politique aux interactions multiples. Les mécanismes de la Constitution du 27 octobre 1946, au-delà de la défectuosité

²⁷²⁷ « L'effectivité regarde du côté des effets des dispositions constitutionnelles, c'est-à-dire de leurs impacts sur les comportements, sur les pratiques. L'efficacité regarde du côté des objectifs poursuivis et s'interroge sur la capacité des dispositions à atteindre l'objectif souhaité » : A. Vidal-Naquet, « Les relations entre le gouvernement et le Parlement », art. cité, p.250.

²⁷²⁸ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, op. cit., p. 81.

²⁷²⁹ En particulier, l'influence du système électoral et le système des partis : Voir Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, op. cit., p. 99 et s.

intrinsèque de certains d'entre eux, ou malgré les effets bénéfiques imprévus produits par d'autres²⁷³⁰, ont globalement démontré les limites de la technique de la rationalisation du parlementarisme à pouvoir équilibrer, à elle seule, les conséquences d'une organisation insuffisante du système des partis ou du choix d'un mode de scrutin propice à l'émiettement des forces politiques. Les mécanismes formels de la Constitution du 4 octobre 1958 ont, au contraire, fait la preuve de l'efficacité attendue par leurs concepteurs et, plus largement, de la capacité d'une ingénierie constitutionnelle à garantir le « bon fonctionnement des institutions ». Cependant, auraient-ils pu y parvenir à eux seuls ? En réalité, la stabilité des institutions de la V^e République a semblé, principalement, résulter de la pérennité du fait majoritaire et du rôle structurant pour le système des partis joué par l'élection présidentielle au suffrage universel.

Pourtant, malgré cette insuffisante autonomie opérationnelle de l'ingénierie constitutionnelle, c'est d'abord vers les techniques de la rationalisation du parlementarisme qu'à deux reprises au moins, en 1957 et en 2008, les acteurs politiques ont choisi de se tourner, en priorité, pour essayer de remédier aux « déséquilibres » constatés. Et cela, bien que ces déséquilibres puissent apparaître comme largement imputables à d'autres facteurs qu'à l'ingénierie directement. Ainsi, en privilégiant une refondation, présentée comme une réforme d'ampleur de la Constitution, de l'ingénierie de 1958, le constituant de 2008 n'a pas suffisamment pris en compte les conséquences de l'amplification²⁷³¹ des effets de cette ingénierie imputable au fait majoritaire comme celles de la « captation présidentielle »²⁷³² de ces instruments de la rationalisation gouvernementale. Sans doute, l'ingénierie est-elle apparue le plus souvent, dans les débats constitutionnels français, comme l'élément le plus facile à réformer au sein de la combinaison entre mécanismes institutionnels et « facteurs politiques ». L'ingénierie pouvait, en tout cas, être plus aisément réformée que le mode

²⁷³⁰ On songe ici aux bénéfices retirés par les gouvernements de la IV^e République du déploiement progressif de la rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme.

²⁷³¹ Voir A. Vidal-Naquet, « Les relations entre le gouvernement et le Parlement », art. cité, p. 251.

²⁷³² A. Le Divellec, « Vers la fin du “parlementarisme négatif” à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme institutionnelle de 2008-2009 », art. cité, p. 17 : « Les principaux processus constitutionnels officiels de décision (procédure législative, délibérations internes du gouvernement, pouvoir réglementaire) [...] sont en réalité initiés par le chef de l'État et convergent politiquement vers lui ».

de scrutin proportionnel sous la IV^e République ou qu'une organisation du pouvoir exécutif de la V^e République aboutissant à concentrer le pouvoir de décision à l'Élysée.

La chute prématurée de la IV^e République n'a pas permis de mesurer les effets potentiels de la révision proposée dans le projet Gaillard – au demeurant loin d'être acceptée en l'état par les milieux parlementaires au début de 1958. Ce projet a, cependant, largement inspiré l'écriture du Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958. Même si la rationalisation ministérielle imaginée par les révisionnistes de 1956-58 a été mise en œuvre après 1958 sous un paradigme différent de celui dans lequel elle avait été conçue initialement. Toutefois, pour essayer d'en mesurer les effets potentiels, on pourrait, en forçant le trait, considérer que cette refondation du parlementarisme rationalisé de la IV^e République a trouvé à s'appliquer – en partie – sous la V^e République en période de cohabitation sur fond de neutralisation du présidentielisme – au moins pour ce qui concerne les rapports directs entre le gouvernement et le Parlement²⁷³³. Pour ce qui est des effets de la refondation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme à laquelle a procédé la révision du 23 juillet 2008, ils restent encore à devoir être appréciés sous des configurations parlementaires et politiques différentes. Les effets n'en ont pas moins paru mitigés aux yeux de la doctrine²⁷³⁴, d'une partie des acteurs politiques et, au-delà, de son inspirateur lui-même, Édouard Balladur, pour qui, « s'agissant du renforcement du rôle du Parlement, le bilan de la révision constitutionnelle de 2008 [apparaît] nuancé »²⁷³⁵.

§ 3 – *Destins*²⁷³⁶ *des rationalisations du parlementarisme*

L'attachement à l'idée de rationaliser le fonctionnement du régime parlementaire demeure clairement un invariant du débat constitutionnel en France. Tel

²⁷³³ Paradoxalement, le bénéficiaire direct des dispositions du Titre V de la Constitution, lointainement hérité du révisionnisme de la SFIO de 1956-58, qu'a été Lionel Jospin entre 1997 et 2002, a été le promoteur le plus actif du rétablissement du présidentielisme majoritaire.

²⁷³⁴ Voir à cet effet, et pour une analyse détaillée de l'application des nouvelles dispositions constitutionnelles, les différentes communications et contributions contenues dans la *Revue française de droit constitutionnel*, n° 116, décembre 2018 reprenant les actes du colloque des 15 et 16 mars 2018 organisé par la Faculté de droit et de science politique de Rennes sur les dix ans de la révision constitutionnelle de 2008 et dans les recueils *Les 60 ans de la Constitution 1958-2018, op cit*, et *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018), op. cit.*

²⁷³⁵ E. Balladur, « Préface », in *Les 60 ans de la Constitution 1958-2018, op. cit.*, p. XVII.

²⁷³⁶ Nous nous permettons d'emprunter ce terme au titre du maître-ouvrage du professeur Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme*.

est notamment le cas pour les défenseurs du modèle de 1958, qui n'ont pas voulu, en 2008, aller jusqu'à démanteler l'arsenal du Titre V de la Constitution, considérant avoir été à cette occasion au bout des assouplissements possibles. Elle le reste, aussi, pour beaucoup des partisans du passage à une VI^e République. À cet égard, l'un des projets alternatifs au présidentielisme majoritaire de la V^e République, celui présenté en 2005 au nom de la « Convention pour la 6^e République (C6R) », par Arnaud Montebourg et Bastien François²⁷³⁷, s'appuyait, en grande partie, sur la technique des rationalisations du parlementarisme²⁷³⁸. Il en allait bien de même pour le cadre institutionnel renouvelé dessiné, en 2015, par le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions, présidé par Claude Bartolone et Michel Winock, à travers ses 17 propositions²⁷³⁹.

Ainsi, plutôt que d'en imaginer, à terme rapproché, une nouvelle remise en cause, voire l'abandon²⁷⁴⁰ pur et simple de l'ingénierie constitutionnelle en place, réfléchir aux « destins » des rationalisations du parlementarisme appelle, à notre sens, de les confronter avec l'évolution récente ou potentielle des autres éléments fondamentaux du système politique de la V^e République : le présidentielisme majoritaire et le fait majoritaire.

Depuis les réformes de 2000 et 2001, destinées à rétablir les conditions du présidentielisme majoritaire, l'élection présidentielle a pleinement acquis le caractère de « seule élection souveraine »²⁷⁴¹ pour l'attribution du pouvoir de gouverner, favorisant, par ricochet, la « captation » par le chef de l'État des instruments de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme. Déjà illustré à trois reprises – en 2002, 2007 et 2012 – par la victoire du parti du Président de la République, le rôle d'élection de *confirmation* des élections législatives a été amplement confirmé par le résultat des élections législatives des 11 et 18 juin 2017. Ces dernières ont, en effet, été

²⁷³⁷ A. Montebourg et B. François, *La Constitution de la 6^e République : Réconcilier les Français avec la démocratie*, éditions Odile Jacob, 2005.

²⁷³⁸ Y compris sur la rationalisation arbitrale juridictionnelle du parlementarisme, puisque ce projet prévoit de maintenir le principe d'un contrôle de la conformité des règlements des assemblées à la Constitution avant leur mise en application, *ibid*, p. 154.

²⁷³⁹ *Refaire la démocratie*, rapport n° 3100, groupe de travail sur l'avenir des institutions, XIV^e législature.

²⁷⁴⁰ Abandon par le pouvoir exécutif des instruments du Titre V de la Constitution qui paraît peu probable d'autant que Céline Vintzel a démontré, dans sa thèse *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, que les instruments de la rationalisation du parlementarisme dont est doté le gouvernement en France ne sont pas exorbitants par rapport aux dispositifs équivalents dont bénéficient ses homologues dans plusieurs grandes démocraties européennes..

²⁷⁴¹ P. Avril, « Un été indien pour la V^e République », *Le Débat*, n° 198, janvier-février 2018, p. 177.

marquées par le gain de la majorité absolue des sièges par les candidats d'une formation politique ayant à peine une année d'existence. Le « fait présidentiel », qui désigne la « fusion presque intime entre le Président de la République et la majorité parlementaire »²⁷⁴², en est sorti renforcé à un niveau inégalé depuis plusieurs décennies²⁷⁴³. Au point de laisser augurer que le pouvoir exécutif, au cours de cette XV^e législature, ne devrait guère avoir à faire un usage coercitif des instruments de la rationalisation ministérielle du parlementarisme, tandis que les potentialités de la rationalisation majoritaire joueront pleinement à son profit. Il est probable qu'une configuration, comme celle de 2017, où tant de députés de la majorité doivent directement, voire uniquement, leur élection au chef de l'État n'est pas destinée à se reproduire systématiquement. Mais, quoi qu'il en soit, à chaque nouvelle élection de la chambre basse, les effets observés de la synchronisation des calendriers électoraux confirment bien l'emprise du Président de la République sur sa majorité²⁷⁴⁴. Ils diminuent un peu plus l'utilité de recourir directement aux instruments les plus contraignants de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme. Ce pari sur la pérennité du fait majoritaire et la force du « fait présidentiel » était, d'ailleurs, à la base de l'assouplissement en 2008 des dispositifs du parlementarisme rationalisé de 1958. Jusqu'à présent, sa justesse a été confirmée.

Autre conséquence du rétablissement opéré au début de la décennie 2000 des conditions du présidentielisme majoritaire, l'horizon d'une rationalisation « par en haut » du parlementarisme, exercée par un Président, incarnation revisitée du pouvoir neutre et préservateur, semble toujours plus s'éloigner, laissant le monopole de la rationalisation arbitrale à la rationalisation juridictionnelle du parlementarisme. À cet égard, l'on observera que cette forme de rationalisation²⁷⁴⁵ est mise en œuvre avec

²⁷⁴² A. Vidal-Naquet, « Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif », dans *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, op. cit., p. 484.

²⁷⁴³ On songe ici à la période gaullienne de la V^e République contemporaine de l'apparition de l'expression de « députés-godillots ».

²⁷⁴⁴ Pour ce qui concerne le quinquennat de François Hollande, il faut bien distinguer, au sein du groupe socialiste, les 260 députés *légitimistes* de la trentaine d'irréductibles « frondeurs ». Sans oublier la négligence dont François Hollande a fait preuve en laissant désigner les candidats du Parti socialiste aux élections législatives par sa rivale à la primaire, Martine Aubry.

²⁷⁴⁵ Dont Céline Vintzel a souligné le caractère singulier dans les grands régimes parlementaires européens : « La surveillance du parlementarisme rationalisé, contrepartie de sa protection, est plus étendue en France du fait du contenu de la Constitution et des modalités du contrôle de constitutionnalité des lois. Elle est totalement inexistante au Royaume-Uni, en raison de l'absence d'un juge constitutionnel, et extrêmement succincte en Allemagne et en Italie où elle consiste presque

toujours plus de vigueur par le Conseil constitutionnel à travers le contrôle obligatoire de la conformité des règlements des assemblées à la Constitution, « principale source d'encadrement du travail parlementaire »²⁷⁴⁶, et par le contrôle *a priori* de la constitutionnalité des textes adoptés par le Parlement²⁷⁴⁷, « lequel seul permet de soulever des manquements procéduraux »²⁷⁴⁸.

C'est probablement dans l'hypothèse d'une réforme substantielle de la loi électorale que le maintien de la rationalisation gouvernementale ministérielle pourrait confirmer son importance. Refondée cinquante ans après l'adoption de la Constitution de 1958, ce parlementarisme rationalisé de 2008 avait clairement vocation, dans l'esprit des partisans de la révision du 23 juillet²⁷⁴⁹ à se déployer, combiné avec les effets attendus du scrutin uninominal à deux tours. En ce sens, le projet du président Emmanuel Macron et du gouvernement d'Édouard Philippe d'introduire une dose de proportionnelle à hauteur de 20 % des sièges pour l'élection des députés, même si ses modalités concrètes restent à préciser, ne manque pas d'interroger sur la pérennité du fait majoritaire pour les législatures à venir. En conséquence, si l'émergence, jusqu'ici quasi-systématique, de majorités cohérentes et stables devait se trouver, au moins partiellement, empêchée, les mécanismes de la rationalisation gouvernementale retrouveraient une importance vitale pour le pouvoir exécutif. Ils renoueraient avec la mission assignée en 1958, par Michel Debré, à la « réglementation constitutionnelle » de pallier l'absence de majorités cohérentes et stables. À ceci près, différence sensible avec la situation des gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy à majorité relative de la IX^e législature, que les gouvernements en cause ne pourraient pas, dans cette configuration, s'appuyer pleinement sur les outils de la rationalisation ministérielle, partiellement assouplis en 2008. Il faudrait également prendre en compte le fait que la rationalisation gouvernementale du parlementarisme ne semblera plus, désormais,

exclusivement à sauvegarder la réserve de loi. Or, dans des régimes de domination de l'exécutif sur le législatif, la surveillance du parlementarisme rationalisé sert davantage les intérêts des assemblées que son absence de protection » : *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 714.

²⁷⁴⁶ J.-P. Camby, « 1958-2008 : Évolutions ou révolutions du travail parlementaire », in *1958-2018 La Ve République face aux révisions : mutations et permanences*, *Revue politique et parlementaire*, n° 1085-1086, octobre 2017-mars 2018, p. 108.

²⁷⁴⁷ Un contrôle *a priori* dont l'intensité n'a pas été remise en cause par l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité.

²⁷⁴⁸ *Ibid.*

²⁷⁴⁹ En l'occurrence, les députés et sénateurs de la majorité gouvernementale étaient très hostiles à l'idée, esquissée par le chef de l'État et par le Comité Balladur, de l'introduction d'une dose de proportionnelle pour l'élection des députés.

avoir se déployer dans un système des partis organisé de manière bipolaire – tel que cela a été le cas sous la V^e République depuis le mandat de Georges Pompidou – mais plutôt dans un système pluri-polaire. Cette mutation renvoie d’ailleurs au système des partis dans lequel avaient eux-mêmes évolué les promoteurs du Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958.

Quoi qu’il en soit, les rationalisations du parlementarisme, héritées d’une longue histoire constitutionnelle, témoignages de l’appétence française pour une « réglementation juridique des rapports politiques »²⁷⁵⁰ comme de la « croyance en la vertu des dispositions formelles en vue d’assurer le bon fonctionnement des institutions politiques »²⁷⁵¹, devraient continuer, longtemps, à jouer un rôle majeur dans l’ordonnement du régime parlementaire français.

²⁷⁵⁰ P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », art. cité, p. 1508.

²⁷⁵¹ Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 81.

Bibliographie

La présente bibliographie recense uniquement les références citées explicitement dans la thèse. Les titres des ouvrages et des articles sont classés par période indépendamment de la date de leur publication.

I – Ouvrages généraux, traités, manuels et dictionnaires

- ARDANT Ph. et MATHIEU B. , *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 30^e éd., LGDJ, 2018.
- ARON R., *Une histoire du XX^e siècle*, coll. « Tempus », Perrin, 2012, 2 t.
- AVRIL P. et GICQUEL J. , *Lexique de droit constitutionnel*, 2^e éd., coll. « Que sais-je ? », Puf, 2009.
- BARTHELEMY J. et DUEZ P., *Traité de Droit constitutionnel*, Dalloz, 1933, réédité par les éditions Panthéon-Assas, LGDJ, 2004.
- BURDEAU G. , *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 15^e éd., LGDJ, 1973.
- BURDEAU G., *Traité de science politique*, LGDJ, 1953, 5 t.
- CHAGNOLLAUD DE SABOURET D. et TROPER M. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Dalloz, 2012, 3 t.
- CHAGNOLLAUD DE SABOURET D., *Droit constitutionnel contemporain*, 8^e éd., Dalloz, 2015, 2 t.
- DUHAMEL O. et MENY Y. (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1990.
- DUVERGER M., *Les constitutions de la France*, coll. « Que sais-je ? », Puf, 1950.
- DUVERGIER J.-B., *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, Sirey, 1824-1949.

- GICQUEL J. et GICQUEL J-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 32^e éd., LGDJ, 2018.
- GOGUEL F., *Les Institutions politiques françaises*, Les cours de droit, 1968.
- LAUVAUX Ph., A. Le Divellec, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e éd., Puf, 2015.
- LAUVAUX Ph., *Le parlementarisme*, 2^e éd., coll. « Que sais-je », Puf, 1997.
- LAUVAUX Ph., *Les grandes démocraties contemporaines*, 3^e éd., Puf, 2008.
- MOPIN M., *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours. Notes et Études documentaires*, La Documentation française, 1988.
- MORABITO M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours*, 12^e éd., Montchrestien, Lextenso-éditions, 2012.
- ROUVILLOIS F., *Droit constitutionnel, 1. Fondements et pratiques*, 6^e éd., Champs universités, 2015.
- SIRINELLI J.-F. (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, Puf, 1995.
- TROPER M. et HAMON F., *Droit constitutionnel*, 39^e éd., LGDJ, 2018.
- VEDEL G., *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, Dalloz, rééd. 2002.
- VILLIERS M. (de) et LE DIVELLEC A., *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 8^e éd., Sirey, 2011.

II – Ouvrages spécialisés

A – Avant 1875

- ANCEAU E., *L'Empire libéral*, éd. SPM, 2017, 2 t.
- BARTHELEMY J., *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Giard et Brière, 1904.
- BROGLIE (de) V., *Vues sur le Gouvernement de la France*, Michel Lévy, 2^e éd., 1872.
- CONSTANT B., *Cours de politique constitutionnelle*, 2^e éd., t. I, Guillaumin, 1872.

- CONSTANT B., *Écrits politiques*, Gallimard, coll. « Folio-essais », 1997.
- CONSTANT B., *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays* (1802), Aubier, 1991.
- DESLANDRES M., *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, Sirey-Armand Colin, 1932-1937, 3 t.
- HELLO C.G., *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique*, 3^e éd., Durand, 1848, 2 t.
- LAQUIEZE A., *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Puf, 2002.
- PICOT G., *La réforme parlementaire*, Sancerre, 1898.
- PREVOST-PARADOL A., *La France nouvelle*, rééd. coll. « Les Mémoires », Perrin, 2012.
- REMOND R., *La vie politique en France 1848-1879*, nouvelle édition revue et mise à jour, coll. « Agora », Pocket, 2005.
- SANCHEZ S., *Les règlements des Assemblées nationales 1848-1851, Naissance du droit parlementaire moderne*, Dalloz, 2012.
- STAËL G. (de), *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la révolution et des principes qui doivent fonder la république en France*, Librairie Droz, 1979.
- WINOCK M., *Madame de Staël*, coll. « Pluriel », Fayard, 2012.

B – III^e République

- BAAL G., *Histoire du radicalisme*, coll. « repère », La Découverte, 1994.
- BARDOUX J., *Hors du marais, la route de la France*, Plon, 1925.
- BARDOUX J., *La France de demain. Son Gouvernement, ses assemblées – sa justice*, préface de Gilles Le Béguet, Dalloz, rééd. 2006.
- BARDOUX J., *Le drame français, refaire l'État ou subir la force*, Les éditions des Portiques, 1934.
- BARTHELEMY J., *Analyses et comptes rendus. Traité des lois, privilèges et usages du Parlement anglais par Sir Thomas Erskine*, V. Giard et E. Brière Éditeurs, 1909.

- BARTHELEMY J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, 1934.
- BARTHELEMY J., *Le gouvernement de la France, Tableau des institutions politiques, administratives et judiciaires de la France contemporaine*, Payot, 1919.
- BARTHELEMY J., *Le problème de la compétence dans la démocratie*, F. Alcan, 1918.
- BENOIST Ch.– SYBIL, *Croquis parlementaires*, Perrin, 1891.
- BENOIST Ch., *La Politique*, Léon Chailley éditeur, 1894.
- BENOIST Ch., *La réforme parlementaire*, Plon, 1902.
- BENOIST Ch., *La République nouvelle*, discours programme prononcé à Paris à la salle de la Société de Géographie, le 28 janvier 1893, Imprimerie, Alcan-Lévy, 1893.
- BENOIST Ch., *Les lois de la politique française*, Fayard, 1928.
- BENOIST Ch., *Sophismes politiques de ce temps, étude critique sur les formes, les principes et les procédés de gouvernement*, Librairie académique Perrin, 1893.
- BENOIST Ch., *Souvenirs*, Plon, 1934, 3 t.
- BENOIST Ch., *Un programme*, Plon, 1902.
- BENOIST Ch., *Un programme*, Plon, 1914.
- BERSTEIN G., *Le Sénat sous la III^e République (1920-1940)*, CNRS Éditions, 2014.
- BERSTEIN S., *Histoire du Parti Radical*, Presses de Sciences-Po, 1982, 2 t.
- BERSTEIN S., *Léon Blum*, Fayard, 2006.
- BLUM L., *À l'échelle humaine*, Gallimard, 1945.
- BLUM L., *L'œuvre de Léon Blum*, Albin Michel, 1954-1955, 5 t.
- BLUM L., *La réforme gouvernementale*, Grasset, 1936.
- BONNEFOUS E., *Histoire politique de la III^e République*, 2^e éd., Puf, 1986-1987, 8 t.
- BOUCHET J., *La République irréductible*, coll. « Références », Atlande, 2018.
- BRUN G., *Technocrates et technocraties en France (1914-1945)*, Albatros, 2000.
- BUJADOUX J.-F., *La « Constitution de la III^e République »*, LGDJ, Lextenso-éditions, 2015.
- BURDEAU G., *Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après-guerre*, Les Éditions internationales, 1932

- CAPITANT R., *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, textes réunis et présentés par Olivier Beaud, Éditions Panthéon-Assas, 2004.
- CAPITANT R., *La réforme du parlementarisme*, Sirey, 1934.
- CARRE DE MALBERG R., *La Loi, expression de la volonté générale. Étude sur le concept de la loi dans la Constitution de 1875*, Sirey, 1931, réédition Economica, 1984.
- CASIMIR-PERIER J., *Notes sur la Constitution de 1875*, introduction par E. Lemaire, Dalloz, 2015.
- COMBARIEU A., *Sept ans à l'Élysée avec le président Émile Loubet*, Hachette, 1931.
- COMBES E., *Mon ministère. Mémoires 1902-1905*, Plon, 1957.
- DARD O., *Bertrand de Jouvenel*, Perrin, 2008.
- DARD O., *Le rendez-vous manqué des relèves des années 30*, Puf, 2002.
- DELBREIL J.-C., *Centrisme et démocratie-chrétienne en France, La Parti Démocrate Populaire des origines au M.R.P. (1919-1944)*, Publications de la Sorbonne, 1990.
- DUBOS J., *André Lebon, un homme d'affaires en République (1859-1938), le patriotisme et l'influence*, coll. « Carnot », Presses Universitaires de Rennes, 2001.
- ESMEIN A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, 1896, rééd. Panthéon-Assas, 2001.
- FAURE F., *Journal de l'Élysée (1895-1899)*, édité et présenté par B. Joly, Éditions des Équateurs, 2009.
- FERNEUIL Th., *Nos mœurs parlementaires : d'où vient le mal ? où serait le remède ?*, Féret et fils, 1895.
- FLOQUET Ch., *Discours et opinions*, Colin, 1885-1896, 2 t.
- GAMBETTA L., *Discours et plaidoyers politiques*, Charpentier, 1880-1885, 11 t.
- GICQUEL J. et SFEZ L., *Problèmes de la réforme de l'État en France depuis 1934*, Puf, 1965.
- GOBLET R., *De la révision de la Constitution*, Imprimerie G. Berthoumieu, Toulouse, 1893.
- GOLDBERG H., *Jaurès*, Fayard, 1970.
- GREILSAMMER I., *Blum*, Flammarion, 1996.
- GREVY J., *La République des opportunistes, 1870-1885*, Perrin, 1998.

- HERRIOT E., *Jadis. D'une guerre à l'autre 1914-1936*, Flammarion, 1952.
- JANSEN S., *Pierre Cot, un antifasciste radical*, Fayard, 2002.
- JOLY B., *Déroulède, l'inventeur du nationalisme*, Perrin, 1999.
- JOLY B., *Histoire politique de l'affaire Dreyfus*, Fayard, 2014.
- JOUVENEL (de) B., *L'Économie dirigée*, Valois, 1928.
- JOUVENEL (de) R., *La République des camarades*, (1914), Équateurs rééd. 2012.
- KAUTSKY K., *Parlementarisme et socialisme, Étude critique sur la législation directe par le peuple*, Librairie du Parti socialiste, Bibliothèque d'études socialistes, 1900.
- KUISEL R., *Le capitalisme et l'État en France, modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Gallimard, 1984.
- LAURENT R. et PRELOT M., *Manuel politique, le programme du Parti Démocrate Populaire*, Éditions Spes, 1928.
- MANIGAND Ch., *Henry de Jouvenel*, Pulim, 2000.
- MAYEUR J.-M., *Léon Gambetta, la patrie et la République*, Fayard, 2008.
- MAYEUR J.-M., *Les débuts de la III^e République 1871-1898*, Seuil, 1973.
- MERLE G., *Émile Combes*, Fayard, 1995.
- MICHEL J., *Blum, un juriste en politique*, coll. « Le bien commun », Michalon, 2008.
- MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, Sirey, 1937.
- MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, intervention à la séance du 20 mai 1933 à l'Académie des Sciences morales et politiques, Librairie Félix Alcan, 1934.
- MIRKINE-GUETZEVITCH B., *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Delagrave, 1928.
- MOCH J., *Une si longue vie*, Éditions Robert Laffont, 1976.
- MOISSINAC Ch. et ROUSSEL Y., *Jules-Louis Breton (1878-1940), un savant parlementaire*, Presses Universitaires de Rennes, 2010.
- MONIER F., *Le Front populaire*, coll. « Repères », La Découverte, 2002.
- MONNET F., *Refaire la République, André Tardieu une dérive réactionnaire*, Fayard, 1993.
- MOREAU F. et DELPECH J., *Les Règlements des Assemblées législatives*, Giard et Brières Éditeurs, 1906.

- PARTI SOCIALISTE FRANÇAIS, *L'action du parti socialiste au Parlement et dans le pays*, Comité interfédéral du parti socialiste français, 1902.
- PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire, supplément*, 5^e édition, Libraires-Imprimeries réunies, 1924.
- PINON S., *Les réformistes constitutionnels des années 1930. Aux origines de la V^e République*, LGDJ, 2003.
- PINON S., *Maurice Deslandres et le droit constitutionnel, un itinéraire*, Éditions universitaires de Dijon, 2012.
- POINCARÉ R., *Questions et figures politiques*, Fasquelle, Paris, 1907.
- PRELOT M., *L'évolution politique du socialisme français, 1789-1934*, SPES, 1939.
- PRESSENSE F. (de), BLUM L. et POUGET E., *Les lois scélérates de 1893-94*, Éditions de la Revue Blanche, Paris, 1899.
- REMOND R. et BOURDIN J. (dir.), *Édouard Daladier, Chef du Gouvernement*, Presses de Sciences-Po, 1977.
- REMOND R., *La République souveraine, la vie Politique en France 1879-1939*, Fayard, 2002.
- RENOUVIN P. et REMOND R. (dir.), *Léon Blum, chef du gouvernement 1936-1937*, Presses de la Fondation nationale des sciences-politiques, 2^e éd., 1987.
- ROUSSELLIER N., *Le Parlement de l'éloquence*, Presses de Sciences-Po, 1997.
- RUDELLE O., *La République absolue, aux origines de l'instabilité constitutionnelle de la France républicaine, 1870-1889*, Publications de la Sorbonne, 1982.
- SAINT-GIRONS A. (de), *Manuel de Droit constitutionnel*, Larose et Forcel, 1884.
- SAULNIER F., *Joseph Barthélémy 1874-1945, la crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, LGDJ, 2004.
- SOULIER A., *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République (1871-1938)*, Sirey, 1939.
- TARDIEU A., *L'heure de la décision*, Flammarion, 1934.
- TARDIEU A., *La Profession parlementaire*, Flammarion, 1937.
- TARDIEU A., *Le prince de Bülow*, Calmann-Lévy, 1909.

TARDIEU A., *Notes sur les États-Unis, la société, la politique, la diplomatie*, Calmann-Lévy, 1908.

THIBAUDET A., *Réflexions sur la politique*, coll. « Bouquins », Robert Laffont, 2007.

VERLHAC J., *La formation de l'unité socialiste*, L'Harmattan, 1997.

C – IV^e République

AURIOL V., *Hier et demain*, Charlot, 1945, 2 t.

AURIOL V., *Journal du septennat*, Librairie Armand Colin, 1971-1978, 7 t.

AURIOL V., *Journal du septennat*, t. IV, Tallandier, rééd. 2003.

BAECQUE F. (de), *René Coty, tel qu'en lui-même*, Éditions STH, 1990.

BELLESCIZE D. (de), *Le Comité Général d'Étude*, Thèse de l'Université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris, 1974.

BELLESCIZE D. (de), *Les neuf sages de la Résistance, Le Comité Général d'Études dans la clandestinité*, Plon, 1979.

BOUGRAB J., *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Dalloz, 2002.

CALLON J.-E., *André Philip et la Constitution de 1946*, Université d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de sciences politiques, sous la direction de Louis Favoreu, 1996.

CALLON J.-E., *Les projets constitutionnels de la Résistance*, La Documentation française, 1998.

CAZENAVE S., *Félix Gaillard, le Président*, Ginkgo éditeur, 2011.

DEBRE M., *Ces princes qui nous gouvernent*, Plon, 1957.

DEBRE M., *Motion sur la révision constitutionnelle et la réforme de l'Etat*, Assises nationales du Rassemblement du Peuple Français, Nancy, 23-24 novembre 1951.

DE GAULLE Ch., *Mémoires de Guerre, Le salut 1944-1946*, t. III, coll. « Pocket », Plon, rééd. 2010.

DUCERF L., *François de Menthon, un catholique au service de la République (1900-1984)*, Éditions du Cerf, 2006.

DUHAMEL E., *Histoire politique de la IV^e République*, Éditions La Découverte, 2000.

ELGEY G., *Histoire de la IV^e République*, spéc.

- *La République des contradictions (1951-1954)*, Fayard, 1968, rééd. 1993 ;
- *La République des illusions (1945-1951)*, Fayard, 1965, rééd. 1993 ;
- *La République des tourmentes (1954-1959)*, t. I, Fayard, 1992.

FARGEAUD B., *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République, naissance d'une nouvelle génération de constitutionnalistes*, Thèse de doctorat en droit public sous la direction de M. le Professeur Olivier Beaud, soutenue le 21 novembre 2018, Université Paris II (Panthéon-Assas).

FAUVET J., *La IV^e République*, Fayard, 1959.

GHEBALI E., *Vincent Auriol, Le président citoyen*, Grasset, 1998.

JACQUIER-BRUERE, *Refaire la France, l'effort d'une génération*, Plon, 1945.

LATAMENDIA P., *Le Mouvement Républicain Populaire (MRP), histoire d'un grand parti français*, Beauchesne, 1995.

LE DOUAREC F., *Félix Gaillard 1919-1970, un destin inachevé*, Economica, 1991.

MENTHON (de) F., *Vers la Quatrième République*, Hachette, 1946.

PERRIER J., *Entre administration et politique, Michel Debré (1912-1948), du service de l'Etat à l'entrée au forum*, Fondation Varenne, 2013.

THERY J., *Le gouvernement de la IV^e République*, LGDJ, 1949.

WILLIAMS Ph., *La vie politique sous la IV^e République*, Librairie Armand Colin, 1971.

D – V^e République

AROMATARIO S., *La pensée politique et constitutionnelle de Michel Debré*, LGDJ, 2006.

AUFFRAY A., *Les loups et les chiens, la droite sous Sarkozy*, Éditions du moment, 2011.

AVRIL P., *Essais sur les partis politiques*, Payot, 1990.

AVRIL P., *La V^e République, histoire politique et constitutionnelle*, 2^e éd., Puf, 1994.

BALLADUR E. (comité), *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard-La Documentation française, 2008.

BALLADUR E., *La réforme institutionnelle deux après, 17 mai 2010*.

- BAUMEL L., *Quand le Parlement s'éveillera*, Le Bord de l'eau, 2015.
- BELORGEY J.-M., *Le Parlement à refaire*, Gallimard, 1991.
- BIRNBAUM P., HAMON F., TROPER M., *Réinventer le Parlement*, Flammarion, 1977.
- CASSIN R., *Ces hommes partis de rien*, Plon, 1975.
- CHANDERNAGOR A., *La Liberté en héritage*, Pygmalion, 2004.
- CHANDERNAGOR A., *Un Parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, 1967.
- CHAPSAL J., *La vie politique sous la V^e République*, 6^e éd., Puf, 1993.
- CHIRAC J., *Une nouvelle France*, NiL éditions, 1994.
- COHENDET M.-A., *La cohabitation, Leçons d'une expérience*, Puf, 1993.
- COHENDET M.-A., *Le Président de la République*, 2^e éd., Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2012.
- COMITE POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (dir. E. Balladur), *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République*, Fayard-La Documentation française, 2009.
- CONNIL D., *Les groupes parlementaires en France*, coll. « Systèmes », LGDJ, 2016.
- COPE J.-F., *Un député, ça compte énormément*, Paris, Albin Michel, 2010.
- DEBRE J.-L., *La Constitution de la V^e République*, Puf, 1975.
- DEBRE J.-L., *Les idées constitutionnelles du général de Gaulle*, LGDJ, 2015.
- DEBRE M., *Entretien avec Georges Pompidou. 1971-1974*, Albin Michel, 1996.
- DEBRE M., *La République et ses problèmes*, Nagel, 1953.
- DEBRE M., *La République et son pouvoir*, Nagel, 1950.
- DEBRE M., *Trois républiques pour une France. Mémoires*, Albin Michel, 1984-1994, 5 t.
- DEBRE M., *Une certaine idée de la France, entretiens avec Alain Duhamel*, Fayard, 1972.
- DENQUIN J.-M., *1958 : La genèse de la V^e République*, Puf, 1988.
- ENDEWELD M., *L'ambigu Monsieur Macron*, Flammarion, 2^e éd, 2018.
- FAVIER P. et MARTIN-ROLAND M., *La décennie Mitterrand*, t. IV, *Les déchirements (1992-1995)*, Seuil, 1999.
- FILLON F., *La France peut supporter la vérité*, Albin Michel, 2006.

- FOYER J., *Sur les chemins du droit avec le Général. Mémoires de ma vie politique (1944-1988)*, Fayard, 2006.
- FRANÇOIS B., *La Constitution Sarkozy*, Odile Jacob, 2009.
- HOLLANDE F., *Les leçons du pouvoir*, Stock, 2018.
- HUTIER S., *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Institut universitaire Varenne, collection des thèses, 2016.
- JAN P., *Le Président de la République au centre du pouvoir*, La Documentation française, 2011.
- JOSPIN L., *L'invention du possible*, Flammarion, 1991.
- LACHAISE B., LE BEGUEC G., SIRINELLI J-F., *Jacques Chaban-Delmas en politique*, Puf, 2007.
- LAUVAUX Ph., *Destins du présidentielisme*, coll. « Béhémoth », Puf, 2002.
- LE POURHIET A.-M., *Les ordonnances, La confusion des pouvoirs en droit français, collection systèmes*, LGDJ, Lextenso éditions, 2011.
- LEVAI Y., QUILES P., *Les 577, des députés pour quoi faire ?*, Stock, 2001.
- LUCHAIRE F., *Le Conseil constitutionnel*, t. I, *Organisation et attribution*, 2^e éd., Economica, 1997.
- MAUS D., *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 1993.
- MAUS D. et PASSELECQ O. (dir.), *Témoignages sur l'écriture de la Constitution de 1958 autour de Raymond Janot*, « Les cahiers constitutionnels de Paris I », La Documentation française, 1997.
- MOLLET G., *Quinze ans après la Constitution de 1958*, Albin Michel, 1973.
- MONGE P., *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », Dalloz, 2015.
- MONTEBOURG A. et FRANÇOIS B., *La Constitution de la 6^e République : Réconcilier les Français avec la démocratie*, Éditions Odile Jacob, 2005.
- MONTIS (de) A., *La rénovation de la séance publique du Parlement français, Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Dalloz, 2016.

- PERRIER J., *Michel Debré*, Ellipses, 2010.
- PEYREFITTE A., *C'était de Gaulle*, t. III, Éditions de Fallois-Fayard, 2000.
- PFLIMLIN P., *Mémoires d'un Européen, de la IV^e à la V^e République*, Fayard, 1991.
- POMPIDOU G., *Entretiens et discours. 1968-1974*, Flammarion, 1984.
- POMPIDOU G., *Le nœud gordien*, Plon, 1974.
- QUADRIARIELLO G., *Gaullisme, une classification impossible. Essai d'analyse comparée des droites française et italienne*, Paris, L'Harmattan, 2009.
- QUAGLIARIELLO G., *La religion gaulliste*, Perrin, 2007.
- RAYNAUD Ph., *L'esprit de la V^e République. L'histoire, le régime, le système*, Perrin, 2017.
- RESCAN M., *Les grandes illusions, Enquête sur les soldats de la macronie*, Robert Laffont, 2019.
- ROUSSEAU D., *Le consulat Sarkozy*, Odile Jacob, 2012.
- ROUVILLOIS F., *Les origines de la V^e République*, coll. « Que sais-je », Puf, 1998.
- RUDELLE O., *Mai 1958, de Gaulle et la République*, Plon, 1988.
- SEGUIN Ph., *Itinéraire dans la France d'en haut, d'en bas et d'ailleurs*, Seuil, Paris, 2003.
- TÜRK P., *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Dalloz, 2005.
- VEDEL G. (comité), *Propositions pour une révision de la Constitution : rapport au président de la République*, La Documentation française, 1993.
- VINTZEL C., *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, 2011.
- WAHL N. et DEBRE M., *Naissance de Cinquième République, analyse de la Constitution par la Revue Française de Science Politique en 1959*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990.

E – Ouvrages transversaux ou comparatistes

- ALBERTINI P., *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Puf, 1978.

- AVRIL P., *Les conventions de la Constitution. Normes non-écrites du droit politique*, coll. « Léviathan », Puf, 1997.
- BAGEHOT W., *La constitution anglaise*, trad. Germer Baillière, 1869.
- BARTAKOVIC D. T., *Les sources françaises de la démocratie serbe (1804-1914)*, CNRS éditions, 2013.
- BERSTEIN S., RUDELLE O., *Le modèle républicain*, Puf, 1992.
- BERSTEIN S., WINOCK M. (dir.), *L'invention de la démocratie 1789-1914*, Point-Seuil, Paris, 2002.
- BIGAUT C., *Le révisionnisme constitutionnel en France (1789-2000)*, La Documentation française, 2000.
- BOUVIER L.-A., *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, LGDJ, 2015.
- BUNJET C., *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, Éditions de l'A.G.E.L., 1967.
- DE GAULLE Ch., *Allocutions et messages (1946-1969)*, Plon, rééd. 1999.
- DE GAULLE Ch., *Discours et Messages*, t. II, *Dans l'attente, février 1946-avril 1958*, Plon, 1970.
- DE GAULLE Ch., *Lettres, notes et carnets 1905-1941*, coll. « Bouquins », Robert Laffont, rééd. 2010.
- GARRIGUES J. (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Armand Colin, 2007.
- GARRIGUES J., *Les patrons et la politique, de Schneider à Seillière*, Perrin, Paris, 2002.
- GRUNBERG G., *La loi et les prophètes, Les socialistes française et les institutions politiques*, CNRS éditions, 2013.
- HUMMEL J. (dir.), *Les partis politiques et l'ordre constitutionnel. Histoire(s) et théorie(s) comparées*, Mare & Martin, 2018.
- LACHAPELLE G., *Les régimes électoraux*, Librairie Armand Colin, 1934.
- LAUVAUX Ph., *La dissolution des assemblées parlementaires*, Economica, 1983.
- LAUVAUX Ph., *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruylant, Bruxelles, 1988.
- LE DIVELLEC A., *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, LGDJ, 2004.

- MIRKINE-GUETZEVITCH B. et TIBAL A., *L'Autriche*, Delagrave, 1932.
- MORABITO M., *Le chef de l'État en France*, 2^e éd., Montchrestien, coll. « Clefs », 1996.
- NICOLET C., *Le radicalisme*, coll. « Que sais-je », Puf, 1974.
- NORDMANN J.-Th., *Histoire des Radicaux*, La Table ronde, 1973.
- PASQUIET-BRIAND T., *La réception de la Constitution anglaise au XIX^e siècle, Une étude du droit politique français*, Institut Universitaire Varenne, Collection des thèses, 2017.
- REDSLOB R., *Le Régime parlementaire. Étude sur les institutions d'Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France, de Tchécoslovaquie, de l'Empire allemand, de Prusse, de Bavière et d'Autriche*, Giard, 1924.
- ROUSSELLIER N., *La force de gouverner*, Gallimard, 2015.
- TROPER M., *La séparation des pouvoirs dans l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, 1980.

III – Articles de périodiques, de mélanges et d'ouvrages collectifs

A – Avant 1875

- CONSTANT B., « Souvenirs historiques à l'occasion de l'ouvrage de M. Bignon », *Revue de Paris*, 1^{re} série, février 1830, t. 11.
- GICQUEL J.-E., « Les idées constitutionnelles de Prévost-Paradol », *Revue administrative*, n° 316, 2000.
- JAUME L., « Le concept de “responsabilité des ministres” chez Benjamin Constant », *RFDC*, n° 42, 2000.
- LAQUIEZE A., « La réception de Sieyès par la doctrine publiciste française au 19^{ème} et au 20^{ème} siècle », *Historia constitucional* n°6, septembre 2005.
- LAQUIEZE A., « Le modèle anglais et la responsabilité ministérielle selon le groupe de Coppel », in *Coppel, creuset de l'esprit libéral : les idées politiques et constitutionnelles du groupe de Madame de Staël*, L. Jaume (dir.), Economica / Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000.
- LAQUIEZE A., « Un retour aux sources de la Cinquième République : le débat sur le pouvoir exécutif à la fin du Second Empire et au début de la Troisième République

(1860-1875) » in *Des racines du droit et des contentieux. Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Louis Mestre*, Editions L'Epitoge, Lextenso, 2019.

MACHELON J.-P., « Victor de Broglie et les Vues sur le Gouvernement de la France », in *Coppet, creuset de l'esprit libéral (Les idées politiques et constitutionnelles du Groupe de Madame de Staël)*, Economica / Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2000.

MIRKINE-GUETZEVITCH B., « Le parlementarisme sous la Constituante », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1939.

ROLLAND P., « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *RFHIP*, 2008.

SAINT-BONNET F., « Genitum, non factum, la désignation du chef de l'État (1799-1815) » in *La désignation du chef de l'État, regards croisés dans le temps et l'espace*, A-M. LE POURHIET (dir.), Fondation Varenne, 2012.

TOLLU P., « Démocratie et liberté », in *Regards sur Émile Ollivier*, Études réunies par Anne Troisier de Diaz, Publications de La Sorbonne, 1985.

B – III^e République

BARDOUX J., « Le redressement du pouvoir exécutif et le métier de Premier ministre », *La Revue de Paris*, 1^{er} février 1934.

BARTHELEMY J., « La résolution du 15 juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », *Mélanges Hauriou*, Sirey, 1929.

BARTHELEMY J., « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *Revue Politique et Parlementaire*, 1931.

BELLON Ch., « Aristide Briand et la séparation des églises et de l'État, du travail en commission au vote de la loi (1903-1905) », *Vingtième Siècle, Revue d'Histoire*, n°87, 2005.

BENOIST Ch., « Ce que pourrait la Monarchie », *La Revue Universelle*, 1^{er} juillet 1932.

BENOIST Ch., « Où est le gouvernement ? », *Revue des deux mondes*, 1^{er} novembre 1903.

BENOIST Ch., « Le ministère perpétuel », *Revue des Deux Mondes*, 15 octobre 1904.

- BERSTEIN S., « Le parti radical-socialiste, arbitre du jeu politique français », in *La France et les Français en 1938-1939*, R. Rémond et J. Bourdin (dir.), Presses de la Fondation nationale des sciences-politiques, 1978.
- BROGLIE (de) A., « A propos de la discussion sur la révision constitutionnelle », *Revue des Deux Mondes*, 15 avril 1894.
- BUJADOUX J.-F. (de), « Aux sources de la pensée constitutionnelle du général de Gaulle », in *Aux racines constitutionnelles de la Constitution de la V^e République*, travaux du séminaire dirigé par G. Le Béguet et F. Fogacci, *Revue Espoir*, n° 186, printemps 2017.
- BUJADOUX J.-F. (de), « Le projet Thiers-Dufaure du 19 mai 1873. Un exemple inachevé de syncrétisme constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 22.
- CAPITANT R., « La crise et la réforme du parlementarisme français », *Chronique constitutionnelle française (1931-1936)*, *Jahrbuch der öffentlichen Rechts der gegenwart*, Tübingen, 1936.
- CAPITANT R., « Régimes parlementaire », *Mélanges Carré de Malberg*, Sirey, 1933.
- COT P., « La présidence du Conseil », *La renaissance politique, littéraire, artistique*, 18 juillet 1925.
- EICHTHAL E. (d'), « Nos mœurs parlementaires, d'après une étude récente », *Revue Politique et Parlementaire*, 1895.
- DUGUIT L., « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 », *Revue d'Économie Politique*, 1893.
- EPHRAÏM A., « Notes sur le régime Parlementaire en Angleterre et en France », *Revue Politique et Parlementaire*, 1896.
- FERNEUIL Th., « La réforme parlementaire par la révision du règlement de la Chambre », *Revue Politique et Parlementaire*, 1894.
- FOURNIER M., « Notre programme », *Revue Politique et Parlementaire*, 1894.
- GICQUEL J.-E., « Charles Benoist, itinéraire d'un républicain rallié à la monarchie », *La Revue administrative*, novembre 2003.
- GRAUX G., « La révision du règlement de la Chambre », *Revue Politique et Parlementaire*, 1896.
- GUILLIEN R., « Chronique constitutionnelle française, La modification du règlement de la Chambre des députés », *RDP*, 1935.

- JAURES J., « Articles sur la réforme du parlementarisme français (1887-1896) », *Jus Politicum*, n° 11.
- JAURES J., « Les deux méthodes », discours reproduit dans *Œuvres de Jean Jaurès*, t. VIII, Fayard, 2013.
- JOUVENEL H. (de), « La réforme politique », in *Les réformes politiques de la France*, Librairie F. Alcan, 1924.
- LAUBADERE (de) A., « L'article 13 », in *Pages de doctrine, t. 1, Aux sources du droit, l'État et la politique*, LGDJ, 1980.
- LE BEGUEC G., « Charles Benoist, ou les métamorphoses de l'esprit modéré », *Contrepoint* n°22, 1976.
- LE BEGUEC G., « L'évolution de la politique gouvernementale et les problèmes institutionnels » in *Édouard Daladier, Chef du Gouvernement*, REMOND R. et BOURDIN J. (dir.), Presses de Sciences-Po, 1977.
- LE BEGUEC G., « La réforme de l'État sous la III^e République », in *Rebâtir la République, Colloque d'Épinal des 27 et 28 septembre 1996*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1997.
- LE DIVELLEC A., « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », in Stéphane PINON et Pierre-Henri PRELOT (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Montchrestien 2009.
- LE DIVELLEC A., « Robert Redslob, juriste alsacien entre la France et l'Allemagne », *Annales de la Facultés de droit de Strasbourg*, vol. 9, 2008.
- LEBON A., « La réforme parlementaire », *Revue Politique et Parlementaire*, 1894.
- LEMAIRE E., « Le désaccord du Parlement et du Gouvernement sur "la constitution du pouvoir politique en temps de guerre" : L'échec du projet Briand sur les décrets-lois (décembre 1916-janvier 1917) », in *Jus Politicum*, n° 15, *Le droit public et la Première Guerre Mondiale*, janvier 2016.
- LEMAIRE E., « Présentation générale des trois textes publiés », *Jus Politicum*, n° 15. *Les Cahiers du Redressement français*, n° 25, « Organisation politique et administrative, la réforme parlementaire », Éditions de la S.A.P.E., 1927.

- Les Cahiers du Redressement français*, n° 34, « Le premier Congrès national de l'organisation métropolitaine et colonial », Éditions de la S.A.P.E., 1927.
- MACHELON J.-P., « L'organisation du travail parlementaire », in *Les parlementaire de la III^e République*, Mayeur J.-M., Chaline J.-P. et Corbin A. (dir.), Publications de la Sorbonne, Paris, 2003.
- MAULIN E., « Réforme de l'Etat et contrôle de constitutionnalité des lois sous la III^e République, Charles Benoist et Jacques Bardoux », in *Aux origines du contrôle de constitutionnalité*, D. CHAGNOLLAUD de SABOURET (dir.), Éditions Panthéon-Assas, 2003.
- MIRKINE-GUETZEVITCH B., « La révision constitutionnelle », *Revue politique et parlementaire*, 1933.
- MIRKINE-GUETZEVITCH B., « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel, Le parlementarisme et la votation populaire dans les constitutions d'après-guerre », *RDP*, 1930.
- MIRKINE-GUETZEVITCH B., « Réflexions sur la Troisième », *Revue Politique et Parlementaire*, 1951.
- PINON S., « Les idées constitutionnelles de Boris Mirkine-Guetzévitch », dans *Les juristes face à la politique, Le droit, la gauche, la doctrine sous la Troisième République*, t. 2, C-M. HERRERA (dir.), Editions Kimé, 2015.
- PRESSENSE F. (de), « La République et la crise du libéralisme », *Revue des Deux Mondes*, 15 février 1897.
- PROST A., « L'éclatement du Front populaire. Analyse factorielle des scrutins de la Chambre des députés, juin 1936-juin 1939 », in *Edouard Daladier, Chef du Gouvernement*, R. Rémond et J. Bourdin (dir.), Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1977.
- ROUSSELLIER N., « André Tardieu et la crise du constitutionnalisme libéral 1933-1934 », *Vingtième Siècle, Revue d'Histoire*, janvier, 1989.
- ROUSSELLIER N., « Fernand Bouisson et la réforme parlementaire », in *Les Présidents de l'Assemblée nationale de 1789 à nos jours*, J. Garrigues (dir.), Classiques Garnier, 2015.

- ROUSSELLIER N., « Gouvernement et Parlement dans l'entre-deux guerres » in *Serviteurs de l'État, une histoire de l'administration française 1875-1945*, M.-O. Baruch et V. Duclert (dir.), Éditions La Découverte, 2000.
- ROUSSELLIER N., « Le Front populaire, un régime politique nouveau ? », in Morin G. et Richard G. (dir.), *Les deux France du Front populaire*, coll. « Des poings et des roses », L'Harmattan, 2008.
- SIMON J., « Le régime parlementaire en 1894 », *Revue Politique et Parlementaire*, 1894
- VOGÜE E.-M. (de), « Explorations parlementaires », *Revue des Deux Mondes*, 1894.

C – IV^e République

- AVRIL P. et GICQUEL J., « La IV^e entre deux Républiques », *Pouvoirs*, n° 76, 1996.
- BELLESCIZE D. (de), « La rôle de François de Menthon dans la rédaction de la Constitution de la Quatrième République », in *Rebâtir la République*, Colloque d'Épinal des 27 et 28 septembre 1996, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1997.
- BELLAMY D., « Le combat constitutionnel du général de Gaulle en 1946 », *Revue Espoir*, n° 186, 2017.
- BERLIA G., « La crise politique française de mai 1953 », *RDP*, 1953.
- BERLIA G., « La révision constitutionnelle », *RDP*, 1955.
- BLAMONT E., « La dissolution de l'Assemblée nationale de décembre 1955, la mise en œuvre de la dissolution », *RDP*, 1956.
- CASTAGNEZ N., « L'entourage de Vincent Auriol : au service d'une stratégie présidentieliste », in « Les entourages des chefs de l'État de Mac-Mahon à Valéry Giscard d'Estaing », *Histoire@Politique*, Revue électronique du Centre d'histoire de Sciences-Po, n° 8, mai-juin 2009.
- COLLIARD C.-A., « La pratique de la Question de confiance sous la IV^e République », *RDP*, 1948.
- DEBRE M., « Le Chef de l'État », *L'Écho de la Touraine*, n° 228, 24 janvier 1954.
- DEBRE M., « Le gouvernement de la liberté », *RDP*, 1949.

- DEBRE M., « Le problème constitutionnel français » *Cahiers politiques (1)*, n° 8, avril, 1944.
- DEBRE M., « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP*, 1955.
- DRAGO R., « L'article 32 de la Constitution du 27 octobre 1946 », *RDP*, 1953.
- DUHAMEL E., « L'UDSR, un parti charnière », *Pouvoirs* n° 76, 1996.
- FABRE M.-H., « Un échec constitutionnel : l'investiture du président du conseil des ministres », *RDP*, 1951.
- FARGEAUD B., « Présentation des archives Raymond Janot », *Jus Politicum*, n° 12.
- FLORY M., « La liberté de démission du président du Conseil », *RDP*, 1951.
- GALICHON G., « Aspects de la procédure législative en France », *RFSP*, 1954.
- GAXIE D., « Les structures politiques des institutions. L'exemple de la Quatrième République », *Revue Politix*, vol. 5, n° 20, 1992.
- GICQUEL J.-E., « Regards contemporains sur la fonction présidentielle sous la IV^e République », in E. Cartier (dir.) *La Constitution du 27 octobre 1946. Nouveaux regards sur les mythes d'une constitution « mal-aimée »*, Mare & Martin, 2018.
- GOGUEL F., « La révision constitutionnelle de 1954 », *RFSP*, 1955.
- GOGUEL F., Préface in Philip WILLIAMS, *La vie politique sous la Quatrième République*, Armand Colin, 1971.
- GOGUEL F., « Une nouvelle coutume parlementaire », *Esprit*, n°118, janvier 1946.
- GOGUEL F., « Vers une nouvelle orientation de la révision constitutionnelle ? », *RFSP*, n° 3, 1956.
- HERRIOT E., « Lettre au Président de la République », 9 juillet 1949, *L'Année politique*, Editions du Grand Siècle, 1949.
- HERRIOT E., « Lettre au Président de la République », 27 juillet 1949, *L'Année politique*, Editions du Grand Siècle, 1949.
- JEANNENEY J.-M., *Le discours de Bayeux, hier et aujourd'hui*, Actes du colloque de Bayeux du 15 juin 1990, F. Decaumont (dir.), Economica, 1990.
- LECOURT R., « L'origine mouvementée de l'article 49-3 », *France Forum*, n° 258-259, janvier-mars 1990.
- LEFORT B., « Les partis et les groupes sous la IV^{ème} République », *Revue Pouvoirs* n° 76, 1996.

- MASSOT J., « Le président du Conseil », *Pouvoirs*, n°76, 1996.
- MAUS D., « Renforcer l'exécutif : les propositions de Jérôme Solal-Céligny : des propositions de 1956 à la Constitution de 1958 », in *La Constitution et ses valeurs, Mélanges en l'honneur de Dimitri Georges Lavroff*, Dalloz, 2005.
- MIRKINE-GUETZEVITCH B., « L'échec du parlementarisme rationalisé », *RIHPC*, 1954.
- PHILIP L., « André Philip constituant » in *André Philip, socialiste, patriote, chrétien*, Colloque « Redécouvrir André Philip » tenu à l'Assemblée nationale les 13 et 14 mars 2003, C. CHEVANDIER et G. MORIN (dir.), Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005.
- PINTO R., « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », *RDP*, 1948.
- PORTELLI H., « Guy Mollet constituant (Assemblées constituantes de 1945-46) », in *Guy Mollet, un camarade en République*, MENAGER B., RATTE Ph., THIEBAULT L., VANDENBUSSCHE R., WALLON-LEDUC Ch.-M. (dir.), Presses universitaires du Septentrion, 1987.
- QUINART E., « Une conception renouvelée de la loi ? », in *La Constitution du 27 octobre 1946, Nouveaux regards sur les mythes d'une Constitution mal « aimée »*, E. Cartier et M. Verpeaux (dir.), Éditions Mare et Martin, 2017.
- ROUSSELLIER N., « André Philip et le parlementarisme », in *André Philip, socialiste, patriote, chrétien*, Colloque « Redécouvrir André Philip » tenu à l'Assemblée nationale les 13 et 14 mars 2003, C. CHEVANDIER et G. MORIN (dir.), Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005.
- SOLAL-CELIGNY J., « Étude de la pratique de la question de confiance au cours des deux premières législatures de la IV^{ème} République », *RDP*, 1956.
- SOLAL-CELIGNY J., « La question de confiance sous la IV^e République », *RDP*, 1952.
- VEDEL G., « Les institutions de la Quatrième République », in *La Quatrième République : bilan, trente ans après la promulgation de la Constitution du 27 octobre 1946*, LGDJ, 1978.

D – V^e République

- ACCOYER B., « Discours d'ouverture », *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire, Jus Politicum, Revue de droit politique*, hors-série 2012.
- ACCOYER B., « L'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle », in *Les 50 ans de la Constitution, 1958-2008*, D. Chagnollaude de Sabouret (dir.), Litec, 2008.
- ACCOYER B., « Personne ne comprend plus qui fait quoi », *Le Parisien* du 11 avril 2010. :
- AMELLER M., « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale », *Constitutions et pouvoirs – Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, Lextenso-éditions, 2008.
- AMELLER M., « Retour sur le Conseil », », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, Dalloz, 2008.
- AMELLER M., « Vive le 49 alinéa 3 » in *La révision de 2008, une nouvelle Constitution ?*, J-P. CAMBY, P. FRAISSEIX, J. GICQUEL (dir.), LGDJ, Lextenso-éditions, 2011.
- AVRIL P., « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n° 68, 1994.
- AVRIL P. et GICQUEL J., « Droit d'amendement : la fin des limites inhérentes », *LPA*, 13 juillet 2001, n° 139.
- AVRIL P. et GICQUEL J., « Mémento sur l'article 49.3 », *LPA*, n° 52, 13 mars 2015.
- AVRIL P., « Droit de dissolution », in *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, J.-F. Sirinelli (dir.), Puf, 1995.
- AVRIL P., « La double méprise », *Commentaire*, n° 131, Automne 2010.
- AVRIL P., « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 50, Dalloz, 2016.
- AVRIL P., « Le dévoiement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993.
- AVRIL P., « Le vote bloqué (1959-1970) », *RDP*, 1971.
- AVRIL P., « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP*, 2010.
- AVRIL P., « Un été indien pour la V^e République », *Le Débat*, n° 198, janvier-février 2018.

- AVRIL P., « Une convention *contra legem* : la disparition du “programme” de l’article 49 de la Constitution », *Constitutions et pouvoirs – Mélanges en l’honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, Lextenso-éditions, 2008.
- AVRIL P., « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998
- BACHSCHMIDT P., « Des tentatives concrètes d’amélioration de la qualité du travail législatif au Sénat », *Constitutions*, n° 4.
- BACHSCHMIDT P., « Le Sénat veut davantage légiférer en commission », *Constitution*, n° 4, 2017.
- BACHSCHMIDT P., « Le succès méconnu des lois d’initiative parlementaire », *RFDC*, 2009.
- BALLADUR E., « Préface » in CHAGNOLLAUD DE SABOURET D. et MONTAY B. (dir.), *Les 60 ans de la Constitution*, Dalloz, 2018.
- BARANGER D., « Débat : Faut-il conserver, supprimer ou réécrire l’article 49, al. 3 de la Constitution ? » entre D. ROUSSEAU et D. BARANGER, *Revue de droit d’Assas*, n° 13-14, février 2017.
- BENETTI J. et SUTTER G., « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ? », *Politeia* n° 15, 2009.
- BENETTI J., « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013.
- BENETTI J., « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d’opposition », *Jus Politicum*, Hors-série, Dalloz, 2012.
- REIGNIER D., « Le président de groupe parlementaire, un chief whip à la française », *RFDC*, 2018.
- BERGOUGNOUS G., « Article 45 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRETOT (dir.), Economica, 2008.
- BERGOUGNOUS G., « Le Conseil constitutionnel et le législateur », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, 2013.
- BONNARD M., « Article 43 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRETOT (dir.), Economica, 2008.

- BOUDANT J., « La crise identitaire du Parlement français », *RDP*, 1992.
- BUNIET C., « La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale (Analyse des résolutions du 23 octobre et du 17 décembre 1969) », *Annales de la Faculté de Droit et de Sciences économiques*, Dalloz, 1970.
- BURIN DES ROZIERES E., « Rôle du Conseil d'État dans l'écriture de la Constitution », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), Economica, 1992.
- CAMBY J.-P., « L'évolution des commissions parlementaires sous la V^e République », in *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, P. BLACHER (dir.), LGDJ-Lextenso, 2018.
- CAMBY J.-P., « 1958-2008 : Evolutions ou révolutions du travail parlementaire », *Revue politique et parlementaire*, n° 1085-1086, octobre 2017 – mars 2018.
- CANDAR G., « Comment le parlementarisme s'est nourri du socialisme », *Parlement(s)*, n°6, 2006.
- CARCASSONNE G., « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *RFSP*, n° 34-4-5, 1984.
- CHAGNOLLAUD de SABOURET D., « Réforme des institutions : la philosophie antiparlementaire du projet gouvernemental », in *Les 60 ans de la Constitution, 1958-2018*, Dominique CHAGNOLLAUD de SABOURET et Benoît MONTAY (dir.), Dalloz, 2018.
- CHAMUSSY D., « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, 2013.
- CHANDERNAGOR A., « Garder un caractère parlementaire au nouveau régime », entretien publié par *La revue de l'Office universitaire de Recherche socialiste*, n° 43-44, juin-septembre 2008.
- CHAVY P., « L'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière en France et au Royaume-Uni : une perspective historique et comparative », *RDP*, 2017.
- COLLIARD J.-C., « L'article 49 à 51 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT (dir.), 3^e éd., Economica 2009.

- COMBARNOUS M., « Article 39 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT (dir.), 3^e éd., Economica 2009.
- COMBRADES B.-L., « La procédure législative », *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, P. BLACHER (dir.), LGDJ-Lextenso, 2018.
- COPE J.-F., « Intervention » in GICQUEL J., LEVADE A., MATHIEU B., ROUSSEAU D., *Un Parlement renforcé, bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Dalloz, 2012.
- COPE J.-F., « Vers le régime présidentiel. Pour un Parlement rénové », *Commentaire*, n° 129, printemps 2010.
- DAUGERON B., « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire », *RDP*, 2004.
- DAUGERON B., « L'influence de la notion de "Majorité" dans le fonctionnement de la V^e République (1958-2018) », in *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, P. BLACHER (dir.), LGDJ-Lextenso, 2018.
- DENQUIN J.-M., « Le déclin du référendum sous la V^e République », *RDP*, 1998.
- DORD O., « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, 2009.
- DUVERGER M., « Les institutions de la Cinquième République », *RFSP*, 1959.
- EHRHARD T., « Les commissions parlementaires ont-elles été revalorisées ? L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 par l'administration parlementaire », in *Débats du LIEPP « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? »*, mars 2017.
- FABIUS L. et MONORY R., « Témoignages sur la fonction parlementaire », *RDP*, n° 5/6, 1998.
- FOYER J., « L'application des articles 34 et 37 par l'Assemblée nationale », in *Le domaine de la loi et du règlement*, FAVOREU L. (dir.), 2^e éd, Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1981.
- GARIAZZO O., « Article 40 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, F. LUCHAIRE, G. CONAC, X. PRETOT (dir.), 3^e éd., Economica 2009.

- GHEVONTIAN R., « Le Comité consultatif constitutionnel dans l'écriture de la Constitution », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), Economica, 1992.
- GHEVONTIAN R., « Les nouveaux comportements de la majorité parlementaire », in *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, X. MAGNON, R. GHEVONTIAN, M. STEFANINI (dir.), Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012.
- GICQUEL J.-E., « Équilibres et déséquilibres sous la V^e République », *RFDC*, 2015.
- GICQUEL J., « La reparablementarisation, une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008.
- GICQUEL J., « Le rôle des ministres d'État », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, *L'écriture de la Constitution de 1958*, Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), Economica, 1992.
- GICQUEL J., « Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 ! », *LPA*, 19 décembre 2008, n° 254.
- GODEFROY P.-E., « Le temps parlementaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 116, 2018.
- GUILLAUME M., « Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005.
- HERIN J.-L., « L'ordre du jour réservé, sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, n° 105, 2003.
- HOCHEDÉZ D., « La réforme du travail parlementaire 1958-1988 », in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale, journée d'étude du 15 mars 1991 de l'Association française des constitutionnalistes*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Economica, 1992.
- HUMMEL J., « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et le réformisme constitutionnel – Sur une inclination française dans la compréhension du gouvernement parlementaire », *RFDC*, 2018.
- JAUME L., « De Gaulle dans l'histoire française de la souveraineté », in INSTITUT CHARLES DE GAULLE, *De Gaulle en son siècle*, t. II, *La République*, Plon, La Documentation française, 1992.
- JAN P., « A propos du 49.3. Une réforme dangereuse », in Jean-Pierre CAMBY (dir.), *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011.
- JAN P., « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1995.

- JENSEL-MONGE P., « Les groupes d'opposition et minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution et la "conception moderne" de la séparation des pouvoirs », *RFDC*, 2018.
- LAPORTE J., « La procédure législative » in *L'écriture de la Constitution de 1958, L'écriture de la Constitution de 1958*, Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), Economica, 1992.
- LAUVAUX Ph., « La Constitution de 1958 : généalogie et stratification », Cercle des constitutionnalistes (dir.), *Les 50 ans de la Constitution*, Litec, 2008.
- LAUVAUX Ph., « Sur une décision fondatrice du Conseil constitutionnel », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, Dalloz, 2008.
- LE DIVELLEC A., « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République », *Droits*, n° 44, 2006.
- LE DIVELLEC A., « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la "cage d'acier" du présidentielisme » in *Les 60 ans de la Constitution 1958-2018*, Dominique CHAGNOLLAUD de SABOURET et Benoît MONTAY (dir.), Dalloz, 2018.
- LE DIVELLEC A., « Vers la fin du "parlementarisme négatif à la française ? Une problématique introductive à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009" », *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire, Jus Politicum*, Hors-série, Dalloz, 2012.
- LEVADE A., « La démocratie en mutation ? Brève chronique d'une année électorale française », in *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008.
- LEVADE A., « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *RFDC*, 2010.
- LUCHAIRE F., « La loi constitutionnelle du 4 août 1958, une avancée pour la démocratie ? », *RDP*, 1995.
- MAGNON X., « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle », *RFDC*, n° hors-série, 2008.
- MATHIEU B., « La part de la loi, la part du règlement, de la délimitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative », *Revue Pouvoirs*, n° 114, 2005.

- MAUS D., « De la IV^e à la V^e République : ruptures et continuités » in *Études sur la Constitution de la V^e République*, éditions STH, 1990.
- MAUS D., « Guy Mollet et l'élaboration de la Constitution de 1958 », in *Guy Mollet, un camarade en République*, coll. « Histoire politique », Presse universitaire du Septentrion, 1987.
- MAUS D., « La Constitution jugée par sa pratique », in *La Constitution de la Cinquième République*, O. DUHAMEL, J-L. PARODI (dir.), Presses de la Fondation nationales des sciences politiques, 2^e éd., 1988.
- MAUS D., « Le Parlement et les cohabitations », *Pouvoirs*, n° 91, 1999.
- MAZEAU V., « La défaveur apparente du temps législatif programmé : simple éclipse, ou désuétude achevée », *Constitutions*, n° 2, avril-juin 2017.
- MAZEAUD P., « Vœux au président de la République au nom du Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 18, 2005.
- MELIN-SOUCRAMANIEN F., « Le président de l'Assemblée nationale », in *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, P. BLACHER (dir.), LGDJ-Lextenso, 2018.
- MONTALIVET P. (de), « La ratification des ordonnances (l'article 38 de la Constitution) », in *Une nouvelle Constitution ? (Commentaire article par article du texte de la loi du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République)*, *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008.
- MONTIS A. (de), « Le nouvelle équilibre commissions/hémicycle issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? Débats du LIEPP n° 3*, mars 2017.
- MONTIS A. (de), « Les commissions permanentes dix ans après : évolution et révolution ? », *RFDC*, 2018.
- MOPIN M., « Diriger le Parlement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997.
- PERRIER J., « Michel Debré et les avatars du libéralisme français (1936-1945) », *Vingtième Siècle, revue d'Histoire*, n°116, octobre-décembre 2012.
- PEZANT J.-L., « Les dispositions instituant un système de délimitation des compétences législatives et réglementaires », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), Economica, 1992.

- PEZANT J.-L., « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Montchrestien, 2001.
- PHILIP L., « Le Conseil constitutionnel », *L'écriture de la Constitution de 1958*, Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), Economica, 1992.
- PLOUVIN J.-Y., « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi », *RDP*, 1980.
- QUIRINY B., « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2010.
- ROUVILLOIS F., « Michel Debré et le contrôle de constitutionnalité », *RFDC*, 2001.
- ROUVILLOIS F., « Se choisir un modèle : Michel Debré et le parlementarisme anglais 1958 », *RFHIP*, n° 12, 2001.
- ROZENBERG O., « De la difficulté d'être un Parlement normal », in *La V^e République démystifiée*, O. DUHAMEL, M. FOUCAULT, M. FULLA et M. LAZAR (dir.), Sciences-Po, Les presses, 2019.
- ROUVILLOIS F., « Le constituant face à son œuvre », in *Michel Debré*, sous la direction de S. BERSTEIN, P. MILZA et J.-F. SIRINELLI, Puf, 2005.
- ROZENBERG O., « Un résumé de l'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débats du LIEPP, n°3, mars 2017.
- RUDELLE O., « Le rôle du général de Gaulle et de Michel Debré », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), Economica, 1992.
- SAVIGNAC J.-C., « Les fonction du Président de la République », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (dir.), Economica, 1992.
- SAWICKI F., « L'épreuve du pouvoir est-elle vouée à être fatale au parti socialiste ? Retour sur le quinquennat de François Hollande », *Pouvoirs*, n° 163, 2017.
- SCHENBERG R. et THIERS E., « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », in *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ? Débats du LIEPP*, n° 3, mars 2017.

- SCHOETTL J.-E., « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État », in *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), Dalloz, 2011.
- SERMET L., « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », *RFDC*, 1994.
- SIEGFRIED A., *L'Année politique, 1958*, Puf, 1959.
- THIERS E., « Le Parlement : de justes et d'injustes reproches », in *La V^e République démystifiée*, O. DUHAMEL, M. FOUCAULT, M. FULLA, M. LAZAR (dir.), SciencesPo / Les Presses, 2019.
- URVOAS J.-J., « La lente mais irrépessible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n° 146, 2013.
- URVOAS J.-J., « Quantité, qualité, efficacité des lois, quel bilan ? », *RFDC*, 2018.
- VEDEL G., « Rétrofixions : si de Gaulle avait perdu en 1962... Si Alain Poher avait gagné en 1969... », *La Constitution de la Cinquième République*, O. DUHAMEL, J.-L. PARODI (dir.), Presses de la Fondation nationales des sciences politiques, 2^e éd., 1988.
- VIDAL-NAQUET A., « Vers un rééquilibrage au sein de l'exécutif », in *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ? L'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions*, X. MAGNON, R. GHEVONTIAN, M. STEFANINI (dir.), Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2012.
- VIDAL-NAQUET A., « Les relations entre le gouvernement et le Parlement », *La Constitution de la V^e République, 60 ans d'application (1958-2018)*, P. Blacher (dir.), LGDJ-Lextenso, 2018.
- WAHL N., « Aux origines de la nouvelle Constitution », *RFSP*, 1959.
- WALINE J., « Les groupes parlementaires en France », *RDP*, 1961.
- WIEVIORKA O., « Le parlementarisme mutilé ? », in *Michel Debré Premier ministre 1959-1962*, S. BERSTEIN, P. MILZA, J.-F. SIRINELLI (dir.), Puf, 2005.
- ZACHARIE C., « Article 39 », in *La Constitution de la République française, analyses et commentaires*, François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRETOT (dir.), Economica, 2008.

E – Périodes transversales et régimes étrangers

- BARANGER D. et LE DIVELLEC A., « Régime parlementaire » in CHAGNOLLAUD DE SABOURET D. et TROPER M. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. II, *Distribution des pouvoirs*, 2012.
- HUMMEL J., « La figure weimarienne du chef de l'État, sur la désignation populaire du Président du Reich (1919-1933) », in *La désignation du chef de l'État, regards croisés dans le temps et l'espace*, A-M. LE POURHIET (dir.), Fondation Varenne, 2012.
- LAUVAUX Ph., « La résistance au parlementarisme : lecture constitutionnelle des Mémoires du chancelier prince de Bülow », in *Institutions et libertés, Mélanges en l'honneur du Doyen Jean-Pierre Machelon*, LexisNexis, 2015.
- LE DIVELLEC A., « Le gardien de la Constitution de Carl Schmitt. Éléments sur les paradoxes d'une « théorie » constitutionnelle douteuse », in *La controverse sur le « gardien de la Constitution » et la justice constitutionnelle. Kelsen contre Schmitt*, O. Beaud et P. Pasquino (dir.), Éditions Panthéon-Assas, 2007.
- LE DIVELLEC A., « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », *RFDC*, 1994. *Revue française de science politique*, n° 4, « Le travail parlementaire en France, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et en Suisse », Puf, 1954.
- ROUSSELLIER N., « La culture politique libérale », *Les Cultures politiques en France*, S. BERSTEIN (dir.), Seuil, 1999.
- RIALS S., « Une doctrine constitutionnelle française ? », *Pouvoirs*, n° 50, 1989.

IV – Sources

A – Articles de presse

- BENOIST Ch., « Le libéralisme », *Le Parti national*, 20 janvier 1889.
- BLUM L., « Le 16 mai revu et corrigé », *Le Populaire*, 24 octobre 1934.
- BLUM L., « Le coup d'Etat légalisé », *Le Populaire*, 23 octobre 1934.
- BLUM L., « Monarchisme et bonapartisme », *Le Populaire*, 25 octobre 1934.
- BLUM L., « Plus de République ! », *Le Populaire*, 22 octobre 1934.

BLUM L., « Deux discours », *La Petite République*, 15 janvier 1902.

BLUM L., « Dissolution et RP », *Le Populaire*, 27 février 1934.

BLUM L., « En attendant la fin des privilèges, du chômage et de la spéculation », *Le Populaire*, 31 décembre 1934.

BLUM L., « Et le Sénat ? », *Le Populaire*, 17 janvier 1935.

BLUM L., « Fausse route », *Le Populaire*, 12 janvier 1935.

BLUM L., « La condition primordiale », *Le Populaire*, 27 décembre 1934.

BLUM L., « La dissolution et la Constitution de 1875 », *Le Populaire*, 10 février 1931.

BLUM L., « La réforme du règlement », *Le Populaire*, 17 novembre 1934.

BLUM L., « La réforme parlementaire : la fonction présidentielle », *Le Populaire*, 14 janvier 1935.

BLUM L., « La réforme parlementaire », *Le Populaire*, 11 janvier 1935.

BLUM L., « La stabilité gouvernementale et les partis », *Le Populaire*, 21 novembre 1934.

BLUM L., « Laon... plan... rantanplan... », *Le Populaire*, 28 mars 1933.

BLUM L., « Le point d'honneur », *Le Populaire*, 30 décembre 1934

BLUM L., « Les assurances sociales. Le rythme des réformes importe autant que les réformes elles-mêmes », *Le Populaire*, 13 mars 1928.

BLUM L., « Les commissions parlementaires », *Le Populaire*, 13 janvier 1935.

BLUM L., « Où en est la réforme parlementaire ? », *Le Populaire*, 18 janvier 1935.

BLUM L., « Un programme constitutionnel », *Le Populaire*, 22 novembre 1927.

BLUM L., « Un rouage embarrassant et inutile », *Le Populaire*, 13 décembre 1945.

BLUM L., « Une survivance monarchique », *Le Populaire*, 12 décembre 1945.

BLUM L., intervention à la Chambre des députés, séance du 14 janvier 1927.

BOURGEOIS L., « Vues politiques », *Revue de Paris*, 1^{er} avril 1898.

CAILLAUX J., « Discours du Mans du 9 mars 1929 », *La Volonté*, 11 mars 1929.

CLARIS E., *La Petite République*, 18 novembre 1902.

GERAULT-RICHARD A., « A l'œuvre ! », *La Petite République*, 4 juillet 1902.

GERAULT-RICHARD A., « D'une méthode », *La Petite République*, 30 octobre 1903.

JAURES J., « Bonne méthode », *La Petite République*, 3 juillet 1902.

- JAURES J., « Constitution républicaine », *La Dépêche*, 6 mai 1888.
- JAURES J., « Effort et offensive », *La Petite République*, 13 janvier 1903.
- JAURES J., « En pleine clarté », *La Petite République*, 23 octobre 1903.
- JAURES J., « Journée décisive », *La Petite République*, 3 juin 1903.
- JAURES J., « L'ère des responsabilités », *La Petite République*, 27 novembre 1902.
- JAURES J., « La Chambre du Travail », *La Dépêche*, 13 janvier 1889.
- JAURES J., « La révision », *La Dépêche*, 21 octobre 1888.
- JAURES J., « Le pouvoir exécutif », *La Dépêche*, 1^{er} juillet 1888.
- JAURES J., « Les crises ministérielles », *La Dépêche*, 29 juillet 1888.
- JAURES J., « Les crises ministérielles », *La Dépêche*, 29 juillet 1888.
- JAURES J., « Les partis », *La Dépêche*, 24 décembre 1887.
- JAURES J., « Majorité et gouvernement », *La Petite République*, 3 novembre 1903.
- JAURES J., « Méthode de travail », *La Petite République*, 7 juin 1902.
- JAURES J., « Organisation », *La Petite République*, 24 mai 1902.
- JAURES J., « Réunion plénière », *La Petite République*, 18 mai 1902.
- JAURES J., « Sans délai », *La Petite République*, 14 mai 1902.
- JEUNES-RADICAUX, « Plan de réforme de l'économie et de l'Etat », *L'Œuvre*, 5 mai 1934.
- JOUVENEL H. (de), « Vers une république forte », *Revue des Vivants*, 1934.
- L'Humanité*, spéc. n^{os} du 29 mai 1935, 24 juin 1936, 29 mai 1936, 9 juin 1936.
- L'Œuvre*, 5 mai 1934.
- La Petite République*, spéc. n^{os} du 15 octobre 1902, 15 novembre 1902, 16 octobre 1902, 6 juillet 1902, 7 décembre 1902.
- Le Figaro*, spéc.
- 29 janvier 2010 ;
 - « Après la défaite, la fronde des parlementaires PS », 30 mars 2014 ;
 - « Assemblée : restreindre le droit d'amendement ne se justifie pas », 19 mars 2018, par P. MAZEAUD.
- Le Monde*, spéc.

- « Une démocratie irréprochable », 9 mars 2007, par Nicolas SARKOZY ;
- « Dix-sept députés socialistes jugent la réforme des institutions prometteuse et se disent prêts à la voter », 22 mai 2008 ;
- « Les malentendus rédactionnels », 24 avril 2009 ;
- « L'axe Fillon-Accoyer-Bertrand pour contenir M. Copé », 27-28 septembre 2009 ;
- « L'exécutif veut restreindre le droit d'amendement », 8 mars 2018, par P. MAZEAUD ;
- « Ce que contient le nouveau projet de loi constitutionnelle », 1^{er} juin 2019.

Le Moniteur, spéc. 25 juin 1849 et 20 janvier 1867.

Le Nouvel Observateur, « L'hyper Jean-François », 24 septembre 2009.

Le Parisien, 8 juillet 2009.

LEVADE A., « Avis au Parlement : on accélère ! », *L'Express*, 18 avril 2018.

POINCARÉ R., « Faut-il réviser la Constitution ? », *L'Illustration*, n° 4704, 29 avril 1933.

POINCARÉ R., « Irons-nous à Versailles ? », *L'Illustration*, n° 4704, 29 avril 1933.

POINCARÉ R., « Vues politiques », *Revue de Paris*, 1^{er} avril 1898.

B – Archives

Archives de André Chandernagor, Office universitaires de recherches socialistes (OURS), « carton 62 APO 1 : Projets de révision constitutionnelle, 1956-1958 », spéc. :

- Lettre de Pierre PFLIMLIN à Guy MOLLET, 28 novembre 1956 ;
- Lettre de Robert LECOURT à Guy MOLLET, 4 janvier 1957.

Archives de la Fondation de Gaulle, spéc.

- DEBRE M., « Au service de la nation. Lettre rédigée par un groupe de sénateurs », n° 2, décembre 1957.

Archives de Guy Mollet, Office universitaires de recherches socialistes (OURS), « carton AGM 100 : Révision de la Constitution de 1946. 1955-1958 »

Archives Michel Debré, 1 DE 106, « Cahier de notes 8 », 1 DE 39, spéc.

- « Principes d'une organisation politique août-septembre 1941 » ;

C – Documents parlementaires et institutionnels

Annales de la Chambres des députés, débats parlementaires, spéc.

- Séance du 13 mars 1897 ;
- Séance du 15 juillet 1926 ;
- Séance du 1^{er} juillet 1932 ;
- Séance du 10 janvier 1935 ;
- Séance du 5 décembre 1935 ;
- Séance du 9 juin 1936 ;
- 2^e séance du 23 mars 1937.

Archives parlementaires de 1787 à 1860, « Première série », dir. J. Mavidal et E. Laurent, Paul Dupont, 1875-1889, spéc. t. XIX, XXIII, XXIV, XXIX, XXXVIII, LXXXVII.

ARRIGHI P. et autres, Proposition de loi n° 2075 *portant révision des articles 17, 49, 50, 51 et 90 de la Constitution*, déposée le 6 juin 1956.

BAILLIENCOURT A., Proposition de loi n° 2332 *portant révision des articles 49, 50 et 51 de la Constitution*, déposée le 26 juin 1956.

BARRACHIN E., Proposition de loi n° 2792 *portant révision des articles 49 et 50 de la Constitution pour assurer la stabilité gouvernementale*, déposée le 3 août 1956.

BEL J.-P., Proposition de loi constitutionnelle n° 386 *tendant à réviser la Constitution du 4 octobre 1958 afin de rééquilibrer les institutions en renforçant les pouvoirs du Parlement*, déposée au Sénat le 12 juillet 2007.

CAHUZAC J., Rapport d'information n° 4392 *sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires*, 21 février 2012.

CHATENET H., Proposition de résolution n° 3586 *tendant à la refonte du Règlement de la Chambre des Députés et à la modification de ses méthodes de travail*, 15 juin 1934.

CONSEIL D'ÉTAT, Avis *relatif au projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République*, 17 avril 2008.

- COSTE-FLORET A., Proposition de résolution n° 651 *tendant à décider la révision des articles 9, 12, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52 et 88 de la Constitution*, déposée le 21 février 1956.
- COSTE-FLORET P. et autres, Proposition de résolution n° 3802 *tendant à décider la révision des articles 13 et 45 de la Constitution et à joindre cette révision à celle actuellement en cours des articles 17, 49, 50, 51 et 90 et du Titre VIII*, déposée le 17 janvier 1957.
- COSTE-FLORET P., Rapport n° 4663 fait au nom de la Commission du Suffrage Universel, des Lois Constitutionnelles, du Règlement et des Pétitions, *décidant la révision des articles 17, 49, 50, 51, 60 à 82 inclus (Titre VIII) et 90 de la Constitution et sur les diverses propositions de loi*, annexé au procès-verbal de la séance du 26 mars 1957.
- COSTE-FLORET Paul, Rapport *sur le projet de Constitution du 5 mai 1946*, reprod. in *Pouvoirs*, n° 76, 1996.
- COSTE-FLORET Paul, Rapport *sur le projet de Constitution*, *Journal officiel*, Débats de l'Assemblée nationale, séance du 20 août 1946.
- COTY R., Proposition de résolution n° 2373 *tendant à modifier et à compléter divers articles du Règlement en vue de réformer les méthodes de travail de la Chambre*, Chambre des députés, séance du 17 octobre 1933.
- Debré J.-L., Proposition de résolution n° 2791 *tendant à insérer un article 92-1 dans le Règlement afin de faire respecter le domaine de la loi*, déposée le 17 janvier 2006.
- DEBRE M., Proposition de résolution *visant à réviser la Constitution de 1946*, Conseil de la République, 2 juin 1949.
- Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, La Documentation française, 1987-1998, 4 t.
- FAURE E. et autres, Proposition de résolution n° 3033 *tendant à décider la révision des articles 3, 6, 7, 8, 14, 15, 16, 18, 20, 25, 45, 52, 54, 9a1, 92, 93 de la Constitution et la création d'un article 45 bis*, déposée le 23 octobre 1956.
- FERRAND R., BRAUN-PIVET Y. et FESNEAU M., Rapport n° 1137 au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration

générale de la République *sur le projet de loi constitutionnelle*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 4 juillet 2018.

FERRAND R., Proposition de résolution n° 1882 *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, 29 avril 2019.

FERRAND R., Proposition de résolution n° 1882 *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, enregistrée le 29 avril 2019.

FILLON F., Intervention du Premier à l'Assemblée nationale *sur le projet de révision constitutionnelle*, 20 mai 2008.

GAILLARD F., Proposition de loi n° 580 *portant révision de l'article 51 de la Constitution*, déposée le 17 février 1956.

GRAUX G. Proposition de résolution n° 103, déposée le 23 juin 1898.

HYEST J.-J., Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale *sur le projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République*, n° 387, déposé le 11 juin 2008.

JUANICO R., auditionné le 7 mai 2015, par le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions, présidé par Claude Bartolone et Michel Winock in *Refaire la démocratie*, rapport n° 3100, groupe de travail sur l'avenir des institutions, XIV^e législature.

LAFAY B., Proposition de loi n° 511 *portant révision des articles 17, 51 et 90 et du Titre VIII de la Constitution*, déposée le 16 février 1956.

LAFAY B., Proposition de résolution n° 510 *tendant à décider la révision des articles 3 et 13 de la Constitution*, déposée le 16 février 1956.

LE DIVELLEC A., audition devant le groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions présidé par Claude Bartolone et Michel Winock, le 7 mai 2015, in *Refaire la démocratie*, rapport n° 3100, groupe de travail sur l'avenir des institutions, XIV^{ème} législature.

LE ROUX B., Proposition de résolution n° 908 *pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable*, adoptée le 4 juin 2013 par l'Assemblée nationale

MARCELLIN R. et MOREAU E., Proposition de loi n° 2121 *portant révision de l'article 17 de la Constitution*, déposée le 8 juin 1956.

PAQUET A., Proposition de loi n° 2507 *portant révision des articles 17 et 49 de la Constitution*, déposée le 10 juillet 1956.

Règlement de la Chambre des députés déposé le 22 juin 1898, I., n° 106 ; an, S.O ; t 2, p. 1209.

SARKOZY Nicolas, Discours du président à Épinal *pour le lancement du débat sur la réforme constitutionnelle*, 12 juillet 2007.

SFIO, Proposition de loi n°44, annexée au procès-verbal de la séance du 29 novembre 1945 de la première Assemblée constituante.

WARSMANN J.-L., Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration général de la République *sur le projet de loi (n° 820) de modernisation des institutions de la V^e République*, n° 892.

WARSMANN J.-L., Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration général de la République *sur le projet de loi (n° 820) de modernisation des institutions de la V^e République*, n° 892.

WARSMANN J.-L., Rapport n° 3113 relatif à la *modification du Règlement de l'Assemblée nationale*, enregistré à l'Assemblée nationale le 31 mai 2006.

WASERMAN S., Rapport n° 1955 au nom de la commission des Lois constitutionnelle, de la Législation et de l'Administration générale de la République *sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* (n° 1882).

V – Décisions du Conseil constitutionnel

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 59-2 DC des 17-18 et 24 juin 1959 *Règlement de l'Assemblée nationale*.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 60-6 DC du 15 janvier 1960 *Loi organique portant promotion exceptionnelle des Français musulmans dans la magistrature et modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958*.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 62-20, DC du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République*.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision 78-94 DC du 14 juin 1978, *Résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du Règlement du Sénat*.

- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995 *Loi autorisant le Gouvernement par application de l'article 38 de la Constitution à réformer la protection sociale.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ;*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 99-417 DC du 8 juillet 1999 *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 2001-450 DC du 11 juillet 2001, *Loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, *Loi relative aux libertés et responsabilités locales.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.*
- CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014, *Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, décision n° 2019-785 DC du 5 juillet 2019 *Résolution*
tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....	9
Section 1 – La rationalisation du parlementarisme, un concept dégagé par Boris Mirkine-Guetzévitch.....	13
§ 1 – Les origines du concept de parlementarisme rationalisé dans la pensée de Boris Mirkine-Guetzévitch.....	14
A – Le « parlementarisme rationalisé », une déclinaison de la « rationalisation du pouvoir ».....	14
1 – La « rationalisation du pouvoir ».....	14
2 – La codification de la pratique parlementaire de la III ^e République française.....	16
B – L’inscription du « parlementarisme rationalisé » dans la théorie du parlementarisme.....	18
§ 2 – La contestation de la pertinence du concept de parlementarisme rationalisé par Boris Mirkine-Guetzévitch lui-même.....	21
A – Le parlementarisme rationalisé, instrument mis au service d’une conception erronée du régime parlementaire.....	22
B – L’influence déterminante du système des partis pour la stabilité ministérielle.....	24
§ 3 – La réception du concept de parlementarisme rationalisé par la doctrine française contemporaine.....	27
A – La critique du concept de la rationalisation du parlementarisme.....	27
B – L’intérêt pour les mécanismes rationalisateurs afin d’améliorer la pratique du régime de la III ^e République.....	29
Section 2 – L’idée d’une rationalisation du parlementarisme dans l’histoire du parlementarisme français avant 1875.....	33
§ 1 – Des pratiques renvoyant à l’idée d’une rationalisation des rapports entre les pouvoirs avant 1875.....	34
A – Dans le régime pré-parlementaire de la monarchie de Juillet.....	35
B – Dans les autres régimes confrontés à la question du parlementarisme.....	39
1 – Une disposition formelle tendant à favoriser un contrôle parlementaire : la déclaration solennelle de perte de confiance du décret des 27 avril-25 mai 1791.....	39
2 – L’affirmation progressive de l’interpellation comme moyen privilégié du contrôle parlementaire sous la II ^e République et le Second Empire.....	45
a – Un droit d’interpellation individuel et peu réglementé sous la II ^e République...	46

b – La réapparition et l’assouplissement progressif des modalités du droit d’interpellation à la fin du Second Empire	50
§ 2 – Des écrits doctrinaux renvoyant à l’idée d’une rationalisation des rapports entre les pouvoirs avant 1875.....	56
A – Deux idées différentes d’une réglementation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement et de sa finalité : Prévost-Paradol et le duc Victor de Broglie.....	57
1 – L’idée d’une rationalisation du parlementarisme, instrument de la prépondérance de l’Assemblée élue au suffrage universel selon Prévost-Paradol	57
a – La réglementation des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées	58
b – La question du rôle exercé du chef de l’État dans la représentation du parlementarisme selon Paradol.....	61
2 – L’idée d’une rationalisation du parlementarisme, instrument de l’encadrement de l’Assemblée élue au suffrage universel selon le duc Victor de Broglie	64
B – L’idée d’une régulation des rapports entre le gouvernement et le Parlement exercée « par en haut », voire à plusieurs niveaux	68
1 – Benjamin Constant et l’idée d’une réglementation « par en haut » du parlementarisme	69
a – La défiance à l’égard des mécanismes de rationalisation dans les rapports directs entre le pouvoir exécutif et les assemblées	69
b – La possibilité d’une rationalisation « par en haut » des rapports entre le gouvernement et les assemblées, exercée par un pouvoir neutre ou préservateur	72
i – La théorie du pouvoir neutre ou préservateur.....	72
ii – De la théorie du pouvoir neutre ou préservateur en tant que rationalisation « par en haut » du parlementarisme	77
2 – Madame de Staël et l’idée d’une rationalisation du parlementarisme exercée à plusieurs niveaux.....	83

PARTIE 1 – LES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME DANS LA REPRESENTATION DU REGIME PARLEMENTAIRE EN FRANCE (XIX^E – XX^E SIECLES)

Titre 1 – L’invention de la rationalisation dans le régime parlementaire conçu comme un régime de « fusion des pouvoirs »

Chapitre 1 – Le corpus de la rationalisation du parlementarisme issu du révisionnisme constitutionnel des gauches sous la III^e République

Section 1 – La rationalisation au cœur du révisionnisme « démocratique » et conventionnel ..

§ 1 – Le révisionnisme constitutionnel « démocratique » des années 1880-1890	96
A – Les deux foyers principaux du révisionnisme démocratique	97
1 – Le foyer révisionniste radical	97
a – Le moment 1888	97
b – Les années 1890.....	100
2 – Le foyer révisionniste jaurésien.....	101
B – Un révisionnisme placé sous le paradigme de la souveraineté parlementaire et destiné à mettre en place un véritable gouvernement d’assemblée	102
1 – La théorisation du gouvernement d’assemblée par Goblet.....	102
2 – La nuance jaurésienne relative au rôle du pouvoir exécutif	104
§ 2 – La rationalisation du parlementarisme imaginé par le révisionnisme démocratique..	105
A – Les rapports entre les pouvoirs exécutif et délibérant	105
1 – La rationalisation des rapports entre le gouvernement et le Parlement imaginée par les radicaux	107
a – Une manifestation de confiance au gouvernement valant pour l’ensemble de la législature	107
b – La nécessité d’un vote solennel pour censurer le gouvernement	108
c – La question de la responsabilité ministérielle devant le Sénat	109
2 – L’ingénierie constitutionnelle jaurésienne	110
a – Les causes politiques et institutionnelles de l’instabilité ministérielle selon Jaurès.....	111
b – Les remèdes à l’instabilité ministérielle : investiture du président du Conseil, dédoulement de la responsabilité ministérielle et motion de défiance constructive	113
B – L’organisation du travail législatif	115
1 – La rationalisation du travail de la Chambre des députés	115
a – La rationalisation du travail législatif grâce de l’intervention du Conseil d’État (radicaux)	115
b – La généralisation des commissions permanentes (Jaurès)	117
2 – La rationalisation des rapports entre les deux Chambres	118
a – Une nouvelle répartition des compétences entre les deux Chambres (radicaux)	118
b – Une transformation profonde de la deuxième Chambre (Jaurès)	122
Section 2 – La rationalisation dans le révisionnisme républicain et ministériel néo-radical de l’entre-deux-guerres.....	123
§ 1 – Un révisionnisme républicain néo-radical attaché au maintien de la souveraineté parlementaire	124

A – Les deux foyers du révisionnisme néo-radical.....	124
1 – Les Jouvenel.....	124
2 – Les courants rénovateurs du Parti radical.....	125
B – Les objectifs d’une entreprise révisionniste : rénover le « modèle républicain »	126
1 – Républicaniser les institutions (Henry de Jouvenel)	127
2 – Rénover le parlementarisme (Jeunes-Turcs).....	128
§ 2 – La rationalisation du parlementarisme imaginée par le révisionnisme républicain néo-radical	130
A – La réforme de l’organisation du pouvoir exécutif et de ses rapports avec le pouvoir délibératif	130
1 – Le choix affirmé d’un modèle primo-ministériel	130
2 – La rationalisation des rapports entre les pouvoirs	132
a – Investiture des Chambres et « présomption » de confiance (Henry de Jouvenel)	132
b – « Dédoublage » de la responsabilité ministérielle et dissolution « conditionnée » (Bertrand de Jouvenel)	133
c – Investiture et dissolution conditionnée (Henry de Jouvenel 1934)	135
B – L’organisation du travail législatif	137
1 – Le renforcement des prérogatives gouvernementales dans le travail parlementaire	138
2 – L’adjonction d’une Chambre technique pour améliorer le travail législatif.....	139
Conclusion du Chapitre 1 ^{er} – Similitudes, différences et évolution entre les révisionnismes démocratique et néo-radical.....	143
Chapitre 2 – Le corpus de la rationalisation du parlementarisme issu du réformisme parlementaire et partisan	145
Section 1 – La rationalisation du parlementarisme dans le gouvernement par délégation parlementaire	146
§1 – Le combisme, forme du « gouvernement par délégation parlementaire »	146
A – Le moment 1902	146
1 – Une représentation socialiste du parlementarisme (Jaurès)	147
a – Socialisme et parlementarisme	147
b – Une conception du régime parlementaire comme gouvernement par les partis	150
2 – La transformation de la majorité électorale en majorité ministérielle en 1902 ...	152
a – L’idéal d’un gouvernement de législature.....	152
b – La mise en place d’une Délégation des gauches.....	154
B – Le « gouvernement par délégation parlementaire »	155
1 – La pratique du combisme	156

a – Le combisme, forme du « gouvernement par délégation parlementaire ».....	156
b – Le combisme, mutation du « gouvernement par délégation parlementaire » de la III ^e République	160
2 – Une mutation contestée du parlementarisme classique	162
a – La charge de Charles Benoist contre les « deux ministères »	163
b – Les réserves exprimées par Esmein	165
§ 2 – La rationalisation jaurésienne de 1902.....	166
A – Des pratiques parlementaires à visée rationalisatrice	166
1 – Organiser la majorité pour garantir la stabilité gouvernementale	167
a – L’affirmation d’une majorité parlementaire par le biais de l’élection du président de la Chambre des députés	167
b – La question de la désignation du président du Conseil par la Chambre	168
2 – Un instrument de rationalisation du parlementarisme : la Délégation des gauches	169
a – La direction des travaux parlementaires par la Délégation des gauches	170
b – Une stabilité ministérielle acquise en pratique grâce à l’action de la Délégation des gauches.....	172
B – Une traduction de ces pratiques rationalisatrices dans le règlement de la Chambre	173
1 – La réforme des commissions permanentes du 17 novembre 1902	173
2 – L’aboutissement définitif de la réforme en 1910.....	176
Section 2 – La rationalisation dans le gouvernement parlementaire selon Léon Blum	178
§ 1 – Le parlementarisme de Léon Blum.....	179
A – Léon Blum, un juriste engagé	180
1 – Le technicien du pouvoir – Les Lettres sur la réforme gouvernementale.....	180
2 – Le socialiste, défenseur du régime parlementaire	181
B – La représentation blumienne du gouvernement parlementaire	183
1 – Un gouvernement parlementaire profondément rénové	184
a – Un gouvernement parlementaire avant tout fondé sur des partis organisés ...	184
b – Un parlementarisme majoritaire à direction gouvernementale	185
2 – Les limites de la rénovation parlementaire blumienne	187
a – Le maintien de la souveraineté parlementaire	187
a – Des partis insuffisamment organisés	189
§ 2 – La rationalisation du parlementarisme imaginée par Léon Blum à l’épreuve de l’exercice du pouvoir	190
A – La rationalisation appliquée aux rapports entre les pouvoirs exécutif et délibérant	190
1 – La désignation du pouvoir exécutif.....	190
a – L’investiture esquissée du président du Conseil.....	191

b – La primauté du fait électoral sur la délibération parlementaire en pratique ...	192
2 – La responsabilité ministérielle	193
a – L'exigence d'« un vote de censure formel » pour renverser le gouvernement.	193
b – Un usage novateur de la question de confiance	195
B – La procédure législative.....	196
1 – Le renforcement des prérogatives gouvernementales.....	197
a – L'aspiration à un leading parlementaire exercé par le chef du gouvernement.	197
b – Une mise en œuvre partielle de ce leading du chef du gouvernement en 1936	
.....	200
2 – Les limites de la rénovation de la procédure législative	204
a – La question des commissions.....	204
i – La rénovation envisagée du fonctionnement des commissions	205
ii – Une rénovation limitée en pratique en 1936	207
b – Le bicamérisme.....	208
Conclusion du Chapitre 2 – Similitudes, différences et évolutions entre les réformismes jaurésien	
et blumien	209
Conclusion du Titre 1 – une rationalisation camérale du parlementarisme.....	211
Titre 2 – L'invention de la rationalisation dans le régime parlementaire conçu comme un régime de	
collaboration et d'équilibre des pouvoirs	213
Chapitre 1 – La rationalisation « par en bas » du régime parlementaire conçu comme un régime	
de collaboration et d'équilibre des pouvoirs.....	215
Section 1 – La rationalisation par la voie de la réforme parlementaire	216
§ 1 – Le mouvement pour la réforme parlementaire (1894-98).....	216
A – Le foyer intellectuel de la réforme parlementaire et sa représentation de la crise du	
parlementarisme	218
1 – Le contexte dans lequel émerge un mouvement pour la réforme parlementaire.	218
a – Les méthodes du travail parlementaire	220
b – Le retour de l'instabilité ministérielle	221
c – Une majorité gouvernementale introuvable	223
d – Une nouvelle forme d'opposition	224
2 – La « crise du parlementarisme » traditionnel	225
a – « L'anarchie parlementaire »	225
b – Les causes profondes du dérèglement du régime parlementaire	228
2 – La nécessaire transformation du parlementarisme français	229
a – L'aspiration à un parlementarisme majoritaire	229
b – La réforme parlementaire plutôt qu'une révision constitutionnelle.....	232
B – La rationalisation dans les propositions pour la réforme parlementaire	233

1 – L’organisation du travail législatif	233
a – La question du renforcement partiel des prérogatives du gouvernement	233
i – La question de l’ordre du jour et de la procédure d’urgence	234
ii – La durée des sessions	235
b – La voie privilégiée d’une limitation des droits individuels des parlementaires	236
i – L’initiative législative et le droit d’amendement	236
ii – L’initiative financière	237
iii – L’organisation des grandes commissions	239
iv – La lutte contre l’obstruction et la limitation du temps de parole	240
2 – Des modalités plus ou moins encadrées de la mise en œuvre de la responsabilité gouvernementale	241
a – La transformation réclamée par les publicistes d’un droit individuel d’interpellation en prérogative collective	241
b – La préférence des députés pour la fixation de délais pour la discussion des interpellations	243
§ 2 – Les partisans de la réforme parlementaire dans l’entre-deux-guerres	244
A – Au sein du Parlement	244
1 – L’organisation du travail législatif	246
a – Le recours au Conseil d’État pour améliorer la qualité des textes	246
b – Des commissions permanentes dotées de compétences accrues pour alléger le déroulement des séances publiques	247
c – L’organisation des débats en séance publique	249
2 – L’absence de véritables propositions pour encadrer la mise en jeu de la responsabilité ministérielle	251
B – En dehors du Parlement –Le Redressement français ou la rationalisation industrielle appliquée aux méthodes parlementaires	252
1 – Le projet politique du Redressement français	253
2 – La rationalisation des méthodes parlementaires préconisée par le Redressement français	254
Section 2 – La rationalisation par la voie de la révision constitutionnelle – le « moment » 1934	257
§ 1 – Le révisionnisme d’André Tardieu	258
A – L’échec de « l’expérience Tardieu » de rénovation de la démocratie parlementaire par l’organisation de la majorité électorale	258
B – L’aspiration à une réforme constitutionnelle fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs	261
§ 2 – La rationalisation du parlementarisme dans le « moment » 1934	263

A – Les dispositions envisagées par la commission Marchandreau relevant d’une révision constitutionnelle	264
1 – La restauration du droit de dissolution.....	264
2 – Les prérogatives financières des parlementaires	265
B – Les dispositions envisagées par la commission Marchandreau relevant d’une modification législative ou réglementaire	266
1 – La question des commissions permanentes	266
2 – La question de l’établissement de prérogatives en faveur du gouvernement dans les débats parlementaires	269
Conclusion du Chapitre 1 – D’irréductibles différences entre réformisme parlementaire et révisionnisme constitutionnel au sein du constitutionnalisme libéral	273
Chapitre 2 – La rationalisation exercée à un double niveau du régime parlementaire conçu comme un régime de collaboration et d’équilibre des pouvoirs.....	275
Section 1 – La rationalisation à un double niveau du parlementarisme dans le constitutionnalisme libéral : entre modèle dualiste et modèle moniste	279
§1 – Le « parlementarisme constitutionnel » de Charles Benoist.....	279
A – La représentation du parlementarisme de Charles Benoist	282
1 – La « crise du parlementarisme » et ses remèdes.....	282
a – Une crise des mœurs politiques et parlementaires plutôt qu’une crise des institutions.....	283
b – Une critique étendue à la « conception générale » et au « fonctionnement » du régime parlementaire transformé en « gouvernement parlementaire ».....	284
c – Une cause plus profonde de la « crise du parlementarisme » : « le désaccord entre l’ordre social et l’ordre politique »	285
2 – Refonder le régime parlementaire : la priorité donnée à la refonte institutionnelle	287
a – La nécessité de rétablir « la séparation des pouvoirs »	287
b – La bonne méthode pour la refonte institutionnelle	290
B – La rationalisation du parlementarisme selon Charles Benoist	291
1 – La rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et les assemblées.....	292
a – Le choix de limiter le Parlement dans sa fonction législative	292
b – Un aménagement original de la responsabilité ministérielle	294
2 – Une rationalisation du parlementarisme exercée à un double niveau	295
a – « Limiter le parlementarisme » par le droit – Le rôle attribué à la Cour Suprême par Charles Benoist.....	295
b – La question d’une rationalisation du parlementarisme exercée par le chef de l’État.....	299
§ 2 – Le Comité Bardoux pour la réforme de l’État.....	302

A – La rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement, préconisée par le Comité Bardoux	304
1 – Les propositions initiales de Jacques Bardoux inspirées du parlementarisme britannique.....	304
2 – Les mécanismes de rationalisation « par en bas » retenus par le Comité Bardoux	306
B – Les instruments d’une rationalisation « par en haut » du parlementarisme, posés par le Comité Bardoux.....	309
1 – La « clef de voûte » de la « double présidence ».....	310
2 – Une Cour Suprême ayant pour mission de « limiter [l’]absolutisme parlementaire »	312
Section 2 – La rationalisation à un double niveau du parlementarisme : entre modèle dualiste classique et modèle du dualisme renouvelé dans la doctrine constitutionnelle gaulliste : Le parlementarisme gouvernemental de Michel Debré	313
§ 1 – Le choix du vrai parlementarisme	315
A – Le parlementarisme, un régime qui permet le « gouvernement de la liberté ».....	315
B – La critique du Gouvernement d’Assemblée par Michel Debré.....	318
1 – La critique du gouvernement d’assemblée de la III ^e République	318
2 – La critique du gouvernement d’assemblée rationalisé de la IV ^e République	321
§ 2 – La rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et le Parlement par Michel Debré	324
A – La rationalisation « par en bas » du parlementarisme selon Michel Debré.....	324
1 – L’organisation du travail parlementaire.....	325
a – L’accent mis sur le renforcement des prérogatives gouvernementales dans la procédure législative	325
b – Garantir un « domaine réservé » au Parlement	328
2 – Des modalités encadrées de la mise en cause de la responsabilité ministérielle - Une confiance au gouvernement renouvelée à intervalles réguliers.....	330
B – La rationalisation du parlementarisme, exercée à un double niveau, selon Michel Debré	332
1 – La rationalisation « par en haut » exercée par le « monarque républicain ».....	333
a – Le « monarque républicain » incarnation revisitée du « pouvoir neutre ».....	333
b – Les instruments de la rationalisation exercée par le « monarque républicain »	335
2 – La rationalisation à un double-niveau, exercée par le chef de l’État considéré comme un chef politique.....	339
3 – La rationalisation « par en haut » exercée par une cour constitutionnelle	341

Conclusion du Chapitre 2 – Similitudes, différences et évolutions entre constitutionnalisme libéral et doctrine constitutionnelle gaulliste 343

Conclusion du Titre 2 – Des rationalisations gouvernementale et camérale du parlementarisme 349

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE – DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME FRANÇAIS 351

PARTIE 2 – LA MISE EN ŒUVRE DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME EN FRANCE (XX^E – XXI^E SIECLES) 361

Titre 1 – La mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme sous le paradigme de la souveraineté parlementaire 363

Chapitre 1 – Les rationalisations du parlementarisme mises en œuvre sous la III^e République... 365

Section 1 – La tentative avortée de mise en œuvre d’une rationalisation gouvernementale du parlementarisme à travers la *réforme parlementaire* en 1898..... 366

§ 1 – Les prémisses d’un rééquilibrage des rapports entre le gouvernement et le Parlement 366

A – La modification du Règlement de la Chambre des députés du 13 mars 1897 – La résolution Marty..... 368

B – La réforme parlementaire, un des enjeux des élections législatives de 1898..... 370

§ 2 – La proposition de résolution de Georges Graux axée sur la mise en œuvre très tempérée d’une rationalisation gouvernementale du parlementarisme 372

A – L’accent mis par la proposition Graux sur une meilleure auto-organisation des délibérations de la Chambre des députés 372

B – De quelques prérogatives et avantages donnés au gouvernement 375

1 – Un monopole gouvernemental sur l’initiative des dépenses..... 375

2 – Un encadrement limité du droit d’interpellation 376

Section 2 – Les rationalisations du parlementarisme mises en œuvre à travers les réformes du Règlement de la Chambre des députés entre les deux guerres 378

§ 1 – La rationalisation camérale délibérative du parlementarisme au cœur des réformes de la fin de la III^e République..... 379

A – Le renforcement du rôle des commissions permanentes..... 380

B – L’institutionnalisation des groupes parlementaires..... 383

C – La rationalisation du déroulement de la séance publique..... 385

1 – La réforme Barthélemy du 15 juillet 1926..... 385

2 – La réforme Bouisson du 22 janvier 1935..... 391

§ 2 – L’émergence d’une rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme 395

A – Des prérogatives favorables au gouvernement dans le travail législatif	396
1 – La prise en compte de l’avis du Gouvernement dans la fixation de l’ordre du jour	396
2 – La possibilité pour le gouvernement de demander de faire accélérer l’examen des textes de loi.....	398
a – Des moyens donnés au Gouvernement en 1917 pour accélérer l’examen des textes.....	398
b – Des moyens donnés au Gouvernement en 1926 pour accélérer l’examen des textes.....	400
3 – La possibilité donnée au Gouvernement de demander l’examen par priorité de son projet de loi.....	402
4 – La possibilité donnée au Gouvernement de s’opposer à la discussion de certains amendements en séance publique.....	404
B – Des mécanismes visant à protéger le gouvernement dans les procédures visant à mettre en cause sa responsabilité.....	405
1 – Les modalités de la fixation de la date et de l’organisation des débats d’interpellation.....	406
2 – Une tentative infructueuse de rationalisation de la mise en œuvre de la responsabilité ministérielle	408
Conclusion du Chapitre 1 – La contribution de la rationalisation du parlementarisme à la mutation du gouvernement parlementaire à la fin de la III ^e République	411
Chapitre 2 – Les rationalisations du parlementarisme dans les institutions de la IV ^e République	415
Section 1 – Les rationalisations du parlementarisme dans le débat constitutionnel de 1945-46	415
§ 1 – Les rationalisations du parlementarisme préconisées dans les projets constitutionnels de la SFIO et du MRP en 1945	416
A – La rationalisation camérale majoritaire préconisée par la SFIO	416
1 – L’investiture du président du Conseil par l’Assemblée, expression du pacte majoritaire	419
2 – Les modalités de la rupture du pacte majoritaire	421
3 – Les conséquences de la rupture du pacte majoritaire – la dissolution automatique	423
B – La rationalisation du parlementarisme exercée à un double niveau, prônée initialement par le MRP.....	424
1 – Les sources de la doctrine constitutionnelle du MRP.....	424
2 – Le projet de François de Menthon.....	427

a – La rationalisation gouvernementale du parlementarisme – Les rapports entre le gouvernement et le Parlement.....	428
b – La rationalisation arbitrale du parlementarisme – Le chef de l’État et le Conseil politique	430
§ 2 – Le choix de la rationalisation camérale du parlementarisme dans la Constitution du 27 octobre 1946.....	432
A – La rationalisation des rapports directs entre le gouvernement et l’Assemblée nationale.....	432
1 – Des projets constitutionnels d’avril et septembre 1946 largement empreints de rationalisation camérale majoritaire.....	433
a – La désignation du président du Conseil et du gouvernement	433
b – La motion de censure.....	435
c – La dissolution « conditionnée » de l’Assemblée nationale.....	438
2 – Le contrepoint de la rationalisation camérale ministérielle du parlementarisme.	441
a – Le maintien et la rationalisation de la question de confiance	441
b – Les irrecevabilités financières.....	444
B – Une rationalisation arbitrale du parlementarisme dans le texte constitutionnel	447
1 – Les éléments de la rationalisation arbitrale du parlementarisme écartés par les Assemblées Constituantes	448
a – Les éléments du projet de François de Menthon non défendus : la révocation du Président du Conseil par le chef de l’État et le référendum d’arbitrage.....	448
b – Les éléments du projet de François de Menthon rejetés par les Assemblées Constituantes : l’élargissement du collège électoral du Président de la République et le droit de dissolution exercé par le chef de l’État	449
2 – Les éléments de la rationalisation arbitrale du parlementarisme partiellement repris dans la Constitution du 27 octobre 1946.....	451
a – Les éléments du projet de François de Menthon repris dans le texte constitutionnel : la mise en place d’un Comité constitutionnel et la promulgation des lois par le président de la République.....	451
b – Une ambiguïté : La question de la désignation du président du Conseil par le chef de l’État.....	454
Section 2 – Les rationalisations du parlementarisme mises en œuvre sous la IV ^e République	456
§ 1 – La mise en œuvre contrariée de la rationalisation camérale du parlementarisme sous la IV ^e République	457
A – L’échec en pratique de la rationalisation camérale majoritaire	457
1 – L’échec du mécanisme de l’investiture personnelle du président du Conseil à permettre l’émergence d’une majorité gouvernementale solide.....	460
a – Les limites de la mise en œuvre de l’article 45 de la Constitution.....	460

i – L’exigence d’une majorité absolue, un obstacle souvent rédhibitoire	460
ii – La règle de l’investiture personnelle du président du Conseil et la pratique de la double-investiture	462
b – Les effets positifs de l’investiture personnelle du président du Conseil	465
c – Les effets limités de la révision constitutionnelle du 30 novembre 1954	465
2 – L’inefficacité des mécanismes institués pour rationaliser la mise en jeu de la responsabilité ministérielle	469
a – L’échec du dispositif de la motion de censure.....	469
b – Les limites et le dévoiement du dispositif de la question de confiance	470
i – Les limites du dispositif de la question de confiance constitutionnelle	470
ii – L’aménagement de la question de confiance : la pseudo question de confiance	473
3 – La difficulté de recourir à la dissolution en cas de rupture répétée du pacte majoritaire	475
a – Le cadre constitutionnel trop contraignant de la mise en œuvre de la dissolution	475
b – La dissolution du 2 décembre 1955, une dissolution intervenue en marge de l’esprit du dispositif voulu par les constituants	478
B – L’affirmation de la rationalisation camérale ministérielle.....	479
1 – La question de confiance, un mécanisme relativement efficace grâce aux dispositions du texte constitutionnel et aux aménagements de la pratique	480
a – Les avantages du dispositif constitutionnel de la question de confiance	480
i – Une prérogative exclusive du Président du Conseil.....	481
ii – L’autorisation préalable du Conseil des Ministres.....	481
iii – Un délai d’un jour franc, favorable au gouvernement	482
iv – Le vote par scrutin public combiné à l’obligation réglementaire d’un vote personnel.....	484
b – Les inflexions en pratique de l’usage de la question de confiance favorables au gouvernement	486
i – Les avantages du recours à la pseudo question de confiance	486
ii – La question de confiance en « rafale »	488
iii – L’usage de la question de confiance comme instrument du leading gouvernemental sur les travaux parlementaires	489
2 – L’accroissement des prérogatives financières du gouvernement	491
3 – Les délégations législatives	495
a – La définition d’un domaine réglementaire « par nature »	497

b – Les délégations législatives exceptionnelles et temporaires : pouvoirs spéciaux et lois-cadre	500
C – La rationalisation camérale délibérative du parlementarisme sous la IV ^e République	503
1 – La consécration du rôle des groupes parlementaires	503
2 – Le renforcement de la rationalisation des débats en séance publique	508
3 – Des prérogatives gouvernementales toujours limitées dans les travaux parlementaires	509
a – Sur la fixation de l’ordre du jour	510
b – Sur la discussion en urgence des textes de loi	513
c – Sur la discussion des textes en séance publique	513
§ 2 – Une pratique présidentielle de rationalisation arbitrale du parlementarisme	514
A – Les dispositions constitutionnelles ayant joué à plein en faveur d’une rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme	518
1 – La désignation et la démission du président du Conseil	518
a – Les modalités de la désignation du président du Conseil pressenti	518
b – Le « droit d’accepter ou de refuser la démission du gouvernement »	522
2 – La présidence du conseil des Ministres	526
B – Les dispositions ayant partiellement ou peu joué en faveur d’une rationalisation arbitrale du parlementarisme	528
1 – L’exercice ponctuel et conditionné au contreseing ministériel d’une rationalisation des rapports entre les deux assemblées	529
a – La saisine du Comité constitutionnel	529
b – Le droit de demander une nouvelle délibération avant la promulgation de la loi	533
2 – Le droit de dissolution, un pouvoir d’arbitrage du chef de l’État abandonné en pratique au gouvernement	536
Conclusion du Chapitre 2 – Le bilan contrasté des rationalisations du parlementarisme sous la IV ^e République	539
1 – Les insuffisances de la rationalisation camérale du parlementarisme	539
2 – L’inadaptation de la rationalisation camérale du parlementarisme à la tendance contemporaine de la montée en puissance des pouvoirs exécutifs	542
3 – La rationalisation arbitrale en pratique : un dualisme paradoxal ?	544
Conclusion du Titre 1 – Les limites de la rationalisation camérale du parlementarisme	547
Titre 2 – La mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme sous le paradigme du parlementarisme constitutionnel	549
Chapitre 1 – Les rationalisations du parlementarisme dans les institutions de la V ^e République	551

Section 1 – L’élaboration des parlementarismes rationalisés de 1958.....	552
§ 1 – L’héritage du révisionnisme de la fin de la IV ^e République : l’accent mis sur la rationalisation ministérielle du parlementarisme	553
A – Le révisionnisme parlementaire de la fin de la IV ^e République.....	554
1 – Le champ des propositions de révision des parlementaires	554
a – Les dispositions des propositions de révision des parlementaires visant à renforcer la rationalisation majoritaire du parlementarisme	555
b – Les dispositions des propositions de révision des parlementaires visant à renforcer la rationalisation ministérielle du parlementarisme	557
2 – Les limites du révisionnisme parlementaire : le rapport Coste-Floret du 26 mars 1957	561
B – Le révisionnisme ministériel de la fin de la IV ^e République	564
1 – Le révisionnisme ministériel inabouti du gouvernement Guy Mollet	564
a – La note Solal-Céligny/Chandernagor.....	566
b – Le renoncement du gouvernement de Guy Mollet à conduire la révision constitutionnelle	570
2 – Le révisionnisme ministériel contrarié des gouvernements Gaillard et Pflimlin ...	572
a – Le champ du révisionnisme Gaillard-Pflimlin	575
i – L’accent mis sur la rationalisation ministérielle du parlementarisme.....	575
ii – Les autres rationalisations du parlementarisme conçues en soutien au gouvernement.....	578
b – Les limites du révisionnisme ministériel – la discussion du projet de révision Gaillard à l’Assemblée nationale en février-mars 1958	580
i – Les dispositions du projet Gaillard conservées au moins dans leur esprit par le texte adopté par l’Assemblée nationale le 21 mars 1958.....	582
ii – Les dispositions du projet Gaillard profondément modifiées dans le texte adopté par l’Assemblée nationale le 21 mars 1958	587
§ 2 – L’écriture des rationalisations du parlementarisme dans le texte constitutionnel de 1958	590
A – La consécration de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme	593
1 – Le Titre V de la Constitution du 4 octobre 1958, véritable charte de la rationalisation ministérielle.....	593
a – Des prérogatives gouvernementales importantes dans la procédure législative	593
b – Des dispositions constitutionnelles protectrices pour le gouvernement dans la mise en jeu de la responsabilité ministérielle.....	600

2 – Des prérogatives gouvernementales importantes de rationalisation du parlementarisme sans « légitimation initiale [...] du pouvoir exécutif » par l'Assemblée nationale.....	603
a – Le rejet des propositions de Michel Debré liant approbation parlementaire initiale du programme gouvernemental et mise en œuvre des instruments de la rationalisation ministérielle	604
i – Le dispositif proposé d'une déclaration annuelle du gouvernement devant le Parlement	605
ii – Le système de « l'alternat ».....	608
b – Les ambiguïtés du dispositif retenu	610
B – Le renforcement de la rationalisation arbitrale de parlementarisme	613
1 – La rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme en 1958	613
a – La mise à l'écart de la conception du Président de la République considéré comme le chef politique du pouvoir exécutif	614
b – Les équivoques entourant la notion d'« arbitrage » : entre rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme et « arbitrage politique » exercé par le chef de l'État.....	618
c – La rationalisation présidentielle de 1958, expression du dualisme classique ...	626
2 – La rationalisation arbitrale juridictionnelle du parlementarisme	629
Section 2 – La mise en œuvre des rationalisations du parlementarisme de 1958.....	633
§ 1 – La mise en œuvre des rationalisations gouvernementales du parlementarisme	634
A – L'efficacité de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme	634
1 – L'efficacité de la rationalisation gouvernementale pour garantir la direction ministérielle sur les travaux législatifs	636
a – La mise en œuvre d'une rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme dans la procédure législative	637
b – La mise en œuvre d'une rationalisation gouvernementale majoritaire du parlementarisme dans la procédure législative	640
2 – L'efficacité de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme pour assurer la stabilité ministérielle.....	644
B – Les rationalisations gouvernementales du parlementarisme en débat	645
1 – La rationalisation gouvernementale du parlementarisme, élément de déséquilibre dans les rapports entre le gouvernement et le Parlement	645
a – La rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme, instrument du « parlementarisme négatif ».....	646
i – La pratique de confiance présumée relative à l'article 49, alinéa 1 ^{er}	646
ii – La possibilité de gouverner sans majorité grâce à la rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme	649

b – La rationalisation gouvernementale du parlementarisme et les rapports entre gouvernement, majorité et opposition	650
i – La rationalisation gouvernementale du parlementarisme et la majorité « instrumentalisée »	651
ii – La rationalisation gouvernementale ministérielle du parlementarisme utilisée contre l’opposition, un usage dévoyé de l’article 49, alinéa 3.....	655
2 – Les remèdes envisagés et apportés aux excès de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme	658
a – Le recours à une rationalisation gouvernementale délibérative du parlementarisme pour tenter de corriger les excès de la rationalisation gouvernementale ministérielle	658
i – La revalorisation du travail préparatoire en commission.....	659
ii – Une meilleure organisation des débats législatifs en séance plénière	662
b – La voie hypothétique de la révision constitutionnelle	666
i – Le rapport du Comité Vedel, un plaidoyer pour une atténuation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme	667
ii – La révision constitutionnelle limitée du 4 août 1995.....	670
§ 2 – La mise en œuvre des rationalisations arbitrales du parlementarisme.....	673
A – La mise en œuvre avortée de la rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme.....	673
1 – La mise à l’écart de la rationalisation arbitrale présidentielle en période de « présidentielisme majoritaire »	674
2 – L’hypothétique retour à la rationalisation arbitrale présidentielle du parlementarisme en période de cohabitation.....	678
a – Au cours des trois cohabitations pratiquées	679
b – L’hypothèse d’une « cohabitation du deuxième type »	684
B – La mise en œuvre de la rationalisation arbitrale juridictionnelle du parlementarisme	686
1 – Préserver les instruments des rationalisations ministérielle et majoritaire du parlementarisme du Titre V de la Constitution	687
2 – Protéger le législateur	691
Conclusion du Chapitre 1 – Efficacité et limites des rationalisations du parlementarisme de la V ^e République.....	695
Chapitre 2 – La refondation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme.....	699
Section 1 – L’écriture de la refondation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme en 2008-2009	702

§ 1 – La réécriture du Titre V de la Constitution, enjeu majeur de la révision constitutionnelle.....	705
A – La discussion parlementaire sur les dispositions proposées par le projet de révision	707
1 – La réforme de la procédure législative	708
2 – La rationalisation ministérielle appliquée au contrôle parlementaire sanctionné par un vote.....	714
B – L’apport direct et les interrogations des assemblées dans l’écriture de la révision ..	716
1 – La volonté des assemblées d’améliorer la qualité de la loi	717
2 – Les réticences de l’Assemblée nationale sur le rétablissement des résolutions parlementaires	719
§ 2 – Les nouveaux équilibres entre rationalisations ministérielle, majoritaire et délibérative	722
A – Un renforcement indéniable des rationalisations majoritaire et délibérative du parlementarisme	725
1 – Les nouvelles prérogatives de la majorité parlementaire	726
a – Un parlementarisme dérationnalisé majoritaire (la dérationnisation de certains dispositifs)	726
b – L’extension significative du champ de la rationalisation majoritaire du parlementarisme	727
2 – La rationalisation délibérative du parlementarisme	730
a – Les pouvoirs propres des présidents des assemblées	730
b – L’exercice de ses prérogatives par la conférence des présidents	733
B – Un assouplissement très « tempéré » de la rationalisation ministérielle du parlementarisme	735
i – Le maintien de la direction gouvernementale des travaux législatifs	737
ii – La rationalisation ministérielle appliquée aux résolutions parlementaires ..	741
Section 2 – La mise en œuvre de la refondation de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme.....	744
§ 1 – La tentative d’émancipation de la majorité parlementaire – le moment Copé de la mise en œuvre de la révision du 23 juillet 2008.....	745
A – L’émancipation revendiquée de la majorité parlementaire	746
1 – Une évolution en profondeur du régime, vers une « V ^e Bis »	746
2 – Les instruments issus de la révision de 2008 mis au service de l’émancipation de la majorité parlementaire	749
B – Les manifestations et les limites de l’émancipation de la majorité parlementaire ...	752
1 – Les manifestations de l’émancipation de la majorité parlementaire : Ordre du jour séparé et initiative législative contra-gouvernementale	752

2 – Les limites de l’émancipation de la majorité parlementaire.....	759
§ 2 – Mise en œuvre apaisée et limites de la refondation de la rationalisation du parlementarisme.....	767
A – Un apport sur le plan institutionnel de la mise en œuvre de la révision de 2008 : Des rapports rééquilibrés entre le gouvernement et sa majorité	767
1 – Ordre du jour concerté, initiative parlementaire supplé-gouvernementale et revalorisation des commissions permanentes	769
2 – Des instruments de la rationalisation ministérielle du parlementarisme restés pleinement effectifs.....	776
B – « Légiférer moins mais mieux », un insuccès de la mise en œuvre de la révision de 2008.....	784
1 – Des réformes initiales aux effets limités sous la XIII ^e et la XIV ^e législature	784
2 – De nouvelles réformes s’appuyant sur les rationalisations du parlementarisme sous la XV ^e législature.....	789
Conclusion du Chapitre 2 – Une refondation très maîtrisée de la rationalisation gouvernementale du parlementarisme	799
 Conclusion du Titre 2 – Les rationalisations, « formule juridique » du régime parlementaire de la V^e République.....	801
 CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE – CONTINUITES ET RUPTURES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RATIONALISATIONS DU PARLEMENTARISME SOUS DES PARADIGMES DIFFERENTS	803
 CONCLUSION GENERALE	811
§ 1 – La rationalisation, un concept inhérent au parlementarisme français.....	811
§ 2 – Des rationalisations du parlementarisme aux effets contrastés.....	814
§ 3 – Destins des rationalisations du parlementarisme	816
 BIBLIOGRAPHIE.....	821
I – Ouvrages généraux, traités, manuels et dictionnaires	821
II – Ouvrages spécialisés	822
A – Avant 1875.....	822
B – III ^e République.....	823
C – IV ^e République.....	828
D – V ^e République	829

E – Ouvrages transversaux ou comparatistes.....	832
III – Articles de périodiques, de mélanges et d’ouvrages collectifs	834
A – Avant 1875.....	834
B – III ^e République.....	835
C – IV ^e République.....	839
D – V ^e République	842
E – Périodes transversales et régimes étrangers.....	851
IV – Sources	851
A – Articles de presse	851
B – Archives.....	854
C – Documents parlementaires et institutionnels	855
V – Décisions du Conseil constitutionnel	858

INDEX NOMINUM.....	881
---------------------------	------------

INDEX RERUM	891
--------------------------	------------

Index nominum

A

- Accoyer B., 710, 712, 714, 720, 745, 754, 763, 764, 773
- Albertini P., 478, 621
- Alibert R., 254, 257, 303
- Allègre C., 721
- Ameller M., 655, 663, 693, 694, 714, 729, 734
- Anceau E., 52, 55, 294
- Ardant P., 10, 11
- Aron R., 626
- Arrighi P., 556, 558, 560, 581, 602
- Aubry M., 776, 818
- Auriol V., 209, 392, 417, 418, 419, 421, 422, 423, 436, 437, 442, 446, 463, 465, 477, 488, 506, 515, 516, 517, 519, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 544, 546, 552, 590, 617, 629, 805
- Auroux J., 745
- Avril P., 9, 10, 145, 166, 447, 475, 490, 493, 538, 594, 637, 638, 639, 643, 647, 649, 650, 651, 652, 653, 656, 678, 684, 689, 691, 692, 693, 703, 734, 736, 739, 743, 758, 776, 792, 817, 820
- Ayrault J.-M., 648, 768
- Balladur E., 648, 656, 682, 701, 702, 703, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 714, 715, 716, 717, 718, 720, 722, 723, 724, 726, 735, 736, 740, 744, 764, 767, 768, 769, 774, 816, 819
- Barangé C., 459
- Baranger D., 10, 90, 91, 781
- Bardoux J., 92, 257, 275, 278, 279, 280, 298, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 324, 327, 332, 341, 343, 352, 357, 359, 515, 597, 598, 619, 621, 623, 624, 630, 696, 813
- Barnave A., 40, 41, 42, 44
- Barrachin E., 507, 556, 562, 563, 580, 581, 583, 592
- Barre R., 640, 648
- Barrès M., 699
- Barrot O., 745, 756
- Barthélémy J., 11, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 69, 91, 249, 357, 387
- Barthou L., 367
- Bartolone C., 768, 788, 817
- Baruch M.-O., 249, 379
- Bastid P., 453, 455
- Baudrillart H., 280
- Baumel L., 776
- Beaud O., 259, 278, 515
- Bel J.-P., 707
- Belin R., 590, 591, 623
- Bellescize D. (de), 428
- Belorgey G., 634
- Benetti J., 727, 746, 760, 766, 768
- Benoist C., 92, 162, 163, 164, 165, 203, 267, 270, 275, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295,

B

- B. Lafay, 555, 557, 558
- Baal G., 97
- Bachschmidt P., 672, 791
- Baecque F. (de), 521, 528, 535, 538
- Bagehot W., 20, 61, 62, 90, 91, 93, 188, 231, 262
- Baillencourt A. (de), 560, 602
- Balfour A., 229

296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 304, 309,
310, 312, 320, 332, 341, 343, 351, 352, 356,
359, 361, 549, 553, 596, 624, 696, 813

Béranger H., 136

Bérégovoy P., 640, 645, 648, 649, 711, 819

Bergougnous G., 639, 693, 694

Berlia G., 467, 473, 519, 521, 545

Berstein G., 136

Berstein S., 126, 128, 136, 140, 180, 221, 411, 634,
699, 812

Berthelot A., 444, 446

Bertrand X., 763

Bidault G., 461, 462, 464, 465, 470, 472, 476, 477,
487, 494, 516, 523, 537

Bidegaray C., 612

Bigaut C., 554

Birnbaum P., 634

Blacher P., 635, 785, 787

Blondeau A., 303

Blum L., 91, 123, 145, 150, 177, 178, 179, 180,
181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189,
190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199,
200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208,
209, 211, 224, 247, 263, 270, 324, 327, 345,
353, 355, 386, 392, 397, 411, 412, 415, 417,
418, 419, 420, 421, 423, 442, 455, 461, 462,
465, 477, 501, 541, 566, 594, 597, 598, 711,
731, 811, 812

Bonnard M., 641

Bonnefous E., 196, 203, 270, 386

Bouchet J., 154, 169

Boudant J., 634, 638, 649, 658, 670

Boudenoot, 219, 238, 356, 371, 373, 375, 444

Bougrab J., 12, 415, 438

Bouisson F., 183, 365, 379, 381, 382, 386, 391,
392, 394, 403, 405, 406, 408, 409, 410, 732

Boulangier G., 99

Bourdet C., 436, 442, 450, 463

Bourgeois L., 101, 110, 168, 169, 222, 367, 812

Bourgès-Maunoury M., 461, 468, 470, 526

Bouvier L-A., 116, 326, 592, 596

Braun-Pivet Y., 794

Brémontier N., 44, 45

Breton A., 381, 382, 392, 404

Breton J-L., 383

Briand A., 35, 50, 51, 154, 172, 175, 385, 399, 522

Brisson H., 167, 169, 223, 371, 372, 732

Broglie A. (de), 224

Broglie J. (de), 653

Broglie V. (de), 39, 56, 57, 64, 65, 66, 68, 80, 81,
82, 349, 813

Brottes F., 779

Brun G., 253

Brusewitz A., 646

Bruyneel R., 563

Buniet C., 390, 393, 396, 399, 403, 406, 407, 512,
658, 659, 660

Burdeau G., 11, 18, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 146,
155, 156, 157, 158, 160, 161, 162, 459

C

Cahuzac J., 762

Caillaux J., 125, 126, 128, 138, 140, 386

Callon J-E., 417, 418

Camby J-P., 1, 641, 729, 787, 819

Campinchi C., 202

Capitant R., 12, 19, 90, 91, 106, 259, 260, 337,
344, 379

Carcassonne G., 655

Carnot H., 48, 228

Carré de Malberg R., 9, 19, 90, 91, 106, 289, 337,
363

Carrez G., 735, 750

Cartier E., 496

Casimir-Perier J., 100, 273

Castagnez N., 527

Cazenave S., 573

Cazin d'Honincthun A., 671

Chaban-Delmas J., 635, 648, 653, 655, 658, 659,
677, 678, 680, 730

Chagnollaude de Sabouret D., 10, 90, 298, 603, 699,
714, 793

Chaline J-P., 220

Chamberlain J., 163

Chamussy D., 693, 694

Chandernagor A., 566, 567, 568, 569, 570, 571,
572, 573, 591, 595, 596, 598, 599, 605, 634

Changarnier N., 49

Chapsal J., 478, 479, 483, 652

D

- Charbonnel J., 653
- Charles X, 69, 316
- Chautemps C., 200, 270, 402
- Chavy P., 238
- Claris E., 174
- Clemenceau G., 106, 156, 171, 223
- Cohendet M-A., 679, 680, 681
- Colliard C-A., 471, 473, 474
- Colliard J-C., 648
- Combarieu A., 159
- Combarnous M., 595
- Combes E., 146, 154, 155, 156, 158, 159, 161, 163, 169, 170, 171, 172, 203, 269, 321, 351, 455
- Connac G., 595
- Connil D., 383, 504
- Constant B., 56, 64, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 80, 82, 83, 84, 213, 275, 277, 278, 296, 299, 334, 336, 337, 344, 350, 430, 431, 536, 622, 630, 632, 673, 679, 682, 686, 813
- Copé J-F., 718, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 755, 756, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 766, 769, 771
- Corne H., 48
- Cornu A., 136
- Cornu-Gentille B., 590
- Coste-Floret A., 579
- Coste-Floret P., 12, 435, 443, 447, 449, 451, 453, 454, 455, 456, 459, 463, 466, 530, 536, 553, 554, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 570, 571, 572, 574, 576, 577, 578, 579, 581, 583, 588, 592, 608, 620, 623
- Cot P., 12, 126, 129, 131, 140, 439, 453, 497, 498
- Coty R., 244, 246, 248, 250, 251, 252, 263, 267, 339, 357, 381, 441, 443, 473, 517, 519, 521, 525, 528, 533, 536, 538, 574, 617, 623, 629, 793
- Courant P., 445, 446
- Crémieux A., 48
- Cresson E., 640, 648, 649, 654, 711, 819
- Crutel O., 203
- Daladier E., 125, 126, 319, 390, 402, 411, 412, 413, 495, 811
- Dard O., 125, 253, 257
- Dati R., 705
- Daugeron B., 682, 683, 684, 804
- Debré J-L., 658, 661, 663, 664, 665, 666, 708, 717, 730, 745, 756
- Debré M., 89, 92, 275, 278, 279, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 353, 358, 359, 436, 551, 552, 574, 590, 591, 592, 593, 595, 596, 597, 598, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 614, 615, 619, 620, 622, 623, 625, 633, 634, 640, 643, 647, 658, 661, 663, 664, 665, 666, 669, 670, 674, 675, 676, 678, 686, 691, 695, 696, 699, 708, 711, 717, 722, 730, 745, 756, 813, 819
- Defferre G., 501, 503
- Defos de Rau J., 473
- Dejean R., 562, 563, 592
- Delachenal J., 437, 453
- Delpech J., 290
- Denquin J-M., 615, 618, 635, 675, 677
- Déroulède P., 148, 699
- Deslandres M., 36, 40, 42, 43, 46, 49, 50, 52, 54, 55, 425, 426, 427
- Diethelm A., 521
- Diez Del Coral L., 286
- Dord O., 705
- Dormoy M., 203
- Doumergue G., 135, 137, 182, 183, 263, 270, 271, 303, 306, 402, 517
- Drago R., 544, 545, 546, 628
- Dreyfus A., 93, 95, 148, 151, 179, 372
- Dubos J., 228
- Duclert V., 249, 379
- Duez P., 91, 165, 405, 445, 505
- Dufaure J., 219, 280, 301, 303, 624
- Duguit L., 19, 42, 44, 91, 264, 276

Duhamel E., 458, 459, 506, 804
Duhamel O., 9, 616, 642, 676, 726
Dumas R., 556, 654
Dupuy C., 222, 224, 372
Duverger M., 544, 626, 628
Duvergier J-B., 51
Duvernois C., 55

E

Ehrhard T., 775, 787
Elgey G., 473, 479, 516
Emerie C., 612
Emmanuelli H., 779
Endeweld M., 779
Ephraïm A., 219, 231
Esmein A., 61, 62, 63, 91, 110, 162, 165, 262, 264,
444
Estrosi C., 745

F

Fabius L., 637, 648, 654, 656, 658, 660, 662, 670,
730, 780
Fabre M-H., 462, 464, 518, 520, 524
Faget de Baure J., 69
Fajon E., 478
Fargeaud B., 515, 525, 530, 531, 532, 533, 544,
545
Faure E., 459, 464, 467, 468, 470, 476, 478, 479,
484, 486, 488, 490, 501, 512, 526, 538, 554,
556, 559, 560, 580, 581, 602
Faure F., 222
Faure P., 200
Fauvet J., 464, 478, 517
Favier P., 654
Favoreu L., 418, 591, 631, 665, 724
Ferneuil Th., 219, 223, 224, 225, 226, 227, 228,
229, 230, 232, 237, 238, 242, 243, 246, 273,
356, 366, 373, 374, 376, 409, 598, 602
Ferrand R., 139, 141, 158, 159, 767, 768, 779, 794,
795, 796, 797
Ferry A., 384
Ferry J., 55, 110, 114, 222, 262, 264, 317, 320,
367, 384
Fesneau M., 794

Fillon F., 648, 704, 705, 709, 763, 765, 767, 785
Floquet C., 91, 97, 98, 99, 100, 106, 107, 108, 109,
111, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 133,
139, 143, 167, 422
Flory M., 525
Foch F., 253
Fogacci F., 699
Foucault M., 726
Fournier M., 218
Fox C., 45
Foyer J., 591, 608, 653, 665
Fraenkel E., 114
Fraissex P., 729
François B., 702, 722, 800, 817
Freycinet C. (de), 109, 110, 114, 221
Fulla M., 726

G

Gaillard F., 467, 468, 470, 493, 512, 526, 553, 554,
555, 557, 563, 564, 565, 572, 573, 574, 575,
577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585,
587, 588, 592, 596, 599, 602, 603, 617, 620,
658, 713, 735, 780, 805, 816
Gallichon G., 509, 514
Gambetta L., 157, 161, 218, 262, 265, 317, 375,
444, 596, 812
Gariazzo O., 642
Garrigues J., 51, 176, 253, 391
Gaulle C (de), 313, 314, 317, 320, 325, 326, 327,
329, 331, 332, 335, 336, 337, 338, 340, 343,
344, 345, 346, 422, 428, 436, 442, 472, 516,
545, 546, 551, 590, 591, 599, 601, 607, 610,
612, 614, 615, 616, 617, 618, 620, 621, 623,
624, 625, 626, 628, 629, 647, 670, 673, 674,
675, 676, 677, 678, 699, 700, 799, 813
Gérault-Richard A., 159
Gérin A., 756
Gicquel J., 647, 655, 702, 714, 723
Gicquel J-E., 10, 57, 280, 534, 725
Gidel G., 303
Giscard d'Estaing V., 527, 556, 581, 653, 776
Gladstone W, 163
Goblet R., 91, 97, 100, 102, 103, 104, 109, 114,
116, 117, 119, 120, 121, 139, 157, 206, 369

Godefroy P-E., 786
 Goguel F., 458, 462, 465, 466, 467, 471, 472, 473, 487, 541, 600, 607
 Goldberg H., 171
 Goupil de Préfern G., 42
 Graux G., 219, 227, 229, 231, 232, 234, 235, 237, 238, 239, 243, 247, 356, 365, 366, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 409, 444
 Greilsammer I., 177
 Grévy J., 9, 100, 113, 161, 179, 517, 629, 799
 Grunberg G., 147, 149, 177, 178, 181, 211
 Guéant C., 763
 Guéna Y., 670
 Guesde J., 148, 180
 Guichard O., 670
 Guillien R., 381
 Guizot F., 36, 37, 38, 64, 242
 Guldner E., 591

H

Habib-Deloncle M., 659
 Hamon B., 777, 779
 Hamon F., 634, 644, 777, 779
 Hauriou A., 91, 246, 250, 386, 475
 Hello C-G., 47
 Herriot E., 123, 126, 128, 137, 139, 365, 386, 402, 446, 473, 520, 525, 532, 535, 537
 Hochedez D., 659
 Hollande F., 763, 766, 768, 776, 777, 782, 783, 818
 Houphouët-Boigny F., 590, 591
 Hummel J., 1, 217, 278, 700, 701, 702, 799, 813
 Hutier S., 632, 691, 693, 694
 Hyest J-J., 708, 713, 714

J

Jacob C., 702, 753, 758, 759, 764, 800, 817
 Jacquinet L., 590, 591, 598, 600
 Jan P., 658, 660, 661, 662, 673, 677, 729, 770
 Jansen S., 140
 Jaume L., 69, 80, 813

Jaurès J., 89, 91, 95, 97, 101, 102, 104, 105, 106, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 122, 123, 134, 139, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 158, 162, 163, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 179, 180, 181, 183, 189, 209, 224, 269, 351, 352, 353, 354, 415, 420, 421, 541, 555, 721, 812
 Jellinek G., 114
 Jensel-Monge P., 725
 Joly B., 148, 222
 Jospin L., 648, 682, 696, 703, 816
 Jouvenel B (de)., 124, 125, 126, 133, 134, 140, 141
 Jouvenel H. (de), 124, 125, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 135, 136, 138, 139, 143, 331, 812
 Jouvenel R (de), 124, 125
 Joxe P., 745
 Juppé A., 644, 648, 656, 670

K

Karoutchi R., 705, 774
 Kautsky K., 149
 Kayser J., 126, 129
 Kelsen H., 16, 29, 251, 278
 Kuisel R., 252

L

Lachapelle G., 371
 Laferrière J., 303
 Laffitte J., 38
 Lagarde J-C., 712
 Lambert-Ribot A., 303
 Lamy E., 280
 Laniel J., 459, 461, 462, 464, 467, 470, 473, 476, 501, 520, 537, 556
 Lanjuinais V., 49
 Laporte J., 596
 Laquière A., 1, 35, 36, 37, 38, 39, 64, 67, 69, 70, 71, 73, 76, 77, 214, 813
 Larcher G., 773
 Latamendia P., 456
 Laubadère A. (de), 496
 Laurent R., 425

Lauvaux Ph., 1, 9, 10, 13, 19, 33, 34, 35, 39, 40,
 41, 43, 56, 77, 79, 80, 95, 184, 213, 242, 278,
 301, 339, 346, 405, 438, 440, 461, 475, 478,
 479, 526, 545, 612, 613, 614, 615, 621, 622,
 628, 629, 640, 645, 646, 669, 674, 676, 678,
 679, 680, 687, 701, 801, 805, 814, 816, 820
 Laval P., 306, 495
 Lavergne B., 257, 303
 Lavroff D-G., 480, 567
 Lazar M., 726
 Le Béguec G., 93, 279, 281, 286, 303, 304, 412,
 653, 699
 Le Bouillonnet J-Y., 732
 Le Divellec A., 1, 9, 10, 11, 34, 39, 40, 41, 63, 78,
 90, 91, 115, 262, 275, 276, 278, 479, 545, 603,
 635, 646, 651, 673, 682, 768, 815
 Le Douarec F., 574
 Le Grand V., 177, 178, 182, 185, 194, 200, 203,
 211, 423
 Le Pourhiet A-M., 75, 279, 501
 Le Roux B., 767, 768, 770, 771, 779, 784
 Le Royer S., 776
 Lebon A., 219, 225, 227, 228, 230, 234, 239, 240,
 241, 242, 243, 356, 366, 367, 598
 Lecourt R., 485, 512, 520, 570, 571, 572, 574, 580,
 594, 595, 617, 713
 Lefort B., 458, 506
 Lefranc V., 219
 Lemaire E., 100, 273, 385, 398, 399, 400, 653
 Levade A., 700, 702, 723, 755, 793
 Levai Y., 634
 Lockroy E., 369
 Loubet E., 109, 159, 221, 222, 262, 455, 517
 Louis-Philippe, 38, 64, 219, 316
 Luchaire F., 573, 591, 595, 598, 605, 606, 609,
 620, 631, 670
 Lyautey H., 253
 Lyon J., 303, 381, 426, 492

M

Machelon J-P., 65, 220, 346
 Macron E., 701, 766, 775, 778, 779, 780, 781, 782,
 790, 819
 Magnon X., 703, 724, 744
 Malouet P-V., 41
 Manigand C., 124
 Marcellin R., 558
 Marcère E. (de), 280, 281
 Marchandeu P., 136, 263, 264, 265, 266, 267,
 269, 270, 355, 381, 445
 Marie A., 459, 461, 464, 477, 498, 500, 574, 595,
 635, 679, 681, 755
 Marlio L., 257, 303
 Martin-Roland M., 654
 Marty J., 368, 369, 376
 Massot J., 459, 468, 524, 525
 Mathieu B., 10, 11, 643, 755, 786
 Maulin E., 298
 Mauroy P., 648, 655, 680, 780
 Maus D., 480, 567, 569, 572, 591, 595, 616, 618,
 623, 631, 642, 648, 656
 Mayer R., 459, 461, 463, 464, 466, 470, 476, 477,
 499, 537, 592
 Mayeur J-M., 218, 220, 372, 444
 Mazeau V., 789
 Mazeaud P., 665, 671, 692, 708, 717, 793
 Méline J., 219, 221, 223, 366, 367, 368, 369, 370,
 371, 372, 373, 743
 Mélin-Soucramanien F., 731
 Mendès France P., 136, 263, 459, 461, 462, 464,
 465, 468, 476, 478, 486, 500, 501, 506, 519,
 520, 526, 538, 812
 Menou J-F., 40
 Menthon F. (de), 425, 427, 428, 429, 430, 431,
 432, 442, 447, 448, 449, 451, 452, 453, 455,
 515
 Mercier E., 253, 257, 303
 Merle G., 159
 Mermaz L., 745
 Messmer P., 648, 677
 Mestre A., 254, 813
 Michel J., 177, 178
 Migaud D., 762
 Millerand A., 125, 127, 224, 257, 274, 301, 623
 Milza P., 634
 Mirkine-Guetzévitch B., 4, 9, 11, 12, 13, 14, 15,
 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29,
 32, 40, 56, 77, 78, 79, 80, 96, 108, 130, 143,

148, 251, 303, 315, 351, 352, 539, 540, 696,
697, 801, 811, 812, 813, 899
Miterrand F., 654, 655, 660, 667, 680, 682, 683,
745
Moch J., 12, 199, 200, 201, 461, 463, 466
Moisan E., 471, 559, 574, 577
Mollet G., 433, 434, 438, 443, 452, 461, 464, 467,
470, 471, 496, 501, 519, 520, 521, 526, 546,
551, 553, 554, 564, 565, 566, 568, 569, 570,
571, 572, 590, 591, 594, 595, 599, 600, 607,
612, 614, 616, 617, 621, 625, 780, 812
Monge P., 725
Monnet F., 126, 258, 261, 361
Montalivet C. (de), 219, 717
Montalivet P. (de), 717
Montay B., 603
Montebourg A., 721, 740, 777, 779, 800, 817
Montigny J., 126
Montis A. (de), 774, 786, 788
Mopin M., 640, 653
Morabito M., 47, 52, 54, 616, 617, 622, 624, 673,
675
Moreau F., 290, 558
Moreau J., 558
Morin G., 191, 417, 418
Morny C. (de), 50
Musca P., 763

N

Napoléon III, 51, 316
Nordmann J-T., 97

O

Ollivier E., 53, 54, 55

P

Painlevé P., 131
Paquet A., 558
Parodi J-L., 591, 616, 631, 642, 676, 805
Pasquier E., 36
Pasquier-Briand T., 35, 50, 51

Pasquino P., 278
Passelecq O., 623
Paul-Boncour J., 136
Pelettan C., 98
Perben D., 764
Péricard M., 745
Perier C., 38
Perrier J., 314, 318, 323, 325, 326, 327, 331, 339,
343
Petsche M., 256, 409, 461, 464
Peyrefitte A., 653, 700
Pezant J-L., 609, 643
Pflimlin P., 461, 468, 546, 551, 553, 564, 565, 570,
572, 574, 575, 576, 577, 579, 580, 589, 590,
591, 593, 594, 595, 599, 600, 607, 616, 617,
625, 632, 780
Philip A., 12, 417, 418, 421, 422, 432, 433, 435,
437, 438, 442, 446, 452, 466, 472, 478, 483,
497, 502, 506, 631, 632
Pichon A., 303
Picot G., 219, 235, 236, 238, 242, 243, 303, 356,
373, 598, 602
Pierre E., 220, 255, 291, 298, 381, 383, 492, 505,
506, 507, 508, 509, 513, 535
Pinay A., 459, 461, 464, 467, 483, 489, 507, 512,
519, 590, 600, 607, 629
Pineau C., 467, 468
Pinon S., 13, 20, 63, 77, 91, 268, 426, 427
Pinto R., 498, 500, 545
Pleven R., 459, 464, 477, 499, 524, 537, 580, 581
Plouvin J-Y., 533, 534, 535, 536
Poincaré R., 92, 215, 216, 217, 219, 226, 227, 233,
235, 246, 247, 257, 266, 302, 373, 386, 390,
391, 402, 445, 481, 522, 623
Pompidou G., 590, 634, 635, 640, 644, 645, 647,
673, 674, 675, 676, 677, 678, 701, 820
Portelli H., 438, 443
Potut G., 136
Prélot M., 9, 63, 91, 167, 425, 545
Prélot P-H., 91
Préssensé F (de), 145
Prétot X., 595
Preuss H., 16, 29, 79

Prévost-Paradol A-L., 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62,
63, 64, 80, 81, 82, 105, 127, 143, 212, 555, 628,
679, 686

Q

Quagliariello G., 341, 590, 626
Queuille H., 461, 464, 466, 470, 477, 489, 490,
512, 519, 520, 523, 574, 626
Quilès P., 634
Quinart E., 496, 498

R

Raffarin J-P., 648, 657, 719, 745
Ramadier P., 268, 462, 463, 465, 474, 477, 481,
483, 487, 522, 523
Ranc A., 168
Raoult E., 756, 757
Raynaud P., 620, 626
Reboul H., 44, 45
Redslob R., 19, 77, 91, 275, 276, 277, 278, 335,
627, 628
Reignier D., 768, 781
Rémond R., 54, 201, 411, 412, 413, 516
Rémusat C. (de), 49
Renaudel P., 382, 383, 386, 404
Renouvin P., 201
Rescan M., 789
Révillon T., 453
Reynaud P., 263, 265, 313, 319, 445, 446, 461,
462, 506, 516, 534, 580, 581, 583, 587, 592,
596, 598, 599
Ribes D., 703
Ribot A., 109, 219, 222, 270, 280, 303, 371, 522
Ricard H., 371
Ricci J-C., 699
Robiliard D., 779
Rocard M., 640, 645, 648, 649, 654, 680, 711, 741,
819
Roche E., 126, 140
Rolland P., 72, 630
Rollin L., 270
Rouher E., 51

Rousseau D., 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154,
156, 159, 161, 169, 171, 264, 317, 372, 378,
755, 759, 781

Roussel Y., 174

Roussellier N., 144, 191, 192, 201, 203, 207, 221,
249, 258, 261, 319, 361, 379, 380, 391, 392,
399, 411, 412, 417, 418, 495, 500, 527, 543,
699, 804, 811, 812

Rouvier M., 114, 156

Rouvillois F., 10, 314, 334, 342, 675

Rozenberg O., 726, 775

Rudelle O., 100, 345, 346, 601, 812

S

Saint-Bonnet F., 75, 76

Sainte-Beuve P., 49

Saint-Girons A (de), 61, 62

Sanchez S., 47, 48

Sarkozy N., 702, 703, 705, 706, 711, 722, 744,
745, 746, 747, 749, 756, 757, 759, 762, 766

Sarraut A., 270

Sarrien F., 156

Saulnier F., 244, 245, 247, 249, 250, 386, 390

Sauvadet F., 712

Savignac J-C., 613

Sawicki F., 777

Say L., 280

Schenberg R., 772, 786, 787, 788, 789

Schoettl J-E., 785, 786

Schuman R., 403, 459, 462, 463, 466, 474, 477,
488, 574

Séguin P., 652, 655, 658, 660, 661, 671, 672, 693,
730

Sembat M., 180

Sermet L., 658, 661, 662, 665

Sfez L., 183, 263

Sieyès E., 74, 75, 76, 80, 84, 85, 214, 631

Simon J., 218, 232, 237, 242, 246, 280, 356, 374,
602

Sirinelli J-F., 538, 634, 653

Solal-Céligny J., 480, 481, 482, 483, 484, 485,
486, 487, 489, 490, 566, 567, 568, 569, 572,
573, 595, 596, 598, 608, 609, 636

Soubie R., 748

Soulier A., 106, 107, 172, 222

Staël G (de), 56, 64, 65, 68, 69, 82, 83, 84, 85, 86,
431

Stéfanini M., 724, 744

Sutter G., 727, 760

T

Tardieu A., 92, 123, 126, 135, 182, 216, 223, 247,
253, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263,
264, 265, 266, 267, 269, 270, 271, 274, 302,
303, 306, 319, 345, 346, 352, 357, 361, 409,
445, 481, 596, 597, 711, 813

Teitgen P-H., 434, 507, 592, 608

Théry J., 458

Thiers A., 38, 39, 50, 219, 280, 286, 301, 624, 772,
774, 786, 787, 788, 789, 793, 797

Thiers E., 772, 774, 786, 787, 788, 789, 793, 797

Thouret J-G., 44

Tirard P., 98, 99, 114, 221

Tixier-Vignancour J-L., 203

Tollu P., 53

Toubon J., 671

Travert S., 779

Triboulet R., 340, 581, 607, 610, 631

Troisier de Diaz A., 53

Troper., 10, 42, 46, 47, 90, 634, 644

Türk P., 173

U

Untermaier C., 779

Urvoas J-J., 742, 774, 775, 787, 788

V

Valensi C., 303

Valls M., 648, 742, 763, 777, 782, 783

Vedel G., 1, 487, 498, 506, 515, 530, 538, 540,
666, 667, 668, 669, 670, 676, 696, 703, 735

Verpeaux M., 496, 786

Vidal-Naquet A., 1, 635, 724, 725, 735, 814, 815,
818

Villepin D. (de), 648, 657, 745, 763

Vintzel C., 723, 725, 817, 818

Viollette M., 200

W

Wahl N., 315, 428, 549, 699

Waldeck-Rousseau P., 148, 149, 150, 151, 152,
153, 154, 156, 159, 161, 169, 171, 264, 317,
372, 378

Waline J., 383, 503

Warsmann J-L., 638, 664, 666, 700, 708, 709, 717,
718, 719, 720, 721, 722, 734, 740, 754

Wieviorka O., 634

Williams P., 459, 464, 465, 467, 468, 479, 493,
494, 499, 501, 502, 508, 511, 512, 516, 527,
528

Winock M., 83, 86, 221, 768, 788, 817

Z

Zacharie C., 638

Index rerum

A

- amendement, 49, 59, 113, 116, 193, 208, 219, 220, 225, 236, 237, 238, 245, 248, 249, 256, 268, 273, 302, 308, 373, 374, 394, 395, 403, 404, 409, 410, 411, 432, 434, 436, 437, 439, 440, 442, 444, 445, 446, 450, 451, 463, 471, 472, 490, 493, 497, 513, 514, 559, 562, 563, 569, 573, 576, 595, 597, 607, 608, 610, 629, 638, 655, 660, 664, 665, 667, 671, 672, 688, 693, 694, 706, 708, 709, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 724, 729, 731, 732, 734, 735, 736, 738, 740, 741, 742, 743, 787, 790, 791, 793, 794, 795, 796, 797, 808, 809
- amendement du gouvernement, 667, 693, 740
- article 49, alinéa 1^{er}, 601, 646, 647, 649, 668, 735, 777, 778, 783
- article 49, alinéa 3, 600, 610, 634, 640, 644, 645, 650, 652, 655, 656, 657, 658, 663, 669, 690, 708, 711, 712, 713, 714, 729, 739, 741, 768, 776, 778, 780, 781, 782, 783
- ### B
- bicamérisme, 57, 66, 67, 98, 115, 118, 122, 208, 221, 329, 699
- ### C
- censure, 31, 44, 71, 177, 192, 193, 194, 212, 330, 332, 337, 358, 359, 421, 422, 433, 435, 436, 437, 442, 469, 470, 478, 485, 522, 553, 555, 556, 557, 559, 560, 561, 562, 563, 568, 572, 575, 577, 578, 582, 583, 584, 585, 587, 588, 599, 600, 602, 603, 605, 606, 607, 609, 611, 639, 640, 644, 645, 648, 649, 650, 664, 669, 671, 676, 685, 711, 715, 721, 735, 743, 777, 782, 783, 807, 808, 809
- cohabitation, 640, 656, 673, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 801, 816
- commission mixte paritaire, 597, 637, 639, 667, 690, 719, 731, 741, 754, 759, 766, 770, 773, 780, 782, 786, 792
- commissions, 67, 115, 117, 118, 138, 140, 165, 173, 174, 175, 176, 197, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 221, 228, 229, 236, 237, 239, 246, 247, 248, 250, 255, 256, 263, 265, 266, 267, 268, 273, 284, 304, 307, 321, 323, 325, 327, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 372, 373, 374, 375, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 393, 396, 397, 399, 400, 411, 424, 439, 503, 505, 510, 511, 597, 636, 640, 641, 659, 660, 661, 666, 667, 670, 689, 704, 706, 708, 710, 711, 715, 716, 725, 726, 730, 739, 741, 750, 751, 753, 762, 766, 769, 771, 773, 774, 775, 786, 787, 788, 790, 796, 803, 807, 808, 809
- commissions spéciales, 197, 204, 205, 207, 209, 239, 327, 353, 355, 357, 358, 597
- conférence des présidents, 248, 384, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 405, 493, 504, 505, 508, 510, 511, 512, 573, 637, 662, 688, 713, 718, 724, 725, 727, 728, 729, 733, 734, 742, 749, 753, 756, 769, 773, 785, 795, 796, 807, 809, 810
- conseil des ministres, 199, 270, 439, 440, 444, 447, 450, 451, 454, 479, 498, 513, 516, 518, 524, 527, 528, 531, 533, 534, 536, 537, 538, 563, 575, 581, 585, 589, 590, 595, 601, 619, 647, 669, 690, 780, 782
- contrôle de constitutionnalité, 13, 298, 342, 343, 431, 451, 452, 630, 687, 690, 818
- Cour suprême, 254, 296, 297, 299

D

débats budgétaires, 221, 308, 395, 594
décrets-loi, 13, 207, 270, 328, 378, 385, 399, 412,
495, 496, 500, 502, 569, 598
délai de dépôt, 381
délégation législative, 502, 557, 576, 610, 708
délégations des gauches, 154, 202, 203, 204, 270
dernier mot, 78, 81, 101, 115, 118, 120, 121, 165,
187, 208, 221, 597, 639, 716, 752
discussion des articles, 393, 564, 656, 663
discussion générale, 49, 205, 305, 388, 390, 394,
661, 734, 782, 796
dissolution, 18, 26, 28, 57, 61, 62, 63, 64, 73, 78,
79, 81, 82, 83, 104, 130, 132, 133, 134, 135,
136, 137, 161, 182, 191, 193, 196, 211, 219,
244, 259, 260, 263, 264, 265, 271, 274, 276,
277, 278, 300, 310, 311, 317, 319, 322, 331,
334, 335, 337, 338, 340, 343, 344, 346, 355,
357, 358, 359, 418, 419, 423, 424, 425, 426,
427, 429, 430, 431, 433, 438, 439, 440, 441,
443, 449, 450, 456, 460, 469, 470, 473, 475,
476, 477, 478, 479, 486, 504, 516, 524, 528,
529, 536, 537, 538, 540, 553, 555, 556, 557,
560, 561, 563, 565, 567, 575, 578, 579, 581,
587, 588, 589, 607, 615, 616, 617, 619, 620,
621, 622, 623, 624, 627, 628, 629, 639, 647,
668, 675, 676, 678, 680, 683, 685, 699
domaine de la loi, 327, 497, 498, 501, 572, 594,
595, 629, 638, 643, 664, 665, 666, 692, 708,
730, 731, 786, 791, 796
dualisme, 81, 131, 311, 313, 339, 539, 544, 545,
614, 626, 628, 696

E

études d'impact, 717, 738, 740, 785, 809, 810

F

fait majoritaire, 354, 550, 552, 631, 634, 635, 639,
640, 641, 642, 643, 644, 645, 649, 654, 667,
692, 695, 704, 709, 716, 725, 727, 744, 758,
773, 783, 799, 815, 817, 818, 819

fusion des pouvoirs, 7, 20, 61, 86, 91, 92, 93, 213,
215, 262, 273, 321, 322, 418

G

gouvernement d'assemblée, 91, 95, 96, 97, 102,
103, 116, 157, 315, 318, 321, 369, 434, 539, 812
gouvernement de législature, 152, 153, 518, 560,
575, 577
gouvernement parlementaire, 7, 14, 27, 34, 60, 63,
78, 90, 91, 92, 95, 115, 126, 129, 165, 177, 183,
187, 213, 262, 284, 288, 315, 345, 351, 361,
380, 391, 411, 425, 434, 471, 507, 700, 701,
702, 799, 811, 812, 813
groupes parlementaires, 161, 173, 175, 176, 207,
221, 249, 268, 383, 411, 437, 503, 504, 505,
506, 507, 520, 574, 659, 727, 733, 749, 750,
761, 787, 793, 807

I

initiative législative, 81, 85, 220, 227, 236, 243,
273, 302, 326, 349, 356, 374, 577, 637, 672,
723, 751, 752, 760, 761, 771
instabilité ministérielle, 30, 106, 108, 109, 111,
113, 114, 135, 143, 172, 189, 218, 219, 221,
222, 228, 318, 422, 457, 460, 473, 474
interpellation, 35, 36, 37, 38, 45, 46, 47, 48, 49, 50,
51, 52, 53, 55, 59, 67, 68, 106, 133, 170, 203,
220, 222, 223, 227, 228, 241, 242, 243, 250,
251, 256, 269, 349, 356, 357, 368, 369, 371,
375, 376, 377, 384, 406, 407, 408, 409, 422,
423, 426, 462, 463, 470, 501, 508, 568, 599, 743
investiture, 113, 132, 133, 134, 135, 143, 158, 190,
191, 212, 322, 331, 352, 355, 419, 421, 422,
428, 429, 430, 431, 433, 434, 435, 439, 440,
442, 454, 458, 460, 462, 463, 464, 465, 466,
467, 468, 472, 473, 506, 518, 520, 521, 523,
524, 525, 537, 540, 556, 559, 560, 562, 564, 572,
577, 579, 583, 587, 588, 603, 604, 606, 610,
612, 613, 617, 804
irrecevabilités financières, 343, 441, 444, 480, 553,
558, 575, 577, 636, 808, 809

irrecevabilités législatives, 636, 708, 718, 741,
791, 794, 810

L

leading, 197, 199, 201, 210, 259, 411, 412, 489,
695

loi de finances et de financement de la sécurité
sociale, 712, 735, 737, 738, 781, 790, 792, 795

loi des maxima, 492, 562, 596

loi organique, 122, 684, 700, 714, 718, 721, 723,
728, 729, 733, 735, 736, 737, 738, 739, 740,
742, 743, 744, 773, 785, 791

lois constitutionnelles de 1875, 131, 145, 160, 219,
244, 279, 300, 426, 444

M

monopole des dépenses, 445

N

navette, 60, 67, 201, 355, 403, 404, 710, 728, 737,
765, 790, 792

O

obstruction, 32, 37, 147, 148, 224, 225, 229, 240,
356, 387, 392, 422, 489, 490, 508, 521, 644,
655, 656, 663, 711, 712, 714, 729, 734, 738,
739, 752, 765, 788, 803

opposition, 50, 52, 55, 70, 91, 101, 119, 147, 148,
159, 185, 204, 209, 216, 224, 225, 241, 252,
260, 297, 305, 306, 367, 372, 378, 424, 433,
437, 453, 458, 471, 478, 479, 485, 489, 506,
508, 521, 530, 535, 538, 562, 578, 580, 583,
584, 591, 599, 633, 638, 644, 646, 649, 650, 651,
654, 655, 656, 657, 663, 664, 675, 677, 679,
696, 706, 707, 710, 711, 712, 724, 725, 727,
728, 730, 732, 733, 734, 740, 743, 752, 753,

757, 758, 762, 765, 766, 769, 774, 777, 782,
783, 784, 786, 787, 788, 793, 797

ordonnance, 436, 511, 607, 686, 693, 717, 729, 737

ordre du jour, 35, 38, 48, 49, 52, 53, 55, 56, 98,
138, 154, 168, 170, 193, 194, 195, 197, 201,
203, 204, 220, 227, 234, 235, 237, 248, 270,
273, 291, 325, 327, 343, 349, 353, 355, 356,
358, 368, 371, 372, 373, 380, 381, 384, 396,
397, 399, 400, 402, 409, 466, 469, 479, 483,
504, 508, 510, 511, 512, 527, 528, 543, 558,
568, 569, 573, 583, 584, 585, 594, 598, 608,
634, 636, 637, 652, 662, 664, 667, 671, 672,
681, 688, 692, 706, 707, 708, 710, 718, 721,
727, 728, 733, 737, 739, 742, 743, 748, 749,
750, 751, 752, 753, 754, 756, 762, 765, 767,
769, 770, 771, 772, 773, 785, 788, 790, 792,
793, 794, 808, 809, 810

organisation des débats, 198, 236, 241, 249, 325,
326, 385, 389, 390, 393, 395, 406, 407, 408,
411, 504, 508, 509, 655, 662, 663, 729, 733,
736, 785, 789, 796, 807, 809

P

pacte majoritaire, 186, 190, 195, 210, 419, 421,
423, 424, 469, 475, 478, 536

parlementarisme négatif, 10, 11, 646, 651, 695, 815

partis, 13, 16, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 58, 61, 78, 79,
81, 94, 104, 105, 111, 134, 145, 146, 147, 148,
149, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 160, 161,
162, 163, 166, 167, 170, 174, 175, 176, 177,
183, 184, 185, 186, 188, 189, 190, 191, 192,
195, 200, 201, 202, 209, 210, 211, 217, 230,
231, 275, 276, 289, 291, 305, 306, 309, 310,
322, 323, 334, 345, 346, 378, 411, 412, 418,
419, 432, 433, 434, 438, 447, 454, 455, 456,
457, 458, 459, 479, 480, 481, 506, 507, 517,
520, 521, 524, 541, 542, 547, 571, 573, 591,
624, 635, 675, 685, 700, 764, 781, 805, 813,
814, 815, 820

pouvoir neutre, 69, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 79,
80, 86, 213, 275, 277, 278, 296, 299, 313, 332,

333, 334, 337, 350, 622, 630, 673, 679, 682,
686, 805, 818
premier ministre, 259, 317, 623, 628
président de la République, 19, 49, 50, 58, 62, 79,
98, 104, 107, 125, 134, 167, 187, 226, 244, 271,
274, 295, 299, 300, 301, 307, 310, 311, 313,
319, 320, 321, 325, 335, 336, 337, 338, 340,
341, 345, 428, 429, 431, 434, 447, 448, 449,
450, 452, 453, 454, 515, 519, 521, 524, 526,
527, 528, 530, 531, 532, 538, 556, 561, 574,
579, 587, 588, 589, 605, 607, 612, 613, 614,
615, 616, 617, 618, 621, 622, 624, 625, 630,
647, 648, 652, 654, 656, 669, 673, 674, 675,
676, 677, 679, 680, 681, 683, 808, 810, 817, 818
président du conseil, 128, 131, 132, 133, 277, 434,
440, 451, 462, 464, 518, 520, 524, 562, 573,
575, 585, 586, 588, 589
présidentialisme, 77, 79, 278, 301, 339, 346, 545,
552, 603, 614, 615, 625, 629, 646, 651, 673,
674, 676, 677, 678, 679, 682, 683, 684, 696,
701, 801, 805, 816, 817, 818
procédure accélérée, 691, 728, 733, 737, 738, 759,
765, 772, 773, 786, 792, 794, 809

Q

qualité de la loi, 666, 716, 717, 719, 725, 731, 789,
799, 800
question de confiance, 38, 55, 106, 190, 192, 193,
194, 195, 196, 223, 260, 330, 332, 355, 359,
404, 409, 422, 441, 442, 443, 446, 469, 470,
471, 472, 473, 474, 479, 480, 481, 482, 483,
484, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 493, 494,
495, 501, 510, 512, 514, 522, 523, 524, 525,
526, 534, 537, 538, 553, 555, 557, 559, 560,
561, 562, 574, 575, 577, 578, 581, 583, 584,
594, 601, 612, 637, 675, 676, 713, 724, 807

R

rapporteur, 1, 40, 129, 140, 174, 201, 240, 298,
377, 382, 388, 392, 394, 401, 432, 435, 439,
443, 451, 453, 454, 455, 463, 473, 481, 493,
497, 503, 514, 554, 561, 562, 563, 570, 581,

583, 588, 639, 641, 655, 659, 660, 664, 666,
671, 700, 708, 709, 713, 714, 715, 717, 719,
722, 734, 735, 740, 756, 757, 759, 773, 774,
775, 779, 782
rationalisation arbitrale, 275, 350, 352, 353, 359,
361, 362, 415, 430, 447, 448, 451, 457, 514,
515, 517, 518, 522, 528, 531, 539, 544, 546,
547, 549, 551, 552, 575, 579, 580, 588, 589,
592, 613, 614, 615, 618, 620, 621, 622, 624,
628, 629, 632, 633, 638, 673, 674, 675, 677,
678, 679, 680, 682, 683, 684, 686, 689, 691, 694,
695, 696, 801, 803, 805, 808, 810, 817, 818
rationalisation camérale, 7, 8, 93, 94, 211, 212,
352, 353, 354, 361, 363, 365, 370, 378, 379,
385, 387, 395, 411, 412, 413, 415, 416, 419,
432, 433, 436, 438, 439, 441, 456, 457, 475,
479, 480, 493, 499, 503, 506, 507, 539, 541,
542, 543, 547, 549, 551, 555, 575, 578, 588,
589, 593, 602, 603, 613, 801, 803, 804, 805,
807, 815
rationalisation délibérative, 353, 363, 379, 457,
503, 552, 658, 665, 696, 725, 730, 731, 733,
734, 797, 803
rationalisation gouvernementale, 8, 349, 352, 353,
356, 363, 366, 372, 373, 413, 428, 544, 549,
550, 551, 552, 588, 592, 593, 613, 633, 634,
635, 636, 637, 638, 639, 640, 644, 645, 646,
648, 649, 650, 651, 652, 654, 655, 657, 658,
659, 662, 664, 665, 666, 667, 668, 670, 677,
685, 687, 695, 696, 699, 702, 705, 726, 728,
735, 740, 744, 799, 801, 803, 804, 805, 808,
809, 813, 815, 816, 817, 818, 819
rationalisation majoritaire, 353, 363, 547, 555, 556,
561, 644, 692, 695, 725, 726, 727, 728, 730,
733, 772, 785, 804, 805, 818
rationalisation ministérielle, 353, 375, 432, 457,
499, 547, 551, 553, 555, 557, 558, 559, 560,
561, 565, 575, 589, 593, 594, 604, 613, 639,
644, 652, 653, 695, 707, 709, 713, 714, 724,
726, 728, 729, 735, 736, 738, 741, 744, 759,
765, 767, 768, 776, 781, 783, 789, 790, 800,
804, 805, 816, 818, 819
référendum, 78, 137, 263, 266, 296, 310, 311, 335,
338, 340, 345, 352, 359, 415, 427, 430, 431,
433, 434, 437, 447, 448, 449, 451, 452, 453,

- 456, 545, 590, 591, 615, 616, 617, 619, 620,
621, 623, 624, 625, 670, 675, 676, 677, 678,
680, 699, 700, 704, 810
- réformisme, 7, 145, 273, 282, 325, 594, 596, 597,
700, 701, 702, 799, 811, 813
- règlement de l'Assemblée nationale, 504, 658, 661,
662, 665, 721
- règlement de la Chambre des députés, 218, 225,
249, 251, 381, 386
- résolution, 35, 49, 69, 98, 99, 100, 175, 207, 218,
228, 241, 246, 248, 249, 250, 251, 252, 267,
268, 270, 277, 291, 324, 326, 340, 365, 366,
368, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377,
380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388,
389, 390, 392, 393, 394, 396, 397, 398, 399, 400,
401, 402, 403, 404, 406, 407, 409, 410, 439,
444, 446, 466, 507, 508, 509, 512, 519, 520,
532, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560,
561, 571, 579, 583, 602, 621, 662, 663, 665,
666, 720, 721, 742, 743, 757, 765, 784, 794,
795, 796, 797
- responsabilité ministérielle, 16, 19, 29, 35, 40, 46,
47, 54, 58, 66, 69, 71, 73, 77, 105, 107, 108,
109, 113, 114, 130, 132, 133, 134, 136, 143,
190, 192, 193, 194, 233, 241, 251, 273, 292,
293, 295, 309, 324, 330, 341, 346, 353, 354,
355, 405, 408, 427, 429, 436, 437, 460, 469,
555, 600, 602, 611, 647, 685, 736, 743
- révision, 26, 44, 79, 83, 89, 94, 95, 97, 98, 99, 100,
101, 102, 103, 109, 111, 116, 117, 125, 126,
127, 128, 130, 136, 137, 145, 150, 166, 178,
182, 183, 187, 194, 207, 208, 211, 213, 215,
216, 217, 224, 227, 229, 230, 232, 235, 237,
238, 239, 243, 244, 251, 257, 258, 261, 263, 264,
270, 271, 273, 274, 280, 281, 302, 303, 314,
323, 327, 329, 336, 338, 364, 365, 370, 372,
373, 391, 421, 444, 453, 456, 460, 465, 466,
467, 468, 471, 473, 478, 484, 487, 493, 503,
504, 529, 540, 550, 551, 552, 553, 554, 555,
556, 557, 558, 559, 560, 561, 564, 565, 566,
569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577,
579, 580, 581, 582, 590, 593, 596, 598, 632,
645, 658, 659, 662, 664, 666, 667, 669, 670,
672, 675, 678, 679, 682, 684, 689, 691, 696,
700, 701, 702, 704, 705, 706, 707, 708, 709,
710, 712, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720,
721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729,
730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738,
739, 740, 741, 744, 745, 746, 747, 749, 750,
752, 755, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763,
765, 766, 767, 768, 769, 772, 773, 774, 775,
776, 780, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788,
789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797,
799, 801, 805, 813, 816, 818, 819
- révisionnisme, 7, 12, 93, 95, 96, 97, 100, 101, 102,
105, 112, 115, 118, 123, 124, 127, 130, 132,
137, 143, 146, 148, 177, 189, 215, 257, 258,
264, 265, 273, 302, 304, 319, 425, 545, 546,
549, 553, 554, 561, 564, 572, 574, 575, 580,
589, 593, 594, 596, 597, 617, 799, 816

S

- scrutin public, 113, 169, 240, 332, 384, 401, 435,
437, 466, 484, 489, 504, 585, 712
- séance publique, 175, 176, 201, 204, 236, 239, 241,
245, 246, 247, 248, 249, 250, 256, 268, 273,
358, 379, 381, 385, 386, 387, 392, 396, 401,
402, 404, 405, 407, 411, 438, 439, 443, 446,
447, 450, 452, 453, 458, 497, 503, 508, 511,
512, 513, 514, 564, 569, 573, 581, 597, 608, 636,
638, 641, 655, 660, 661, 662, 663, 665, 706,
709, 710, 711, 714, 727, 730, 736, 737, 738,
739, 751, 775, 779, 781, 782, 786, 787, 788,
789, 790, 793, 795, 796, 797, 807, 808, 809
- session, 53, 85, 170, 229, 230, 235, 238, 255, 265,
268, 305, 307, 308, 319, 330, 338, 356, 358,
381, 382, 392, 408, 426, 429, 431, 438, 439,
440, 442, 504, 507, 575, 576, 583, 602, 603,
605, 606, 607, 608, 609, 610, 647, 652, 662,
667, 668, 669, 670, 671, 681, 700, 711, 712,
713, 720, 734, 741, 743, 754, 755, 760, 765,
770, 771, 772, 780, 781, 794, 797, 809
- session extraordinaire, 603, 647, 681
- session unique, 662, 667, 670, 671, 700, 741

souveraineté parlementaire, 7, 101, 102, 106, 124,
178, 183, 186, 187, 215, 258, 260, 361, 363,
366, 378, 385, 413, 547, 549, 553, 560, 687, 801

T

temps de parole, 240, 249, 250, 385, 388, 389, 390,
392, 393, 394, 395, 402, 403, 407, 509, 655,
734, 796

temps législatif programmé, 729, 733, 734, 751,
755, 765, 788, 789, 795, 809

U

urgence, 48, 98, 207, 208, 234, 235, 248, 270, 307,
308, 368, 369, 372, 373, 376, 385, 398, 399,
400, 401, 504, 508, 510, 511, 513, 530, 535,
574, 597, 636, 638, 639, 650, 653, 690, 706,
708, 711, 790, 794, 807, 808

V

vote bloqué, 490, 595, 597, 608, 635, 636, 637,
638, 639, 641, 644, 650, 655, 663, 688, 736,
739, 775, 783

vote solennel, 16, 108, 190, 195, 354, 524, 539,
779

RESUME :

Le concept de la rationalisation du parlementarisme a été dégagé par Boris Mirkine-Guetzévitch en 1928 à partir de son étude des Constitutions adoptées dans les nouveaux pays européens issus du Traité de Versailles. Il renvoie à une démarche de codification écrite des pratiques et des usages régissant les rapports entre le pouvoir exécutif et les assemblées dans un régime parlementaire, afin de les aménager selon une finalité déterminée.

En France, à l'instar d'autres pays européens durant la même période, cette démarche a été poursuivie par les constituants en 1946, puis en 1958. Toutefois, l'idée de rationaliser le parlementarisme en fonction d'une représentation donnée du régime parlementaire a dans notre pays des origines bien antérieures, remontant même au XIX^e siècle, à la généralisation du recours à cette technique après la Première, puis la Seconde Guerre mondiale au sein des démocraties parlementaires européennes.

En outre, les approches de l'idée de rationalisation, au travers des différents corpus forgés par les acteurs politiques et les publicistes, apparaissent plus denses et nombreuses dans le débat constitutionnel français au point que l'on puisse évoquer des rationalisations du parlementarisme en France et distinguer, dans une classification générale, trois catégories – camérale, gouvernementale et arbitrale – de rationalisation du parlementarisme. Ces trois catégories ont pu être mises en œuvre, alternativement ou cumulativement, en France à la fin de la III^e, puis sous les IV^e et V^e République avec des effets contrastés sur le fonctionnement des institutions. Aujourd'hui, la rationalisation du parlementarisme demeure un des piliers structurants du régime parlementaire français.

Descripteurs : droit constitutionnel – histoire constitutionnelle – histoire des idées politiques

TITLE AND ABSTRACT :

The concept of the rationalization of parliamentarism was cleared by Boris Mirkine-Guetzévitch in 1928 from his study of the Constitutions adopted in the new European countries from the Treaty of Versailles. It refers to a process of written codification of the practices and usages governing the relationship between the executive power and the assemblies in a parliamentary system, in order to adapt them to a specific purpose.

In France, like other European countries during the same period, this process was pursued by the constituents in 1946 and again in 1958. However, the idea of rationalizing parliamentarism according to a given representation of the regime in our country, our parliamentary origins go back much as far back as the nineteenth century to the widespread use of this technique after the First and Second World Wars in European parliamentary democracies.

In addition, the approaches of the idea of rationalization, through the different corpora forged by the political actors and the publicists, appear more dense and numerous in the French constitutional debate to the point that one can evoke rationalizations of parliamentarism in France. and distinguish, in a general classification, three categories - cameral, governmental and arbitral - of rationalization of parliamentarism. These three categories could be implemented, alternately or cumulatively, in France at the end of the third, then under the Fourth and Fifth Republic with contrasting effects on the functioning of institutions. Today, the rationalization of parliamentarism remains one of the structuring pillars of the French parliamentary system

Keywords : constitutional law – constitutional history – history of political ideas