



## DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours magistral du Pr. TOUZEIL-DIVINA

Equipe pédagogique :

Mme Océane **CARLINET**, Mme Amélie **GUICHET**,  
M. Jean **LAMANT**, M. Pierre **TEIXEIRA** & Mme Clarisse **VARO-RUEDA**.



**Année universitaire 2022-2023**

---

### TD B / BAROMÈTRES & BOUSSOLES PARLEMENTAIRES

---

#### VOCABULAIRE :

- Pouvoir parlementaire
- Navette parlementaire
- Motion de censure
- Ordre du jour
- P.JL / P.PL (y compris promulgation & amendement)



#### PERSONNALITÉ : GUY CARCASSONNE (1951-2013)

#### DOCUMENTS :

- 1) *Articles de la Constitution française de 1958* ;
- 2) *Le Sénat s'engage pour une nouvelle étape ...* (LE DORH 2020) ;
- 3) *Mythe & Parlement* (TOUZEIL-DIVINA ; 2022) ;
- 4) *Quelques propos sur l'article 49-3 de la Constitution* (PIASTRA ; 2004) ;
- 5) *L'Assemblée nationale toilette son règlement* (MAUPIN ; 2019).

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- **CAMBY** Jean-Pierre, « *Jurisprudence constitutionnelle et droit d'amendement* », in *AJDA* 2016, p. 240 ;
- **DEUMIER** Pascale, « *Quand la loi est rédigée par des prestataires privés* », in *RTD Civ.*, 2020, p. 581 ;
- **GICQUEL** Jean-Éric, « *La loi et la procédure parlementaire* », in *RFDA*, 2013, p. 927.
- **PIERRE** Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* ; 6 ed. 1893-1926.
- **RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE** – (en ligne) à jour au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

#### EXERCICE :

À l'aide de vos connaissances et des documents fournis, vous répondrez au moyen d'une dissertation à la question suivante :

« **Le Parlement français : garant de la démocratie ?** »

## PERSONNALITÉ – GUY CARCASSONNE (1951-2013)

---

Professeur de droit public et particulièrement de droit constitutionnel, spécialiste tant théorique et académique (I) que pratique (II) des institutions de la République, Guy CARCASSONNE est né le 14 mai 1951 à Paris et mort, prématurément, le 27 mai 2013 à Saint-Pétersbourg (sa tombe se situe au cimetière parisien de Montmartre).

### I. Guy CARCASSONNE, universitaire au cœur grand

L'auteur du présent ouvrage a eu la chance de travailler au côté de et pour Guy CARCASSONNE. Il a été un maître, un père en Droit(s) et à l'Université comme l'on rêverait d'en avoir. Guy était humble alors qu'il aurait pu ne pas l'être et il était à l'écoute des plus petits n'hésitant pas à leur tendre la main. A l'issue de ses études à Paris X Nanterre, il soutint sa thèse de doctorat (en 1979) sur la *Transition démocratique en Espagne*. Il fut major du concours d'agrégation en 1983 (il prônera par la suite les vertus désinhibantes d'un peu de vodka (ou de tout autre alcool) avant les leçons dudit concours). Après une affectation à Reims, il regagna Nanterre en 1988 qu'il n'a plus quitté. Tous ceux qui l'ont approché ont pu témoigner de sa disponibilité et de sa passion pour l'Université et ses étudiants ; lui qui avait reçu du doyen Georges VEDEL (1910-2002) sa robe d'enseignant-chercheur, l'uniforme académique. Ses travaux ont principalement porté sur les institutions de la Cinquième République et sur le contentieux constitutionnel. Ardent défenseur de la Constitution de 1958, de l'élection présidentielle au suffrage universel direct, du fait majoritaire et du juge constitutionnel, il conservait toujours un regard critique, contribuant ainsi à révéler quelques dysfonctionnements. En ce sens, son combat contre le cumul des mandats commence – seulement et enfin – à porter réellement ses fruits. Il laisse une œuvre importante mais éparse préférant la forme brève et percutante d'articles (notamment en ayant participé à de nombreuses chroniques dans des journaux et même à la télévision) aux *cathédrales* de papier. C'est ainsi la méthode originale du commentaire article par article qu'il choisit pour transmettre ses opinions sur la Constitution plutôt que la forme traditionnelle du manuel. Sa formidable *Constitution* (12<sup>e</sup> éd.) traduit ainsi sa conception du droit orientée vers la pratique effective des acteurs, qui seule donne vie aux normes, révélant le caractère irréductiblement politique de la matière. Grâce à ses qualités de pédagogue hors pair, il a transmis sa passion du Droit à des générations entières de juristes.

### II. Guy CARCASSONNE, expert à toute(s) heure(s)

La réflexion universitaire de Guy CARCASSONNE a été nourrie des nombreuses activités institutionnelles qu'il a menées. S'il en connaissait si bien la pratique, c'est parce qu'il y a directement participé. Il a d'abord commencé par fréquenter le Parlement, dans lequel il entra comme conseiller juridique du groupe socialiste. Il préparait alors les saisines du Conseil constitutionnel et assistait les députés dans l'élaboration de la tactique parlementaire. En 1983, il rejoignit Michel ROCARD (1930-2016) au ministère de l'Agriculture. Lorsque celui-ci fut nommé Premier Ministre en 1988, il le suivit comme conseiller pour les relations avec le Parlement. Il y jouera un rôle primordial dans la construction de majorités dont le groupe socialiste ne disposait pas à lui seul. D'ailleurs, aujourd'hui encore lorsqu'un gouvernement n'a, à l'Assemblée Nationale, qu'une majorité relative (et non absolue) c'est-à-dire lorsque le plus grand groupe ne comprend pas, à lui seul, 50 % des députés et une voix, on parle de « *majorité CARCASSONNE* » car ce dernier avait pour mission d'obtenir le vote de textes législatifs en réunissant d'autres voix favorables ou en recherchant des abstentions. Le professeur fut également le rédacteur d'un texte exceptionnel, la *Circulaire relative à la méthode de travail du Gouvernement* (du 25 mai 1988), signé du Premier Ministre ROCARD mais entièrement rédigé par CARCASSONNE et dans lequel sa vision de l'action publique était lumineuse. Guy CARCASSONNE contribua également à préserver plusieurs projets de Loi de la censure du juge constitutionnel. Michel ROCARD raconte à cet égard sa fierté à avoir été « *le seul chef de gouvernement (...) dont jamais aucun texte ne fut invalidé par le Conseil constitutionnel* ». Il faut dire que Guy en était le plus grand spécialiste. Ayant participé à plusieurs comités chargés de proposer des évolutions constitutionnelles, il fut même l'un des artisans de l'actuelle Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC). Partant, CARCASSONNE était un réel défenseur de la Cinquième République et de sa mutabilité. Enfin, son engagement institutionnel s'est traduit (outre ses activités de conseil(s) par exemple auprès du Mouvement des Entreprises DE France (MEDEF) et son intervention directe dans près de trente saisines du Conseil constitutionnel) par le rôle éminent qu'il a pu jouer dans la rédaction de différentes normes en France, où il a pris part à de nombreux comités, comme à l'étranger (Kazakhstan, Estonie, Afghanistan ou encore Albanie).

Source : TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Dictionnaire de droit public interne* ; LexisNexis ; 2019.

## **DOCUMENT 01 – ARTICLES DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE DE 1958**

---

### **ARTICLE 20**

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.  
Il dispose de l'administration et de la force armée.  
Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

### **Article 24**

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.  
Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.  
Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.  
Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.  
Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

### **ARTICLE 45**

Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. 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.  
Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.  
Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.  
Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

### **ARTICLE 49**

Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. 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. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire. Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

### **ARTICLE 50**

Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

### **ARTICLE 89**

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

## **DOCUMENT 02 – MARC LE DORH :** **« LE SÉNAT S'ENGAGE POUR UNE NOUVELLE ÉTAPE DE DÉCENTRALISATION »,** **CONSTITUTIONS, N° 4, 25 SEPTEMBRE 2020, P. 467.**

---

### **I- Quel sens pour l'initiative du Sénat ?**

Depuis plusieurs années, le Sénat avance des propositions pour davantage de libertés locales et un nouveau pacte de confiance entre l'État et les collectivités. Pour autant, dans le même temps, jamais les relations entre les élus locaux et l'État n'ont été aussi mauvaises. Un certain nombre de textes imposés par les majorités présidentielles successives ont cristallisé et illustré une forme de recentralisation par l'État et un manque de respect pour le principe de libre-administration des collectivités. C'est le cas, en particulier, des lois *NOTRe* et *MAPTAM*, de la loi 16 janvier 2015 modifiant le périmètre des régions ou encore de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, dont l'article 29 impose aux collectivités une « contractualisation » sur l'encadrement de l'évolution de leurs dépenses sous peine de sanctions financières.

Mais la défiance se nourrit aussi de situations plus anciennes et enracinées comme, par exemple, la tendance de l'État à maintenir ou à recréer, par l'intrusion de ses services ou la profusion des normes, ou encore par le resserrement des moyens, une forme de tutelle sur les collectivités dans des domaines qui relèvent pourtant désormais de leurs compétences.

Cet État, qui ne cesse d'intervenir pour encadrer, brider, orienter l'activité des collectivités territoriales, est le même qui n'exerce plus pleinement ses missions régaliennes, s'efface des territoires, réduit sur le terrain tant l'implantation que l'offre de services de ses administrations et réclame toujours davantage de participations financières à ces collectivités pour des politiques publiques qui, en principe, devraient lui revenir. Un État qui, par exemple, ne finance que très partiellement les intervenants sociaux en commissariats et en gendarmeries, dans un domaine pourtant régalien. Un État qui pousse à la création de Maisons de services au public (maintenant Maisons France services) et en fait une de ses politiques phares, mais qui ne contribue au fonctionnement de chaque maison qu'à hauteur de 30 000 € par an. Plus globalement, les récents travaux du Sénat ont montré la fragilité de l'action de l'État, par exemple en direction des territoires ruraux (v. *Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités*, rapport d'information n° 251 (2019-2020) de MM. B. Delcros, J.-F. Husson, F. Montaugé et R. Vall, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé au Sénat le 16 janv. 2020.)

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de l'irritation croissante des représentants des collectivités territoriales, les élus locaux, leurs associations et le Sénat. La crise des « Gilets jaunes » et le « Grand débat » ont conduit à une inflexion nette de la politique gouvernementale dans les propos, progressivement plus attentifs aux situations locales et aux apports considérables des élus locaux à la cohésion nationale. En avril, en conclusion du « Grand débat », le chef de l'État annonçait « un nouvel acte de décentralisation », ce que de nombreux observateurs interprétaient comme un « geste de réconciliation » à l'égard d'élus locaux qui avaient parfois eu le sentiment d'être jusque-là davantage tancés que choyés. Sur cette base, la ministre de la cohésion territoriale, Jacqueline Gourault, était mandatée pour proposer un texte.

---

Mais, comme l'on sait « Il n'y a pas d'amour, il n'y a que des preuves d'amour ». Or les preuves d'amour semblent encore manquer. La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique s'est attaquée à certaines difficultés, notamment à ce qu'il est désormais convenu d'appeler les « irritants de la loi *NOTRe* » ou encore à la précarité de la situation matérielle des élus locaux, particulièrement maltraités dans notre pays, et s'est d'ailleurs inspirée des travaux tant de la commission des lois que de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat. Pour autant, si elle apporte du mieux, si elle semble donner un coup d'arrêt à une évolution législative globalement défavorable à la commune et au département et complexifiante pour les élus locaux, elle est loin d'être suffisante. Comme le notait Philippe Bas, président de la commission des lois : « Le projet du gouvernement était inspiré de bonnes intentions, mais il manquait d'ambition et se contentait trop souvent de demi-mesures. Si le texte adopté est en retrait sur certaines propositions adoptées par le Sénat, sa philosophie générale s'inscrit pleinement dans ses travaux et retient plusieurs dispositions importantes votées par le Sénat qui renforcent les communes, donnent plus de souplesse à notre organisation territoriale, et améliorent les garanties apportées aux élus locaux » (Communiqué, « Projet de loi "Engagement et proximité" : le Sénat se félicite des avancées obtenues au cours de la discussion parlementaire », 12 déc. 2019). De son côté, Jean-Marie Bockel, président de la délégation aux collectivités territoriales, relevait : « C'est une étape utile pour la simplification du travail des élus, un signal politique de considération en direction des élus locaux, qui forment le tissu civique de notre pays, et une amélioration concrète de leurs conditions d'action. C'est aussi une réponse à la crise des vocations, qui est devenue un thème récurrent ces derniers mois, voire ces dernières années. C'est heureux ! » (Sénat, Séance du 18 déc. 2019). Cependant, conscient des fragilités du texte, il ajoutait : « Sans doute faudrait-il évaluer la mise en oeuvre de ce dispositif. La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation mènera, à son niveau, ce travail en collaboration avec toutes les instances du Sénat concernées. De nouveaux chantiers devront être ouverts ou poursuivis, comme ceux de la formation et de la responsabilité pénale. » (*idem*). Le président du Sénat évoquait de manière illustrée « un vote de cessez-le-feu » (Gérard Larcher, « Il convient désormais de poser le cadre d'une vraie nouvelle génération de décentralisation », *Revue politique et parlementaire*, n° 1093, oct.-déc. 2019).

« Manque d'ambition », simple « signal politique », « vote de cessez-le-feu », la courtoisie sénatoriale, qui s'était conjuguée à une véritable volonté de co-construction avec le gouvernement, cachait mal la déception des élus du Palais du Luxembourg.

Parallèlement, à l'occasion du 102<sup>e</sup> Congrès de l'Association des maires de France, en novembre 2019, les présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de régions de France, regroupés au sein l'association « Territoires unis », marquaient leur volonté de trouver en le Sénat un allié pour produire une proposition de loi ambitieuse de décentralisation.

Le président du Sénat les a entendus puisque, lors des voeux de territoires unis, le 13 janvier 2020, il a annoncé la constitution d'un groupe de travail sénatorial, rassemblant les présidents et un certain de représentants des groupes politiques, le président et le rapporteur général de la commission des finances, avec pour rapporteurs le président de la commission de lois, Philippe Bas, ainsi que le président de la délégation aux collectivités territoriales, Jean-Marie Bockel. L'objectif est clair et ambitieux : « Nous devons travailler sur une nouvelle génération de décentralisation avec les représentants des territoires au premier chef. Il est temps de redonner aux collectivités la maîtrise de leurs compétences, de desserrer leurs contraintes et de renforcer leur autonomie financière. » (v. Intervention de G. Larcher, président du Sénat, « Voeux de Territoires Unis », lundi 13 janv. 2020).

**DOCUMENT 03 – MYTHES & PARLEMENT  
(TOUZEIL-DIVINA ; 2022)  
IN DICTIONNAIRE ENCYCLOPÉDIQUE DU PARLEMENT**

---

Ce n'est d'habitude pas en Droit mais dans la littérature, les arts et/ou les fictions assumées que l'on trouve officiellement des « mythes ». Or, si l'on conçoit (et c'est notre cas) que le Droit est une représentation du réel qui peut conséquemment aussi accueillir des fictions, alors l'intégration de mythes juridiques s'envisage plus aisément. Nos travaux (cités *infra* en bibliographie) nous ont alors permis d'en distinguer de deux sortes : des mythes assimilés à des fables destinées à relier et à fédérer ses acteurs et des mythes plus modernes et utilitaires travestissant sciemment la réalité au profit d'une ou de plusieurs catégories données d'acteurs.

### **Des mythes du droit au Parlement**

Un mythe est toujours une connexion, une construction de l'esprit, une création intellectuelle consciente (ou non) et destinée à « raconter » une réalité. On croit pouvoir néanmoins et même devoir, en droit, en distinguer de deux sortes.

#### ***Comme pour la Nation, des légendaires fictions fédératrices de fabulateurs :***

Le dictionnaire *Le Robert* définit d'abord le mythe au moyen d'un « récit fabuleux » insistant sur sa symbolique et son caractère souvent sacré évoquant par exemple les mythologies divines de l'Antiquité. Cette première forme de mythe vise alors à enjoliver une réalité, non pour la détruire ou la travestir sciemment à profit, mais plutôt pour la reconstruire et la détailler notamment lorsque tous ces éléments fondateurs n'en sont pas ou plus vraiment connus. Il s'agit ainsi du mythe fondateur des Romulus et Rémus ou pour l'histoire de France et du Parlement de la notion de Nation (on y reviendra). Peu importe alors qu'ils aient existé (ce qui est peu vraisemblable), seule compte la finalité fédératrice de leur évocation. Pour les deux premiers, ils ont permis la construction de la Cité universelle et chaque Romain entend les invoquer comme pour s'inscrire dans leurs pas et continuer ainsi de rassembler tous les citoyens dans une histoire commune. Il en est de même, entre droits naturel et positif, de la fiction mystifiée d'Antigone. Ce qui compte ici c'est le caractère non réel mais réaliste ou vraisemblable de son existence et de son récit parce qu'il permet à quiconque de s'y transposer et conséquemment de s'y inscrire. Ce « premier » mythe juridique est effectivement fédérateur de l'ensemble des acteurs qui l'invoquent : il les réunit tous et toutes derrière une histoire commune (ou une réinvention ou reconstruction de ses racines souvent enjolivées mais ce, à partir d'un certain nombre d'éléments réels voire objectifs et factuels). C'est alors le conglomérat du réel et de ses réfractions et diffractions qui conduit à la mystification commune et quasi sacrée à l'instar par exemple d'un Léviathan ou encore du contrat social. Ainsi en est-il, en droit public, de la mystification qu'ont connu Agnès Blanco et ses décisions juridictionnelles. Oui, le personnage a existé matériellement mais la reconstruction de son importance et de sa portée au cœur de l'histoire même du droit administratif des dizaines d'années après 1873 confinent au mythe dont le but est bien de fédérer les publicistes autour d'un récit commun fut-il enjolivé.

#### ***Comme pour la revalorisation parlementaire, des modernes illusions utilitaires d'affabulateurs :***

Toutefois, croyons-nous, le mythe juridique peut aussi être un mensonge, un travestissement volontaire et volontairement assumé (mais souvent dissimulé) de la réalité afin de servir une cause et/ou un acteur juridique(s) donné(s). On retrouve alors ici le sens plus moderne de

« mytho » plus encore que de mythe. En effet, si tout mythe n'est pas un mensonge, il peut le devenir notamment par l'utilisation de raccourcis sciemment établis ou encore d'oublis voire d'affirmation de contre-vérités factuelles. Dans l'ouvrage que nous avons consacré à cette question, il s'agit par exemple de la définition doctrinale de la domanialité publique ou encore de la naissance de la notion de service public à caractère industriel et commercial que le mythe fait découler de la décision TC, 22 janvier 1921, dite du « bac d'Eloka » alors que, affirmons-nous et espérons-nous avoir démontré, la décision dit plutôt l'inverse voire cherche à lutter contre une telle naissance et reconnaissance. De même en est-il de la mystification opérée par le Conseil constitutionnel se proclamant « juge » alors qu'il n'en a pas encore toutes les garanties (mais qu'il s'y dirige) ou même des gouvernants contemporains invoquant une « revalorisation parlementaire » alors que le Parlement est toujours doté de moyens précisément dévalorisés et dévalorisant. Dans cette hypothèse, le mythe est une diffraction volontaire de la réalité juridique pour servir une politique ou un acteur donné : le juge, un pouvoir ou une institution par exemple.

### **Des mythes du droit parlementaire**

Ce que notre étude nous a par suite appris, c'est qu'un mythe, en tant que construction intellectuelle, a toujours une fonction utilitaire. Il n'est jamais gratuit : soit il fédère (sans exclure) un groupe que l'on va magnifier (comme dans la première hypothèse), soit il sert une cause ou un acteur identifié (comme dans la seconde hypothèse) au détriment sciemment raisonné de quelqu'un ou de quelque-chose.

#### ***La Nation puis le Parlement votent la Loi (?)***

Le premier des mythes fédérateurs du droit parlementaire en France est vraisemblablement l'existence même ou plutôt l'invocation de la Nation. Chacun y reconnaît une fiction quelle que soit la définition (parfois même divergente sinon dissonante) que l'on entend lui donner et l'on s'entend seulement sur son objectif fédérateur finaliste : relier les citoyens passés, présents et à venir dans une histoire et un récit communs. Par ce premier mythe – selon la Constitution elle-même – le Parlement serait une « représentation nationale » que chaque député (quel que soit son groupe politique et ses votes) incarnerait entièrement et à lui seul lorsque son collègue (qui peut dire exactement l'inverse du premier) l'incarne tout autant. Cela dit, derrière ce premier mythe s'en cache un second tout aussi puissant et tout aussi fédérateur.

Le Parlement vote la Loi nous dit en effet le mythique article 24 de la Constitution actuelle. Le Parlement « vote » la Loi et le sous-entendu est évidemment qu'il l'écrit, qu'il la discute, qu'il la comprend, qu'il la souhaite et qu'il l'assume. Or, la simple lecture de la procédure législative normative (à travers la Constitution, les Lois organiques et les règlements caméraux), sans même invoquer la pratique, nous poussent à douter très fortement de l'énoncé mystifié. Oui, le Parlement, sous la Troisième République en particulier, a voté et décidé de la Loi et ce, au nom de la Nation mais il ne la vote plus. Il ne l'incarne plus. C'est le gouvernement qui, ultra majoritairement, est à l'initiative (par ses projets et non par ses propositions parlementaires) des Lois. C'est lui qui dirige la procédure législative et dicte, formellement comme au fond, aux parlementaires de sa majorité ce qu'il faut faire. Et, derrière le gouvernement, c'est bien la Présidence de la République qui a affiché un programme politique que le premier ministre et sa majorité mettront en œuvre, hors cohabitation, au Parlement. Ce dernier ne vote plus la Loi au sens où il la déciderait, il la vote simplement physiquement et géographiquement dans les lieux caméraux mais matériellement dans la seule ou principale direction que le pouvoir exécutif le somme de suivre. Le Parlement ne vote donc plus la Loi, il n'en est que le co-législateur. Pourtant, il aime rappeler ce mythe qui le met en valeur. Il s'agit donc d'un mythe au sens premier, de fabulation méliorative réécrivant l'histoire pour l'enjoliver. Voilà pourquoi, le Parlement lui-même semble y consentir.

### **Le Parlement est impuissant (?)**

Autre mythe, traduction du précédent, le Parlement est de plus en plus présenté par d'aucuns comme une « chambre d'enregistrement » des volontés politiques de l'exécutif, c'est-à-dire comme un Parlement impuissant et dépossédé de ses pouvoirs originels. L'histoire plaide officiellement de prime abord en ce sens. Nul doute que le Parlement de la Troisième République était surpuissant voire totipotent. A l'époque, en effet, il faisait non seulement la Loi mais décidait de tout ou presque. L'ajout du « presque » est, cela dit, important sinon on participera à une autre mystification ! Quoi qu'il en soit, force est de constater – factuellement – que la Cinquième République a cherché (et réussi) à déposséder le Parlement de nombre de ses pouvoirs précédents. Tant techniquement que politiquement, l'Assemblée nationale et le Sénat ont perdu de leur superbe : leur procédure législative est encadrée et ils n'en sont plus les maîtres ; même leur ordre du jour leur échappe ; ils ne contrôlent – en fonction du fait majoritaire – plus factuellement au quotidien le pouvoir gouvernemental qu'ils ne peuvent – numériquement parlant – pas renverser et contrer aisément. Ils sont à la « botte » des gouvernants et derrière eux (sauf cohabitation), de la Présidence de la République, qu'ils servent. La preuve en est que même lorsque le Sénat diffère politiquement de l'exécutif, rien ou presque ne change sauf en matière de révision constitutionnelle où son pouvoir réapparaît.

Toutefois, conclure de ces faits typiques et topiques de l'actuelle pratique constitutionnelle (hors cohabitation) que le Parlement serait impuissant est aussi un mythe mais un mythe, comme celui que nous avons étudié par ailleurs de la « revalorisation parlementaire ». Ces mystifications servent les gouvernants ainsi qu'une politique exécutive au détriment même des parlementaires. En effet, si la pratique parlementaire démontre effectivement généralement un Parlement impuissant et soumis aux gouvernants ce n'est – juridiquement et normativement – pas la réalité et ce, pour deux raisons principales. D'abord, parce que formellement les normes ne le décrivent pas à ce point comme désarmé ce qui implique que le Parlement pourrait (et même devrait à nos yeux) se saisir des règles (qu'il incarne en période de cohabitation cela dit) notamment constitutionnelles pour « voter » et décider lui-même sans y être obligé. Il pourrait (et même devrait selon nous) contrôler et enquêter davantage et ainsi renverser la vapeur des forces politiques à son profit. Toutefois, et c'est la seconde raison expliquant le mythe, le Parlement semble impuissant de nos jours parce qu'il a en majoritairement, politiquement et principalement accepté le fait majoritaire écrit par et pour les gouvernants et la Présidence de la République. Autrement dit, si le Parlement est soumis, c'est bien parce qu'il a accepté de se soumettre à la volonté de l'exécutif mais rien – juridiquement – ne l'y oblige. Seule les actuelles conventions de la Constitution l'impliquent et ce, non au profit du Parlement mais bien des gouvernants. Ces derniers ont alors volontairement décidé de mettre en avant deux mystifications à leur seul profit : celle consistant à dire que le Parlement est impuissant alors qu'il ne « l'est » normativement pas autant mais qu'il s'agit en conséquence de le lui faire croire en le lui imposant politiquement. En outre, et c'est là où la perfidie frôle le génie politique, on assiste depuis plusieurs années à une prétendue « revalorisation parlementaire » qui acterait cette impuissance et serait censée la contrer sauf que, dans les faits, cette prétendue revalorisation (effectivement attendue et bienvenue) non seulement ne se pratique pas mais encore va parfois dans un sens diamétralement opposé (on renvoie sur ce point à la bibliographie citée *infra*).

Il est alors performatif d'affirmer une revalorisation qui est un travestissement subjectif de la réalité même normative. Cela confine presque à une forme d'antiparlementarisme qui permet non de justifier mais de comprendre peut-être un peu mieux les pratiques d'absentéisme parlementaire. Comment en effet demander des élus qu'ils soient présents si cela ne « sert » à pas grand-chose sinon à valider la doxa gouvernementale ? Il reste, cela dit, un espoir : que le Parlement passe un coup d'anti-mythes et se redécouvre puissant. Ce qu'il est (et devrait être davantage dans une démocratie qui se dit parlementaire mais attention, on aborderait ici d'autres mythes).

## **DOCUMENT 04 – QUELQUES PROPOS SUR L'ARTICLE 49-3 DE LA CONSTITUTION – RAPHAËL PIASTRA – D. 2004. 2659**

---

### **L'essentiel**

L'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution permet au Premier ministre d'engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. L'auteur revisite cette procédure dans ses dimensions théoriques et pratiques.

Monsieur Jean Pierre Raffarin a recouru, en août dernier, à l'article 49-3 pour faire adopter la loi de décentralisation. Une fois n'est pas coutume, ce recours n'a pas manqué de déclencher chez les élus d'opposition (mais également de la majorité à l'instar de François Bayrou...) des cris d'orfraies. Il nous est apparu important de revisiter un peu cette procédure tant dans sa dimension théorique que pratique.

L'alinéa 3 de l'article 49 énonce : « le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent ». Il s'agit ici d'une procédure clé de la Ve République, l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte. Celle-ci est, en résumé, une synthèse de la question de confiance (alinéa 1er) et de la motion de censure (alinéa 2). De toute évidence, il y a là un procédé totalement légal et légitime mais aussi, et surtout, stratégique, certes abrupt et favorable au gouvernement.

Qui y a recours ? Le Premier ministre et lui seul au nom d'un pouvoir quasi discrétionnaire.

De quoi s'agit-il ? Lorsqu'il apparaît que l'adoption d'un texte (important) va se heurter à une opposition parlementaire quasi systématique voire à une contestation d'une partie de la majorité, le Premier ministre peut engager la responsabilité gouvernementale. A quelles conditions ? En vérité, il n'y en a qu'une, posée par le texte constitutionnel : une délibération du Conseil des ministres. A quel moment ? Aucune règle constitutionnelle n'étant fixée, ce peut être à n'importe quel moment de la procédure législative. Sur quel type de texte ? L'alinéa 3 énonce : « un texte ». Ce qui laisse une grande liberté au Premier ministre et à son gouvernement. Ce peut être, bien sûr, une loi ordinaire (ex : loi de décentralisation), tout ou partie des amendements, à l'exception de la loi constitutionnelle, des lois organiques sur le Sénat et celles sur la citoyenneté européenne. Donc dès lors que le Conseil des ministres, présidé rappelons-le par le chef de l'Etat, a « habilité » le Premier ministre, celui-ci informe l'Assemblée nationale et, sous vingt-quatre heures, deux scénarios sont possibles.

Soit, une fois le délai achevé, aucune motion de censure n'a été déposée par les députés ou que cette motion ait échoué, le texte est alors considéré comme adopté sans vote. Autrement dit, sous la Ve République, théoriquement parlementaire, aussi paradoxal que cela puisse paraître, un texte peut faire loi sans la votation du Parlement. Mais

souvenons-nous que cela s'explique par le truchement des règles du parlementarisme rationalisé instaurées en 1958 sous l'égide de M. Debré et visant à canaliser le travail parlementaire trop souvent déviant sous les républiques précédentes.

Le second scénario est celui, bien improbable, dans lequel les députés déposent avec succès une motion de censure contre le texte. Dans ce cas le gouvernement est censuré et doit, selon l'article 50, démissionner. Il faut ici décrypter l'improbabilité évoquée ci-dessus. Tout d'abord, précisons que le décompte des voix lors du vote reste extrêmement favorable au gouvernement. En effet, les absentéistes sont comptabilisés au crédit de celui-ci. De même, il faut qu'un dixième au moins des députés signe la motion et l'on ne reçoit que les votes favorables à la motion, laquelle ne peut être adoptée, on le sait, qu'à la majorité des députés. Enfin, facteur majeur d'improbabilité, la « logique » majoritaire de la Ve République et le bipartisme rendent très hypothétique le renversement du gouvernement.

Au niveau de la pratique, on se rend compte que cet article 49-3, depuis sa première utilisation en 1959, poursuit plusieurs finalités. En premier lieu, et plus exactement de 1958 à 1962, il s'agissait de remédier à l'absence de majorité forte. Mais, du fait du principe majoritaire, on est passé, en second lieu, à des hypothèses de majorité étroite (1967), divisée (1976), agitée (1982) voire fiévreuse (1986). Cet article 49-3 est donc aussi un instrument de pression du gouvernement sur sa majorité. A ce titre la trentaine d'utilisations faites par Michel Rocard entre mai 1988 et mai 1991 l'illustre parfaitement et constitue encore à ce jour un record dû essentiellement à une majorité relative contestataire.

Mais il peut s'agir également, pour le gouvernement, de contraindre une opposition trop frondeuse sur des sujets sensibles. En effet, assez souvent, celle-ci s'opiniâtre dans une « guérilla législative », en multipliant par exemple les amendements, dans une pure logique d'obstruction et de retardement du texte. Ainsi les gouvernements Mauroy et Fabius entre 1981 et 1986 y eurent recours une dizaine de fois bien que disposant d'une confortable majorité à l'Assemblée. De même Alain Juppé s'en est servi, en décembre 1995, pour obtenir le droit de gouverner par ordonnances afin de réformer la Sécurité sociale, et, en juin 1996, pour faire adopter le nouveau statut de France Télécom. Bien évidemment, cela a été le cas de Jean-Pierre Raffarin, en août dernier, afin de surmonter les quelques quatre mille amendements déposés contre la loi de décentralisation. A noter que, en cinq ans, Lionel Jospin n'en a jamais fait usage. Dès lors, en liant son sort à celui du texte, le gouvernement oblige les députés, et notamment les siens, à prendre leurs responsabilités. Sans jamais oublier qu'en cas de censure la riposte peut venir de la dissolution présidentielle (cf. le précédent, unique à ce jour, de 1962...).

Pour conclure, on doit convenir que l'efficacité de l'engagement de la responsabilité gouvernementale sur un texte a été totale depuis 1958, puisque aucune censure n'a, sur cette base, abouti. Ce « rendement » explique aussi, pour une bonne part, le procès qui est fait à l'article 49-3 à chacune de ses utilisations (les mêmes qui les critiquent en tant qu'opposants y ont parfois recours en tant que gouvernants !...). A notre sens, il ne saurait être question de remettre en cause son principe qui est tout de même de permettre au gouvernement, face à un parlement récalcitrant, de gouverner. A chaque utilisation, les critiques d'un recours systématique et de banalisation font florès. On estime, çà et là, que la crédibilité du procédé doit s'accompagner d'un usage parcimonieux. Il est même plaidé soit une limitation qualitative de l'emploi aux seuls textes importants (ce qui se fait déjà en pratique), soit une limitation quantitative à trois ou quatre utilisations par session (ce qui exposerait au double risque d'abondance ou de carence). Selon nous, il faut raison garder et se dire qu'en bientôt cinquante ans d'existence la Ve République recense quarante-cinq utilisations, soit à peine plus d'une par an. C'est peu et, de toute évidence, il y a bien plus attentatoire aux droits du Parlement dans notre procédure législative !...

---

## **DOCUMENT 05 – « L'ASSEMBLÉE NATIONALE TOILETTE SON RÈGLEMENT » PAR EMMANUELLE MAUPIN (IN AJDA, 2019, P. 1190).**

---

L'Assemblée nationale a adopté, le 4 juin, malgré le boycott des groupes de l'opposition, une résolution modifiant son règlement afin d'améliorer la procédure législative et notamment la discussion en séance publique. La résolution vise à répondre à quatre objectifs : rénover la procédure législative ; renforcer les droits des groupes d'opposition et minoritaires ; mieux associer les citoyens aux travaux parlementaires et donner un nouvel élan à la déontologie parlementaire. Lors de la discussion en séance publique, le débat s'était cristallisé autour de l'article 8 (devenu art. 10) qui, afin de densifier la discussion générale, réduisait le temps de parole des députés à cinq minutes par groupe et un seul orateur pouvant s'exprimer à cette occasion. Si le président de l'Assemblée nationale, Richard Ferrand, y voyait un moyen d'éviter « l'effet tunnel » créé par la succession de nombreux orateurs, les députés de l'opposition dénonçaient un « affaiblissement inadmissible » du rôle des parlementaires. Un amendement de compromis a finalement été adopté : il reviendra à la conférence des présidents « le soin de décider d'un temps de parole de cinq ou dix minutes en fonction de l'importance d'un texte ou de son volume ».

Le texte va rénover le droit de pétition devant l'Assemblée nationale. Désormais, les pétitions pourront être signées par voie électronique et elles seront mises en ligne sur le site de l'Assemblée dès qu'elles auront recueilli un nombre significatif de 100 000 signatures.

### **Se prémunir contre les conflits d'intérêts**

Afin de prendre en compte les apports de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, trois mesures ont été introduites à l'article 80-1-1 du règlement destinées à aider les députés à se prémunir et à lutter contre les conflits d'intérêts. Ainsi, un député peut, par déclaration écrite ou orale, rendre public un intérêt s'il apparaît en lien avec le sujet examiné ; il pourra, s'il s'estime en situation de conflits d'intérêts, mettre en oeuvre le mécanisme du déport, c'est-à-dire ne pas participer au vote, voire aux débats sur un texte. Le statut et le rôle du déontologue de l'Assemblée sont également précisés : conditions dans lesquelles il peut être consulté par les députés ; intégration du pouvoir d'injonction lorsqu'il constate qu'un député emploie un collaborateur de sa famille...

---