

Membre de l'université Paris Lumières

Antonin Gelblat

**Les doctrines du droit parlementaire
à l'épreuve de la notion de
constitutionnalisation**

Thèse présentée et soutenue publiquement le **24/05/2018**
en vue de l'obtention du doctorat de **Droit public**
de l'Université Paris Nanterre

sous la direction de M.le professeur Mathieu Touzeil-Divina
(Université Toulouse 1 Capitole)

Jury* :

Rapporteur-e :	Mme Anne Levade	Professeure à l'Université Paris Est Créteil
Rapporteur-e :	M. Dominique Rousseau	Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
Membre du jury :	M. Jean-Marie Denquin	Professeur émérite à l'Université Paris Nanterre
Membre du jury :	Mme Véronique Champeil- Desplats	Professeure à l'Université Paris Nanterre
Membre du jury :	Mme Marietta Karamanli	Députée
Membre du jury :	Mme Corinne Luquiens	Membre du Conseil constitutionnel

AVERTISSEMENT

« L'Université Paris Nanterre n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

*A ma mère,
A Hayet,*

*Pour mon père,
Pour Pauline,*

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma plus profonde gratitude au professeur TOUZEIL-DIVINA qui, quelques années avant d'entreprendre ce travail, m'a encouragé dans cette voie qui me semblait, à bien des égards, inaccessible. Si j'ai pu entreprendre ce travail, c'est donc d'abord grâce à lui et c'est à cet égard que je dois une première fois le remercier. Sa générosité, sa profonde humanité, sa passion communicative de l'enseignement, du débat d'idées, et sa haute conception de l'Université m'ont toujours amené à percevoir la thèse comme une chance plutôt que comme une épreuve et c'est à cet égard que je dois une seconde fois le remercier. Enfin, il m'a toujours soutenu dans les épreuves les plus difficiles, et si ce travail a pu être mené jusqu'à son terme, c'est encore grâce à son soutien indéfectible qui a de loin dépassé celui que l'on pouvait espérer d'un directeur de thèse.

Je tiens également à remercier sincèrement les membres du Jury qui me font l'honneur de consacrer leur temps à la discussion de mon travail : Madame la professeure Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Monsieur le professeur Jean-Marie DENQUIN, Madame la députée Marietta KARAMANLI, Madame la professeure Anne LEVADE, Madame la Conseillère Corinne LUQUIENS et Monsieur le professeur Dominique ROUSSEAU.

Cette étude doit beaucoup aux conseils dont j'ai pu bénéficier au cours de son élaboration. Je tiens ainsi à remercier les professeurs Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Jean-Marie DENQUIN, Arnaud Le PILLOUER, Eric MILLARD, et Guillaume TUSSEAU pour le temps qu'ils m'ont consacré et pour leurs conseils avisés. Je tiens également à remercier les professeurs Manon ALTWEGG-BOUSSAC, Antoine BASSET, Eleonora BOTTINI, Isabelle BOUCOBZA, Stéphanie HENNETTE-VAUCHEZ, Arnaud SEE, Serge SLAMA, ainsi que Mme Marie-Xavière CATTO, Mme Charlotte GIRARD, M. Vito MARINESE et M. Morgan SWEENEY pour leur bienveillance, leurs conseils et leurs encouragements constants.

J'adresse mes plus chaleureux remerciements aux personnes qui m'ont fait l'amitié de porter un regard sur mes travaux ou d'en relire certains passages. Ma dette est immense à cet égard envers Thomas ACAR, Pauline BRUCKER, Ludovic LEGRAND, Maxime MEYER, Laurie MARGUET, Sophie PROSPER. Je suis également très sensible à la richesse humaine et intellectuelle de l'environnement dans lequel il m'a été offert de travailler et aux amitiés que j'ai pu nouer au sein de l'Université. Je tiens ainsi à adresser une pensée chaleureuse à l'ensemble des membres du CREDOF et du CTAD et tout particulièrement à mes amis Thomas, Elsa, Elsa et Laurie, ainsi qu'aux doctorants dirigés par le professeur TOUZEIL-DIVINA notamment Melina et Maxime. Je remercie également Alice pour son aide finale si précieuse.

Pour pouvoir entrevoir le bout du long chemin doctoral, il est parfois nécessaire de s'en écarter, merci à Benjamin, Ian, Julien, Ludovic et Riad de me l'avoir (trop ?) souvent rappelé. Merci à ma famille pour son indéfectible soutien et sa confiance qui m'ont permis de mener à bien cette entreprise qui a pu leur paraître bien curieuse. Celle-ci n'aurait pas pu être menée à bien sans la présence lumineuse de Pauline à mes côtés. Je ne peux ici exprimer ce que je lui dois.

SOMMAIRE

Première partie : La doctrine politique du droit parlementaire

Titre I : Une théorie de la pratique parlementaire

Chapitre I : La figure du parlementaire légitimée par l'expérience

Chapitre II : Les approches synthétiques de l'art parlementaire

Titre II : Une constitutionnalisation de conservation du droit parlementaire

Chapitre I : La constitutionnalisation prudentielle du droit parlementaire

Chapitre II : La rationalisation des forces parlementaires

Deuxième partie : La doctrine technique du droit parlementaire

Titre I : Une théorie de l'institution parlementaire

Chapitre I : La figure de l'administrateur légitimée par l'expertise

Chapitre II : Les approches empiriques de la technologie parlementaire

Titre 2 : Une constitutionnalisation d'optimisation du droit parlementaire

Chapitre 1 : La constitutionnalisation procédurale du droit parlementaire

Chapitre 2 : La rationalisation du travail parlementaire

Troisième partie : La doctrine juridique du droit parlementaire

Titre 1 : Une théorie de l'axiomatique parlementaire

Chapitre 1 : La figure de l'universitaire légitimée par l'extériorité

Chapitre 2 : Les approches déontiques de la règle parlementaire

Titre 2 : Une constitutionnalisation de subordination du droit parlementaire

Chapitre 1 : La constitutionnalisation prétorienne du droit parlementaire

Chapitre 2 : La rationalisation des actes parlementaires

PRINCIPALES ABREVIATIONS

Al.	Alinéa
alii.	<i>alii auctores</i> (autres auteurs)
AIJC	Annuaire international de justice constitutionnelle
AJDA	Actualité juridique. Droit administratif
AJFP	Actualité juridique. Fonctions publiques
AN	Assemblée nationale
APD	Archive de philosophie du droit
Ass.	Assemblée du contentieux du Conseil d'État
CC	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme
Chron.	Chronique
coll.	collection
Cons.	Considérant
Cass.	Cour de cassation
D.	Recueil Dalloz
dir.	Sous la direction de
éd.	Édition
égal.	Également
Fasc.	Fascicule du juris-classeur
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i>
JCP	La semaine juridique, édition générale
JCP A	La semaine juridique, administrations et collectivités territoriales
J.O.A.N.	Journal officiel de l'Assemblée nationale
J.O.R.F.	Journal officiel de la République française
J.O.S.	Journal officiel du Sénat
J.O.U.E.	Journal officiel de l'Union européenne
Leb.	Recueil Lebon
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA.	Les Petites Affiches
n°	Numéro
NCCC	Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel
obs.	Observation
<i>op. cit.</i>	<i>Opus citatum</i>
PE	Parlement européen
PUAM	Presses Universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses Universitaires de France
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
R.A.N.	Règlement de l'Assemblée nationale
RCADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger

<i>Rec.</i>	Recueil du Conseil constitutionnel
Req. n°	Requête numéro
<i>RFDA</i>	Revue française de droit administratif
<i>RFDC</i>	Revue française de droit constitutionnel
<i>RFFP</i>	Revue française de finances publiques
<i>RFSP</i>	Revue française de science politique
<i>RIDC</i>	Revue internationale de droit comparé
<i>RPP</i>	Revue politique et parlementaire
<i>RRJ</i>	Revue de la recherche juridique – Droit prospectif
<i>R.S.</i>	Règlement du Sénat
Sect.	Section du contentieux du Conseil d’Etat
spéc.	Spécialement
T.	Tome
TC	Tribunal des conflits
Th.	Thèse
Vol.	Volume
§	Paragraphe

INTRODUCTION GENERALE

En 2018, une nouvelle révision de la Constitution relative au Parlement est annoncée, dix ans seulement après l'adoption des lois constitutionnelles du 4 février 2008 et du 23 juillet 2008. Leurs objectifs affichés étaient respectivement de « *donner une assise constitutionnelle aux nouvelles prérogatives reconnues par le traité [de Lisbonne] au Parlement* » d'une part¹, et d'offrir « *un ensemble cohérent, structuré et audacieux de mesures destinées à renforcer le Parlement* » de l'autre². Sur les vingt-deux révisions constitutionnelles qui les avaient précédées depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958, seules sept avaient jusqu'ici eu pour objet, que ce soit à titre principal ou incident, le droit parlementaire. Il s'agissait alors d'augmenter le poids des institutions parlementaires dans le système institutionnel³, de procéder à des modifications techniques⁴, de tirer les conséquences de l'institution d'une Cour de justice de la République⁵ ou de consacrer les prérogatives parlementaires induites par la construction européenne⁶. Mais aucune de ces réformes n'avait, pour les institutions parlementaires, l'ampleur de celles de 2008 qui ont conduit à remanier près de la moitié des articles de la Constitution, dont une trentaine concernait plus ou moins directement le droit parlementaire⁷.

¹ Exposé des motifs de la loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 *modifiant le titre XV de la Constitution*

² Exposé des motifs de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 *de modernisation des institutions de la Ve République*

³ Il s'agit, par ordre chronologique, de la loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 *portant révision de l'article 61 de la Constitution et permettant à soixante députés ou soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel*, de la Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 *portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires*.

⁴ Il est ici fait référence à la Loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 *portant modification des dispositions de l'article 28 de la Constitution*.

⁵ Institution consacrée par la Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 *portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVI*

⁶ Trois lois constitutionnelles ont consacré ces prérogatives : la loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 *ajoutant à la Constitution un titre : « Des Communautés européennes et de l'Union européenne »*, la loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 *modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution* et la loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 *modifiant le titre XV de la Constitution* (qui n'a jamais été appliquée suite au rejet du référendum relatif au traité établissant une Constitution pour l'Europe).

⁷ 30 articles concernant plus ou moins directement le droit parlementaire ont été insérés ou modifiés : les articles 11 (référendum d'initiative partagé), 13 (contrôle des commissions parlementaires sur certaines nominations présidentielles), 16 (saisine parlementaire du Conseil constitutionnel en période d'application des pouvoirs de crise), 18 (prise de parole du Président de la République devant le Congrès), 24 (mission du Parlement et fixation d'un nombre maximal de députés et sénateurs), 25 (suppléance et délimitation des circonscriptions), 34 (délimitation du domaine de la loi et lois de programmation), 34-1 (résolutions parlementaires), 35 (contrôle parlementaire des interventions extérieures des forces armées), 38 (ratification des ordonnances), 39 (conditions de présentation des projets de loi aux assemblées), 41 (contrôle des irrecevabilités domaniales par le président de chambre), 42 (délibération en séance sur le texte adopté par la commission et délais d'examen), 43 (augmentation du nombre de commissions permanentes), 44 (conditions d'exercice du droit d'amendement), article 45 (navette

Leur adoption avait par ailleurs entraîné une cohorte de nouveaux actes visant à leur concrétisation. Elles ont ainsi suscité dans les mois qui suivirent l'adoption de lois organiques⁸, ordinaires⁹ et la modification, sinon la refonte, du règlement de chacune des assemblées¹⁰. Les modifications furent d'une ampleur telle qu'elles interrogeaient l'avènement d'un « *nouveau droit parlementaire* »¹¹.

Cette séquence a suscité un engouement pour le droit parlementaire qui s'est prolongé et partiellement renouvelé, notamment sous l'influence de deux facteurs. Le premier est l'évolution rapide de la situation institutionnelle. Entre 2008 et 2018, cinq configurations politiques différentes se sont succédé¹². Cette période a également été marquée par l'essor des

parlementaire et lien unissant l'amendement au texte), 46 (procédure d'adoption des lois organiques), 47 (procédure d'adoption des lois de finance), 47-1 (procédure d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale), 47-2 (assistance de la Cour des comptes au Parlement pour le contrôle de l'action gouvernementale), 48 (semaine mensuelle réservée au contrôle, journée mensuelle réservée aux groupes minoritaires et d'opposition, séance hebdomadaire réservée aux questions parlementaires), 49 (conditions de la motion de censure provoquée), 50-1 (déclaration gouvernementale suivie d'un débat), 51-1 (droits des groupes d'opposition et minoritaires), 51-2 (commissions d'enquête parlementaire), 61 (contrôle de constitutionnalité *a priori*), 61-1 (question prioritaire de constitutionnalité), 70 (consultation du Conseil économique, social et environnemental par les assemblées), 88-4 (information parlementaire sur les projets d'actes de l'Union européenne), 88-5 (ratification des traités relatifs à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne) et 88-6 (contrôle parlementaire du respect du principe de subsidiarité par l'Union européenne)

⁸ Loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 *portant application de l'article 25 de la Constitution* ; Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 *relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* ; Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 *relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution* ; Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 *relative au Conseil économique, social et environnemental* ; Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 *relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*.

⁹ Loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 *relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés* ; Loi n° 2009-689 du 15 juin 2009 *tendant à modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et à compléter le code de justice administrative* ; Loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 *relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* ; Loi n° 2011-140 du 3 février 2011 *tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques*.

¹⁰ Voir ainsi la résolution n° 292 du 27 mai 2009 *modifiant le règlement de l'Assemblée nationale* et la résolution n° 85 du 02 juin 2009 *tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*.

¹¹ AVRIL Pierre, « Un nouveau droit parlementaire ? » in RDP, 2010, n° 1, p. 121.

¹² De 2008 et 2011, le président de la République et son gouvernement peuvent compter sur le soutien d'une majorité parlementaire UMP tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. En 2011, la gauche devient pour la première fois majoritaire au Sénat qui bascule en conséquence dans l'opposition. Un an plus tard, les élections présidentielles et législatives conduisent à l'alternance. Le nouveau président socialiste et son gouvernement semble pouvoir s'appuyer sur le soutien d'une majorité parlementaire tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat mais le fait majoritaire, qui renvoie au soutien qu'une majorité disciplinée apporte au Gouvernement, est mis à mal par ceux que la presse appellera les « frondeurs ». En 2014, la situation change à nouveau puisque le Gouvernement socialiste perd sa majorité sénatoriale. On retrouve alors, la situation institutionnelle ayant prévalu entre 2011 et 2012 avec un Sénat dont la majorité s'oppose au Gouvernement. Enfin, la séquence électorale de 2017 a profondément bouleversé l'état des forces politiques françaises jusqu'à remettre en cause leur bipolarisation. Le président de la République et son gouvernement sont soutenus par une majorité absolue de députés (dont une part importante découvre ce mandat) mais par une minorité de sénateur (bien que la majorité sénatoriale n'adopte pas une attitude d'opposition systématique au Gouvernement).

questions liées à la déontologie politique et plus particulièrement parlementaire¹³. Deux affaires politico-judiciaires emblématiques ont notamment suscité une réaction législative. C'est d'abord « l'affaire Cahuzac »¹⁴ qui a suscité les lois relatives à *la transparence de la vie publique*¹⁵ puis « les affaires Fillon »¹⁶ qui ont conduit aux lois *pour la confiance dans la vie politique*¹⁷.

Ces phénomènes ont suscité nombre de commentaires, d'analyses et de réflexions. Un examen bibliométrique permettrait de montrer que les publications relatives à cet objet d'étude n'ont jamais été aussi nombreuses. Il est aisé de constater qu'il existe aujourd'hui en France une littérature étoffée sur le droit parlementaire et plus particulièrement sur les règles de droit positif qui régissent les assemblées parlementaires françaises. Plusieurs ouvrages entendent ainsi offrir une présentation synthétique de la matière qui dispose d'ailleurs d'un manuel dont la cinquième édition est parue en 2014¹⁸. Il faut ajouter à ce référent principal de nombreux ouvrages de dimension plus modeste et aux intitulés plus diversifiés¹⁹. C'est ensuite l'actualité de la matière qui est suivie et commentée notamment par le biais de chroniques régulières,²⁰ mais aussi d'articles plus ponctuels, mais plus substantiels, ou encore de numéros spéciaux que certaines revues juridiques consacrent au Parlement et à son droit²¹. Enfin, le droit parlementaire suscite également une littérature académique spécialisée. Nombreux sont les colloques ou journées d'étude organisés sur ce thème qui font l'objet d'une publication

¹³ Voir notamment les lois organique et ordinaire n° 2013-906 et 2013-907 du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique* et les

¹⁴ Du nom de l'ancien ministre délégué chargé du Budget dans le Gouvernement Ayrault, condamné en première instance à trois ans de prison ferme et cinq ans d'inéligibilité pour fraude fiscale et blanchiment.

¹⁵ Lois organique et ordinaire n° 2013-906 et 2013-907 du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique*

¹⁶ Du nom de l'ancien premier ministre et candidat à la présidentielle des Républicains en 2017, mis en examen pour « détournements de fonds publics », « complicité et recel de détournements de fonds publics », « complicité et recel d'abus de bien sociaux », « manquements aux obligations de déclaration à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique », « trafic d'influence », « faux, usage de faux » et « escroquerie aggravée ».

¹⁷ Lois organique et ordinaire n° 2017-1338 et 2017-1339 du 15 septembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique*.

¹⁸ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Éric, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, Domat, 2014, 5^{ème} éd.

¹⁹ Voir par exemple pour des ouvrages récents : BLACHER Phillipe, *Le Parlement en France* ; Paris, LGDJ, « Systèmes », 2012 ou CAMBY Jean-Pierre & SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire en France sous la Vème République*, Paris, Montchrestien, « Clefs », 5^{ème} éd., 2010.

²⁰ Plusieurs revues comportent des chroniques ayant trait au droit parlementaire français soit qu'elles y consacrent de larges développements comme les « chroniques constitutionnelles françaises » des professeurs AVRIL et GICQUEL à la revue *Pouvoirs* soit qu'elles s'y dédient spécifiquement comme celle de la revue *Constitutions* animé par la professeure BENETTI, Mme BARBE, M. BACHSCHMIDT et M. BERGOUNOUS.

²¹ Voir par exemple le numéro 146 de la revue *Pouvoirs* consacré au *Renouveau du Parlement* paru en 2013 ou le numéro 6 de la revue *Jus politicum* paru en 2011 et intitulé *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*.

collective²². Nombreuses sont les thèses de doctorat dont le sujet porte sur un des aspects du droit du Parlement²³. Or, une nouvelle révision constitutionnelle est annoncée²⁴, et nul doute qu'elle ne manquera pas d'alimenter cette production prolifique et animée de controverses parfois vigoureuses.

Pourtant, cette nouvelle révision manifeste la permanence de certains thèmes lancinants comme la « crise de la loi » qui appelle sa cure ou le « déclin du parlement » qui appelle sa revalorisation. Il semble que demeure, à la réflexion, une forme d'insatisfaction relative à la manière dont est pensé le Parlement en France et plus particulièrement les règles qui le régissent. C'est l'idée qu'exprime le professeur BARANGER lorsqu'il constate la difficulté à répondre à la question « *Qu'est-ce qu'un Parlement ?* », difficulté qu'il attribue à un « *décalage* » ou « *effet de parallaxe* » entre « *différentes représentations qui exercent un certain empire sur la culture constitutionnelle française* »²⁵. C'est donc moins le Parlement qui poserait un problème que la manière dont il est pensé, ou plutôt le problème du Parlement résiderait d'abord dans la manière dont il est pensé.

C'est donc vers la doctrine du droit parlementaire que le juriste s'orienterait prioritairement, mais il lui faudrait aussitôt constater que l'expression est absente du discours juridique. Il est souvent fait mention d'une doctrine constitutionnelle ou constitutionnaliste. Mais rares sont les auteurs qui reconnaissent explicitement ni même ne mentionnent, lorsqu'ils traitent du parlement, de doctrine parlementaire ou parlementariste²⁶. Il n'est pas davantage fait

²² Voir par exemple : CARTIER Emmanuel & TOULEMONDE Gilles (Dir.), *Le Parlement et le temps*, Paris, Institut universitaire Varenne, « Colloques et essais », 2017 ; TOUZEIL-DIVINA Mathieu (Dir.), *Le Parlement aux écrans*, Le Mans, L'épitoge, 2013 ; GICQUEL Jean, LEVADE Anne, MATHIEU Bertrand & ROUSSEAU Dominique (Dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan & Perspective de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012.

²³ Voir parmi les plus récentes : ; BEN YOUNES Sonia, *Le contrôle parlementaire du Gouvernement*, Thèse Aix-Marseille, 2016 ; FOURMONT Alexis, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français*, Thèse Paris 2, 2016 ; KAUFFMANN Paul-Etienne, *L'évaluation de la qualité de la loi par le Parlement*, Thèse Rouen, 2016, RIDARD Basile, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, Thèse Paris 1, 2016 ; HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel. Etude sur la juridictionnalisation du fonctionnement des assemblées parlementaires françaises*, Thèse Aix-Marseille, 2015 (publiée depuis par l'Institut universitaire Varenne, 2016) ; BONNEFOY Olivier, *Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel : les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement*, Thèse Bordeaux, 2015 ; DE MONTIS Audrey, *La rénovation de la séance publique du Parlement français : étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle de 2008*, Thèse Rennes 1 (publiée depuis par Dalloz en 2016) ; MONGE Priscilla, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Thèse Aix Marseille, 2013 (publiée depuis par Dalloz en 2015) ;

²⁴ Voir : « Institutions : empoignade en vue avec la droite », in *Le Monde*, 6 avril 2018, p. 6.

²⁵ Représentations, pratiques et règles de droit apparaissent décalée et « semblent même parfois ne pas être les dimensions du même objet, et pourtant, elles dénotent toutes ce que nous appelons les "parlements" ». Voir BARANGER Denis, « L'histoire constitutionnelle et la science du droit constitutionnel » in HERRERA Carlos Miguel, LE PILOUER Arnaud (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, p. 130-132.

²⁶ Ou alors dans le sens fort différent d'une opinion du Parlement.

référence à une doctrine du droit parlementaire. On peut tout au plus trouver dans certains ouvrages spécialisés, une mise en relation entre « la doctrine » d'une part et le « droit parlementaire » de l'autre, mais nullement l'idée d'une « doctrine du droit parlementaire » en tant que telle. Un travail consacré aux sources du droit parlementaire exprime l'idée selon laquelle, « *le droit parlementaire ne paraît pas plus tributaire de la doctrine que les autres branches du droit* » au sein desquelles « *elle n'occupe qu'une place marginale et non réellement normative* »²⁷. Il existerait donc une doctrine qui entretient à l'égard de cette branche du droit, une relation ordinaire, mais il n'existerait pas pour autant de doctrine qui serait spécialisée dans l'étude du droit parlementaire et qui entretiendrait à son égard une relation particulière.

C'est cette absence de la « doctrine du droit parlementaire » dans le discours doctrinal qui constitue le point de départ de cette étude et nécessite d'opérer une définition théorique de l'objet de cette étude (Section 1) avant de pouvoir en présenter le déroulement (Section 2).

²⁷ L'auteur relève cependant que « *les auteurs sont parfois mis à contribution, rarement lors de l'élaboration de la règle de droit, mais plus fréquemment lors de sa mise en œuvre, lorsqu'une difficulté d'interprétation se présente* ». Elle constituerait même « *une norme d'interprétation indispensable dans certaines situations notamment lorsqu'un point de droit n'a jamais été réellement mis en œuvre* », la réflexion étant alors « *purement théorique* ». LAFLANDRE Michel, *Les sources du droit parlementaire sous la V^e République* ; Paris, LGDJ, 1996, p. 52. On sera amené à montrer qu'au contraire la doctrine du droit parlementaire participe à la production du droit parlementaire y compris au stade de l'élaboration de la règle.

SECTION 1 : PRESENTATION DE L'OBJET DE LA RECHERCHE

Afin d'appréhender les « doctrines du droit parlementaire », objet de cette étude, il convient de présenter le contexte doctrinal dans lequel il s'inscrit (§1) et qui justifie une approche théorique et une méthodologie particulière (§2).

§ 1 : Le contexte de la recherche

Afin de comprendre pourquoi l'expression doctrine du droit parlementaire n'est pas employée dans les discours juridiques, il convient d'examiner successivement les deux propositions de définition de la doctrine comme communauté d'auteurs (A) ou comme ensemble de discours (B).

A/La doctrine du droit parlementaire comme communauté d'auteur

Il faut d'abord mentionner le critère étymologique qui conduit à voir dans la doctrine la communauté des docteurs en droit. Ce critère tend toutefois à être délaissé et n'est vraisemblablement pas celui qui fait obstacle à la reconnaissance d'une doctrine du droit parlementaire dès lors qu'il existe bien une littérature relative à cet objet qui est l'œuvre de tels auteurs.

C'est donc plus souvent un critère académique qui est retenu pour définir la doctrine comme communauté des professionnels de la recherche en droit. C'est le titre de professeur de droit ou de maître de conférences de son auteur qui fonde le caractère doctrinal de son discours parce que lui seul dispose d'un statut lui permettant de produire une opinion libre et éclairée sur le droit positif²⁸. Pas ou peu enseigné au sein de l'université, connaissance réservée souvent aux (futurs) praticiens, le droit parlementaire devrait être regardé, selon le versant domanial de la définition du recteur PRELOT, comme une « *province* » du droit constitutionnel si bien que le droit parlementaire peut être considéré comme un domaine, un objet d'étude des constitutionnalistes universitaires, mais non comme une discipline à part entière, dotée d'un objet singulier et d'une méthode particulière aboutissant à l'élaboration de théories spécifiques.

²⁸ C'est ce critère que semble retenir les professeurs JESTAZ et JAMIN in *La doctrine*, Paris, Dalloz, Col. « Méthodes du droit », 2004 et le professeur BEAUD in « Doctrine », in ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique* ; Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2003, p. 455-456.

Dès lors, faute d'une communauté d'auteurs revendiquant l'appartenance à une entité constituée autour de l'étude du droit parlementaire, il ne saurait y avoir de doctrine parlementaire entendue comme corps des professeurs de droit parlementaire quand bien même d'autres auteurs, notamment, à la suite du professeur BIENVENU qui développait cette réflexion au sujet du droit administratif, attirent l'attention sur l'existence, à côté de la « doctrine académique », d'une « doctrine organique » (produite par les acteurs du droit lorsqu'ils portent un regard réflexif sur leur activité)²⁹.

Enfin, la doctrine étant un concept ayant été élaboré pour rendre compte du droit positif, c'est le pouvoir de cette communauté d'auteurs qui a pu être proposé comme critère de définition.

L'enjeu est alors de savoir si la doctrine participe à la production du droit, ou, pour utiliser le langage doctrinal, si elle peut être considérée comme une « source du droit ». La réponse apportée à cette interrogation varie alors nécessairement en fonction de la « théorie des sources du droit » adoptée par chaque auteur. Mais la réponse est globalement négative. Le professeur BEAUD considère que « *la part de la doctrine dans la création du droit public est minime* »³⁰. Le professeur BRUNET juge aussi, à partir de prémisses théoriques pourtant fort éloignées que « *décidément, à bien y réfléchir, la part de la doctrine dans la création du droit constitutionnel est nulle ou quasi nulle* »³¹. La doctrine tend à s'exclure elle-même des sources du droit. Son discours sur le droit, les interprétations qu'elle en donne, les explications qu'elle en fournit ne sont, selon elle, pas reconnus par l'ordre juridique comme susceptibles de produire en tant que tels des effets dans l'ordre juridique. Toutefois, certains auteurs font remarquer que la doctrine demeure la « source des sources du droit ». Ainsi, « *la loi et la jurisprudence sont dans une certaine mesure ce que la doctrine prétend qu'elles sont. La doctrine est donc la source qui, en quelque sorte, enveloppe toutes les autres* »³². Puisque la notion de « source du droit » est elle-même doctrinale, ce serait, *in fine*, la seule « autorité » à même de les déterminer. Le professeur JESTAZ va ainsi jusqu'à considérer qu'elle est « *la plus forte de toutes les sources, car c'est elle*

²⁹ Voir : BIENVENU Jean-Jacques, « Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif », in *Droits* 1985, n° 1, p. 155. Du même auteur : « Les origines et le développement de la doctrine », in *RA*, 1997, n° spécial, p. 13-17. Sur la doctrine organique en droit administratif, voir aussi DEGUERGUE Maryse, « Doctrine universitaire et doctrine organique » in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, Litec, 2010, p. 7. Voir enfin : TAMZINI Wafa, *Recherches sur la doctrine de l'administration*, Paris, L'Harmattan, 2013.

³⁰ BEAUD Olivier, « Propos introductifs », in *Revue du droit d'Assas*, n° 4, 2011, p. 30.

³¹ BRUNET Pierre, « La part de la doctrine dans la création du droit constitutionnel », in *Revue du droit d'Assas*, n° 4, 2011, p. 39-45.

³² JAMIN Christophe, JESTAZ Phillipe, *La doctrine*, op. cit.

qui parle au nom du législateur ou du juge»³³. La doctrine parviendrait donc par ce biais, à exercer une influence — un « *magistère* » selon les termes du doyen HAURIU³⁴ — sur les autorités qu'elle reconnaît comme juridiquement habilitées à produire des normes juridiques. Un consensus semble ainsi s'établir pour considérer que la doctrine ne peut certes pas être assimilée à une source *du* droit, mais qu'elle s'avère néanmoins une source *de* droit au sens où son discours est reconnu comme un des éléments susceptibles d'être pris en compte par les autorités juridiques à l'occasion de leurs décisions.

Si une « *doctrine sans autorité est morte* » selon l'adage du professeur MALAURIE³⁵, l'absence du concept en matière de droit parlementaire pourrait s'expliquer par l'absence d'influence des auteurs traitant du droit parlementaire, par leur incapacité à orienter le comportement des acteurs du droit parlementaire.

B/La doctrine du droit parlementaire comme ensemble de discours

Il s'agit donc de comprendre la « doctrine » comme un type particulier de discours. Ce n'est pas le statut social de l'auteur, mais la qualité scientifique du discours qui détermine son appartenance à la doctrine³⁶. Mais les conceptions du savoir juridique et de sa qualité scientifique varient d'un auteur à l'autre.

Pour certains, c'est l'activité dogmatique qui confère au discours doctrinal son caractère scientifique. Celui-ci se déduirait d'un effort de systématisation et de mise en cohérence visant à faire apparaître la rationalité du droit positif. La doctrine doit avant tout permettre de comprendre et de guider la jurisprudence en fournissant des « *directions de jugement pour l'interprète* »³⁷. Le discours dogmatique revêt alors une dimension critique et prescriptive à l'égard du droit positif qui lui conférerait son caractère doctrinal. C'est la liberté d'opinion qui caractériserait la doctrine qui pourrait ainsi donner son avis sur le droit positif sans avoir été sollicitée à cette fin par les autorités normatives. C'est alors l'évaluation de la validité des actes juridiques, la critique des solutions rendues par les autorités d'application, et les propositions de réformes du droit positif visant à remédier aux écueils qu'il identifie qui manifesteraient le

³³ JESTAZ Phillipe, *Les sources du droit*, Paris, Dalloz, « Connaissance du droit », 2^{ème} éd., 2005, p. 155

³⁴ HAURIU Maurice, *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Caen, Centre de philosophie politique et juridique, « Bibliothèque de philosophie politique et juridique », 1986 [1933], p. 187.

³⁵ MALAURIE Philippe, « Rapport français sur la doctrine », in *Travaux de l'Association Henri Capitant, les réactions de la doctrine à la création du droit par les juges* (journées italiennes), T.21, 1980, p. 89.

³⁶ C'est ce critère que promeut le professeur MILLARD in « Ce que "doctrine" veut dire », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, Litec, 2010, p. 7.

³⁷ GENY François, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris, LGDJ, 1919, 2^{ème} éd., T.2, n° 138, p. 3.

caractère scientifique du discours doctrinal. Cette critique s'effectue alors selon des jugements axiologiques ou techniques. Dans le premier cas, ce sont des considérations relatives aux valeurs qui conditionnent le jugement, tandis que dans le second, c'est l'utilité de la norme, son aptitude à remplir un objectif prédéterminé. Pour la professeure COHENDET par exemple, il est « *nécessaire et légitime qu'un universitaire porte un jugement critique* » sur les normes constitutionnelles³⁸. Le professeur TOUZEIL-DIVINA considère même qu'il s'agit d'une obligation morale pour les enseignants-chercheurs³⁹.

Or, en matière de droit parlementaire, c'est d'abord le juge qui, de l'avis majoritaire, a longtemps fait, et fait encore partiellement, défaut pour reconnaître une doctrine du droit parlementaire. « *Par comparaison avec les autres disciplines, la place de la jurisprudence dans le droit parlementaire est de peu d'importance* », écrivait PRELOT en 1957⁴⁰. Faute de sanction juridictionnelle, la juridicité des règles parlementaires est déjà discutée ; or en l'absence de Droit, il ne saurait y avoir de doctrine. Surtout, quand bien même les règles relatives aux parlements seraient bien juridiques malgré l'absence de sanction juridictionnelle, la doctrine ne saurait dégager des interprétations authentiques à systématiser et auxquelles elle pourrait opposer les siennes en l'absence d'un juge. Faute d'un interprète juridictionnel, il ne saurait alors y avoir de doctrine parlementaire si celle-ci est entendue au sens d'une dogmatique du droit parlementaire. En outre, faute d'une communauté de professeurs de droit spécialement intéressés au droit parlementaire, cette libre critique ferait défaut.

A rebours de cette conception, un autre critère de définition du discours doctrinal a pu être proposé. C'est au contraire le caractère théorique et descriptif du discours qui permettrait de le caractériser comme doctrinal. Le discours peut être considéré comme tel lorsqu'il s'astreint à la description et à l'explication du droit tel qu'il est. Dans le premier cas, il a pour objectif de produire des énoncés susceptibles d'être déclarés vrais ou faux et de transmettre ainsi une information vérifiable empiriquement. Dans le second, il s'agit d'énoncer des

³⁸ L'auteure ajoute, en note de bas de page, une critique à l'égard de la doctrine qui briderait ses velléités critiques. Elle indique donc que « *cette évidence doit être rappelé avec forces car on observe une fâcheuse tendance, chez quelques membres de la doctrine, à vouloir fermer les portes de l'Université, en particulier par le biais du C.N.U., aux chercheurs qui se permettent d'avoir une approche critique, notamment en appréciant l'efficacité de ces règles de droit et en proposant des modifications à ces règles* ». COHENDET Marie-Anne, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in BRUNET Pierre, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & DE BECHILLON Denis (dir.), *L'architecture du droit, Mélanges en l'Honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 299.

³⁹ Voir : TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Doctrine » in *Dictionnaire de droit public interne*, Paris, Lexis-Nexis, 2017, p. 133-135.

⁴⁰ PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français*, Paris, Les cours de droit, 1957-1958, Tome I, p. 33.

propositions vraisemblables, c'est la probabilité des hypothèses qu'il s'agit d'évaluer. C'est finalement la valeur heuristique de ces discours qui prévaut, leur capacité à offrir une représentation convaincante de l'objet étudié.

C'est donc la théorie du droit parlementaire qui ferait ou, à tout le moins, aurait longtemps fait défaut. La réflexion sur le droit parlementaire est alors réduite à un discours d'ordre pratique que tiennent les praticiens au sujet de leurs activités. Il s'agirait surtout du produit d'une expérience concrète qui ne saurait prétendre accéder à la qualité de doctrine puisque manquerait le recul, la distance critique à l'égard de l'objet étudié. Le recteur Prélôt a lui-même accrédité l'idée selon laquelle, en France, avant ses propres travaux, aucun travail n'avait véritablement entrepris de montrer « *le lien qui existe entre les différents éléments du droit parlementaire pour faire de celui-ci, à l'intérieur même du droit constitutionnel, un ensemble articulé et homogène* ». Il entendait en effet transcender le « *simple inventaire* » des règles parlementaires et substituer « *à cette espèce de répertoire que demeure trop souvent le droit parlementaire [...] quelques théories essentielles autour desquelles se groupera, aussi harmonieusement que possible, la suite de [ses] explications* »⁴¹. C'est ainsi qu'un auteur considère aujourd'hui encore qu'il n'existait même pas, avant les enseignements de PRELOT, de véritable définition du droit parlementaire. Selon lui, le « *droit appliqué aux assemblées politiques n'ayant pas fait l'objet d'un véritable enseignement universitaire avant 1957, les auteurs, dans l'optique d'être lus par des praticiens, se sont davantage attachés à décrire les procédures, plutôt qu'à se poser la question d'une définition relevant naturellement du travail des universitaires* »⁴². Mais, considéré sous un autre angle, le fait que l'œuvre de Marcel PRELOT demeure, théoriquement, une référence pour la doctrine française, que le consensus soit aussi solide autour de sa proposition de définition du droit parlementaire —, et ce, alors même qu'elle a été élaborée antérieurement à la V^e République et au développement du contrôle de constitutionnalité — pourrait accréditer l'idée selon laquelle l'absence de discussion théorique valide l'hypothèse d'une absence de doctrine.

⁴¹ PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français*, Paris, Les cours de droit, 1957-1958, Tome I, p. 51.

⁴² CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, Col. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006, p. 12. Pourtant, dès 1884, à l'occasion d'un compte-rendu du traité de droit politique électoral et parlementaire d'Eugène PIERRE dans la RDP, le professeur Raoul BIVILLE, titulaire d'une chaire de procédure civile à la faculté de Caen, entreprenait de définir le droit parlementaire, distinguant déjà entre une définition large du droit du Parlement comme ensemble « *des règles qui président à la formation de ses organes, à leur fonctionnement, surtout dans l'exercice du pouvoir législatif, à leurs rapports avec les organes du pouvoir exécutif* » et une définition du « *droit parlementaire proprement dit* » rassemblant « *tout ce qui est spécial à la vie du Parlement, c'est-à-dire des assemblées exerçant le pouvoir législatif* ».

A l'aune des définitions doctrinales du concept de doctrine, deux hypothèses, d'ailleurs potentiellement liées entre elles, peuvent donc être avancées pour expliquer son absence dans la littérature relative au droit parlementaire. La première renvoie à l'absence d'une communauté structurée en discipline académique et susceptible d'exercer, par leur discours, une influence sur les autorités normatives productrices du droit parlementaire positif. Mais la reconnaissance d'une doctrine organique, œuvre des praticiens, pourrait infirmer cette hypothèse puisque ces derniers forment bien une communauté professionnelle spécialement dédiée au droit parlementaire. La validation ou l'invalidation de cette hypothèse dépend donc de la définition de la doctrine que l'on adopte. La seconde explication renverrait à l'absence de théorie du droit parlementaire au sens d'un ensemble de propositions cohérentes permettant de rendre compte de manière organisée du droit parlementaire dans son ensemble. Là encore, la vérification de cette hypothèse dépend de la conception de la science du droit ou de la théorie du droit que l'on adopte.

Il convient donc d'adopter un point de vue qui soit susceptible de rendre compte de ces différentes définitions de la doctrine tout en permettant de circonscrire précisément l'objet de l'étude.

§ 2 : *La méthodologie de la recherche*

Pour dépasser les écueils de l'approche doctrinale, il convient d'adopter une approche théorique de la doctrine et de proposer une définition stipulative de la doctrine du droit parlementaire (A) qui permette de sélectionner un ensemble de discours qui feront l'objet de cette étude (B).

A/La définition stipulative de l'objet d'étude

Pour opérer cette distanciation à l'égard de la doctrine, il convient d'envisager le Droit comme un phénomène essentiellement linguistique (observable à travers le langage) et de postuler conséquemment la possibilité d'une distinction logique entre deux niveaux de discours suivant qu'ils ont, ou non, vocation à produire directement des effets juridiques. Le premier est « le discours du droit » qui émane des autorités normatives et qui se caractérise par le fait que ses prescriptions sont reconnues comme juridique par les « discours sur le droit » qui constituent ainsi un second niveau de discours. C'est alors ce second niveau, celui de la doctrine, qui

constitue l'objet étudié. Le point de vue est alors dit métathéorique par rapport au droit parlementaire ou, plus simplement, théorique par rapport au discours sur le droit parlementaire.

Le premier postulat est celui de la neutralité axiologique. Le discours théorique peut en effet comporter lui-même une dimension prescriptive à l'égard du langage doctrinal, soit en amont, lorsque par exemple, il cherche à indiquer les voies d'une science du droit conformément à une certaine théorie de la science⁴³, soit, plus directement, en aval, lorsqu'à l'occasion d'une controverse conceptuelle, le discours entend sélectionner la conception doctrinale la plus pertinente parmi celles qui ont été avancées. Au contraire, on s'attachera ici à mener une analyse descriptive conformément à un idéal de neutralité axiologique suivant lequel le discours scientifique devrait s'efforcer de décrire son objet sans prescrire ce que celui-ci devrait être ou à tout le moins en explicitant les présupposés sur lesquels il fonde ses prescriptions. Il s'agira donc de distinguer et de décrire les différents discours doctrinaux relatifs au droit parlementaire et les différentes conceptions de la science du droit dont ils sont porteurs sans prétendre les évaluer ou prescrire la meilleure façon d'étudier son objet. Mais cet idéal de neutralité connaît un double rattrapage. En amont d'abord, l'objectivité du discours est mise à mal par le contexte, l'environnement sociopolitique du chercheur. Ultimement, une présentation de la doctrine est donc toujours « *une reconstruction personnelle d'un ensemble de faits, de théories et de concepts* »⁴⁴. En aval, c'est le contexte de réception du discours qui relativise sa neutralité. Le discours théorique, quand bien même descriptif, peut présenter une dimension critique puisqu'il s'agit de présenter l'objet à partir d'un autre point de vue que celui à partir duquel l'objet se donne à voir *a priori*. La rupture épistémologique permet alors d'ouvrir sur « *des discours d'explication, de dévoilements des présupposés ou d'analyse des conditions de possibilité de l'objet étudié* »⁴⁵. Telle est l'ambition de la présente étude. Il s'agit de ne pas prendre part aux controverses doctrinales relatives au droit parlementaire, mais de dévoiler les présupposés sur lesquels s'appuient les diverses thèses en présence. Enfin, un discours, même descriptif et adhérent à l'objectif de neutralité axiologique, peut comporter une dimension constructive s'il peut contribuer à clarifier le langage doctrinal d'une manière qui soit utile à ceux qui l'emploient.

Le second postulat revient à considérer que l'objet d'une étude scientifique doit pouvoir être appréhendé empiriquement, ce qui conduit à concevoir les discours doctrinaux comme des

⁴³ Voir en ce sens : MILLARD Eric, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, Col. « Connaissance du droit », 2006.

⁴⁴ TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *La doctrine publiciste (1800-1880). Eléments de patristique administrative*, Paris, La mémoire du droit, 2009, p. 20.

⁴⁵ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, Col. « Méthodes du droit », 2014, p. 26.

faits. C'est donc une étude de cas relative aux discours contemporains portant sur le droit parlementaire français qu'il s'agit de mener et non l'élaboration d'une théorie générale du droit parlementaire ou de sa doctrine⁴⁶. Aussi, la présente étude porte-t-elle principalement sinon exclusivement sur la doctrine française du droit parlementaire. Elle n'établit pas une analyse comparative de différentes doctrines du droit parlementaire en fonction de la nationalité des auteurs. De telles études de « doctrine comparée » sont malheureusement rares, ce qui s'explique sans doute par la difficulté de la tâche et l'ampleur des ressources qu'elle nécessite⁴⁷. Il semble que ce soit particulièrement le cas s'agissant du droit parlementaire si l'on en juge par exemple par le fait qu'en Angleterre, pourtant considérée comme *Mater Parliamentum*, l'expression « Parliamentary Law » ne puisse vraisemblablement pas être tenue pour un équivalent. Il n'est pas certain que les règles relatives aux chambres britanniques, soient véritablement considérées comme des règles juridiques, ou peut-être pas dans le sens où on l'entend en France. Cette étude ne vise donc pas à déterminer le degré de spécificité de la doctrine du droit parlementaire française au regard de ses éventuelles homologues étrangères. Elle attachera une attention particulière à la manière dont ces doctrines françaises conçoivent la comparaison géographique des droits parlementaires. Elle peut ainsi espérer contribuer à un travail comparatif ultérieur en analysant sa situation particulière en France.

Enfin, il s'agit de mener une analyse du discours doctrinal ouverte aux sciences sociales. Les méthodes qui ont été suivies et la manière dont elles ont été articulées nécessitent des développements particuliers qui font l'objet de la seconde partie de cette introduction⁴⁸. Il faut toutefois préciser dès à présent que la réflexion se nourrit des apports des diverses sciences sociales du juridique⁴⁹ ; qu'il s'agisse de la sociologie politique, de l'histoire des idées et des doctrines juridiques, mais aussi des formes de la littérature juridique, de la philosophie analytique du droit et de la linguistique juridique, ou encore de l'épistémologie du droit. Néanmoins, cette étude se veut d'abord juridique faute de formation universitaire en histoire,

⁴⁶ Voir *infra* : B.

⁴⁷ Le laboratoire méditerranéen de droit public qui vise à « *comparer les comparaisons* » s'inscrit toutefois dans cette démarche.

⁴⁸ En effet, comme l'indique le professeur SAINT-BONNET, la méthode « *est si attachée à son objet singulier qu'elle ne peut guère être reproduite, pas plus qu'elle ne peut être systématisée* ». SAINT-BONNET François, « *Nemo auditur propriam methodum allegans* » in HERRERA Carlos Miguel, LE PILOUER Arnaud (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, p. 96.

⁴⁹ « *La spécialisation toujours croissante des diverses disciplines qui prennent le droit pour objet d'étude a suscité le besoin, au cours du XXème siècle, d'une discipline de synthèse susceptible d'intégrer ces perspectives diverses. Aussi, la théorie du droit a-t-elle souvent été considérée comme une approche globale du droit, par opposition — voire par réaction — avec les visions partielles de la logique, de la sociologie, de la psychologie ou de l'histoire. Sans pour autant prétendre au statut de "superscience", la théorie du droit s'attache néanmoins à réaliser l'intégration de ces conceptions particulières* » (« Théorie du droit », in ARNAUD André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 2e éd., 1993).

en sociologie ou en philosophie. Ce sont donc principalement les apports de ces sciences à la connaissance juridique qui seront, dans toute la mesure du possible, intégrés à la réflexion.

Suivant cette approche qui conduit à adhérer au conventionnalisme méthodologique⁵⁰ et au relativisme ontologique, il s'agit de procéder à une définition stipulative de l'objet de cette étude, qui puisse lui conférer un caractère opératoire compte tenu de la problématique et lui faire gagner en précision par rapport au langage commun tout en y restant le plus fidèle possible⁵¹. Il s'agit donc d'adopter une définition qui permettent de délimiter de manière suffisamment précise un corpus de discours juridiques, mais qui soit suffisamment large pour rendre compte des différentes conceptions de la doctrine que véhiculent les discours juridiques et ainsi, « *ne pas opter pour une lecture à partir d'une théorie du droit particulière* » alors qu'au contraire, l'objectif est de saisir les controverses théoriques que suscite l'objet droit parlementaire. Cette perspective permet alors de ne pas amputer l'étude de ce qui constitue justement une « *dimension problématique de cet état de la pensée doctrinale* »⁵².

C'est ainsi que l'on considérera la doctrine du droit parlementaire comme l'ensemble des discours à prétention savante relatifs au droit parlementaire.

B/La sélection du corpus doctrinal

Comme l'indique la professeure ALTWEGG-BOUSSAC, « *la difficulté d'une approche métathéorique réside dans la nécessité de délimiter de manière suffisamment opératoire l'ensemble des discours juridiques* » qui constituent son objet⁵³. Il s'agit donc de préciser, autant que possible, la manière dont a été constitué le corpus de discours doctrinaux analysé en précisant les trois critères de sa définition :

Le premier critère est relatif à l'existence d'un discours. Seuls les discours publiés ont été pris en compte. Certains, à l'instar du professeur TOUZEIL-DIVINA, considèrent d'ailleurs

⁵⁰ Sur ce conventionnalisme voir : TUSSEAU Guillaume, « Sur le méta-langage du comparatiste. De la prétention à la neutralité à l'engagement pragmatiste », in *Revus*, n°21, 2013, p. 91-115.

⁵¹ Selon le professeur TROPER, une définition stipulative « *ne sera ni vraie ni fausse, mais seulement opératoire pour un problème spécifique. Une définition stipulative est une décision, que l'on prend au commencement d'une recherche, de constituer une classe d'objets présentant tous un certain caractère* ». TROPER Michel, « Pour une définition stipulative du droit » in *Droits*, 1989, n° 10, p. 102. Voir également sur cette question : ARNAUD André-Jean, « Essai d'une définition stipulative du droit », in *Droits*, 1989, n° 10, p. 11.

⁵² ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, Paris, Institut universitaire Varenne, « Collection des thèses », 2013, p. 36.

⁵³ *Ibid.*

que la publication est une des caractéristiques essentielles du discours doctrinal⁵⁴. En effet, c'est sa publication qui conditionne sa prétention à l'autorité. En revanche, aucun support doctrinal n'a été *a priori* exclu. Au contraire, il a été accordé, autant que faire se peut, une importance particulière aux genres (compilation, commentaire, cours, synthèse, essai, étude théorique, compte-rendu d'ouvrages, hommages...), aux formes du discours (articles, manuels, traités, thèses, recueil, mélanges), ainsi qu'aux liens qui les unissent et qui apparaissent comme autant de ressources et de contraintes déterminants la production de discours sur le droit parlementaire. Les récents développements de l'histoire des formes juridiques et doctrinales se sont avérés des matériaux de réflexions précieux.

Le second critère est relatif au référent du discours : le droit du Parlement, les règles relatives aux assemblées parlementaires. Mais un nouveau problème survient puisque plusieurs acceptions de la notion de « Parlement » sont envisageables. Dès lors, en fonction de la définition retenue, le champ de l'étude pourrait s'en trouver substantiellement modifié. Les discours portant sur les règles applicables aux assemblées locales, au Conseil économique et social ou à l'Assemblée générale des Nations Unies pourraient suivant la définition choisie, être retenus. Aussi, plutôt que de trancher *a priori* la question en retenant une définition stipulative du droit parlementaire qui permet de sélectionner les discours-objet à partir des assemblées sur lesquelles ils portent, il est apparu préférable de sélectionner *a priori* les assemblées qui suscitaient le plus de discours, controverses ou réflexion de sorte qu'ils apparaissent comme les plus utiles à l'étude en ce qu'ils permettent d'élaborer un corpus de discours doctrinaux représentatif de l'état de la pensée doctrinale du droit parlementaire. C'est pourquoi l'opposition entre des discours portant sur des assemblées dont il n'est pas discuté qu'elles mettent en œuvre un droit parlementaire et ceux qui portent au contraire sur des assemblées au sujet desquelles l'existence d'un droit parlementaire est controversée est apparue la plus intéressante. En effet, se cantonner aux seuls discours dont la question de savoir s'ils portent, ou non, sur un droit parlementaire pouvait occulter les problématiques et les controverses que le concept de droit parlementaire suscite dans les discours doctrinaux, notamment la question de savoir s'il est possible de concevoir un droit parlementaire en deçà, au-delà, voir sans l'Etat. A l'inverse, ne retenir qu'un cas marginal et problématique aurait conduit à restreindre excessivement le corpus discursif objet de l'étude et n'aurait plus été en mesure de fournir un exemple représentatif des discours sur le droit parlementaire. C'est pourquoi cette étude porte préférentiellement sur le droit des assemblées législatives françaises d'une part, en ce qu'elles

⁵⁴ TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Doctrine », *op. cit.*, p. 134.

apparaissent comme un cas typique, et sur le droit du Parlement européen d'autre part, en ce qu'il apparaît comme un cas limite au sujet duquel l'existence d'un droit parlementaire est débattue. Le droit des institutions parlementaires françaises que matérialisent aujourd'hui l'Assemblée nationale, le Sénat et le Congrès apparaît en effet comme un cas archétypal de droit parlementaire pour la doctrine française⁵⁵. L'adjonction des discours relatifs au Parlement européen et aux rapports qu'il entretient avec les assemblées françaises permet ainsi de se saisir des discours relatifs au droit parlementaire international ou global.

Le dernier critère tient à la finalité du discours : sa prétention savante. Là encore, il ne s'agit pas d'opter *a priori* pour une conception de la science du droit parlementaire qui permettrait de sélectionner les discours qui peuvent être tenus pour doctrinaux. Au contraire, il s'agit de montrer que les discours doctrinaux supportent des conceptions variées et parfois antagonistes de la science du droit parlementaire et de tâcher de distinguer les critères de scientificité qui les supportent. Seul compte donc la prétention du locuteur à produire un savoir relatif au droit du Parlement. Il n'y a donc pas lieu de considérer les seuls discours produits par les professionnels de la recherche en droit. Il apparaît, au contraire, particulièrement nécessaire d'admettre les discours des praticiens lorsque ceux-ci n'agissent pas en qualité d'acteurs juridiques, c'est-à-dire lorsqu'aucun effet juridique n'est attaché à leurs discours et qu'ils ne produisent donc pas en tant que tels des règles de droit. Cette approche large est d'autant plus pertinente que la plupart des discours portant sur le droit parlementaire, y compris ceux émanant des universitaires, s'accordent très largement pour considérer que le droit parlementaire, au sens d'objet d'étude intellectuel, fut et demeure un droit de praticiens⁵⁶. La doctrine que les administrativistes qualifient d'organique doit ainsi être prise en compte, et ce d'autant que les premiers discours universitaires sur le droit parlementaire ne relèvent pas d'une « *génération spontanée* » et ont eu à se positionner par rapport aux réflexions antérieures et endogènes au Parlement⁵⁷. Il est apparu particulièrement pertinent dans ce cadre d'étudier la position qu'ont adoptée les premiers constitutionnalistes universitaires vis-à-vis des doctrines parlementaires antérieures auxquelles ils étaient nécessairement confrontés dans l'élaboration de ce qu'il est

⁵⁵ Ce sont par exemple les assemblées dont il est question à titre principal et quasiment exclusif dans le manuel de droit parlementaire des professeurs AVRIL & GICQUEL.

⁵⁶ Le secrétaire général de l'Assemblée nationale Jean-Louis PEZANT considérait par exemple que le droit parlementaire était de « *moins en moins un droit d'initiés* » et que sa connaissance avait « *largement débordé le cercle réduit des praticiens* » (« Quel droit régit le Parlement ? », in *Pouvoirs*, n°64, p. 66). Pour M. Eric THIERS, à l'inverse, cette discipline est, « *aujourd'hui encore, essentiellement une affaire de praticien* » (« Léo Hamon et la vocation du Parlement : les assemblées, le Conseil constitutionnel et le nouveau droit parlementaire en 1959 »),

⁵⁷ Pas plus que les discours sur le droit administratif comme l'a démontré le professeur TOUZEIL-DIVINA in *La doctrine publiciste...*, op. cit., spé. p. 5.

rétrospectivement convenu d'appeler « le droit constitutionnel classique ». A contrario, le choix a été fait d'exclure de cette étude les discours « politiques », prononcés par les parlementaires, au sein de leurs assemblées, dans l'exercice de leurs fonctions et notamment ceux prononcés à l'occasion de débats parlementaires. Ils ne relèvent pas, en tant que tels, de l'objet de cette étude, et ce pour deux raisons. De tels discours préfigurent en effet déjà des discours normatifs. Ils ont vocation à produire des effets de droit et leurs auteurs s'expriment en tant qu'acteurs du droit parlementaire, au titre de leurs qualités, de leur statut juridique. Le discours y obéit selon nous à des règles trop éloignées de celle du discours proprement doctrinal. Aussi, ce qui sera considéré comme des « discours du droit parlementaire » ne seront utilisés qu'en tant qu'ils éclairent les « discours sur le droit parlementaire », objet de notre étude. Enfin, les discours journalistiques seront sélectionnés en fonction d'une appréciation casuistique de leur prétention à produire une connaissance relative au droit parlementaire⁵⁸.

Enfin, reste à préciser l'absence de délimitation chronologique pour sélectionner ces discours. En effet, il est apparu nécessaire de procéder à une étude sur le temps long pour distinguer les éléments de continuité et de ruptures qui apparaissent au sein de ces discours relatifs au droit parlementaire et appréhender la manière dont le sens des concepts doctrinaux peut changer malgré la continuité des mots employés. Cette absence de délimitation permet alors de jouer entre trois focales.

Le long terme permet d'apporter une attention particulière aux « primothéoriciens » du droit parlementaire⁵⁹ en établissant notamment une comparaison diachronique entre la doctrine du droit parlementaire sous la III^e et sous la V^e République. Plusieurs raisons le justifient. La durée du régime, similaire puisque la III^e République court sur soixante-cinq ans alors que la V^e fêtera bientôt sa soixantième année. Il s'agit d'un temps assez long pour étudier les effets de générations, éventuellement d'école et la réaction aux évolutions du régime politique. En outre, les deux régimes ont suscité une réflexion épistémologique sur la science du droit. Alors que la III^e République donne naissance à la discipline « droit constitutionnel »⁶⁰, la V^e République est considérée comme le théâtre de sa renaissance⁶¹. Enfin, on constate que dans les deux cas, le

⁵⁸ Pour se faire, il s'agira de tenir compte de leur contenu, de leur auteur (notamment si celui-ci tient, par ailleurs, des discours dont le caractère doctrinal ne fait pas de doute) et de leur contexte (réaction à une controverse doctrinale, à un événement politique...).

⁵⁹ L'expression est empruntée au professeur TOUZEIL-DIVINA. Voir : *La doctrine publiciste...*, op. cit., p. 20.

⁶⁰ Sur cette naissance : SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'Etat en France (1870-1914)*, Paris, Les presses de Science po, « Académique », 2011.

⁶¹ Voir par exemple : *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007.

jugement porté par la doctrine sur le régime a évolué radicalement, mais en sens inverse. Alors que la doctrine classique a adopté une posture de plus en plus critique à l'égard de l'évolution du régime, la doctrine contemporaine, d'abord hostile au nouveau régime gaullien, s'y est finalement convertie progressivement. La seconde focale est celle d'un moyen terme des discours sur la V^e République qui permet de prendre en compte la manière dont le discours sur le droit parlementaire a intégré le contrôle de constitutionnalité externe aux assemblées et la rupture avec le modèle légicentriste de légitimation des institutions qui avait prévalu jusqu'alors mais aussi au la construction européenne. La dernière focale est celle du court terme, de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 à aujourd'hui ce qui permet d'étudier une révision de la constitution de cette ampleur, patinée aujourd'hui d'une alternance, constitue une séquence adéquate pour étudier plus précisément la manière dont la doctrine conçoit les rapports entre droit parlementaire et droit constitutionnel.

§ 3 : L'intérêt de la recherche

Il s'agit de proposer, au-delà du simple exposé de l'état de l'art, recension de la littérature disponible sur le droit parlementaire français, un instrument dynamique et perfectible d'analyse des discours doctrinaux, un outil utile à la recherche en droit parlementaire, une grille de lecture des savoirs produits sur le droit parlementaire (A) qui permette de contribuer à la clarification de certains débats constitutionnels contemporains relatifs à la notion de constitutionnalisation (B).

A/Proposer une typologie des doctrines parlementaires

Si, comme l'indique le professeur TROPER, la recherche en droit vise à « *découvrir quelque chose de caché, de non immédiatement perceptible et qui fasse progresser la connaissance scientifique* »⁶², peut-être faut-il prendre comme un motif d'espoir le fait que la présente étude ait abouti au terme d'un parcours qui n'était pas celui qui avait été initialement envisagé. Si, comme l'indique le professeur SAINT-BONNET, « *chaque recherche est un processus d'appropriation d'un objet par un chercheur au cours duquel il adapte en permanence sa stratégie de sorte que la méthode qui a été la sienne ne se découvre qu'à la fin* », alors il faut confesser que la présente étude se présente sous une forme reconstruite et que

⁶² TROPER Michel, « Les fonctions de la recherche en droit public interne » in *La recherche juridique* (droit public), Paris, Economica, 1981, p. 45.

sa méthode n'est apparue qu'à l'issue de sa mise en œuvre⁶³. Ce travail est le fruit d'un parcours au cours duquel le hasard, les erreurs et les digressions ont joué un rôle qui ne peut être occulté. Il convient donc de reconstituer brièvement la trajectoire de cette recherche afin, peut-être, d'aider le lecteur à l'appréhender.

Cette étude résulte d'un travail de doctorat qui portait initialement sur « la constitutionnalisation du droit parlementaire ». Mais la mise en relation des concepts de constitutionnalisation et de droit parlementaire, outre que l'expression était, en tant que telle, absente des discours doctrinaux⁶⁴, donnait à voir un enchevêtrement qui semblait brouiller le discours doctrinal. Comment comprendre que le droit parlementaire soit à la fois constitutionnalisant — lorsque la participation du Parlement au pouvoir constituant est mise en avant — mais aussi constitutionnel — lorsque le Parlement est présenté comme un pouvoir public constitutionnel — et à constitutionnaliser — lorsque, par exemple, l'immunité juridictionnelle de certains actes parlementaires est critiquée — ? Comment mettre en relation le droit parlementaire, que la doctrine qualifie de « droit politique », avec la constitutionnalisation entendue comme le phénomène qui permet au droit de « saisir de la politique » ? Faut-il distinguer le droit (politique) saisissant, du (droit) politique saisi ? Faut-il considérer un droit politique « au carré » dès lors que l'on aborde la question d'un droit parlementaire constitutionnalisé ? La mise en relation des notions de constitutionnalisation et de droit parlementaire semblait achopper sur la question des rapports entre droit et politique.

L'idée de constitutionnalisation du droit parlementaire apparaissait à la fois indispensable et inconfortable et les problématiques qu'elle suscite, à la fois centrales et marginales pour la science du droit. La question des rapports entre constitutionnalisation et droit parlementaire semblait se situer dans un espace marginal de la réflexion constitutionnelle, logé dans les interstices des grandes distinctions structurant la discipline, aux confins du normatif et du factuel, des droits constitutionnels institutionnels et jurisprudentiels, du droit et de la politique. S'interroger sur la constitutionnalisation du droit parlementaire nécessitait alors de « se confronter à [l'une de] ces “zones grises” du droit constitutionnel, à [l'un de] ces entre-deux constitutionnels ». L'insaisissabilité du concept de constitutionnalisation dans les discours

⁶³ SAINT-BONNET François, « Nemo auditur propriam methodum allegans » in HERRERA Carlos Miguel, LE PILOUER Arnaud (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, p. 96.

⁶⁴ Sauf erreur, seul le professeur MACHELON mentionne explicitement une « constitutionnalisation du droit parlementaire » dans la notice qu'il consacre à ce dernier dans le dictionnaire de culture juridique. Voir : MACHELON Jean-Pierre, « Droit parlementaire » in ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de culture juridique* ; Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2003, p. 511-515.

relatifs au droit parlementaire révélait ainsi une « *dimension problématique de cet état de la pensée doctrinale* » auquel il est apparu intéressant de se confronter⁶⁵.

Il était donc nécessaire de distinguer les différentes doctrines du droit parlementaire en fonction des représentations des rapports entre droit et politique qu'elles adoptaient avant de pouvoir espérer confronter les deux notions. C'est pourquoi la recherche a conduit à l'élaboration d'une typologie des doctrines parlementaires qui doit permettre de mettre en lumière les présupposés idéologiques qui sont à l'origine des théories du droit et de la science du droit implicitement mobilisées au cours des controverses relatives au droit parlementaire. L'étude de la doctrine du droit parlementaire peut ainsi s'inscrire dans le récent mouvement de réflexion sur la doctrine constitutionnelle qui transcende les frontières disciplinaires⁶⁶. A partir de l'observation du satellite parlementaire, on cherchera donc à en tirer des enseignements concernant l'astre constitutionnel autour duquel il gravite aujourd'hui, c'est-à-dire sur la manière dont la discipline constitutionnelle s'est structurée et a évolué.

B/Eprouver son intérêt au regard des débats constitutionnels contemporains

Cette typologie des doctrines parlementaires doit ainsi permettre de mieux appréhender les débats constitutionnels contemporains et particulièrement ceux ayant trait à la notion de constitutionnalisation. Si l'on trouve mention du terme dans les écrits de juge de la Cour suprême américaine dès les années soixante⁶⁷, il n'apparaît en France que dans les années quatre-vingt en lien avec le développement de l'activité du Conseil constitutionnel. Progressivement, la notion de constitutionnalisation a connu un engouement croissant et a été

⁶⁵ Voir : ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, Institut universitaire Varenne, « collection des thèses », 2013.

⁶⁶ Dans la lignée de récents et inspirants travaux. Les premiers adoptent une approche sociohistorique et contribuent à expliquer l'apparition et l'évolution de la doctrine constitutionnelle. Voir ainsi : RICHARD Guillaume, *Enseigner le droit public à Paris sous la III^e République*, Paris, Dalloz, « Nouvelles bibliothèques des thèses », 2015 ; SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2011 ; BAUMERT Renaud, *La découverte du juge constitutionnel, entre science et politique. Les controverses doctrinales sur le contrôle de la constitutionnalité des lois dans les Républiques française et allemande de l'entre-deux-guerres*, Paris, Fondation Varenne, 2009). Les seconds adoptent une approche plus théorique ; se saisissant des discours sur un objet constitutionnel particulier, ils contribuent à une « cartographie » des discours doctrinaux. Voir ainsi : BOTTINI Eléonora, *La sanction constitutionnelle*, Paris, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2016, JEANNENAY Julien, *Les lacunes constitutionnelles*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2016 ; ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, *op. cit.*

⁶⁷ Voir : ZOLLER Elisabeth, "Le code civil et la Constitution" in LEQUETTE Y. & LEVENEUR L. (éd.), *Le code civil: Un passé, un présent, un avenir*, Paris, Dalloz, 2004, p. 975-996.

utilisée dans des discours relatifs aux ordres juridiques internationaux en général⁶⁸ et à celui de l'Union européenne en particulier⁶⁹. Il est alors associé aux idées d'internationalisation, de mondialisation ou de globalisation du Droit⁷⁰. Constitutionnalisation et internationalisation du droit seraient d'ailleurs pour le professeur TROPER deux mouvements complémentaires voir consubstantiels⁷¹. Cette proximité conforte et renforce la polysémie qui affectait déjà le terme de constitutionnalisation lorsqu'il était mobilisé dans des discours portant sur les systèmes juridiques nationaux considérés isolément. Le succès du concept, qui a conduit à considérer que la constitutionnalisation est aujourd'hui « *un discours à elle seule* »⁷², n'a d'égal que le flou qui l'entoure et qui amène parfois à le caractériser comme un « *concept esthétisant et à l'apparence sereine, mais vide de sens, à un terme d'ambiance* »⁷³ voir à un « *produit d'appel* »⁷⁴. On pourrait y voir les deux faces d'un même problème, l'excès de sens confinant au non-sens dans le cas de la constitutionnalisation. Cette polysémie s'explique pour plusieurs raisons. La première provient de ce que le concept doctrinal de constitutionnalisation englobe lui-même un ensemble de sous-concepts déjà élaborés, orientés au premier rang desquels la Constitution elle-même affectée par une forte polysémie.

C'est ensuite le suffixe qui construit ce terme qui affecte le concept d'une certaine ambiguïté. Comme l'explique le professeur DENQUIN au sujet de la représentation, ces suffixes peuvent renvoyer, soit à un processus, soit à l'état qui résulte de ce processus. Toutefois, « *cette hésitation n'entraîne pas de contradiction, car l'état peut-être le résultat (objectif) ou le but (subjectif) du processus. Mais elle provoque une tension potentielle, car l'état peut faire oublier*

⁶⁸ A titre d'exemple : RUIZ-FABRI Hélène, « La notion de constitutionnalisation à l'épreuve croisée du droit international et du droit européen », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle, Etudes en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Paris, Pedone, 2004, pp. 189-206 ; PELLET Alain, « Les rapports de système après l'affaire Kadi : constitutionnalisation du droit des Nations-Unies ou triomphe du dualisme ? » in *Revue du marché commun et de l'Union européenne* n° 529, 2009, p. 415-418 ; HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie & SOREL Jean-Marc (Dir.), *Les droits de l'Homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 292 p.

⁶⁹ BASSET Bruno, *Le processus de constitutionnalisation ou la logique d'Etat du droit communautaire*, Thèse de doctorat, Paris X, 2002 ; BLANCHARD David, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Rennes, Ed. Apogée, 2001, 476 p. ; DONY Marianne & ROSSI Lucia Serena (dir.), *Démocratie, cohérence et transparence : vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?*, Bruxelles, Ed. de l'université de Bruxelles, 2008, 369 p. ; LAYER Fabrice, « Pour une constitutionnalisation du Gouvernement économique européen » in *Revue de la recherche juridique* n° 2, 2004, p. 803-844 ; NABLI Bélig, « Européanisation et constitutionnalisation du droit national » in *Politeia* n° 8, 2005, p. 243 ; RAUX Jean, « De Nice à Laeken, pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne » in *Revue des affaires européennes* n° 1, 2001, p. 61-74 etc.

⁷⁰ LOUGHLIN Martin, "What is constitutionalisation?" in DOBNER Petra & LOUGHLIN Martin (dir.), *The twilight of constitutionalism?*, Oxford, O.U.P.; 2010; p. 46-69, spéc. p. 59-62.

⁷¹ TROPER Michel, « Le pouvoir constituant et le droit international » in *RCADI*, 2007, Volume XVI, p. 357.

⁷² BRUNET Pierre, « La constitutionnalisation des valeurs par le droit » in HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie & SOREL Jean-Marc (Dir.), *Les droits de l'Homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, op. cit., p. 283-302.

⁷³ SOREL Jean-Marc, « La constitutionnalisation du droit international... », op. cit. p. 44.

⁷⁴ GREWE Constance et RUIZ-FABRI Hélène, « La constitutionnalisation à l'épreuve du droit international et du droit européen » in *Mélanges Gautron : Les dynamismes du droit européen en début de siècle*, Paris, Pedone, 2004, p. 201, note 51.

le processus qui l'a engendré et le processus est susceptible de ne pas avoir de terme, si bien qu'il ne se transforme jamais en état »⁷⁵. Enfin, la notion de constitutionnalisation s'insère dans des discours aussi bien explicatifs que prescriptifs. En permettant d'exprimer « *un horizon d'accomplissement d'un certain projet d'institutionnalisation de la politique* », elle possède une dimension explicative⁷⁶. Elle peut sans aucun doute permettre de désigner un certain nombre de réalités, mais elle possède dans le même temps, « *cet effet opératoire de la représentation convaincante, de celle qui a un effet de persuasion* » et s'avère en ce sens normative⁷⁷. Une connotation positive lui semble irrémédiablement attachée. C'est ainsi que pour le professeur MOUTON par exemple, elle se définit comme « *la rationalisation pleine et entière du pouvoir démocratique dans l'ordre juridique* », ce que réalise le contrôle juridictionnel de constitutionnalité et semble constituer un horizon souhaitable⁷⁸.

Or, faute de pouvoir appliquer le concept de constitutionnalisation à l'objet droit parlementaire, on a cherché à le préciser à partir des discours sur le droit parlementaire. La distinction des différentes théories du droit parlementaire permet de montrer que celles-ci, une fois séparées de leur contexte sociohistorique de production, peuvent être actualisées, adaptées, réemployées dans les discours constitutionnels contemporains pour rendre compte de phénomènes qui n'avaient pas été envisagés au moment où elles ont été élaborées et pour servir des fins parfois bien différentes de celles qui avaient présidé à leur élaboration. Les théories du droit parlementaire ont été adaptées au développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité — qui réinterroge le rapport du droit parlementaire au droit constitutionnel — et à la construction européenne — qui interroge le rapport du droit parlementaire au droit international —.

Ces théories demeurent mobilisées dans les discussions doctrinales les plus contemporaines relatives à la constitutionnalisation. Les distinguer permet en retour d'éclairer ce concept en mettant à jour différentes conceptions de la constitutionnalisation en fonction des

⁷⁵ DENQUIN Jean-Marie, « Pour en finir avec la crise de la représentation » in *Jus Politicum* n° 4, 2010, p. 168.

⁷⁶ BARANGER Denis, « Le piège du droit constitutionnel » in *Jus Politicum* n° 3, 2009.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ MOUTON Stéphane, *La constitutionnalisation du droit en France. Rationalisation du pouvoir et production normative*, Thèse, Toulouse, Université Toulouse I, 1998, p. 29. A la rationalisation horizontale du pouvoir assurée par la séparation des pouvoirs serait alors adjointe une rationalisation verticale permettant d'assurer le respect de la volonté du constituant par les pouvoirs constitués au premier rang desquelles le Législateur. Voir également la définition du professeur LOUGHLIN pour qui la constitutionnalisation désigne l'ensemble des phénomènes qui visent à garantir que « *l'action publique, quelle que soit sa manifestation, est exercée conformément aux canons de la rationalité, de la proportionnalité et par des moyens qui impliquent le minimum d'interférence avec la jouissance des droits individuels* » in « What is constitutionalisation? », *op. cit.*, p. 62.

doctrines parlementaires qu'elles mobilisent. C'est ce qu'il convient de préciser en présentant la manière dont l'étude est structurée.

SECTION 2 : PRESENTATION DU DEROULEMENT DE LA RECHERCHE

La typologie des doctrines parlementaires a conduit à en distinguer trois qui se voit chacune dédier une partie de la thèse. Ces trois parties sont structurées de la même manière afin de mieux faire apparaître les traits distinctifs de chacune des doctrines (§3). Le premier titre de chaque partie vise à reconstruire les différentes théories du droit parlementaire (§1) tandis que le second expose les différentes conceptions de la constitutionnalisation qu'elles induisent (§2).

§ 1 : Des discours en concurrence pour l'autorité scientifique

Il s'agit, pour mieux distinguer les différentes approches du droit parlementaire (B), d'exposer préalablement leur contexte sociohistorique de production (A).

A/Une doctrine à l'intersection des champs politique juridique et scientifique

Le professeur CHEVALLIER, envisage la doctrine comme le « *champ social spécifique que forment les professionnels spécialisés dans la production et la transmission du savoir juridique* »⁷⁹. Or, pour cerner le contexte sociohistorique d'apparition et de développement d'un discours à prétention savante sur le droit parlementaire, il est apparu fécond de l'envisager en termes de champ discursif au sens où il est structuré par une concurrence pour l'accumulation de la légitimité énonciative. Comme l'indiquait FOUCAULT, parce que le discours n'est pas « *seulement ce qui traduit les luttes ou les systèmes de domination, mais ce pour quoi, ce par quoi on lutte, le pouvoir dont on cherche à s'emparer* ». Dès lors, partout, « *la production du discours est à la fois contrôlée, organisée et redistribuée par un certain nombre de procédures* »⁸⁰. Puisque « *nul n'entrera dans l'ordre du discours s'il ne satisfait à certaines exigences ou s'il n'est, d'entrée de jeu, qualifié pour le faire* »⁸¹, ce sont donc les conditions

⁷⁹ CHEVALLIER Jacques, « doctrine juridique et science juridique », in *Droit et société*, 2002, n° 50, p. 103-119

⁸⁰ FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Paris, NRF Gallimard, « Collection blanche », 1971, p. 10.

⁸¹ *Ibid.*, p. 39

d'accès à ce sous-champ doctrinal, « *les processus de sélection du locuteur* »⁸², dont l'étude constitue un préalable à la compréhension des discours proprement dit.

Or, ces barrières à l'entrée du champ doctrinal peuvent être appréhendées de différentes manières. Il a semblé pertinent, conformément à la définition de la doctrine que nous avons retenue, d'envisager le champ doctrinal comme un champ discursif. Autrement dit, il s'agit de comprendre les discours doctrinaux en eux-mêmes et non à partir d'une démarche strictement historique ou sociologique. Autrement dit, il s'agit de s'intéresser à la manière dont le discours doctrinal « *met en scène une représentation publique de son auteur en tant que "locuteur" du discours* »⁸³. Ce que l'on cherche à déterminer ici est la manière dont ces discours se situent par rapport à ceux qui ont déjà été énoncés et la manière dont ils sont situés par ceux qui leur succèdent. Ce sont les positions qu'occupent les locuteurs relativement à celle des autres qu'il s'agit d'appréhender⁸⁴. Ce sont les registres de légitimation mobilisés au sein de ces discours pour conforter la prétention du locuteur à émettre un discours savant sur le droit parlementaire qu'il s'agit dans un premier temps d'identifier et de distinguer. Ce sont en effet ces registres de légitimation par lesquels les auteurs justifient leurs prétentions à produire une connaissance sur le droit parlementaire. Il s'agit par cette analyse de reconstituer les différents points de vue à partir desquels il est possible de produire un discours doctrinal sur le droit parlementaire.

Ces points de vue sur le droit parlementaire ont été présentés sous la forme d'une typologie des « rôles doctrinaux » constituée à partir d'une sélection des œuvres les plus fréquemment mobilisées au sein de ce champ discursif, ceux qui semblaient disposer de la plus grande autorité. A chaque registre de légitimation du discours mobilisé correspond donc une figure doctrinale, un rôle que chaque auteur peut choisir d'incarner et auquel il confère une interprétation particulière. C'est donc la manière dont ces discours présentent leur locuteur et le légitime, notamment au sein des préfaces, avant-propos et introduction, qui a constitué le matériau privilégié de cette reconstitution en ce qu'ils permettent « *d'instituer la situation*

⁸² MILLARD Eric, « Ce que "doctrine" veut dire », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, Litec, 2010, p. 7.

⁸³ XIFARAS Mikhail, « Les figures de la doctrine. Essai d'une phénoménologie des "personnages juridiques" dans la doctrine administrative française », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, Litec, 2010, p. 178. Voir aussi : « Théorie des personnages juridiques », in RFDA, 2017, p. 275-287.

⁸⁴ Cet élément est particulièrement structurant. Ainsi, comme l'expliquait Michel Foucault, « *on a l'habitude de voir dans la fécondité d'un auteur, dans la multiplicité des commentaires, dans le développement d'une discipline comme autant de ressources infinies pour la création de nouveaux discours. Peut-être, mais ce ne sont pas moins des principes de contrainte ; et il est probable qu'on ne peut pas rendre compte de leur rôle positif et multiplicateur, si on ne prend pas en considération leur fonction restrictive et contraignante* ». FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Paris, NRF Gallimard, « Collection blanche », 1971, p. 37.

illocutoire », le contexte de l'énonciation⁸⁵. Il ne s'agit donc pas ici, à rebours d'une approche biographique, de produire une compilation de notices hagiographiques des grands auteurs du droit parlementaire pour mieux faire ressortir leurs contributions individuelles à sa connaissance.

Il s'agit au contraire, à partir de ce point d'entrée, d'étudier les conditions de possibilités et le contexte de production de ces discours doctrinaux. Il apparaît ainsi que la doctrine parlementaire est dotée d'une certaine spécificité, ou à tout le moins originalité, en ce qu'elle apparaît structurée par la concurrence à laquelle se livrent non pas deux, mais trois groupes d'acteurs qui émettent des prétentions à parler avec autorité du droit parlementaire en se fondant sur des registres de légitimation différents. Alors que, le plus souvent, la doctrine juridique distingue, sur le plan conceptuel, le point de vue du praticien de celui du théoricien et, sur le plan statutaire, la doctrine organique de la doctrine académique, il semble que ce schéma binaire ne puisse rendre compte de la manière dont est structuré le champ de production des discours sur le droit parlementaire.

Il semble qu'en la matière, trois points de vue distincts s'opposent quant aux ressources à faire valoir pour accéder au champ doctrinal : celui des parlementaires eux-mêmes qui cherchent à faire valoir la légitimité que leur procure leur expérience ; celui des fonctionnaires parlementaires et notamment des administrateurs, qui cherchent à faire valoir la légitimité que leur procure leur expertise et enfin celui des universitaires qui peuvent revendiquer la légitimité que leur procure leur extériorité. Entre eux, se développe alors un jeu de démarcation et de rapprochement, de confrontation et d'alliances ponctuelles suivant les intérêts propres à chacun de ces groupes. Il est ainsi possible d'appréhender le droit parlementaire depuis « la scène » comme le font les parlementaires, depuis le « balcon » comme le font les universitaires, mais aussi depuis « les coulisses » comme le font les administrateurs⁸⁶. Ces communautés discursives entrent en concurrence pour imposer une représentation du discours légitime sur le droit parlementaire. Il en résulte que les acteurs qui disposent de la plus forte autorité doctrinale en matière de droit parlementaire, ceux qui sont le mieux reçus et jouissent de la plus grande autorité (c'est-à-dire les plus mentionnés, repris et commentés) sont ceux qui parviennent à

⁸⁵ XIFARAS Mikhail, « Les figures de la doctrine... », *op. cit.*, p. 184.

⁸⁶ La formule est librement adaptée à partir de la réflexion proposée in : LALONDE Louise, « Du balcon aux coulisses de la scène ? Une approche métathéorique réflexive des discours de la doctrine juridique » in *RIEJ*, 2012, vol. 68, p. 49.

cumuler ces différentes ressources (expérience, expertise, extériorité). Ces « figures » de la doctrine parlementaire se positionnent donc à la charnière des champs scientifique⁸⁷, politique⁸⁸, et juridique⁸⁹ et opère des conversions entre les ressources issues de ces différents champs, à l'intersection desquels se trouve la doctrine parlementaire.

B/Des représentations concurrentes des rapports entre politique, droit et science

Parce qu'il appréhende le droit parlementaire depuis différents points de vu, le discours doctrinal produit des représentations concurrentes des rapports entre droit, politique et science. Les discours doctrinaux relatifs au droit parlementaire sont ainsi appréhendés, non plus en fonction du locuteur, mais en tant qu'ils peuvent donner lieu « à une justification et à une évaluation par lui-même, c'est-à-dire indépendamment de caractéristiques rattachables au locuteur »⁹⁰. C'est la prétention savante du discours à laquelle on s'attache ici. La première section de ces chapitres est consacrée à la distinction des différentes théories de la science du

⁸⁷ Le champ scientifique est défini par BOURDIEU comme le lieu « d'une lutte de concurrence qui a pour enjeu spécifique le monopole de l'autorité scientifique inséparablement définie comme capacité technique et comme pouvoir social, où si l'on préfère, le monopole de la compétence scientifique, entendue au sens de capacité de parler et d'agir légitimement (c'est-à-dire de manière autorisée et avec autorité) en matière de science, qui est socialement reconnue à un agent déterminé » in « Le champ scientifique » in *Actes de la recherche en science sociale*, 1976, Vol. 2, p. 89. Voir aussi : « La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison » in *Sociologie et sociétés*, 1975, vol. 7, p. 91-118 ; *Les usages sociaux de la science*, Versailles, Quae, 1997. Voir spécifiquement sur le champ universitaire : *Homo academicus*, Paris, Les éditions de minuit, « Le sens commun », 1984.

⁸⁸ Le champ politique est défini par BOURDIEU comme le lieu « où s'engendre, dans la concurrence entre les agents qui s'y trouvent engagés, des produits politiques, problèmes, programmes, analyses, commentaires, concepts, événements, entre lesquels les citoyens ordinaires, réduits au statut de "consommateurs", doivent choisir, avec des chances de malentendu d'autant plus grandes qu'ils sont plus éloignés du lieu de production » in « La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique » in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1981, vol. 36-37, p. 3-4. Voir aussi « Champ politique, champ des sciences sociales, champ journalistique » in *Cahiers de recherche du GRS*, Lyon, n° 15, 1996 et *Propos sur le champ politique*, Lyon, PUL, 2000. Comme l'indique Mme DULONG, le champ politique est « structuré par une compétition pour l'obtention des positions de pouvoir qui est simultanément une compétition pour l'imposition des visions du monde antagoniste, une lutte symbolique – i.e. qui se joue dans l'ordre des représentations – où se dénouent en partie des luttes qui se déroulent dans l'espace social et où se joue la valeur des capitaux à dispositions des groupes sociaux » in *La construction du champ politique*, Rennes, PUR, « Didact sciences politiques », 2010, p. 13.

⁸⁹ Le champ juridique est défini par BOURDIEU comme le lieu « dont la logique est doublement déterminée : d'une part, par les rapports de force spécifiques qui lui confèrent sa structure et qui oriente les luttes de concurrence, ou, plus précisément, les conflits de compétences dont il est le lieu, et, d'autre part, par la logique interne des œuvres juridiques qui délimitent à chaque moment l'espace des possibles, et par là, l'univers des solutions proprement juridiques ». Il est, selon le sociologue « un lieu de concurrence pour le monopole du droit de dire le droit, c'est-à-dire la bonne distribution (nomos) ou le bon ordre, dans laquelle s'affronte des agents investis d'une compétence inséparablement sociale et technique consistant pour l'essentiel dans la capacité socialement reconnue d'interpréter (de manière plus ou moins libre ou autorisée) un corpus de texte consacrant la vision légitime, droite, du monde social. C'est à cette condition que l'on peut rendre compte de l'autonomie relative du droit et de l'effet proprement symbolique de méconnaissance qui résulte de l'illusion de son autonomie absolue par rapport aux demandes externes » in « La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique » in *Actes de la recherche en science sociale*, 1986, n° 64, p. 3-4.

⁹⁰ MILLARD Eric, « Ce que "doctrine" veut dire », *op. cit.*, p. 5.

droit parlementaire. La seconde section de ces chapitres est consacrée à la distinction des différentes théories du droit parlementaire que ces cadres épistémologiques ont engendré.

La science juridique donne lieu à des « *désaccords sur la validité ou l'admissibilité des protocoles de vérification et de falsification* » des connaissances produites à son sujet. Ces « *conflits de types paradigmatiques* » mettent en jeu des « *conceptions antagoniques des critères et des méthodes mêmes de ce qui constitue la science, voir des représentations ultimes de la façon dont peuvent être établies et énoncées des vérités sur le monde* »⁹¹. Il apparaît, à l'étude des discours doctrinaux, qu'il en va de la science du droit parlementaire comme de la science du droit en général. Les discours doctrinaux afférant sont en effet riches de ces « *conflits paradigmatiques* ». La science du droit parlementaire apparaît d'ailleurs à bien des égards comme une discipline carrefour, plus que comme une science à part entière. C'est ce statut épistémologique et disciplinaire ambigu qu'il s'agit donc d'interroger. L'hypothèse proposée consiste à considérer que cette incertitude épistémologique s'explique par la confrontation de conceptions différentes de la science du droit parlementaire qui sont elles-mêmes partiellement déterminées par le rôle doctrinal adopté par le locuteur.

En effet, les critères de scientificité des discours doctrinaux étant eux-mêmes dépendant de leur contexte sociohistorique de production, il n'existe pas de discours scientifique en tant que tel, mais des discours répondant aux critères de scientificité construits et adoptés au sein d'une communauté épistémique à une période donnée en fonction du point de vue à partir duquel elle appréhende son objet. Il faut alors considérer avec BOBBIO qu'il « *n'existe pas une unique science juridique mais [qu'] il existe autant de sciences juridiques qu'il y a d'images que le juriste a de lui-même et de son rôle dans la société* »⁹². Le rôle doctrinal apparaît en conséquence comme une contrainte déterminant partiellement le choix d'une théorie de la science qui lui corresponde. Or, on constate, au sein des discours doctrinaux élaborés au moment où se structure la réflexion sur le droit parlementaire, une régularité entre les rôles doctrinaux adoptés et l'approche de la science du droit parlementaire retenue. A chaque rôle doctrinal, il est possible de faire correspondre une théorie de la science du droit parlementaire.

⁹¹ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, op. cit., p. 274

⁹² BOBBIO Norberto, *De la structure à la fonction : Nouveaux essais de théorie du droit*, Paris, Dalloz, « Rivages du droit », 2012, p. 75.

Chacun des points de vue à partir desquels le droit parlementaire a été initialement appréhendé a engendré sa propre approche, ses propres méthodes et sa propre définition de cet objet en fonction des contraintes sociohistoriques qui conditionnaient le choix des auteurs quant aux critères de scientificités à retenir. Les fondateurs de la science du droit parlementaire ont ainsi élaboré des cadres épistémologiques, des approches scientifiques du droit parlementaire qui correspondaient à la situation à partir de laquelle chacun appréhendait le droit parlementaire. Ces cadres de la science du droit parlementaire demeurent, mais le contexte de leur utilisation, les débats au sein desquels ils sont mobilisés et les stratégies discursives dans lesquelles ils s'inscrivent diffèrent. Ce sont ces transformations qui ont été appréhendées en prêtant une attention particulière à la manière dont les successeurs de ces « primothéoriciens » envisageaient à leur tour leur rôle doctrinaux, à la perception qu'ils ont eu des rapports de force entre les points de vue en concurrence dans ce champ, mais aussi des évolutions du phénomène qu'ils prenaient pour objet d'étude, à savoir le droit parlementaire lui-même.

Pour illustrer cette correspondance, il est apparu opportun, s'agissant de discours dont les locuteurs étaient situés à l'intersection des champs politique, juridique et scientifique, de distinguer les différents cadres théoriques de la science du droit parlementaire à partir des représentations des rapports entre science et droit politique qu'elles véhiculent. Trois critères permettent de reconstituer ces cadres théoriques idéaux typiques à partir de cinq marqueurs.

Le premier est d'ordre épistémologique et renvoie au degré de spécificité exigé du discours scientifique par rapport au discours politique. Il s'agit de distinguer ici les discours qui reconnaissent la prétention à la scientificité des seuls énoncés descriptifs, ceux qui admettent également les énoncés évaluatifs, et ceux qui enfin intègrent également la prétention à la scientificité des énoncés prescriptifs et des jugements de valeur.

Le second, d'ordre méthodologique, est lié à la plus ou moins grande ouverture de la théorie de la science du droit parlementaire aux méthodes en vigueur dans les sciences humaines et sociales. Il s'agit ainsi de distinguer les différentes conceptions des relations qui doivent être établies entre sciences juridiques et politiques : de la pluridisciplinarité, dans laquelle les sciences politiques sont considérées comme un accessoire des sciences juridiques, à l'interdisciplinarité, dans laquelle elles sont considérées comme complémentaires jusqu'à la transdisciplinarité selon laquelle les deux sciences sont confondues.

Le troisième est d'ordre ontologique. Il vise la manière dont la théorie de la science du droit parlementaire conçoit ses objets et notamment le rapport du droit à la politique. Il s'agit ainsi de distinguer suivant le degré d'interpénétration entre les objets droit et politique reconnu

par chacune des théories de la science du droit parlementaire et qui varie de l'exclusion pure et simple à la totale consubstantialité en passant par la complémentarité.

Le quatrième est d'ordre téléologique. Il s'agit de distinguer suivant la fonction sociale assignée à la science du droit parlementaire. Elle peut être conçue comme généraliste et destinée à fournir un ensemble d'explications des pratiques politiques à l'ensemble des citoyens, comme spécialisée et destinée à fournir un ensemble de savoirs objectifs aux juristes, publicistes, voire même seulement aux constitutionnalistes universitaires et à leurs étudiants, ou comme professionnalisée et destinée seulement à perfectionner un ensemble de techniques en usage chez les praticiens du droit parlementaire.

Le dernier marqueur, d'ordre académique, ou plutôt disciplinaire, est lié au précédent. Il s'agit du degré d'autonomie que la science du droit parlementaire revendique en tant que discipline académique structurée institutionnellement. Il s'agit de distinguer suivant la manière dont sont conçues les relations entre le droit constitutionnel et le droit parlementaire. L'autonomie peut d'abord être considérée comme inexistante, la discipline « droit parlementaire » s'absorbant toute entière dans la discipline « droit constitutionnel » ; elle peut apparaître partielle si le droit parlementaire est considéré comme une sous-discipline, une branche de la discipline constitutionnelle ; ou enfin totale si le droit parlementaire est considéré comme devant être considéré comme une discipline à part entière, distincte du droit constitutionnel.

§ 2 : Des discours à l'épreuve de la constitutionnalisation

Une fois élaborée la modélisation des discours relatifs au droit parlementaire, il convient de vérifier la pertinence des modèles à l'aune du concept de constitutionnalisation. Il s'agit de vérifier que, pour les différents concepts de constitutionnalisation, il était possible de retrouver trois conceptions concurrentes correspondant aux trois théories implicites du droit parlementaire (politique, technique et juridique) préalablement identifiées. La multitude des discours mobilisant la notion de constitutionnalisation incite au scepticisme quant à la possibilité d'en dégager une définition unifiée. Toutefois, il est possible de rechercher des caractéristiques communes à ces divers usages pour en réduire la diversité et préciser les postulats théoriques implicites sur lesquels ils s'appuient. Il semble que ces différents sens se réduisent soit à l'attribution de la qualité constitutionnelle à une norme ou à un système normatif, aux processus de production de la constitutionnalité, soit aux processus de diffusion de cette constitutionnalité et à leurs effets. Les premiers sens renvoient prioritairement à

l'origine constitutionnelle tandis que les seconds se tournent préférentiellement vers l'horizon constitutionnel. Les premiers seront désignés comme renvoyant à une constitutionnalisation ascendante (A). Les seconds seront considérés comme renvoyant à une constitutionnalisation descendante (B).

A/Les discours de l'origine constitutionnelle et la constitutionnalisation ascendante

La constitutionnalisation peut, dans un premier sens, être entendue comme renvoyant à processus d'attribution de la constitutionnalité à une norme ou à un ensemble normatif.

La constitutionnalisation ascendante peut d'abord désigner le processus de production d'une norme constitutionnelle au sein d'un ordre juridique déjà doté, par hypothèse, d'une Constitution. Il s'agit de désigner l'attribution à une règle juridique de la qualité constitutionnelle que ce soit par la création d'une norme constitutionnelle, l'intégration d'une norme à la constitution, ou « *le changement de valeur normative d'une norme préexistante qui devient constitutionnelle* »⁹³. Certains évoquent dans ce cas une « constitutionnalisation des sources du droit » qui conduirait à « *l'accumulation des normes constitutionnelles* »⁹⁴. C'est donc la question théorique de l'identification de la norme constitutionnelle et de la caractérisation de son mode de production que soulève cette définition. Or, parce que le Parlement est généralement considéré comme prenant part, à un titre ou à un autre, au (x) processus de production des normes constitutionnelles, les discours de la constitutionnalisation mobilisent des théories du droit parlementaire dans des controverses relatives à la détermination des modes de production de la norme constitutionnelle.

⁹³ BARBE Vanessa & MILLET François-Xavier, « Contribution à l'étude de l'effectivité de la constitutionnalisation en droit de l'environnement » in *RTDH*, 2009, n° 78, p. 469. Pour des exemples de travaux adoptant cette conception de la constitutionnalisation : Pour des exemples de travaux portant sur ce processus de constitutionnalisation : BOUVIER Michel, « La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques », *LPA* n° 254, 2008, p. 50-52 ; CARCASSONNE Guy, « Médias : Une constitutionnalisation superflue ? », *Recueil Dalloz* n° 30, 2008, p. 21-28 ; HERVIEU Merryl, « Le défenseur des droits : Le mirage de la constitutionnalisation des A.A.I », *LPA* n° 133, 2010, p. 12-14 ; MBONGO Pascal, « La constitutionnalisation des études d'impact préalables à la loi. Un mirage légistique » *Recueil Dalloz* n° 2, 2009, p. 108-109. BILLET Philipe, « La constitutionnalisation du droit de l'Homme à l'environnement » in *Revue juridique de l'environnement*, 2003, p. 35-43 ; CARTON Olivier, « De l'inutilité de la constitutionnalisation du droit de l'environnement » in *LPA* n° 175, 2005, p. 3-10 ; DUFOUR Olivia, « La constitutionnalisation du droit à la protection des données personnels », in *Gazette du Palais* n° 149, 2008, p. 2 ; DUFY Aurélie, « La constitutionnalisation de la liberté contractuelle » in *RDP*, 2006, n° 6, p. 1569-1600.

⁹⁴ FAVOREU Louis, « La constitutionnalisation du droit » in *L'unité du droit, mélanges en l'honneur de Roland Drago*, Economica, 1996, p. 28.

La constitutionnalisation des normes relatives au Parlement a offert à la doctrine matière à réflexion sous la V^e République. De l'accumulation des dispositions parlementaires dans l'acte constitutionnel de 1958, jusqu'à leur contrôle « constructif » par le Conseil constitutionnel, en passant par la pratique présidentielle — et notamment l'invocation l'article 11 pour procéder à la révision de l'acte constitutionnel sans qu'intervienne le Parlement —, le droit des assemblées parlementaires a été mobilisé dans de nombreuses controverses relatives à l'identification de la norme constitutionnelle. Suivant la doctrine politique, technique ou juridique adoptée, un même évènement peut être considéré comme ayant engendré ou non, une norme constitutionnelle et donc comme ayant, ou non, modifié la Constitution. Les théories du droit parlementaire permettent ainsi de distinguer les différentes conceptions des sources du droit à l'œuvre dans les discours de la constitutionnalisation⁹⁵.

Ainsi, le prisme adopté par la doctrine politique du droit parlementaire conduit à voir dans la pratique politique, dans la représentation, l'interprétation et l'application de la Constitution par les acteurs politiques, le processus de production privilégié des normes constitutionnelles relatives au Parlement. Le point de vue de la doctrine technique conduit à se focaliser sur la rigidité de l'acte constitutionnel et la procédure de révision spécifique qui lui est consacrée. Ces derniers sont retenus comme les critères à partir desquels identifier une norme constitutionnelle. Enfin, pour la doctrine juridique, c'est l'interprétation juridictionnelle des dispositions constitutionnelles relatives au Parlement qui apparaît comme le mécanisme de production de normes constitutionnelles privilégié. La jurisprudence apparaît comme la source privilégiée des normes constitutionnelles.

La constitutionnalisation ascendante peut aussi renvoyer à la création, non plus d'une norme constitutionnelle, mais d'un ordre constitutionnel, c'est-à-dire d'un ensemble de normes juridiques organisées par une constitution. Dans ce cas, la constitutionnalisation désigne l'introduction d'un acte constitutionnel « *dans un système juridique qui, jusqu'alors, en était dépourvu* »⁹⁶. La problématique théorique qui se pose est donc celle de savoir comment

⁹⁵ La théorie des sources du droit entend de « *décrire, analyser et classer les diverses procédures à travers lesquelles s'opère la création du droit* ». BOBBIO Norberto, « Kelsen et les sources du droit » in *APD*, 1982, vol. 27, p. 135, cité par BRUNET Pierre & CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « La théorie des contraintes juridiques face à la théorie des sources du droit » in CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, GERARD Phillipe, HACHEZ Isabelle, OST François, VAN DE KERCHOVE Michel (dir.), *Les sources du droit revisité. Théorie des sources du droit*. Vol. 4, Bruxelles, Anthémis, 2013, p. 387.

⁹⁶ GUASTINI Ricardo, *Leçons de théorie constitutionnelle*, Dalloz, « Rivages du droit », Paris, 2010, p. 163.

identifier un ordre juridique doté d'une constitution et le distinguer d'un ordre qui en serait dépourvu. Les évolutions du droit international ont conduit la doctrine à remettre en cause le lien nécessaire entre Constitution et Etat, si bien qu'il devient envisageable qu'un ordre juridique non étatique se dote ou soit doté d'une constitution. Les doctrines politique, technique et juridique du droit parlementaire ont donc été utilisées à l'appui de prises de position quant à la question de savoir si un ordre juridique particulier peut être considéré comme étant ou non, un ordre constitutionnel, un ordre doté d'une constitution.

Les discours relatifs au Parlement européen mobilisent les théories du droit parlementaire pour appuyer ou au contraire nier l'hypothèse d'une constitutionnalisation de l'ordre juridique de l'Union européenne. Les théories du droit parlementaire élaboré dans le cadre étatique et national sont mobilisées au soutien de constructions doctrinales visant à répondre à la question de savoir s'il est possible d'identifier une Constitution en dehors de l'Etat et par suite, un droit constitutionnel sans l'Etat ? Là encore, ce sont les frontières de la science du droit constitutionnel que permettent d'interroger les discours relatifs au droit parlementaire européen. Le Parlement européen, son droit et ses relations avec les parlements nationaux fournissent des arguments qui servent tour à tour, suivant la grille de lecture parlementaire adoptée, à reconnaître ou au contraire à infirmer l'existence d'un ordre constitutionnel européen. Les théories du droit parlementaire peuvent alors servir de clef de lecture des discours qui prennent pour objet, soit le droit parlementaire transnational, entendu comme celui qui régit les relations entre Parlements nationaux, soit le droit parlementaire supranational, entendu comme celui qui régit les Parlements internationaux.

L'analyse des discours relatifs aux droits parlementaires européens conduit à distinguer trois conceptions de la constitutionnalisation d'un ordre juridique non étatique. La doctrine politique du droit parlementaire conduit à retenir la proximité des mœurs et pratiques parlementaire, le degré de mimétisme parlementaire comme critère de reconnaissance de cette constitutionnalisation d'un ordre juridique différent de l'Etat. La doctrine technique retient le degré de coopération entre les différents parlements nationaux et entre eux et les parlements internationaux comme critère d'identification d'une constitutionnalité extérieure à l'Etat. Enfin, pour la doctrine juridique, c'est le degré d'identité des décisions juridictionnelles qui s'imposent aux parlements nationaux et supranationaux qui est retenu comme critère de cette constitutionnalisation d'un ordre juridique en dehors de l'Etat.

B/Les discours de l'horizon constitutionnel et la constitutionnalisation descendante

Le concept de constitutionnalisation descendante renvoie dans un premier sens aux effets des normes constitutionnalisées sur le reste de l'ordonnement juridique. Les auteurs évoquent parfois plus spécifiquement la « *constitutionnalisation des branches du droit* »⁹⁷. Avec l'introduction et le développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité, « *l'on tend à penser que les normes constitutionnelles — surtout les principes généraux et les normes programmatiques — peuvent produire des effets directs et être appliquées par un juge quelconque à l'occasion d'un conflit quelconque* »⁹⁸. Le contenu matériel des normes constitutionnelles serait en conséquence « *diffusé* »⁹⁹ dans l'ensemble de l'ordre juridique. La matière concernée se transformerait alors « *sous l'effet de l'application des normes constitutionnelles* »¹⁰⁰. Ce sont donc les différentes conceptions de l'efficacité constitutionnelle qu'intéresse ce sens du mot constitutionnalisation. Or, comme l'indique le professeur MILLARD, « *la question par exemple de la soi-disant constitutionnalisation des branches du droit [...] procède de conceptions théoriques lourdes qui ne vont pas toutes seules* »¹⁰¹. Plusieurs

⁹⁷ Voir notamment : FAVOREU Louis, « L'influence du Conseil constitutionnel sur les diverses branches du droit » in *Itinéraires, études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 235 ; MATHIEU Bertrand & VERPEAUX Michel, *La constitutionnalisation des branches du droit*, Paris, Economica, 1998, 204 p. La constitutionnalisation entendue dans ce sens a d'ailleurs suscité de nombreux travaux de recherche de la part de la doctrine ; et ce aussi bien en droit privé (Voir en guise d'exemples et sans prétention à l'exhaustivité : FAVOREU Louis, « La constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale : Vers un droit constitutionnel pénal » in *Droit pénal contemporain : mélanges en l'honneur d'André Vitu*, Paris, Cujas, 1989, p. 169-209 ; FRANGI Marc, *L'apport du droit constitutionnel aux droits des personnes et aux droits économiques individuelles : contribution à l'étude de la constitutionnalisation du droit privé*, Lille, ANRT, 1990 ; BOYER Alain, « L'article 75 de la Constitution du 04 octobre 1958 : Une limite à la constitutionnalisation du statut civil de droit commun ? » ; *Revue de la recherche juridique* n° 2, 1994, p. 387-399 ; SAUVIAT Agnès, « Emergences et mérites de la constitutionnalisation du droit privé », *LPA* n° 214, 2000, p. 9-17 ; BRUN Philippe, « La place de la faute, la constitutionnalisation de la responsabilité pour faute », *Responsabilité civile et assurances* n° 6, 2003, p. 33-42) qu'en droit public (là encore les références visent à illustrer le propos sans prétention à l'exhaustivité : PHILLIP Loïc, « La constitutionnalisation du droit budgétaire français » in *Etudes de finances publiques : Mélanges Paul-Marie Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 49-62 ; AMADEI Jean-Pierre, « Vers la constitutionnalisation du domaine public », in *LPA* 1995, n° 95, p. 19-21 ; ESPUGLAS Pierre, « La constitutionnalisation des services publics : un tigre de papier ? », *Revue administrative* n° 290, 1996, p. 162-166 ; KISSANGOULA Justin, *La constitutionnalisation du droit des étrangers en France : contribution à l'étude du développement du droit constitutionnel*, Villeneuve d'Ascq, Presse universitaire du Septentrion, 1998 ; FAURE Bertrand, « La constitutionnalisation du droit des collectivités locales », *LPA* n° 75, 1999, p. 12-13 ; HERTZOG Robert, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA* n° 11, 2003, p. 548-558 ; CARPENTIER Elise & TREMEAU Jérôme, « Petit pas supplémentaire dans la constitutionnalisation du droit de l'urbanisme », in *B.J.D.U.* n°2, 2007, p. 99-102).

⁹⁸ GUASTINI Ricardo, *Leçons...*, op. cit., p. 171.

⁹⁹ FAVOREU Louis, « La constitutionnalisation du droit », op. cit., p. 30.

¹⁰⁰ FAVOREU Louis, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit » in *RFDC* n° 1, 1990, p. 72.

¹⁰¹ MILLARD Eric, « L'aveu théorique comme préalable au travail juridique savant » in *Actes du VIème Congrès français de droit constitutionnel*, 2005.

problèmes se posent immédiatement à l'analyste qui veut se saisir de ces discours de l'efficacité constitutionnelle. Premièrement, « *les définitions de l'efficacité peuvent varier d'un auteur à l'autre, en fonction du cadre théorique dans lequel chacun s'engage et, surtout, être plus ou moins stables et précises chez un même auteur. Deuxièmement, les relations de la notion d'efficacité avec celle d'effectivité sont loin d'être nettes, les deux notions étant parfois utilisées de façon indifférenciée. Troisièmement, s'ajoute à ces deux difficultés l'interférence d'autres notions proches, produits plus ou moins heureux de la traduction des langues étrangères, telles que "concrétisation", "effectuation", "efficience"* ». Enfin, vient se greffer une interrogation supplémentaire sur le point de savoir « *ce dont on dit qu'il est efficace : énoncé normatif, norme, système normatif, politique publique ?* »¹⁰².

Le droit parlementaire positif est une matière à l'aune de laquelle la doctrine apprécie l'efficacité de la norme constitutionnelle, quelle que soit la manière dont elle définit cette dernière. En effet, les discours lancinants sur la crise du Parlement et de la loi, la promotion politique d'une rationalisation puis d'une revalorisation de l'institution parlementaire sous la V^e République ont été autant d'occasions pour la doctrine d'évaluer l'efficacité des normes constitutionnelles relatives au Parlement au prisme d'une théorie du droit parlementaire qui elle-même conditionne l'appréciation de l'efficacité de la Constitution de 1958.

C'est ainsi qu'en adoptant le point de vue de la doctrine politique, c'est la capacité de la constitution à rationaliser les forces et les mœurs parlementaires qui est évaluée. La doctrine technique quant à elle, s'intéresse davantage à l'efficacité de l'organisation institutionnelle et évalue prioritairement la capacité de la constitution à rationaliser le travail parlementaire. Enfin, au prisme de la doctrine juridique, l'efficacité tend à se confondre avec la sanction juridictionnelle du droit parlementaire. C'est la capacité de la constitution à rationaliser l'ordonnancement des normes de droit parlementaire qui est évaluée.

Dans un dernier sens, la constitutionnalisation renvoie à la réalisation du projet constitutionnaliste. Selon la définition classique qu'en a donnée FRIEDRICH, le constitutionnalisme est « *la technique consistant à établir et à maintenir des freins effectifs à*

¹⁰² CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & MILLARD Eric, « Efficacité et énoncé de la norme », in HAMMJE Petra., JANICOT Laetitia & NADAL Sophie (dir.), *L'efficacité de l'acte normatif, nouvelles normes, nouvelles normativités*, Paris, Lextenso, 2013, p. 63.

l'action politique et étatique »¹⁰³. Elle renvoie alors à « *une conception libérale du droit public qui veut que les pouvoirs publics soient essentiellement limités afin que soient garanties les principales libertés de l'individu* »¹⁰⁴. La constitutionnalisation désignerait alors le mouvement vers la pleine réalisation de l'Etat de droit et la littérature utilise la même expression qu'il s'agisse d'étendre ce modèle « *à tous les Etats de la société internationale* » ou aux « *instances de celle-ci* »¹⁰⁵. Or les phénomènes de généralisation du contrôle juridictionnel de constitutionnalité et la multiplication des juridictions internationales ont conduit à envisager la « *fin de l'histoire* » constitutionnelle¹⁰⁶, c'est-à-dire l'homologie des ordres juridiques structurés par des valeurs constitutionnelles communes. La question qui se pose est celle du degré de convergence des différents ordres juridiques vers l'idéal constitutionnaliste. Ici encore, les différentes théories du droit parlementaire sont mobilisées pour élaborer des arguments visant à défendre ou au contraire à contester la convergence des ordres juridiques autour de valeurs constitutionnelles partagées.

Là encore, les discours relatifs aux droits parlementaires européens, qu'il s'agisse de celui, transnational régissant les rapports entre Parlements nationaux ou celui, supranational, régissant le Parlement européen et ses relations avec les parlements nationaux offre une réflexion sur cette problématique. Ils fournissent une grille de compréhension des différentes conceptions de cette constitutionnalisation. Là encore, suivant la théorie du droit parlementaire adopté, ces droits parlementaires européens seront considérés comme convergent, harmonisés et manifestant la constitutionnalisation ou au contraire comme irréductiblement divergents, marqués par des spécificités qui empêchent de conclure à l'existence d'une dynamique constitutionnelle univoque.

En effet, l'adoption du point de vue de la doctrine politique conduit à considérer que les différents droits parlementaires européens manifestent des spécificités culturelles fortes et des résistances politiques qui ne permettent pas d'identifier une unique dynamique constitutionnelle consensuelle. La doctrine technique considère que le développement des relations interparlementaires peut permettre d'harmoniser les différents droits parlementaires. Enfin,

¹⁰³ FRIEDRICH Carl Joachim, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, PUF, 1958, p. 25

¹⁰⁴ RAYNAUD Philippe, « Constitutionnalisme » in ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 266

¹⁰⁵ FRYDMAN Benoît, « Réaliser la démocratie à l'échelle globale », in VIALA Alexandre (dir.), *La démocratie, mais qu'en disent les juristes ?*, Paris, LGDJ, Coll. « Grands colloques », 2014, p. 107-108.

¹⁰⁶ DENQUIN Jean-Marie, « Remarques sur la situation du droit constitutionnel en France », in *RDP*, 2014, n°6, p. 1472.

pour la doctrine juridique, la coopération des juridictions constitutionnelles et internationales entraîne une convergence des droits parlementaires soumis aux mêmes principes constitutionnels.

§ 3 : Annonce de plan

Cette grille de lecture conduit à distinguer trois doctrines du droit parlementaire qui sous-tendent trois conceptions de la constitutionnalisation.

La doctrine politique du droit parlementaire d'abord, se caractérise par sa conception d'un rapport consubstantiel entre droit et politique. Elle prône la figure du « professeur-parlementaire » qui fait valoir son expérience pour légitimer son discours qui développe une approche syncrétique de l'art parlementaire (**Partie 1**).

La doctrine technique du droit parlementaire, ensuite, se caractérise par sa conception d'un rapport complémentaire entre droit et politique. C'est ici la figure du « professeur-administrateur » qui peut l'illustrer puisqu'elle conduit à promouvoir la reconnaissance de l'expertise professionnelle comme ressource doctrinale. Elle développe une approche empirique du droit parlementaire, considéré comme un ensemble de technologies institutionnelles, qui conduit à appréhender la constitutionnalisation comme un instrument d'optimisation des procédures parlementaires (**Partie 2**).

La doctrine juridique du droit parlementaire, enfin, se caractérise par sa conception des rapports antagoniques entre droit et politique. Elle conduit à mettre en avant la figure du « professeur-universitaire » qui légitime son discours par l'objectivité que doit lui procurer son indépendance statutaire à l'égard de l'institution qu'il étudie et qui le conduit à une approche systématique du droit parlementaire. La constitutionnalisation se conçoit alors comme un instrument de subordination des normes parlementaires par l'entremise de la sanction juridictionnelle (**Partie 3**).

Partie 1 : La doctrine politique du droit parlementaire

Partie 2 : La doctrine technique du droit parlementaire

Partie 3 : La doctrine juridique du droit parlementaire

PREMIERE PARTIE :

LA DOCTRINE POLITIQUE DU DROIT PARLEMENTAIRE

« Au fond, tout professeur de droit constitutionnel devrait être nommé d'office député, au moins pendant 4 ans, à titre de stage »¹⁰⁷.

La doctrine politique du droit parlementaire se caractérise par l'idée selon laquelle, en matière parlementaire, les objets « Droit » et « politique » ne peuvent être pensés qu'ensemble. Ce sont les interactions complexes entre ces objets qu'il s'agit de saisir. Cette tension constitutive caractérise, pour cette doctrine, le droit parlementaire, à la fois déterminée par, et déterminant de l'action politique. Ainsi, le droit parlementaire apparaît comme étant, par hypothèse ou « par essence », un « droit politique ». Il est perçu comme le produit d'une activité politique qui conditionne en retour cette activité. La question du vote par ordre ou par tête lors des Etats-Généraux est un exemple fréquemment mis en avant par ce groupe doctrinal pour témoigner de ce que le mode d'organisation d'une assemblée délibérante est lourd d'enjeux politiques dont l'orientation détermine en retour, des rapports de force politique. Il semble d'ailleurs que ce soient les parlementaires eux-mêmes qui aient, en premier lieu, contribué à la formation de ce modèle doctrinal, en étant à la fois producteurs et destinataires des règles applicables aux assemblées. Descendus dans l'arène parlementaire, sans doute étaient-ils les plus sensibles à la dimension stratégique de la règle, à sa possible instrumentalisation ou encore à l'influence de la culture et de la conjoncture politique sur son application. Il s'agit donc, dans cette optique, de comprendre le droit parlementaire comme une activité prudentielle, comme un art. C'est l'action politique des parlementaires, l'expérimentation de nouvelles pratiques au sein des assemblées que la doctrine politique retient comme mode de production privilégié du droit parlementaire. Mais parce que cette activité relève simultanément du droit et de la politique, sa compréhension relève en conséquence de méthodes déployées dans différents champs du savoir. La science du droit parlementaire se conçoit alors comme un carrefour disciplinaire (Titre 1).

¹⁰⁷ JOHANNET René, « Intellectuels et universitaires. Monsieur Joseph Barthélemy », in *Le Temps*, 07 juillet 1935, p. 3. Cité par SAULNIER Frédéric, *Joseph Barthélemy (1874-1945). La crise du constitutionnalisme sous la III^e République*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2004, p. 125.

Dès lors, pour la doctrine politique, ce sont les comportements, les mœurs et les décisions des acteurs politiques, notamment parlementaires, qui déterminent, façonnent et modifient la Constitution. Dès lors, celle-ci s'inscrit en opposition avec les discours, jugés par elle iréniques, qui célèbrent, après la seconde guerre mondiale l'avènement de l'Etat de droit tant sur le plan national (avec le développement du contrôle de constitutionnalité qu'au niveau international (avec le développement des juridictions internationales). Au contraire, pour la doctrine politique, la face du Pouvoir ne disparaît jamais totalement derrière le masque du Droit. Suivant ces présupposés, il faut donc au contraire tenir compte de la dimension proprement politique du phénomène de constitutionnalisation, ce qui amène ce groupe doctrinal à concevoir la constitutionnalisation comme instrument de conservation de l'art parlementaire (Titre 2).

TITRE 1 :

UNE THEORIE DE LA PRATIQUE PARLEMENTAIRE

L'approche politique du droit parlementaire est d'abord issue de la réflexion des parlementaires eux-mêmes, acteurs et destinataires du droit parlementaire. Ce sont en effet des considérations pragmatiques, contextuelles et circonstanciées qui déclenchent les premiers travaux sur le fonctionnement des assemblées délibérantes en France. Ils n'entendaient donc pas dissocier les aspects juridiques et politiques de cette activité, ni, par conséquent, les dimensions descriptives et prescriptives de leurs propos. La pénétration de ce discours au sein des facultés de droit avec l'apparition des « professeurs parlementaires » participe de l'avènement d'un discours doctrinal qui fait de la détention d'un mandat parlementaire, la meilleure modalité d'accès à sa connaissance. La doctrine des élus va, jusque sous la V^e République, s'attacher à faire valoir cette expérience parlementaire comme modalité de légitimation de son discours (Chapitre 1).

A cette fin, elle diffuse au sein de la doctrine constitutionnelle universitaire un certain nombre de préceptes méthodologiques et théoriques qu'implique sa représentation du droit parlementaire comme droit politique. A l'origine, les réflexions des élus visent à améliorer l'organisation et les activités des assemblées délibérantes, la doctrine parlementaire s'assigne ainsi la tâche de perfectionner son « art parlementaire ». Mais avec la distinction progressive de la science du droit et de son objet, il s'agit de repenser un discours descriptif du droit parlementaire. Celui-ci entend saisir la double dimension politico-juridique de son objet et entreprend à cette fin d'élaborer une science synthétique du droit parlementaire qui mêle les méthodologies du Droit et des sciences politiques (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 :

LA FIGURE DU PARLEMENTAIRE LEGITIME PAR L'EXPERIENCE

Les premières réflexions au sujet de ce qui deviendra le droit parlementaire sont l'œuvre des révolutionnaires qui durent inventer les règles dont ils souhaitaient se doter. Comme le relève le professeur AVRIL : « *les députés qui se réunissent à Versailles en mai 1789 se trouvèrent presque immédiatement devant une table rase* »¹⁰⁸ puisque d'une part « *les Etats généraux n'ayant pas été réunis depuis 1614, il n'existait pas de références utilisables pour la tenue des délibérations et l'organisation des travaux* »¹⁰⁹ et, d'autre part, « *les procédures applicables à une représentation de corps, particulière et consultative, ne convenaient évidemment plus à une représentation individualiste, générale, et souveraine* »¹¹⁰. C'est donc en cherchant à recenser les règles qu'ils ont appliquées dans les assemblées délibérantes d'abord, à préconiser ou à recommander les règles dont elles devraient se doter ensuite, que les parlementaires vont, les premiers, offrir leur réflexion sur les règles de fonctionnement des assemblées politiques. Ces élus peuvent ainsi revendiquer leur expérience, leur connaissance pratique des rouages de l'institution, pour légitimer le discours qu'ils émettent. Autrement dit, c'est parce qu'ils pratiquent l'art parlementaire et qu'ils sont engagés dans l'action politique que ces acteurs doctrinaux peuvent revendiquer la valeur heuristique de leur discours sur le droit parlementaire. Mais cette situation privilégiée que procure, dans le champ scientifique, l'accès au champ politique n'est pas sans conséquence sur sa représentation de l'objet « droit parlementaire ». Les travaux de la doctrine politique sont, en effet, marqués par le fait qu'ils sont non seulement des réflexions savantes, mais aussi et indissociablement, des instruments d'action dans le champ politique. Telle est ainsi la caractéristique principale de cette doctrine qui, située aux frontières des champs scientifique et politique, entend agir par son discours simultanément sur les deux champs. Cela se vérifie aussi bien dans la doctrine classique qui expérimente la montée en puissance des assemblées (§1) que dans la doctrine contemporaine qui assiste à leur rationalisation (§2).

¹⁰⁸ AVRIL Pierre, « La naissance du droit parlementaire », in BART Jean et al. (dir.) ; 1791 : *La première constitution française* ; Paris, Economica, Col. Droit public positif, 1993, p. 322.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

SECTION 1 : LA FORMATION HISTORIQUE DU ROLE DOCTRINAL

La réflexion antérieure à l'avènement de la III^e République sur les règles dont il convient de doter les assemblées politiques préfigure déjà certaines des caractéristiques que la doctrine politique imprimera au traitement de la question parlementaire. Son étude permet ainsi d'entrevoir le positionnement qu'adopteront la plupart des détenteurs d'un mandat parlementaire, lorsqu'ils interviendront dans le champ doctrinal (§1). Néanmoins, ces acteurs, engagés dans l'arène parlementaire, annoncent une figure doctrinale qui ne se manifeste pleinement qu'avec l'enracinement de la République et l'essor du « professeur parlementaire ». On peut ainsi voir dans le parcours de JOSEPH-BARTHELEMY, celui d'une figure prototypique de la doctrine des élus. Ce personnage controversé, tant du fait de son œuvre que de son parcours, va conférer au discours de ce groupe doctrinal uni par son positionnement hybride, à la frontière des champs politique et scientifique, des caractéristiques qui subsistent et dont les effets se manifestent encore dans la doctrine parlementaire contemporaine (§2).

§1 : La préfiguration du rôle : de SIEYES à DUPIN. Des parlementaires réflexifs

C'est à l'orée de la révolution de 1789, avec l'annonce de la convocation des Etats-généraux, que l'attention se porte en France sur les modalités d'organisation des assemblées¹¹¹. Il faut donc s'intéresser aux origines doctrinales du règlement de la Constituante et particulièrement à l'œuvre de personnalités qui joueront un rôle politique de premier plan durant la période révolutionnaire à l'instar de SIEYES, BRISSOT ou CONDORCET. Ces inventeurs du droit parlementaire révolutionnaire préfigurent la doctrine politique (A). Mais ce n'est qu'avec l'enracinement de l'expérience parlementaire à partir de la Restauration que s'affirme véritablement la réflexion des parlementaires sur leurs propres pratiques délibératives, et ce, sous l'influence notamment du Président DUPIN (B).

¹¹¹ « Il devient très important d'examiner et d'exposer le plus clairement qu'il sera possible quelles sont les meilleures formes à employer pour éclairer les délibérations d'une grande assemblée et pour connaître son vœu avec célérité. C'est un objet sur lequel on n'a jamais réfléchi en France ». Anonyme, *De la meilleure manière de délibérer*, BN, 1789, cité par CASTALDO André, *Les méthodes de travail de la Constituante*, Paris, PUF, « Leviathan », 1989, p. 76, note 124.

A/ La réflexion sous la Révolution

La réflexion amorcée avec la convocation des Etats-Généraux par Louis XVI annonce déjà la variété des doctrines parlementaire et certains de ses modèles. Aussi l'idéalisme abstrait de SIEYES qui emporte l'adhésion des constituants (1) s'oppose à l'approche empiriste de CONDORCET et BRISSOT qui préfigurent bien mieux la doctrine politique du droit parlementaire (2).

1) Le projet de SIEYES

SIEYES peut être considéré comme l'initiateur, en France, de la réflexion sur ce qui deviendra le droit parlementaire, bien que ce ne soit pas en tant que précurseur d'une telle doctrine qu'il soit resté célèbre. Il y contribue pourtant avec ses *Vues sur les moyens d'exécution*¹¹². Cette brochure se divise en trois parties, la première justifie l'attribution du pouvoir législatif aux Etats-généraux, qui doivent, et c'est l'objet de la seconde partie, pouvoir l'exercer librement, la troisième partie se focalisant sur les moyens de rendre « *permanent et indépendant le résultat de leur délibération* ». C'est donc dans la seconde section que SIEYES développe ses vues sur la liberté des Etats-généraux « *qui embrasse, outre leur indépendance extérieure, cette organisation intérieure, complète et facile, que tout corps doit avoir pour être en mesure d'accomplir ses fonctions* »¹¹³. SIEYES y rejette l'empirisme et le comparatisme (tant géographique qu'historique) S'il peut apparaître comme un précurseur en raison du sujet de son étude, sur le plan de la méthodologie adoptée, il est clair que SIEYES se distingue de la doctrine politique par son approche théorique et idéaliste. Il déclare en effet, en ce qui concerne l'empirisme : « *les philosophes eux-mêmes qui, dans le cours de ce siècle, ont rendu de si grands services aux sciences physiques, paroissent autorisé cette ridicule confiance, et prêter la force de leur génie, à des déclamations aveugles. Dégoutés avec raison de la manie systématique de leurs prédécesseurs, ils se sont attachés à l'étude des faits et ils ont proscrit toute autre méthode : jusque-là ils ne méritent que des éloges ; mais lorsque, sortant de l'ordre physique, ils ont voulu employer et recommander cette méthode jusque dans l'ordre moral, ils*

¹¹² SIEYES Emmanuel-Joseph, *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentans de la France pourront disposer en 1789*, s.n., 1789.

¹¹³ *Ibid.* p. 74. Il s'intéresse particulièrement à trois objets : la police intérieure de la Chambre d'abord, pour laquelle il propose la mise en place d'une juridiction interne, le « comité de justice » assisté de trois commissaires de police élue au sein de la chambre (cette proposition est détaillée dans sa proposition de statuts de police personnelle) ; le rôle du Président ensuite, qu'il conçoit comme un agent, simple exécutant de la volonté des assemblées (il s'oppose en cela à la tradition d'Ancien régime) et enfin les méthodes de vote.

se sont trompés ». Quant au comparatisme, qu'il soit géographique ou temporel, il est lui aussi totalement disqualifié¹¹⁴.

D'ailleurs, cette approche idéaliste et décontextualisée lui vaudra les reproches d'un des futurs représentants de cette doctrine des élus, Marcel PRELOT qui regrette ainsi « *son goût de calquer les procédures parlementaires sur la procédure judiciaire* »¹¹⁵. A l'inverse CONDORCET et BRISSOT retiennent une approche qui caractérise bien mieux, pour leurs successeurs, la doctrine politique du droit parlementaire

2) Les projets de CONDORCET et BRISSOT

CONDORCET, apporte en 1788, avec son *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, une contribution majeure à la théorie délibérative¹¹⁶. Il affirme dès l'introduction que « *la vérité des décisions d'une assemblée dépend de la forme suivant laquelle elles sont rendues, autant, peut-être, que des lumières de ceux qui la composent. C'est encore de cette forme que dépendent son activité et l'unité de ses opérations* »¹¹⁷. Ce sont principalement les articles VI et VIII qui traitent de ce qui deviendra le droit parlementaire. Il s'attache d'abord à développer une méthode qui permette de concilier « *la liberté de la discussion dans les délibérations, à la méthode et à la précision dans la forme des décisions* » tout en prenant en compte, déjà, la question du temps parlementaire et de la célérité de la procédure¹¹⁸. Sa modernité s'exprime ensuite dans sa proposition de soumettre à une majorité qualifiée, les propositions potentiellement attentatoires aux droits des citoyens : « *La pluralité exigée pour arrêter une décision ne doit pas être toujours la même. S'agit-il d'établir une règle de laquelle il résulte quelque inégalité entre les citoyens, quelque restriction mise à l'exercice de leur liberté ou de leur propriété, alors il faut avoir une probabilité très grande que cette*

¹¹⁴ Ibid p. 29. En ce qui concerne le comparatisme temporel : « *Non, nous ne croirons pas que des hommes qui regardent toujours en arrière soient propres à guider en avant. Nous n'en serons pas réduits, à la fin du dix-huitième siècle à invoquer les lumières des législateurs Sicambres et Welches. Où en seroient les hommes, s'ils n'avoient su que consulter leurs ancêtres ?* » (p. 37). En ce qui concerne le comparatisme géographique, E. DUMONT relève que SIEYES ne voyait dans la constitution anglaise « *qu'une charlatanerie pour en imposer au peuple* ». Cité par CASTALDO André, *Les méthodes de travail de la Constituante*, Paris, PUF, Col. « Leviathan », 1989, p. 78.

¹¹⁵ PRELOT Marcel, « Le droit des assemblées parlementaires internationales », in *RCADI*, 1961, Vol. 104, p. 482. Voir également : RIALS Stéphane, « Siéyès ou la délibération sans la prudence » in *Droits*, n°13, 1991, p. 123-138.

¹¹⁶ *Œuvres*, T. 8, Paris, Firmin-Didot, 1847.

¹¹⁷ Ibid. p. 118 : Il poursuit : « *Est-elle vicieuse, un corps animé des intentions les plus pures peut, par la lenteur et l'incohérence de ses opérations, devenir lui-même un obstacle plus grand à la destruction des abus, que la corruption et l'ignorance d'un administrateur. Enfin, si ce corps n'est pas guidé par des principes sûrs, ses erreurs peuvent être plus funestes à la nation qu'il représente, que l'abus du pouvoir dans les mains d'un agent unique* ».

¹¹⁸ Ibid. p. 213.

règle ne soit pas une violation réelle de ces mêmes droits. Elle ne doit donc être établie que d'après une pluralité très forte »¹¹⁹. CONDORCET s'intéresse aussi au mandat parlementaire et aux privilèges l'assortissant qui deviendront les immunités parlementaires dans l'article VIII qui traite des « *prérogatives des députés des assemblées provinciales et de districts* »¹²⁰. On voit donc que l'étude de CONDORCET se rapporte à ce qui deviendra l'objet du droit parlementaire même s'il n'envisage ici que « *des assemblées peu nombreuses* » et devra donc s'adapter à une constituante de plus d'un millier de membres.

Le Plan de conduite pour les députés du peuple aux Etats généraux de 1789¹²¹ que fait paraître BRISSOT en avril 1789 est sans doute l'œuvre qui, à l'orée de la Révolution, insiste le plus sur l'importance de ce qui deviendra le droit parlementaire. Son plan vise en effet à l'instauration d'une véritable procédure constituante qu'il ne juge possible qu'à la condition de déterminer « *les conditions requises pour le meilleur mode de délibération* » des Etats-Généraux. A la condition de se doter de ce mode de délibération, ces derniers seraient en mesure de provoquer la réunion d'une assemblée constituante dont l'ouvrage serait finalement adopté par le peuple. Les Etats-Généraux ne pouvant, selon lui, en tant que tels, constituer la Nation. Très tôt donc, le lien est établi théoriquement entre le droit parlementaire et le processus de constitutionnalisation. Selon lui, les Etats-généraux précédents étaient, du fait de leur mode de délibération, dans l'incapacité « *de former une résolution générale, incapacité résultant de la forme vicieuse des délibérations* »¹²². C'est donc d'abord le chapitre III qui règle la question de savoir quels modes de délibération ils se doivent d'adopter. Il expose six conditions : 1. Le mode de délibération doit permettre l'instruction de l'objet et des raisons pour ou contre son adoption. 2. Il doit permettre d'établir plusieurs discussions intéressant un grand nombre de membres. 3. Il doit permettre d'établir clairement le sens de l'opinion de chacun et la régularité du vote. 4. Il doit permettre d'imputer à la majorité une résolution libre, générale et éclairée. 5. Il doit permettre de soustraire la décision aux intérêts particuliers des ministres ou des ordres.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 215-216. Dès lors, le règlement qui définirait ces différents types de majorité serait « *un de ceux qui demanderait le plus de soin ; il pourrait fournir des armes contre la trop grande précipitation et l'incohérence des décisions, contre les passions mensongères qui pourraient égarer les assemblées, contre l'esprit de cabale et d'intrigue qui s'y voudrait introduire, contre les vues aristocratiques qui s'y seraient glissées. On en tirerait encore cet avantage, de n'avoir point à craindre des délibérations propres à répandre le trouble, à exciter des divisions sur les objets qui pourraient en faire naître, parce qu'on exigerait alors une pluralité telle, que la décision qui l'obtiendrait ne pût être que la véritable expression d'un vœu général formé de sang-froid et avec maturité* ».

¹²⁰ *Ibid.* p. 258 et s.

¹²¹ BRISSOT DE WARVILLE Jacques-Pierre, *Plan de conduite pour les députés du peuple aux Etats généraux de 1789*, s.n., s.l., 1789.

¹²² *Ibid.* p. 6.

6. Il doit permettre l'expression du talent, sans pour autant que ce dernier « *ne tyrannise les opinions* ». 7. Il doit permettre une prise de décision qui soit publique. Appliquant ces conditions aux différents modes de délibération envisagés pour la conduite des Etats-généraux, BRISSOT rejette le vote par ordre, le vote par tête, la séparation de deux chambres, l'une réunissant le tiers état, l'autre la noblesse et le clergé et la séparation en deux chambres des communes et des pairs, l'une réunissant les trois ordres élus, l'autre une noblesse nommée. Sa préférence va à l'instauration de deux chambres réunissant chacune les trois ordres, mais de manière à ce que les membres du tiers ne soient minoritaires dans aucune des deux chambres pour satisfaire à la cinquième condition. C'est alors qu'il détaille la procédure dont ses chambres devraient se doter. La première assemblée se diviserait en comité élus en son sein (dont un comité de la Constitution et un comité de la police des Etats-généraux) pour l'instruction des projets, la première condition se trouverait ainsi remplie. La discussion de son rapport après un délai de huit jours et l'adoption de la motion, après un nouveau délai identique, est ensuite minutieusement réglée afin de satisfaire la seconde condition¹²³. Les troisième, sixième et septième conditions étant assurées par les modalités de vote, l'accès du public aux chambres et la diffusion de la résolution par un comité de publicité¹²⁴. Brissot prévoit ensuite une forme de navette parlementaire vers la seconde chambre qui examinerait la résolution suivant la même procédure. En cas de désaccord, la question serait alors confiée à une Assemblée générale réunissant les deux chambres¹²⁵. L'ensemble de la procédure permettant de satisfaire à la quatrième condition¹²⁶.

Tous ces auteurs ont en commun d'identifier très nettement la procédure des Assemblées délibérantes comme un enjeu crucial en vue de doter la France d'une Constitution. Cette constitutionnalisation originaire, révolutionnaire, se concrétise dans un débat relatif à ce qui deviendra le droit parlementaire. Néanmoins, les oppositions des approches entre empiristes (BRISSOT, CONDORCET) et idéalistes (SIEYES), et entre anglophiles (CONDORCET) et anglophobe (SIEYES BRISSOT) annoncent des divisions qui structureront durablement la doctrine du droit parlementaire. Quoiqu'il en soit, cette prédoctrinaire politique préfigure seulement celle de ses

¹²³ Ibid. p. 52 et s. : « *Le jour de la discussion, elle se fera dans l'ordre suivant. Le membre qui aura fait la motion pourra parler le premier. Le Président demandera ensuite les noms de ceux qui veulent parler sur la question et les inscrira par ordre et chacun parlera à son tour debout. Le membre qui, en discutant, proposera un amendement à la question, le remettra par écrit au Président. Nul membre ne pourra interrompre celui qui parle, à moins d'en avoir demandé et obtenu la permission du Président, et il ne devra jamais le faire que pour un sujet important...* ».

¹²⁴ Ibid. p. 54.

¹²⁵ Ibid. p. 55-57.

¹²⁶ La démonstration de la capacité du plan à satisfaire aux conditions est exposé dans le chapitre X, p. 58-76.

successeurs. En effet, les contributions produites le sont *a priori* de l'expérience parlementaire de leurs auteurs tandis que la doctrine des élus se caractérise, à partir de la Restauration, par la valorisation de la double qualité de parlementaire et de savant. Selon le discours véhiculé par cette doctrine, seule cette double qualité permet d'accéder à la connaissance du droit parlementaire.

B/ La réflexion sous la Restauration

Après le relatif discrédit qui frappe le droit constitutionnel et particulièrement le droit parlementaire (l'autonomie des assemblées est presque réduite à néant sous l'Empire)¹²⁷, la Restauration et l'implantation progressive du parlementarisme qui l'accompagne sont une nouvelle occasion pour certains parlementaires de revenir sur la réflexion de leurs prédécesseurs quant au fonctionnement des assemblées politiques. La réflexion d'André DUPIN, dit DUPIN l'ainé, est particulièrement intéressante à ce titre puisque son expérience particulièrement riche des assemblées délibérantes et des processus constitutionnels a suscité chez lui une réflexion sur le droit parlementaire qui annonce certains traits caractéristiques de la doctrine des élus.

1) La carrière parlementaire de DUPIN l'ainé

DUPIN obtient le doctorat en droit en 1806 et se porte candidat, sans succès, à une chaire de droit à Paris en 1810 et se tourne alors vers la profession d'avocat. Il obtient son premier mandat parlementaire sous les Cents jours. Il propose alors à l'Assemblée la création d'une commission chargée de réviser la Constitution. Les conditions d'éligibilité fixées sous la seconde Restauration l'empêchent de reprendre ses fonctions de député avant 1824¹²⁸. La même année, il prend, dans ses fonctions parlementaires, une part active à la rédaction de la nouvelle charte. Il accède surtout, en 1832, à la présidence de la Chambre des députés et y sera réélu huit fois consécutives. La même année, il est de surcroît élu membre de l'Académie française et de l'académie des sciences morales et politiques. Il préfigure ainsi parfaitement la doctrine

¹²⁷ « *L'atonie des assemblées consulaires et impériales donne peu d'importance à leurs travaux, même s'ils ne sont pas sans intérêt* » juge, un peu rapidement, PRELOT. Il semble au contraire que la littérature sur le sujet soit assez restreinte et qu'il y aurait peut-être là une lacune à combler, mais la tâche excéderait de beaucoup le cadre du présent travail. Voir PRELOT Marcel, « Le droit des assemblées parlementaires internationales », *op. cit.*, p. 482. Voir à ce sujet : PETROFF Marlène, « L'éclipse du droit constitutionnel » in BLUCHE Frédéric (dir.), *Le prince, le peuple, le Droit* : autour des plébiscites de 1851 et 1852, Paris, PUF, Leviathan, 2000, p. 161-170.

¹²⁸ .Il est en outre nommé en 1830, Procureur général près la Cour de cassation Sur cet aspect important de sa riche carrière voir : BRAMI Franck-Joseph, *Dupin Aîné, 1783-1865, procureur général près la Cour de cassation et jurisconsulte*, Paris, Dalloz, 2013.

politique puisqu'il peut revendiquer à la fois son expérience parlementaire et son excellence académique. Après la révolution de 1848, il fait partie de l'Assemblée constituante en 1848, dans laquelle il cumule les fonctions de Président de la commission du règlement, de Président du comité de législation et de membre de la commission de la constitution, preuve, là encore, de son attrait particulier pour le droit constitutionnel et la procédure parlementaire. Il se maintient à l'Assemblée législative en 1849 et retrouve son fauteuil présidentiel jusqu'au coup d'Etat de 1852 qui l'amène à se retirer de la vie politique pendant six ans. Il fait finalement son retour sur la scène parlementaire en 1857 avec sa nomination au Sénat par Napoléon III où il demeure jusqu'à son décès en 1865. DUPIN peut ainsi revendiquer une carrière particulièrement riche puisqu'il traverse, en tant que parlementaire, quatre régimes (les Cents-jours, la seconde Restauration, la seconde République et le Second Empire) et préside trois assemblées (la Chambre des députés, la Constituante et l'Assemblée nationale). Il prend en outre part à la rédaction de trois textes constitutionnels (le projet constitutionnel de juin 1815, la Charte de 1830 et la constitution de 1848).

C'est cette expérience que va chercher à transmettre DUPIN l'ainé, inaugurant par là même une longue tradition d'ouvrages par lesquels les Présidents de chambre entendent témoigner de leur action. Il s'agit d'une première tentative pour faire connaître l'art parlementaire en dehors des enceintes dans lesquels il se pratique.

2) L'essor d'une doctrine présidentielle

DUPIN laisse une importante production juridique dont plusieurs intéressent le droit constitutionnel et le droit parlementaire. Le premier est le fruit de la volonté napoléonienne d'instaurer en 1813, par l'intermédiaire du ministre de la Justice, une commission de classement des lois. En 1817, le commissaire DUPIN publie ainsi le premier fruit de ce travail, un volume consacré aux *Lois concernant les lois*¹²⁹ preuve de son intérêt précoce pour la procédure législative au sens large. A partir de la seconde République, DUPIN se focalise progressivement sur le droit parlementaire. Il publie d'abord un ouvrage explicatif de la Constitution de 1848 à

¹²⁹ DUPIN André Marie Jean-Jacques, *Lois concernant les lois ou Recueil concernant : 1° La date, l'intitulé, les sanctions, le sceau, le contreseing, l'impression, l'envoi, la promulgation, la rétroactivité, l'interprétation, l'abrogation et la classification des lois ; 2° L'intitulé des arrêts, des jugements, des actes de notaires et autres actes publics, et les formules exécutoires dont ils ont dû successivement être revêtus, depuis 1788 jusqu'à ce jour*, Paris, Guillaume & Cie, 1817. Lorsque la commission est dissoute par la Restauration, DUPIN poursuit ce travail seul. Ce recueil sera alors suivi de onze autres, portant sur les différents domaines de la législation entre 1819 et 1825.

la rédaction de laquelle il a pris une part active¹³⁰. Mais c'est surtout à partir de sa chute que l'ancien Président, éloigné du fauteuil, va s'attacher à retranscrire, et à consacrer, sa propre carrière parlementaire. Deux œuvres y concourent principalement : un recueil de ses interventions comme Président de l'Assemblée législative¹³¹, et ses *Mémoires*¹³². Les deux ouvrages semblent d'abord avoir pour objet de valoriser l'auteur¹³³, mais ils n'en présentent pas moins un intérêt pour mieux comprendre l'apparition de certains concepts du droit parlementaire, en particulier son recueil, qui rappelle un peu le *Manuel de droit parlementaire* de JEFFERSON¹³⁴. La publicisation des décisions prises par DUPIN en tant que Président va contribuer à accorder à certaines de ses interprétations du règlement une autorité particulière, à les ancrer comme précédents, et finalement à cristalliser certaines représentations et certains concepts centraux du droit parlementaire. Il en va par exemple ainsi de la mise en avant du caractère disciplinaire du droit parlementaire et sa définition du règlement comme « *loi particulière* » de l'Assemblée¹³⁵. Elle sera reprise par Eugène PIERRE, — qui fait de multiples références à ses décisions présidentielles dans son traité —, et par de nombreux membres de la doctrine parlementaire à sa suite¹³⁶. Elle marque enfin la naissance d'une doctrine présidentielle qui se caractérise par la position centrale, mais hybride de ses auteurs. Les présidents de chambre doivent en effet composer entre leur mandat politique — qui les lie à une idéologie et les pousse à s'engager au sein de l'institution — et leurs fonctions présidentielles — qui leur

¹³⁰ DUPIN André Marie Jean-Jacques, *Constitution de la République française accompagné des notes sommaires explicatives du texte et suivie de diverses pièces et de quelques discours prononcés dans la discussion du projet*, Paris, Videcoq, 1849.

¹³¹ DUPIN André Marie Jean-Jacques, *Présidence de l'Assemblée législative dans les séances où l'action modératrice ou disciplinaire du Président a dû intervenir, analyse de ces séances... petites annales contenant la date et l'indication sommaire des faits contemporains intéressant le régime constitutionnel de 1824 à 1853*, Paris, Plon Frères, 1853.

¹³² DUPIN André Marie Jean-Jacques, *Mémoires de M. Dupin*, Paris, H. Plon, 1855-1861, (Tome I. Souvenirs du barreau ; M. Dupin, avocat, ancien bâtonnier ; Tome II. Carrière politique, souvenirs parlementaires. M. Dupin, député, ministre, président, [1827-1833] ; Tome III. Carrière politique-Souvenirs parlementaires. M. Dupin, Président de la Chambre des députés [1832-1839] ; Tome IV. Carrière politiques-souvenirs parlementaires. M. Dupin, député [1839-1848]).

¹³³ Dans le recueil par exemple, les interventions présidentielles compilées sont souvent accompagnées de revues de presse, soigneusement sélectionnées et particulièrement élogieuses lorsqu'elles relatent l'action de DUPIN notamment face aux députés de la Montagne. Il note par exemple que l'annonce de sa démission en 1850 « *apportée à la Bourse avait à l'instant arrêté la hausse et produit un mouvement de baisse* », p. 172.

¹³⁴ JEFFERSON Thomas, *Manuel de droit parlementaire ou précis des règles suivies dans le Parlement d'Angleterre et dans le Congrès des Etats-Unis pour l'introduction, la discussion et la décision des affaires compilé à l'usage du Sénat des Etats-Unis*, Paris, H. Nicolle, 1814.

¹³⁵ « *Indépendamment de la loi générale qui commande au dehors et nous oblige comme les autres citoyens, chaque Assemblée à sa loi particulière : le règlement qu'elle s'impose et par lequel elle contracte l'obligation d'obéir à elle-même. Ce règlement dont la violation amène toujours du désordre, et dont la stricte et impartiale exécution est confiée au président, appellera désormais votre attention sur les modifications dont l'expérience a pu faire sentir la nécessité* ». DUPIN André Marie Jean-Jacques, *Présidence de l'Assemblée législative*, op. cit. p. 148.

¹³⁶ PIERRE Eugène, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1924, p. 496 : « *En prenant place au fauteuil de la Législative, le 02 juin 1849, M. le Président Dupin disait avec raison : "Indépendamment de la loi générale qui commande au dehors et nous oblige..."* ».

commandent de la taire et de se mettre au service de l'institution —. La doctrine du président de chambre se situe alors entre la doctrine des élus auxquels il appartient et la doctrine des fonctionnaires qu'il dirige.

Mais on ne peut véritablement parler de l'avènement d'une doctrine parlementaire qu'à partir de la III^e République, avec l'émergence de juristes pouvant revendiquer la double compétence théorique et pratique du droit parlementaire en tant qu'ils cumulent les fonctions de parlementaires et de professeur de Droit. C'est le cas de JOSEPH BARTHELEMY dont le parcours est particulièrement significatif des ressources et contraintes qui structurent la production doctrinale des élus.

§2 : La figuration du rôle : JOSEPH-BARTHELEMY. Un universitaire élu

JOSEPH-BARTHELEMY peut être considéré comme le premier membre de la doctrine des élus. Il est également celui qui illustre le mieux, non seulement la situation de ce groupe dans le champ de la doctrine constitutionnelle, mais aussi la stratégie qu'il poursuit pour imposer la primauté de son discours sur le droit parlementaire. Cet auteur est le premier en France à pouvoir revendiquer à la fois une légitimité scientifique en tant que professeur de droit constitutionnel et une légitimité pratique, de par son expérience concrète du mandat parlementaire. S'il a eu de célèbres prédécesseurs tels CORMENIN¹³⁷, LABOULAYE¹³⁸ ou BATBIE¹³⁹, aucun avant JOSEPH-BARTHELEMY ne peut se revendiquer comme fondateur de la doctrine des élus, faute de s'être penché aussi spécifiquement sur le droit parlementaire¹⁴⁰. C'est ainsi que cette matière lui sert dans un premier temps à rompre avec l'approche dominante de la science du droit constitutionnel en vigueur chez les universitaires, grâce notamment aux ressources offertes par son expérience parlementaire (A). Celle-ci exerce en retour une

¹³⁷ Louis de CORMENIN devient député sous la seconde restauration, mais démissionne après les journées de juillet 1830. Il se représente pourtant aux législatives d'octobre, mais ne retrouve un siège qu'en 1831 qu'il conservera jusqu'en 1846 en se maintenant dans l'opposition. Il est élu à l'Assemblée constituante le 23 avril 1848. Il démissionne en 1849 pour devenir président de la section du contentieux du nouveau Conseil d'Etat.

¹³⁸ Edouard de LABOULAYE fut élu député de Paris lors des élections de juillet 1871 avant d'être élu sénateur inamovible en 1875.

¹³⁹ Anselme BATBIE est élu député du Gers en février 1871 puis sénateur du Gers de 1876 à 1887.

¹⁴⁰ On peut trouver quelques auteurs qui correspondent peu ou prou à cette définition pour la période qui nous intéresse, mais ils sont loin d'avoir une production aussi importante que celle de JOSEPH-BARTHELEMY. Alexandre LEFAS, docteur en droit, député et chargé de cours à Aix et à Lille, publie par exemple en 1927 à la *RDP* un article consacré à « la promulgation des lois dans l'enceinte du Parlement » (p. 672-677) pour « traiter un curieux problème de droit parlementaire ». Son étude fait de nombreuses fois références au *Pierre* (sur cet auteur : voir *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2).

influence sur sa production scientifique et oriente le jugement que JOSEPH-BARTHELEMY porte sur le droit parlementaire (B)

A/ De l'amphithéâtre à l'hémicycle

Dès avant son élection, JOSEPH-BARTHELEMY semble faire du droit parlementaire, davantage que ses collègues, un objet digne d'intérêt doctrinal et l'instrumentalise aux fins de réorienter l'épistémologie du droit parlementaire vers une approche plus empiriste, plus proche de notre science politique contemporaine que de la théorie de l'Etat classique (1). Dans cette optique, son élection à la chambre des députés constitue un prolongement de cette approche, une véritable expérimentation au sein de son « laboratoire parlementaire » dont les résultats ne seront pas sans influence sur ses écrits ultérieurs (2).

1) Empirisme parlementaire et démarcation disciplinaire

JOSEPH-BARTHELEMY a « *sciemment rompu avec une approche théorique de la matière (théorie de l'Etat et théorie juridique) au profit d'une approche pragmatique* »¹⁴¹. Il n'hésite pas à porter une critique de ses pairs universitaires, dont il dénonce les grandes constructions théoriques qu'il juge déconnectées des réalités pratiques¹⁴². Il écrit ainsi, au sujet du désaccord qu'il entretient sur le référendum avec l'auteur des *Eléments*, « *Esmein, qui était un grand doctrinaire, mais un doctrinaire, prononçait ex cathedra la même excommunication majeure contre le référendum de consultation et contre le référendum de décision. L'un et l'autre seraient également contraires au génie du gouvernement représentatif. Mais, quant à moi, modeste pragmatique, je pense que ce génie est violé lorsque la volonté parlementaire est en contradiction avec la volonté de la majorité des citoyens* »¹⁴³. Il porte le même type de critique à l'encontre de la « consultation de [s]on très éminent collègue et cher ami le professeur Gaston Jèze. Cette consultation était le type de ce que peut être l'œuvre la plus parfaite du jurisconsulte le plus éminent lorsqu'il néglige les nécessités de la vie parlementaire »¹⁴⁴. Dès avant son

¹⁴¹ BIGOT Grégoire, « Barthélemy Joseph », in ARABEYRE Patrick, HALPERIN Jean-Louis et KRYNEN Jacques (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français*, Paris, PUF, Col. « Quadrige », 2007, p. 42-44.

¹⁴² « *Les commissions ont le droit d'initiative. Si on demandait à un professeur de droit constitutionnel si les commissions ont le droit d'initiative législative, il répondrait sans doute par la négative. Pratiquement, il aurait tort* ». BARTHELEMY Joseph, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, p. 201.

¹⁴³ BARTHELEMY Joseph, *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, Paris, Librairies du Recueil Sirey, 1935, p. 239-240. Cité par SAULNIER Frédéric, *Joseph Barthélemy (1874-1945)*, op. cit., p. 230. Note 559.

¹⁴⁴ BARTHELEMY Joseph, *Essai sur le travail parlementaire...*, op. cit., p. 231.

élection, il est aisé de constater que le professeur prend plus tôt et davantage en considération la doctrine endogène au Parlement, celle de PIERRE par exemple, que ses pairs universitaires¹⁴⁵. Il établit ainsi le lien entre régime constitutionnel et droit parlementaire dès 1910. Selon lui, « *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. On ne peut avoir dans tous les cas qu'une idée incomplète des institutions d'un pays si on ne descend pas des principes abstraits, et si on se refuse à regarder ces institutions vivre d'une vie concrète dans l'activité du premier et du plus important des organes constitutionnels* »¹⁴⁶. Il insiste en conséquence, et en plusieurs occasions, sur l'importance du droit parlementaire qu'il juge délaissé par la plupart des publicistes. Il déclare encore en 1928 : « *On peut améliorer les méthodes parlementaires. Oh je sais que cet aspect du problème est considéré avec un singulier dédain par nombre de publicistes. Une réforme de la méthode ne serait rien autre chose qu'un coup de plumeau sur un mobilier vermoulu. Cependant, en dépit de ses apparences modestes, le problème de la méthode touche de très près à l'avenir de la démocratie représentative, donc à la destinée des principes politiques dégagés par la Révolution* »¹⁴⁷. Dès lors qu'il propose une méthode empiriste et réaliste, il peut, dans le champ « scientifique », ou du moins doctrinal, présenter son élection à la chambre comme une application de ladite méthode, comme l'opportunité de procéder à l'expérimentation parlementaire.

2) Mandat parlementaire et expérimentation scientifique

L'élection de JOSEPH-BARTHELEMY à la chambre des députés constitue donc, telle qu'il la présente, une forme de prolongement de son engagement épistémologique. Partisan d'une approche pragmatique et d'une méthodologie empirique, il peut faire de la Chambre des députés

¹⁴⁵ Voir par exemple : BARTHELEMY Joseph, « De l'interprétation des lois par le législateur », in *RDP*, 1908, p. 456-500. Voir aussi, une fois élu, son rapport parlementaire sur les poursuites contre les membres du Parlement, (« Les poursuites contre les membres du Parlement, le rapport de M. Joseph-Barthélémy » in *RDP*, 1921, p. 248-257) dans lequel il compare le Traité de PIERRE à celui d'Erskine MAY. D'une manière générale, la doctrine des élus semble mieux disposée à l'égard de la doctrine des fonctionnaires que ne le sont les universitaires. Ainsi, par exemple, le sénateur ALBERT parle du *Traité de droit politique* comme d'une « *sorte de bible constitutionnelle* ». Voir : ALBERT François, « Chronique politique », in *RPP*, 1920, vol. 104, p. 139. On peut encore se référer à l'hommage posthume à PIERRE par Gaston DESCHAMPS, alors député : « Eugène Pierre », in *RPP*, 1925, vol. 124, p. 223-240. Pour le jugement porté par la doctrine universitaire, voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 1, Sect. 1.

¹⁴⁶ BARTHELEMY Joseph, « Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement anglais par Sir Thomas Erskine May », in *RDP*, 1910, p. 392-393.

¹⁴⁷ BARTHELEMY Joseph, « La crise de la démocratie représentative » in *RDP*, 1928, vol. 45, p. 641-642.

le terrain de ses expérimentations afin de vérifier la pertinence de ses hypothèses doctrinales. L'introduction de son ouvrage sur les commissions parlementaires publié en 1933 résume à elle seule le bénéfice que le professeur de droit affirme retirer de son passage au Parlement, de 1919 à 1928, comme député du Gers : *« Je suis en France le seul professeur de cette matière [le droit constitutionnel] qui ait passé par le laboratoire parlementaire. Batbie, qui fut comme moi professeur à la Faculté de droit de Paris, député du Gers et membre de l'institut, n'est jamais remonté dans sa chaire après être passé par les assemblées. Il y a des choses que j'ai apprises alors que je les avais déjà enseignées, et il me semble qu'il est de mon devoir scientifique de consigner le résultat de mes observations. Il m'a été donné d'occuper quelques observatoires de choix. Secrétaire de la Chambre, j'ai pu observer le fonctionnement du Bureau. Pendant huit années, les rapports m'ont été confiés comme de droit par la commission du Règlement [...]. Enfin, appelé pendant quatre années, par la confiance de M. Poincaré, à faire partie de la délégation française à la SDN, j'ai pu observer le parlementarisme international et constater qu'il ressemble singulièrement aux parlementarismes nationaux [...]. On a deviné que ce n'est pas par une inexcusable vanité que je rappelle ce passé modeste. C'est pour expliquer la direction de mon esprit et la nature de mes études »*¹⁴⁸. On voit ici JOSEPH-BARTHELEMY affirmer ce qui se révélera être une caractéristique de la doctrine politique du droit parlementaire. Seule l'expérience parlementaire, des rouages de l'institution aux mœurs de ses membres, permet, selon lui, d'atteindre la véritable connaissance du droit parlementaire. BARTHELEMY entend ainsi tirer avantage de cette position de parlementaire qui viendrait valider, vérifier son approche du droit constitutionnel, et justifier sa prétention à la reconnaissance d'une position préférentielle sur le marché de la doctrine parlementaire.

L'œuvre de JOSEPH-BARTHELEMY va, un temps au moins, être mise à l'index par la doctrine d'après-guerre en raison de la participation de l'auteur au gouvernement de l'Etat français en tant que ministre de la Justice, poste qu'il occupe jusqu'en 1943¹⁴⁹. Elle reste toutefois une référence importante pour la doctrine parlementaire. Roger BONNARD, un des rares professeurs de droit de l'époque à s'intéresser spécifiquement au droit parlementaire, et qui lui aussi participera à la légitimation du régime de Vichy¹⁵⁰, rend déjà compte du *Traité*

¹⁴⁸ BARTHELEMY Joseph, *Essai sur le travail parlementaire*, op. cit., p. 5-6.

¹⁴⁹ Voir ses Mémoires : BARTHELEMY Joseph, *Ministre de la justice. Vichy. 1941-1943. Mémoires*, Paris, Pygmalion, 1989.

¹⁵⁰ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2.

dans des termes révélateurs¹⁵¹. Selon lui, cet ouvrage a « *largement profité de l'expérience parlementaire de M. Barthélemy, qui s'y révèle un observateur aigu du milieu politique* »¹⁵². François GOGUEL, membre de la doctrine des agents caméraux¹⁵³, adoptait lui un discours plus contrasté. S'il critiquait certaines positions de fond et notamment celles contenues dans l'ouvrage de BARTHELEMY sur les commissions¹⁵⁴, il reconnaissait cependant les bénéfices que l'auteur avait su tirer de son expérience parlementaire. Il présente ainsi le *Traité* comme fourmillant d'indications concrètes, dont il est clair qu'elles proviennent de l'expérience vécue de Barthélemy »¹⁵⁵. Enfin, celui qui lui succède comme fer de lance de la doctrine politique sous la IV^e République, le sénateur et professeur PRELOT, considérait que « *la participation à la vie politique anime les œuvres de Joseph-Barthélemy qui fait passer dans son grand traité, comme dans de multiples monographies, son expérience électorale et parlementaire* »¹⁵⁶. Cette reconnaissance confirme que l'œuvre de JOSEPH-BARTHELEMY constitue bien une référence fondatrice pour la doctrine politique du droit parlementaire. Elle témoigne également de ce que la connaissance endogène de l'institution, l'expérience parlementaire est reconnue par la doctrine constitutionnelle dans son ensemble comme un gage de sérieux et de légitimité à porter un discours scientifique, ou au moins savant, sur le droit parlementaire

L'expérience parlementaire de JOSEPH-BARTHELEMY ne doit toutefois pas apparaître uniquement comme une ressource qu'il peut faire valoir à son profit dans le champ scientifique afin de servir sa trajectoire universitaire. Cette expérience du mandat représentatif vient en retour influencer ses travaux tant sur la forme que sur le fond notamment quant au jugement politique qu'il porte sur les institutions. Au cours de la période qui l'amène du Palais Bourbon à l'Hôtel du Parc, siège du Gouvernement de l'Etat Français à Vichy, le professeur d'université durcit progressivement sa critique doctrinale du régime en même temps qu'il préconise des réformes de plus en plus amples. Ainsi, alors que la seule réforme des règlements caméraux aura longtemps ses faveurs, il se convertit finalement à la révision constitutionnelle, au référendum voir au contrôle de constitutionnalité dans les années trente.

¹⁵¹ BARTHELEMY Joseph & DUEZ Paul, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1926 puis *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933.

¹⁵² BONNARD Roger, « Analyse et compte-rendu, Joseph-Barthélemy », in Dalloz, 1926, p. 548. Cité par : SAULNIER Frédéric, *Joseph Barthélemy (1874-1945)*, op. cit., p. 229.

¹⁵³ Voir *infra*, Partie 1, titre 1, chapitre 1.

¹⁵⁴ Voir *supra*.

¹⁵⁵ GOGUEL François, « Préface », in BARTHELEMY Joseph & DUEZ Paul, in *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1985, p. V.

¹⁵⁶ PRELOT Marcel, *La science politique*, Paris, PUF, QSJ, 1966, p. 55.

B/ Du Palais Bourbon à l'Hôtel du Parc

Avant même d'examiner le fond de sa doctrine, on peut constater que le mandat parlementaire de JOSEPH-BARTHELEMY influe sur sa forme. La publication par la *Revue de Droit public* d'un de ses rapports parlementaires illustre typiquement cette hybridation des travaux universitaires et parlementaires¹⁵⁷. Mais la méthode qui consiste à invoquer sa propre expérience comporte toutefois certaines limites et « *l'expose à un abus de citations tirées de ses propres travaux parlementaires, défaut qui donne à certains de ses livres l'impression d'être, par endroits, des compilations un peu décousues* »¹⁵⁸. Le mandat parlementaire oriente surtout ses jugements sur les institutions, car, écrit-il, « *bien des intransigeances s'atténuent quand on est directement mêlé à l'action* »¹⁵⁹. On illustrera cette influence du mandat parlementaire sur sa doctrine en étudiant deux des remèdes proposés par l'auteur pour pallier les défaillances du régime parlementaire tel qu'il fonctionne sous la III^e République : la restauration constitutionnelle du pouvoir exécutif d'une part (1) et l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité de l'autre (2).

1) Le ralliement au réformisme constitutionnel

Avant son mandat, le professeur est favorable à la révision constitutionnelle dans le but de tempérer la rigueur d'un système exclusivement représentatif et de restaurer l'autorité du pouvoir exécutif. « *Le gouvernement sera restauré par la coopération de l'opinion publique et la révision constitutionnelle* » écrit-il alors¹⁶⁰, bien qu'il insiste par ailleurs sur l'importance du Règlement¹⁶¹. Mais, « *son passage par le Parlement le convainc durablement que le salut est dans le règlement des assemblées et qu'il faut les améliorer, par simples résolutions, afin de perfectionner leur méthode de travail* »¹⁶². Il focalise son attention sur les pratiques et les réformes du règlement, notamment celle dont il est l'auteur qu'il considère comme primordial, et ce, jusqu'après son mandat. Dans son article de 1928 sur la crise de la démocratie représentative, il insiste sur les réformes qui peuvent être entreprises au niveau strictement parlementaire. Il fait particulièrement référence à « sa » résolution du 15 juillet 1926 qui,

¹⁵⁷ « Les poursuites contre les membres du Parlement... », *op. cit.*, p. 248-257.

¹⁵⁸ SAULNIER Frédéric, *Joseph Barthélemy (1874-1945)...*, *op. cit.*, p. 231.

¹⁵⁹ BARTHELEMY Joseph, *Essai sur le travail parlementaire*, *op. cit.*, p. 180.

¹⁶⁰ BARTHELEMY Joseph, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Paris, Giard & Brière, 1906, p. 742.

¹⁶¹ Voir *supra*.

¹⁶² SAULNIER Frédéric, *Joseph Barthélemy (1874-1945)*, *op. cit.*, p. 226.

limitant les temps de parole, a selon lui « *apporté la réforme capitale sans laquelle aucune autre ne pouvait produire ses effets* »¹⁶³. Il consacrera un an plus tard un nouvel article dans les *mélanges Hauriou* à cette résolution qu'il considère encore comme la mère des réformes et sa plus grande réalisation parlementaire¹⁶⁴. Elle sera pourtant supprimée peu de temps après qu'il ait perdu son mandat et il en conserva vraisemblablement une rancœur tenace à l'égard de l'institution parlementaire. Il n'hésite pas dès lors, à relativiser les effets du formalisme constitutionnel. Selon lui, « *il ne faut pas exagérer les croyances sur la validité des formes, sur les garanties constitutionnelles, sur les barrières de papier.* »¹⁶⁵. Il indique encore dans son *Traité* : « *Il ne faut pas tenter d'opération chirurgicale inutile. La médecine suffira, sa tâche est d'ailleurs considérable* »¹⁶⁶. Ainsi, comme en témoigne une thèse consacrée à l'auteur : « *bien qu'il s'en soit toujours défendu [...], Joseph Barthélemy a été changé par son élection. Elle enrichit son expérience et modifia presque immédiatement sa manière de voir les choses. Désormais, ses yeux seront toujours ceux d'une parlementaire. De 1919 à 1939, avec quelques nuances ou quelques variations, au gré des circonstances, Joseph-Barthélemy va adopter le point de vue du député et s'éloigner de la doctrine qui, durant la même période, renforce d'un seul chœur sa critique des institutions* »¹⁶⁷. Peut-être que le propos mériterait d'être légèrement infléchi sur ce point. Il semble qu'en effet le soliste ait fini par jouer à l'unisson du concert doctrinal tout en maintenant une mélodie spécifique. Il s'engage en effet, à mesure que ses espoirs de retrouver le Parlement s'éloignent, et que la crise se rapproche (singulièrement après la crise de 1934), dans le mouvement de réforme de l'Etat et participe notamment au comité BARDOUX¹⁶⁸. Il se prononce finalement en 1935 et à nouveau, pour la révision. « *Je n'ai jamais été un révisionniste fervent* » déclare-t-il, mais, admettant finalement sa nécessité et propose que la révision permette l'introduction du référendum¹⁶⁹. Cette évolution trouvera un

¹⁶³ BARTHELEMY Joseph, « La crise de la démocratie représentative », *op. cit.*, p. 650.

¹⁶⁴ BARTHELEMY Joseph, « La résolution du juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », in *Mélanges Hauriou*, Paris, Sirey, 1929.

¹⁶⁵ BARTHELEMY Joseph, « Le procès de la commission des finances », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 245. Il poursuit : « *Le droit de dissolution organisé par la Constitution est paralysé, mort. Le délai d'un moins impartit au président de la République pour promulguer est couramment violé. Mais la commission des finances assise sur une résolution qu'une chambre, à elle seule, peut théoriquement renverser à tout moment, apparaît plus inébranlable qu'une institution garantie par la rigidité constitutionnelle* ».

¹⁶⁶ BARTHELEMY Joseph & DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1985, [1933].

¹⁶⁷ SAULNIER Frédéric, *Joseph Barthélemy (1874-1945). La crise du constitutionnalisme sous la III^e République*, Paris, LGDJ, 2004, p. 231.

¹⁶⁸ Voir ainsi BARTHELEMY Joseph, « Paralysie progressive de l'Etat », in *La revue des vivants*, 1934, p. 508-526 ; « La constitution Doumergue », in *Revue politique et parlementaire*, 1934, p. 225-248 ; *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, Paris, Sirey, 1935 ; « La présidence du Conseil », in *Revue d'histoire politique et constitutionnelle*, 1937, p. 86-151.

¹⁶⁹ BARTHELEMY Joseph, *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, Paris, Sirey, 1935, p. 26 : Il déclare ainsi : « *j'ai cru pendant longtemps que la Constitution de 1875 était comme une automobile de l'avant-dernier salon qui, entre des mains à peu près expertes, pouvait encore rendre d'excellents services. Mais voilà qu'on ne*

aboutissement concret et radical dans l'engagement de JOSEPH-BARTHELEMY en faveur de la révolution nationale et du régime de Vichy en tant que ministre de la Justice de l'Etat français entre 1941 et 1943 période au cours de laquelle il fût chargé de préparer le projet constitutionnel de l'Etat français¹⁷⁰.

2) La réticence à l'égard du contrôle de constitutionnalité (concentré)

La question du contrôle de constitutionnalité de la loi ne semble pas avoir été au centre des préoccupations de JOSEPH-BARTHELEMY, mais il est tout de même possible de déceler une évolution dans son traitement de cette question. Ainsi, le jeune BARTHELEMY semble initialement hostile à un tel contrôle, surtout s'il présente un caractère centralisé et justifie ce refus par une forme de respect par le Parlement d'un droit naturel (ou du moins supraconstitutionnel supérieur). A l'occasion d'une réflexion sur la responsabilité de l'Etat du fait des lois, constatant qu'aucune juridiction n'est compétente pour statuer sur la demande en indemnité à raison du dommage causé par un acte législatif, il en déduit que « *l'absence de juridiction est sans influence sur le fond du droit. Le droit existe indépendamment de l'action* ». Il conclut en conséquence : « *si le droit à l'indemnité existe, c'est à l'organe législatif qu'incombe le devoir juridique de le proclamer. Sans doute il est l'organe suprême ; mais cela ne veut pas dire qu'il jouisse d'une souveraineté arbitraire. Le droit est au-dessus de lui. Le fait qu'aucune autorité supérieure ne peut le contraindre à respecter le droit est indifférent à l'existence du droit* ». C'est alors qu'il livre son sentiment sur l'hypothèse d'une instance chargée de soumettre le Parlement au Droit. Selon lui, une telle entreprise revient à remettre à cet organe le pouvoir constituant puisque, « *toute organisation d'une sanction juridique, quelque parfaite qu'elle soit, aboutit, comme à un couronnement inéluctable, à un organe qui n'en a pas d'autres au-dessus de lui* »¹⁷¹. Il semble que son expérience de parlementaire ne modifie pas, voire renforce cette opinion, mais à mesure qu'il s'éloigne du Parlement, le professeur prend progressivement le contrôle juridictionnel de constitutionnalité en considération comme garantie contre les abus du parlementarisme. Il tend cependant à

la trouve plus aérodynamique. Eh bien ! mettons là au goût du jour. La première des transformations à laquelle j'ai toujours pensé, c'est l'introduction du référendum ». Sur cette métaphore automobile voir *infra* : Partie 2, Titre 1, Chapitre 2.

¹⁷⁰ Voir : MARTINEZ Gilles, « Joseph Barthélémy et la crise de la démocratie libérale » in *Vingtième Siècle*, n°59, 1998, p. 28-47, spé. p. 41-43.

¹⁷¹ BARTHELEMY Joseph, « Notes parlementaires. Note à propos du projet de réglementation de l'emploi du blanc de céruse. Sur la responsabilité pécuniaire de l'Etat à raison du préjudice causé à une catégorie de citoyens par une réforme législative », in *RDP*, 1907, p. 96-97.

considérer que le contrôle diffus tel qu'il existe alors aux Etats-Unis, ce qui le conduit à le rejeter.

Pourtant, il n'ignore pas totalement l'idée d'un contrôle concentré puisqu'il assiste et discute, en 1928, la présentation faite par le maître autrichien à l'Institut international de droit public. Après son exposé, JOSEPH-BARTHELEMY confesse sa suspicion initiale à l'égard de ce mécanisme, mais, se déclarant convaincu, propose d'adapter ses propositions au contexte français grâce à la conjugaison d'un tribunal constitutionnel spécial « *secondé par le jeu de l'exception d'inconstitutionnalité devant les tribunaux ordinaires* »¹⁷², solution qui rappelle d'ailleurs celle qui prévaut aujourd'hui en France depuis l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité.

L'auteur continuera toutefois à afficher sa préférence pour le contrôle de constitutionnalité diffus et par voie d'exception qu'il juge encore, en 1932, « *plus remarquable et plus pratique* »¹⁷³. Au sujet du système américain, s'il relève que la nomination des membres de la Cour suprême est devenue l'objet d'une cuisine politique partisane, il relève surtout sa « *force logique* » et conclut à son sujet : « *ce système est une garantie contre les abus de l'omnipotence parlementaire. Il est sympathique* »¹⁷⁴. Malgré la préférence pour un tel système, il refuse en revanche d'admettre que le juge ordinaire puisse, sous la III^e République, exercer un tel contrôle. « *Quelle illusion de vouloir faire arrêter par des juges l'évolution de la législation dans un sens qui déplaît ! La thèse du contrôle constitutionnel par les juges est sympathique ; elle est contraire au droit positif* »¹⁷⁵. Dans le traité de droit constitutionnel, la question est rapidement abordée avec son coauteur Paul DUEZ, fin connaisseur du *judicial review* américain, comme le prouve son important article sur « le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois »¹⁷⁶. Ce système demeure considéré par les auteurs du traité comme intransposable en France, et ce pour des raisons culturelles. La prégnance d'un courant historique défavorable à la reconnaissance d'un pouvoir judiciaire rend impossible, en France, l'octroi au juge de cette compétence qu'il ne pourrait pas exercer, faute de jouir d'un prestige

¹⁷² BARTHELEMY Joseph, « Discussion du rapport de Kelsen », in *Annuaire de l'Institution internationale de droit public*, 1929, p. 196. Cité par PINON Stéphane, *Les réformistes constitutionnelles des années trente. Aux origines de la V^e République*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque des thèses », 2003, p. 202.

¹⁷³ BARTHELEMY Joseph, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1932, p. 111.

¹⁷⁴ *Ibid.* p. 113.

¹⁷⁵ *Ibid.* p. 114.

¹⁷⁶ DUEZ Paul, « Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Comment il convient de poser la question » in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Sirey, 1929, p. 211-249.

suffisant¹⁷⁷. Le contrôle de constitutionnalité n'apparaît donc pas à BARTHELEMY comme le remède le plus approprié contre l'omnipotence parlementaire française.

Cette figure du professeur-parlementaire qui émerge avec JOSEPH-BARTHELEMY va durablement marquer la doctrine politique du droit parlementaire au point que sa posture doctrinale peut apparaître comme un modèle, une référence pour ses successeurs. Elle se caractérise par la promotion, dans le champ académique, d'une approche concrète, empiriste, du droit parlementaire qui permet de valoriser l'expérience. Cette approche peut parfois inciter JOSEPH-BARTHELEMY à interpréter les phénomènes parlementaires à l'aune de son combat politique. Ces caractéristiques se retrouvent chez les professeurs-parlementaires de la doctrine contemporaine qui assistent, depuis le laboratoire caméral, à la remise en cause de la souveraineté parlementaire et aux premières concrétisations des lancinantes velléités de rationalisation.

¹⁷⁷BARTHELEMY Joseph & DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933 rééd. Paris, Economica, 1985.

SECTION 2 : L'ADAPTATION CONTEMPORAINE DU ROLE DOCTRINAL

Certains professeurs de droit ont pu faire l'expérience concrète du processus de constitutionnalisation du droit parlementaire en assistant, depuis les Chambres, au déclin de la IV^e République et à l'avènement de la V^e. Leurs œuvres reflètent la position qu'occupent les membres de cette communauté doctrinale qui, située à la frontière des champs politique et académique, produit nécessairement une représentation particulière des rapports entre droit et politique. Elle entreprend alors d'adopter un regard réflexif sur son objet d'étude. Cela ne signifie pas pour autant que les professeurs-parlementaires soient amenés à adopter strictement le même point de vue, et les parcours individuels sont, en la matière, déterminants comme l'illustrent ceux de Marcel PRELOT et de Léo HAMON¹⁷⁸. Ces deux auteurs sont ceux qui ont le plus amplement contribué à l'analyse des mutations que la constitutionnalisation a pu engendrer pour le droit parlementaire. Le premier, professeur avant d'être parlementaire, entend aborder en juriste, presque en dogmaticien parfois, le droit parlementaire qu'il considère pourtant comme un objet intrinsèquement politique. Le second, engagé en politique bien avant de devenir professeur, s'intéresse à l'inverse à un objet qu'il considère comme ontologiquement juridique — la jurisprudence constitutionnelle relative aux Assemblées — tout en conservant une approche politiste, attentive aux rapports de pouvoirs. Alors que PRELOT juridicise le rôle doctrinal inventé par JOSEPH-Barthélémy (§1), HAMON quant à lui, le politise contrairement à certaines idées reçues (§2).

¹⁷⁸ On aurait pu se pencher également sur l'œuvre de René CAPITANT. Celui-ci obtient l'agrégation de Droit la même année que Marcel PRELOT (1930), mais le précède comme parlementaire. Nommé membre de l'Assemblée consultative provisoire (comme Marcel PRELOT qui ne pourra cependant pas s'y rendre), il devient représentant du Bas-Rhin à l'Assemblée nationale constituante en 1945 et s'oppose au premier projet de constitution. Il ne parvient pas à se faire élire dans la seconde constituante, mais accède au mandat de député lors de la première législature de la IV^e République. Il redeviendra ensuite député sous la V^e République de 1962 à 1968. Si René CAPITANT apparaît, au moins sur le plan des thèmes abordés et de la méthode adoptée, proche de la doctrine politique du droit parlementaire (notamment sa défense du droit constitutionnel non-écrit), il semble, qu'à la différence de Marcel PRELOT, il n'ait jamais érigé le droit parlementaire en objet d'étude à part entière. Il en va de même de Paul BASTID, fils et petit-fils de parlementaire, il est député sous la III^e République (1924-1940) et fait partie de la délégation française à la SDN. Pendant la guerre, il s'engage dans la résistance et devient lui aussi membre de l'Assemblée consultative provisoire (commission de la réforme de l'Etat) avant de retrouver son mandat sous la IV^e République (jusqu'en 1951). Il sera également membre de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe entre 1949 et 1951. Ce professeur qui enseigne à Lyon et à Paris, ne se consacre qu'épisodiquement au droit parlementaire. Voir néanmoins : « Le Sénat belge », in *RPP*, 1929, p. 39-57.

§1 : La juridicisation du rôle : PRELOT. Un professeur initié

PRELOT revendique son attachement aux enseignements et à la voie doctrinale tracée par JOSEPH-BARTHELEMY. Ainsi défend-t-il notamment la nécessité de connaître « de l'intérieur » le Parlement pour pouvoir expliquer le droit dont se dote cette institution et la volonté de mettre à profit ses expériences politiques dans ses fonctions académiques (A). Toutefois, malgré ces apparences et l'investissement revendiqué de cet auteur dans la science politique, il ressort de ces écrits un infléchissement discret du modèle dégagé par son prédécesseur. C'est en effet à l'élaboration d'une véritable théorie juridique du droit parlementaire, centrée sur la notion de règle de droit, qu'il entend s'atteler et non pas seulement au commentaire ou à l'explication de la factualité parlementaire. C'est ce qui fait son originalité au sein de la doctrine des élus (B).

A/ L'expérience parlementaire au soutien d'une théorie juridique

S'il est un point où la parenté entre JOSEPH-BARTHELEMY et PRELOT est particulièrement claire, c'est bien dans la critique qu'ils adressent, voire le dédain qu'ils manifestent, à l'égard des doctrines parlementaires autres que celles des élus. Le recteur apparaît ainsi particulièrement critique, non seulement de la doctrine (exclusivement) universitaire (1), mais aussi de celle des fonctionnaires caméraux (2).

1) Légitimité camérale et critique de la doctrine universitaire

Marcel PRELOT s'affirme comme le principal successeur de JOSEPH-BARTHELEMY en ce qui concerne l'étude du droit parlementaire. Le recteur revendique cet héritage, attirant l'attention sur « *la position privilégiée de Joseph-Barthélemy qui a été membre, pendant près d'une dizaine d'années, de la chambre des députés (1919-1928), qui y a été rapporteur d'une grande réforme du règlement, celle de 1926, qui a possédé sur le droit parlementaire de la III^e République des lumières personnelles et des informations de première main* »¹⁷⁹. Or justement, le doyen bénéficie lui aussi de cette « *position privilégiée* » puisqu'au moment où il délivre ce cours, il est à la fois professeur de Droit — il obtient son agrégation en 1930 et sa nomination à l'université de Strasbourg un an plus tard puis à Paris (à l'université et à l'IEP) à partir de

¹⁷⁹ PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français*, Cours professé en 1957-1958, Paris, Les cours du droit, 1958, Tome I, p. 53.

1947 — et parlementaire — ancien membre du Comité constitutionnel, il est député du Doubs sous l'étiquette RPF de 1951 à 1955 (Il siège à la commission de l'éducation nationale et préside celle du suffrage universel, du règlement et des pétitions de 1953 à 1956) puis sénateur de 1959 à 1971 (il est un temps vice-président de la commission des lois).

Lui aussi considère donc, à l'instar de son prédécesseur, l'implication concrète dans la vie parlementaire comme principale voie d'accès à la connaissance de cette matière. Sa formule selon laquelle, « *le véritable moyen de connaître le droit parlementaire, je dirais presque le seul, c'est de le vivre* » est d'ailleurs restée célèbre¹⁸⁰. Mais c'est surtout la suite du propos qui doit être retenue : « *On peut certes prétendre étudier celui-ci de l'extérieur, mais je doute fort qu'il soit possible d'accéder à son intelligence pleine et entière si, soit comme élu, soit comme membre du personnel on n'a pas été à même non seulement d'observer le milieu parlementaire, mais de s'intégrer à lui* ». Comme JOSEPH-BARTHELEMY, PRELOT n'hésite pas à mettre en avant les avantages que lui confère sa situation d'élu. Il déclare par exemple : « *Mon sentiment, lorsque j'analysais pour la première fois en 1947, dans mon "Précis" la constitution de 1946, s'est trouvé renforcé par l'expérience que j'en ai faite depuis* »¹⁸¹.

Il revendique surtout une forme de supériorité, que lui conférerait cette expérience qui apporterait à son discours une valeur heuristique plus grande comparativement à celui de ses collègues agrégés des facultés de droit. Il déclare ainsi, en introduction de son cours de droit parlementaire : « *Dieu me garde de dire du mal des professeurs, corporation à laquelle je suis fier d'appartenir, mais enfin, tout de même, il m'est arrivé de guider pour la première fois mes collègues, qui professaient le droit constitutionnel depuis vingt ans ! dans les dédales du Palais-Bourbon. Les plus sérieux et les plus consciencieux ont certaines ignorances du concret qui sont bien naturelles étant donné nos habitudes tant universitaires que politiques* »¹⁸². Il ajoute : « *immergé dans le droit constitutionnel, le droit parlementaire est très souvent négligé, faute d'une connaissance directe et intime de la part des professeurs qui doivent l'exposer* »¹⁸³.

¹⁸⁰ PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français*, op. cit., p. 45. Il indiquait dès l'introduction de son cours que : « *Pour bien connaître le droit parlementaire, il faut se trouver dans cette situation — qui n'est pas toujours confortable, mais qui est extrêmement instructive — de connaître à la fois la théorie du droit constitutionnel, et de vivre en même temps la pratique des assemblées politiques* » (Ibid. p. 2).

¹⁸¹ Ibid., p. 8.

¹⁸² Ibid., p. 2. L'auteur prend pour exemple le doyen HAURIU, pourtant « *célèbre par sa science* » qui « *croyait que les députés tenaient sous clefs leur bulletin de vote, alors qu'il est facile de constater que les petites boîtes de carton qui les contiennent sont placés sur les pupitres à dispositions des "boitiers"...et même des huissiers !* ».

¹⁸³ PRELOT Marcel, « *Le droit des assemblées internationales* », op. cit., p. 496.

Enfin, là encore comme JOSEPH-BARTHELEMY avant lui, PRELOT n'hésite pas à nourrir son travail universitaire de son travail parlementaire par exemple en faisant reproduire un rapport parlementaire dans la *Revue française de Sciences politiques*¹⁸⁴.

Mais les universitaires extérieurs aux Parlements ne sont pas l'unique groupe doctrinal à faire l'objet de la critique du recteur. Celui-ci disqualifie également l'approche qui caractérise selon lui les écrits des fonctionnaires caméraux.

2) Légitimité universitaire et critique de la doctrine camérale

Il considère ainsi qu'à côté des professeurs exclusifs, et des parlementaires exclusifs (à l'égard desquels il n'est pas moins sévère¹⁸⁵), « *une autre catégorie de personnes est également bien placée pour étudier le droit parlementaire, ce sont les hommes que leurs fonctions appellent à conseiller les présidents des Assemblées, à diriger les services parlementaires* ». Selon PRELOT, cette doctrine administrative a produit « *deux œuvres particulièrement importantes, qui toutes les deux proviennent d'hommes qui ont très longtemps assisté de leurs conseils* » les présidents de Chambre, celle de Thomas Erskine MAY et celle d'Eugène PIERRE. Or, « *par leurs fonctions l'un et l'autre se trouvaient à même de bien connaître le droit parlementaire* ». On pourrait donc en conclure que ce groupe trouve auprès de notre auteur, une plus grande considération que celui des universitaires.

Mais PRELOT à l'ambition de construire, en juriste davantage qu'en politiste une « science » du droit parlementaire en construisant sa structure, sa logique et ses principes. Malgré l'héritage qu'il revendique, PRELOT s'éloigne nettement sur ce point de BARTHELEMY. Il mentionne ainsi un droit parlementaire général qui « *sur le plan scientifique [...] en dégage des notions abstraites ou concepts fondamentaux, grâce auxquels seront facilitées, organisées et approfondies les recherches ultérieures* »¹⁸⁶. En effet, il distingue clairement « *le "droit scientifique" par rapport au "droit empirique", la science du droit, par rapport à la pratique*

¹⁸⁴ PRELOT Marcel, « Rapport sur la proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 23 de la Constitution », in *RFSP*, 1968, n°2, p. 230-237.

¹⁸⁵ Comme en témoignent ces deux citations : « *Le règlement ne peut changer le caractère du député moyen qui préfère instinctivement les discussions politiques souvent stériles et même néfastes, puisqu'elles entraînent l'instabilité gouvernementale, aux débats législatifs beaucoup plus austères, mais évidemment plus féconds* ». PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français*, op. cit., p. 29 ; Il ajoute que ces derniers sont « *bousculés par les exigences de leur mandat, ils n'ont, la plupart du temps, du droit parlementaire qu'une connaissance toute empirique. D'autre part, ils s'intéressent plus naturellement à l'utilisation politique des règles qu'à l'origine ou à l'efficacité objective de celles-ci* ». PRELOT Marcel, « Le droit des assemblées internationales », op. cit., p. 496.

¹⁸⁶ *Ibid.*

du droit, construit le Droit, à partir des sources en dégagant un certain nombre de principes qui, à leur tour, commandent la série des applications et des exceptions ». Il n'y a donc « *de science du Droit, en général, et du Droit parlementaire, en particulier* » qu'à ces conditions¹⁸⁷. C'est suivant ce postulat que PRELOT entend disqualifier les orientations doctrinales portées par les fonctionnaires caméaux.

Dès lors, à l'inverse de son prédécesseur, PRELOT fait également porter sa critique sur cette approche doctrinale. Comme d'autres professeurs de droit avant lui¹⁸⁸, il réduit ces œuvres à leur seule dimension pratique : « *Est-ce à dire que les travaux qu'ils nous ont donnés puissent parfaitement nous satisfaire ? Non, parce qu'Eugène Pierre et Erskine May se sont attachés à relever les cas, sans en omettre aucun, et que peu à peu leurs ouvrages sont devenus de la sorte une manière de répertoire ou de dictionnaire que l'on consulte, mais en aucune façon un livre que l'on puisse lire d'un bout à l'autre, ou même simplement étudier* »¹⁸⁹. Le doyen renvoie donc dos à dos la doctrine des universitaires et celle des fonctionnaires, toutes deux incapables selon lui de saisir adéquatement l'objet droit parlementaire, les premiers par excès d'abstraction, les seconds par excès d'empirie.

La doctrine de PRELOT témoigne de sa volonté d'établir une troisième voie. Dès lors, alors que ce dernier est souvent considéré comme le continuateur d'une approche politiste, il nous apparaît plutôt que celui-ci a, malgré la filiation barthélémiennne qu'il revendique, entrepris de « juridiciser » l'étude du droit parlementaire. Sa doctrine demeure toutefois, comme celle de BARTHELEMY, fortement conditionnée par son expérience d'élus, ce qui l'amène à porter un regard relativement critique sur la constitutionnalisation du droit parlementaire.

B/ L'expérience parlementaire à l'origine de positions dogmatiques

Paradoxalement, l'œuvre de PRELOT traduit son opposition à certains effets jugés excessifs de la rationalisation opérée par la Constitution de 1958 (1) et par l'interprétation qu'en donne le Conseil constitutionnel (2)

¹⁸⁷ PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français, op. cit.*, p. 41.

¹⁸⁸ Voir *infra*. Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 3.

1) Le jugement relatif au parlementarisme rationalisé

La position occupée par PRELOT au Sénat n'est pas sans influence sur la doctrine qu'il professe notamment lorsqu'il cherche à promouvoir l'idée d'une « République sénatoriale » instaurée par la Constitution de 1958¹⁹⁰. Mais, la pratique des institutions par le Président de la République et le conflit qui l'oppose au Sénat à partir de 1962 va le conduire à infléchir sa doctrine suivant une orientation plus critique et ce, malgré son engagement gaulliste. En 1965, commentant le passage du « parlementarisme absolu » des III^e et IV^e République au « parlementarisme limité » de la V^e, il déclarait : *« Mon appartenance politique vous indique que j'estime très haut ces succès et que je leur donne la priorité sur les critiques. Mais actuellement, le problème est de savoir si ces avantages [...] n'ont pas été payés trop cher »*. La suite doit être citée *in extenso* : *« La Constitution de 1958 contenait, comme toutes les constitutions, des virtualités diverses. A leur naissance, les constitutions sont comme des enfants, présentant des possibilités multiples. La Constitution de 1958 pouvait être une constitution sénatoriale (c'est ce que j'ai montré dans un petit livre écrit dès septembre 1958 [...]); elle pouvait aussi engendrer un néoparlementarisme. C'était le projet personnel de M. Michel Debré. Il n'y a pas eu de constitution sénatoriale, à la suite d'un évènement doublement imprévu : l'élection d'une assemblée gouvernementale et d'un Sénat oppositionnel, alors que l'on attendait l'inverse. Quant au néo parlementarisme, "limité et arbitré" de M. Michel Debré, il a été emporté par les évènements de 1959, la guerre d'Algérie et les référendums. Ce qui fait qu'actuellement il n'y a plus qu'un résidu de parlementarisme mince et précaire, avec un bicamérisme plus affaibli encore »*¹⁹¹.

Le débat auquel donne lieu cette intervention est particulièrement intéressant puisque, réunissant plusieurs membres reconnus de la doctrine des élus, il porte sur la possibilité pour cette dernière d'adopter une position objective et scientifique quant au système institutionnel auquel ils prennent part. C'est René CAPITANT, qui, le premier, marque son opposition en abordant justement cette question du point de vue à travers lequel aborder le droit parlementaire :

¹⁹⁰ PRELOT Marcel, *Pour comprendre la nouvelle Constitution : études et documents*, Paris, Les éditions du Centurion, 1959.

¹⁹¹ PRELOT Marcel, « Rapport introductif », in *Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ? Débat introduit par Marcel Prélôt*, Paris, AFSP, « Entretiens du Samedi », n°4, 1965, p. 5. Il ajoute « Que reste-t-il alors du parlementarisme ? Sa limitation n'est-elle pas une quasi élimination ? Une réponse pleinement affirmative forcerait sans doute la situation actuelle. Mais qu'en sera-t-il demain ? Ces questions, je le répète ne sont pas des critiques du régime, elles sont pour moi la manifestation d'une inquiétude, d'une très grande inquiétude » (p. 7).

« J'ai écouté avec énormément d'intérêt l'exposé de Marcel Prélot avec cette amitié qui n'a cessé de nous lier depuis le concours que nous avons préparé et passé ensemble en même temps. Mais aujourd'hui je dois dire que sans être en désaccord avec lui, je ne suis pas complètement en accord avec son analyse. Peut-être parce que lui voit fonctionner le régime du sein du Sénat alors que moi, je le vois fonctionner du sein de l'Assemblée nationale et que je n'ai pas le même sentiment que lui sur l'importance que conserve l'institution parlementaire. Vous appartenez, mon cher ami, à une faible minorité qui appuie le Gouvernement au sein de l'assemblée sénatoriale [...]. Peut-être le pessimisme qui s'est fait jour à certains moments de votre exposé est-il le reflet de cette situation difficile où vous êtes à votre tour plongé [...]. Si bas que nous soyons placés, c'est nous qui pouvons faire contrepoids au Parlement, ce n'est pas vous, et votre réflexion explique en effet la différence de point de vue qui existe entre les observateurs qui sont au sein du Sénat et ceux qui sont au sein de l'Assemblée nationale »¹⁹².

L'argumentation repose donc sur l'idée que l'opinion pessimiste du sénateur sur le régime serait donc nécessairement le fruit de sa situation politique moins enviable que celle du député. Mais si l'on applique la même argumentation relativiste à l'opinion du député, celle-ci ne peut donc prétendre à plus d'objectivité, seulement à plus d'optimisme.

C'est ensuite François GOGUEL, fonctionnaire sénatorial et professeur de science politique¹⁹³, qui prend à son tour « position sur la position ». Il réfute le relativisme de CAPITANT et fait preuve par la même occasion, de solidarité institutionnelle lorsqu'il lui réplique ironiquement : *« J'hésite un peu à prendre la parole, Monsieur le Président, M. Capitant a en somme dit tout à l'heure que d'un poste d'observation comme celui où je me trouve, on ne voit pas ce qui se produit dans la réalité. Je vais donc essayer de me placer d'un autre point de vue »*¹⁹⁴.

Finalement, le recteur PRELOT tire avantage d'une expérience parlementaire plus riche que celle de son collègue pour prétendre à un surcroît d'objectivité. Il déclare ainsi : *« Alors que je me présentais avec des intentions pures, j'ai été critiqué sur mes arrière-pensées ; j'ai été taxé d'esprit sénatorial. A vrai dire, je ne répudie pas celui-ci. J'ai été cinq ans député ; j'ai occupé pendant trois ans la place que détient actuellement mon ami Capitant ; je ne regrette pas d'être passé au Luxembourg et j'admets aussi que devant son jardin calme, je n'ai pas*

¹⁹² *Ibid.* p. 8.

¹⁹³ Voir *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 2.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 15.

exactement les mêmes positions que si je me trouvais dans la maison sans fenêtre du bord de la Seine »¹⁹⁵. Il n'en demeure pas moins que le mandat agit ici comme une contrainte pour l'universitaire qui est conduit à justifier la scientificité, l'objectivité, de son propos.

2) Le jugement relatif au contrôle de constitutionnalité

L'expérience de Marcel PRELOT revêt également un intérêt particulier en matière de contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire. Il va en effet occuper à cet égard, plusieurs positions d'observation privilégiées. Il est d'abord élu, en 1947, membre du Comité constitutionnel par l'Assemblée nationale, puis à nouveau par le Conseil de la République en 1949¹⁹⁶. C'est sans doute cette fonction qui va contribuer à développer l'intérêt du professeur pour la nouvelle institution. Cet intérêt se traduit dans l'exercice de ses fonctions parlementaires d'abord, puisque plusieurs de ses rapports visent à présenter les candidatures des futurs membres de l'institution¹⁹⁷. Il se traduit aussi et surtout dans son cours au sein duquel il fait référence à son expérience de membre du Comité, pour affirmer son caractère politique, et non juridictionnel¹⁹⁸, pour déplorer l'étroitesse de son champ d'action¹⁹⁹, ou la rigueur de ses modalités de saisine²⁰⁰.

Le jugement est sans appel : *« Selon le principe, le Comité devrait examiner toutes les lois votées par l'Assemblée nationale pour voir si celles-ci sont directement ou indirectement faites pour modifier la constitution [...]. Ayant constaté ces modifications larvées, le Comité constitutionnel devrait s'y opposer. Si tels étaient les pouvoirs du Comité constitutionnel, ils seraient évidemment considérables et la distinction faite, il y a quelques instants entre pouvoir législatif et pouvoir constituant serait effective. Mais la constitution a elle-même découronné et restreint les pouvoirs du Comité »*²⁰¹. L'ancien député de la IV^e République apparaît donc en 1957 plutôt favorable au développement du contrôle de Constitutionnalité.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p.12.

¹⁹⁶ Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, Séance du 11 mars 1947, J.O.A.N. n°23 du 12 mars 1947, p. 796.

¹⁹⁷ Voir ses rapports des 25 février 1952, 25 février 1954 et 03 mars 1955.

¹⁹⁸ *« Ce comité est un corps politique. Quelquefois, certains voient en lui une juridiction ; c'est une erreur »*. PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français*, op. cit., p.12.

¹⁹⁹ *« La matière des libertés et des droits individuels, qui est dans les pays où il existe, un champ très fécond de contrôle de constitutionnalité, n'est pas soumise à l'action du comité constitutionnel »*. *Ibid.*, p.13.

²⁰⁰ *« Quand je faisais partie du Comité constitutionnel, j'ai été saisi à plusieurs reprises de plaintes émanant de parlementaires ou de citoyens, notamment à cause de la Cochinchine ; je n'ai pu que répondre à mes correspondants que sans doute, dans le principe, il eut été logique que le Comité constitutionnel se saisît, mais que tel n'était pas le droit positif »*. *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*

Cette position va toutefois être infléchie avec l'avènement de la V^e République. La déclaration de non-conformité à la Constitution que le Conseil constitutionnel va opposer au premier règlement du Sénat va engendrer un conflit de près de dix-huit mois entre les deux institutions au cours desquels la chambre haute refuse de modifier son règlement²⁰². Elle ne s'y résout qu'en juillet 1960 et c'est justement Marcel PRELOT qui est en charge de rapporter ce règlement modifié. Discutant la décision du Conseil, le rapport laisse transparaître les désaccords de la Commission quant à l'interprétation qu'il a livrée de la Constitution²⁰³. Mais c'est surtout en séance que Marcel PRELOT va proposer, à côté de la position de la Commission²⁰⁴, sa propre « *position doctrinale* » qui n'est d'ailleurs pas si éloignée.

Sur la forme d'abord, il dénie au Conseil constitutionnel, comme au Comité constitutionnel avant lui, la qualité de juridiction, faute d'une procédure contradictoire qui aurait permis au Sénat de défendre devant lui son règlement. Sur le fond, il critique la sévérité dont a fait preuve le Conseil à l'égard des chambres : « *Je me bornerai présentement à un souhait que le Conseil constitutionnel — qui ne se comporte pas comme une juridiction puisqu'il n'accepte pas devant lui une procédure contradictoire —, reconnaisse du moins dans son examen prochain, que si, selon Montesquieu, il a la faculté "d'empêcher", c'est faculté de "statuer" — de statuer d'après la Constitution sans doute, mais dans la ligne de son habituel et traditionnel libéralisme* »²⁰⁵. Le règlement, finalement approuvé dans la résignation, fera cette fois l'objet d'une déclaration de conformité du Conseil constitutionnel²⁰⁶. Alors que, sous

²⁰² Décision n°59-3 DC du 24 juin 1959, *Règlement du Sénat*, Rec. p. 61. Cette décision sanctionne la résolution portant règlement provisoire du Sénat adopté le 16 janvier 1959 et modifié par la résolution du 9 juin 1959 sur le rapport de Marcel PRELOT (Rapport n°79 déposé le 9 juin 1959).

²⁰³ Rapport n°251 déposé le 06 juillet 1960. Il indique par exemple au sujet des résolutions : « *Complétant la Constitution avec une rigueur qui ne s'imposait sans doute pas, mais qui procède d'une incontestable logique, le Conseil Constitutionnel donne de la résolution une définition matérielle* » ou encore au sujet des droits du Gouvernement en cas de seconde délibération : « *votre Commission, tout en pensant que les droits du Gouvernement n'étaient pas méconnus par la rédaction de janvier 1959, vous demande de préciser explicitement ce qui était déjà implicitement entendu* ». Enfin, en ce qui concerne les sanctions disciplinaires infligées aux sénateurs : le Conseil a estimé « *que les infractions sanctionnées par cet article étaient également atteintes par l'article 19 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 prononçant des peines d'une plus grande gravité. Votre Commission a estimé qu'il y avait cependant une différence entre les dispositions de son règlement et celles de l'ordonnance. Si les sanctions sont moins sévères, elles couvrent un champ plus large* ».

²⁰⁴ La décision a, selon PRELOT, placé la commission « *dans une situation délicate. Les déclarations du Conseil constitutionnel ne sont pas susceptibles de recours. Elles sont souveraines. Une protestation aurait donc été inopérante et déplacée, sinon inconstitutionnelle. Une nouvelle rédaction faite sur le champ, comme à l'Assemblée, eut paru un acquiescement [...]. Votre commission a pensé que s'imposait à elle une attitude raisonnable, c'est-à-dire marquant à la fois sa déférence pour le Conseil constitutionnel et son désaccord sur le fond.* ». Compte-rendu intégral des débats du Sénat, Séance du 27 octobre 1960, JOS n°48 du 28 octobre 1960, p. 1383.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Décision n°60-9 DC du 18 novembre 1960, *Règlement du Sénat* (deuxième examen), Rec. p. 17.

PRELOT sera par la suite rapporteur de toutes les révisions du Règlement du Sénat jusqu'en 1971 et seule une disposition fera l'objet d'une censure. Rapport n°296 du 18 juillet 1962, rapport n°27 du 20 décembre 1962, rapport

la IV^e République, le député et ancien membre du Comité constitutionnel encourageait le développement du contrôle de constitutionnalité, le sénateur, sous la V^e République, sans en remettre en cause le principe, regrette la rigueur avec laquelle il est exercé par le Conseil constitutionnel.

C'est également les décisions de cette institution, que le professeur-parlementaire HAMON, sera le premier à commenter.

§2 : La politisation du rôle : HAMON. Un parlementaire informé

A l'inverse, Léo HAMON est aujourd'hui invariablement présenté comme le premier commentateur des décisions du Conseil constitutionnel. Il est parfois, par extension, désigné comme le précurseur d'un constitutionnalisme focalisé sur la juridiction constitutionnelle. Il ne s'est pourtant jamais départi d'une approche de type politiste et a toujours été attentif aux rapports de pouvoir. Mais cette filiation est rarement rappelée et peut-être cadre-t-elle mal avec une histoire doctrinale reconstruite autour du contentieux constitutionnel. Pourtant Léo HAMON peut être considéré comme un membre à part entière de cette doctrine des élus puisqu'il revendique pleinement la plus-value doctrinale de son expérience camérale (A) et que cette dernière conditionne le jugement qu'il porte sur la constitutionnalisation du droit parlementaire (B).

A/ L'expérience parlementaire prolongée par la réflexion universitaire

Il s'agira ici, avant d'envisager la manière dont son mandat influe sur ses travaux doctrinaux, de retracer brièvement le parcours, atypique de Léo Hamon, qui, à la différence de ses prédécesseurs, accède à la carrière universitaire (2), après avoir mené sa carrière parlementaire (1).

n°201 du 14 juin 1966 (la résolution du 16 juin 1966 fera l'objet d'une censure partielle. L'article 21 bis du règlement ne pouvant prévoir que l'intersession suspend les délais impartis aux commissions d'enquêtes pour mener à bien leurs missions. Ces derniers sont alors impérativement de quatre mois à compter de leur création. Décision n°66-28 DC du 08 juillet 1966, *Résolution tendant à modifier les articles 18, 42, 54 et 60 du règlement du Sénat et à compléter celui-ci par l'adjonction d'un article 21 bis*, Rec. p.15, Cons. 4), rapport n°141 du 09 mai 1968, n°170 du 06 avril 1971.

1) Poursuivre l'étude de la vie parlementaire

Léo HAMON entame son expérience parlementaire au sein de l'Assemblée consultative provisoire dès son installation à Paris. Mais il la poursuit surtout au sein du Conseil de la République dont il est membre de décembre 1946 à juin 1958. Non réélu dans les premières assemblées parlementaires de la V^e République, Léo HAMON se tourne alors vers l'université. Il obtient ainsi l'agrégation dès 1958, se classant à la deuxième place²⁰⁷, avant d'être nommé professeur de droit à Dijon l'année suivante, puis à Orléans en 1966 et enfin à Paris à partir de 1968, date à laquelle il est élu député UDR. Cette expérience est toutefois de courte durée puisqu'il est, dès l'année suivante, appelé à exercer des fonctions ministérielles dans le gouvernement CHABAN-DELMAS.

Très rapidement, l'expérience parlementaire du professeur nourrit sa production doctrinale. C'est ainsi qu'il entame également, dès 1960, une activité de chroniqueur parlementaire pour la *RDP*²⁰⁸, activité caractéristique de la doctrine du droit parlementaire²⁰⁹, qui témoigne encore de son appartenance à cette doctrine des élus. Le début de la carrière universitaire de Léo HAMON est donc marqué par son origine parlementaire qui conditionne son champ de recherche. En 1961, il publie, cette fois pour l'UNESCO, un rapport sur *Les parlementaires en France* dans lequel il met l'accent, quoiqu'en filigrane, sur la nécessité d'une connaissance intime de « *la vie des couloirs* » parlementaires dans lesquels se nouent « *un esprit de corps, c'est-à-dire la conscience commune d'une Assemblée* » pour comprendre les enjeux du droit parlementaire²¹⁰. Sa connaissance des rouages internes de la machine parlementaire nourrit plus généralement sa doctrine et lui sert « *pour exemplifier ses remarques sur les mœurs parlementaires et le comportement des élus* »²¹¹. De même, lorsqu'il organise des colloques ou des entretiens, il entend faire intervenir une pluralité d'acteurs, universitaires et praticiens, pour « *confronter ce que peut apporter d'utile recul l'optique de la faculté, et ce que peut apporter*

²⁰⁷ Il raconte dans ses mémoires, qu'il aurait pu être classé premier mais que le jury n'avait pas voulu paraître complaisant à l'égard d'un parlementaire sortant. Rapporté par AMSON Daniel, « Eloge de Léo Hamon », in *Revue d'histoire des facultés de droit*, 1996, vol. 17, p. 149.

²⁰⁸ Il tiendra la chronique « vie et droit parlementaire » jusqu'en 1969 avec successivement, Jean-Marie COTTERET, Claude EMERI, Alain MARSAU, Claude COURVOISIER, Jacques VAUDIAUX et Jacques MANESE.

²⁰⁹ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Section 1, §2.

²¹⁰ HAMON Léo, « Les parlementaires en France », in *Revue internationale des sciences sociales*, 1961, vol. 13, p. 623.

²¹¹ QUIRINY Bernard, « Léo Hamon : savant et politique », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon. Thèmes et figures*, Paris, Dalloz, « Thèmes & commentaires », 2012, p. 242. Voir en ce sens, outre l'article précité : HAMON Léo, *Acteurs et données de l'Histoire*, Paris, PUF, 1971.

l'irremplaçable expérience »²¹². Cette position nous apparaît là encore comme caractéristique de la doctrine des élus. Il est également probable que Léo HAMON ait profité de son expérience parlementaire pour s'affirmer comme le premier commentateur de la jurisprudence constitutionnelle.

L'expérience parlementaire d'HAMON influence donc, comme pour JOSEPH-BARTHELEMY avant lui, tant le contenu que la forme de sa production doctrinale. En témoigne le professeur DELPEREE, autre membre de la doctrine des élus, lorsqu'il décrit « l'itinéraire »²¹³ de son collègue Léo HAMON, « *de celui qui s'est délibérément situé à un carrefour, aux marges tout à la fois du droit public, de la science politique, de l'histoire des idées et des institutions. Au risque d'être rejeté par les ayatollahs de ces différentes disciplines* »²¹⁴.

Mais l'expérience parlementaire conditionne également son itinéraire, sa « carrière » au sein de l'institution universitaire proprement dite. La création et la direction, dès sa titularisation comme professeur à l'université de droit de Dijon, d'un Centre d'études des relations politiques (CERPO), témoignent d'une volonté de l'auteur, de conforter, voire d'institutionnaliser cette position « frontalière ». Elle amène également à constater la légitimité que peut offrir une carrière parlementaire préalable à un jeune agrégé. Il accède rapidement et simultanément, à des responsabilités universitaires prestigieuses et à la direction d'une institution qu'il façonne pour ainsi dire « sur mesure ». En effet, le directeur entendait grâce à ce nouveau centre, « *faire un objet d'étude d'une politique qui n'est pour beaucoup de personnes qu'un objet d'activité. Car nous, nous pensons que si la politique est un objet d'action, elle doit être simultanément un objet de réflexion* »²¹⁵. L'interaction entre action et connaissance politique est alors l'objet de recherche privilégié de ce centre. C'est donc à une forme de travail réflexif que s'attelle Léo HAMON, puisqu'il doit en retour servir à l'efficacité de son action politique. Cette dernière s'en trouverait ainsi « *mieux assurée et rendue plus sereine — ce qui ne veut pas dire moins passionnée* »²¹⁶.

²¹² Cité par COURVOISIER Claude, « L'animateur d'entretiens », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon*, op. cit., p. 281.

²¹³ En référence aux mélanges qui lui sont dédiés. CONAC Gérard, MAISL Herbert, VAUDIAUX Jacques, *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982.

²¹⁴ DELPEREE Francis, « Léo Hamon : itinéraires d'un collègue », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon*, op. cit., p. 279.

²¹⁵ HAMON Léo (dir.), *Les nouveaux comportements politiques de la classe ouvrière*, Paris, Puf, 1962, p. 31. Cité par QUIRIGNY Bernard, « Léo Hamon : savant et politique », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon*, op. cit., p. 241, note 1.

²¹⁶ *Ibid.*

2) Initier l'étude de la jurisprudence constitutionnelle

Peut-être l'activité parlementaire de Léo HAMON l'a-t-elle également sensibilisé, plus tôt que d'autres, aux virtualités de son développement. Il a en effet été amené à faire l'expérience des limites du système institué sous la IV^e République durant son mandat de sénateur et plus précisément en 1957 à l'occasion du débat sur la Communauté Européenne de Défense. Il s'exprime alors en séance sur le refus du Sénat de faire vérifier la constitutionnalité du traité par le Comité constitutionnel et plus globalement, l'interprétation selon laquelle la saisine dudit Comité n'était pas un instrument de contrôle de constitutionnalité, mais, suivant une vision mécaniste²¹⁷, un instrument à disposition du Conseil de la République pour se défendre en cas de désaccord avec l'Assemblée²¹⁸. HAMON juge que cette seconde interprétation condamne le Comité puisque la révision constitutionnelle de 1954 a rétabli la navette parlementaire comme principal moyen de conciliation entre les chambres. Elle rend inutile le recours par le Conseil de la République au Comité, le condamnant à l'inactivité. Ce dernier fait alors l'objet d'une curieuse oraison funèbre : *« Les articles 91 et 92 ne joueront plus qu'exceptionnellement. Il faut ensevelir leur procédure non pas, selon l'expression du tribun, dans le linceul de pourpre des dieux morts, mais dans le drap médiocre des vieillards oubliés »*²¹⁹. C'est ainsi que, devenu professeur, sa curiosité se porte sur la nouvelle institution, délaissée par les autres professeurs de droit qui n'en saisissent pas nécessairement les potentialités. Ainsi déclare-t-il dans ses mémoires : *« Une nouvelle instance s'était créée : le Conseil constitutionnel, qui m'intéressa alors que les professeurs en place le considéraient avec dédain. Le commentaire de ses décisions était un créneau à occuper »*²²⁰.

²¹⁷ Voir *infra* Partie 2, Titre 1, Chapitre 2.

²¹⁸ Il commence par rappeler que *« la nécessité ou l'inconvénient d'une justice constitutionnelle, c'est-à-dire d'une instance juridique appelée à dire si un acte du législateur est, ou non, conforme aux dispositions de la constitution est l'objet d'une controverse ancienne »*. Or, selon lui, la Constitution de 1946 a établi un compromis dilatoire et les articles 91 et 92 sont alors susceptibles d'au moins deux interprétations. Suivant la première, ces articles *« auraient institué en France, une véritable justice constitutionnelle : le mécanisme juridique existerait bien et sa rigueur serait simplement tempérée par le fait que sa mise en marche dépendrait de l'une des assemblées du parlement, ce qui garantirait l'absence d'intrusion politique du juge tout en sauvegardant la liberté d'appréciation juridique. Encore faut-il, avec cette interprétation, que l'assemblée parlementaire à laquelle appartient sa mise en marche sache que, lorsqu'elle apprécie une semblable motion, elle fait figure, non plus vraiment d'assemblée politique mais d'instance juridique »* et c'est l'interprétation qui a sa préférence. Suivant la seconde, *« le déclenchement de la procédure du comité constitutionnel n'est plus qu'un instrument de défense donné en cas de désaccord entre elles à l'assemblée la plus faible contre l'assemblée la plus forte ; le droit de saisir le comité constitutionnel s'apparente à ce qu'était en 1946, l'exigence de la majorité qualifiée et il n'a plus de sens lorsque les deux assemblées sont d'accord »*. Compte-rendu intégral des débats du Conseil de la République, Séance du 25 juillet 1957, J.O.C.R n°48 du 26 juillet 1957, p. 1822-1823.

²¹⁹ Compte-rendu intégral des débats du Conseil de la République, Séance du 25 juillet 1957, J.O.C.R n°48 du 26 juillet 1957, p. 1822-1823.

²²⁰ HAMON Léo, *Vivre ses choix*, Paris, Robert Laffont, 1991, p. 195.

Peut-être, mais il est bien évidemment impossible de le conclure avec certitude, son expérience parlementaire personnelle du Comité constitutionnel n'est-elle pas pour rien dans l'intuition de ce que le contentieux constitutionnel deviendrait un « *créneau* » doctrinal porteur.

Quoi qu'il en soit, on peut raisonnablement envisager l'hypothèse selon laquelle ce parlementaire-professeur a pu tirer parti de sa multipositionnalité et des ressources offertes par l'expérience de la vie politique pour servir sa carrière universitaire.

B/Une expérience parlementaire au fondement du jugement doctrinal

A l'instar de Marcel PRELOT, il semble que l'expérience parlementaire de Léo HAMON conditionne le jugement qu'il porte sur la rationalisation du parlementarisme opéré par le texte constitutionnel de 1958 (1). Il s'avère aussi, assez critique à l'égard du Conseil constitutionnel dont il dénonce la rigueur avec laquelle il traite les assemblées (2)

1) Le jugement relatif au parlementarisme rationalisé

HAMON, s'il annonce très tôt une certaine forme de déclin de l'institution parlementaire, ne développe pas pour autant un enthousiasme démesuré à l'égard de l'entreprise de rationalisation du droit parlementaire que matérialise le texte constitutionnel 1958 malgré ce que son engagement gaulliste aurait pu laisser croire. Au contraire, il juge excessivement rigide, le principe d'interprétation qu'il identifie, dans les premières décisions relatives aux règlements caméraux, et selon lequel ce qui n'est pas explicitement autorisé au Parlement dans la Constitution doit lui être réputé interdit. Il le juge difficilement compatible avec les aléas de la vie parlementaire. La Constitution doit laisser place à l'action politique des pouvoirs constitués.

C'est suivant cette doctrine, comme le relève encore le professeur WACHSMANN, que Léo HAMON approuve la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux délégations de vote de l'article 27 C. A contrario de la doctrine dominante qui y voit l'absolution jurisprudentielle d'une pratique *contra constitutionem*, il considère qu'« *ici, comme en quelques autres endroits, il apparaît que des prescriptions si impératives soient elles sont insuffisantes pour supprimer des problèmes qui tiennent à la nature des choses* »²²¹. Pour lui, c'est par les

²²¹ HAMON Léo, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les modifications du règlement de l'Assemblée nationale », in Recueil Sirey, 1963, p. 277. Cité par WACHSMANN Patrick, « Léo Hamon, annotateur des décisions du Conseil constitutionnel », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon*, op. cit., p. 165.

mœurs qu'est susceptible d'évoluer le régime parlementaire, davantage que par le texte bien souvent. Il s'agit là encore d'une prise de position caractéristique de cette doctrine des élus et montre que son activité ne se résume pas aux seuls commentaires des premières décisions du Conseil constitutionnel²²².

2) Le jugement relatif au contrôle de constitutionnalité

A l'inverse de Marcel PRELOT qui entendait traiter en juriste du Conseil constitutionnel considéré comme un organe politique, Léo HAMON entend quant à lui traiter en politiste du Conseil constitutionnel défini comme un organe juridique, au moins en devenir, c'est pourquoi la juridictionnalisation du Conseil attire particulièrement son attention. Il écrit ainsi, en 1987 : « *Dans les Travaux préparatoires, on lit à plusieurs reprises que le Conseil constitutionnel est un organe politico-juridique, ce qui ne veut pas dire grand-chose, ou plutôt, ce qui est une façon diplomatique de dire qu'il doit tenir compte et de la politique et du droit, les deux à la fois. [...]. Voilà pourquoi le Conseil constitutionnel est désigné d'une manière qui n'est pas celle du reste de la magistrature. Mais le Conseil constitutionnel, au fur et à mesure qu'il évolue, au fur et à mesure qu'il développe sa jurisprudence, que l'on se réfère de plus en plus à ses décisions, tend en pratique à rapprocher son organisation et ses règles de fonctionnement de ceux des tribunaux ordinaires [...]. De toute façon le Conseil constitutionnel opère dans un pays dont les habitudes, la psychologie sont modelées par l'histoire et par le modèle judiciaire* »²²³.

Mais contrairement aux apparences et à l'intérêt précoce de Léo HAMON pour le contentieux constitutionnel, celui-ci n'est pas pour autant un partisan fervent et inconditionnel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Comme le suppose encore le professeur WACHSMANN, sa réticence ultérieure au développement de cette jurisprudence dans le domaine des droits et libertés n'est pas dépourvue « *de lien avec son appartenance au milieu parlementaire et gouvernemental* »²²⁴. Sceptique à l'égard de l'efficacité intrinsèque du texte constitutionnel, l'ancien résistant l'est donc tout autant à l'égard de l'opportunité de certaines jurisprudences constitutionnelles dès lors qu'elles excèdent ce qui est nécessaire pour pallier la défectuosité des mœurs parlementaires. Et encore, même dans ce dernier cas, il semble parfois douter de son efficacité. La rationalisation du parlementarisme apparaît au « gaulliste de

²²² Voir *infra*, Chapitre 2, Section 1.

²²³ HAMON Léo, « Le Conseil constitutionnel et la démocratie », in *Le Débat*, n°43, 1987, p. 78.

²²⁴ WACHSMANN Patrick, « Léo Hamon, annotateur des décisions du Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 162.

gauche » comme un pis-aller. La garantie juridictionnelle de la séparation du domaine de la loi et du règlement, pourtant objet de toutes ses attentions, même après que la doctrine constitutionnelle convertie au commentaire des décisions du Conseil l’ait délaissé, demeure conçue comme un palliatif à ce qui a été obtenu par les mœurs dans le régime britannique²²⁵. Il appuie ainsi les propositions visant à renforcer les liens et les interactions entre le Parlement et le Conseil constitutionnel²²⁶.

Il apparaît donc que, si Léo HAMON a été le premier à observer à considérer le Conseil constitutionnel, il a aussi pu, à l’occasion, être son premier opposant — notamment lorsqu’il jugeait les interprétations émises rue de Montpensier attentatoires aux prérogatives des chambres —.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Il déclarait par exemple : « très justement à mon avis, M. Badinter, président du Conseil constitutionnel, avait proposé aux présidents des deux chambres du Parlement de désigner un membre des assemblées pour pouvoir défendre les textes critiqués ». HAMON Léo, « Le Conseil constitutionnel et la démocratie », *op. cit.*, p. 78.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La doctrine politique a été, par la force des choses, la première à se saisir de l'objet droit parlementaire. Son caractère a donc profondément marqué la représentation dominante du droit parlementaire jusque dans la doctrine contemporaine. Des précurseurs, inventeurs d'un droit des assemblées révolutionnaires, aux professionnels de la recherche en droit encore présents au Parlement, tous mettent en avant leur expérience pour justifier la pertinence de leurs discours académiques. Ce sont ainsi les jurisconsultes romains, « *ces penseurs qui possédaient tout à la fois un grand savoir théorique et une connaissance approfondie de la pratique* » qui sont convoqués comme modèle, eux qui avaient su établir « *des relations permanentes et fécondes* » avec la sphère politique²²⁷.

D'ailleurs, l'expérience du mandat primerait même la formation juridique en la matière. Comme le note encore M. URVOAS, maître de conférences en droit public et député, la formation constitutionnelle ne procurerait finalement qu'un maigre avantage dans l'hémicycle. Ainsi, rien n'obligerait un parlementaire « *à se transformer en éminent juriste, pas plus qu'il n'est garanti qu'un professeur reconnu pour sa connaissance approfondie de la science juridique se mue en député efficace* »²²⁸. Pourtant, après PRELOT et HAMON qui ont grandement contribué, en tant que professeurs de droit, au renouveau de la réflexion contemporaine sur le droit parlementaire, les professeurs-parlementaires ont perdu de leur influence. Si certains constitutionnalistes demeurent aujourd'hui présents dans les enceintes parlementaires, ils ne concentrent pas nécessairement leurs recherches académiques sur le droit des assemblées²²⁹. Si les élus sont moins présents dans la doctrine du droit parlementaire, certaines des représentations qu'ils ont forgées s'y sont tout de même largement diffusées. Leurs discours sont à l'origine d'une certaine conception de la science du droit parlementaire, caractérisée par son refus d'une appréhension dissociée des dimensions politique et juridique de leur objet d'étude.

²²⁷ URVOAS Jean-Jacques et ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 225.

²²⁸ *Ibid.*, p. 15-16. Cette discordance s'explique, selon les auteurs, par l'apparent paradoxe en vertu duquel, « *dans ce sanctuaire du droit, l'implicite façonne autant les comportements* ».

²²⁹ On peut ici penser à MM. les sénateurs Patrice GELARD, et Hugues PORTELLI, ou à MM. les députés Jack LANG ou plus récemment Jean-Jacques URVOAS. Il faut également mentionner l'importante activité doctrinale, dans le champ du droit parlementaire, du professeur de droit constitutionnel et sénateur du royaume de Belgique Francis DELPEREE.

CHAPITRE 2 :

LES APPROCHES SYNTHETIQUES DE L'ART PARLEMENTAIRE

Les professeurs de droit élus au Parlement ont cherché à profiter de leur action politique pour légitimer la pertinence de leurs discours dans le champ doctrinal. Cette position les conduit à développer une certaine conception de ce que doit être, ou peut-être, une science du droit parlementaire. A la fois universitaires et acteurs politiques, ils apparaissent moins enclins à établir une distinction stricte entre l'objet « droit parlementaire » et la science qui se donne pour mission de le connaître. Au contraire, ils entendent tirer de leur expérience concrète du jeu parlementaire, un accès privilégié à sa connaissance, et peuvent alors prétendre détenir un savoir spécifique. En revendiquant cette expérience concrète au sein du « laboratoire parlementaire », ils privilégient une approche empiriste, plutôt qu'idéaliste de l'accès au savoir parlementaire. Détenant en outre les moyens d'agir sur leur objet d'étude, puisqu'ils participent à la production du droit parlementaire, ils peuvent plus volontiers envisager la connaissance ainsi acquise comme savoir pratique, concret, utile finalement, au perfectionnement de l'art parlementaire qu'ils pratiquent. Cela les conduit également à embrasser dans leurs travaux l'ensemble de l'activité parlementaire sans se concentrer uniquement sur les aspects formels, proprement juridiques, de la règle de droit parlementaire. C'est alors principalement en tant qu'objet de pouvoir que le droit parlementaire est appréhendé par ces auteurs qui n'entendent pas établir une distinction ontologique entre le droit et la politique. Ils s'attellent ainsi à la construction d'une science pratique et synthétique du droit parlementaire. Cette dernière vise en effet, par la transdisciplinarité et la conciliation des approches, qu'elles viennent des sciences politiques ou juridiques, à améliorer le droit parlementaire et la délibération. Le prestige dont jouissent les auteurs étudiés dans le chapitre précédent n'a pas été sans influence sur les représentations du droit parlementaire. La conception de leur objet que véhiculaient ces « professeurs-parlementaires » va être reprise, adaptée, travaillée, y compris par des auteurs qui ne peuvent accéder aux hémicycles. Le travail entamé par les élus fournit donc un cadre épistémologique qu'il convient d'étudier en retraçant sa généalogie : du perfectionnement de l'art parlementaire sous la III^e République (section 1) à la promotion d'une science exhaustive du droit parlementaire sous la V^e (section 2).

SECTION 1 : LE DROIT PARLEMENTAIRE DE LA TROISIEME REPUBLIQUE AU PRISME DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES

Le cadre conceptuel de la doctrine politique du droit parlementaire est d'abord calqué sur celui des sciences morales et politiques qui se développent au cours du XIX^e siècle. Le discours scientifique s'apparente alors à une démonstration érudite dont témoigne le recours aux sciences sociales naissantes. Il est généralement prononcé au sein de « cercles savants » d'inspiration élitiste aux fins de justifier une solution prescriptive quant à l'organisation dont il convient de doter les institutions politiques françaises. Ce « modèle académique » de la science du droit parlementaire est repris par les premiers constitutionnalistes universitaires qui se l'approprient et l'inscrivent dans une stratégie scientifique visant à justifier l'autonomie et le prestige de leur discipline. Le droit constitutionnel connaît en effet, sous l'impulsion du pouvoir républicain des débuts de la III^e République, une promotion, qui passe par l'affirmation de son caractère scientifique et l'annexion du droit parlementaire comme objet d'étude de cette discipline (§1). Si cette épistémologie du droit parlementaire est compatible avec toutes sortes de concepts de Constitution, il semble qu'elle engendre à l'époque plus volontiers une conception organique de cette dernière. La conception organique englobe les différentes pensées historicistes, naturalistes ou vitalistes de la Constitution qui ont pour point commun de considérer « *que les phénomènes juridiques ne constituent pas “des systèmes déduits de principes juridiques [...], mais des combinaisons de force et des produits de la vie”* »²³⁰. Une telle conception apparaît particulièrement propice à rendre compte de la situation institutionnelle française de l'époque qui se caractérise par une grande indétermination (§2).

§1 : *Le perfectionnement de l'art parlementaire*

Le modèle épistémologique qui caractérise la doctrine politique est d'abord le produit du discours constitutionnel dominant au XIX^e siècle. Il prend les formes d'un discours érudit, savant, qui puise dans les références instrumentalisées à l'histoire ou au droit comparé l'autorité de ses démonstrations. Ce modèle se déploie principalement au sein de l'Académie des sciences morales et politiques qui fait office de société savante et élitiste, à l'interconnexion des champs politique, administratif et scientifique (A). Ces critères de scientificité du discours sur les

²³⁰ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, « Méthodes du droit », 2014, p. 16. L'auteure cite ici DESLANDRES Maurice, « La crise de la science politique » in *RDP*, 1901, p. 403.

institutions politiques sont alors repris par les constitutionnalistes universitaires qui doivent se démarquer des civilistes et rehausser le prestige de la discipline au sein des facultés de droit. Encouragés par le pouvoir qui entend l'assimiler à un catéchisme républicain, les constitutionnalistes universitaires hybrident le modèle académique à leur disposition en le juridicisant pour développer un modèle de la science constitutionnelle conçue comme science sociale auxquels les sciences politiques et parlementaires sont affiliées (B).

A/ Les emprunts au modèle académique de l'érudition

L'indétermination sémantique qui affecte, au XIX^e siècle les disciplines qui entendent prendre la politique et plus particulièrement le Parlement pour objet manifeste une certaine conception du discours scientifique (1) dont l'Académie des sciences morales et politiques est une des principales promotrices (2).

1) L'indétermination sémantique relative aux sciences du politique

Entre le XVIII^e siècle et la fin du XIX^e siècle, au moment où s'épanouit la doctrine des élus, la terminologie employée pour désigner les discours relatifs à la politique témoigne d'une extraordinaire diversité. Si le vocable « politique » se rapporte assez clairement au gouvernement d'un Etat, l'incertitude augmente dès qu'il est fait référence à la science politique qui ne peut pas véritablement être distinguée, à l'époque, de la théorie ou de la philosophie politique. En effet, il apparaît encore difficile de séparer la science de son objet et la science politique s'apparente en conséquence à un art de gouvernement. Ainsi, les écrits qui entendent traiter de science(s) politique(s) peuvent se présenter « *sous les espèces de vastes constructions doctrinales (au vrai souvent très confuses) où la référence scientifique est en quelque sorte détournée au bénéfice du combat politique* »²³¹.

Les sciences politiques de l'époque ont pour principal modèle les sciences morales et politiques portées par l'Académie et l'Ecole libre. Les discours qui y sont délivrés apparaissent davantage comme des modèles d'érudition que comme des modèles de scientificité. On voit

²³¹ FAVRE Pierre, « La constitution d'une science du politique le déplacement de ses objets et "l'irruption de l'histoire réelle" (première partie) », in *RFSP*, n°2, 1983, p. 203 : L'auteur détaille les caractéristiques de cette science politique qui « *s'appuie sur les idées passées, en fait à plaisir l'historique, et s'échappe à la fin pour proposer une doctrine personnelle et l'appliquer à la politique pratique. D'où de multiples livres possibles entre deux extrêmes : d'un côté le livre d'histoire des doctrines avec, en quelques pages, la philosophie qu'on peut en tirer [...] ; à l'autre extrémité, les livres des auteurs qui voudraient bien eux-mêmes être les Rousseau ou les Montesquieu du jour* »²³¹.

alors à quel point, cette façon d’appréhender la science du droit parlementaire comme visant la diffusion et le perfectionnement de la pratique parlementaire correspond au discours et au modèle scientifique promu par la doctrine classique des élus qui, jusque sous la III^e République, n’entend pas distinguer la science de son objet.

La difficulté et la confusion grandissent avec l’emploi fréquent à cette période de l’expression « droit politique » qui est elle aussi marquée par une grande indétermination. Il semble qu’elle renvoie le plus souvent, à la fin du XVIII^e siècle, aux principes et règles de droit naturel censés régir le fonctionnement de la vie en société²³². Mais son sens se spécifie à la fin du XIX^e siècle pour devenir « *un équivalent plus juridique de science politique* »²³³. En 1884, le dictionnaire de l’Académie française définit finalement le droit politique comme regroupant « *les lois qui forment les règles de gouvernement, qui déterminent les rapports entre l’autorité et les citoyens ou les sujets* »²³⁴. A côté de ce sens général, l’expression revêt en outre, selon Pierre FAVRE, un sens particulier comme synonyme de droit parlementaire²³⁵, au sujet duquel

²³² Voir par exemple : BURLAMAQUI Jean-Jacques, *Principes du droit politique*, Amsterdam, Zacharie Chatelain, 1751 ; ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social ; ou principes du droit politique*, Amsterdam, Marc Michel Rey, 1762 ; ORTOLAN Joseph Louis Elzéar, *Cours public d’histoire du droit politique et constitutionnel. Histoire générale du droit politique et constitutionnel des peuples de l’Europe, avec le tableau de leur organisation actuelle*, Paris, Fanjat, 1831 ; MACAREL Louis-Antoine, *Eléments de droit politique*, Paris, Neve, 1833 ; FOUCART Emile Victor Masséna, *Elémens de droit public et administratif. Tome 1er, Droit politique*, Paris, Videcoq, 1834. Le droit parlementaire est alors politique en ce qu’il entend découvrir les principes qui régissent l’art de délibérer. C’est ainsi que BENTHAM / DUMONT définit la tactique des assemblées politiques comme « *la science qui enseigne à les conduire vers le but de leur institution, au moyen de l’ordre à observer dans leur démarche* » Voir dans cette optique : DUMONT Etienne, *Tactique des assemblées législatives suivie d’un Traité des sophismes politiques ; ouvrage extrait des manuscrits de M. Jérémie Bentham, jurisconsulte anglois*, Genève, J.J. Paschoud, Imprimeur-libraire, 1816, p. 2 : « *Dans cette branche de gouvernement comme dans plusieurs autres, le but est, pour ainsi dire, de nature négative. Il s’agit d’éviter des inconvénients, de prévenir les difficultés qui doivent résulter d’une grande réunion d’hommes appelés à délibérer en commun. L’art du Législateur se borne à écarter ce qui pourroit nuire au développement de leur liberté et de leur intelligence* ».

²³³ FAVRE Pierre, « La constitution d’une science du politique... (première partie) », *op. cit.*, p. 213.

²³⁴ Il faut noter que cette définition, outre le fait qu’elle implique nécessairement le droit parlementaire, inclut déjà le domaine des droits et libertés.

²³⁵ Au soutien de cette thèse l’auteur cite : VALETTE Philippe & BENAT SAINT-MARSY Gustave, *Traité de la confection des lois* ; Paris, Joubert, 1839 ; GRÜN Alphonse, *Jurisprudence parlementaire, recueil des lois, ordonnances, règlements, discussions, opinions, relatifs aux attributions des chambres législatives*, Paris, Hingray, 1842 ; *Jurisprudence électorale parlementaire. Recueil des décisions des Assemblée nationale Constituante et législative en matière de vérification de pouvoirs*, Paris, Guillaumin 1850 ; *Jurisprudence électorale parlementaire. Recueil de décisions du Corps législatif de 1852 1864 en matière de vérification des pouvoirs*, Paris, Durand 1864 ; POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Traité pratique de droit parlementaire*, Versailles / Paris, Cef & Fils / Baudry, 1878 ; PIERRE Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies imprimeries-réunies, 1893 (Cet ouvrage connaît quatre rééditions, –1902, 1908, 1914 et 1924–, la 2^e et la 3^e réédition furent mises à jour, les 4^e et 5^e étant des réimpressions.. Parallèlement furent publiés des *Suppléments* en 1906, 1910, 1914, 1919 et 1924).

il note : « *ce droit politique et parlementaire si vigoureux n'eut pas réellement de descendance : il fut progressivement absorbé par le droit constitutionnel* »²³⁶.

Quant à l'expression « droit parlementaire », c'est, selon les professeurs AVRIL & GICQUEL, en 1814 qu'elle apparaît pour la première fois en France avec la traduction, par Louis-André PICHON du célèbre *Manuel du droit parlementaire*²³⁷ rédigé par Thomas JEFFERSON, alors Vice-président des Etats-Unis (et à ce titre Président du Sénat) qui appartient donc lui aussi à la doctrine des élus. L'auteur entend consigner les règles dont il a eu à faire application et qui visent à « *diriger les débats d'un corps délibérant pour arriver à un résultat conforme à ses opinions* ». Il s'agit donc d'élaborer un guide « *à la fois pour [s]on usage, et pour mettre sous les yeux du sénat les principes des décisions que je suis dans le cas de rendre comme son président, afin de montrer par quelles règles je juge et consens d'être jugé* ». On voit donc bien que le premier ouvrage relatif au droit parlementaire est l'œuvre d'un élu animé par une ambition pratique, pragmatique : la divulgation de l'art parlementaire.

La présentation qu'en fait le traducteur se révèle elle aussi, riche d'enseignement pour comprendre le contexte dans lequel se développe l'intérêt pour le droit parlementaire. Elle vise à justifier l'intérêt d'une telle traduction. Deux arguments sont avancés. Le premier vise l'intérêt intrinsèque de l'ouvrage. PICHON insiste alors sur l'autorité que connaît le *Manuel* Outre-Atlantique. Il relève sa distribution aux nouveaux élus (comme le seront par la suite dans les assemblées françaises, certains ouvrages de la doctrine du droit parlementaire) et explique cette notoriété par le fait « *qu'il est impossible d'y reconnaître la plus légère trace des opinions de parti que les ennemis de M. Jefferson lui ont quelquefois attribuées* »²³⁸. On retrouve ici, tout l'enjeu dans le champ doctrinal que constitue pour les élus, et en particulier pour les présidents de chambre, la reconnaissance de leur impartialité.

²³⁶ FAVRE Pierre, « La constitution d'une science du politique... (première partie) », *op. cit.*, p. 213. Le jugement doit toutefois être relativisé puisque Eugène PIERRE n'établit pas d'équivalence entre le droit parlementaire et le droit politique mais prend au contraire soin de distinguer les deux notions dans le titre même de son traité. Selon lui, le droit parlementaire est une branche du droit politique à l'instar du droit constitutionnel (voir *infra* : Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §1). En outre, l'œuvre de PIERRE a bien été poursuivie par l'un de ses successeurs : LYON Jean, *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, 1. *Fin de la III^e République, 1924-1945*, Paris, La doc. fra., 1984 ; *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, 2. *La IV^e République, 1946-1958* ; Paris, Assemblée nationale, 1990 ; *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, 3. *Les cinq premières législatures de la V^e République, 1958-1978*, Paris, Assemblée nationale, 2002.

²³⁷ *Ou précis des règles suivies dans le Parlement d'Angleterre et dans le Congrès des Etats-Unis pour l'introduction, la discussion et la décision des affaires compilé à l'usage du Sénat des Etats-Unis*, Paris, H. Nicolle, 1814.

²³⁸ *Ibid.* p. IX.

2) Le monopole de l'Académie des sciences morales et politiques

Depuis son rétablissement par GUIZOT en 1832 dans le but, déjà, de produire un savoir pratique utile à l'action politique et une élite éclairée capable de faire contrepoids au pouvoir du peuple, l'Académie des sciences morales et politiques a acquis une place de choix dans le paysage tant politique qu'académique du XIX^e siècle²³⁹. L'Académie, composée de trente membres recrutés par cooptation se veut « *productrice de recherches et de savoir, par le biais de lecture de mémoires, de comptes-rendus d'ouvrage et de l'organisation de concours. Ces recherches et ce savoir sont à la fois théoriques et pratiques au sein d'une académie qui est aussi une institution d'Etat et un lieu où le savoir est conçu comme utile et mis au service de la société* »²⁴⁰. Elle apparaît en effet comme une institution située elle aussi au carrefour des mondes politiques, juridiques et académiques et contribue ainsi « *à la légitimation croisée de ses membres ainsi qu'à des transactions, à une division du travail d'expertise et à une proximité vis-à-vis de l'administration et du savoir politique qui favorise les échanges informels de savoir et de matériaux* »²⁴¹.

On voit donc apparaître la profonde adéquation entre la conception de la science du droit parlementaire portée par la doctrine des élus du fait de son positionnement institutionnel et le projet qui fonde l'académie des sciences morales et politiques. Ils relèvent d'une même conception du savoir, orienté vers l'action (soit ici vers le perfectionnement de l'art parlementaire) et refusant la distinction stricte de la science et de son objet comme celle des domaines politiques, administratifs et académiques.

Délaissant progressivement la fonction d'expertise qui lui était initialement dévolue au profit d'un rôle de cercle de réflexion, de société savante, l'Académie va, à l'aune de la III^e République, conquérir une position telle qu'elle est en mesure d'imposer le cadre épistémologique du discours savant sur les institutions politiques en générale et sur le parlement en particulier. Le prestige académique de l'institution croît à partir de 1840 pour atteindre son paroxysme dans les années 1870. Elle apparaît à l'époque comme « *une arène incontournable articulant espace politique et production savante en matière constitutionnelle et institutionnelle* », comme le seul lieu « *où des individus s'adonnent à l'étude systématique des*

²³⁹ Voir à ce sujet : DAMAMME Dominique, *Histoire des sciences morales et politiques et de leur enseignement, des Lumières au scientisme. Instituer le corps politique, fabriquer une « tête de peuple »*, Thèse, Paris I, 1982 ; LETERRIER Sophie Anne, *L'institution des sciences morales. L'académie des sciences morales et politiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

²⁴⁰ DELMAS Corinne, *Instituer des savoirs d'Etat. L'Académie des sciences morales et politiques au XIX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 7.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 8.

*institutions politiques dans un espace de production savante spécialisée*²⁴². Cette forte légitimité acquise par l'institution lui permet alors d'imposer « *l'érudition historique et le recours à la législation comparée en tant que méthodes essentielles au fondement même des sciences morales et politiques, codifiant ainsi les bonnes pratiques de la discipline savante* »²⁴³.

A cet égard, l'œuvre d'Emile BOUTMY est particulièrement intéressante. Il est reçu à l'Académie en 1830 en tant que fondateur de l'Ecole libre des sciences politiques²⁴⁴. Cette école qu'il crée en 1872 apparaît comme un prolongement de l'Académie dont les membres participent à la direction et à l'enseignement. Le projet d'inspiration conservatrice vise très clairement à (re)fonder la domination d'une oligarchie sur le savoir dans un contexte de forte indétermination politique. Il écrit ainsi sans ambages que son projet s'adresse « *aux classes qui ont une position faite et le loisir de cultiver leur esprit. Ces classes ont eu jusqu'ici la prépondérance politique ; mais elles sont menacées* » et « *contraintes de subir le droit du plus nombreux, les classes qui se nomment elles-mêmes les classes élevées ne peuvent conserver leur hégémonie politique qu'en invoquant le droit du plus capable. Il faut que, derrière l'enclume croulante de leurs prérogatives et de la tradition, le flot de la démocratie se heurte à un second rempart fait de mérites éclatants et utiles, de supériorités dont le prestige s'impose, de capacités dont on ne puisse pas se priver sans folie* »²⁴⁵. Il s'agit ici de concurrencer les facultés de droit dans leur rôle de production des élites (puisque ces dernières n'ont pu prévenir ni la défaite de Sedan, ni la Commune) afin que l'Homme d'Etat s'éloigne « *de plus en plus du type de l'avocat et du journaliste pour se rapprocher de celui du savant et de l'homme d'affaires* »²⁴⁶.

Ce projet d'inspiration conservatrice et libérale, favorable à la monarchie constitutionnelle va se voir concurrencer dans sa prétention au monopole du discours savant sur les institutions politiques par le développement du droit constitutionnel au sein des facultés de droit à l'initiative du pouvoir républicain.

²⁴² SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'Etat en France (1870-1914)*, Paris, Les presses de Science po, « Académique », 2011, p.86.

²⁴³ *Ibid.*, p.85.

²⁴⁴ Voir entre autres à ce sujet : FAVRE Pierre, « Les sciences de l'Etat entre déterminisme et libéralisme. Emile Boutmy (1835-1906) et la création de l'école libre de science politique » in *Revue française de sociologie*, vol. 22, 1981, p. 429-465 & DAMAMME Dominique, « Genèse sociale d'une institution scolaire [L'Ecole libre des sciences politiques] » in *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 70, 1987, p. 31-46.

²⁴⁵ BOUTMY Emile, « Quelques idées sur la création d'une Faculté libre d'enseignement supérieur », Faculté libre d'enseignement supérieur, Lettres de E. Boutmy et E. Vinet, Programme, Paris, Impr. de A. Laine, 1871, p. 15-16.

²⁴⁶ Cité par : DAMAMME Dominique, « Genèse sociale d'une institution scolaire... », *op. cit.*, p. 33.

B/ Les emprunts au modèle universitaire de la science

Le modèle académique, porteur d'une épistémologie empiriste et d'une méthodologie orientée vers l'histoire et le droit comparé va être repris et modifié par les universitaires, enseignants en droit constitutionnel, qui vont investir le champ des sciences sociales pour se distinguer des civilistes et promouvoir l'autonomie de leur discipline. Ils cherchent toutefois à se distinguer des académiciens en faisant valoir le caractère scientifique, et non plus seulement savant, de leurs travaux (1). A partir de cette reconstruction, la nouvelle science du droit constitutionnel, entendue comme la science sociale « totale » peut prétendre annexer les autres sciences du politique et particulièrement la science du droit parlementaire (2).

1) L'adaptation du modèle académique par les constitutionnalistes

Avec l'enracinement de la III^e République, et l'échec de la tentative de nationalisation de l'Ecole libre de science politique, s'ancre, chez les gouvernants, la conviction que l'enseignement universitaire du droit constitutionnel peut être un moyen d'asseoir scientifiquement la légitimité du nouveau régime et de former ses élites. Le décret du 28 juillet 1878 fait alors du droit constitutionnel une matière optionnelle en doctorat. Il devient obligatoire en 1882 avant que le décret du 24 juillet 1889 ne consacre un cours semestriel en licence. Il s'agit donc tout à la fois de développer une « science du droit constitutionnel » conforme aux canons du positivisme de l'époque et un « instrument de propagande » au service du régime. Celui-ci réserve alors les nominations dans les chaires de droit constitutionnel aux professeurs bienveillants à l'égard du régime. Ces derniers, s'ils investissent le droit constitutionnel, peuvent alors espérer une titularisation rapide, mais à condition de s'investir dans une matière déconsidérée dans la hiérarchie des savoirs juridiques qui prévaut à l'université.

Dès lors, le droit constitutionnel a « *une véritable vocation à se substituer à la science politique* » telle qu'elle se pratique à l'Ecole libre et « *le droit public va en effet se construire en prenant comme référence centrale l'Etat, donnant ainsi à croire qu'il rend caduque la science politique* »²⁴⁷. Mais pour y parvenir, les professeurs de droit constitutionnel doivent témoigner de leur légitimité à discourir sur les institutions politiques et reprennent à cette fin le

²⁴⁷ FAVRE Pierre, « La constitution d'une science du politique... (première partie) », *op. cit.*, p. 216.

modèle dominant. Dès lors, comme l'explique M. SACRISTE, les premiers constitutionnalistes universitaires de la III^e République sont placés « *en porte-à-faux aussi bien dans les facultés de droit vouées exclusivement à la production du monde judiciaire et à ses praticiens qu'auprès des spécialistes reconnus des sciences morales et politiques dont ils sont réputés ne pas posséder les savoir-faire scientifiques spécifiques* »²⁴⁸. La stratégie vise alors « *à importer les techniques scientifiques propres aux académiciens et à l'Ecole libre au sein du rôle institutionnel traditionnel du professorat en droit* »²⁴⁹. La doctrine constitutionnelle rompt donc partiellement avec le modèle déductif et s'oriente vers l'observation et la comparaison historique et géographique. La science constitutionnelle adopte alors partiellement le modèle issu des sciences de la nature. Elle se présente comme une science sociale.

Pour autant, à la suite d'ESMEIN, la doctrine universitaire n'entend pas rompre totalement avec l'approche formaliste d'inspiration civiliste. Selon le maître parisien, le droit constitutionnel demeure « *une science juridique [qui] prend un Etat ou un gouvernement arrivé à une forme déterminée, qu'a fixée la coutume ou la législation : il en dégage l'esprit et les principes fondamentaux, dont il tire les conséquences ; il en construit ainsi le système logique et juridique* »²⁵⁰. Le choix d'une approche qui combine formalisme juridique et empirisme politique permet au professeur de droit constitutionnel d'affirmer une autonomie disciplinaire, face aux civilistes, par un discours paré des atours de la neutralité scientifique face aux civilistes tout en justifiant d'une compétence juridique spécifique pour agencer, par déduction, les principes découverts par l'observation et l'induction.

2) La science politique des constitutionnalistes

Au début de la troisième République, cette situation du champ doctrinal a « *contribué à rendre fort indistinctes les sciences du politique* ». Elles apparaissent, « *multiples, mouvantes, mal délimitées, et pour tout dire indéfinies* »²⁵¹. Mais progressivement, le droit constitutionnel va annexer l'ensemble des sciences du politique et conséquemment le droit parlementaire.

Le rapport qu'entretiennent alors les constitutionnalistes universitaires avec la science politique repose sur une représentation du savoir juridique comme « *savoir objectif et total qui condense tout le savoir sur la société — la science du droit apparaissant comme la science*

²⁴⁸ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, op. cit., p.107.

²⁴⁹ *Ibid.*, p.85.

²⁵⁰ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, L. Tenin, 1914, p. 31-32.

²⁵¹ FAVRE Pierre, « La constitution d'une science du politique le déplacement de ses objets et "l'irruption de l'histoire réelle" (deuxième partie), in *RFSP*, n°2, 1983, p. 398.

sociale par excellence »²⁵². C'est ainsi que l'on peut comprendre la formule de Léon DUGUIT selon laquelle « *cette prétendue science politique n'est autre chose que le droit constitutionnel, c'est-à-dire une branche de la science générale du droit* »²⁵³. Puisque le droit constitutionnel est pensé comme théorie du politique, comme théorie générale de l'Etat, elle a vocation à accueillir, à absorber la science politique. Ainsi, « *les grands juristes français de droit public, en élaborant l'autonomie du droit à l'égard de la sociologie, mais en refusant de la fonder sur un caractère propre de la science du droit exclusif de toute sociologie ont préparé le terrain à l'investissement de la science politique par les professeurs de droit constitutionnel* »²⁵⁴. La section « droit public » du premier congrès international de droit comparé organisé à Paris en 1900 retient-elle deux thèmes qui apparaîtraient aujourd'hui comme relevant au moins autant des politistes que des juristes : « *le gouvernement parlementaire ; ses transformations et son fonctionnement dans les divers pays. La théorie du régime parlementaire, telle qu'elle se dégage de l'évolution comparative des institutions* » d'une part, et « *la représentation proportionnelle, ses progrès, ses résultats dans les différents pays* », de l'autre²⁵⁵. Cette confusion entre droit constitutionnel et science politique est d'autant plus compréhensible que la sociologie naissante tend à exclure les objets politiques de son champ d'études notamment au nom de la séparation entre la science et son objet²⁵⁶. La science politique est ainsi « *abandonnée par les sociologues* » aux juristes²⁵⁷. Ce sont dès lors les constitutionnalistes qui s'approprient la science politique qui se développe suivant les orientations méthodologiques tracées dans les grands traités de droit constitutionnel d'ESMEIN, DUGUIT, HAURIOU notamment. La science politique s'identifie alors encore au « *droit politique entendue comme théorie générale de l'Etat, et restreinte à une analyse historique et à l'étude du fonctionnement des institutions de la III^e République* »²⁵⁸.

Quant au droit parlementaire, qui, bien avant le développement d'une doctrine universitaire, faisait déjà l'objet d'une appréhension empiriste par les élus et les agents caméaux, il est lui aussi, dès les débuts de la III^e République, traité par les universitaires en colonie du droit constitutionnel qui fournirait la matière première à la théorie de l'Etat mais ne

²⁵² CHEVALLIER Jacques, « Science du droit et science du politique : de l'opposition à la complémentarité », in CURAPP, *Droit et Politique*, Paris, PUF, 1993, p. 253.

²⁵³ FAVRE Pierre, « La constitution d'une science du politique »... (première partie) », *op. cit.*, p. 216.

²⁵⁴ LECA Jean, « La science politique dans le champ intellectuel français », *RFSP*, 1982, p. 664.

²⁵⁵ FAVRE Pierre, « La constitution d'une science du politique »... (première partie) », *op. cit.*, p. 212.

²⁵⁶ Voir MAUSS Marcel, « Divisions et proportions des divisions de la sociologie », in *Année sociologique*, 1927 cité par LECA Jean, « La science politique dans le champ intellectuel français », *op. cit.*, p. 662-663.

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 664. L'auteur cite le *Traité de science politique* de Georges BURDEAU.

²⁵⁸ MILLET Marc, « L'autonomisation d'une discipline. La création de l'agrégation de science politique en 1971 », in *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2001, n°4, p. 113.

saurait parvenir au même degré de civilisation scientifique²⁵⁹. C'est finalement JOSEPH-BARTHELEMY qui sera le premier constitutionnaliste universitaire à investir autant, à partir du terrain parlementaire, la méthode de l'observation et la science politique. C'est ainsi que le professeur-parlementaire entend par exemple réaliser, dans son ouvrage sur les commissions, « *une étude d'anatomie parlementaire ou plutôt d'histiologie parlementaire* »²⁶⁰.

L'auteur ajoute : « *la physiologie et même la pathologie auront leur part : les études réalistes et minutieuses sont du plus haut intérêt* »²⁶¹.. Cette métaphore témoigne de ce que la conception organique de la Constitution constitue un cadre théorique de référence pour la doctrine politique comme il convient de le voir maintenant.

§2 : Le recours à une conception organique de la Constitution

Le succès rencontré par l'Académie et par Emile BOUTMY, fondateur de l'école libre, vient de ce que la posture méthodologique qu'ils prônent apparaît particulièrement apte à traduire la situation institutionnelle de l'époque, marquée par son indétermination. En outre, leur conception du savoir est mise au service d'un projet politique qui suscite l'intérêt du pouvoir.

C'est ainsi que la méthodologie historiciste et comparative que retient la doctrine politique coïncide, au moins chez certains d'entre eux, avec le recours à une conception de la constitution, que l'on qualifiera ici d'organique, lorsqu'il s'agit de penser l'institution parlementaire. Dans ce cadre, la Constitution peut être définie comme « *expression d'un ordre naturel, un ordonnancement ou une structure, formé spontanément suivant les desseins de la Providence de manière conforme à la nature des choses et indépendante de la volonté créatrice de l'Homme* »²⁶². Cette conception ignore toute séparation des sphères politique et civile, des champs institutionnel et social. L'ordre constitutionnel n'apparaît pas comme une construction artificielle, volontaire et rationnelle, mais comme le résultat d'une évolution naturelle ou providentielle, « *une réalité formée de longue date par la seule nature des choses* »²⁶³. Si cette conception apparaît particulièrement mobilisée, c'est parce qu'elle est particulièrement apte à

²⁵⁹ Voir *infra*. Partie 3, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

²⁶⁰ BARTHELEMY Joseph, *Essai sur le travail parlementaire*, op. cit., p. 6.

²⁶¹ *Ibid.*

²⁶² CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, « Méthodes du droit », 2014, p. 16. L'auteur cite ici DESLANDRES Maurice, « La crise de la science politique » in *RDP*, 1901, p. 403.

²⁶³ BASTID Paul, *L'idée de constitution*, Paris, Economica, 1985, p. 10.

justifier l'alignement des institutions politiques françaises sur le « modèle parlementaire britannique » tel que la doctrine constitutionnelle française se le représente. Ce modèle britannique (A) fournit un cadre propice à la justification du régime parlementaire exclusivement représentatif en France, en faveur duquel milite la doctrine politique de l'époque (B).

A/ La constitution organique : justification d'un parlementarisme français originel

Le modèle de la Constitution organique telle que la conçoit, à la fin du XIX^e siècle, la doctrine politique française se voit attribuer deux caractéristiques qui vont profondément influencer la représentation doctrinale du droit parlementaire. A partir de la lecture qu'elle opère des institutions britanniques, elle conçoit la constitution organique comme un ordre conservateur (1) orienté vers la réalisation d'un idéal délibératif (2).

1) L'ordre conservateur à l'origine de la constitution organique anglaise

La constitution anglaise est, en France, érigée au cours du XIX^e siècle par la doctrine politique comme « *matrice politico-institutionnelle* » qui fournit à ses libéraux-conservateurs « *la justification d'une politique conservatrice et soucieuse d'imprimer un rythme lent, "naturel", selon l'organicisme toujours à l'œuvre, aux innovations de quelques sortes* »²⁶⁴. A la fin du Second Empire donc, la doctrine française du droit politique dispose d'un modèle parlementaire britannique compris comme le fruit d'une constitution organique.

Il en va notamment ainsi de BOUTMY qui rédige un ouvrage sur le *Développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre*, dont le titre à lui seul témoigne de l'organicisme par lequel est pensé la Constitution anglaise en France²⁶⁵. Il compare son évolution, particulièrement celle du Parlement à « *la croissance parfaitement continue d'un corps vigoureux jusqu'à la consolidation anatomique qui est le signe de l'âge adulte* »²⁶⁶. Pour le professeur BARANGER, la pensée de cet auteur présage « *d'une certaine lecture française du*

²⁶⁴ PASQUIET-BRIAND Tanguy, *La réception de la Constitution anglaise au XIX^e siècle. Une étude de droit politique français*, Thèse, Paris II, 2015, p. 897.

²⁶⁵ BOUTMY Emile, *Le développement de la Constitution et de la société politique en Angleterre*, Paris, Armand Colin, 8^{ème} éd., 1930, [1887].

²⁶⁶ BOUTMY Emile, « La formation du Parlement en Angleterre » in *La Revue des Deux Mondes*, 1885, vol. 68, p. 82.

cas britannique. Est présupposée l'existence d'une intention profonde du peuple anglais, une sorte de décision schmittienne indépendante de toute situation d'exception [...]. Cette décision aurait consisté dans le fait de ne pas se donner une constitution écrite »²⁶⁷.

ESMEIN pense également le développement du régime parlementaire britannique, suivant une conception organique de la Constitution, comme l'ordre produit par le sens, libéral, de l'histoire idéalisée de l'Angleterre. Sa conception organique se manifeste à travers son projet d'assimiler l'histoire de la Constitution à celle du Parlement. C'est suivant « *des éléments fournis par l'histoire politique* » et « *par la race* »²⁶⁸, qu'ESMEIN se propose d'expliquer comment les Anglais sont devenus les « *créateurs du gouvernement parlementaire* »²⁶⁹. Mais la démonstration est déjà contenue dans les prémisses du raisonnement selon lequel la Constitution anglaise était « *orientée de bonne heure vers la liberté* » pour devenir « *l'un des éléments de la liberté des modernes* »²⁷⁰. Dès lors, celle-ci fournissait « *une solution des plus heureuses du problème politique et [...] la sagesse commandait aux pays d'Occident de l'imiter autant que le permettait leur caractère national* »²⁷¹.

Mais l'exemple le plus marquant est sans doute celui de Maurice CAUDEL. En 1926, bien après BOUTMY & ESMEIN, cet auteur continue à penser le parlementarisme britannique suivant une conception organique de la Constitution. Il voit dans le régime parlementaire, « *toute la vie de la nation anglaise transcrite dans sa politique, avec ses mœurs, son caractère, ses attitudes, ses soucis exclusifs, ses passions fondamentales, sa manière de comprendre les choses* ». Les institutions anglaises sont donc le produit d'un « *état social* » qui suppose « *une hiérarchie sociale très disciplinée, des classes dirigeantes très conscientes de leur rôle, sûres d'elles-mêmes, écoutées d'en bas* » qui résulte lui-même d'un « *état d'esprit de la nation* » qui se caractérise par « *son conservatisme absolu* »²⁷².

²⁶⁷ BARANGER Denis, *Ecrire la Constitution non-écrite. Une introduction au droit politique britannique*, Paris, PUF, « Léviathan », 2008, p. 149.

²⁶⁸ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel...*, op. cit., p. 72-73.

²⁶⁹ ESMEIN Adhémar, « Notes de jurisprudence parlementaire. Les additions aux ordres du jour motivés » in *RPP*, 1901, Vol. 27, n°81, p. 502.

²⁷⁰ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel*, op. cit., p. 68. Cette entreprise ne va pas sans difficultés ni parfois, contradiction. Ainsi, le maître peut aussi bien considérer que le gouvernement représentatif, où qu'il se développe, est « *le produit à la fois de l'évolution historique et de l'intelligence humaine* » (« Deux formes de gouvernement », in *RDP*, 1894, t. I, p. 15-17) mais également que le gouvernement parlementaire qui en est une variété est quant à lui seulement « *un produit de l'histoire et non de la raison inventive* » (*Eléments de droit constitutionnel...*, op. cit., p. 160).

²⁷¹ *Ibid.*, p. 65.

²⁷² CAUDEL Maurice, « La crise du parlementarisme » in *Revue de sciences politiques*, 1926, vol. 49, p. 374-375.

La doctrine la plus classique privilégie donc bien une conception organique pour penser la Constitution anglaise. Il y aurait ainsi, selon elle, « *une intention originelle, une disposition psychologique du peuple anglais à remettre son agir politique aux mains d'une constitution coutumière dont la vertu prudentielle permettrait d'adapter la nouveauté à la tradition et de ne jamais brusquer le continuum historique de l'Angleterre. Cette intention est centralement déterminée par une conviction d'ordre social : l'aristocratie doit prendre en charge la maîtrise d'une évolution historique tournée vers la consécration de la démocratie. Enfin, cette intention a suscité l'instrument capable de la réaliser, par la confrontation des opinions du progrès à celles de la tradition : le gouvernement parlementaire* »²⁷³. La Constitution est conçue comme un ordre politique, produit et reflet de l'ordre social, qui ne peut qu'être cultivée suivant les caractéristiques du peuple dont elle est issue et non construite suivant un plan déterminé. L'ordre constitutionnel est le fruit de l'histoire à laquelle il donne un sens. La constitution est en cela investie d'une dimension axiologique.

Le régime parlementaire anglais demeure, encore aujourd'hui, perçu comme l'origine et le modèle des régimes parlementaires, explicitement considéré comme « *la matrice du régime parlementaire moderne* »²⁷⁴ ; preuve que la conception organique de la Constitution demeure encore aujourd'hui un cadre de pensée du parlementarisme contemporain. Le manuel des professeurs GICQUEL en fournit une illustration. C'est d'abord l'idée d'une vocation libérale des institutions anglo-saxonnes qui est reprise. « *Mère du libéralisme, la Grande-Bretagne peut être regardée comme le chef de file ou la référence des pays fondateurs du droit constitutionnel* » écrivent-ils. Selon eux, cette nation, « *par vocation exportatrice de modèles en tout genre* » a légué au monde le régime représentatif, le régime parlementaire, l'*Habeas corpus*, « *sans oublier la tolérance politique* »²⁷⁵. C'est ici l'idée d'un modèle institutionnel exportable qui est réutilisé. Mais, précisent ces auteurs, l'Angleterre a donné au monde ces modèles « *sans éprouver toutefois le besoin de les conceptualiser* »²⁷⁶. Les modèles dont il est question n'auraient en effet pu prospérer outre-Manche qu'en raison de la condition insulaire du peuple britannique qui elle-même « *a favorisé sa cohésion, mais plus encore son empirisme qui combine, de manière harmonieuse la tradition à l'innovation* »²⁷⁷. Si les éléments

²⁷³ PASQUIET-BRIAND Tanguy, *La réception de la Constitution anglaise au XIXe siècle...*, op. cit., p. 902.

²⁷⁴ LAUVAUX Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, « Droit fondamental », 2015, 4^e éd, p. 383.

²⁷⁵ GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, « Domat droit public », 2017, 31^e éd., p. 271

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ *Ibid.*

historiques sont rappelés, les auteurs évoquent en outre « *le tempérament politique insulaire* » pour expliquer que le régime parlementaire ait pu se développer en Angleterre. Celui-ci se caractérise par le fait que, pour ces auteurs, « *les Anglais ont, au plus haut point le sens, sinon le génie du compromis* » et répugnent dès lors aux « *solutions qui satisfont la logique, mais pèchent contre le bon sens* »²⁷⁸. C'est la référence à une forme de caractère constitutif du peuple anglais qui demeure ici.

On constate donc la pérennité de l'idée suivant laquelle la Constitution organique dont la valeur se déduit de son origine transcendante et de sa longévité engendre un ordre constitutionnel qui s'adapte en permanence aux évolutions sociales pour se conserver et rester fidèle à sa fin : la délibération.

2) L'idéal délibératif à l'horizon de la constitution organique anglaise

Dans le cadre du modèle français de la constitution anglaise, la délibération se voit érigée au rang de valeur constitutionnelle que le Parlement est supposé réaliser. Le régime parlementaire est considéré comme celui qui, par la délibération parlementaire, est le plus à même de faire émerger, rationnellement, la volonté générale, mais aussi une élite gouvernante révélée par la discussion et sanctionnée par la confiance. C'est en effet, la délibération, la libre discussion politique d'une communauté des plus capables, qui justifie le régime représentatif. C'est déjà la fonction pédagogique que BAGEHOT attribuait au gouvernement de cabinet. Selon lui, « *les gouvernements de Cabinet sont les éducateurs des peuples [...]. Quel magnifique théâtre pour les débats, quelle merveilleuse école d'instruction populaire et de controverse politique offre à tous une assemblée législative ! Un discours qui y est prononcé par un homme d'État éminent, un mouvement de parti que produit une grande combinaison politique, voilà les meilleurs procédés connus jusqu'à ce jour pour éveiller, animer et instruire un peuple. Le système de Cabinet engendre sûrement de tels débats, parce qu'il en fait un moyen pour les hommes d'État de se signaler pour l'avenir ou de fortifier la position qu'ils occupent dans le gouvernement. Ce système excite les hommes de talent à prendre la parole et leur fournit les occasions de parler. Les péripéties qui décident du sort d'un Cabinet se composent de scrutins*

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 153

*précédés de belles discussions. Tout ce qui mérite d'être dit, tout ce qu'on doit dire ne manquera pas d'y être exposé »*²⁷⁹.

Le modèle parlementaire anglais contribue donc à diffuser une certaine représentation du Parlement et du droit parlementaire comme devant permettre la délibération des meilleurs. *« La confiance est un outil légué par l'aristocratie à recrutement ouvert de l'Angleterre à des bourgeoisies nationales européennes désireuses avant tout, à l'image de Disraeli, Bismarck ou Thiers, de changer aussi peu que possible le monde sur lequel elles se proposaient de régner. La confiance est la sorte d'épreuve qui doit être passée avec succès par les gouvernants s'ils veulent établir qu'ils ont un titre à gouverner à l'intérieur du cercle magique de l'élite oligarchique. Le débat est "le moyen par lequel les hommes d'Etat se font connaître et obtiennent leur confirmation" à la tête du pouvoir et "la grande arène pour le débat (...) est l'assemblée législative" »* écrivent ainsi les professeurs BARANGER et LE DIVELLEC²⁸⁰.

B/ La constitution organique : justification du parlementarisme français :

Or, le caractère oligarchique et conservateur du modèle français de la constitution organique anglaise présente, dans le contexte de la France des débuts de la III^e République, un intérêt particulier. En effet, *« la défaite militaire de Sedan en 1871 et le souvenir de la démocratie plébiscitaire du Second Empire agissent comme des catalyseurs. Ils ressuscitent une réflexion sur la régénération d'une certaine aristocratie, dans un cadre institutionnel dont la vertu modératrice n'est plus discutée. Il importe de redonner à la France une élite capable d'anticiper et de régir un éventuel conflit armé, à la suite de la débâcle face à la Prusse »*²⁸¹. On a vu que la création par BOUTMY de l'école libre de science politique (dont on a pu entrevoir le rôle dans le développement d'une doctrine parlementaire) répondait à cet impératif. Il entendait par ce biais produire une élite, une aristocratie fondée sur le savoir et le mérite, afin d'encadrer l'avènement graduel de la démocratie dans le cadre d'un régime parlementaire. Mais une fois ce dernier bien établi, il s'agit pour la doctrine de recourir à une conception organique soit pour le légitimer à l'image d'ESMEIN (1), soit pour le critiquer à l'image de SALEILLES (2).

²⁷⁹ BAGEHOT Walter, *La constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière, 1869 [1867], p. 26.

²⁸⁰ BARANGER Denis et LE DIVELLEC Armel, « Régime parlementaire » in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel. Tome 2 : Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, « Traité Dalloz », 2012, p. 179 qui citent BAGEHOT.

²⁸¹ PASQUIET-BRIAND Tanguy, *La réception de la Constitution anglaise au XIX^e siècle...*, op. cit., p. 895.

1) Conception organique et légitimation du régime

ESMEIN vante le mérite des Anglais, « *créateurs du gouvernement parlementaire* »²⁸² qui, en tant que variante du gouvernement représentatif, est, aux yeux de l'auteur, supérieur au Gouvernement direct. Selon lui, « *la représentation est conçue non comme un succédané du gouvernement direct de la nation par elle-même, mais comme un système de gouvernement préférable à celui-ci* »²⁸³. Il convoque MONTESQUIEU, DE LOLME, et SIEYES²⁸⁴, même si ce dernier est « *pourtant si peu admirateur de la Constitution anglaise* »²⁸⁵, au soutien de l'idée selon laquelle, « *la très grande majorité des citoyens, très capable de choisir leurs représentants d'après leurs opinions connues et d'orienter ainsi la législation et le gouvernement est incapable d'apprécier les lois ou projets de lois qui lui seraient soumis. Il lui manque pour cela, comme le disait Sieyès, deux choses nécessaires : l'instruction pour comprendre ces projets et le loisir pour les étudier* »²⁸⁶.

C'est donc aussi, et peut-être surtout, en vertu de son caractère oligarchique que le régime parlementaire anglais et la conception organique de la Constitution qui permet de le légitimer sont plébiscités par des auteurs qui, au début de la III^e République, s'avèrent hostiles à l'idée d'une participation directe des citoyens à l'élaboration de la loi. Il s'agit alors considérer l'élaboration des lois de 1875 comme la preuve du développement en France d'une culture de la prudence et du compromis propre au développement de la Constitution organique et partant du régime parlementaire. Il semble en effet « *que l'œuvre constituante de 1875 a donné corps, en dépit ou plus exactement au renfort de ses multiples compromis et renoncements, à une culture prudentielle du droit constitutionnel principalement fondée sur la conviction de la vertu stabilisatrice du gouvernement parlementaire et sur une philosophie coutumière du droit* »²⁸⁷.

²⁸² ESMEIN Adhémar, « Notes de jurisprudence parlementaire. Les additions aux ordres du jour motivés », *op. cit.*, p. 502.

²⁸³ ESMEIN Adhémar, « Deux formes de gouvernement », *op. cit.*, p. 15-17.

²⁸⁴ Plusieurs citations de SIEYES, réunies par le professeur BRUNET confirment que l'abbé développe des idées qui correspondent au modèle du parlementarisme britannique tel qu'il est conçu par la doctrine constitutionnelle des débuts de la II^e République. En témoignent : « *Quand on se réunit, c'est pour délibérer, c'est pour connaître les avis les uns des autres, pour profiter des lumières réciproques, pour confronter les volontés particulières, pour les modifier, pour les concilier, enfin pour obtenir un résultat commun à la pluralité* » ; « *On convient que les députés viennent pour délibérer, or, ce mot, emporte le droit de changer son opinion* » ; « *L'intérêt général ne peut se déterminer que par le choc des intérêts particuliers, qui se heurtant, se mêlant, se confondant, finissent par donner le résultat de la réunion. Sa connaissance suit la délibération du plus grand nombre et ne la précède pas. En vain prétendez-vous la pressentir. Exclure un seul intérêt particulier de la délibération, c'est préjuger l'intérêt général et personne n'en a le droit* ». Voir : BRUNET Pierre, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'Etat*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique », 2004, p. 94.

²⁸⁵ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, p. 305.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 399.

²⁸⁷ PASQUIET-BRIAND Tanguy, *La réception de la Constitution anglaise au XIX^e siècle*, *op. cit.*, p. 898.

Le professeur BARANGER considère lui aussi que l'usage de cette conception de la Constitution obéit à des logiques qui tiennent à la situation institutionnelle. A cette époque, « *il était pertinent, au regard de l'usage des lois constitutionnelles de la III^e République, de montrer comment le droit écrit ne pouvait être compris qu'en étant adossé à des raisonnements coutumiers [...]. Mais paradoxalement s'en rapporter pour cela à l'exemple anglais revenait à convoquer une culture constitutionnelle quelque peu datée* »²⁸⁸.

Or, si la doctrine constitutionnelle française retient l'idée d'une culture constitutionnelle coutumière et prudentielle qui ne correspond plus véritablement à la situation de la doctrine britannique, c'est qu'elle sert ses argumentations quant au meilleur régime pour la France. Reste en effet, une fois légitimé ce mode de production du droit constitutionnel, à l'orienter dans le sens des valeurs que les auteurs prêtent à la Constitution organique.

Pour ESMEIN, le régime parlementaire de la III^e République réalise la Constitution organique de la France en parvenant à la synthèse des deux sources de la liberté : les institutions produites par la Constitution anglaise d'une part²⁸⁹, et les principes issus de la Révolution française de l'autre. C'est alors bien, « *l'esprit français, suivant son génie propre* » qui a doté le régime parlementaire « *d'une consécration législative ou, tout au moins d'une expression précise* » systématisant ainsi le modèle que les Anglo-saxons avaient pragmatiquement dégagé²⁹⁰. Comme le résume en conséquence M. PASQUIER-BRIAND, « *synchrétique, la doctrine constitutionnelle d'Esmein raconte les origines anglaises de la liberté pour enraciner le régime parlementaire dualiste, produit des "institutions-types" léguées par la Constitution anglaise, dans la République française* », ces dernières permettant de tenir à égale distance, le risque de tyrannie monarchique et le risque de despotisme démocratique. Il s'agit ainsi de concilier le cheminement historique anglais vers la liberté avec l'héritage révolutionnaire français.

Il importe ici de remarquer que, lorsqu'il s'agit de penser l'institution parlementaire, la conception organique de la Constitution est mobilisée par des auteurs qui, comme ESMEIN, recourent plutôt à une conception normative lorsqu'il s'agit de penser la constitution proprement dite. Il ne s'agit pas du même concept de constitution suivant qu'il est question des objets parlementaires ou des objets constitutionnels. Il faut y voir le signe de ce que le modèle

²⁸⁸ BARANGER Denis, *Ecrire la Constitution non-écrite...*, op. cit., p. 149.

²⁸⁹ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel...*, op. cit., p. 68.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 68-69.

épistémologique promu par la doctrine politique du droit parlementaire peut être sollicité par des auteurs qui, par bien d'autres aspects, s'en éloignent²⁹¹.

2) Conception organique et critique du régime

A l'inverse d'ESMEIN qui entreprend de légitimer le régime parlementaire dualiste des débuts de la III^e République, SALEILLES, dont les écrits constitutionnels ont fait l'objet d'études récentes²⁹², recourt explicitement aux concepts de « constitution organique » (comme BOUTMY²⁹³), de « constitution sociale » (comme HAURIU) ou encore de « *constitution normale du pays, conforme au génie traditionnel de la race et à son développement historique* »²⁹⁴ pour mener sa critique du régime. Il pense et la Constitution et le régime parlementaire suivant une conception organique pour orienter le second conformément à la première. Dès lors, pour l'auteur, il va sans dire que la pratique constitutionnelle « *fait partie de la description et de l'étude de la Constitution elle-même* ». L'acte constitutionnel formalisé n'est que « *la trame très légère sur laquelle travaille et fonctionne la force organisatrice et régulatrice qui met en œuvre la vie collective d'un pays* »²⁹⁵. Le texte constitutionnel n'est que le reflet de l'évolution sociale. En la matière, « *la tradition domine le texte et le texte clôt et résume le passé* »²⁹⁶.

En conséquence, SALEILLES ne s'émeut pas de l'absence de rigidité des lois de 1875 et de la réunion des pouvoirs constitutionnel et législatif entre les mains du Parlement. Au contraire, cela permettait d'apporter la démonstration d'un développement naturel des institutions politiques relativement indépendant de la volonté des élus et d'une forme d'acquiescement, de reconnaissance de la juridicité de la coutume constitutionnelle. Cela témoigne pour notre auteur de ce que : « *les institutions actuelles de la France ne résultent pas*

²⁹¹ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

²⁹² Voir d'abord : HAUPAIS Nicolas, « La "crise" de la pensée révolutionnaire au tournant du XX^e siècle : la pensée "constitutionnelle" de Raymond Saleilles », in *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 2003, n° 23, p. 57. Voir surtout la traduction et la présentation de son article « Le développement de la Constitution française actuelle », paru en 1895 dans les *Annals of the American Academy of political and social Science* par le professeur FOULQUIER et M. SACRISTE : SALEILLES Raymond, *Le droit constitutionnel de la III^e République*, Paris, Dalloz, « Bibliothèque Dalloz », 2010. Voir aussi la conférence de ces auteurs : FOULQUIER Norbert et SACRISTE Guillaume, « Un constitutionnaliste oublié, le privatiste Raymond Saleilles », in *Jus politicum* n°4, 2010, [<http://juspoliticum.com/article/Un-constitutionnaliste-oublie-le-privatiste-Raymond-Saleilles-211.html>]. Voir également le commentaire par le professeur HERRERA de son article, parue à la RPP en 1903 : « Méthode et politique. Remarques sur la conception de Raymond Saleilles », in SALEILLES Raymond, *Y a-t-il vraiment une crise de la science politique ?*, Paris, Dalloz, « Tiré à part », 2012. Voir enfin les actes du colloque de mars 2012 : AUDREN Frédéric & al (dir.), *Raymond Saleilles et au-delà*, Paris, Dalloz, « thèmes et commentaires », 2013.

²⁹³ Voir *infra* : Section 2, §1, A.

²⁹⁴ SALEILLES Raymond, « Quelques mots sur le rôle de la méthode historique dans l'enseignement du droit » in *Revue internationale de l'enseignement supérieur*, 1890, n°19, p.500.

²⁹⁵ SALEILLES Raymond, *Y a-t-il vraiment une crise de la science politique ?*, *op. cit.*, p. 41-42.

²⁹⁶ SALEILLES Raymond, « Quelques mots sur le rôle de la méthode historique... », *op. cit.*, p.501.

*d'un acte de création unique et volontaire de la part du législateur, mais que le législateur s'est seulement borné à établir certaines institutions particulières, et que tout l'ajustement de l'organisme gouvernemental a découlé du développement social organique de la France au cours du siècle. La Constitution, qui ne doit pas son origine à un droit écrit, continue à se développer et à se façonner en dehors du droit écrit, sous l'influence de cette vie sociale. Ainsi une constitution organique se crée en France, reposant sur les fondations fournies par la constitution écrite. Le système français tend donc à se rapprocher du type anglais »²⁹⁷. A cet historicisme correspond le refus d'un quelconque volontarisme constitutionnel. En effet, puisqu'il n'existe pas à proprement parler de volonté constituante, ni de souverain, c'est au juge, aidé par la doctrine, plus qu'au Parlement, de canaliser ces évolutions des forces sociales en les parant des formes juridiques. Mais à la différence des réactionnaires de la Révolution et des doctrinaires de la Restauration, ce n'est plus ici la foi, mais la science qui « *enjoint à l'agir politique de poursuivre l'œuvre de l'histoire* »²⁹⁸. La constitution organique peut désormais être pensée sans référence immédiate ou directe à une quelconque transcendance. Reste à caractériser ce développement organique et à le consacrer juridiquement pour contrer la « *manie de modifications brutales* ».*

Il convient alors de « *laisser à la doctrine et à la pratique le soin d'aider au développement de la constitution* »²⁹⁹. Or en tant que représentant du premier groupe, SALEILLES ne manque pas de donner son opinion sur le régime politique dont la France doit se doter et c'est peu dire qu'il s'oppose au régime républicain alors en place. Il entend identifier, en « *homme de science* », les futurs développements de la constitution organique de la France, il juge « *de son devoir* » de donner « *avec optimisme, à des idées dispersées une forme qui les convertira en principes, circulant comme la monnaie dans un royaume — des principes auxquels l'action gouvernementale devrait ensuite s'adapter* ». Or il veut constater que : « *la croyance que le Parlement peut gouverner est de plus en plus discréditée en raison de l'incapacité à gouverner qu'il a montrée dans le passé* » et qu'il ne peut donc être, « *du point de vue de l'action gouvernementale, qu'un instrument de contrôle* »³⁰⁰. Il conclut d'ailleurs son article de 1895 en indiquant que la « *loi sociale* » qui caractérise l'évolution constitutionnelle de la France, conduira « *à un mélange de principes parlementaires monarchiques et d'idées qui*

²⁹⁷ SALEILLES Raymond, *Le droit constitutionnel de la III^e République*, op. cit., p. 65.

²⁹⁸ PASQUIET-BRIAND Tanguy, *La réception de la Constitution anglaise au XIX^e siècle...*, op. cit., p. 907.

²⁹⁹ SALEILLES Raymond, « Quelques mots sur le rôle de la méthode historique », op. cit., p. 501.

³⁰⁰ SALEILLES Raymond, *Le droit constitutionnel de la III^e République*, op. cit., p. 98.

ont inspiré la Constitution des Etats-Unis. En d'autres termes, l'autorité personnelle octroyée au chef de l'Etat sera combinée avec l'influence du Gouvernement parlementaire » afin de contenir le principe démocratique³⁰¹.

La doctrine politique est donc à l'origine d'un modèle de la science du droit parlementaire conçue comme activité visant au perfectionnement de l'art parlementaire. Une telle conception, influente au début de la III^e République, repose sur le refus de distinguer épistémologiquement la science de son objet et ontologiquement, le droit de la politique ; ce qui induit le recours à une conception organique de la Constitution conçue comme un ordre prudentiel conservateur de la liberté de délibération des plus capables. Il convient maintenant de voir ce qu'il est advenu de ce modèle dans la doctrine contemporaine et la manière dont il est utilisé pour rendre compte des transformations de la matière parlementaire, en particulier celles qui sont consécutives à l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité.

³⁰¹ *Ibid.*, p. 105-106.

SECTION 2 : LE DROIT PARLEMENTAIRE DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE AU PRISME DU DROIT POLITIQUE

Le modèle épistémologique de la doctrine politique du droit parlementaire a été fortement remis en cause, sous la V^e République, par le divorce de la science politique et du droit constitutionnel qui s'opère avec le développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité³⁰². Ces dernières années cependant, en réaction, certains constitutionnalistes ont entendu réinvestir ce modèle classique. Celui-ci est alors mis au service d'une critique du formalisme de la science du droit constitutionnel. Dans cette optique, la doctrine politique contemporaine voit dans la matière parlementaire, un terrain de démonstration privilégié de la pertinence de sa démarche épistémologique qui permettrait de saisir des objets que les découpages disciplinaires partiellement discrétionnaires ont laissés dans l'ombre. L'épistémologie du droit politique, fondé sur le refus d'une séparation étanche entre disciplines, se veut la plus à même de saisir la spécificité du droit parlementaire (§1). Le modèle théorique qui a pu lui être associé et qui se caractérise par une conception organique de la Constitution, n'a pas connu la même trajectoire doctrinale. Explicitement rejeté par une partie de la doctrine lorsqu'il s'agit de traiter de la Constitution, il demeure mobilisé implicitement lorsque la réflexion porte sur le droit parlementaire. Autrement dit, la conception organique de la Constitution continue à être utilisée pour rendre compte du droit parlementaire alors qu'elle est discréditée lorsqu'il s'agit de traiter du droit constitutionnel (§2).

§1 : Le développement d'une science intégrale du droit parlementaire

Le renouveau du modèle épistémologique issu de la doctrine politique du droit parlementaire est porté par des auteurs qui, regroupés sous l'étiquette du droit politique (ou *jus politicum*), se rejoignent quant à leur refus d'établir une séparation étanche de la science du droit et des sciences politiques au profit d'une science intégrale. Cette approche transdisciplinaire est, selon cette doctrine, la seule à même d'appréhender toute la richesse des phénomènes constitutionnels, situés au carrefour du droit et de la politique, comme du devoir être et de l'être (A). Or, il trouve, dans l'objet « droit parlementaire », un terrain particulièrement propice à la démonstration de la pertinence d'une telle approche

³⁰² Voir *infra* : Partie 3, Titre 1.

épistémologique. Le mouvement du droit politique entend ainsi démontrer que le droit parlementaire doit être compris avant tout comme le droit politique du parlement (B).

A/ Le renouveau des approches interdisciplinaires

Le renouveau du mouvement « droit politique » apparaît comme une réaction à la séparation, tant institutionnelle qu'intellectuelle, du droit constitutionnel et de la science politique (1), puisqu'il entend, conformément à son programme épistémologique, saisir des objets situés aux frontières du droit et de la politique, en faisant fi des bornes disciplinaires (2).

1) Le déclin de la science politique des constitutionnalistes.

L'investissement de JOSEPH-BARTHELEMY dans la science politique annonce « *ce que sera l'étude du droit constitutionnel après 1945 : une étude où les institutions politiques sont traitées à égalité avec le droit* »³⁰³. En effet, après-guerre, certains juristes constatant un écart entre les textes constitutionnels et la réalité de leurs pratiques, et inquiets de la perte d'influence du discours formaliste, revendiquent de s'orienter vers les sciences politiques. Pour BURDEAU par exemple, « *le vrai, c'est que les constitutions n'encadrent pas les manifestations de la vie politique. Celle-ci se déroule en marge de leurs dispositions* »³⁰⁴. A cette époque, les premiers manuels de science politique sont ainsi, l'œuvre de constitutionnalistes au premier rang desquels Maurice DUVERGER qui entend faire passer l'étude des constitutions « *de l'âge métaphysique à l'âge positif* »³⁰⁵. MIRKINE-GUETZEVITCH, attaché au formalisme avant-guerre, se convertit lui aussi à la science politique. Il la considère comme une discipline carrefour qui peut seule « *créer une synthèse réaliste* » entre le savoir du juriste et celui de l'historien³⁰⁶. Il considère ainsi que les régimes politiques peuvent « *évidemment* » être étudiés « *en ne les abordant que du point de vue du droit, mais on ne peut les comprendre sans philosophie* ».

³⁰³ BIGOT Grégoire, « Barthélemy Joseph », *op. cit.*, p. 43-44.

³⁰⁴ BURDEAU Georges, « Une survivance ; la notion de Constitution », in *L'évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956 ; p. 56.

³⁰⁵ DUVERGER Maurice, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, PUF, « Themis », 1959, 4^e éd., vol. 1, p. 7. La cinquième édition qui paraît en 1960 procède à un changement significatif puisque l'ouvrage sera dorénavant intitulé : *Institutions politiques et droit constitutionnel*.

³⁰⁶ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Les méthodes de l'étude du droit constitutionnel comparé », in *RIDC*, n°4, 1949, p. 398. Cité par CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, *op. cit.*, p. 245.

politique, sans interventions de l'histoire des idées, sans science politique »³⁰⁷. Ces différents auteurs ont donc en commun de considérer la discipline comme « *le prolongement du droit constitutionnel par d'autres moyens reproduisant dès lors un découpage proprement juridique des objets* »³⁰⁸. Ainsi de Georges BURDEAU qui considère par exemple que la science politique n'a pas un « *objet qui lui serait propre ; elle est seulement une méthode pour une plus fructueuse étude du droit constitutionnel, un angle de vision élargi où s'inscrivent les problèmes traditionnels du droit public* »³⁰⁹. Ces auteurs maintiennent donc une démarche proprement juridique dans leur appréhension de la science politique. Ainsi, le Parlement est d'abord analysé par les constitutionnalistes-politologues sous l'angle des rapports entre les pouvoirs législatifs et exécutifs, du système des partis et de l'influence du mode de scrutin³¹⁰. Les thèmes traités au sein de la discipline témoignent alors d'un « *long désintérêt de la science politique française pour les formes non conventionnelles (extra-légales, voire illégales) de la participation politique au profit exclusif des formes dites "conventionnelles" (le vote)* »³¹¹. Il convient donc, comme le conclut M. Antoine VAUCHEZ, de ne pas « *sous-évaluer ce qui, subrepticement, passait "en contrebande" d'une discipline à l'autre : une certaine définition, commune aux deux disciplines, de l'espace des objets de recherche, mais aussi, plus fondamentalement, un certain principe de vision du politique [...], de ce qui l'est (droit politique – "institutions de droit public") et de ce qui ne l'est pas* »³¹².

Dès lors, ces auteurs s'inscrivent bien dans la lignée de leurs prédécesseurs, maître de la discipline sous la III^e République, en conservant « *l'idée d'une science politique*

³⁰⁷ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Propos de méthode », in *Revue internationale d'histoire politique*, 1951, cité par LAGHMANI Slim, « Droit constitutionnel et science politique. Essentiellement à partir du cas français » in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel, Tome 1 Théorie de la Constitution*, Paris, Dalloz, Col. "Traité Dalloz", p. 156.

³⁰⁸ VAUCHEZ Antoine, « La justice comme "institution politique" : Retour sur un objet (longtemps) perdu de la science politique », in *Droit & société*, 2006, n°63, p. 500.

³⁰⁹ BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, T.1, Paris, LGDJ, 1949, p. 8-9.

³¹⁰ Voir en ce sens : FAVRE Pierre, « Histoire de la science politique », in LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, T.1, Paris, PUF, 1985, p. 3-45. Cité par LAGHMANI Slim, « Droit constitutionnel et science politique... », op. cit., p. 152 : « *Une grande part de la science politique adopte une problématique institutionnelle : sont considérés comme les plus déterminants trois éléments dans leur interrelation, le régime politique [...], le système des partis [...] et l'opinion* ». Voir aussi LECA Jean, « La science politique dans le champ intellectuel français », op. cit., p. 655. Selon l'auteur, la science politique française s'est particulièrement développée dans les domaines suivants : « *l'histoire des idées politiques, la théorie des systèmes de partis, les rapports entre structure sociale, d'une part, et structures politiques, d'autres part, et surtout la théorie de l'Etat capitaliste* ».

³¹¹ VAUCHEZ Antoine, « La justice comme "institution politique" », op. cit., p. 500.

³¹² Ibid. L'auteur ajoute : « *Rompant de manière spectaculaire avec les méthodes du droit public, l'analyse politiste en conserve néanmoins les contours, ce qui est d'autant plus problématique que ces frontières héritées doivent au moins autant à des luttes pour les publics et les filières professionnelles du droit qu'à une pertinence scientifique véritable. Cette forme de continuité fait entrer "en contrebande" dans la grille d'analyse du politiste une vision du politique et de son périmètre d'action* » (p. 503-504).

instrumentalisée au service du droit constitutionnel», mais alors que ces anciens «se nourrissaient des travaux sociologiques et s’engageaient dans ses débats», les juristes-politologues du second XXe siècle développent pour leur part «une “sociologie” politique autonome indépendante et globalement exclusive de toute référence à la sociologie générale»³¹³. Néanmoins, progressivement, la science politique va, à mesure que son divorce institutionnel avec les disciplines juridiques s’établit, s’orienter davantage vers la sociologie. En témoigne l’évolution de Georges Burdeau quant à l’objet des sciences politiques à l’occasion de la réédition, en 1965, de son traité. Il indique ainsi que «c’était une optique beaucoup trop étroite que d’assigner à la science politique l’étude du problème du droit public, même en l’invitant à le situer dans un cadre élargi. Car la science politique a un objectif spécifique : la connaissance de l’univers politique — c’est-à-dire un système de représentations et de valeurs que son originalité et sa cohérence autorisent à distinguer dans l’ensemble de la réalité sociale — polarisé par le phénomène du pouvoir»³¹⁴. Dès lors, les politologues prendront progressivement leurs distances avec les cadres de pensée juridique. Pour le professeur Jacques CHEVALLIER, la science politique va ainsi prendre appui sur la sociologie pour rompre avec le formalisme et le normativisme juridique³¹⁵.

Cette séparation des disciplines a emporté un certain nombre d’effets importants pour l’étude du droit parlementaire. Contrairement aux attentes de DUVERGER, il semble que la science politique ne revendique plus son statut de carrefour disciplinaire. Selon le professeur RAYNAUD, «le jeu naturel de la logique bureaucratique [...] a poussé beaucoup de chercheurs et d’universitaires à cultiver au contraire une improbable singularité scientifique, mais les forces centrifuges restent — heureusement — assez fortes pour que survive un certain pluralisme des écoles et des méthodes»³¹⁶. L’autonomisation institutionnelle joue donc en faveur de la spécialisation et d’une démarcation réciproque d’avec les sciences juridiques. Mais dès lors, «le nombre de ceux qui présentent une “double casquette” de politiste et de constitutionnaliste s’est tari. D’un côté, la science du droit tend à se juridictionnaliser même s’il existe des pôles de résistance. D’un autre côté, la science politique — d’ailleurs plurielle quant à ses orientations méthodologiques et qui n’accueille plus seulement des juristes de

³¹³ MILLET Marc, «L’autonomisation d’une discipline...», *op. cit.*, p. 97.

³¹⁴ Cité par DENQUIN Jean-Marie, «Georges Burdeau, le droit constitutionnel et la science politique», in CHANTEBOUT Bernard (dir.), *Le pouvoir et l’Etat dans l’œuvre de Georges Burdeau*, PUAM, Economica, 1993, p. 17-18.

³¹⁵ Voir *infra* : Partie 2, Titre 1, chapitre 2.

³¹⁶ RAYNAUD Philippe, «Le droit et la science politique», in *Jus Politicum*, n°2, 2009.

formation —, affine et spécialise ses concepts, ses méthodes, ses techniques et ses champs d'investigation »³¹⁷.

Le droit parlementaire serait alors resté délaissé au milieu du champ de bataille disciplinaire, après que chacun des camps se soit retiré sur son territoire scientifique de prédilection. Tel est en tout cas le discours porté par les auteurs qui appartiennent au mouvement *jus politicum*. Ce dernier apparaît comme une réaction épistémologique, prenant la forme d'une critique antiréductionniste (au sens où elle refuse de réduire la matière juridique à sa forme). Il s'appuie sur le modèle épistémologique de la science constitutionnelle comme science sociale transversale.

2) L'essor du mouvement « droit politique »

L'étendard du droit politique apparaît donc comme une réaction à la séparation scientifique du droit constitutionnel et de la science politique qui est déplorée et remise en cause. Ainsi, le professeur DENQUIN considère que cette séparation rigoureuse « a créé un vide entre les disciplines et laissé à l'abandon de questions pertinentes, phénomène qui s'est en outre avéré propice à la prolifération du discours pseudo-savant ». Ainsi, « censé saisir la politique, le droit constitutionnel l'exclut donc en réalité de son horizon : droit jurisprudentiel, il dévalorisait puis évacuait l'ancien droit constitutionnel institutionnel, ses enjeux et ses controverses, irrémédiablement politiques. Bien que la révision constitutionnelle de 2008 ait quelque peu remis au goût du jour les questions institutionnelles, les deux thématiques apparaissent toujours séparées par un fossé aussi béant qu'arbitraire »³¹⁸. Dès lors, il conviendrait dans cette optique de construire une méthodologie qui soit adaptée à la pluridimensionnalité de l'objet d'étude. Ainsi, M. THIERS, enseignant-chercheur et administrateur parlementaire, regrette « aujourd'hui encore que trop souvent la discipline constitutionnelle ne sache pas se nourrir de la philosophie, de la sociologie, de l'économie, de l'histoire et surtout, plus surprenant encore, de la science politique »³¹⁹. Il s'agirait alors, pour mieux comprendre le phénomène constitutionnel, d'analyser ce qui est appréhendé comme la tension, constitutive, entre ses deux pôles juridique et politique. Cette approche du droit

³¹⁷ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, Col. « Méthodes du droit », 2014, p. 247.

³¹⁸ DENQUIN Jean-Marie, « Remarques sur la situation du droit constitutionnel en France », in *RDP*, 2014, n°6, p. 1472.

³¹⁹ THIERS Éric, « Penser la Constitution », in *Commentaire*, 2013, n° 141, p. 216-218.

parlementaire induit l'adoption d'une méthode d'analyse spécifique. L'ouverture à la transdisciplinarité caractérise en effet une orientation méthodologique prédominante au sein de la doctrine du droit politique. Elle renonce donc à l'idée d'une science constitutionnelle pure et appréhende sa discipline comme « *un mélange de Droit et de science politique* »³²⁰. Aujourd'hui encore, le professeur AVRIL, qui par d'autres aspects de son discours semble pourtant plus proche de la doctrine juridique³²¹, considère que « *le droit constitutionnel souffre d'hémiplégie s'il s'isole de la science politique. Et réciproquement* »³²². Le droit politique est donc porteur d'une revendication d'interdisciplinarité et de convergence avec la science politique.

Le professeur BEAUD propose de caractériser ces différentes approches regroupées sous l'étiquette du droit politique comme celles suivant lesquelles la Constitution, et partant le droit constitutionnel, ne peuvent être pensée « *qu'à partir de la charnière du droit et du politique* »³²³. Elles se posent en réaction au normativisme d'inspiration kelsenienne³²⁴ et cherchent à remettre en cause la distinction de l'être et du devoir être, et celle du droit et de la science du droit. Elles se donnent ainsi pour objectif la compréhension de la réalité de l'action politique et de la pratique institutionnelle, refusant la réduction du phénomène constitutionnel aux seules normes constitutionnelles juridictionnellement sanctionnées³²⁵. Selon le professeur BARANGER, ces approches, en assouplissant les contraintes épistémologiques promues par le courant positiviste se mettraient en mesure de saisir plus globalement le phénomène constitutionnel. « *Blâmées pour leur incohérence par la pensée normativiste, qui tient de ce point de vue une sorte de haut du pavé méthodologique, elles peuvent pourtant rendre compte de nombre de réalités constitutionnelles que cette dernière se contente en général de balayer sous le tapis. Après tout, il ne s'est pas écrit beaucoup de traités de droit positif se conformant aux strictes préconisations du normativisme, et cela pour des raisons sérieuses. Le normativisme moderne a une nette tendance à toujours en rester aux prolégomènes, et à raffiner sans cesse ses*

³²⁰ BOTTINI Eleonora, *La sanction constitutionnelle*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2016, p. 294.

³²¹ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 1, Section 2, §2.

³²² AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, « Léviathan », 1997, p. 13. Des auteurs comme Claude EMERI & Christian BIDEGARAY s'inscrivent également dans cette tendance. Voir : EMERI Claude & BIDEGARAY Christian, « Du Droit constitutionnel au gouvernement comparé », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 445-462 ; BIDEGARAY Christian, « in Memoriam. Claude Émeri (17 octobre 1933 – 16 janvier 2013) », in *RFDC*, 2013, n°94, p. 505-510.

³²³ BEAUD Olivier, « L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État », in *Jus Politicum*, n°3, p. 29.

³²⁴ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, chapitre 2, Section 2.

³²⁵ Voir à ce sujet et pour une contribution à la théorie de la connaissance du droit politique : RAYNAL Pierre-Marie, *La fiction constituante. Contribution à une théorie du droit politique*, Thèse, Paris II, 2014.

précautions de pensées. Mais au bout du compte, il ne peut parler de son objet qu'en retombant dans l'étude des discours justificatifs ou des contraintes dites causales, pourtant soigneusement écartées dans un premier temps comme n'étant pas de nature à proprement parler juridique»³²⁶. C'est donc bien le réductionnisme normativiste qui est dénoncé. Le droit politique entend donc réaffirmer la pluridimensionnalité des phénomènes constitutionnels qui ne sont ainsi réductibles « ni au droit seul, ni à la seule politique »³²⁷. Les deux dimensions politique et juridique des objets constitutionnels demeureraient ontologiquement séparées, mais s'influenceraient mutuellement, si bien que c'est l'interaction entre ces deux pôles du phénomène constitutionnel qu'il conviendrait d'étudier pour en saisir la complexité. Ainsi pour le professeur BARANGER, le droit politique désigne « toutes les articulations possibles du droit et de l'action politique »³²⁸. Suivant le même esprit, les créateurs de la revue *Jus Politicum* espèrent contribuer à tempérer les « effets néfastes », de « la scission sciemment opérée par le passé entre, d'une part, ce qu'on appelle aujourd'hui — sans trop y réfléchir — les normes juridiques et, d'autre part, les phénomènes politiques ». Le professeur LE DIVELLEC précise, dans un entretien de présentation de la revue qu'il s'agit avant tout à ses yeux « d'une entreprise de la science juridique, cherchant à renouer avec la dimension politique qui lui est consubstantielle »³²⁹. Il s'agirait donc, suivant cette dernière acception, d'une prise de position quant à la manière dont il convient d'appréhender les objets constitutionnels dans le but de perfectionner leur connaissance. Dès lors, les auteurs sensibles à cette approche développent plus volontiers une approche institutionnaliste du droit constitutionnel qu'il considère comme permettant de saisir plus largement les phénomènes constitutionnels. Ceci est on ne peut plus clairement exprimé par le professeur DENQUIN pour qui, « l'institutionnel prime le normatif » dans la mesure où « c'est l'institution qui garantit la norme et non l'inverse : sans l'institution la norme ne se garantit pas elle-même pour cause de régression à l'infini, et ne garantit pas l'institution. La rhétorique des droits fondamentaux, puis des droits encore plus fondamentaux, n'y changera rien. La course au Zenith ne se distingue pas de la course à l'abîme : toutes deux manifestent le peu de crédits accordé aux réalités immanentes. Seuls les hommes peuvent

³²⁶ BARANGER Denis, « “Normativisme et droit politique face aux changements constitutionnels informels. À propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac”, in *Jus Politicum*, n° 11, 2013, p. 8.

³²⁷ AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, op. cit., p. 13. Pour cet auteur, le concept de Constitution lui-même « ne saurait se réduire à la seule nature juridique, mais comporte une dimension politique » (« La constitution : Lazare ou Janus ? » in *RDP*, 1990, p. 949-960, reproduit in AVRIL Pierre, *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Paris, Ed. Panthéon Assas, « Les introuvables », p. 229-238).

³²⁸ BARANGER Denis, *Ecrire la Constitution non-écrite...*, op. cit., p. 6.

³²⁹ LE DIVELLEC Armel, « Jus politicum : le droit ressaisi par la politique », publié le 06/01/11. [http://www.nonfiction.fr/articleprint-4108-jus_politicum_le_droit_ressaisi_par_la_politique_.html]

garder les normes et il est illusoire de prétendre confier aux normes la garde des hommes »³³⁰. Ainsi que le résume donc Mme BOTTINI dans sa thèse, « *la critique antiréductionniste du droit politique s'adresse [...] à un droit constitutionnel trop fortement imprégné de contentieux, qui a négligé la question de l'effectivité du droit constitutionnel, de son application par les acteurs politiques, et a réduit le droit constitutionnel au droit garanti par le juge* »³³¹.

Malgré le divorce aujourd'hui consommé entre droit constitutionnel et science politique, le champ parlementaire demeure un terrain favorable à l'affirmation de la nécessité de leur (re)convergence. Le droit politique entend se saisir des « zones d'ombre » ou « zones grises » ; espaces laissés inoccupés par la séparation scientifique du droit et de la science politique. Il entend ainsi penser l'articulation ou les charnières du droit et de la politique, du droit constitutionnel institutionnel et du droit constitutionnel jurisprudentiel. La constitutionnalisation du droit parlementaire apparaît comme un de ces objets hybrides et se voit dès lors utilisée pour affirmer la pertinence des thèses de ce mouvement et sa capacité explicative supérieure à celle offerte par la doctrine normativiste. Le droit politique en tant que réaction au normativisme revendique une épistémologie empiriste de la science, adopte une ontologie du droit comme phénomène politique, développe une approche institutionnelle de la Constitution et prend en compte les facteurs culturels et historiques pour expliquer le comportement des acteurs parlementaires.

B/ Le nouveau droit politique du Parlement

Le droit parlementaire apparaît pour le mouvement du droit politique comme un terrain de démonstration privilégié de la pertinence de l'approche épistémologique qu'il déploie³³². Parce qu'il se situerait à la frontière du droit et de la politique, le droit parlementaire permettrait de mettre l'accent, suivant la formule de CAPITANT, sur « *la force d'évasion de la vie politique* »

³³⁰ DENQUIN Jean-Marie, « Approches philosophiques du droit constitutionnel », in *Droits*, 2000, n°32, p. 45-46.

³³¹ BOTTINI Eleonora, *La sanction constitutionnelle*, op. cit., p. 443.

³³² Voir par exemple : AVRIL Pierre, « Droit constitutionnel et droit parlementaire sous la V^e République », in *RDP*, 1984, p. 573-586 ; BEAUD Olivier, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire : une relecture à partir de Santi Romano », in *Droits*, 2001, n°33, p. 73-96 ; « Constitution et Droit constitutionnel », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, Paris, PUF, « Quadrige », 2003, p. 257-266 ; « L'histoire du concept de constitution en France... », op. cit. ; DELCAMP Alain, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », in CHEROT Jean-Yves et al. (dir.), *Le droit entre autonomie et ouverture, Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, Bruxelles, Bruylant, « Penser le droit », 2013, p. 125-139 ; « Après le triomphe du droit constitutionnel jurisprudentiel peut-on encore penser les institutions », in *RFDC*, n°100, 2014, p. 865-877.

hors des formules, où l'on a tenté de l'enserrer »³³³. Son étude est l'occasion pour la doctrine politique du droit parlementaire de critiquer la réduction des sources du droit constitutionnel aux seules normes constitutionnelles formalisées (1) et l'approche exclusivement contentieuse du contrôle de constitutionnalité (2).

1) Le droit parlementaire : terrain de critique du formalisme

Le droit parlementaire constitue un matériau de choix à partir duquel la doctrine du droit politique entend démontrer l'écart entre le texte constitutionnel et la pratique des acteurs JEFFERSON Thomas, Manuel de droit parlementaire ou précis des règles suivies dans le Parlement d'Angleterre et dans le Congrès des Etats-Unis pour l'introduction, la discussion et la décision des affaires compilé à l'usage du Sénat des Etats-Unis, Paris, H. Nicolle, 1814. ainsi prouver la liberté d'interprétation constitutionnelle des acteurs parlementaires ou leur obéissance à des règles non écrites³³⁴.

C'est ainsi que pour le recteur PRELOT par exemple : *« une règle juridique qui serait simplement inscrite dans un texte et ne serait point obéie n'est pas, à mon avis, une règle de droit parce que la juridicité inclue nécessairement l'efficacité [...] . Pour qu'il y ait norme juridique, il faut non seulement qu'il y ait une décision de la part de l'autorité, mais aussi de la part de ceux que cette règle touche, des uniformités de conduite correspondantes. C'est de la sorte que le droit devient vraiment une science puisque, comme les autres sciences humaines, il se fonde sur la constatation d'uniformités de conduite »*³³⁵. Il s'agit ainsi de mettre l'accent sur la règle telle qu'elle est appliquée et qui peut s'éloigner du sens littéral de la règle telle qu'inscrite dans l'acte constitutionnelle. Il convient donc de se pencher sur la liberté d'interprétation des acteurs politiques lorsqu'ils appliquent l'acte constitutionnel et sur les facteurs qui conditionnent le comportement des parlementaires.

Cette opinion n'est pas seulement celle des professeurs-parlementaires, mais aussi de deux secrétaires généraux, l'un du Sénat, l'autre de l'Assemblée nationale, qui, formés au sein des Instituts d'études politiques, apparaissent enclins, eux aussi, à promouvoir la mobilisation de l'ensemble des sciences du politique afin d'expliquer la règle de droit parlementaire. Ainsi,

³³³ CAPITANT René, *La coutume constitutionnelle, discours prononcé à l'ouverture de la conférence du stage des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation le 19 décembre 1929*, Paris, Impr. Maréchal, 1929, 21 p., publié à la *Gaz. Pal.*, 20 déc. 1929 et réédité à la *RDP*, n°4, 1979, p. 959-970.

³³⁴ Voir par exemple : FARGAUD Benjamin, « Actualité des immunités parlementaires : les enseignements du rejet de la demande de suspension des poursuites formulés par Henri Guaino », in *Jus politicum*, n°14, 2015.

³³⁵ PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français, op. cit.*, p. 53.

François GOGUEL jugeait « *qu'il est artificiel et difficile de séparer l'étude des méthodes parlementaires de celle du régime politique dans le cadre duquel elles sont appliquées : le nombre des partis, leur nature, leur discipline, leurs traditions civiques, leurs relations réciproques, l'autorité et le prestige du pouvoir exécutif, tous ces facteurs du régime politique exercent une influence directe et profonde sur les méthodes de travail du Parlement* »³³⁶. On retrouve également au sein de ce groupe doctrinal l'idée que le cadre épistémologique normativiste n'est pas adapté à la matière parlementaire, c'est ainsi qu'Emile BLAMONT considérait que, « *si parfois le droit est une science, cette branche particulière qu'est le droit parlementaire n'est pas une science exacte. La faute en est aux hommes qui, parfois, se laissent aller aux passions politiques. Or, la politique se contente, souvent par nécessité, de solutions de circonstance qui ne suivent pas toujours les règles de la logique* »³³⁷. Il faut dire que la doctrine des agents caméraux peut à l'instar de la doctrine des élus revendiquer la connaissance concrète du Parlement. C'est ainsi que BLAMONT ajoute : « *on peut faire de sérieuses réserves sur des opinions dont les fondements certains sont dégagés par une analyse faite en dehors du Parlement. Il ne faut jamais perdre de vue en effet que tout, dans les discussions parlementaires, a un caractère politique, même les sujets les plus juridiques [...]. C'est parce que tout est politique dans un Parlement que nous avons, à dessein omis dans notre introduction de citer la doctrine parmi les sources du droit parlementaire. Et cependant, la Doctrine est une source traditionnelle du droit [...]; la doctrine est nécessairement réservée lorsqu'il s'agit d'établir un système cohérent de règles d'application constante dans des matières où les solutions sont commandées par le jeu politique, sinon par la passion* »³³⁸.

On peut voir ici l'usage stratégique que la doctrine endogène au Parlement fait de la science politique, qui serait indispensable au savoir sur le droit parlementaire, mais pourrait se pratiquer qu'en pénétrant les assemblées politiques, se réservant ainsi le monopole du discours savant sur l'institution parlementaire

³³⁶ GOGUEL François, « Les méthodes de travail parlementaire », in *RFSP*, 1954, p. 674. Les avis divergent quant à l'existence d'une « méthode Goguel » mais ils s'accordent sur le fait que sa démarche était avant tout empirique et fondée sur l'observation. Comparer : MAUS Didier, « François Goguel, constitutionnaliste », in *RFDC*, n°92, 2012, p. 701-714 : « *Il existe en fin de compte une méthode Goguel. Il s'agit d'une méthode à la fois comparatiste et historique qui fait appel non seulement à des textes, ce qui est évident en matière constitutionnelle, mais également aux coutumes et conventions, aux souvenirs et aux contraintes politiques* » et BENOIST Pierre, « François Goguel, haut fonctionnaire et politiste », in *Les cahiers du Cevipof*, n°50, 2009, p. 167 : « *À défaut d'une méthode Goguel, codifiée et enseignée, il y a bien une pratique Goguel, appuyée sur un ensemble de réflexions qu'il a menées toute sa vie. Cette pratique repose bien sur la primauté de l'observation* ».

³³⁷ BLAMONT Emile, *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF « QSJ », 1958, p. 10.

³³⁸ *Ibid.*, p. 123.

Le cadre épistémologique du droit politique permet également de remettre en cause l'idée d'une efficacité intrinsèque des normes constitutionnelles qui seraient capables, par elles-mêmes, de modeler le rôle des institutions. Mais ici deux thèses opposées sont développées suivant les auteurs. La première postule la dévalorisation parlementaire contemporaine et propose de l'expliquer par des raisons culturelles et non normatives. La seconde postule l'absence de dévalorisation parlementaire et propose d'expliquer cette perception erronée par des raisons culturelles et non normatives. Dans les deux cas, la norme constitutionnelle est délaissée ou mise hors de cause au profit d'une explication culturaliste conformément au primat accordé au comportement parlementaire.

La première thèse conduit à incriminer les mœurs plutôt que les normes pour expliquer les défauts du régime parlementaire français et notamment les jugements suivant lesquels la révision constitutionnelle de juillet 2008 n'aurait pas « revalorisé » le parlement contrairement aux objectifs attendus. Nombre d'observateurs considèrent donc que si la révision constitutionnelle de 2008 n'a pas produit les effets revalorisants escomptés, cela est dû au fait que « *les anciens habitus réglant le jeu politique au Parlement, en particulier à l'Assemblée nationale, ont survécu pour l'essentiel à la révision des textes* »³³⁹. Là encore, le poids des règles constitutionnelles formalisées tend à être minoré lorsqu'il s'agit d'expliquer le fonctionnement du système constitutionnel. Ce culturalisme peut aboutir à une forme de conservatisme constitutionnel et d'hostilité à l'égard de révisions constitutionnelles trop fréquentes³⁴⁰.

2) Le droit parlementaire : terrain de critique du jurisprudentialisme

Les tenants du droit politique entreprennent de relativiser l'idée selon laquelle les pouvoirs constitués ne seraient que les destinataires des normes constitutionnelles auxquelles

³³⁹ BENETTI Julie, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », in *Jus politicum*, n°6, 2011. Cela ne signifie pas que la révision constitutionnelle soit purement et simplement « annihilée » par la culture ambiante, mais ses effets sur la modification des comportements parlementaires sont progressifs. Cette thèse de l'acculturation progressive, selon laquelle la révision constitutionnelle diffuserait lentement ses effets au point de changer les mentalités était notamment défendu par le professeur CARCASSONNE au sujet de la révision de 2008. Voir infra : Titre 2, Chapitre 2, Section 1, §1.

³⁴⁰ Il y a longtemps déjà, le professeur CARCASSONNE considérait qu'il fallait moins revaloriser le Parlement que le moderniser et que dès lors, « *le problème change de nature. S'il s'agit non plus de réhabiliter le Parlement mais plutôt d'adapter, on quitte le terrain des pouvoirs nouveaux à conférer aux assemblées pour pénétrer dans celui d'une utilisation meilleure des facultés dont elles disposent* », CARCASSONNE Guy, « Réhabiliter le Parlement », in *Pouvoirs*, n°49, 1989, p. 37. Ce sentiment est largement partagé, surtout après la révision constitutionnelle de 2008. Ainsi pour le professeur LE DIVELLEC, il n'y aurait aujourd'hui que « *peu de changements formels à effectuer* » puisque « *tout est question de culture, de pratiques* ». LE DIVELLEC Armel, *Compte-rendu n°11 du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions*, séance du 07 mai 2015, p. 27.

ils seraient voués à se conformer. Dès lors, ils abordent la question du contrôle de constitutionnalité à partir de l'hypothèse selon laquelle, « *la juridicisation de la politique est en même temps la politisation du droit* »³⁴¹. Ils entendent par-là critiquer, ou à tout le moins interroger, l'idée de « *politique saisie par le droit* » développée par la doctrine à la suite de Louis FAVOREU et selon laquelle le contrôle de constitutionnalité permet de soumettre effectivement la vie politique et ses acteurs (notamment parlementaires) aux prescriptions que recèlent les énoncés constitutionnels.

Au contraire, inversant la perspective, la doctrine politique cherche plutôt à montrer que le contrôle de constitutionnalité doit plutôt être envisagé comme l'avènement d'un nouveau « *mode de légitimation* » des pouvoirs publics³⁴². Si les acteurs politiques et parlementaires se saisissent du droit constitutionnel et intègrent dans leurs discours des arguments relatifs à la constitutionnalité de l'action parlementaire, c'est avant tout pour les intégrer à des stratégies de pouvoir. Ainsi, en appréhendant par exemple la manière dont les arguments tenant à la constitutionnalité sont utilisés dans les débats parlementaires³⁴³, il est possible de mettre en lumière la manière dont la rhétorique constitutionnaliste est instrumentalisée au sein des enceintes parlementaires et les effets qu'une telle rhétorique produit dans les relations que les chambres entretiennent avec les autres institutions.

On voit dès lors poindre la critique de l'idéologie implicite véhiculée par la plupart des constitutionnalistes du contentieux, celle de l'Etat de droit³⁴⁴. Cette dernière, en plaçant théoriquement les gouvernants et les gouvernés sur un pied d'égalité, tendent « *à effacer la relation de pouvoir* » qui s'établit entre eux et aboutit à « *la représentation d'un pouvoir désincarné, qui n'est plus celui des hommes, mais celui du Droit* »³⁴⁵. C'est donc bien les mythes dont sont porteurs les représentations dominantes de l'Etat de droit et de la suprématie constitutionnelle au sommet de la hiérarchie des normes juridiques qui constituent, pour cette doctrine, la manière privilégiée d'aborder la question de la constitutionnalisation. Dès lors, le droit parlementaire permet aux partisans du droit politique de critiquer les présupposés d'une approche centrée sur le seul contentieux constitutionnel.

³⁴¹ BEAUD Olivier, « L'histoire du concept de constitution en France... », *op. cit.*, p. 29,

³⁴² Voir par exemple : BARANGER Denis, « Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle. Motivations et raisons politiques dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel » in *Jus politicum*, n°7, 2012.

³⁴³ Voir par exemple : BACHERT Audrey, « L'utilisation politique de la référence au Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure législative », in *Politeia*, 2014, n°26, p. 287-332.

³⁴⁴ Voir *infra* : Partie 3.

³⁴⁵ DULONG Delphine, *La construction du champ politique*, Rennes, P.U.R, Col. « Didact Sciences politiques », 2010, p. 324.

Cherchant à élargir le point de vue adopté quant au contrôle de constitutionnalité, les auteurs qui s'inscrivent dans une démarche de droit politique investissent ainsi le droit parlementaire comme un terrain d'investigation privilégié pour mettre notamment en lumière le fait qu'il existe des mécanismes proprement parlementaires (et non seulement juridictionnels) de protection de la Constitution³⁴⁶. Il s'agit aussi de montrer, à partir des relations qu'il entretient avec le Parlement, le rôle proprement politique que joue le Conseil constitutionnel qui ne doit alors pas être perçu comme une institution juridictionnelle placée en dehors et au-dessus du jeu politique, mais bien comme une institution politique, prise, comme les autres, dans des rapports de pouvoir. Il s'agit ainsi, selon le professeur JOUANJAN de produire « *un effort de modélisation institutionnelle des systèmes de justice constitutionnelle [qui] gagnerait à penser l'institution du juge constitutionnel moins par rapport à des schémas classiques, [...] que par l'analyse des rapports institutionnels du juge constitutionnel avec l'ensemble des pouvoirs constitués parmi lesquels il se trouve et des interactions qui en résultent* »³⁴⁷. Autrement dit, il serait nécessaire de repenser le contrôle de constitutionnalité comme une institution de nature politique.

C'est ainsi que le droit parlementaire apparaît propice à cette inversion des points de vue qui envisage le contrôle de constitutionnalité à partir de l'arène parlementaire et non plus depuis ce qui est considéré comme un « prétoire » constitutionnel³⁴⁸. L'accent est mis, à titre d'exemple, sur l'irréversible autonomie de l'ordre parlementaire à l'égard de l'ordre constitutionnel³⁴⁹ ou encore sur les déterminants stratégiques de la saisine parlementaire du juge constitutionnel³⁵⁰, et ce pour montrer le caractère politique de l'activité du Conseil constitutionnel.

³⁴⁶ Voir en ce sens la journée d'étude du CERCCLÉ organisée le 8 décembre 2016 à l'Assemblée nationale par M. SAVONITTO relative à « la protection parlementaire de la Constitution.

³⁴⁷ JOUANJAN Olivier, « Modèles et représentations de la justice constitutionnelle en France : un bilan critique » in *Jus Politicum*, n° 2, 2009. Voir dans le même sens quant à la nécessité d'analyser le Conseil constitutionnel comme un organe politique mais suivant une épistémologie influencée par le réalisme américain : HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie, « Oxymore ou tautologie, la notion de judicial politics expliquée par la théorie du droit américaine contemporaine » in *CCC*, n°24, 2008.

³⁴⁸ Voir pour un travail précurseur en la matière : JAN Pascal & ROY Philippe (dir.), *Le conseil constitutionnel vu du Parlement*, Paris, Ellipses, 1997.

³⁴⁹ BEAUD Olivier, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire... », *op. cit.*, p. 73-96.

³⁵⁰ Pour quelques exemples de recherche de ce genre voir : CHARASSE Michel, « Saisir le Conseil constitutionnel. La pratique du groupe socialiste de l'Assemblée nationale (1974 — 1979) », in *Pouvoirs*, n°13, 1991, p. 87-100 ; MERCUZOT Benoît, « Saisines parlementaires et constitutionnalisme » in *CURAPP, Droit et politique*, Paris, PUF, 1993 & « Les saisines parlementaires dans le contrôle de constitutionnalité des lois », in *AFDC, Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, : journée d'études du 16 mars 1994, Economica/PUAM., Paris/Aix-en-Provence, « Droit public positif », 1995 ; ROUSSILLON Henry, « La saisine du Conseil constitutionnel. Contribution à un débat », in *RIDC*, n°54, 2002, p. 487-511 ; CARCASSONNE Guy, « Les non-saisines », in MAUS Didier & ROUX André (dir.), *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*,

§2 : La « survivance » d'une conception organique de la Constitution

Cette conception organique de la Constitution apparaît plus volontiers utilisée par une doctrine qui entend démontrer que le droit constitutionnel « *entendu dans son sens noble et fort, et non pas compris simplement comme une technologie des normes, suppose une relation entre les normes et les comportements, entre les textes constitutionnels ou législatifs et la culture politique* »³⁵¹. On retrouve ici la philosophie qui anime le mouvement du droit politique. Cette conception est aujourd'hui délaissée par une part importante de la doctrine constitutionnelle qui la juge impropre à rendre compte du constitutionnalisme tel qu'il est aujourd'hui compris (A). Elle demeure cependant largement mobilisée lorsqu'il s'agit de rendre compte de l'évolution du parlementarisme en France. Cela influence représentation que la doctrine se fait de l'objet droit parlementaire qui reposerait finalement sur une constitution organique implicite (B).

A/ Une conception organique délaissée en matière constitutionnelle

Avant les Lumières³⁵², la Constitution est déjà pensée de longue date suivant une conception organique par les légistes de la monarchie³⁵³. Ce travail va être récupéré par les contre-révolutionnaires pour s'opposer à la conception moderne de la Constitution. A ce discrédit s'ajoute celui causé par des auteurs qui réactivent une telle conception dans un contexte totalitaire. Le modèle fait donc après-guerre l'objet de vives critiques tant politiques qu'épistémologiques. Dès lors, la conception organique de la constitution apparaît sulfureuse pour la doctrine constitutionnelle contemporaine (1). Cette dernière ne renonce toutefois pas totalement à ce cadre conceptuel qui continue à être mobilisé de manière insidieuse (2).

Economica/PUAM, Paris/Aix-en-Provence, « Droit public positif », 2006, p. 45-48 ; BENETTI Julie, « “La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution).”, in NCCC 2013, n°38, p. 85-98. Sur cette approche on se permettra de renvoyer à : « La saisine du juge constitutionnel en Méditerranée : un carrefour des droits constitutionnels » in RMDP, n°4, 2016.

³⁵¹ BARANGER Denis & BEAUD Olivier, « un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin », in RFDA, 2013, n°2, p. 389. Sur cette comitologie constitutionnelle. Voir *infra* : Partie 2, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, §1.

³⁵² COMMANDUCCI Paolo, « Ordre ou norme ? Quelques idées de constitution au XVIII^e siècle », in TROPER Michel et JAUME Lucien, *1789 et l'invention de la Constitution*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique moderne », 1994, p. 33 : L'interprétation d'ALTHUSSER reviendrait à affirmer « *que “l'esprit” d'une nation, c'est-à-dire l'ensemble composite d'éléments matériels, culturels et politiques, aurait chez Montesquieu plusieurs caractéristiques communes avec (et accomplirait des fonctions analogues par rapport à) la Constitution comme ordre de valeurs* ».

³⁵³ Voir à ce sujet : BEAUD Olivier, « L'histoire du concept de constitution en France... », *op. cit.*. Voir aussi BASTID Paul, *L'idée de constitution*, *op. cit.*, p. 13. : Pour les théoriciens de la monarchie absolue : « *les règles qui président au fonctionnement de la monarchie française ne sont pas une création de l'art humain, mais le produit d'une accumulation de faits historiques* ».

1) Une conception manifestement sulfureuse

La conception organique de la constitution va faire l'objet d'un effort de théorisation marqué à l'aube de la révolution française. L'opposition entre partisans de l'Ancien régime et révolutionnaires se cristallise sur le point de savoir si la France monarchiste dispose ou non d'une Constitution. Ainsi, la conception organique de la Constitution a « *certainement des liens avec des traditions politiques et culturelles très anciennes* », mais elle n'acquiert une véritable spécificité conceptuelle qu'en raison « *seulement des événements révolutionnaires (français encore plus qu'américains), et en tant que réaction à ceux-ci* »³⁵⁴.

Plusieurs théoriciens réactionnaires vont en effet s'attacher à montrer que d'une part, la France possédait bien, dès avant la Révolution, une Constitution, mais qu'en outre, la « Constitution » écrite dont se seraient dotés les révolutionnaires n'en serait pas une, ou du moins contreviendrait à la « vraie » constitution, comme l'illustrent les écrits de BURKE, BONALD et plus radicalement encore MAISTRE³⁵⁵.

Le premier entend montrer que la constitution anglaise se distingue radicalement de celle des Français. Comme l'explique le professeur COMMANDUCCI, BURKE se représente la constitution comme « *la structure fondamentale d'une société et d'un Etat, structure, artificielle, mais conforme à la nature, qui s'est formée pendant une très longue période* »³⁵⁶. Dans ses *Réflexions sur la Révolution de France*, publiées en 1790, BURKE illustre cette conception suivant laquelle la constitution est le fruit de l'apport des générations successives pour la conservation de l'ordre constitutionnel que l'expérience permet de conformer à l'ordre naturel³⁵⁷. BURKE ne peut donc que rejeter la Constitution française puisque pour lui, comme l'écrit un spécialiste des contre-révolutionnaires, « *la Révolution fut la folie de l'abstraction, alors que la constitution est la plus concrète des institutions* »³⁵⁸. BONALD va dans le même sens lorsqu'il considère que « *la constitution d'un peuple est son histoire mise en action* »³⁵⁹ ou

³⁵⁴ COMMANDUCCI Paolo, « Ordre ou norme ?... », *op. cit.*, p. 28-29.

³⁵⁵ GENGEMBRE Gérard, « La contre-révolution et le refus de la Constitution » in TROPER Michel et JAUME Lucien, *1789 et l'invention de la Constitution*, *op. cit.*, p. 60.

³⁵⁶ COMMANDUCCI Paolo, « Ordre ou norme ?... », *op. cit.* p. 28-29.

³⁵⁷ BURKE Edmond, *Réflexions sur la révolution de France*, Paris, Egron, 1823, [1790], p. 57 : « *Par cette politique constitutionnelle qui agit d'après les règles de la nature, nous recevons, nous possédons, nous transmettons notre gouvernement et nos privilèges de la même manière que nous recevons, possédons et transmettons nos propriétés et la vie. Les institutions de la politique, les biens de la fortune, les dons de la providence nous sont transmis et sont transmis par nous de la même manière et dans le même ordre. Notre système politique et dans une symétrie et un accord parfait avec l'ordre du monde, et avec cette manière d'exister qui convient à un corps permanent composé de parties passagères* ».

³⁵⁸ GENGEMBRE Gérard, « La contre-révolution et le refus de la Constitution », *op. cit.*, p. 60.

³⁵⁹ BONALD Louis de, « Pensées sur divers sujets » in *Œuvres complètes*, Le Clère, 1847-1854, 7 volumes, tome 3, p. 303 cité par GENGEMBRE Gérard, « La contre-révolution et le refus de la Constitution », *op. cit.*, p. 63.

encore « *le mode même de son existence* »³⁶⁰. Mais c'est peut-être DE MAISTRE qui défend le plus radicalement cette conception, lui pour qui la constitution était « *ce que vous sentiez lorsque vous étiez en France* »³⁶¹, une façon de vivre la politique. Dans ses *Considérations sur la France* de 1797, le contre-révolutionnaire use de l'analogie de l'arbre pour caractériser la constitution³⁶² et brocarde le constitutionnalisme écrit³⁶³.

Outre cette assimilation de la conception organique de la Constitution à la contre-révolution, cette conception est également associée au totalitarisme puisqu'elle fait l'objet d'une appréhension renouvelée par des auteurs qui entretiennent des relations pour le moins troubles avec les régimes hitlérien et mussolinien. Le premier est SCHMITT pour qui la Constitution est « *la décision politique fondamentale du titulaire du pouvoir constituant* », décision qui a pour objet « *le genre et la forme de l'existence politique propre, autrement dit, déterminer l'existence de l'unité politique dans son ensemble* »³⁶⁴. Cette décision concrète dotée d'une valeur intrinsèque fonde alors l'ensemble de l'ordre juridique. Elle est génératrice de normes. Il s'agit donc bien encore de s'inscrire dans le modèle de la Constitution comme ordre axiologique. Le second est MORTATI pour qui la « Constitution matérielle » est le « *principe vital de l'Etat* » auquel les lois constitutionnelles se doivent d'être conformes sous peine d'illégitimité³⁶⁵.

A première vue aujourd'hui, parmi les membres de la doctrine constitutionnelle française et même parmi ses membres les plus critiques à l'égard du formalisme, rares sont les auteurs qui manifestent encore un intérêt explicite pour la conception organique de la constitution et lui consacrent plus de quelques lignes.

³⁶⁰ BONALD « Observation sur l'ouvrage de Mme de Staël, ayant pour titre : “Considérations sur les principaux événements de la Révolution française”, 1818 in *Mélanges littéraires politiques et philosophiques*, tome 6, p. 553 cité par GENGEMBRE Gérard, “La contre-révolution et le refus de la Constitution”, *op. cit.*, p. 64.

³⁶¹ DE MAISTRE Joseph, *Considérations sur la France*, Lyon Pelagaud, 1866, [1797], p. 106.

³⁶² *Ibid.*, p.80 : Bien que l'Homme soit en mesure de le planter, de l'élever et de le tailler, il ne s'est pourtant jamais imaginé « *qu'il avait le pouvoir de faire un arbre* ». Alors « *comment s'est-il figuré qu'il avait le pouvoir de faire une Constitution* » ?

³⁶³ Pour le contre révolutionnaire, il s'agit bien de l'une des « *grandes erreurs d'un siècle qui les professa toute* » que de croire « *qu'une constitution politique pouvait être écrite et créée a priori, tandis que la raison et l'expérience se réunissent pour établir qu'une constitution est une œuvre divine et que ce qu'il y a précisément de plus fondamental et de plus essentiellement constitutionnel ne saurait être écrit* » ? Il réduit l'acte constitutionnel formalisé à « *un automate* », à « *du papier* », ou encore à « *une toile d'araignée* ». DE MAISTRE Joseph, *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques et des autres institutions humaines*, Lyon, Pelagaud, 1867, p. 1.

³⁶⁴ SCHMITT Carl, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, « Quadrige », 2008 [1928], p. 154.

³⁶⁵ MORTATI Costantino, *La costituzione in senso materiale*, Milano Giuffrè, 1940. Voir : CARRINO Agostino, « De la constitution matérielle », in BECHILLON Denis, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, BRUNET Pierre & MILLARD Eric (dir.), *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 239-247. LAFFAILLE Franck, « La notion de constitution au sens matériel chez C. Mortati, La “zone grise” du droit constitutionnel » in *Jus Politicum*, n° 7, 2012, p. 4.

Il semble que, si la métaphore organique subsiste dans certains manuels sous la IV^e République³⁶⁶, le professeur ROUVILLOIS soit un des rares auteurs à présenter la conception organique de la Constitution explicitement à ses étudiants sous la V^e. Il livre ainsi une définition de la Constitution directement inspirée de SCHMITT selon laquelle la Constitution est : « *l'ensemble des règles régissant l'organisation, le fonctionnement et l'orientation générale du pouvoir d'Etat déterminé par une décision politique du souverain et doté par lui d'une forme spécifique et d'une valeur suprême* »³⁶⁷..

Rares également sont ceux qui revendiquent explicitement le recours à une telle conception dans leurs travaux de recherches. Le professeur BEAUD est en effet l'un des seuls auteurs contemporains qui, passant outre le soutien du théoricien allemand au troisième Reich (tout en prenant bien évidemment soin de dissocier les versants théoriques et idéologiques de son œuvre), revendique explicitement *La théorie de la constitution* comme source d'inspiration, reprenant à son compte ou adaptant certains concepts schmittiens à l'instar de la distinction entre la Constitution comme décision fondamentale et les lois constitutionnelles positives³⁶⁸. Mais les auteurs qui entendent ainsi démontrer explicitement les apports d'une telle conception pour penser les objets constitutionnels sont peu nombreuses.

Outre les critiques d'ordre politique, ce sont davantage les limites épistémologiques de cette conception organique de la Constitution qui sont pointées et qui justifieraient que la science du droit la délaisse. Dans le travail qu'il consacre aux conceptions mécaniste et normative de la Constitution, M. PAPATOLIAS justifie par exemple d'écarter de son champ d'études la conception organique pour ne traiter que des conceptions valables « *dans l'entendement politique moderne* » et « *compatible avec le cadre conceptuel de la*

³⁶⁶ Le professeur PRELOT écrit ainsi que doivent être distinguées « *la constitution que l'on avait cru faire et celle que l'évènement a effectivement révélée. Pour être vraiment connu, un régime doit avoir parcouru toute sa carrière. Il en est de lui comme d'un être humain. Sa mort seule révèle complètement son visage* », *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1950, p. 33-34.

³⁶⁷ ROUVILLOIS Frédéric, *Droit constitutionnel. Fondements et pratiques*, Paris, Flammarion, « Champs université », 2002, p. 111-112.

³⁶⁸ Influence qui s'illustre notamment dans ses travaux de doctorat (*La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, « Léviathan », 1994) et plus spécifiquement dans l'importante préface « Carl Schmitt ou le juriste engagé » qu'il consacre à la traduction de la *Théorie de la Constitution* de Carl SCHMITT (Paris, PUF, « Quadrige », 1993, p. 5-113). Il y écrit que si cet auteur « *mérite de sortir du purgatoire "scientifique" où l'a plongé son passé équivoque, c'est d'abord en sa qualité de juriste. Carl Schmitt fut un très grand juriste auquel seul Hans Kelsen peut être comparé* ». La conception du juriste allemand sert alors la cause du droit politique pour le professeur Beaud qui souhaite « *réhabiliter la dimension juridique de son œuvre* » sans tomber « *dans le piège du juridisme qui conduirait à ignorer la dimension politique d'une doctrine dont l'originalité est précisément [...] l'absence de séparation entre le droit public et le "politique"* » (p. 6-7).

modernité »³⁶⁹. Conceptions traditionnelle et moderne appartiendraient respectivement « à deux univers conceptuels incompatibles voire contradictoires »³⁷⁰.

C'est surtout en ce qu'elle apparaît revêtir une dimension irréductiblement prescriptive que la conception organique de la constitution fait l'objet d'une critique épistémologique. La professeure ALTWEGG-BOUSSAC qualifie cette conception organique de la Constitution d'« *intégrative ou totale* », car elle se caractérise « *par le fait qu'elle englobe à la fois l'évolution historique du contexte, mais également la permanence de certains principes, plus essentiels, qui sont institutionnalisés. En effet les auteurs tendent à extraire d'une réalité historique, politique ou sociale, un certain contenu normatif substantiel voué à fonder la validité de la Constitution formelle. A chaque fois la Constitution est définie dans son être, et caractérisée par certains principes fondateurs, que ceux-ci soient le produit d'un certain état social ou de la volonté consciente d'un peuple* »³⁷¹. Or c'est l'identification de ces principes et donc la question de l'interprétation constitutionnelle qui pose principalement question dans un tel cadre conceptuel. Si la norme constitutionnelle se déduit d'un état de fait constatable empiriquement, alors la question se pose de savoir quel critère objectif permettrait de déduire de ces données factuelles, une obligation juridique. Il s'agirait autrement dit d'identifier objectivement comment s'effectue un tel passage de l'être au devoir-être et non de promouvoir la juridicité d'un état de fait en adéquation avec les préférences axiologiques de celui qui prétend identifier l'obligation juridique en question³⁷². L'adoption d'une conception organique de la Constitution justifie le plus souvent un « *glissement du choix d'un recours aux sciences sociales* » pour identifier un état de fait, « *vers le sophisme naturaliste* » pour en déduire une obligation juridique³⁷³. Pour les auteurs qui adhèrent à cette critique épistémologique, il faudrait

³⁶⁹ PAPATOLIAS Apostolos, *Conception mécaniste et conception normative de la Constitution*, Bruxelles/Athènes, Bruylant/ Sakkoulas, 2000, p. 21.

³⁷⁰ *Ibid.*, Néanmoins, l'auteur tempère ce propos et considère que « *dans les périodes critiques de transition historique ou de rupture révolutionnaire du XVIII^e siècle se matérialiserait des "rapports de coexistences" entre les différentes conceptions de la Constitution.*

³⁷¹ ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, Thèse, Paris 10, 2012, p. 305.

³⁷² L'interprète doit en effet attribuer un sens non à une disposition écrite mais à « *un objet naturel-culturel* » produit par une « *entité organique* » assimilable à « *l'esprit du peuple* » qui fait de lui le « *coauteur de l'objet interprété* ». Dès lors, comme l'indique le professeur COMANDUCCI, « *la doctrine juridique (avant et mieux que des juges et du législateur) "coopère" avec le peuple pour construire la Constitution, puisqu'elle est la seule interprète de la constitution techniquement préparée* » ajoutant que si l'on adopte une attitude sceptique quant à cette capacité de l'esprit du peuple à « *créer* » une réalité empirique, c'est bien la doctrine seule qui crée la Constitution en interprétant la volonté d'un « *fantomatique peuple* ». COMMANDUCCI Paolo, « *Epistémologie du droit constitutionnel* », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, op. cit., p. 26.

³⁷³ ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, op. cit., p. 315.

alors se défaire des dernières scories charriées par cette conception encore présente dans le discours constitutionnel contemporain³⁷⁴ et la laisser aux philosophes³⁷⁵.

Peu voire plus enseignée, discréditée du fait des utilisations politiques auxquelles elle a donné lieu et de ses limites épistémologiques, la conception organique de la constitution demeure mobilisée de manière « souterraine », parce qu'à la fois implicite et subreptice, dans les discours constitutionnels contemporains.

2) Une conception *a priori* souterraine

Le recours implicite à la conception organique de la Constitution par la doctrine constitutionnelle se manifeste d'abord par les références doctrinales à « l'esprit de la Constitution ». Le contenu des révisions constitutionnelles qui échappe par hypothèse à un diagnostic doctrinal quant à sa conformité au droit positif favorise l'emploi d'un tel concept. Il s'agit alors d'évaluer les modifications apportées au texte constitutionnel afin de déterminer si ces derniers remettent en cause la décision constituante fondatrice et les principes fondamentaux réputés l'avoir dictée. Il faut dire que la doctrine française peut se prévaloir, pour ce qui est du régime actuel, de la définition de cet « esprit » par le Général DE GAULLE qui affirmait dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, que l'esprit de la constitution de 1958 procédait « *de la nécessité d'assurer aux Pouvoirs publics l'efficacité, la stabilité et la responsabilité dont ils manquaient organiquement sous la troisième et la quatrième République* »³⁷⁶. Désormais, chaque révision constitutionnelle est l'occasion d'évaluer sa

³⁷⁴ C'est ainsi que le professeur LE PILLOUER, discutant l'intitulé d'un séminaire : « La constitution est-elle une norme ? » critique (outre le réalisme conceptuel que véhicule l'intitulé et qui suggère que la Constitution serait « réellement » quelque chose) le choix du singulier qui peut selon lui, « *manifester un certain attachement (assez répandu) à l'idée d'une sorte d'unité fondamentale de la constitution — tant du point de vue de son origine (elle est le fruit d'une décision constituante) que de ses effets (elle produit une forme politique). Cette idée trouve ses racines, sans aucun doute, dans la vieille conception organique de la constitution* ». Voir, LE PILLOUER Arnaud, « La constitution est-elle une norme ? Le droit constitutionnel non écrit », [<http://droitpolitique.com/spip.php?article342>]. De la même manière au sujet de « l'abrogation de la Constitution », qui implique « *une unité fondamentale mythifiée sans doute, mais qui puise probablement ses racines dans la vieille conception organique de la constitution (i.e. considérée comme un « corps » doté d'une homogénéité fondamentale)* ». « De la révision à l'abrogation de la constitution » : les termes du débat », in *Jus Politicum*, n°3

³⁷⁵ COMMANDUCCI Paolo, « *Ordre ou norme ?...* », op. cit., p. 33 : La conception organique de la Constitution ne serait plus utilisée que par « *certaines philosophes* » qui insistent, au sujet des institutions politiques contemporaines, sur « *la lenteur de la formation de cette structure, l'importance de la coutume, la résistance que les mœurs, les passions, les vices, les préjugés d'un peuple, opposent aux changements brusques* ».

³⁷⁶ Les acteurs non juridictionnels ne sont pas les seuls à se référer à l'esprit de la Constitution pour justifier leurs interprétations. Le Conseil constitutionnel s'est également prévalu de « *l'esprit de la Constitution* » pour se définir comme « *un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics* » et décliner sa compétence à l'égard des lois

conformité à l'esprit constitutionnel. Ainsi, la professeure LEVADE discute l'argument selon lequel « *loin de trahir l'esprit de la Constitution de 1958, la révision de 2008 serait en fait le moyen de le préserver* »³⁷⁷. La référence à l'esprit de la Constitution vient ici au soutien de la révision constitutionnelle, celle-ci est rendue nécessaire par la déviation de la pratique politique qui s'est éloignée de cet « esprit » fondateur. Dès lors, la professeure entend défendre « *l'idée que, au-delà de l'intention de continuité, ne pas réviser aurait été renoncer à l'esprit de 1958* » dont elle précise qu'il est postulé³⁷⁸.

Certains auteurs vont plus loin encore dans la primauté qu'il confère à la tradition constitutionnelle et à l'esprit des institutions par rapport au texte constitutionnel et à sa révision. Ils considèrent ainsi qu'une révision constitutionnelle ne peut réaliser les objectifs qui lui sont assignés que si elle prend en compte et se moule dans la culture politique dans laquelle elle s'inscrit. Ainsi pour le professeur MENY par exemple, « *la V^e République a perdu lorsqu'elle a voulu changer les mœurs par les règles [...] ; elle a gagné lorsqu'elle a retrouvé le vieux fonds de notre culture politique, pour le meilleur comme pour le pire* »³⁷⁹.

On peut voir une seconde manifestation de la survivance de la conception organique de la Constitution dans nombre d'études qui mettent l'accent sur la « Constitution réelle », celle qui est effectivement mise en œuvre par les acteurs constitutionnels, lorsqu'ils cherchent à déduire de ces comportements répétés des normes constitutionnelles. Constatant un écart entre l'interprétation littérale des dispositions constitutionnelles et la pratique des institutions constituées, ces auteurs entendent mettre l'accent sur l'application du texte qui seule révèle la « vraie » constitution.

La conception organique de la constitution demeure donc implicitement mobilisée par certains membres de la doctrine lorsqu'il s'agit soit de justifier l'interprétation qu'ils font du texte constitutionnel et le sens qu'ils confèrent à ses dispositions, soit d'évaluer les révisions constitutionnelles ou, en France, ils n'ont pas, en la matière, à affronter la concurrence interprétative authentique du Conseil constitutionnel.

référendaires. Décision n°62-20 DC du 06 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct*, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962, Rec. p. 27.

³⁷⁷ LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la V^e République » in RFDC, 2010, n°82, p. 227-256.

³⁷⁸ Ibid. L'auteure précise ainsi : « *si l'on postule que l'esprit de la Ve République est d'atteindre la modération, parce qu'elle est gage de stabilité, on ne peut que souscrire à l'idée que lorsque l'équilibre institutionnel est, par la pratique, déséquilibré, c'est préserver l'esprit que rééquilibrer !* ».

³⁷⁹ MENY Yves, « Des mœurs irréformables ? », in Pouvoirs, n°126, 2008, p. 45.

B/ Une conception organique conservée en matière parlementaire

La conception organique de la constitution, délaissée pour penser la constitution demeure au contraire fortement mobilisée pour penser le droit parlementaire. Elle apparaît en effet, particulièrement apte à justifier la spécificité et l'autonomie du droit parlementaire dont témoigne son élaboration prudentielle (1) qui permet la sauvegarde des valeurs délibératives qui sont réputées le fonder (2).

1) La production prudentielle du droit parlementaire

La première manifestation de ce que le droit parlementaire est encore pensé dans un cadre conceptuel organique est la volonté doctrinale de fonder l'origine du droit parlementaire positif dans un passé lointain et de faire de cette longévité une valeur. Les auteurs qui entendent défendre l'autonomie de la discipline parlementaire, la spécificité de son objet, peuvent d'abord se prévaloir d'origines immémoriales et bien antérieures à l'apparition du droit constitutionnel, qu'il s'agisse de renvoyer aux règles du Sénat de la Rome antique, à celle des assemblées franques ou encore au droit canon quoique le plus fréquemment, ce soit l'expérience britannique qui serve de référence. Le droit parlementaire trouve son origine, sa fondation, dans un passé lointain qui le distingue face à un droit constitutionnel plus jeune.

En outre l'histoire du droit parlementaire témoignerait, à l'inverse de l'histoire constitutionnelle, d'une remarquable continuité, preuve de sa stabilité. M. DELCAMP considère ainsi qu'il est possible d'établir un lien continu entre le droit parlementaire des premières assemblées révolutionnaires et celles d'aujourd'hui. Les règles applicables au Parlement ont, selon lui, « *su traverser les régimes et les Républiques. Ainsi du Règlement de l'Assemblée nationale de 1848 qui n'ignorait pas les pratiques de la Constituante ou de la Législative des premiers temps de la Révolution. Même filiation entre les règlements de la II^e et de la III^e République et, plus près de nous, entre IV^e et V^e République, cette dernière codifiant souvent des pratiques élaborées de manière moins solennelle* »³⁸⁰.

Or, il semble que cette antériorité et cette continuité reconnue au droit parlementaire soient instrumentalisées pour témoigner de la spécificité, et d'une forme de supériorité de la philosophie du droit parlementaire sur celle du droit constitutionnel. La continuité du premier est un gage de sagesse pour la doctrine lorsqu'il s'agit de le comparer au second qui apparaîtrait

³⁸⁰ DELCAMP Alain, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 138.

au contraire « impétueux ». Ce dernier procéderait par à-coups, par rupture, à tel point qu'il n'est pas rare de décrire une histoire constitutionnelle française chaotique, mouvementée, voire ballotée entre les changements de régime. Or, à ce « *droit constitutionnel avide de rupture* », il conviendrait d'opposer un droit parlementaire « *plutôt continue* »³⁸¹. La préface du professeur MACHELON à la thèse du professeur LAFAILLE portant sur le Président du Sénat traduit particulièrement la volonté de distinguer sur ce point, le droit parlementaire du droit constitutionnel puisque selon le directeur, son étudiant a su mener ses travaux « *en mettant délibérément de côté les découpages chronologiques calqués sur les ruptures constitutionnelles* » pour plutôt les inscrire « *dans la logique de continuité propre au droit parlementaire* » ; avant de relever que le droit produit par les assemblées pour régler leur fonctionnement interne « *n'évolue pas au même rythme que les régimes politiques* »³⁸². M. DELCAMP en conclut qu'« *il ne serait pas plus choquant de parler de "constitution parlementaire" de la France qu'il n'y a à parler de "constitution administrative" comme on le fait de temps en temps* »³⁸³. Or, cette idée d'une « constitution parlementaire » n'est pas sans lien avec une conception organique de la Constitution. Reflétant l'idée d'un développement continue et autonome de la société parlementaire depuis un passé ancestral.

La thèse d'un rythme caméral propre distinct du rythme constitutionnel est fortement ancrée dans la doctrine parlementaire. Ce dernier serait le révélateur de la spécificité du droit parlementaire, de son irréductibilité au droit constitutionnel comme l'écrivent les professeurs AVRIL & GICQUEL. Selon eux, les règles parlementaires « *témoignent d'une permanence qui survit aux régimes* ». Les ruptures constitutionnelles entraînent certes des modifications du droit parlementaire formalisé, « *mais dans le même temps ces dispositions incorporent des usages et des traditions qui se sont établis au cours de l'histoire et qui se maintiennent à travers les vicissitudes constitutionnelles. Le fonctionnement d'une assemblée pose en effet des problèmes spécifiques dont la solution est, sous ce rapport, indépendante de l'ordre constitutionnel* »³⁸⁴. La continuité du droit parlementaire serait donc une conséquence de son identité propre, de son autonomie qui « *relève de la nature des choses* »³⁸⁵. Cette référence à une identité, à la nature

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² MACHELON Jean-Pierre, « Préface » in LAFAILLE Franck, *Le Président du Sénat depuis 1875*, Paris, L'Harmattan, « Logiques juridiques », 2004, p. 13. Le préfacier reconnaît toutefois qu'il y aurait « *quelque artifice à opposer radicalement la continuité du droit parlementaire et les ruptures du droit constitutionnel. Immérgé dans le droit constitutionnel, le droit parlementaire est inintelligible abstraction faite des régimes politiques qu'il contribue à régir* » (p. 14).

³⁸³ DELCAMP Alain, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 138.

³⁸⁴ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, « Domat Droit public », 5^e éd., 2014, p. 9.

³⁸⁵ AVRIL Pierre, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », *op. cit.*, p. 586.

du droit parlementaire est une seconde manifestation de ce que la conception organique de la Constitution offre un cadre de pensée privilégié de la doctrine parlementaire. L'idée de longévité et d'identité du droit parlementaire conduit la doctrine à multiplier les références à la tradition parlementaire. Le droit parlementaire est même défini comme un « *conservatoire de traditions* » par le professeur MACHELON. La tradition apparaît comme « *un instrument autonome et privilégié d'adaptation du droit parlementaire aux réalités politiques changeantes, aux nouvelles exigences, et aux difficultés juridiques imprévues auxquelles les assemblées parlementaires se trouvent si souvent confrontées* »³⁸⁶. De même, pour M. CAMBY, les précédents sont une garantie contre l'arbitraire qui « *fait du droit parlementaire un droit d'évolution fatalement lente, puisque consensuelle, mais d'innovation fatalement permanente* »³⁸⁷.

Le droit parlementaire serait dès lors créé selon un rythme propre, car il serait produit selon une modalité propre : la prudence et l'expérience. Il est ainsi souvent caractérisé comme « *un droit pratique, voir flexible [...] susceptible d'adaptation permanentes* ». Autrement dit, son élaboration se ferait de manière prudentielle et le droit parlementaire aurait préservé cette particularité « *depuis l'origine des assemblées parlementaires en France* ». Cette production spécifique est alors expliquée par sa réinscription dans le contexte de l'élaboration du parlementarisme qui a été « *très progressive si bien que le droit parlementaire a pu sembler, même dans des pays de droit écrit, comme étant fortement marqué par la coutume* »³⁸⁸.

L'idée selon laquelle le droit parlementaire obéit à une production prudentielle est révélatrice de ce que cet objet est pensé dans le cadre d'une conception organique de la Constitution. Le droit parlementaire serait le droit tel qu'il est réellement appliqué contrairement au droit constitutionnel formalisé. Puisque sa production serait indissociable de son application, puisqu'il serait finalement le fruit de l'activité des acteurs parlementaires qui, par leurs interprétations, actualisent continuellement les règles dont ils se dotent ; alors, le droit parlementaire s'avère « *indissociable de la vie parlementaire* » et sa pratique, sa jurisprudence joue un rôle de « *“respiration du droit” en permettant à la fois son adaptation permanente aux réalités d'une société complexe, tout en réservant la part d'imprévisibilité qui est la marque*

³⁸⁶ CHAZELLE René, « Continuité et tradition juridique au sein de la seconde chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier » in *RDP*, 1987, p. 717.

³⁸⁷ CAMBY Jean-Pierre, « Le droit parlementaire : droit de la minorité ? » in *Mélanges Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 432.

³⁸⁸ DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *op. cit.*, p. 1177.

même d'une société vivante »³⁸⁹. Là encore, pour décrire le rôle de la pratique dans la formation du droit, c'est à la métaphore organique que les spécialistes recourent pour faire du droit parlementaire un « *un élément d'appréhension de la constitution en action* »³⁹⁰. Le droit parlementaire agirait comme un révélateur de la Constitution organique qu'il révèle en donnant « vie » aux dispositions constitutionnelles formelles.

Se perpétue ici l'idée, issue de la modélisation de la constitution organique anglaise, selon laquelle la production prudentielle du droit parlementaire lui permet de conserver son identité, c'est l'outil qui permet la conservation par l'adaptation aux changements. Il permet de maintenir l'adéquation du droit parlementaire à sa fonction : l'organisation de la délibération au sein des assemblées.

2) L'idéal délibératif du droit parlementaire

Cet idéal délibératif³⁹¹ fournit tout d'abord une justification à la reconnaissance d'un droit parlementaire non-écrit, jurisprudentiel. Pour M. DELCAMP en effet, dans une assemblée délibérante « *les précédents constituent autant d'acquis pour une catégorie au moins de membres et la jurisprudence ne peut être renversée que par une nouvelle délibération de la règle initiale, ou, si celle-ci n'existe pas, par l'élaboration d'une règle nouvelle, s'efforçant de tirer les leçons de la pratique tout en préservant le cadre du débat parlementaire* »³⁹². Il s'agit encore de concilier conservation du cadre traditionnel et évolution vers la fin des parlements : la délibération. C'est bien le caractère délibérant de l'Assemblée qui justifie l'idée d'un droit non-écrit et pourtant légitime puisque le consentement tacite à la règle non-écrite, « *dans un milieu voué par essence à la délibération, peut être retiré à tout moment. Si l'on craignait de former un néologisme, on pourrait dire que toute coutume est, au Parlement, une coutume*

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 1194.

³⁹⁰ DELCAMP Alain, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 128.

³⁹¹ Voir à ce sujet la récente thèse : FLEURY Marine, *La délibération en droit public interne*, Thèse, Paris 1, 2016. Voir également le succès en théorie politique de la notion de « démocratie délibérative » : MANIN Bernard, « Volonté générale et délibération ? Esquisse d'une théorie de la décision politique », in *Le Débat*, vol. 33, n°1, 1985, p. 83 : « *La décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous, c'est le processus de formation des volontés qui confère sa légitimité au résultat, non les volontés déjà formées* » si bien que la loi doit être définie comme « *le résultat de la délibération générale et non l'expression de la volonté générale* »³⁹¹. Voir sur ce sujet : HABERMAS Jurgen, *Droit et démocratie. Entre faits et normes* ; Paris, Gallimard, « NRF Essais », 1997, p. 471. Spécialement, au sujet du Parlement, p. 189-191.

³⁹² DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *op. cit.*, p. 1188.

*conventionnelle consciente. La vérification de l'accord des volontés y est en effet plus facile et plus immédiate qu'ailleurs »*³⁹³.

C'est donc bien parce qu'il s'agit d'un mode délibératif que le mode production du droit parlementaire est érigé en valeur, c'est parce qu'il doit assurer la continuité de la délibération parlementaire face aux événements extérieurs qu'il doit revêtir des formes flexibles et souples et qu'il convient de préserver son autonomie, notamment face aux institutions de type juridictionnel qui peuvent paraître concurrencer les décisions parlementaires quant à la qualité de leur délibération.

Il s'agit donc dans un premier temps d'affirmer que le parlement préserve, parmi les pouvoirs publics, la délibération de meilleure qualité, ou qu'en tous les cas, il met en œuvre une forme de délibération à laquelle la délibération juridictionnelle ne peut se substituer. C'est le cas de la professeure BENETTI pour qui le problème principal au sujet du parlement est de savoir, non pas s'il fait la loi, mais plutôt *« s'il fait bien ce pour quoi il existe et qu'il est le seul à pouvoir faire : délibérer »*³⁹⁴. C'est aussi le sens du plaidoyer de M. DELCAMP pour que les assemblées demeurent, *« la source principale d'un droit élaboré dans des conditions de transparence et de débat sans équivalent dans notre système de production de normes »*³⁹⁵. En tout cas, les assemblées demeureraient davantage que les prétoires, *« le lieu où s'expriment et souvent se règlent ou s'apaisent les conflits et les tensions qui s'élèvent de la société »*. Il constate alors un paradoxe à ce que *« les cours constitutionnelles et autres, nationales et internationales célèbrent la théorie "du droit vivant" pour justifier leurs audaces, »* alors qu'on refuserait ce caractère *« qui est à la fois une modalité et un moyen substantiel de sa capacité d'expression au nom du peuple français »* au droit parlementaire³⁹⁶. En résumé, c'est parce que le droit parlementaire est un « droit délibéré de la délibération » qu'il convient de préserver son autonomie.

C'est bien encore la qualité de la délibération qui est réputée commander les évolutions du droit parlementaire et qui légitime là encore, le caractère prudentiel du mode de production du droit parlementaire. Il y aurait ici une forme de loi de l'histoire parlementaire. La règle non-écrite est ainsi jugée *« d'autant plus librement consentie qu'il est rare que l'évolution aille dans*

³⁹³ *Ibid.*

³⁹⁴ TOULEMONDE Gilles, intervention à l'occasion du débat : « Le Parlement : un acteur contourné de la délibération ? » in DEROSIER Jean-Philippe & DORAY Marc (dir.), *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Mare et Martin, « Droit public », 2015, p. 97.

³⁹⁵ DELCAMP Alain, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 139.

³⁹⁶ *Ibid.* Le droit parlementaire est en conséquence perçu comme un « droit vivant » le recours à la notion de « droit vivant » traduisant, comme il nous a été donné de le voir, la persistance d'une représentation organique de la Constitution. Sur la notion de droit vivant et son lien avec la conception organique de la Constitution. Voir *supra*, ce chapitre, section 1, §2.

le sens d'une restriction des droits des parlementaires »³⁹⁷ à participer à la délibération. Il y aurait donc bien un sens de l'histoire du droit parlementaire orienté vers la préservation de la qualité de la délibération.

Or, à l'instar des théories politiques de la démocratie délibérative, la doctrine politique constate pourtant elle aussi, et très largement, un déclin de la délibération au sein des assemblées politiques de la V^e République³⁹⁸. La délibération parlementaire n'apparaît plus comme « le moment clef où se dessinent les clivages lesquels sont déterminés par des engagements politiques extérieurs au Parlement, partisans, programmatiques, en un mot électoraux censés être réservés à ce que l'on nommera de manière révélatrice "la souveraineté du peuple électoral" »³⁹⁹. M. TOULEMONDE identifie quatre causes cumulatives susceptibles d'expliquer

³⁹⁷ DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *op. cit.*, p. 1188.

³⁹⁸ Pour les plus radicaux ou plutôt ceux qui retiennent une conception plus exigeante de la délibération, il n'y aurait pas de délibération au Parlement puisque les débats caméraux ne relèvent pas « d'un échange d'arguments ayant une forme dialogique, mais [prennent] plutôt la forme d'un débat contradictoire devant un auditoire » et « n'exige pas des plaideurs qu'ils soient impartiaux, sincères ou engagés dans une recherche coopérative de la vérité ». Voir : FERRIE Jean-Noël, DUPRET Baudouin & LEGRAND Vincent, « Comprendre la délibération parlementaire. Une approche praxéologique de la politique en action », in *RFSP*, vol. 58, n° 5, 2008, p. 795-815. Le professeur PASQUINO considère également que la décision parlementaire obéit au modèle de la votation soit celui de la « décision prise [...] en dénombrant les volontés individuelles d'un nombre x d'individus considérés égaux par la procédure » c'est-à-dire ayant un poids égal dans le résultat du vote ». plutôt qu'elle ne relève de la délibération entendue comme « une modalité de décision collective qui tend à exclure le vote, qui ne considère pas celui-ci comme le mécanisme essentiel de la prise de décision ». et se caractérise par le secret qui « protège l'organe de la décision non le membre individuel de celui-ci, qui au contraire est obligé de présenter un argument à ses partenaires, de même que l'organe est obligé de présenter au public les raisons de sa décision (la motivation) – ce qui n'est évidemment pas le cas du vote (qui peut être décrit comme une simple agrégation, mécanique et sans raisons, de préférences individuelles) » qui s'avère plus appropriée à la description de la décision juridictionnelle (« Voter et délibérer » in *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, vol. 45, n°135, p. 35-45). Une étude empirique portant sur le Parlement français conduit M. VIKTOROVITCH, à un jugement un peu plus nuancé. C'est selon lui principalement en commission et non en séance publique, qu'il est possible d'identifier au sein du parlement des échanges délibératifs entendue comme « changement explicite de position d'un des interlocuteurs, sans qu'aucun élément de négociation ou de contrainte n'ait émergé dans les discours ». VIKTOROVITCH Clément, « La délibération parlementaire : un oxymore ? », Intervention lors du colloque *Le tournant délibératif. Bilan, critiques, perspectives*, organisé par l'EHESS les 16 et 17 juin 2011. Voir également : « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », in *Parlement[s]*, vol. 14, 2010, p. 90-110 ; « Les pépites délibératives au creux du tamis parlementaire. L'exemple du projet de loi de réforme des collectivités territoriales », in DE GALEMBERT Claire, ROZENBERG Olivier & VIGOUR Cécile (Dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, « Droit & Société », 2013, p. 171-188. Voir enfin ses travaux de doctorat : *Parler pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse, IEP Paris, 2013.

³⁹⁹ DAUGERON Bruno, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2011, p. 829. Ce déclin entraînerait l'émergence d'autres instances délibératives concurrentes du Parlement. Le professeur CHEVALLIER considère en ce sens qu'« un pouvoir délibératif tend à émerger, en marge du système représentatif, en infléchissant par la même le jeu de la démocratie ». CHEVALLIER Jacques, « Le débat public en question » in *Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, p. 501. Le professeur BLONDIAUX considère quant à lui que les mécanismes de participation citoyenne multiplient « les lieux de la discussion légitime en démocratie et prospèrent paradoxalement sur le déclin des assemblées délibérantes traditionnelles ». BLONDIAUX Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? » in *Projet*, vol. 268, n° 4, 2001, p. 81-90.

le déclin de la délibération parlementaire : 1) « *l'encadrement par l'exécutif* » ; 2) « *la forte structuration partisane* » ; 3) « *la technicité grandissante des questions à traiter* » qui aboutit à l'intervention d'organes extérieurs qui influent sur la délibération parlementaire ; 4) « *le peu d'intérêt d'une part importante de parlementaires pour quantité de débats* »⁴⁰⁰. Il en va de même pour le professeur MATHIEU selon lequel, « *le débat parlementaire s'est technicisé, mécanisé, appauvri, soumis à la volonté gouvernementale relayée le cas échéant par des parlementaires complaisants* ». Mais il ajoute à ces causes, « *le très large transfert de pouvoir du Parlement, et plus largement du politique, vers le juge* »⁴⁰¹. Il s'agirait alors pour la doctrine politique de rechercher les voies (et les voix) nouvelles de la délibération.

C'est ainsi qu'elle entend, à l'aune de cet idéal délibératif, évaluer le droit parlementaire positif et guider ses réformes. Pour la professeure BENETTI par exemple, « *retrouver le sens de la délibération parlementaire impliquerait que majorité et opposition puissent se retrouver sur des intérêts communs qu'elles poursuivraient ensemble* »⁴⁰². Il faudrait encore, « *que le Parlement, en tant qu'organe de la délibération* » arbitre « *entre les besoins exprimés par la société et, par la délibération, [recompose], à partir de la pluralité des intérêts en présence, un tout qui soit rationnel. Bref, faire de la loi un acte de connaissance, pour parler comme Sieyès* ». Selon elle, « *on ne fait, ni ne veut la loi, on devrait la découvrir à la lumière de l'évidence de la raison* »⁴⁰³. C'est suivant cette optique que la révision de juillet 2008 est positivement jugée par certains observateurs pour lesquels elle serait parvenue à restaurer la parole parlementaire et aurait amené à ce que le gouvernement soit « *de plus en plus conduit à "écouter" les parlementaires et à négocier davantage avec eux* »⁴⁰⁴.

D'autres auteurs se situent davantage sur un plan axiologique. La V^e République aurait tourné le dos aux valeurs délibératives du parlementarisme. Selon eux, l'introduction d'un

⁴⁰⁰ TOULEMONDE Gilles, intervention à l'occasion du débat : « Le Parlement : un acteur contourné de la délibération ? », *op. cit.*, p. 97.

⁴⁰¹ MATHIEU Bertrand, « La qualité du travail parlementaire : une exigence constitutionnelle » in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, « Les mélanges », 2008, p. 355.

⁴⁰² BENETTI Julie, intervention à l'occasion du débat : « Le Parlement : un acteur contourné de la délibération ? » in *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, *op. cit.*, p. 98.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 99.

⁴⁰⁴ DE MONTIS Audrey, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 » in *RFDC*, vol. 103, n°3, 2015, p. 561-580. Pour le professeur GICQUEL également, la consécration des « droits de l'opposition » et notamment de la journée mensuelle qui lui est réservée par la révision de 2008 permettent de renouer avec l'idéal délibératif, notamment au Sénat où « *l'ambiance relativement sereine au Palais du Luxembourg permet au moins de conserver l'esprit de la délibération parlementaire, à savoir que chaque article suscitera un échange de points de vue sanctionné par un vote* ». GICQUEL Jean-Eric, « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in GICQUEL Jean, LEVADE Anne, Mathieu Bertrand et ROUSSEAU Dominique (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012, p. 44.

régime parlementaire n'entraîne pas nécessairement la concrétisation des principes qui le fondent. Au contraire, la plasticité du régime parlementaire permettrait sa mise en place sans que ne soit nécessaire l'adhésion aux valeurs du parlementarisme. Il ne faudrait donc pas s'attendre « *à ce que l'idéologie libérale soit, comme par miracle, retranscrite dans les procédures. Les deux niveaux [celui des valeurs et celui du droit parlementaire positif] interagissent, mais il n'y a pas entre eux, d'homogénéité préexistante* »⁴⁰⁵. Justement, la V^e République relèverait, quant à la prise de décision, d'une autre philosophie puisque la délibération a été considérée « *sous un angle négatif, celui du rôle néfaste des partis se livrant à de vils arrangements au détriment d'un régime parlementaire qu'il fallait assainir en diminuant les possibilités de discussion au sein des assemblées* »⁴⁰⁶. La V^e République procéderait donc plutôt d'une défiance à l'égard de la délibération, favorisant l'action à son détriment.

Suivant cette optique, certains membres de la doctrine s'avèrent bien plus réservés quant à la capacité de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 à revaloriser la délibération parlementaire. Ils s'interrogent par exemple sur le point de savoir si « *la réalité juridique et institutionnelle qui prévaut sous la V^e République n'a pas fait de l'acteur Parlement, malgré la modification substantielle de la norme suprême en 2008, un acteur encore et toujours (voire davantage) contourné* »⁴⁰⁷. Au sens délibératif de l'histoire du parlementarisme s'opposerait l'esprit « rationalisateur » de la V^e République. Mais de surcroît, l'essor du Conseil constitutionnel pourrait conduire à voir dans ce dernier un « *acteur renouvelé au sein d'un processus délibératif lui-même en renouveau* »⁴⁰⁸. D'autres encore voient dans le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel, non un moyen de pallier la délibération parlementaire, mais un outil pour renforcer la qualité du débat parlementaire⁴⁰⁹. Pour cette partie de la doctrine, comme pour une partie des tenants de la démocratie délibérative⁴¹⁰, la délibération se déplace du Parlement vers les juridictions, en particulier constitutionnelles.

⁴⁰⁵ BARANGER Denis & LE DIVELLE Armel, « Régime parlementaire », *op. cit.*, p. 180.

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ DEROSIER Jean-Philippe et DORAY Marc (dir.), *La délibération après la révision...*, *op. cit.*, p. 91.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 92

⁴⁰⁹ Voir en ce sens : MATHIEU Bertrand, « La qualité du travail parlementaire : une exigence constitutionnelle », *op. cit.* p. 355 ou BERTRAND Brunessen, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République », *in RDP*, 2011, n°2, p. 431.

⁴¹⁰ Voir LEYDET Dominique, « La délibération publique dans les assemblées parlementaires ». Intervention lors du colloque *Le tournant délibératif. Bilan, critiques, perspectives*, organisé par l'EHESS les 16 et 17 juin 2011.

La doctrine tend ainsi à faire une utilisation différenciée de la conception organique de la Constitution, suivant qu'il s'agisse de penser les objets constitutionnels ou les objets parlementaires. Cela s'explique par les difficultés à articuler le constitutionnalisme, qui rejette la conception organique de la constitution comme cadre cognitif inadapté à la pensée de la limitation juridique du pouvoir politique, et le parlementarisme qui opère une lecture de l'histoire des régimes politiques à partir de cette conception. Il convient donc de se pencher sur la manière dont la doctrine politique du droit parlementaire envisage la constitutionnalisation. Cela doit permettre de comprendre comment elle pense l'articulation entre le constitutionnalisme et le parlementarisme, entre le droit constitutionnel institutionnel et le droit constitutionnel jurisprudentiel et enfin, entre le droit constitutionnel et le droit parlementaire.

CONCLUSION DU CHAPITRE

La réflexion menée par les professeurs-parlementaires, qui faisaient l'expérience concrète de la vie parlementaire, avait pour objectif premier d'améliorer l'art parlementaire conçu comme une activité politique qu'il convenait d'appréhender empiriquement et pragmatiquement conformément au modèle épistémologique initialement fourni par l'académie des sciences morales et politiques. Suivant cette approche, seules la pratique et l'érudition permettent véritablement à l'art parlementaire de la délibération de se développer. A partir de ces prémisses, la doctrine politique est prompte à mobiliser une conception organique de la constitution, comme ordre socioculturel spontané, qui a joué un rôle prépondérant pour légitimer l'établissement du régime parlementaire de la III^e République et son caractère exclusivement représentatif.

Cette conception de la Constitution est toutefois frappée de discrédit après la seconde guerre mondiale pour la fonction de légitimation qu'elle a pu jouer au regard de l'engagement de ses principaux théoriciens au service des régimes totalitaires. Les discours relatifs à la Constitution ne supportent dès lors presque jamais plus de conception organique. Cette dernière apparaît de prime abord disqualifiée doctrinalement. Pourtant, les discours relatifs au droit parlementaire continuent à la mobiliser, bien qu'implicitement le plus souvent, surtout lorsqu'il s'agit de penser le parlementarisme. Le droit parlementaire est alors conçu comme une activité prudentielle, expérimentale, qui vise à permettre et préserver la libre délibération des représentants.

C'est pourquoi le droit parlementaire constitue aujourd'hui l'un des matériaux, l'un des objets d'étude privilégiés d'une certaine approche « politique » de la « science » du droit constitutionnel. Le mouvement du droit politique entend en effet s'opposer au réductionnisme, formaliste ou contentieux, qu'il juge dominant dans les discours de la doctrine contemporaine⁴¹¹. Il entend ainsi, à partir du terrain parlementaire, renouer avec une approche qu'il veut transdisciplinaire et résolument ouverte à la dimension politique du droit constitutionnel.

⁴¹¹ Sur ce réductionnisme : Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

CONCLUSION DU TITRE

La réflexion des parlementaires quant à leur activité a contribué à l'élaboration d'une théorie politique du droit parlementaire qui se manifeste toujours dans les discours doctrinaux contemporains relatifs aux assemblées.

Les professeurs-parlementaires notamment, ont mis en avant leur expérience de la vie camérale pour asseoir la légitimité scientifique de leurs discours. Ce faisant, ils ont contribué à orienter l'étude du droit parlementaire sous la III^e République. Profitant de leur accès au « laboratoire parlementaire », ces professeurs vont développer une approche résolument empiriste de l'étude du droit parlementaire. Soumis à ces règles, ils n'hésiteront pas à les juger, parfois au prisme de la position qu'ils occupent dans l'hémicycle, et influencés par les rapports de forces politiques et électoraux auxquels ils sont soumis. La doctrine politique vise ainsi, sous la III^e République, le perfectionnement de l'art parlementaire, celui qui permet à la délibération de faire advenir la volonté générale. Ils participeront alors d'une approche résolument pragmatique de l'étude du droit parlementaire. Enfin, engagés dans l'arène parlementaire, ces hommes politiques seront, avant ou plus que d'autres observateurs, sensibles à la dimension stratégique de la règle parlementaire et aux enjeux qui s'attache à sa production. C'est cette façon d'envisager toujours ensemble le droit parlementaire et la politique au Parlement qui caractérise le mieux la doctrine politique du droit parlementaire. Selon ces discours, le droit parlementaire est au cœur des interactions complexes qui s'établissent entre ces deux champs d'activité. Le droit constitutionnel s'adjoint donc le concours des sciences politiques pour en rendre compte. De tels discours contribuent ainsi à une approche résolument synthétique de l'étude du droit parlementaire.

Au tournant des IV^e et V^e Républiques, les professeurs parlementaires, depuis leurs postes d'observation privilégiés, joueront également un rôle de premier plan pour la compréhension de la place dévolue aux assemblées rationalisées par le nouveau régime. A cette période, l'absence de normativité de la Constitution est relativement consensuelle. Certes, ce ne sont plus les parlementaires, mais le Président qui impose son interprétation de la Constitution. Mais le constat demeure. Les forces priment les formes et il faut donc envisager ensemble, le droit constitutionnel et la science politique. Avec le départ du Général DE GAULLE, la « *sorte de mécanisation morose* »⁴¹² régissant le fonctionnement des assemblées et surtout le développement du contrôle de constitutionnalité à partir de la fin des années soixante-dix, vont

⁴¹² Selon l'expression du général de Gaulle. Voir : *Mémoires d'espoir*, p. 1123

entraîner un relatif déclin de cette doctrine. L'influence des professeurs parlementaires va diminuer concomitamment à celle de la théorie politique du droit parlementaire. Le droit constitutionnel et la science politique actent alors leur séparation. Aujourd'hui pourtant, la théorie politique du droit parlementaire connaît un regain d'intérêt. Le mouvement du *droit politique* entend réagir à ce qu'ils considèrent comme un réductionnisme (juridique, formaliste ou jurisprudentaliste suivant les cas) qui ampute la compréhension des phénomènes constitutionnels. Il propose de renouer avec une approche transdisciplinaire adaptée au caractère politico-juridique de ses objets.

Le droit parlementaire apparaît alors, pour ce mouvement, comme l'un des terrains à partir duquel amorcer la reconquête doctrinale. Il est en effet perçu comme l'archétype du droit politique car il est structuré autant qu'il structure le jeu politique. C'est ainsi que la théorie politique du droit parlementaire demeure mobilisée dans nombres de discours constitutionnels contemporains et offre une grille de lecture permettant de rendre compte d'une certaine conception de la constitutionnalisation à l'œuvre tant au niveau national (pour rendre compte du développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité), qu'au niveau international (pour rendre compte de la construction européenne).

TITRE 2 :

UNE CONSTITUTIONNALISATION DE CONSERVATION

Selon l'approche politique du droit parlementaire, « *une règle vient plus souvent consacrer une pratique qu'elle ne la crée* »⁴¹³. La doctrine politique tend à rejeter le volontarisme constitutionnel pour expliquer le mouvement de constitutionnalisation du droit parlementaire constaté sous la V^e République. La Constitution, suivant la conception organique retenue, est le produit de l'ordre social et non d'une action politique visant à transformer le réel par la production d'un acte juridique. Les lois constitutionnelles ne sauraient donc, à elles seules, transformer la Constitution. Au Parlement, ce mouvement de constitutionnalisation (textuel) ne peut donc « *avoir pour effet de briser le dynamisme spontané de cette société particulière qui tend naturellement à n'admettre comme légitimes que les règles mêmes qu'elle entend se donner* »⁴¹⁴. Aussi, pour cette doctrine, il est périlleux de chercher à imposer aux assemblées des règles juridiques issues de l'extérieur, fussent-elles constitutionnelles. Il serait finalement préférable de les laisser se doter de leurs propres règles et de « *“miser” sur l'intériorisation progressive des exigences nouvelles et de plus en plus nombreuses issues du mouvement de constitutionnalisation en faisant confiance aux acteurs* »⁴¹⁵. Le recours à une conception organique de la Constitution pour penser le droit parlementaire supporte ici une revendication d'autonomie parlementaire dont il s'agit de démontrer l'irréductibilité.

La doctrine politique entend montrer que la production des règles constitutionnelles relatives au Parlement est le résultat du comportement des pouvoirs constitués, au premier rang desquelles les parlementaires, et que ce comportement est lui-même conditionné par une culture et des mœurs camérales propres. Il s'agit donc d'inscrire le processus de constitutionnalisation dans un temps long pour mieux comprendre sa signification politique. Dans ce cadre, la constitutionnalisation ascendante, c'est-à-dire l'attribution de la qualité constitutionnelle, se comprend comme le produit d'une cristallisation de la pratique des acteurs parlementaires (Chapitre 1). Pour mener à bien cette entreprise, la doctrine politique s'attache à relativiser l'efficacité des règles formellement constitutionnelles telles que garanties par le Conseil constitutionnel. Elle entend relativiser l'idée selon laquelle la constitutionnalisation descendante permet de rationaliser le régime politique (Chapitre 2).

⁴¹³ DELCAMP Alain, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 136

⁴¹⁴ DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *op. cit.*, p. 1188.

⁴¹⁵ DELCAMP Alain, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 137.

CHAPITRE 1 :

LA CONSTITUTIONNALISATION PRUDENTIELLE DU DROIT PARLEMENTAIRE

La constitutionnalisation ascendante désigne soit l'attribution de la valeur constitutionnelle à une norme ou à un ensemble de normes, soit les processus permettant d'attribuer cette qualité. La conception de la constitutionnalisation ascendante retenue est donc fonction de la théorie du droit, et particulièrement de la théorie des sources du droit constitutionnel adoptée. Or, la doctrine politique du droit parlementaire se distingue par son attachement à la conception organique de la Constitution et conséquemment à l'idée d'une élaboration prudentielle du droit parlementaire. Ces caractéristiques conduisent la doctrine politique à retenir l'idée d'une constitutionnalisation ascendante du droit parlementaire comme produit de la pratique des acteurs. Puisque ce sont au premier chef les parlementaires eux-mêmes qui produisent le droit parlementaire, sa constitutionnalisation ascendante, c'est-à-dire la consécration de la valeur constitutionnelle de ces règles parlementaires, est le résultat d'une cristallisation de ces pratiques à travers l'histoire. Cette thèse selon laquelle la constitutionnalisation ascendante est le résultat d'une sédimentation des pratiques parlementaires est défendue aussi bien dans l'ordre interne que dans l'ordre international.

Pour ce qui est du système constitutionnel étatique, la doctrine politique du droit parlementaire défend la nécessité de prendre en compte les changements constitutionnels informels soit la possibilité d'une modification des règles constitutionnelles en dehors de la procédure de révision formelle de la constitution (Section 1).

Quant au niveau international, cette doctrine s'attache à montrer que le développement du droit parlementaire international permet de renforcer un mouvement de mimétisme institutionnel⁴¹⁶, d'acculturation des mœurs parlementaires dans l'ordre international. C'est parce que la doctrine politique considère que le droit parlementaire international tend à reproduire le droit parlementaire interne qu'elle discute la constitutionnalisation des ordres juridiques internationaux (Section 2).

⁴¹⁶ MENY Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'harmattan, « Logiques politiques », 1993.

SECTION 1 : LA RECONNAISSANCE DES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS INFORMELS DANS L'ORDRE INTERNE

Si la constitution se définit, pour la doctrine politique, conformément à sa conception organique de la Constitution, comme un ordre axiologique conservateur, matrice du comportement parlementaire, alors son identification passe par l'observation de la pratique des pouvoirs constitués. Aussi, cette doctrine est-elle encline à reconnaître que les acteurs parlementaires peuvent être des producteurs de règles constitutionnelles non écrites. Celles-ci sont même susceptibles de contredire la lettre du texte constitutionnel si celui-ci contrarie lui-même la « constitution organique ». Ils reconnaissent donc que la constitutionnalisation ascendante peut être l'œuvre des parlementaires eux-mêmes. Pour autant, bien sûr, cette doctrine ne considère pas que n'importe quel comportement parlementaire est susceptible de produire n'importe quel type de règle constitutionnelle. Aussi a-t-elle cherché à établir non seulement les critères permettant de distinguer, parmi ces comportements, ceux susceptibles d'engendrer une règle constitutionnelle et à caractériser cette dernière aux regards des autres règles constitutionnelles, notamment les règles formalisées. Pour ce faire, deux notions ont été forgées par la doctrine, les coutumes constitutionnelles et les conventions de la Constitution. Si le traitement doctrinal du contrôle juridictionnel de constitutionnalité a conduit au déclin de la notion de coutume constitutionnelle que la doctrine politique peine à imposer (§1), il a en retour favorisé le recours à celle de convention de la constitution qui, du fait de son ambiguïté même, a connu un réel succès, par-delà la doctrine politique, car elle est conciliable avec la conception normative de la Constitution (§2).

§1 : Le rejet de la coutume constitutionnelle

Le développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité en France, et le positionnement de la doctrine du droit constitutionnel qu'il a suscité⁴¹⁷, ont progressivement conduit au déclin de la notion de coutume constitutionnelle. Cette dernière, pourtant promue par la doctrine politique du droit parlementaire, est considérée comme impropre à rendre compte des droits constitutionnel et parlementaire positifs (B). Ce désaveu du concept doctrinal provient aussi des difficultés inhérentes à son emploi. Celles-ci ne tiennent pas uniquement à la

⁴¹⁷ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

valeur normative qui est conférée à une telle coutume et aux difficultés à la légitimer, mais aussi aux nombreuses incertitudes qui entourent ses critères d'identification (A).

A/ Les difficultés liées à la dimension factuelle de la coutume constitutionnelle

« *Le thème de la coutume touche à l'interrogation la plus fondamentale que puisse s'adresser le juriste : comment du fait se transforme-t-il en droit ?* »⁴¹⁸. Selon la plupart des juristes cherchant à répondre à la question du professeur COMBACAU, cette transformation nécessite la réunion du « *couple inusable* »⁴¹⁹ composé d'un élément matériel et d'un élément subjectif. Ces critères d'identification de la coutume sont relatifs et laissent une grande latitude à l'auteur qui cherche à qualifier comme tel un comportement parlementaire. Il en va ainsi, tant du critère factuel (1) que du critère psychologique (2).

1) Les difficultés liées à l'élément matériel de la coutume

La pratique parlementaire, terme qui se veut neutre et qui renvoie à l'adoption par les parlementaires d'un certain comportement, fonde l'élément matériel de la coutume parlementaire, si cette pratique répond aux exigences de répétition, de durée, de constance et de clarté⁴²⁰. Mais chacun de ces critères est hautement problématique et laisse place à une forte suggestivité dans l'identification de l'élément matériel.

En ce qui concerne le critère de la répétition, on peut s'interroger sur le nombre de cas assimilables à un même précédent nécessaire pour que ce critère soit rempli. Or, certains auteurs ont défendu l'idée d'une spécificité de cette exigence en matière constitutionnelle. Il conviendrait de l'interpréter soupagement favorisant alors l'admission de la coutume en droit constitutionnel et parlementaire. La répétition serait surtout liée à une exigence de publicité de la règle de droit qui permettrait elle-même de diffuser le sentiment d'obligation, l'élément subjectif, autre condition de formation d'une règle coutumière⁴²¹. Ainsi, pour le doyen VEDEL, « *s'agissant de pratique politique dans le cadre du droit interne, l'on est nécessairement moins exigeant, car tous les protagonistes sont présents à l'évènement et les électeurs eux-mêmes* »⁴²².

⁴¹⁸ COMBACAU Jean, « Ouverture : De la régularité à la règle » ; in *Droits*, n°3, 1986, p. 3.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 8.

⁴²⁰ PRELOT Marcel, « Sur une interprétation coutumière de l'article 11 » ; in *Le Monde*, 15 mars 1969 cité par RIALS Stéphane, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle » ; in *R.A.*, n°189, 1979, p. 265-266.

⁴²¹ LEVY Denis, « De l'idée de coutume constitutionnelle à l'esquisse d'une théorie des sources du droit constitutionnel et de leur sanction » in *Mélanges Eisenmann* ; Paris, Cujas, 1975 ; p. 81-96.

⁴²² VEDEL Georges, « Le droit par la coutume » ; in *Le Monde*, 23 décembre 1968.

Plus fondamentalement, le critère de répétition ne serait pas un mode de création de la règle coutumière, mais seulement un moyen de l'identifier en permettant de révéler le sentiment d'obligation. Celui-ci serait alors en matière constitutionnelle, le seul élément nécessaire à la formation d'une coutume. La réponse à la question de savoir si un seul « précédent » peut suffire à la création d'une coutume constitutionnelle demeure donc controversée⁴²³.

Le second critère est celui de la durée. A supposer une répétition nécessaire, se pose la question de l'espace temporel dans l'intervalle duquel celle-ci doit intervenir. A partir de combien de temps peut-on espérer assister à la naissance d'une coutume ? Pour diminuer l'arbitraire, on peut être tenté de considérer que plus la fréquence est forte, moins la durée doit être longue. Mais alors, le critère temporel devient inutile et seul compte le nombre de répétitions d'un même précédent.

Le critère de la constance conduit, quant à lui, à nier le caractère construit, subjectif, du précédent. Pour considérer qu'une pratique n'a jamais été contredite par une pratique contraire, il faut un interprète qui détermine que deux cas peuvent être considérés comme identiques ou différents. Aussi, loin de traduire un mode objectif de création du droit, le critère de la constance témoigne au contraire d'une irrémédiable interprétation volontariste de la coutume par la doctrine. Ainsi, *« s'intéresser aux précédents institutionnels, c'est donc nécessairement rencontrer la double question de l'interprétation et de l'invention de la règle »*⁴²⁴. Cette question revêt un intérêt spécifique en droit parlementaire. En effet, il apparaît difficile dans chaque cas de déterminer qui, du président de chambre, du bureau, de l'ensemble de la chambre ou du gouvernement dispose de la qualité d'interprète authentique⁴²⁵. Ce critère pose également la question d'un éventuel pouvoir administratif au sein des chambres. Les services de la séance tiennent ainsi à jour un registre des précédents. Ces derniers *« ont pour règle d'appréhender toute interprétation d'une disposition concernant le fonctionnement de l'Assemblée comme un précédent, qu'il s'agisse de la réitération conforme d'un article du règlement ou d'une*

⁴²³ En faveur d'une réponse positive voir par exemple : VEDEL Georges, « Le droit, le fait, la coutume » in *Le Monde*, 26-27 juillet 1968 ou encore LEVY Denis, « De l'idée de coutume constitutionnelle... », op. cit., p. 81. Contre cette thèse de la coutume instantanée voir : RIALS Stéphane, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle », op. cit., p. 266.

⁴²⁴ DAMAMME Dominique, « Les précédents. L'enjeu de la qualification » ; in *Politix*, n°20, 1992. p. 35-53.

⁴²⁵ Eugène PIERRE rapportait déjà ces propos de Paul DESCHANEL en 1913 : *« Le Président est chargé de faire respecter le Règlement, c'est à lui qu'appartiennent l'interprétation des textes et leur application au cas divers qui peuvent se présenter ; mais il a le droit de consulter la chambre, soit lorsqu'il se trouve en présence d'une difficulté qui n'est pas prévue par le règlement, soit lorsqu'il y a contestation sur le sens et la portée d'un vote [...] J'ai fait connaître à la chambre mon sentiment sur l'interprétation du règlement ; mais vous savez à quel point votre président pousse le libéralisme (vifs applaudissements) au profit de toutes les opinions pour que, puisqu'une contestation s'élève sur le sens d'un texte, la chambre juge en dernier ressort »*. Cité par DAMAMME Dominique, « Les précédents. L'enjeu de la qualification », op. cit.

*adjonction et d'en juger la validité au regard des textes et de la tradition : définition large qui a pour effet que certains précédents recueillis en fin de session par les services sont accompagnés de la mention "à ne pas suivre" »*⁴²⁶. Les services caméraux jouent donc un rôle actif dans la construction des précédents parlementaires⁴²⁷.

Quant au critère de la clarté, il n'est pas moins obscur s'agissant d'une pratique que d'un texte. Il est toujours nécessaire de l'interpréter avant de pouvoir conclure à une éventuelle clarté⁴²⁸. Il est de surcroît difficile de considérer qu'une pratique politique pourrait s'avérer totalement univoque. Face à ces difficultés, les auteurs favorables à la reconnaissance de la coutume en matière constitutionnelle sont tentés de ne voir dans l'élément matériel qu'un moyen d'identifier la règle. L'élément subjectif, l'*opinio juris* serait finalement la condition nécessaire et suffisante d'existence de la coutume⁴²⁹.

Cette position ne lève toutefois pas l'ensemble des difficultés puisque certaines d'entre elles sont liées à l'élément subjectif réputé nécessaire à la formation d'une coutume : l'*opinio juris*, le sentiment de devoir se conformer à l'obligation juridique coutumière.

2) Les difficultés liées à l'élément subjectif de la coutume

Pour que naisse une coutume constitutionnelle, les auteurs s'accordent sur la nécessité que les acteurs politiques aient le sentiment que lorsqu'ils répètent tel ou tel comportement, ils se conforment à une obligation juridique. Mais en la matière, cette *opinio juris* n'est pas aisée à établir. Il est en effet possible de concevoir ce sentiment d'obligation d'au moins deux façons différentes.

Une première approche, objective, consiste à inférer du seul constat de l'adoption d'un comportement, la preuve du sentiment d'obligation juridique. La soumission à la supposée règle suffirait à identifier l'*opinio juris* qui serait en quelque sorte présumée. Mais cette position revient à supprimer toute unilatéralité dans la formation de la coutume constitutionnelle, à

⁴²⁶ *Ibid.*, p.35. L'auteur cite LUISIN Bernard, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents » ; in RDP, 1988 (et non 1989 comme l'indique l'auteur), p. 1107-1136.

⁴²⁷ Voir *infra* : Partie 2, Titre 1, Chapitre 1.

⁴²⁸ TROPER Michel, « Une théorie réaliste de l'interprétation », in *La théorie du droit, le droit, l'Etat* ; Paris, PUF, Coll. « Léviathan », 2001, p. 88-89 : « Même si l'on admet qu'interpréter c'est connaître un sens qui est déjà là, on ne peut pas affirmer qu'un texte est clair sans reconnaître qu'on connaît son sens, donc qu'on l'a déjà interprété. Par conséquent, même les textes réputés clairs ont déjà été interprétés ».

⁴²⁹ LEVY Denis, « De l'idée de coutume constitutionnelle... », *op. cit.*, p. 81.

évacuer les facteurs qui relèveraient de rapports de force ou de contrainte. Elle conduit à une admission large de la coutume qui repose sur une vision consensuelle, et rationalisante, du système constitutionnel. Dans cette optique, la notion de coutume constitutionnelle est « *l'instrument de prédilection utilisé par ceux qui entendent réconcilier le droit et la réalité* »⁴³⁰.

La seconde approche, subjective, pose comme condition d'identification de l'*opinio juris*, l'adhésion, la soumission volontaire de l'acteur concerné à la règle présumée. Mais une telle approche « *nécessite une introspection psychologique que la seule analyse des argumentations produites, si tant est qu'elles existent, ne permet que difficilement d'établir* »⁴³¹. Comment en effet identifier cette adhésion ? Doit-on se satisfaire d'un consentement tacite (ce qui revient à adopter la position maximaliste), doit on exiger une adhésion explicite (ce qui pose alors la question des formes que cette dernière doit revêtir) ou bien doit-elle faire l'objet d'une présomption simple qui pourrait être renversée par un refus explicite (ce qui implique de déterminer le degré d'opposition à partir duquel cette présomption est renversée, l'ampleur que doit revêtir le phénomène contestataire) ? Enfin, il est surtout nécessaire de déterminer les différents acteurs dont le consentement est requis. Là encore, plusieurs positions ont été défendues.

Pour André HAURIOU, la pratique peut « *modifier valablement les règles écrites lorsque la novation est acceptée par les divers pouvoirs publics qui sont intéressés* », en revanche, il y a violation « *lorsque la novation est l'œuvre d'un seul parmi les pouvoirs publics et surtout lorsqu'elle est opérée contre le gré des autres pouvoirs publics intéressés* »⁴³². Pour d'autres toutefois, et afin de justifier l'existence de coutume contra-*legem*⁴³³, l'approbation populaire est une condition nécessaire⁴³⁴.

Comme le résume alors la professeure ALTWEGG-BOUSSAC, selon la première approche, « *le critère du sentiment du caractère obligatoire ne semble plus avoir d'intérêt spécifique, puisque l'existence d'une pratique s'imposant en dernier lieu dans l'ordre juridique est*

⁴³⁰ RIVERO JEAN, « Préface » in EL HELW Maged, *La coutume en droit public français*, Paris, Librairie Duchemin, 1976, p. II, cité par ROSSETTO Jean, *Recherche sur la notion de Constitution et l'évolution des régimes constitutionnels* ; Thèse, Poitiers, 1982, p. 14.

⁴³¹ ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, *op. cit.*, p. 339.

⁴³² HAURIOU André, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, Montchrestien, 5^e éd., 1972, p. 287 cité par MAESTRE Jean-Claude, « A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : L'utilité des constitutions » ; in *RDP*, 1973, p. 1282.

⁴³³ Voir *infra*, B/.

⁴³⁴ Voir par exemple : VEDEL Georges, « Le droit, le fait, la coutume », *op. cit.*

*nécessairement toujours collective, et le critère du précédent devient déterminant. Selon la seconde, ce critère souffre d'une absence de méthode pertinente pour l'établir »*⁴³⁵.

L'élément subjectif n'apparaît donc pas mieux assuré que l'élément matériel pour construire un concept de coutume constitutionnelle qui laisse donc la doctrine dans l'embarras. Les difficultés sont redoublées lorsqu'il s'agit d'articuler cette notion avec celle de loi constitutionnelle écrite. Une coutume constitutionnelle peut-elle aller à l'encontre des dispositions de l'acte constitutionnel ? Qu'en est-il sous la V^e République ?

B/ Les controverses liées à la dimension normative de la coutume constitutionnelle

La question des rapports entre la loi constitutionnelle écrite et le droit non écrit est le plus souvent abordée à partir de la typologie classique de la coutume qui distingue la coutume interprétative ou *secundum constitutionem* (qui viendrait préciser le sens d'un texte), la coutume supplétive ou *praeter constitutionem* (qui viendrait ajouter au texte ou combler ses lacunes) et la coutume *contra constitutionem* (qui viendrait contredire le sens d'une disposition constitutionnelle)⁴³⁶. Cette dernière cristallise le plus les oppositions. En effet, admettre la coutume *contra-constitutionem* reviendrait à lui reconnaître une valeur hiérarchique au moins équivalente à celle du texte constitutionnel. Mais si la théorie de l'approbation populaire a pu un temps légitimer l'idée d'une coutume de valeur constitutionnelle (1), cette dernière n'a pas résisté à l'absence de consécration juridictionnelle sous la V^e République (2).

1) La théorie de l'approbation populaire de la coutume constitutionnelle

C'est René CAPITANT, professeur-parlementaire lui-aussi⁴³⁷, qui a le plus ardemment défendu l'idée selon laquelle il existait un droit constitutionnel non écrit et qu'il fallait en

⁴³⁵ ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, op. cit., p. 340.

⁴³⁶ Cette typologie incite toutefois à aborder la question sous l'angle de la compatibilité de la coutume avec le texte constitutionnel écrit. Elle repose de surcroît sur un postulat selon lequel le texte constitutionnel pourrait engendrer un sens vrai auquel confronter le comportement coutumier examiné. Il faudrait donc établir des critères permettant de distinguer ce qui relève de l'interprétation, de la création et de la violation de la Constitution.

⁴³⁷ Pour mémoire, il est membre de l'Assemblée consultative provisoire, représentant du Bas-Rhin à la première Assemblée nationale constituante en 1945 (mais échoue à se faire élire à la seconde) avant d'accéder au mandat de député lors de la première législature de la IV^e République. Il redeviendra ensuite député sous la V^e République de 1962 à 1968. Voir *supra* : Chapitre 1, Section 2.

conséquence reconnaître la place prépondérante de la coutume en droit constitutionnel⁴³⁸. Définissant la coutume comme le droit « *prescrivant d'agir selon l'usage, perpétuant la tradition* », comme « *le droit lorsque, par sa persistance, il est devenu comme le reflet des mœurs qu'il a autrefois modelées* », comme « *produit direct de la société dans laquelle elle a vigueur* », il affirme dans son discours de 1929 que « *le domaine du droit constitutionnel conserve à la coutume une place éminente* ». Selon lui, « *dans la pyramide juridique, les degrés supérieurs sont coutumiers : notre droit, tout écrit qu'il soit, a pourtant toujours sa source et son fondement dans la coutume, car la notion de constitution est tout imprégnée de la notion de coutume* »⁴³⁹. En conséquence, il faut reconnaître « *l'importance de la coutume constitutionnelle à côté, et souvent à l'encontre, des constitutions écrites* ». Or, si une coutume peut contredire le texte constitutionnel, c'est que la première possède une valeur supérieure. Aussi, René CAPITANT utilise la notion de « pyramide juridique » pour affirmer la primauté de la coutume sur les lois constitutionnelles formelles : « *Si l'on prend en considération la véritable notion de constitution, si l'on parle de force et non de forme constitutionnelle, si la constitutionnalité d'une règle réside non dans la procédure de sa création, mais dans le degré qu'elle occupe dans la pyramide juridique (et cette terminologie aurait bien dû éclairer ceux à qui je l'emprunte), alors la notion de coutume constitutionnelle cesse d'être contradictoire ; je peux même dire que la coutume est essentiellement constituante, et que la Constitution, dans ses degrés supérieurs, est nécessairement coutumière* »⁴⁴⁰. Toute la philosophie de la doctrine politique du droit parlementaire concernant la constitutionnalisation ascendante est résumée dans cette citation. Il ne sert à rien d'envisager la conformité de la coutume à la loi écrite puisque la coutume possède une force supérieure, elle se situe en amont des lois constitutionnelles écrites.

Mais pour expliquer que ce discours ait pu s'épanouir, comme celui de SALEILLES trente-cinq ans plus tôt, on avance que le régime politique de l'époque, marquée par la souveraineté parlementaire et structurée autour d'une loi constitutionnelle brève et peu rigide, était propice à ce genre d'argumentation⁴⁴¹.

Or, avec l'avènement de la V^e République doté d'un texte constitutionnel rigide, d'un contrôle de constitutionnalité des actes parlementaires et d'une autorité exécutive restaurée, le

⁴³⁸ CAPITANT René, « La coutume constitutionnelle... », *op. cit.* ; « Le droit constitutionnel non-écrit », in *Mélanges François Génys*, Paris, Sirey, 1934, p. 1-8.

⁴³⁹ CAPITANT René, « La coutume constitutionnelle... », *op. cit.*, p. 959-960

⁴⁴⁰ *Ibid.*, p. 968.

⁴⁴¹ Pourtant, une telle approche et le recours à une conception organique de la Constitution n'était plus consensuelle en 1929 loin de là. Voir *infra* : 2).

déclin de la coutume était annoncé. Pourtant, le débat sur la coutume constitutionnelle connaît un regain de vigueur sous l'effet de la pratique gaulliste des institutions (refus de convocation d'une session extraordinaire en 1960, utilisation de l'article 11 pour procéder à une révision de la loi constitutionnelle en 1962 et 1969. C'est à cette dernière date que la controverse prend le plus d'ampleur. La question a profondément divisé la doctrine, donnant lieu à une opposition tranchée entre contempteurs⁴⁴² et partisans⁴⁴³ de la pratique gaullienne.

Certains auteurs ont, à la suite de CAPITANT, développé l'idée selon laquelle une pratique considérée comme contraire au texte constitutionnel pouvait fonder une coutume constitutionnelle à partir du moment où elle recevait l'assentiment populaire, le consentement des gouvernés, qui transforme ainsi le fait en droit. Le professeur GICQUEL défend cette idée dans sa thèse, selon lui la coutume constitutionnelle « *tire son autorité, donc sa légitimité, pour la plupart de ses effets, de l'adhésion des gouvernés [...]. L'adhésion populaire vide définitivement la querelle constitutionnelle et transforme la pratique en coutume ou empêche sa dégénérescence en fausseté* »⁴⁴⁴. Pour le professeur DUVERGER, ce consentement populaire à la pratique des gouvernants est même supra constitutionnel puisqu'« *au-dessus de la constitution écrite, il y a une sorte de constitution vivante qu'est la volonté du peuple*

⁴⁴² Voir par exemple : CHEVALLIER Jacques, « La coutume et le droit constitutionnel français », in *RDP*, 1970, p. 1413 : « *en matière constitutionnelle toute violation se donne comme une interprétation* » ; PACTET Pierre, *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, 21^e éd., Paris, Dalloz, 2002, p.68 : « *La coutume ne peut jamais modifier une disposition constitutionnelle écrite et précise* » ; PEZANT Jean-Louis, « De la situation de nécessité : réflexions sur les avatars du raisonnement juridique dans la matière constitutionnelle », in *RFDC*, n°42, 2000, p. 271-294 : « *la violation du texte constitutionnel ne saurait donner naissance à une coutume* » (p. 277) ; ou encore RIALS Stéphane, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle » ; *op. cit.*, p. 270. Pour ce dernier, « *la coutume contra constitutionem est illégitime dans le cadre d'une constitution rigide* ».

⁴⁴³ Voir en ce sens : CADART Jacques, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., tome I, 1975, p. 33 : « *Il ne peut pas exister de coutume contraire aux règles de droit écrit générales et impersonnelles, égales ou supérieures, autrement dit de coutume contra constitutionem* » ; PRELOT Marcel, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 3^e éd., 1963, pp. 187 : « *La force constituante de la coutume a été souvent méconnue ; elle a été passée sous silence ; elle a même été niée au nom d'une conception exclusivement formelle de la constitution* » ; VEDEL Georges, « Le droit, le fait, la coutume » in *Le Monde*, 26-27 juillet 1968 et « le droit par la coutume » ; in *Le Monde*, 23 décembre 1968 ; L'auteur avait pourtant considéré sous le régime précédent qu'admettre la coutume constitutionnelle conduisait à « *renoncer à l'idée même de constitution au sens classique du mot, puisque le droit constitutionnel prendrait sa source autant dans les violations de la constitution que dans les prescriptions de celles-ci* » (VEDEL Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1949, p. 121) ; GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République* ; Paris, LGDJ, Coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique » ; 1968, p. 29. Pour ce dernier la coutume est « *un mode informel d'exercice du pouvoir constituant dérivé* ». Voir également : LEVY Denis, « Le rôle de la coutume et de la jurisprudence dans l'élaboration du droit constitutionnel » ; in *Mélanges offerts à Marcel Waline*, : *Le juge et le droit public* ; Paris, LGDJ ; 1998, p. 39-46 ou plus récemment : PIERRE-CAPS Stéphane, « Les révisions de la Constitution de la cinquième République : Temps, conflits, stratégies » ; in *RDP*, n°2, 1998, p. 429.

⁴⁴⁴ GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République*, *op. cit.*, p. 39.

français »⁴⁴⁵. La coutume *contra-constitutionem* tirerait donc sa validité d'une expression de volonté du peuple souverain, volonté qui serait au fondement de la Constitution organique⁴⁴⁶.

Une telle thèse pose néanmoins deux difficultés. La première tient à la définition du peuple, la seconde à ses modalités d'expressions.

En effet, le peuple définit dans un sens juridique, et une fois passé le moment constituant, n'agirait plus qu'en tant que pouvoir constitué.

Il serait, à ce titre assujetti au respect de l'acte constitutionnel et de sa procédure de révision : « *La ratification populaire ne peut, en effet, remplacer le droit et la constitution et absoudre les abus du pouvoir, fut-il celui du peuple majoritaire. La constitution lie même le peuple* »⁴⁴⁷. Il est alors tentant de distinguer le peuple juridique, du peuple politique, titulaire concret de la souveraineté, mais c'est alors sur le terrain de l'identification de sa volonté que le problème se déplace.

Quelle expression du peuple politique faut-il prendre en compte, quand agit-il en qualité de souverain ? Comment savoir si son consentement tacite peut suffire ou s'il doit manifester expressément sa volonté ? Le professeur GICQUEL propose de distinguer deux variantes de la coutume constitutionnelle « *d'autorités et d'intensité différentes selon que le souverain la consacre ou la tolère* »⁴⁴⁸. L'assentiment implicite laisse toutefois une grande latitude aux organes constitués et le professeur CHEVALLIER juge ainsi que « *justifier les pratiques décidées par les organes constitués par l'assentiment implicite de la Nation relève dans ces conditions d'une large utopie et d'une certaine hypocrisie* »⁴⁴⁹.

Mais, si l'on admet la nécessité d'une manifestation expresse de volonté, plusieurs positions sont possibles.

On peut d'abord, au nom de la souveraineté, refuser toute contrainte formelle à l'expression de la volonté du peuple et considérer qu'il peut agir par tous moyens. La manifestation de cette volonté se détermine alors de manière casuistique et laisse une grande part au subjectivisme. De surcroît, le risque peut être grand de « *confondre opinion publique et*

⁴⁴⁵ DUVERGER Maurice, « Une République consulaire », in *L'Encyclopédie française*, T. X, 1964, p. 219 cité par GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République*, op. cit., p. 39

⁴⁴⁶ Voir *supra* : Titre 1, Chapitre 2.

⁴⁴⁷ CADART Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2 t., Paris, Economica, 3^e éd., 1990, pp. 156-157 ; cité par ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, Thèse Paris Ouest Nanterre ; 2012, p. 432.

⁴⁴⁸ GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République*, op. cit., p. 41.

⁴⁴⁹ CHEVALLIER Jacques, « La coutume et le droit constitutionnel français », op. cit, p. 1413.

adhésion »⁴⁵⁰. Le critère de l'élection ne paraît pas non plus satisfaisant même si l'on ne peut que constater la force du mouvement d'« *électoratisation de la légitimité* »⁴⁵¹. En choisissant un homme ou une majorité, il apparaît bien difficile de déterminer si les votants ont entendu se déterminer sur la question constitutionnelle en cause, sur un candidat ou une majorité ou encore sur un programme électoral. Le référendum pourrait paraître à cet égard plus satisfaisant. Pourtant, l'exemple de 1962 montre qu'il apparaît bien difficile de déterminer si les électeurs ont adhéré à l'homme qui posait la question, ont simplement répondu à la question posée, se sont prononcés sur la manière dont la question avait été posée ou, comme le déduisent les partisans de la thèse de la coutume constitutionnelle, se sont servis de la question posée pour ratifier une pratique afin de lui conférer force de droit⁴⁵².

En effet, « *l'enjeu constitutionnel du suffrage n'apparaît donc pas a priori toujours discernable* »⁴⁵³. En outre, à supposer que cette approbation populaire puisse être objectivement reconnue, il s'avère plus délicat encore d'identifier les voies par lesquels le peuple réel peut manifester concrètement sa volonté de se soustraire à la coutume, d'y mettre fin. Aucun organe constitué, corps électoral compris, ne paraît disposer des moyens juridiques de se prononcer sur l'abrogation d'une norme non-écrite. Le parallélisme des formes paraît impossible en la matière. Là encore, il est possible d'y voir une manifestation de la conception organique de la Constitution. En effet, l'appel à un « esprit du peuple » ou de manière plus moderne à une « volonté du peuple » se résume *in fine* à une reconstruction doctrinale.

Face à ces difficultés à fonder la légitimité de la coutume constitutionnelle en dehors du cadre de la loi constitutionnelle écrite, c'est dans le droit lui-même qu'a été recherché le fondement de légitimité de la coutume ; ce qui a conduit à une nouvelle relégation de la notion.

2) La théorie de la consécration juridictionnelle de la coutume constitutionnelle

La critique de la coutume constitutionnelle qui a eu le plus d'échos est fondée sur la supériorité formelle du texte écrit. Déjà CARRE de MALBERG, dont le discours est proche de

⁴⁵⁰ La première se construit tandis que la seconde se constate. MAESTRE Jean-Claude, « A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles », *op. cit.*, p. 1283.

⁴⁵¹ DAUGERON Bruno, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 984-1016.

⁴⁵² Pour un examen plus approfondi de cette question voir ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, *op. cit.*, p. 420-430.

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 428 ; L'auteure poursuit : « En reprenant l'exemple du référendum de 1962, rien ne permet de dire que le peuple se serait, en même temps qu'il répondait à la question posée relative au principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, saisi de celle, procédurale, concernant la possibilité de la révision par l'article 11 de la Constitution ».

celui de la doctrine juridique⁴⁵⁴, pouvait opposer à CAPITANT une conception normative de la constitution suivant laquelle, « *la constitution se fait uniquement au moyen de textes* »⁴⁵⁵ excluant en conséquence « *la possibilité d'un droit constitutionnel coutumier* »⁴⁵⁶. Or, suivant cette optique, qui s'éloigne du cadre conceptuel de la doctrine politique, parce que le texte constitutionnel est produit par le pouvoir constituant souverain, alors aucune pratique des pouvoirs constitués ne peut y contrevenir sans remettre en cause sa suprématie normative et attenter à la volonté du pouvoir constituant. La coutume constitutionnelle serait ainsi pour le professeur ZOLLER, « *erronée d'un point de vue juridique dans la mesure où une coutume ne peut pas réviser une constitution normative* »⁴⁵⁷. Quant au professeur RIALS, il a pu considérer que, « *dès lors qu'il y a droit écrit, la coutume doit être considérée comme une source de droit inférieure et résiduelle* »⁴⁵⁸. La coutume constitutionnelle ne pourrait donc être admise qu'à condition que la Constitution elle-même le prévoit. Il reviendrait alors à l'interprète authentique de la constitution d'identifier la coutume constitutionnelle.

La reconnaissance juridictionnelle devient ainsi le critère d'existence de la coutume constitutionnelle. Or, la question a justement pu se poser en droit parlementaire positif. En effet, par la décision n°59-5 DC du 15 janvier 1960, le Conseil interprète l'article 44 alinéa 3 de la constitution comme ayant « *pour objet de permettre au Gouvernement d'obtenir, par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique, un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint sous le régime de la constitution de 1946 et en vertu de la coutume parlementaire, que par la pratique de la question de confiance* »⁴⁵⁹. Mais les commentateurs les plus autorisés ont considéré qu'une telle mention ne valait pas reconnaissance de la valeur constitutionnelle de la coutume parlementaire. Pour le professeur AVRIL : « *la référence à la pratique antérieure a ici simplement valeur illustrative* », surtout « *la jurisprudence du Conseil constitutionnel écarte donc la coutume comme fondement de son interprétation des normes*

⁴⁵⁴ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1.

⁴⁵⁵ CARRE DE MALBERG Raymond, *La loi expression de la volonté générale* ; Paris, Economica, 1984 [1931], p. 107.

⁴⁵⁶ CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français* ; Tome 2, Paris, Ed. du CNRS, 1960 [1920-1922], p. 582.

⁴⁵⁷ ZOLLER Elisabeth, *Droit constitutionnel* ; Paris, PUF, Coll. « Droit fondamental », 2^e éd., 1999. Les professeurs ARDANT et MATHIEU sont encore plus catégoriques : « *À quoi servirait d'avoir choisi des règles compliquées pour réviser la Constitution s'il suffit de violations renouvelées pour arriver au même résultat ?* », ARDANT Philippe et MATHIEU Bertrand, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 23^e éd., 2011, p. 78. Cités par ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, Thèse Paris Ouest Nanterre ; 2012, p. 244.

⁴⁵⁸ RIALS Stéphane, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle », *op. cit.*, p. 267.

⁴⁵⁹ Décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, *Résolution modifiant les articles 95 et 96 du Règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 15, cons. 1.

constitutionnelles »⁴⁶⁰. Dès lors, et à ce jour, l'opinion dominante est que « *la haute-instance n'a jamais consacré en tant que tel cette source de droit* »⁴⁶¹. De la même manière, le Conseil semble avoir dénié toute valeur normative à la « *tradition républicaine* »⁴⁶², et ce, même si le Conseil constitutionnel a pu décerner des brevets de constitutionnalités à des pratiques qui semblaient contredire la lettre du texte constitutionnel⁴⁶³.

Selon cette position, la sanction juridictionnelle devient un critère supplémentaire d'existence de la coutume constitutionnelle. Pourtant, il n'est pas inconcevable qu'une coutume se développe en dehors du champ d'action du juge. Ainsi, « *en limitant expressément la compétence du Conseil constitutionnel, le constituant admet nécessairement que des coutumes interprétatives, supplétives ou même contraires peuvent s'établir. Il faudrait donc que ces coutumes soient expressément interdites par la Constitution et qu'un organe puisse, en toute circonstance, faire respecter cette interdiction* »⁴⁶⁴.

Or, sans même qu'il soit nécessaire de recourir à la notion de coutume, il est possible de démontrer que les acteurs parlementaires peuvent, dans les domaines de compétences qui échappent au juge constitutionnel, imposer une interprétation authentique de la Constitution, c'est-à-dire, suivant une théorie réaliste de la Constitution, produire une norme constitutionnelle.

Il en va par exemple ainsi de la norme constitutionnelle issue de l'interprétation du président de l'Assemblée nationale suivant laquelle une motion de censure n'est pas recevable en période d'application de l'article 16⁴⁶⁵. Face au refus du pouvoir exécutif de laisser

⁴⁶⁰ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 21.

⁴⁶¹ BOUVIER Vincent, « Le Conseil constitutionnel et la coutume. Sur les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » ; in *Droits*, n°3, 1986, p. 87 ; citée par ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, op. cit., p. 87, note 320.

⁴⁶² Voir la décision n°88-244 DC du 20 juillet 1988, *Loi portant amnistie*, Rec. p. 119, Cons. 11 : « *La tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République* ».

⁴⁶³ Voir *infra* : Chapitre 2 Section 1.

⁴⁶⁴ LUISIN Bernard, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », op. cit., p. 1134.

⁴⁶⁵ A l'occasion de sa mise en œuvre, le Général de Gaulle, le 23 avril 1961 assure aux parlementaires que ces derniers conserveront, sous son empire, la plénitude de leurs compétences. Il déclare ainsi : « *Je considère que la mise en œuvre de l'article 16 ne saurait modifier les activités du Parlement : exercice du pouvoir législatif et contrôle. De ce fait, les rapports du gouvernement et du Parlement doivent fonctionner dans les conditions normales pour autant qu'il ne s'agisse pas de mesures prises ou à prendre en vertu de l'article 16. Le Parlement, dont s'ouvre aujourd'hui la seconde session, est donc appelé à poursuivre sa tâche* » (Message du Président de la République au Parlement en application de l'article 16 de la Constitution du 23 avril 1961). Arguant de la lettre de l'article 16 qui dispose que le Parlement est réuni « *de plein droit* », la conférence des présidents du 29 août décide la réunion du parlement en session extraordinaire pour délibérer à nouveau de questions agricoles, ce que le Président avait refusé un an plus tôt. Le Président de la République réagit en indiquant dans une lettre à son Premier ministre en date du 31 août qu'il tiendrait pour contraire à la Constitution « *que la réunion annoncée ait un*

l'Assemblée nationale délibérer des questions agricoles au cours d'une session extraordinaire ; ce que la majorité des groupes considéraient comme une « *humiliation* »⁴⁶⁶, un « *piège antiparlementaire* »⁴⁶⁷, une « *stérilisation du travail législatif* »⁴⁶⁸, un « *mépris envers le Parlement* »⁴⁶⁹, ou encore un « *étouffement des droits parlementaires* »⁴⁷⁰ ; une motion de censure fut déposée. Le Président de l'Assemblée nationale considérant alors que « *le débat sur cette motion de censure, sous l'empire de l'article 16* » créerait « *un précédent constitutionnel* » décida la réunion du Bureau « *pour en finir avec ces problèmes de procédure, de règlement et de Constitution* »⁴⁷¹. A son issue, le Président, constatant « *une situation constitutionnelle entièrement nouvelle* », annonça qu'« *il était de son devoir, en une matière aussi complexe et pour une décision qui non seulement engage pour le présent, mais qui peut engager beaucoup pour l'avenir, de saisir le Conseil constitutionnel pour avis* ». Celui-ci ne lui fut d'aucun secours, puisque, par sa décision du 14 septembre 1961, il considéra qu'aucune disposition de la Constitution « *ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour se prononcer en l'espèce* »⁴⁷². A ce refus du Conseil de se déclarer compétent s'ajoutait le mutisme du chef de l'Etat⁴⁷³. Ces postures désignaient donc le Président de l'Assemblée comme l'interprète authentique de la Constitution sur ce point. Ce dernier prit d'ailleurs soin de justifier qu'il s'octroyait une telle compétence à l'invitation des autres acteurs⁴⁷⁴ et uniquement dans le but

aboutissement législatif ». Le Gouvernement s'abstint alors de déposer un projet de loi à l'ordre du jour de cette réunion, et opposa l'irrecevabilité financière aux deux propositions de loi relatives aux questions agricoles.

⁴⁶⁶ LEENHARDT Francis, pour les socialistes, *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale*, Séance du 12 septembre 1961, p. 2245.

⁴⁶⁷ DOREY Henry, pour le MRP, *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale*, Séance du 12 septembre 1961, p. 2245.

⁴⁶⁸ BERGASSE Henry, pour les indépendants et paysans, *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale*, Séance du 12 septembre 1961, p. 2246.

⁴⁶⁹ FAURE Maurice, pour l'Entente démocratique, non-inscrits, *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale*, Séance du 12 septembre 1961, p. 2246.

⁴⁷⁰ ROCHET Waldeck pour les communistes, *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale*, Séance du 12 septembre 1961, p. 2247.

⁴⁷¹ CHABAN-DELMAS Jacques, *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale*, Séance du 12 septembre 1961, p. 2249.

⁴⁷² Décision n° 61-1 AUTR du 14 septembre 1961, *Demande d'avis présentée par le Président de l'Assemblée nationale (Recevabilité de la motion de censure)*, Recueil, p. 55. Note HAMON Léo, *Dalloz*, 1963, p. 17.

⁴⁷³ La presse interprétait ce mutisme comme un possible acquiescement à la motion de censure : « Encore l'article 16 », *Le Monde*, 09 septembre 1961 ; « M. Chaban-Delmas doit trancher la controverse sur la motion de censure », *Le Monde*, 16 septembre 1961 : « M. Chaban-Delmas a consulté dès vendredi matin M. Michel Debré, qui serait plutôt favorable, croit-on savoir, à la recevabilité. Quelle sera l'opinion du président de la République, et revêtira-t-elle un caractère impératif ? C'est là sans doute que réside, pour le moment, la clef de la décision qui sera prise ».

⁴⁷⁴ Dans sa décision en date du 19 septembre 1961, Jacques CHABAN-DELMAS rappelle que « *la réunion du bureau de l'Assemblée nationale du 12 septembre, puis l'avis du Conseil constitutionnel, ont conduit à laisser au Président de l'Assemblée nationale le soin d'apprécier* » la question de la recevabilité d'une motion de censure en période d'application de l'article 16. CHABAN-DELMAS Jacques, « Décision du Président de l'Assemblée nationale du 19 septembre 1961 » in MAUS Didier, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République*, Paris, La doc. fra., Coll. Retour aux textes, 1998, p. 127.

de combler une lacune⁴⁷⁵. Comme le relève M. GIRAUD dans sa thèse : « *La lacune invoquée a ici pour fonction de justifier la compétence du Président de l'Assemblée pour interpréter, combler les silences des textes* »⁴⁷⁶. Finalement, placé en situation d'interprète authentique, il refuse la motion de censure tout en niant le caractère créateur de sa décision par construction d'un lien, plus ou moins lâche, au texte constitutionnel⁴⁷⁷. Ainsi, le Président de l'Assemblée nationale s'habilite, avec le consentement tacite des autres pouvoirs constitués, d'une compétence d'interprétation de la Constitution insusceptible d'être remise en cause.

Un autre exemple plus récent peut-être trouvé dans le refus du Bureau de l'Assemblée nationale de faire droit, en 2009, à la proposition de résolution d'un groupe d'opposition tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux « *sondages de l'Elysée* »⁴⁷⁸, fondé sur les articles 51-1 de la Constitution et 45 alinéa 2 du règlement⁴⁷⁹. Son examen par la commission des lois se révéla particulièrement houleux⁴⁸⁰. Le député de la majorité M. MARIANI est nommé rapporteur au terme d'un vote contesté et indique qu'« *avant tout examen en opportunité de la proposition de résolution, la commission doit examiner la recevabilité de ladite proposition, tel un juge qui est d'abord tenu d'examiner la recevabilité d'une requête* ». Or, ce dernier

⁴⁷⁵ « *Aucun texte n'a prévu, pendant la période d'application de l'article 16, les conditions dans lesquelles fonctionnent le Parlement et le Gouvernement, l'un par rapport à l'autre* ». Ibid.

⁴⁷⁶ GIRAUD Thomas, *L'interprétation de la constitution par les organes non juridictionnels*, Thèse de doctorat reprographiée, Université Paris Ouest Nanterre, 2005, p. 229. Ainsi, « *en désignant la lacune, il substitue à son absence d'habilitation textuelle une habilitation technique* »

⁴⁷⁷ Selon le Président de l'Assemblée nationale, le fait que l'article 5 de la Constitution « *donne au Président de la République compétence pour fixer les règles de fonctionnement des institutions pendant la période où, par application de l'article 16, leur jeu normal est suspendu* », et compte tenu des messages présidentiels au chambre, ce dernier a manifesté son refus de la motion de censure. CHABAN-DELMAS Jacques, « *Décision du Président de l'Assemblée nationale du 19 septembre 1961* » in MAUS Didier, *Les grands textes...*, op. cit., p. 127.

⁴⁷⁸ Proposition de résolution n°1886 tendant à la création d'une commission d'enquête sur les études commandées et financées par la présidence de la République, présentée par J.M. AYRAULT et al., 23 juillet 2009, Assemblée nationale, XIII^e législature.

⁴⁷⁹ « *Chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire peut demander, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, en Conférence des présidents, qu'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête et satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139 soit inscrit d'office à l'ordre du jour d'une séance de la première semaine tenue en application de l'article 48, alinéa 4, de la Constitution* ». Les articles 137 à 139 du Règlement, qui prolonge l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 2008, posent certains critères de recevabilité de ces propositions de résolution. Ces dernières doivent, en premier lieu « *déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* » (Art. 137 RAN). La commission d'enquête ne doit, ensuite, pas avoir « *le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre* » (Art. 138 al. 1 RAN). Enfin, « *si le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion* » (Art. 139 al. 2 RAN).

⁴⁸⁰ Compte-rendu n°16 des débats de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale du 17 novembre 2009. Était notamment contesté la désignation d'un rapporteur hostile à la création de la commission, ce que l'opposition considérait comme une rupture avec une « *pratique constante* » de la commission des lois.

considère d'abord que chacune des conditions de recevabilité est remplie par la proposition⁴⁸¹. Pourtant, la Garde des Sceaux invoque « *d'autres motifs d'irrecevabilité de la proposition de résolution, au regard de la Constitution* »⁴⁸². Le rapporteur et sa majorité à la commission des lois considèrent d'abord que la commission des lois « doit » examiner les motifs soulevés par la Garde des Sceaux (ce qui peut surprendre puisque la Garde des Sceaux n'a, semble-t-il, pas compétence pour contester la recevabilité d'une telle proposition). Ils approuvent ainsi les conclusions du rapporteur suivant lequel, comme l'alléguait cette dernière, la proposition de résolution met en cause l'irresponsabilité pénale du Président de la République et doit conséquemment être rejetée⁴⁸³. Mais, « *invité par le Président de l'Assemblée nationale à examiner, en application de l'article 14*⁴⁸⁴ *du Règlement, les suites à donner à la décision prise par la commission des lois d'interrompre l'examen de la proposition de résolution* », le Bureau de l'Assemblée nationale s'est reconnu compétent pour juger de cette décision, en quelque sorte en appel, au cours de sa réunion du 26 novembre 2009 et confirme finalement la décision de la commission des lois⁴⁸⁵. Pourtant, si cet organe était bien compétent pour examiner la recevabilité de la proposition de résolution au regard des critères législatifs et réglementaires précédemment exposés, aucune disposition textuelle ne paraissait *a priori* lui conférer la compétence de contrôler la conformité de la résolution au regard d'autres critères. Le professeur DEROSIER envisage ainsi l'hypothèse selon laquelle, « *ni le président, ni le Bureau ne tiennent*

⁴⁸¹ « *Son objet est précis ; il n'y a pas eu de commission d'enquête sur le même objet au cours de l'année passée ; et enfin, comme Madame la garde des Sceaux l'a fait savoir au Président de l'Assemblée nationale par une lettre du 5 novembre 2009, il n'y a pas de poursuites judiciaires en cours* ». Ibid.

⁴⁸² « *Elle ne respecterait pas l'article 51-2 de la Constitution, issu de la révision du 23 juillet 2008, selon lequel la création de commissions d'enquête au sein des assemblées parlementaires ne peut intervenir que dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement ou de l'évaluation des politiques publiques ; elle ne respecterait pas le principe de l'autonomie financière de la présidence de la République ; elle ne respecterait pas le régime particulier de responsabilité du Président de la République, prévu par les articles 53-2, 67 et 68 de la Constitution* ». Ibid.

⁴⁸³ Le rapporteur invite dans ses conclusions « *à constater que la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête qui ne pourrait fonctionner sans mettre en cause le statut du Président de la République, est manifestement, et probablement volontairement, contraire à la Constitution et qu'en conséquence, il n'y a pas lieu de poursuivre les travaux de la Commission, ni de présenter un rapport* ». Ibid.

⁴⁸⁴ « *Le Bureau a tous pouvoirs pour régler les délibérations de l'Assemblée et pour organiser et diriger tous les services dans les conditions déterminées par le présent Règlement* ».

⁴⁸⁵ Pour le Bureau, cette proposition ne porte atteinte ni au principe de séparation des pouvoirs, ni au domaine des commissions d'enquêtes, cantonné à l'article 24 de la C. en vertu de l'article 51-2 C. En revanche, « *le risque de mise en cause de la responsabilité politique du chef de l'État, qui s'exerce constitutionnellement devant le peuple et en aucun cas devant le Parlement, empêche la poursuite de l'examen de la proposition de résolution en cause* ». Compte-rendu de la réunion du Bureau de l'Assemblée nationale du 26 novembre 2009. Pour une défense de la constitutionnalité d'une telle proposition de résolution et une critique de l'argumentation du Bureau et de la commission voir : DEROSIER Jean-Philippe, « *Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Elysée* », in *RFDC*, 2011, n°85, p. 175-186.

une telle compétence et que celle-ci revient à l'Assemblée elle-même » lorsqu'elle examine la proposition de résolution en séance⁴⁸⁶.

Toujours est-il que, en l'absence de disposition textuelle attribuant expressément le contrôle de constitutionnalité des propositions de résolution portant création d'une commission d'enquête⁴⁸⁷, le Bureau se reconnaît compétent, en alléguant une habilitation générale d'organisation de l'institution prévue par le règlement. Il parvient là encore à imposer son refus par une interprétation authentique de la Constitution insusceptible d'être remise en cause.

L'argument tenant à l'absence de reconnaissance positive de la coutume par le Conseil constitutionnel n'apparaît donc pas suffisant pour rejeter l'idée d'un droit constitutionnel coutumier, au moins en dehors du champ de compétence juridictionnel, puisque les pouvoirs constitués, et les organes parlementaires en particulier, sont alors placés en position d'interprètes authentiques. Il semble que l'argument tenant à la nécessaire subjectivité doctrinale attachée à la reconnaissance d'une coutume soit bien plus pertinent. Pourtant, c'est bien la première critique qui a porté ses fruits entraînant le rejet de la notion de coutume constitutionnelle au profit des conventions de la Constitution qui restent pourtant sujettes à la seconde critique. Ces dernières manifestent le maintien des conceptions portées par la doctrine politique du droit parlementaire dans la conversation constitutionnelle actuelle.

§2 : L'admission des conventions de la constitution

Le professeur LEVY considérait dans les mélanges EISENMAN que les débats sur le droit constitutionnel non écrit étaient biaisés, car centrés sur la notion de coutume constitutionnelle⁴⁸⁸. CAPITANT, quant à lui, distinguait déjà, au sein du droit constitutionnel non écrit, le droit coutumier du droit novateur. Si les débats sur le premier se sont taris, la question du droit novateur a suscité une importante réflexion depuis lors avec l'importation dans le paysage doctrinal français de la notion de conventions de la constitution. Elle manifeste le maintien des théories politiques du droit parlementaire dans la discussion constitutionnelle contemporaine mais n'échappe pas à la crainte qu'exprimait le professeur RIALS au sujet de la coutume constitutionnelle. « *A-t-on là un concept réellement utile en droit constitutionnel ? Ou*

⁴⁸⁶ *Ibid.* p. 180.

⁴⁸⁷ Le professeur DEROSIER considère que le silence des textes s'explique, car « *il est très peu vraisemblable qu'une commission d'enquête puisse avoir un objet contraire à la Constitution* ». *Ibid.*

⁴⁸⁸ LEVY Denis, « De l'idée de coutume constitutionnelle... », *op. cit.* ; p. 81-90.

plutôt un certain laxisme doctrinal ne tend-il pas à le rendre si commode qu'il en devient inutile voir dangereux ? »⁴⁸⁹. Il semble en tout cas que le succès de cette notion (B) soit dû à son caractère malléable (A).

A/ Une notion malléable

La notion de convention de la constitution, d'origine britannique et donc développée dans une culture constitutionnelle spécifique du droit non-écrit (1), a pu être adaptée pour décrire le système constitutionnel français pourtant davantage formalisé (2).

1) L'importation de la notion de convention de la constitution

C'est à la doctrine britannique que l'on doit la première théorisation de la notion de convention de la Constitution. Son fondateur, le juriste anglais DICEY, les considérait comme « *des règles ayant pour but de régler l'exercice ou l'ensemble des pouvoirs discrétionnaires qui subsistent encore au profit de la couronne* »⁴⁹⁰. Plus récemment, Geoffrey MARSHALL a proposé de définir les conventions britanniques comme « *des règles qui définissent les droits, pouvoirs, et obligations non juridiques (non-legal) des titulaires des fonctions relevant des trois branches du gouvernement ainsi que les relations entre ces organes. Les uns imposent des devoirs (duty-imposing), les autres confèrent des droits (rights-conferring), leur but étant principalement d'assurer le fonctionnement effectif du système de responsabilité politique (political accountability)* »⁴⁹¹.

L'importation et le succès de cette notion en France est l'œuvre du professeur AVRIL qui, « *en transposant librement la formule dans l'univers conceptuel du constitutionnalisme français* », définit les conventions « *comme des règles non écrites portant sur la manière dont les pouvoirs juridiques attribués par la Constitution doivent être exercés, conformément aux principes et convictions politiques actuellement reconnus* »⁴⁹². Si l'ouvrage résumant la recherche de l'auteur a été unanimement salué par la doctrine et que l'engouement pour la

⁴⁸⁹ RIALS Stéphane, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle » ; *op. cit.*, p. 265.

⁴⁹⁰ DICEY Albert Venn, *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, MacMillan and co., 1889, p. 24 : « *The "conventions of the constitution" consists of maxims or practices which, though they regulate the ordinary conduct of the Crown and of Ministers and of others under the constitution, are not in strictness laws at all* ».

⁴⁹¹ MARSHALL Geoffrey, *Constitutional Conventions. The rules and forms of political Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1986, p. 210, cité par AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, *op. cit.*, p. 107

⁴⁹² AVRIL Pierre, « Les conventions de la Constitution » ; in *RFDC*, n°14, 1993, p. 333.

notion ne s'est pas tari depuis⁴⁹³, certaines réserves ont toutefois été émises sur la possibilité de transposer une telle notion, — créée pour rendre compte d'un système doté d'une constitution coutumière⁴⁹⁴ —, à un système doté d'une loi constitutionnelle écrite et rigide.

Un auteur relevait ainsi que « *la transposition, même lâche, d'une notion liée à la Constitution coutumière britannique dans un système de droit constitutionnel écrit n'est pas sans paradoxe* »⁴⁹⁵. Un second juge qu'« *entre le pragmatisme anglais et la propension française à la théorie, on est enclin à se montrer sceptique sur la pertinence d'un tel transport des concepts* »⁴⁹⁶. Toutefois, le professeur AVRIL, tirait argument du fait que la notion de convention avait été reconnue par la Cour suprême canadienne⁴⁹⁷ pour en inférer la possibilité d'utilisation de la notion dans un système constitutionnel écrit, ce que soutiennent d'ailleurs nombre d'auteurs britanniques⁴⁹⁸. Selon, lui, « *cet arrêt permet d'écarter toute objection selon laquelle le concept de convention ne saurait être valablement étendu à un système de droit écrit, puisque la Constitution canadienne comprend des règles écrites* »⁴⁹⁹. Si on admet cet argument, et que l'on s'intéresse spécifiquement au cas français, la critique ne s'éteint pas pour autant. Le professeur BEAUD juge que l'importation française restreint le champ d'application des conventions : « *que se passe-t-il lorsqu'on essaye de transposer cette notion au cas français ? Les conventions de la constitution ont-elles vraiment, en France et en Angleterre le même objet ? On peut en douter. Si on laisse de côté le cas singulier des questions orales du mercredi, nées effectivement de la pratique, on constate que la plupart des conventions de la constitution importantes ont permis l'orientation du régime de la V^e République soit vers le système*

⁴⁹³ AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, op. cit., 202 p. et les recensions dont il a fait l'objet : BEAUD Olivier, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle — A propos d'un ouvrage récent » ; in CCC n°6, 1999 ; BIDEGARAY Christian, « Pierre Avril à la recherche des "Conventions de la Constitution" » ; in RFSP, n°5, 1998. p. 664-672 ; CAMBY Jean-Pierre, "A propos des 'conventions' de la constitution" ; in RDP, n°1, 1998, p. 5-9.

⁴⁹⁴ BARANGER Denis, « La fin de la morale constitutionnelle (de la "constitution coutumière" aux conventions de la constitution) », in Droits, n°32, 2000, p. 47-68.

⁴⁹⁵ PIERRE-CAPS Stéphane, « Les révisions de la Constitution de la cinquième République », op. cit., p. 427.

⁴⁹⁶ LEMAIRE Félicien, « Les conventions de la constitution dans le système juridique français », in RFDC, n°35, 1998, p. 452.

⁴⁹⁷ Cour suprême du Canada, Renvoi, Résolution pour modifier la Constitution, [1981] 1 RCS 753, 28 septembre 1981. Voir : D'ONORIO Joel-Benoit, « Le rapatriement de la Constitution canadienne » ; in Revue internationale de droit comparé, n°35, 1983. p. 69-108 et DUPLE Nicolas, « La Cour suprême et le rapatriement de la constitution : la victoire du compromis sur la rigueur » in Les Cahiers de droit, n°22, 1981, p. 619-648. Voir également : GELINAS Fabien, « La Cour suprême du Canada et le droit politique » ; in CCC, n°24, 2008.

⁴⁹⁸ Voir par exemple JENNINGS William Ivor, « Les caractéristiques du droit anglais », in Recueil d'étude en l'honneur d'Edouard Lambert, tome 1, Paris, LGDJ, 1938, p. 344.

⁴⁹⁹ AVRIL Pierre, « Application de la notion de convention de la Constitution à quelques problèmes constitutionnels français » in Présence du droit public et des droits de l'Homme, Mélanges offerts à Jacques Velu, Paris/Bruxelles, LGDJ/ Bruylant ; 1992, p. 283-295. Reprod. in AVRIL Pierre, *Ecrits de théorie constitutionnelle et de droit politique*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, Coll. « Introuvables », 2010, p. 107-108

*présidentialiste qu'on lui connaît (cas le plus fréquent), soit vers le système de la cohabitation. On constate donc qu'en traversant la Manche, la notion de convention de la constitution perd sa dimension constitutionnaliste, ce qui restreint évidemment la portée de sa réception »*⁵⁰⁰. En France, les conventions de la Constitution ne sont pas considérées par la doctrine comme ayant pour objet spécifique la limitation du pouvoir exécutif, ce qui limite la compréhension de la notion.

Pourtant, particulièrement dans le choc parlementaire, la notion a connu un franc succès. Ainsi, considérés comme une « source » à part entière du droit parlementaire, de nombreux auteurs ont cherché à identifier les conventions parlementaires qui se seraient développées sous la V^e République. Si l'exemple le plus courant et le plus consensuel est celui des questions au Gouvernement du mercredi, finalement, le nombre de pratiques parlementaires consensuellement reconnues comme des conventions de la constitution reste faible. En droit parlementaire, le champ des conventions serait limité au cas où « *le gouvernement s'abstient d'invoquer ses prérogatives ou accepte d'en limiter l'exercice en se soumettant à des conditions non-écrites* ». D'autres auteurs ont pu toutefois considérer le délai laissé aux parlementaires pour saisir le Conseil constitutionnel avant promulgation de la loi par le Président de la République ou la publication au journal officiel des saisines parlementaires comme d'autres illustrations de ce phénomène⁵⁰¹.

On constate donc qu'en matière de droit parlementaire, l'importation de la notion apparaît féconde à la doctrine, qui se divise toutefois sur le point de savoir comment les identifier.

2) L'identification des conventions de la Constitution

Le « test de JENNINGS » doit permettre, selon cet auteur, l'identification des conventions constitutionnelles. Il s'agit alors de répondre à trois questions : « *premièrement, y a-t-il des précédents ; deuxièmement, les acteurs dans les précédents se croyaient-ils liés par une règle ; et troisièmement la règle a-t-elle une raison d'être ? Un seul précédent avec une bonne raison peut suffire à établir la règle. Toute une série de précédents sans raison peut ne servir à rien à moins qu'il ne soit parfaitement certain que les personnes visées se considèrent ainsi liées* »⁵⁰².

⁵⁰⁰ BEAUD Olivier, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel... », *op. cit.*

⁵⁰¹ LAFLANDRE Michel, *Les sources du droit parlementaire sous la V^e République* ; Paris, LGDJ, 1996, p. 100-106.

⁵⁰² JENNINGS W. Ivor, *The law and the constitution*, 5^e éd., London, University of London press LTD, 1959, p. 136. Cité par l'avis de la Cour suprême du Canada précité.

Les deux premiers critères sont donc identiques à ceux devant permettre d'identifier une coutume, même s'il est plus volontiers admis qu'en matière conventionnelle, le sentiment d'obligation est un critère plus déterminant que celui tiré de la répétition. Dès lors la question de la différence entre ces deux objets se pose sans compter que, à la supposée admise, elle peut être « *soit une distinction forte, soulignant l'étanchéité de deux catégories selon la valeur juridique ou politique qui leur est attribuée* », soit « *une distinction faible, graduelle, qui prend en compte l'intensité de la mutation* »⁵⁰³.

C'est donc le dernier critère, tiré de « la raison à la règle » qui doit permettre d'établir une distinction. Or, celui-ci « *est rarement utilisé au sein de la doctrine dans les systèmes de constitution écrite* »⁵⁰⁴. Et pour cause, il semble d'un maniement pour le moins malaisé puisque la raison à la règle peut faire l'objet de conceptions divergentes.

Dans un sens large, la raison à la règle peut s'apparenter à la nécessité de régler des situations amenées à se reproduire. Il s'agirait alors de fixer une interprétation pour stabiliser les rapports entre pouvoirs publics. Selon une variante, la règle conventionnelle résulterait de l'agencement textuel des compétences et se distinguerait alors de la coutume par le rapport plus étroit qu'elle entretient avec le texte constitutionnel⁵⁰⁵. Un tel critère ne peut toutefois pas permettre de distinguer clairement les conventions de la coutume interprétative⁵⁰⁶.

Dans un second sens, la raison possède une dimension axiologique, soit une bonne raison à la règle conventionnelle qui devrait être légitimée par un principe fondateur de l'ordre politique. Mais c'est également le cas de la coutume lorsqu'est exigée d'elle une approbation populaire. On peut alors considérer que la coutume se conforme à une exigence démocratique fondatrice. Dans tous les cas, ces critères ne permettent pas de distinguer les conventions des coutumes constitutionnelles. On ne peut que douter, avec le professeur BEAUD, de « *la nécessité de substituer la notion de convention de la constitution à celle de coutume constitutionnelle pour penser les pratiques politiques divergentes du texte constitutionnel. On comprend bien que c'est pour éluder l'antinomie apparente qui existe entre constitution et coutume* »⁵⁰⁷. En effet, les critères de spécificités des conventions mis en avant par la doctrine permettent fort opportunément d'esquiver les critiques portées à l'encontre de la coutume.

⁵⁰³ ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, op. cit., p. 29 ;

⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 340.

⁵⁰⁵ On voit là un bel exemple de « révolution conceptuelle » puisque les conventions de la Constitution, dont certains auteurs doutent de l'applicabilité à un système de droit écrit, tireraient leur spécificité de leur rapport aux textes. Voir par exemple : ROSSETTO Jean, *Recherche sur la notion de Constitution*, op. cit., p. 311. La coutume renvoie à des « *usages établis en dehors des normes écrites* » tandis que les conventions « *se rattachent peu ou prou à l'application même des dispositions constitutionnelles* ».

⁵⁰⁶ Sur ce point voir : LEMAIRE Félicien, « Les conventions de la constitution... », op. cit., p. 470.

⁵⁰⁷ BEAUD Olivier, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel », op. cit.

Il s'en suit que la notion de convention de la Constitution, par sa malléabilité même, permet de dissoudre certaines divergences théoriques entre courants doctrinaux.

B/Une notion attractive

Si la notion de « convention de la constitution », qui manifeste le maintien des conceptions du droit constitutionnel porté par la doctrine politique, a connu un tel succès, c'est parce qu'elle permet d'entretenir une double ambiguïté ; quant à son caractère conventionnel d'abord, qui peut contribuer à présenter une version pacifiée des rapports institutionnels (1), quant à son caractère constitutionnel ensuite qui permet d'éviter d'avoir à se prononcer sur la valeur normative de ces pratiques (2).

1) L'ambiguïté liée au caractère conventionnel des conventions.

Certains auteurs ont cherché à distinguer la coutume de la convention en se fondant sur le critère tiré de l'approbation populaire. Alors que la coutume exigerait un consentement des gouvernés, la convention résulterait du seul accord conventionnel des pouvoirs publics. Selon cette thèse, *« le champ de la conviction du caractère obligatoire des conventions constitutionnelles est nécessairement plus réduit ; celui-ci reposant uniquement sur un accord des organes constitutionnels alors que les coutumes reposent sur un accord plus large et global où le peuple trouve à s'insérer. La situation ne peut être autre, dans la mesure où les conventions constitutionnelles intéressent au fond l'usage qui est fait par les organes constitutionnels de leur pouvoir discrétionnaire »*⁵⁰⁸. Mais dès lors que la médiation populaire disparaît, comment légitimer des conventions constitutionnelles qui semblent s'éloigner des préconisations textuelles ?

Une première position consiste à insister sur la convention, le consentement des divers organes intéressés et le plus souvent, le renoncement de l'un d'entre eux à user de son pouvoir. Ainsi, le professeur MENY estime que *« la pluralité des acteurs créateurs de conventions est une condition nécessaire. Il faut un consentement explicite ou tacite du plus grand nombre des parties concernées, sans que l'unanimité soit exigée ou indispensable. Des opinions dissidentes peuvent toujours se manifester, mais elles n'empêchent pas la naissance ou le maintien d'une convention »*, et l'auteur d'insister sur l'utilisation de la convention par l'opposition devenue

⁵⁰⁸ LEMAIRE Félicien, « Les conventions de la constitution... », *op. cit.*, p. 470.

majoritaire⁵⁰⁹. La convention viendrait limiter le pouvoir discrétionnaire d'un organe et peut ainsi être réputée assurer la séparation des pouvoirs ce qui la légitime. Mais le risque est alors de glisser dans une forme de consensualisme excessif⁵¹⁰. Bon nombre de ce qui apparaît comme des conventions peut aussi bien s'analyser comme une décision unilatérale qu'un pouvoir constitué est en mesure d'imposer au terme d'un rapport de force politique. A ce sujet, on peut s'interroger sur le point de savoir « si la réflexion sur cette notion [n'a pas] été dès le début, viciée par le terme employé par son inventeur »⁵¹¹ ?

Les notions de contrat ou de renoncement volontaire à l'usage d'un pouvoir discrétionnaire permettent alors de véhiculer l'idée selon laquelle les conventions perfectionnent la distribution du pouvoir politique. Ce consensus, cet accord des pouvoirs publics — dont on ne sait s'il porte sur la nécessité d'une règle ou sur le fond de celle-ci — conduit à suggérer que les conventions sont de « bonnes solutions ». Les conventions sont *in fine* légitimées par les fonctions qu'elles sont supposées remplir. Celles-ci permettraient simultanément, « l'assouplissement du système constitutionnel » — fonction d'adaptation de l'ordre constitutionnel — ; « la consolidation et la reviviscence du système juridique » — fonction de pérennisation, de consolidation de l'ordre constitutionnel — ; et « la régulation des pouvoirs politiques » — fonction de prévention des conflits, de pacification de l'ordre constitutionnel⁵¹². La dimension rationalisante des conventions apparaît alors pleinement et celles-ci sont même parfois apparentées à des « solutions de bon sens »⁵¹³. Ainsi, le professeur AVRIL fait sienne la formule de HOLDSWORTH selon laquelle « l'objet principal des conventions est d'assurer que le cadre juridique de la Constitution fonctionnera selon les principes ou valeurs constitutionnelles dominantes de l'époque »⁵¹⁴. En effet, « dans la définition anglaise de la notion figure incontestablement un élément téléologique et même axiologique » qui survit

⁵⁰⁹ MENY Yves, « Les conventions de la Constitution » ; in *Pouvoirs*, n°50, 1989 ; p. 60.

⁵¹⁰ Voir déjà la critique d'HAURIU sur le caractère conventionnel de ces règles : « C'est le jurisconsulte anglais Dicey qui attiré l'attention sur l'importance et sur les caractères spéciaux des pratiques et coutumes constitutionnelles qu'il appelle les conventions de la Constitution ; c'est lui qui a signalé le fait qu'elles n'étaient pas applicables par le juge parce que celui-ci n'applique que la coutume générale. Nous faisons cependant toutes nos réserves quant au fondement conventionnel que Dicey donne à ces pratiques de la Constitution ». Au contraire, selon lui la garantie de ces pratiques réside dans « la contrainte de l'opinion des cercles compétents, c'est-à-dire des gens qui participent au jeu constitutionnel. Les membres du Parlement sont tous intéressés au respect du règlement des chambres comme tous les joueurs d'une partie sont intéressés au respect des règles du jeu ; aussi il n'y a pas de manquement au règlement qui ne soit suivi d'un énergique rappel au règlement ». HAURIU Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1929, p. 221.

⁵¹¹ BEAUD Olivier, « Les conventions de la Constitution, à propos de deux thèses récentes » ; in *Droits*, n°3, 1986, p. 134.

⁵¹² Voir LEMAIRE Félicien, « Les conventions de la constitution... », *op. cit.*, p. 479-485.

⁵¹³ MENY Yves, « Les conventions de la Constitution », *op. cit.*, p. 57.

⁵¹⁴ AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, *op. cit.*, p. 109. L'auteur cite HOLDSWORTH William, « The Conventions of the Eighteenth Century Constitution », in *Iowa Law Review*, n°17, 1932, p. 162.

à son implantation française comme le montrent les liens qu'entretient une telle notion avec l'idée de moralité constitutionnelle⁵¹⁵. Finalement, l'usage de la notion de convention de la constitution traduit « *la volonté d'essentialiser certains principes issus d'un régime politique particulier. En décrivant le principe ou les principes de légitimité qui expliquent les comportements des acteurs juridiques, il s'agit souvent, en même temps, de les ériger en fondement de la validité des normes non écrites, en les institutionnalisant dans la durée* »⁵¹⁶.

Dès lors, sans toutefois rejeter complètement la notion du fait de son consensualisme excessif, le mouvement est pour l'heure, au sein du droit politique, plutôt à l'établissement de notions complémentaires. Dès lors, le professeur AVRIL, dans ses travaux les plus récents, semble glisser de la notion de convention à celle de jurisprudence politique⁵¹⁷, quant au professeur PIMENTEL, il propose, quant à lui, la distinction intéressante entre « *conventions de la constitution* », « *prétentions juridiques* » et « *mœurs constitutionnelles* », elle-même fondée sur l'admission plus ou moins consensuelle de la règle⁵¹⁸.

Mais la notion de convention de la Constitution est confrontée à une ambiguïté plus décisive encore pour ce qui est de la constitutionnalisation ascendante que son caractère conventionnel, et qui tient à son caractère constitutionnel.

2) L'ambiguïté quant au caractère constitutionnel des conventions de la Constitution

Cette seconde ambiguïté concerne donc la valeur normative des conventions. En effet, il est difficile de déterminer dans quel sens est entendu le mot « constitution » dans l'expression. Cette élucidation serait pourtant nécessaire pour déterminer si la doctrine qui y recourt entend reconnaître que les acteurs parlementaires participent par ce biais à la constitutionnalisation ascendante de certaines règles parlementaires. Pour répondre à cette question, le professeur AVRIL distingue le droit de la constitution sanctionné par un juge et de nature juridique d'une part et les conventions qui relèvent de la responsabilité politique (entendue au sens large d'*accountability*) et relève d'un droit de nature différente, le « droit politique », de l'autre. Selon

⁵¹⁵ BARANGER Denis, « La fin de la morale constitutionnelle... », *op. cit.*, p. 47-68.

⁵¹⁶ ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, *op. cit.*, p. 29.

⁵¹⁷ Voir notamment : AVRIL Pierre, « coutume constitutionnelle et conventions de la Constitution » in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Tome 1*, *op. cit.*, spé. p. 398-401 ; « Convention ou jurisprudence politique ? » ; in *Les mutations constitutionnelles* ; Paris, Société de législation comparée, « Colloques » ; 2014, p. 103-104.

⁵¹⁸ PIMENTEL Carlos Miguel, « Les conventions de la Constitution ou le conflit surmonté » ; in *Les mutations constitutionnelles* ; Paris, Société de législation comparée, « Colloques » ; 2014, p. 63-101.

lui, les conventions sont incontestablement des normes qui guident « *le comportement des acteurs, mais, si elles sont effectives, ces normes ne sont pas juridiquement valides, elles ne sont pas du droit et ne sont donc pas justiciable* »⁵¹⁹. C'est d'ailleurs ce qui distinguerait cette notion de la coutume et permettrait donc de parer aux critiques portant sur l'idée d'une convention *contra-constitutionem* puisque les deux objets n'agiraient pas sur le même plan et relèverait de deux conceptions du droit différentes, l'une formelle, l'autre matérielle. Mais ce faisant, l'auteur s'expose à une double critique.

Les partisans d'une science du droit, sinon pure, du moins spécifique s'interrogent sur le point de savoir, puisqu'elles ne sont pas juridiques, à quel titre les conventions de la constitution relèvent elles alors encore du droit constitutionnel ? En effet, « *à ne vouloir ou à ne pouvoir considérer les conventions comme des normes juridiques, [ces approches] entretiennent une confusion sur la notion de droit constitutionnel puisque celui-ci réunirait indistinctement des normes juridiques morales ou politiques. La volonté de montrer la diversité des sources du droit s'abîme dans un appauvrissement de la cohérence du concept de droit* »⁵²⁰.

Sans doute conscient de cette difficulté, le professeur AVRIL s'efforce d'analyser juridiquement les conventions et de ne pas rompre totalement avec la suprématie normative de la loi constitutionnelle. Il s'agit pour lui de montrer « *qu'il serait irréaliste de prétendre isoler les conventions du milieu juridique qui en est le terreau* » et qu'elles « *appartiennent incontestablement à l'ordre constitutionnel normatif* »⁵²¹. Mais on saisit mal alors, le caractère hybride de ces normes qui occuperaient une « *position intermédiaire* » et la manière dont elle lierait « *le devoir être de la norme et l'être de son application contextuelle* »⁵²². Dès lors que la référence à la Constitution normative n'est pas abandonnée, la question de la valeur des conventions et de la hiérarchie qui s'établit entre elles et la loi constitutionnelle écrite ressurgit.

Or, le professeur AVRIL distingue trois types de conventions constitutionnelles et parmi elles, les « *conventions fondatrices* » qui tranchent le « *compromis dilatoire* » que laissait ouvert le texte constitutionnel quant à la « *nature même de la Constitution* ». Cette dernière catégorie pose particulièrement problème au regard de la suprématie normative de l'acte constitutionnel. C'est ainsi la crise du 16 mai 1877 qui est retenue par l'auteur comme fondatrice de la

⁵¹⁹ AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, op. cit., p. 146-147

⁵²⁰ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « Théorie générale des sources du droit constitutionnel », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Tome 1*, op. cit, p. 253.

⁵²¹ AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, op. cit., p. 149-150.

⁵²² AVRIL Pierre, « Les conventions de la Constitution : une jurisprudence organique » ; in *En hommage à Francis Delpérée : itinéraire d'un constitutionnaliste*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, Coll. « Mélanges », 2007, p. 138.

« souveraineté parlementaire » caractéristique de la III^e République. Le compromis dilatoire quant à la lecture moniste ou dualiste qu'il convient de faire des lois de 1875 est alors arbitré en faveur de la première. C'est ensuite le référendum du 28 octobre 1962 qui est vu comme fondateur de « l'arbitrage présidentiel » qui imprime sa marque à la V^e République. Le compromis dilatoire entre les lectures parlementaristes, primo-ministériels et présidentialistes du texte de 1958 est tranché en faveur de ce dernier. La « convention fondatrice » est donc une décision qui intervient en aval du texte constitutionnel, puisqu'elle porte sur l'interprétation de celui-ci, sur le choix des principes qui la guide. Une telle décision, est pourtant considérée comme fondatrice, car c'est bien elle et non le texte en tant que tel qui détermine le régime, qui « *s'impose unilatéralement* » et engendre un ordre politique en ouvrant « *la voie aux décisions d'applications prises conformément à elle par les acteurs politiques* »⁵²³. C'est donc en tant que décision qui secrète un ordre politique que la convention manifeste en premier lieu, le maintien d'une conception organique de la Constitution et, en second lieu, le rapport hiérarchique différent qu'entretiennent les conventions suivant qu'elles sont ou non, fondatrices. Ajoutons que pour légitimer le caractère matriciel de cette convention, son caractère fondateur est déduit de la force normative du précédent sur laquelle elle repose et qui résulte elle-même « *de toute manifestation du suffrage universel qui tranche ou confirme cette interprétation* »⁵²⁴. Or pour prouver cette approbation par le suffrage universel, l'auteur retient, comme manifestations empiriques, des procédures juridiques : l'élection législative pour la III^e République, et le référendum pour la V^e. On revient alors au problème lié à la reconnaissance du caractère constitutionnel de la coutume à partir de l'approbation populaire⁵²⁵.

A cette critique « réductionniste », s'ajoute la critique « antiréductionniste » des partisans du droit politique qui contestent l'idée selon laquelle seules les normes juridiquement sanctionnées entreraient dans la définition du droit. Selon certains, l'absence de sanction juridictionnelle « *ne suffit pas à influencer sur la nature même de la règle. On ne saurait pour cette seule raison lui dénier valeur juridique* », en conséquence « *la notion de sanction comprise comme contrainte juridictionnelle apparaît inapte à caractériser la totalité du droit* »⁵²⁶. Il serait, en outre, illusoire de vouloir concilier les conventions de la constitution et la suprématie normative de la loi constitutionnelle : « *la tentative d'inscrire absolument les normes issues de*

⁵²³ AVRIL Pierre, *Les Conventions de la constitution*, op. cit., p. 127.

⁵²⁴ *Ibid.*

⁵²⁵ Voir *supra*.

⁵²⁶ LEMAIRE Félicien, « Les conventions de la constitution », op. cit., p. 490.

la convention de la constitution dans une hiérarchie des normes » est ainsi jugée vaine par le professeur BEAUD puisque les deux notions ne relèveraient tout simplement pas de la même conception du droit constitutionnel⁵²⁷.

Il apparaît donc particulièrement délicat de vouloir, grâce à la notion de convention de la Constitution, tenir les deux bouts, factuel et normatif, de la chaîne de la science du droit constitutionnel alors qu'ils sont fondés sur des présupposés radicalement différents. C'est ce qui explique que « *la question de savoir si les conventions sont ou non du droit a produit des débats doctrinaux si intenses que leur radicalité [...] tend trop souvent à laisser dans l'ombre le phénomène même* ». Cette question constituerait « *trop souvent, l'ultime refuge [...] de l'idéologie juridique de chacun des participants, c'est-à-dire la conception du droit qui sous-tend sa prise de position* »⁵²⁸. Si au terme de cet examen on ne peut que souscrire à ce constat, on voudrait suggérer l'idée que la notion de convention n'est pas seulement un point de tension entre idéologies constitutionnelles concurrentes, mais au contraire une notion qui par sa malléabilité permet de réunir des approches inconciliables et de dissoudre, par son ambiguïté même, les contradictions théoriques susceptibles d'apparaître dans le discours constitutionnaliste.

C'est ainsi que la doctrine politique du droit parlementaire concilie son approche avec celle centrée sur la supériorité normative de la Constitution. La notion de coutume constitutionnelle est largement délaissée au profit des conventions de la Constitution. Malgré les difficultés relatives à son identification et à la détermination de sa valeur normative, il semble qu'elle présente, aux yeux d'une majorité d'auteurs, l'avantage de concilier une approche politique du droit parlementaire et le recours à une conception normative et formelle de l'acte constitutionnel qui domine aujourd'hui le discours doctrinal. La doctrine politique considère donc que les acteurs parlementaires sont à l'origine de la constitutionnalisation des normes, mais aussi des ordres juridiques, comme permettent de le vérifier les discours relatifs au droit parlementaire international.

⁵²⁷ BEAUD Olivier, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel... », *op. cit.*

⁵²⁸ PIMENTEL Carlos Miguel, « Les conventions de la Constitution ou le conflit surmonté », *op. cit.*, p. 63.

SECTION 2 : LA DISCUSSION RELATIVE A L'ACCULTURATION PARLEMENTAIRE DES ORDRES INTERNATIONAUX

La doctrine politique identifie dans l'ordre international un mouvement de mimétisme que manifesterait la reprise à ce niveau d'une organisation institutionnelle identique à celle à l'œuvre dans les ordres constitutionnels étatiques. C'est ce mouvement d'alignement progressif des ordres internationaux sur l'organisation constitutionnelle étatique, et l'adoption progressive, par les acteurs internationaux, des « mœurs parlementaires », qui est assimilé à un mouvement de constitutionnalisation ascendante de ces ordres. Là encore, c'est la pratique des parlementaires qui lui apparaît déterminante dans ce processus qui confère la qualité constitutionnelle à un ordre juridique. La doctrine politique s'attache à mettre en lumière le mouvement historique qui conduirait, selon elle, les acteurs des ordres juridiques internationaux à se doter d'une organisation institutionnelle de type étatique et par suite d'une constitution. Dès lors, la doctrine politique du droit parlementaire prend pour objet d'étude le rôle que jouent les assemblées parlementaires, nationales ou internationales, dans ce mouvement de reproduction. Il s'agit pour elle de discuter les thèses suivant lesquelles les règles nationales de droit parlementaire convergent et participent de l'avènement d'un droit constitutionnel commun au niveau transnational, c'est-à-dire au niveau des relations entre ordres juridiques étatiques (§1). Il s'agit ensuite de considérer le rôle des assemblées parlementaires supranationales et d'étudier la manière dont elle participe de la reproduction, au sein des organisations supranationales, d'un système institutionnel de type étatique (§2).

§1 : L'étude des greffes parlementaires transnationales

La doctrine du droit parlementaire apparaît divisée sur la question de la convergence des différentes règles parlementaires nationales. L'éventualité d'un droit parlementaire commun fait débat. On retrouve ici une division structurante de la doctrine du droit comparé entre les tenants d'une approche fonctionnaliste⁵²⁹ et intégrative⁵³⁰ du droit et les tenants d'une approche

⁵²⁹ Au sens où elle cherche à identifier, et parfois à évaluer, les différentes réponses possibles à ce qui a préalablement été diagnostiqué comme un problème juridique commun aux systèmes sélectionnés)

⁵³⁰ C'est-à-dire mettant l'accent sur les ressemblances entre les systèmes juridiques considérés pour, éventuellement, les harmoniser.

plus volontiers culturaliste⁵³¹ et différentialiste⁵³² du droit. Les premiers envisagent la convergence des normes constitutionnelles relatives au Parlement(A), tandis que les seconds insistent sur les divergences de cultures parlementaires qui conduisent à interpréter différemment des dispositions constitutionnelles similaires (B).

A/ La convergence insuffisante des énoncés constitutionnels

Les auteurs qui entendent démontrer l'hypothèse d'un développement historique d'un droit parlementaire commun mettent en avant les facteurs qui expliquent ou favorise la circulation des objets parlementaires d'un ordre juridique à l'autre (1), ce qui les conduit à considérer que le droit parlementaire français est largement comparable à celui de ses voisins par rapport auquel il ne présente pas de réelle spécificité permettant d'expliquer la situation particulière des assemblées françaises (2).

1) La thèse de la convergence constitutionnelle transnationale

Une partie de la doctrine politique du droit parlementaire cherche à démontrer le rapprochement des différents droits parlementaires nationaux pour convenir d'un mouvement de constitutionnalisation transnationale, de l'émergence d'un ordre constitutionnel transcendant les différents ordres juridiques nationaux. Dans ce cadre, le droit parlementaire serait d'ailleurs « *un droit suffisamment universel pour pouvoir être pris en exemple* ». ⁵³³

Une première voie de recherches sur la convergence des systèmes constitutionnels du fait de la circulation des objets constitutionnels et parlementaires a consisté à identifier les facteurs qui ont pu ou peuvent la favoriser. Certains auteurs mettent en avant un facteur historique et insistent ainsi sur la concordance chronologique entre la montée en puissance des parlements et le développement de la législation comparée, ancêtre du droit constitutionnel

⁵³¹ Soit axé sur les environnements culturels qui conditionnent les représentations du droit, les concepts et les raisonnements juridiques dans les systèmes considérés.

⁵³² Plus attentive à ce qui fait la spécificité de chacun de ces systèmes. Sur cette approche du droit comparé en général, voir notamment : LEGRAND Pierre, *Le droit comparé*, Paris, PUF, Coll. « QSJ », 4^e éd., 2011. LEGRAND Pierre & MUNDAY Roderick (dir.), *Comparative legal studies : traditions and transitions*, Cambridge, CUP, 2003. Pour le droit constitutionnel : PONTTHOREAU Marie-Claire, « Cultures constitutionnelles et comparaison en droit constitutionnel. Contribution à une science du droit constitutionnel », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 219-237.

⁵³³ DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *op. cit.*, p. 1175

comparé⁵³⁴. D'autres mettent en avant un facteur linguistique. Les difficultés liées à la traduction seraient moins fortes en droit constitutionnel que dans d'autres branches du droit, ce qui favoriserait la circulation des idées constitutionnelles ; cependant, revers de la médaille, cela augmenterait les risques de nominalisme⁵³⁵. La troisième catégorie d'explication est d'ordre plus sociologique. Il s'agit de considérer les transformations de l'environnement et de la formation des acteurs constitutionnels (au sens large) et d'envisager le développement d'une communauté internationale de constitutionnalistes sensibilisés aux droits étrangers et y ayant un accès facilité. Enfin, la dernière catégorie d'explication est de type normatif. Il faudrait envisager ici l'hypothèse selon laquelle la convergence parlementaire serait le fruit d'une volonté de la communauté internationale de mettre en conformité les droits constitutionnels nationaux avec des standards universels ou au moins consensuels sur la scène internationale.

Ensuite, une autre voie de recherche consiste à adopter une focale plus restreinte pour mettre à jour des facteurs explicatifs de la greffe constitutionnelle. Il s'agit alors de s'intéresser, soit aux facteurs qui favorisent l'exportation d'un objet constitutionnel autochtone vers un système étranger, soit à ceux qui favorisent l'importation d'un objet constitutionnel étranger dans un système constitutionnel autochtone.

Dans le premier cas, un premier facteur d'explication avancé par la doctrine est celui lié à la réputation, au prestige du système constitutionnel exportateur considéré. Ainsi, on retrouve présente chez de nombreux auteurs l'idée selon laquelle, « *les Etats-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France sont des modèles de structures constitutionnelles et la source de la plupart des emprunts autour du monde* »⁵³⁶. Toutefois des facteurs géopolitiques tels que le partage d'une langue ou d'une histoire juridique commune, par le biais notamment de la colonisation, faciliteraient l'exportation des objets constitutionnels. En ce qui concerne le droit parlementaire, c'est classiquement le modèle de Westminster qui est particulièrement mis en avant et qui demeure considéré, du fait de son prestige⁵³⁷, comme un « *“modèle” en droit*

⁵³⁴ Même s'il est bien sûr possible de faire remonter à l'Antiquité grecque, au moins, les premières études de droit constitutionnel comparé. ARISTOTE rassembla ainsi une compilation de constitutions de 158 cités grecques qui servirent à la rédaction de *La Politique*. Voir à ce sujet : ROSENFELD Michel & SAJO Andras, « Introduction », in ROSENFELD Michel & SAJO Andras (Dir.), *The oxford handbook of comparative constitutional law*, p. 2-3.

⁵³⁵ Soit de confondre le mot et ce qu'il désigne. Voir : ACKERMAN Bruce, « The Rise of World Constitutionalism », in *Virginia Law Review*, n°83, 1997, p. 771; TUSHNET MARK, « The Possibilities of Comparative Constitutional Law », in *Yale Law Journal*, n°108, 1995, p. 1225.

⁵³⁶ « Transplants biases ». Voir PERJU Vlad, « Constitutional transplants, borrowing and migrations », in ROSENFELD Michel & SAJO Andras (Dir.), *The oxford handbook of comparative constitutional law*, p.1320 (trad. par nous). Voir aussi : WATSON Alan, « Comparative law and legal change », in *Cambridge Law Journal*, n°37, 1978, p. 313-315.

⁵³⁷ Voir *supra* : Titre 1, chapitre 2, section 1.

constitutionnel en général et en droit parlementaire en particulier »⁵³⁸. D'autres auteurs insistent sur le rôle de la doctrine du pays exportateur en ce qu'elle joue sans conteste un rôle dans la circulation des objets parlementaires. Certains auteurs ont, en effet, cherché à expliquer le succès de la thèse des modèles de justice constitutionnelle, en dépit de ses imperfections scientifiques⁵³⁹, par sa fonction légitimante et le prestige de ses promoteurs⁵⁴⁰. Cette influence doctrinale expliquerait ainsi en partie la diffusion de la saisine parlementaire du juge constitutionnel « à la française » et du contrôle obligatoire des règlements caméraux.

Lorsque l'explication est centrée sur l'importation d'un objet constitutionnel étranger, il s'agit alors de s'intéresser aux motivations qui peuvent pousser le constituant à y recourir⁵⁴¹. La première catégorie d'explication est de type fonctionnaliste. Au terme d'un bilan coût / avantage, le constituant pourra être tenté de reprendre, pour répondre à un problème constitutionnel donné, une solution ayant déjà fait ses preuves à l'étranger. La seconde catégorie mise à jour s'intéresse aux bénéfices que peut tirer non plus le système juridique, mais le constituant autochtone, en tant qu'organe politique, de l'importation d'un objet issu d'un système constitutionnel exportateur prestigieux. Il s'agit notamment de s'intéresser aux biais de transplantation liés « *à la réputation des modèles constitutionnels* » et qui se produisent « *dans les situations d'emprunts répétés* » lorsque l'emprunt ne procède pas de l'évaluation des différentes alternatives possibles, mais bien plutôt sur une réceptivité particulière à l'égard d'un système exportateur particulier auquel il dispose d'un accès privilégié. Le constituant espère ainsi que l'importation d'un objet depuis un système constitutionnel prestigieux permettra d'obtenir un gain de légitimité pour le système importateur et, le cas échéant, de marquer une rupture avec le régime précédent.

Dans son versant normatif, la doctrine de la convergence entend prescrire les moyens de parvenir à l'avènement d'un droit constitutionnel commun. Le droit parlementaire comparé est alors présenté comme un outil utile, sinon nécessaire, à l'élaboration d'un droit constitutionnel commun. Ainsi, pour Mme VINTZEL, « *à l'heure du développement de l'Union européenne, la compréhension des procédures législatives et des cultures politiques des pays membres (ou tout du moins de certains d'entre eux) peut aider à la construction d'un droit*

⁵³⁸ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement : étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, Paris, LGDJ / Fondation Varennes, « Collection des thèses », 2008, p. 24.

⁵³⁹ Voir *infra* : Partie 3, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, §1.

⁵⁴⁰ TUSSEAU Guillaume, *Contre les « modèles » de justice constitutionnelle: essai de critique méthodologique — Modelli di giustizia costituzionale : saggion di critica metodologica*, Bologne, B.U.P., 2009.

⁵⁴¹ Voir : PERJU Vlad, « Constitutional transplants, borrowing and migrations », in ROSENFELD Michel & SAJO Andras (Dir.), *The Oxford handbook of comparative constitutional law*, p.1317-1319.

constitutionnel et parlementaire supranational »⁵⁴². Certains auteurs ont ainsi cherché à encourager la convergence des droits constitutionnels et parlementaires et à prescrire pour ce faire, le recours des parlements nationaux au droit parlementaire comparé.

2) La thèse d'un droit parlementaire français générique

La doctrine politique du droit parlementaire française insiste d'abord sur l'idée d'une convergence internationale, ou à tout le moins européenne, en ce qui concerne le droit des relations entre le Parlement et le Gouvernement. A ceux qui posaient la question « *à quel point souffrons-nous d'un mal [parlementaire] spécifiquement français ?* »⁵⁴³, les comparatistes du droit parlementaire ont aujourd'hui une réponse quasi unanime. La plupart d'entre eux entreprennent de relativiser la thèse d'un « déclin »⁵⁴⁴ du Parlement sous la V^e République (qui résulterait du cumul d'un facteur juridique, la rationalisation du parlementarisme, et d'un facteur politique, le fait majoritaire). Ils cherchent au contraire à démontrer que la situation des parlements voisins est similaire. Ce qui serait pris à tort pour un abaissement spécifiquement français du Parlement serait, en fait, la norme en Europe. Le professeur CARCASSONNE fut l'un des plus ardents défenseurs de cette idée et mettait fréquemment en avant l'idée selon laquelle : « *la comparaison internationale fait bien vite apparaître que les pouvoirs du Parlement français sont, à très peu de choses près, identiques à ceux de tous ses homologues, et que les données statistiques sur l'initiative législative ou le contrôle du gouvernement, sont très voisines* »⁵⁴⁵. Ainsi que le résume les professeurs AVRIL & GICQUEL : « *Le mirage d'un "âge d'or" a fait place à une appréciation mieux informée de la réalité contemporaine qui révélait que les Communes ou le Bundestag ne formaient pas avec le Palais-Bourbon un contraste aussi*

⁵⁴² VINTZEL Céline, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011, p. 10. Voir aussi pour un plaidoyer en faveur du droit constitutionnel comparé : VERDUSSEN Marc, « Le droit constitutionnel sera comparé ou ne sera plus », in *En hommage à Francis Delperée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Paris, LGDJ, 2007, p. 1643-1664. Pour le droit comparé en général : MARKENIZIS Basile (Sir), *Juges et universitaires face au droit comparé*, Paris, Dalloz, 2006.

⁵⁴³ DUHAMEL Olivier, « Introduction », in *Pouvoirs*, n°64, p. 3.

⁵⁴⁴ Voir supra Chapitre 2, pas encore écrit.

⁵⁴⁵ CARCASSONNE Guy, « Réhabiliter le Parlement », *op. cit.*, p. 39. Dans la thèse qu'elle a effectuée sous sa direction, Mme MAUGUIN-HELGESON le confirme s'agissant de la procédure législative : « *les principales nuances dans les processus décisionnels des trois systèmes étudiés trouvent leur origine dans la pratique du pouvoir bien plus que dans l'existence de variations juridiques* » (*L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006, p. 6-7). Mme VINTZEL enfin, va dans le même sens. Selon elle : Une procédure législative hautement rationalisée serait ainsi « *inhérente, ou quasi inhérente aux régimes parlementaires actuels* » (*Les armes du Gouvernement...*, *op. cit.*, p. 6-7).

flagrant que l'on imaginait»⁵⁴⁶. Certains vont encore plus loin comme le professeur LE DIVELLEC pour qui : « *non seulement la Ve République est un régime parlementaire “normal”, mais elle est également, sous l'angle juridique, un régime parlementaire particulièrement moderne* »⁵⁴⁷.

Si l'idée selon laquelle la situation du Parlement français et de son droit est similaire à celle de ses principaux voisins, certaines interrogations demeurent cependant quant à la portée de cette thèse : doit-on comprendre que l'absence de spécificité quant au droit parlementaire en France équivaut à une absence d'abaissement ou de déclin du Parlement français ? Doit-on au contraire considérer que tous les parlements ayant fait l'objet de ces comparaisons déclinent ? Ou doit-on enfin rechercher, en dehors des règles de droit parlementaire formalisées les raisons d'une spécificité qui demeure au niveau des pratiques parlementaires et qui maintiendrait le Parlement dans un état d'infériorité insatisfaisant par rapport à ses voisins ? Il semble que la troisième option soit aujourd'hui privilégiée par la doctrine politique du droit parlementaire.

B/ La divergence irréductible des cultures parlementaires

La doctrine politique du droit parlementaire s'attache à démontrer que les emprunts constitutionnels subissent nécessairement une transformation sous l'influence de la culture parlementaire particulière du système importateur (1). C'est ainsi que la spécificité du parlementarisme français résulterait finalement d'une culture particulière (2).

1) La thèse de la divergence constitutionnelle transnationale

De nombreux comparatistes se montrent ainsi réservés quant à la convergence des droits constitutionnels et parlementaires. La position la plus radicale conduit à nier la possibilité même d'une greffe parlementaire. La culture propre à chaque système « réputé » importateur provoquerait des phénomènes de transformation et d'appropriation de l'objet en question qui empêcherait, *in fine*, de conclure à l'identité des deux objets « exporté » et « importé »⁵⁴⁸. Suivant une optique plus modérée, d'autres auteurs ont cherché, non pas à nier la possibilité

⁵⁴⁶ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, op. cit., p. VII.

⁵⁴⁷ LE DIVELLEC Armel, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », in *La République : Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 354.

⁵⁴⁸ Voir, contre la possibilité d'un transplant juridique en général : LEGRAND Pierre, « The Impossibility of Legal Transplants », in *Maastricht Journal of European & Comparative Law*, n°4, 1997, p. 111.

d'une greffe constitutionnelle, mais à montrer qu'elle se réalisait plus difficilement que dans d'autres branches du droit et singulièrement par rapport au droit privé. En effet, dans le domaine du droit privé l'importation juridique serait mieux admise socialement et ne susciterait que peu de résistances. L'importateur n'aurait pas « *besoin d'étudier le contexte historique, sociale, économique et géographique d'apparition et de développement de la règle original* »⁵⁴⁹. Le droit privé serait plus stable et technique, moins politique et symbolique que le droit parlementaire. Une telle dichotomie doit toutefois être relativisée. En premier lieu, cette distinction entre branches du droit n'est elle-même pas présente dans l'ensemble des systèmes juridiques positifs. En second lieu, les caractéristiques attribuées à chacune de ces branches sont sans doute moins marquées qu'il n'y paraît au premier abord. D'une part, le droit parlementaire, en tant que branche du droit constitutionnel, est souvent considéré comme une matière relativement aride et technique au sein de ce dernier. En outre, le caractère technique d'une matière n'enlève rien à sa dimension politique (il peut même en être la résultante) et il suffit d'évoquer ici le droit des étrangers français. D'autre part, certaines règles de droit privé ont une dimension symbolique très forte, comme en témoigne le prestige dont jouit en France le code civil. Enfin, une dernière piste de critique des greffes parlementaires peut consister à s'intéresser non plus à la possibilité de la greffe constitutionnelle, mais à ses effets. Il s'agit alors de contester le lien établi entre circulation et convergence constitutionnelle. Un des arguments avancés est la difficulté à évaluer le succès ou le rejet d'une greffe constitutionnelle comparativement à une greffe de droit privé puisque la première remplit une pluralité de fonctions et ne saurait être évaluée uniquement à la lumière d'indicateurs économiques⁵⁵⁰.

D'autres auteurs ne recherchent pas si la convergence est pensable, possible ou en voie de réalisation, mais s'attachent à déterminer si elle est souhaitable. Il peut s'agir de dénoncer la convergence en tant que telle ou, le plus souvent, ses effets pervers. Ainsi, plusieurs auteurs mettent en avant le fait que la convergence constitutionnelle peut être « une mauvaise chose ». Certains fustigent ainsi l'idéologie de la convergence. « *Dans sa déférence à l'expertise ou à la sagesse située dans, ou articulée par, des sources externes, [la migration constitutionnelle] peut pâtir de son insuffisant respect de la souveraineté démocratique du système importateur* ». En outre, « *la migration peut ne pas être souhaitable dans la mesure où elle ignore les*

⁵⁴⁹ WATSON Alan, « Legal transplants and legal reform », in *Law quarterly review*, n°92, 1976, p. 79. Voir également du même auteur : *Legal transplants. An approach to comparative law*, Edimbourg, Scottish academic press, 1974,

⁵⁵⁰ Voir : DIXON Rosalind & POSNER Eric A., « The limits of constitutional convergence », in *Chicago journal of international law*, n°11, 2011, p. 399-424 :

*particularités culturelles nationales — les doctrines, instruments, pratiques et raisonnements juridiques spécifiques — qui ont évolué ou ont été conçu pour répondre à un contexte national spécifique »*⁵⁵¹.

C'est par des différences historiques et culturelles, elles-mêmes créatrices de représentations et de comportements spécifiques, qu'est principalement expliqué le malaise parlementaire français par rapport aux parlements étrangers. Il serait dû aux relations disharmonieuses qu'entretenaient le Gouvernement et sa majorité et à la culture de l'affrontement qui dicterait les relations entre le pôle majoritaire et l'opposition.

2) La thèse de la culture parlementaire spécifique

La culture gouvernementale « à française » se caractériserait moins par des négociations bilatérales entre le gouvernement et sa majorité que par des ordres unilatéraux du premier à l'égard de la seconde. L'explication privilégiée par la doctrine politique de cet état de fait serait une culture parlementaire inadaptée au parlementarisme moderne. Le manque de dialogue entre le gouvernement et sa majorité devrait alors « *moins au droit qu'aux comportements* »⁵⁵², et en premier lieu au comportement du Gouvernement, dont la culture serait, en France, « *résolument autoritariste : le gouvernement attend de sa majorité qu'elle marche au pas, fasse ce qu'il exige d'elle, quitte à l'y contraindre, non pas si nécessaire, mais seulement si souhaité* »⁵⁵³. Le Gouvernement français se caractériserait donc par le peu de considérations qu'il accorde à sa majorité, lui qui « *tente sans cesse de minimiser le caractère bilatéral de la relation de confiance caractérisant le principe d'un cabinet parlementaire* »⁵⁵⁴. La majorité peut bien, à mesure que l'impopularité gouvernementale grandit au cours du mandat, prendre ses distances et émettre des critiques *mezzo voce*. L'investiture des candidats aux élections législatives

⁵⁵¹ WALKER Neil, « The Migration of Constitutional Ideas and the Migration of the Constitutional Idea: The Case of the EU », in CHOUDHRY Sujit (dir.), *The migration of constitutional ideas*, Cambridge, CUP, 2006, p. 317. On peut ici penser à l'importation d'un mécanisme constitutionnel dans un système importateur qui ignore les préceptes du constitutionnalisme. Par exemple : OKOTH-OGENDO Hastings W.O., « Constitutions without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox » in GREENBERG Douglas et al. (dir.), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, Oxford, OUP, 1993, p. 60-66.

⁵⁵² LE DIVELLEC Armel, « La chauve-souris... », *op. cit.*, p. 354.

⁵⁵³ CARCASSONNE Guy, Préface à la thèse de Murielle MAUGUIN-HELGESON : *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, Coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006, p. XII. Dès lors, la « *culture d'asservissement, de servitude de la part des parlementaires, de caporalisme, d'autoritarisme de la part du Gouvernement, gagnerait à disparaître, ou plus exactement, nous gagnerions tous à ce qu'elle disparaisse* ». CARCASSONNE Guy, « Conclusion », in *Jus politicum*, n°6, 2011.

⁵⁵⁴ LE DIVELLEC Armel, « La chauve-souris... », *op. cit.*, p. 357.

demeure entre les mains du parti majoritaire, lui-même plus ou moins directement contrôlé par l'Exécutif. Dès lors, les membres de la majorité parlementaire ne peuvent user des armes que lui offre le droit parlementaire à l'encontre du Gouvernement sans risquer de mettre en jeu sa réélection.

En outre, les relations entre pôle majoritaire et opposition seraient elles aussi défailtantes puisque c'est une culture de l'affrontement et non du compromis qui régnerait dans les hémicycles. Ainsi, plusieurs auteurs considèrent qu'il serait « *souhaitable que la concertation s'étende à l'opposition et que les consensus soient davantage recherchés, mais la culture dominante qui privilégie les postures d'affrontements n'y est guère favorable* »⁵⁵⁵. Cette « *conception très dure du débat politique* » ne serait pas propre à la France, mais s'y exprimerait avec une vigueur toute particulière : « *La confrontation y est souvent un but en soi et le faire-savoir l'emporte sur le savoir-faire. L'opposition s'oppose, quel que soit le sujet ou presque, sacrifiant parfois l'intérêt général à sa fonction politique opérationnelle, et la majorité soutient le gouvernement de manière tout aussi automatique* »⁵⁵⁶. Condamnée à l'impuissance et à la constatation du rejet gouvernemental de ses initiatives, l'opposition ne peut comprendre sa fonction autrement que de manière négative⁵⁵⁷. Dès lors, la majorité doit durer et endurer les attaques de l'opposition qui cherche quant à elle à user la majorité quitte à abuser des moyens à sa disposition. Finalement, tout compromis apparaît comme une compromission. Ce constat communément partagé, reposant sur le présupposé d'une dissociation radicale des règles de droit d'une part, et de la culture parlementaire de l'autre, conduit à dédouaner de toute responsabilité le système constitutionnel français dans le fonctionnement jugé défectueux du régime parlementaire. Il s'agit de reporter la cause des malheurs du Parlement sur les mœurs des acteurs politiques.

Pourtant, cette spécificité peut être expliquée, non par une différence culturelle, en tout cas pas uniquement, mais bien par une différence proprement juridique, comme le fait le professeur AVRIL : « *A l'unité organique que réalise le régime anglais par l'intermédiaire du parti majoritaire, le dualisme de la Ve République oppose la séparation des pouvoirs, et une séparation à sens unique que symbolise l'incompatibilité édictée par l'article 23 C. entre le*

⁵⁵⁵ AVRIL Pierre, « Renforcer le Parlement : Qu'est-ce à dire ? », in *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 16. L'auteur ajoute que le renforcement du Parlement nécessiterait : « *un changement de comportement qui ne va pas de soi, tant la culture politique d'affrontement qui caractérise les rapports parlementaires s'oppose à une collaboration de cette nature dans la mesure où celle-ci relativise l'emprise partisane collective caractéristique des assemblées contemporaines* », p. 18.

⁵⁵⁶ ALEXANDRE Magali & URVOAS Jean-Jacques, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale...*, op. cit., p. 68.

⁵⁵⁷ Voir : MAUGUIN-HELGESON Murielle, *L'élaboration parlementaire de la loi*, op. cit.

*mandat parlementaire et les fonctions gouvernementales : le gouvernement ne dispose de prérogatives qui ne trouvent normalement leur justification que dans une responsabilité organiquement incarnée, alors qu'il n'est pas en France, l'émanation de la majorité parlementaire, mais du Chef de l'Etat. Et c'est devant celui-ci que s'exerce la seule responsabilité effective, si bien que la majorité ne connaît de la solidarité que les servitudes »*⁵⁵⁸. La séparation radicale des règles d'une part, et de la culture dans laquelle elles s'insèrent de l'autre, n'apparaîtrait donc pas complètement satisfaisante pour penser l'attitude du Gouvernement français à l'égard du Parlement.

La spécificité parlementaire française peut également être recherchée, non plus du point de vue du Gouvernement, mais des parlementaires eux-mêmes qui réagiraient de façon particulière à la rationalisation du parlementarisme en développant une culture parlementaire traumatique. M. De NANTOIS représente parfaitement cette tendance, et insiste ainsi sur le poids particulier de ces déterminants socioculturels : *« Les traditions parlementaires sont [...] un élément incontournable de toute analyse. Ici plus qu'ailleurs, le poids des décennies influe sur le style de chaque assemblée. Aussi, et bien que les missions soient identiques pour tous les députés, celles-ci sont pratiquées conformément à des histoires propres »*⁵⁵⁹. Or, il est fréquemment avancé l'idée selon laquelle les parlementaires français auraient intériorisé leur situation d'infériorité et développé une culture de la soumission. Les parlementaires ne seraient donc pas, loin de là, dépourvus de responsabilité dans l'abaissement du Parlement français. Pour le professeur CARCASSONNE, *« si [...] tout aliéné est toujours plus ou moins complice de*

⁵⁵⁸ AVRIL Pierre, « La majorité parlementaire », in *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 50.

⁵⁵⁹ Selon l'auteur, le député allemand se consacre spécialement au processus législatif « et le qualificatif d'*Arbeitsparlament* (Parlement de travail), trouve ici toute sa signification ». Quant au député britannique, il s'est, « lui, spécialisé sur le contrôle de l'action gouvernementale, contrôle effectué notamment par les procédures de question qui instaurent des débats (*debating parliament*) ». Or, le député français n'aurait quant à lui pas su redéfinir son rôle traditionnel remis en cause par la Constitution de 1958 : « Historiquement, les députés français s'étaient concentrés sur les sanctions qu'ils faisaient peser sur le gouvernement et les très nombreuses chutes gouvernementales des Républiques précédentes antérieures prouvent ce degré de spécialisation et son effectivité. La rationalisation du parlementarisme de la V^e République a mis fin à cette pratique tout en maintenant le principe. Le député français est donc contraint par le système de choisir entre l'une des deux autres fonctions à sa disposition. Par un effet curieux, sans doute dû au traumatisme du passage à un Parlement rationalisé, le député français n'a toujours pas effectué ce choix et, ne sachant véritablement sur quoi se concentrer, il reste largement passif en méditant et maugréant sur un passé faussement idyllique et totalement révolu. Par conséquent le député français exerce ses activités législatives et ses contrôles simultanément, sans arriver à se concentrer principalement et efficacement sur l'une de ces fonctions ». DE NANTOIS Christophe, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique »*, 2010, p. 29.

son aliénation, alors les parlementaires français sont étroitement complices de la leur, qui est devenue leur culture et qu'ils ont intériorisée, même en la maudissant »⁵⁶⁰.

Cette thèse séduisante recèle toutefois une forme de paradoxe mise en avant par Mme VINTZEL : La fréquence d'utilisation des outils du parlementarisme rationalisé, plus forte en France que chez ses principaux voisins européens, permet-elle véritablement de conclure à une culture parlementaire de la soumission ? Selon elle, au contraire, « *l'autoritarisme du Gouvernement* » devrait s'analyser « *comme le résultat d'une rébellion ouverte à son égard* », dans un pays traditionnellement méfiant à l'égard de l'exécutif⁵⁶¹. Il faut enfin mettre en avant l'utilisation prescriptive qui a pu être faite d'une telle thèse (qui fait des parlementaires les (co)responsables de la situation peu enviable du Parlement français) aux fins de lutte contre le cumul des mandats. Le professeur CARCASSONNE considère ainsi que le cumul des mandats est une culture, mais que « *seuls l'ont ceux qui le pratiquent et leur nombre, quoi qu'excessif, ne suffit certes pas à rendre nationale une culture qui n'est donnée en partage qu'à quelques centaines de personnes* ». Il le considère donc comme une « *une particularité française, à peu près unique au monde, et qui serait stupéfiante dans n'importe quel autre pays civilisé* »⁵⁶². Mais n'y a-t-il pas un paradoxe à voir le cumul des mandats comme le produit d'une culture parlementaire spécifique, tout en considérant que « *seule la loi peut [y mettre fin], car le cumul, aussi longtemps qu'il n'est pas juridiquement interdit, est politiquement obligatoire* »⁵⁶³ ? Là encore la séparation du droit et des règles d'une part et de la culture et des mœurs de l'autre n'apparaît pas satisfaisante à l'ensemble de la doctrine du droit parlementaire.

Enfin, certains auteurs font observer que la « culture constitutionnelle » dans laquelle se déploient les relations entre le Parlement et le juge constitutionnel fait l'objet d'assez peu de recherches, qu'il s'agisse de déterminer la représentation que se fait le juge constitutionnel du Parlement ou l'inverse⁵⁶⁴. Lorsqu'une telle culture est évoquée, c'est le plus souvent pour

⁵⁶⁰ CARCASSONNE Guy, Préface à la thèse de Murielle MAUGUIN-HELGESON : *L'élaboration parlementaire de la loi...*, op. cit., p. XII-XIII.

⁵⁶¹ VINTZEL Céline, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative...*, op. cit., p. 18

⁵⁶² CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Points, Coll. « Essais », 10^e éd., 2011, n°185, p. 149. Voir dans le même sens et entre autres : BOUDON Julien, « Sur le cumul des mandats : Quelle originalité française » in RDP, 2010, n° 6, p. 1691-1707 ; CAILLE Pierre-Olivier, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », in RDP, n°116, 2000, p. 1701-1743 ; MENY Yves, « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », in Pouvoirs, n°65, 1993, p.129-136 et les numéros consacrés au cumul des mandats, l'un de la Revue de droit public (1997, n°6, p. 1545-1600) et l'autre de la Revue des sciences morales et politiques (1995, n°2, p.133-159).

⁵⁶³ CARCASSONNE Guy, « Cumul des mandats, le piège », in *Le Monde*, 03 mai 2010.

⁵⁶⁴ Voir toutefois pour le Parlement : JAN Pascal & ROY Philippe (Dir.), *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, op. cit., et pour le Conseil constitutionnel : LEMAIRE Elina, « Dans les coulisses du Conseil

dénoncer son atrophie d'une part⁵⁶⁵ — les juges constitutionnels auraient une culture encore trop marquée par le respect de la souveraineté parlementaire — ; et son absence de l'autre⁵⁶⁶ — les parlementaires ignoreraient le droit constitutionnel jurisprudentiel comme en témoigne, l'invocation, plus ou moins rituelle, de la formule du député André LAIGNEL, pourtant sortie de son contexte : « *Vous avez juridiquement tort, car vous êtes politiquement minoritaire* ». Il justifiait pourtant cette affirmation par le fait qu'en répondant par la négative à la question de savoir si les nationalisations projetées étaient ou non conforme à l'article 17 de la déclaration des droits, « *son argumentation bascule du juridique au politique. De ce fait il a juridiquement tort, car il est politiquement minoritaire* ». On peut donc difficilement l'accusé de confondre outrageusement droit et politique. En outre, il précise sa pensée en indiquant que si tel est le cas, c'est parce que l'appréciation de la nécessité publique a été laissée à l'appréciation du législateur par le Conseil constitutionnel qui y a « *a renoncé, par avance, en rappelant que l'article 61 de la Constitution ne lui confère pas "un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement..."* »⁵⁶⁷. Il semble donc là encore difficile de lui reprocher sa méconnaissance de la « culture de constitutionnalité » puisqu'il invoque justement la jurisprudence du Conseil. Il semble donc que finalement, la formule soit plutôt utilisée à contre-emploi lorsqu'elle vise à la dénonciation, par ailleurs criticable elle aussi, d'une méconnaissance de la séparation radicale entre justice constitutionnelle et politique⁵⁶⁸.

Cela témoigne sans doute de ce qu'il y aurait intérêt à approfondir ce champ de recherche du droit parlementaire comparé pour interroger l'idée d'une culture parlementaire française spécifique.

constitutionnel. Comment le rôle de gardien des droits et libertés constitutionnellement garantis est-il conçu par les membres de l'institution ? », in *Jus Politicum*, n°7, 2012.

⁵⁶⁵ LEMAIRE Elina, « Dans les coulisses du Conseil constitutionnel... », *op. cit.*

⁵⁶⁶ Voir par exemple : FAVOREU Louis, « La constitutionnalisation du droit », in *L'unité du droit, mélanges en l'honneur de Roland Drago*, Paris, Economica, 1996, p 25-42

⁵⁶⁷ Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 13 octobre 1981, *JOAN*, p. 1730. Une telle citation pourrait donc aussi bien être mise en avant pour justifier à l'inverse, de la diffusion d'une culture de constitutionnalité assez fine parmi les parlementaires, et ce dès le début des années quatre-vingt. Le Conseil réaffirma par sa décision n°81-132 DC que « *l'appréciation portée par le législateur sur la nécessité des nationalisations décidées par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne saurait, en l'absence d'erreur manifeste, être récusée par celui-ci dès lors qu'il n'est pas établi que les transferts de biens et d'entreprises présentement opérés restreindraient le champ de la propriété privée et de la liberté d'entreprendre au point de méconnaître les dispositions précitées de la Déclaration de 1789* ».

⁵⁶⁸ Voir en ce sens l'éclairante réflexion que mène le professeur DENQUIN à partir de cette citation du député Laignel sur le caractère politique de la justice constitutionnel. DENQUIN Jean-Marie, « Justice constitutionnelle et justice politique », in GREWE Constance, JOUANJAN Olivier, MAULIN Eric & WACHSMANN Patrick (dir.), *La notion de justice constitutionnelle*, Paris, Dalloz, « Thèmes & Commentaires », 2005, p. 75-85.

§2 : L'étude des stratégies parlementaires supranationales

S'agissant de l'ordre juridique européen, la doctrine politique du droit parlementaire s'attache à discuter sa constitutionnalisation en prenant appui sur l'observation de l'évolution du Parlement européen, de sa stratégie de conquête du pouvoir constituant (A). De la même manière, la participation des parlements nationaux au droit de l'Union européenne occasionne un débat quant à la constitutionnalisation de cet ordre (B).

A/ Le droit du Parlement européen

Conformément à sa grille de lecture, la doctrine politique du droit parlementaire met l'accent sur la production prudentielle du droit du Parlement européen (1) et son instrumentalisation par les parlementaires aux fins d'une constitutionnalisation de l'Union européenne (2).

1) La production prudentielle du droit du Parlement européen

La doctrine parlementaire la plus classique insistait déjà sur la parenté entre le droit parlementaire international et les droits parlementaires nationaux. Dès 1953, Georges SCELLE notait que les conférences internationales se rapprochaient « *du parlementarisme, tant en ce qui concerne la procédure proprement dite que l'esprit juridique qui les anime et les résultats de nature législative et réglementaire vers lesquelles elles tendent* »⁵⁶⁹. Quelque temps plus tard, le recteur PRELOT reprend cette idée. Selon lui, le droit des assemblées internationales s'inscrit dans la continuité des droits parlementaires nationaux. Il « *n'est pas une création ex nihilo, il n'est pas sorti de déductions effectuées à partir de principes abstraits ; il n'est pas l'œuvre d'un esprit solitaire ou de l'élan irrésistible d'une assemblée ; il est l'aboutissement et comme l'épanouissement de la longue entreprise qu'a été historiquement la formation du droit parlementaire* »⁵⁷⁰. Ainsi, il a pu « *bénéficier pratiquement de l'expérience déjà longue du droit parlementaire interne* »⁵⁷¹. Il réalise alors, « *à défaut d'un véritable droit commun, une*

⁵⁶⁹ SCELLE Georges, « L'évolution des conférences internationales », in *La technique des conférences internationales, Bulletin international des Sciences sociales*, Paris, Unesco, 1953, n°2, p. 259. Cité par PRELOT Marcel, « Le droit des assemblées internationales », *op. cit.*, p. 476

⁵⁷⁰ PRELOT Marcel, « Le droit des assemblées internationales », *op. cit.*, p. 477.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 490.

transaction [...] entre les divers droits parlementaires»⁵⁷². Si le recteur relève qu'inévitablement, «la multiplicité d'origine nationale des procédures internationales entraînera pour une même règle des différences d'interprétation. Son utilisation sera susceptible d'aller dans des sens variés avant de se fixer définitivement. Mais de telles incertitudes, si elles prennent ici plus d'ampleur, ne sont nullement absentes du droit parlementaire interne»⁵⁷³. Finalement, les assemblées internationales devraient donc «très peu au droit international», et se rattacheraient «par contre étroitement au droit parlementaire comparé et général, aussi bien sur le plan chronologique que logique»⁵⁷⁴. La spécificité internationale des assemblées s'effacerait donc devant le caractère fonctionnel du droit parlementaire qui sert, aussi bien au niveau interne qu'international, l'autonomie des chambres et le développement de leurs compétences.

Il en irait également ainsi du droit qui régit le fonctionnement du Parlement européen. M. CLINCHAMPS souligne ainsi ce qu'il doit aux droits parlementaires nationaux. «Nourri par les traditions parlementaires communes aux Etats membres, il lui arrive de les reproduire ou, plus précisément d'en faire la synthèse. Ainsi le Parlement européen se livre à la reproduction mimétique des mécanismes d'organisation et de fonctionnement des assemblées internes» écrit-il⁵⁷⁵. Cela vaudrait particulièrement en ce qui concerne la procédure parlementaire «empruntée» aux Etats membres «dans la mesure où l'essentiel de ses mécanismes d'organisation et de fonctionnement trouve son origine dans le droit parlementaire de ces derniers»⁵⁷⁶. Dès lors, il s'agit pour cet auteur d'un «remarquable mimétisme organisationnel de l'Assemblée de Strasbourg vis-à-vis des assemblées internes»⁵⁷⁷. En effet, si en matière de recrutement et de composition du Parlement européen demeure de forte spécificité, en matière institutionnelle, l'influence des droits parlementaires nationaux serait particulièrement forte.

Enfin, pour la doctrine politique du droit parlementaire supranational, il s'agit de rechercher si cette influence des droits parlementaires nationaux a pu faire naître une culture parlementaire spécifiquement communautaire, qui transcenderait les particularismes nationaux. Le professeur MAGNETTE juge que «chaque fois qu'il s'est agi de prendre une décision

⁵⁷² Ibid., p. 489.

⁵⁷³ Ibid., p. 489.

⁵⁷⁴ Ibid., p. 476.

⁵⁷⁵ CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, Col. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006, p. 8.

⁵⁷⁶ Ibid., p. 144.

⁵⁷⁷ Ibid., p. 149.

concernant l'organisation interne de l'Assemblée, un dialogue s'est établi entre les cultures politiques nationales. Tout élu se réfère ainsi, presque naturellement, à son expérience nationale pour réfléchir au devenir du Parlement européen »⁵⁷⁸. Mais selon l'auteur, parce qu'animés par un but commun, les députés européens ont par-là même su inventer « *une culture commune du parlementarisme qui, sans jamais les faire disparaître, désamorce les clivages nationaux* ». ⁵⁷⁹ Pour mener à bien cette construction d'une culture parlementaire commune, les parlementaires européens auraient mis en œuvre une tactique inspirée, là encore, de droits parlementaires nationaux ; il s'agit de faire de grands groupes politiques la structure principale de travail des parlementaires au détriment des délégations nationales pour construire une assemblée proprement supranationale⁵⁸⁰.

C'est en effet la volonté de se renforcer politiquement en tant qu'institution qui, pour la doctrine politique supranationale, a conduit le Parlement européen à exploiter les ressources offertes par le droit parlementaire. Ainsi, à l'instar des Parlements nationaux, le Parlement européen chercherait à utiliser les règles dont il se dote à son profit pour accroître son influence au sein du système institutionnel de l'Union européenne.

2) L'exploitation politique du droit du Parlement européen

La doctrine politique du droit parlementaire cherche également à montrer comment le Parlement européen a fait usage du droit parlementaire à son profit, l'a exploité en tant que droit politique afin de servir la constitutionnalisation de l'Union européenne.

Pour ce faire, elle procède en deux temps. Tout d'abord, il convient d'identifier le projet politique qui anime à l'origine l'Assemblée européenne. Ainsi, plusieurs auteurs soulignent le fait que celui-ci était initialement marqué par une ambition fédéraliste forte. En effet, « *chez les premiers membres de cette assemblée régnait un puissant ethos européen. Parmi les élus désignés pour siéger à Strasbourg figuraient ceux qui, dans leurs sphères nationales, éprouvaient le plus vif intérêt pour la construction de l'Europe et partageaient l'enthousiasme*

⁵⁷⁸ MAGNETTE, Paul. « L'intégration des parlements : entre convergence européenne et tropismes nationaux », in Lequesne Christian & Surel Yves (dir.) *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 102.

⁵⁷⁹ *Ibid.* p. 99.

⁵⁸⁰ COSTA Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001.

des pères fondateurs »⁵⁸¹. Plusieurs auteurs soulignent là encore, un parallèle entre le Parlement européen et les assemblées politiques nationales. Selon eux, cette optique fédéraliste à laquelle s'ajoute « *le réflexe presque naturel de toute institution à chercher son propre renforcement* »⁵⁸² a conduit les parlementaires européens à exploiter les ressources offertes par son droit parlementaire pour développer son poids au sein du système institutionnel de l'Union.

Ensuite, il s'agit de montrer la manière dont les parlementaires européens ont su faire usage du droit caméral comme d'une ressource politique. Il faut souligner que l'autonomie réglementaire qui leur est initialement dévolue est conçue comme « *une concession minimale à une assemblée qui ne disposait d'aucun pouvoir effectif* ». Il s'agissait donc d'un « *os à ronger* ». Dépourvue de pouvoirs réels, peu importaient la manière dont cette assemblée s'organisait pour mettre en œuvre ses compétences⁵⁸³. Toutefois, alors que les traités n'avaient rien prévu à cet égard, la liberté laissée à l'Assemblée d'établir son propre règlement, « *allait s'avérer déterminante* »⁵⁸⁴. Il s'agit en effet de démontrer que le Parlement européen, « *comme tout parlement dans l'ordre interne, s'appuie de la façon la plus large possible sur son règlement intérieur pour accroître ses attributions* »⁵⁸⁵, mais également sur « *une série de pratiques tacitement acceptées* »⁵⁸⁶. Pour la doctrine politique, le droit du Parlement européen est donc, à l'instar des droits parlementaires nationaux, le produit de la pratique des acteurs. Ils reconnaissent donc également l'existence d'un droit parlementaire européen non écrit. Ainsi, pour M. CLINCHAMPS qui assimile les accords interinstitutionnels aux conventions de la Constitution, « *comme en droit parlementaire interne, des sources non écrites du droit parlementaire de l'Union européenne leur confèrent une grande souplesse et souvent une certaine efficacité qui permettent au Parlement européen de développer ses attributions en marge des procédures de révision prévues par les traités* »⁵⁸⁷. C'est en exploitant son autonomie que cette assemblée « *quasi parlementaire* », dotée de pouvoirs symboliques, a entrepris de dépasser le rôle qui lui était initialement dévolu pour s'ériger en véritable Parlement⁵⁸⁸. C'est

⁵⁸¹ MAGNETTE, Paul, « L'intégration des parlements... », *op. cit.*, p. 100. Voir également à ce sujet : COHEN Antonin, « L'autonomisation du "Parlement européen" », in *Cultures & Conflits*, n° 85/86, 2012, p. 13-33

⁵⁸² *Ibid.* p. 102.

⁵⁸³ COSTA Olivier & SAINT-MARTIN Florent, *Le Parlement européen*, Paris, La doc. fra., « Réflexe Europe », 2^{ème} éd., 2011, p. 63.

⁵⁸⁴ MAGNETTE, Paul, « L'intégration des parlements... », *op. cit.*, p. 101.

⁵⁸⁵ CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire...*, *op. cit.*, p. 443.

⁵⁸⁶ CHAUCHAT Mathias, *Le contrôle politique du parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque de droit international », 1989, p. 19

⁵⁸⁷ CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire...*, *op. cit.*, p. 446.

⁵⁸⁸ Voir entre autres à ce sujet : SHIM Sung-Eun, *L'évolution des procédures décisionnelles du Parlement européen*, Thèse, Paris Ouest Nanterre, 2015.

l'exemple de la dénomination évolutive du Parlement européen qui est fréquemment utilisé pour appuyer cette idée. Les traités originels consacraient en effet une « Assemblée » qui décide elle-même en 1958 de se rebaptiser « Assemblée parlementaire » puis « Parlement européen » en 1962. Cette dénomination ne sera finalement entérinée formellement qu'avec l'acte unique européen. La production prudentielle de sa dénomination par le Parlement européen se voit finalement « constitutionnalisé » (au sens européen et formel d'inscription dans le droit primaire de l'Union) *a posteriori* ; renforçant la thèse de la doctrine politique selon laquelle le droit parlementaire, national comme européen, engendre une constitutionnalisation de « conservation » qui reçoit, *a posteriori*, les acquis de la pratique parlementaire⁵⁸⁹.

Le droit du Parlement européen est donc considéré comme un droit politique suivant cette approche puisqu'il est le fruit d'une construction progressive par les parlementaires eux-mêmes qui s'efforcent d'assimiler les différentes traditions et cultures camérales nationales afin de maximiser les pouvoirs de leur institution au sein du système institutionnel de l'Union européenne. Il en irait de même, pour la doctrine politique, au sujet du droit européen des parlements nationaux.

B/ Le droit européen des parlements nationaux

Il s'agit également de mettre en avant la production prudentielle (1) et l'exploitation politique du droit européen des parlements nationaux (2).

1) La production prudentielle d'un droit des parlements nationaux

Si la participation des Parlements nationaux au fonctionnement de l'Union européenne est désormais consacrée au sein des traités européens, la doctrine politique insiste sur le fait que cette reconnaissance s'apparente au moins en partie à la cristallisation, à la formalisation de pratiques parlementaires spontanées. Cela fait écho à la thèse selon laquelle c'est son mode de production prudentielle qui caractérise le droit parlementaire. La doctrine politique entend donc retracer ce développement d'un droit européen des parlements nationaux⁵⁹⁰.

⁵⁸⁹ Voir *supra*

⁵⁹⁰ Voir notamment pour les premiers travaux sur la coopération parlementaire européenne : BURBAN Jean-Louis, « Relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux » in *Revue du Marché commun*, 1972, n°16, POEHLE Klaus, « Le Parlement européen et les parlements nationaux » in *Revue du Marché commun*, 1987, n°309 ; LAPRAT Gérard, « Réforme des Traités : le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire », in *Revue du Marché Commun et Unique*, n°351, 1991, p. 710-721 ; SCOFFONI Guy, « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la

C'est d'abord la conférence des présidents des parlements des Etats membres et du Parlement européen créée en 1963 par le Président du Parlement européen, Gaetano MARTINO, qui constitue le premier cadre de coopération interparlementaire des communautés européennes⁵⁹¹. A partir de 1981, sous l'influence de la Présidente VEIL, cette conférence tient des réunions régulières. Les « principes directeurs » adoptés lors de la Conférence de Rome le 24 septembre 2000, disposent que la conférence est « *un forum d'échange d'opinions, d'informations et d'expériences, ainsi que de promotion d'études et d'actions communes entre les Présidents des Parlements sur des thèmes relatifs au rôle des Parlements et à l'organisation des fonctions parlementaires, également pour ce qui est des formes et des instruments de la coopération interparlementaire* ». Les réflexions de cette conférence ont également abouti à la formalisation des « lignes directrices sur la coopération parlementaire » lors de la Conférence de La Haye de juillet 2004⁵⁹².

Ces conférences ont également conduit, sur une initiative du Président FABIUS en 1989⁵⁹³, à la création consensuelle de la conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) qui regroupe des parlementaires de chaque Etat membre et du Parlement européen⁵⁹⁴. Les premières réunions de la COSAC visent à préparer les assises de Rome qui se tiennent en novembre 1990 pour les négociations du traité de Maastricht. Elle se dotera en 1991 d'un règlement intérieur. C'est ainsi que la COSAC est parvenue à s'institutionnaliser progressivement, voire à se « parlementariser ». M. DELCAMP indique ainsi que, « *si, durant les années 1990, les assemblées françaises apparaissaient isolées lorsqu'elles plaidaient pour un renforcement de la COSAC, cette situation a beaucoup évolué au début des années 2000, et — grâce notamment à l'action persévérante du parlement danois — la COSAC s'est dotée en 2003 des moyens d'une activité plus efficace, avec une réforme de son règlement*

légitimité démocratique de la Communauté » in *Cahiers de Droit européen*, 1992, n°28, p. 22-41 ; BONNAMOUR Marie-christine, « Les relations Parlement Européen et Parlements nationaux à la veille de la Conférence Intergouvernementale de 1996 », in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n°393, 1995, p. 637-646 ; PIMENTEL Carlos-Miguel, « Le contrôle des parlements nationaux peut-il pallier le déficit démocratique communautaire ? », in *RIPC*, 1995, p. 561-575.

⁵⁹¹ Pour plus d'information sur cette conférence, voir : LATEK Marta, *L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du Parlement en Europe...*, op. cit., p. 191 et s.

⁵⁹² Ces dernières ont également permis la création du site IPEX (Inter-Parliamentary EU Exchange). Ce site abrite une base de données qui contient des propositions de législation et des documents de consultation et d'information de la Commission européenne ainsi que des documents et de l'information relatifs à l'Union européenne en provenance des parlements. Les documents parlementaires sont téléchargés par chacun des Parlements nationaux.

⁵⁹³ Conférence des présidents des parlements des Etats membres des 19 et 20 mai 1989.

⁵⁹⁴ Voir à son sujet : Houser Martin, « La COSAC, une instance européenne à la croisée des chemins » ; in *RDUE*, 2005, n°2, p. 343-361. Voir aussi : SAULNIER Emmanuelle, *La participation des parlements français et britannique aux communautés et à l'Union européenne : lecture parlementaire de la construction européenne* ; Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2002, p. 794-806.

permettant de prendre des positions à la majorité qualifiée et mettant en place un secrétariat permanent »⁵⁹⁵. Les traités sont donc venus sanctionner ces avancées prudentielles *a posteriori*. L'activisme et le dynamisme des parlements nationaux se sont donc finalement traduit « *par la "constitutionnalisation" de la COSAC par le protocole n° 13 annexé au traité d'Amsterdam* »⁵⁹⁶, ce qui témoigne de ce que la constitutionnalisation est encore conçu comme un instrument de conservation, de cristallisation de pratiques parlementaires spontanées. Plus généralement ce sont, les différentes formes de coopérations interparlementaires européennes qui ont contribué « *à familiariser les acteurs de la scène européenne à l'implication des parlements nationaux à ce niveau, préparant ainsi le terrain à une innovation institutionnelle majeure, à savoir : la Convention européenne* »⁵⁹⁷. Dès lors, les relations entre parlements européens « *ont un passé substantiel et varié* » dont la formalisation n'est qu'une étape supplémentaire⁵⁹⁸. Ainsi, en ce qui concerne l'intégration des parlements nationaux au fonctionnement de l'Union européenne, « *la pratique a précédé les textes* »⁵⁹⁹. En effet, pour la doctrine politique du droit parlementaire, le Traité de Lisbonne ne fait « *qu'entériner une évolution engagée de longue date et qui pourrait connaître dans un horizon pas trop éloigné un saut qualitatif* ». L'auteur en conclut que la reconnaissance formelle du rôle des parlements nationaux a été préparée « *par un processus pragmatique et que, de la même manière, face aux lacunes et aux difficultés qui subsistent, c'est d'abord à de nouvelles solutions pragmatiques qu'il faut songer, sans exclure de se situer pour autant dans une perspective institutionnelle de long terme* »⁶⁰⁰.

Dès lors, pour M. DELCAMP, il convient, là encore, de laisser la pratique se développer. « *Mettre en perspective les aspects parlementaires du traité de Lisbonne permet de constater qu'ils sont le résultat d'une évolution, et que celle-ci devra se poursuivre, sous des formes qui n'appellent pas nécessairement une révision des traités, pour résoudre les difficultés qui subsistent* »⁶⁰¹.

⁵⁹⁵ DELCAMP Alain, « Les parlements nationaux et l'Union européenne : de la reconnaissance à l'engagement » ; in *Revue de l'Union européenne*, 2011, n°544, p. 10.

⁵⁹⁶ CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire...*, op. cit., p. 697

⁵⁹⁷ LATEK Marta, « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC » ; in *Politique Européenne*, 2003, n°1, p. 143-163.

⁵⁹⁸ MARION Constance, « Parlement européen et parlements nationaux : rivalité ou complémentarité ? », in DELWIT Pascal, DEWAELE Jean-Michel & MAGNETTE Paul (dir.), *À quoi sert le Parlement européen*, Bruxelles, Editions complexe, 1999, p. 177.

⁵⁹⁹ DELCAMP Alain, « Les parlements nationaux et l'Union européenne... », op. cit., p. 10.

⁶⁰⁰ *Ibid.*

⁶⁰¹ *Ibid.*

Conformément à la conception promue par la doctrine politique, la constitutionnalisation est ici envisagée à titre de conservation. Elle doit préserver les capacités d'innovation des acteurs parlementaires. La nature politique du droit européen des parlements nationaux se déduit de ses modalités de production prudentielle et pragmatique. Ce sont elles qui permettent aux parlementaires européens de concourir au développement « organique » de l'Union européenne.

2) L'exploitation politique du droit des parlements nationaux

Là encore, la doctrine politique du droit parlementaire s'attache à démontrer que les règles dont se sont doter les parlements des Etats membres de l'Union pour coopérer ont été utilisées pour accroître leur influence et peser sur le processus décisionnel de l'Union européenne. Ainsi, la constitutionnalisation de l'Union européenne relèverait également pour une telle doctrine, de la stratégie européenne des Parlements nationaux. Il peut être souligné que les assemblées des Etats membres ont, dans un premier temps, modifié leur organisation interne, s'influençant réciproquement pour mettre en place en leur sein des organes spécialisés dans le suivi des affaires européennes. C'est ainsi qu'entre 1985 et 1995, *« toutes les assemblées se dotèrent d'une commission spécialisée dans les affaires européennes »* dont la principale préoccupation était alors la collecte d'informations puisque *« disposer en temps utile des données qui concernent les textes discutés dans le cadre de l'Union est une condition existentielle de leur capacité de contrôle »*⁶⁰².

Certains auteurs peuvent considérer que par ce biais, *« les parlements nationaux, bien que souvent tenus à l'écart de la procédure législative européenne, ont acquis, tout au long de la construction européenne et des Traités, un certain pouvoir d'influence en amont sur la prise de décision européenne »*⁶⁰³. Or, si la coopération interparlementaire relative à l'Union se développe également à la même période, cela s'expliquerait par *« le sentiment qu'avaient les parlements nationaux, à la suite de l'introduction en 1979 des élections directes pour les députés européens, de perdre le contact avec la législation communautaire »*. Il s'agissait pour eux de dénoncer le « déficit démocratique » qu'engendrait une intégration européenne qui les dépossédait de leurs prérogatives traditionnelles au profit des exécutifs. Suivant cette opinion, le Parlement européen, bien qu'élu au suffrage universel direct, ne pourrait à lui seul légitimer

⁶⁰² MAGNETTE, Paul, « L'intégration des parlements... », *op. cit.*, p. 104.

⁶⁰³ LAGELLE Anaïs, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », in *RFDC*, vol. 87, 2011, p. 25-55.

une Union qui demeure avant tout « intergouvernementale ». M. DELCAMP considère ainsi qu'il existe un « *hiatus* » entre la forme de légitimation de l'échelon national, « *fondée sur la responsabilité devant les électeurs* » et la légitimation à l'échelle européenne « *par recherche de consensus* ». Il en conclut qu'il faudrait « *parvenir à conjuguer ces types de légitimation, ce qui suppose aujourd'hui avant tout de parvenir à une association plus effective des parlements nationaux* »⁶⁰⁴. Voilà pourquoi il considère que cette intégration parlementaire est « *plus qu'un projet institutionnel parmi d'autres, il s'agit là d'un projet démocratique et susceptible de remettre l'Europe à l'endroit en lui offrant, à côté du Parlement européen, un deuxième ancrage démocratique* »⁶⁰⁵. Les parlements nationaux auraient ainsi su jouer d'une « *dynamique qui leur est incontestablement favorable, car, dès à présent, leur rôle apparaît incontournable et irréversible* », puisque celui-ci « *est en effet étroitement lié [...] à la légitimation de l'Union* »⁶⁰⁶. Il est donc possible de considérer que la formation d'un droit européen des parlements nationaux procède, ou s'appuie, sur une conception intergouvernementale de la construction européenne. Il s'agit avant tout pour les parlements nationaux de contrôler l'action européenne de leurs exécutifs. C'est notamment ce qui peut expliquer que la proposition française visant à la Constitution d'une seconde chambre représentant les Etats au sein du système institutionnel, bien qu'ayant suscité de vifs débats au sein de la COSAC, n'ait finalement pas été retenue.

Pour le Parlement européen comme pour les parlements nationaux, la doctrine politique insiste sur le fait que « *les grandes étapes de la construction européenne, à savoir la révision des traités, ont souvent servi à inscrire dans les normes européennes ou nationales des pratiques initiées antérieurement en dehors de dispositions légales* » et que les deux font un usage stratégique de cette « *construction incrémentale* » aux fins de maximiser leurs situations respectives dans le jeu institutionnel⁶⁰⁷. C'est ce mouvement qui témoigne pour la doctrine politique d'une constitutionnalisation ascendante.

⁶⁰⁴ DELCAMP Alain, « Les parlements nationaux et l'Union européenne... », *op. cit.*, p. 12 : Il existe un « *hiatus* entre les formes de légitimation dominante à l'échelon national et à l'échelon européen. A l'échelon national, la légitimation demeure fondée sur la possibilité de la sanction électorale, entraînant l'alternance au pouvoir d'équipes incarnant des politiques différentes ; c'est une légitimation fondée sur la responsabilité devant les électeurs. L'échelon européen n'obéit pas à ce schéma, on ne peut parler de "majorité" et d'"opposition" au sein des institutions européennes et les élections européennes ne se présentent pas en termes d'alternance possible. La légitimation européenne est fondée sur la recherche de compromis acceptables ou du moins non-inacceptables ; elle demeure une légitimation par recherche du consensus ».

⁶⁰⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁶⁰⁶ MARTINELLI Stefano, « Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture... », in *RDUE*, n°4, 2004, p. 767.

⁶⁰⁷ ROZENBERG Olivier & SUREL Yves, « Parlements et Union européenne », in *Politique européenne*, 2003, vol. 9, p. 5-29.

CONCLUSION DU CHAPITRE

La doctrine politique du droit parlementaire a donc adapté son discours au développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité et à la construction européenne.

Le contrôle opéré par le Conseil constitutionnel a conduit la doctrine politique à amender sa théorie des sources du droit constitutionnel. Pour concilier l'idée d'une production prudentielle de la norme constitutionnelle à laquelle cette doctrine est attachée et celle de la suprématie de l'acte constitutionnel que véhicule le contrôle juridictionnel de constitutionnalité, la notion de coutume constitutionnelle a été délaissée au profit de la notion de convention de la constitution. Les ambiguïtés de cette dernière, quant à son identification et à la détermination de sa valeur normative, masquent la permanence des antagonismes théoriques que provoque la mise en relation des discours doctrinaux relatifs à la constitutionnalisation d'une part, et au droit parlementaire de l'autre.

La construction européenne et l'intensification des échanges entre parlements nationaux a amené la doctrine politique à actualiser sa théorie de l'ordre constitutionnel pour contribuer au débat sur la constitutionnalisation de l'Union européenne. La doctrine politique reconstitue un mouvement historique de conquête des compétences européennes par les parlements européens et nationaux et met en exergue la manière dont ces assemblées usent, à cet effet, de leur autonomie normative. Elle souligne le développement d'une culture parlementaire européenne qui, suivant les observateurs, synthétiserait ou au contraire transcenderait les cultures parlementaires nationales. Commune, cette culture témoignerait d'une convergence des droits parlementaires nationaux. L'ordre constitutionnel en voie de constitutionnalisation est alors l'ensemble constitué des Etats membres et de l'Union européenne. Spécifique, cette culture témoignerait de l'autonomie de l'ordre juridique européen qui est alors le seul objet de la constitutionnalisation potentielle.

Reste à déterminer la manière dont la doctrine politique envisage les effets de la Constitution sur le droit parlementaire, la constitutionnalisation descendante, elle qui refuse de distinguer création et application du droit.

CHAPITRE 2 : LA RATIONALISATION DES FORCES PARLEMENTAIRES

Si la « constitutionnalisation ascendante » désigne les modalités de production de règles constitutionnelle, la « constitutionnalisation descendante » renvoie aux effets produits par la constitution, à l'efficacité des mécanismes permettant leur application à une matière donnée qui « *se transforme sous l'effet de l'application des normes constitutionnelles* »⁶⁰⁸. Le contenu matériel des normes constitutionnelles relatives au Parlement serait, si la constitution est efficace, « *diffusé* »⁶⁰⁹ dans l'ordre parlementaire, celui-ci se conformerait aux règles constitutionnelles. Or la doctrine politique du droit parlementaire, parce qu'elle entend remettre en cause la séparation stricte entre création et application du droit et voit dans la pratique des acteurs constitutionnels le reflet de la constitution réelle, s'attache à relativiser l'efficacité du droit constitutionnel écrit et du contrôle de constitutionnalité censé le garantir. Elle remet en cause leur capacité à modeler le comportement des acteurs parlementaires. Elle entend au contraire mettre en exergue des facteurs politiques, culturels ou ethnographiques pour expliquer que les règles qui régissent effectivement le parlement français diffèrent de celles qui auraient pu être déduites d'une interprétation littérale des dispositions constitutionnelles formelles. Cette doctrine défend par ce biais la spécificité de son objet à laquelle elle est attachée en montrant qu'il conserve, au sein du droit constitutionnel, toute son autonomie et ne se réduit ni au droit de la constitution ni au contentieux constitutionnel. Cela vaut bien entendu pour le droit parlementaire interne, à partir duquel la doctrine politique entreprend de démontrer les limites de l'entreprise de rationalisation du parlementarisme par la loi constitutionnelle (Section 1). Cela vaut également dans l'ordre international où cette approche doctrinale conduit à discuter d'une éventuelle revalorisation des parlements nationaux par le biais de leur association au fonctionnement des ordres internationaux (Section 2).

⁶⁰⁸ FAVOREU Louis, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit » in *RFDC* n°1, 1990, p. 72

⁶⁰⁹ FAVOREU Louis, « La constitutionnalisation du droit », *op. cit.*, p. 30.

SECTION 1 : LA CONSTATATION DES LIMITES DU VOLONTARISME CONSTITUTIONNEL DANS L'ORDRE INTERNE

La doctrine politique entend démontrer, conformément à sa conception organique de la Constitution, que cette dernière est le produit d'un ordre sociohistorique plus que d'une volonté constituante. Aussi, s'attache-t-elle à démontrer que le droit parlementaire tel qu'il est effectivement appliqué, et qui doit être considéré comme le reflet de la Constitution, diffère très largement du sens littéral des énoncés constitutionnels. Elle se focalise en conséquence sur le droit parlementaire en tant qu'il est un point de contact entre les différents pouvoirs constitués et un lieu d'expression des rapports de forces politiques qui s'expriment entre eux. Pour le dire autrement, le droit parlementaire est pris en compte en tant qu'il participe à façonner — en même temps qu'il est façonné par — le régime parlementaire particulier de la V^e République dans lequel il s'insère. De son observation ressort le constat de sa relative autonomie à l'égard du droit de la Constitution pourtant doté d'un organe chargé du contrôle de constitutionnalité des activités parlementaires : le Conseil constitutionnel.

C'est, sous la V^e République, au sujet de la rationalisation du régime parlementaire que la doctrine politique a pu faire valoir cette position contre ceux qui entendaient démontrer que le droit de la constitution de la V^e République est à l'origine du cantonnement du parlement français dans son domaine de compétence. La doctrine politique du droit parlementaire met en avant des facteurs qui tiennent davantage à la culture constitutionnelle française et aux rapports de forces partisans pour expliquer la place modeste du Parlement comparativement à celle qu'il occupait sous les Républiques précédentes. Elle entreprend donc de démontrer les limites du réformisme constitutionnel en matière parlementaire que celui-ci prenne la forme d'une révision de l'acte constitutionnel (Section 1) ou d'une décision de l'organe chargé du contrôle juridictionnel de constitutionnalité (Section 2).

§1 : Des limites du réformisme constitutionnel en matière parlementaire

Si, pour la doctrine politique du droit parlementaire, la constitutionnalité se déduit de la pratique des acteurs, alors le réformisme constitutionnel en la matière se doit d'être relativisé. L'acte constitutionnel formalisé ne prend sens qu'à travers l'interprétation qu'en font les acteurs. Aussi, l'idée que la modification des textes constitutionnels, qu'il s'agisse d'établir une nouvelle constitution ou de réviser une disposition constitutionnelle existante, permettrait d'orienter le système institutionnel dans le sens que les auteurs de la réforme déclaraient vouloir

atteindre devrait être relativisée. Elle insiste en conséquence sur les limites du réformisme constitutionnel en matière parlementaire, sur ses aléas et la lenteur des changements que l'acte constitutionnel enregistre plus qu'il n'impulse. Cette relativisation trouve à s'exprimer dans l'étude des rapports entre le Parlement et le Gouvernement qu'il s'agisse de rationalisation (A) ou de revalorisation (B).

A/ Des limites du réformisme constitutionnel en matière de rationalisation

Pour relativiser l'efficacité du réformisme constitutionnel en matière de rationalisation du Parlement, la doctrine politique du droit parlementaire veut démontrer que le dispositif inscrit dans l'acte constitutionnel est d'une efficacité limitée et apparaît comme un palliatif à une absence de majorité stable (1). Dès lors, plus que l'efficacité des mécanismes juridiques de rationalisation, c'est davantage l'avènement du fait majoritaire, un facteur politique, qui expliquerait la situation actuelle du parlement français (2).

1) Les limites de la rationalisation du régime parlementaire

Le concept de « *rationalisation du pouvoir* » (et non du parlementarisme ou du régime parlementaire) est formulé par Boris MIRKINE-GUETZEVITCH pour analyser les tendances qu'il identifie dans les constitutions européennes rédigées après la Première Guerre mondiale. Celles-ci, dont la rédaction porte à sa grande satisfaction la marque des juristes, reflètent « *l'idée de la suprématie du droit, l'idée de l'unité du droit : toute la vie de l'Etat est basée sur le droit et pénétrée par lui* »⁶¹⁰. La rationalisation est plus particulièrement l'effort des « *juristes-théoriciens* » pour « *remplacer le fait métajuridique du pouvoir par le droit écrit* »⁶¹¹ et « *introduire tout le processus complexe de la vie politique dans le cadre du droit* »⁶¹². Le concept renvoie aux régimes parlementaires « *dont les principaux mécanismes de fonctionnement font l'objet d'une réglementation par le droit écrit* ». Il s'agit donc d'un « *ensemble de techniques juridiques ayant pour objet, par une réglementation minutieuse et contraignante des rapports entre le Gouvernement et le Parlement, de "rendre rationnel" le*

⁶¹⁰ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Marcel Giard, 1931, p. 8

⁶¹¹ *Ibid.*

⁶¹² *Ibid.* p. 19.

fonctionnement du Gouvernement parlementaire, autrement dit, d'en codifier ses règles »⁶¹³. Mais cette technique est en soi « une formule essentiellement neutre en ce qu'elle peut viser aussi bien à consolider la position constitutionnelle des assemblées qu'à tempérer leur moyen d'action sur le gouvernement »⁶¹⁴. Aussi, à l'origine, les constitutions d'Europe centrale et orientale de l'entre-deux-guerres réputées avoir, les premières, mis en œuvre cette technique s'étaient attelés à « protéger les nouveaux Etats contre un parlementarisme trop houleux et contre des chutes trop rapides des cabinets [en s'efforçant] de réglementer le vote de confiance »,⁶¹⁵ mais pour autant, elles visaient « à donner la prédominance au pouvoir législatif »⁶¹⁶ sur le modèle du parlementarisme français d'alors⁶¹⁷. Pourtant, à la même époque en France, un courant de réforme, aussi bien doctrinal que politique, soutenu aussi bien par des personnalités de droite que de gauche, envisage la rationalisation du parlementarisme comme un moyen de restaurer l'autorité du Gouvernement et de mettre fin à l'instabilité⁶¹⁸. Mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale, que le concept de « rationalisation du parlementarisme » se dote d'une dimension fonctionnelle et s'analyse alors comme « un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement, en l'absence d'une majorité parlementaire constante »⁶¹⁹. C'est la Constitution de la IV^e République qui, pour la première fois en France, tente d'assurer la stabilité gouvernementale par la codification constitutionnelle⁶²⁰. L'échec de cette tentative est bien connu, les pratiques

⁶¹³ DE VILLIERS Michel & LE DIVELLE Armel, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz-Sirey, Coll. « Licence », 7^e éd., 2009, p. 245-246.

⁶¹⁴ LE DIVELLE Armel, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française », in *Jus politicum*, n°6, 2011.

⁶¹⁵ *Ibid.*

⁶¹⁶ *Ibid.*

⁶¹⁷ « On nous aimait tant alors, qu'on eût copié jusqu'à nos verrues. On vit ainsi de soi-disant régimes parlementaires sans chef d'Etat et bien entendu, sans dissolution, avec des ministères sauvés par les Chambres. On a appelé cela la "rationalisation" du parlementarisme...mais le mot n'a pas sauvé la chose et, très vite, les Etats qui s'étaient ainsi fourvoyés s'engagèrent dans d'autres voies ». BURDEAU Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 15^e éd., 1972, p. 156 ; cité par LAUVAUX Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 7.

⁶¹⁸ On pense par exemple, concernant les politiques, à BLUM Léon, *Lettres sur la réforme gouvernementale*, Paris Grasset, 1918 & *La réforme gouvernementale*, Paris Grasset, 1936 d'un côté et TARDIEU André, *L'heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934 & *La réforme de l'Etat*, Paris, Flammarion, 1934 de l'autre. En ce qui concerne la doctrine voir par exemple : GIRAUD Emile, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, Sirey, 1938. Le professeur TOUZEIL-DIVINA identifie quant à lui dès avant la première guerre mondiale un tel courant en se référant notamment au député (républicain puis royaliste) Charles BENOIST : *La réforme parlementaire*, Paris, Plon, 1902. Voir : TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Une dévalorisation parlementaire continue ! », in *Politeia*, n°18, 2010, p. 66. Dans le même sens : DE BUJADOUX Jean-Felix, « Jaurès, aux origines du modèle français de parlementarisme rationalisé », in *Jus Politicum*, n°11, 2013. Plus généralement sur ce mouvement réformiste et son lien avec la rationalisation du parlementarisme sous la V^e République : PINON Stéphane, *Les réformistes constitutionnels des années trente...*, op. cit., spé. p. 293-452.

⁶¹⁹ GICQUEL Jean, « Parlementarisme rationalisé », in DUHAMEL Olivier, MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 695-696.

⁶²⁰ Cela se traduit notamment par l'article 45 du 27 octobre 1946 qui organise l'investiture parlementaire du Président du Conseil et par les articles 49 et 50 qui cherche à encadrer la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

du régime précédent sont en effet réapparues « *parallèlement aux règles que la Constitution avait prévues dans le but, précisément, de les corriger* »⁶²¹.

L'ouvrage est donc remis sur le métier avec la Constitution du 04 octobre 1958. Deux techniques vont être utilisées pour encadrer le Parlement. D'une part, certaines dispositions qui relevaient auparavant du règlement des assemblées vont être inscrites directement dans le texte constitutionnel, d'autre part, certaines dispositions constitutionnelles qui attribuaient autrefois des compétences au Parlement les transfèrent à d'autres pouvoirs constitutionnels⁶²². Or, il apparaît que, selon les principaux rédacteurs de la Constitution, ces mécanismes de rationalisation introduits dans le texte de 1958 apparaissent d'abord comme un palliatif à la structuration du système partisan. Selon Michel Debré, présentant la nouvelle constitution devant le Conseil d'Etat, « *en France la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi 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 gouvernement par législature, il n'est pas possible d'agir autrement* »⁶²³. La rationalisation du parlementarisme passerait donc par une constitutionnalisation textuelle minutieuse du droit parlementaire.

Une partie de la doctrine politique met toutefois en avant une certaine réserve des constituants quant aux effets qu'ils attendaient concrètement de cette rationalisation textuelle. Selon elle, cette dernière apparaissait peut-être nécessaire, mais certainement pas suffisante. Cette doctrine se plaît par exemple à rapporter que le Général DE GAULLE considérait l'article 49 alinéa 3 de la constitution comme « *le type même de la muraille de papier* » puisque, « *quand l'Assemblée considérera que la loi que le Gouvernement veut l'obliger à voter est funeste, elle votera une motion de censure* »⁶²⁴. De même, cette mesure pourtant devenue emblématique « *enthousiasmait peu* » Michel DEBRE si l'on en croit le professeur AVRIL⁶²⁵. Comme les acteurs eux-mêmes, il s'agirait donc pour la doctrine d'acter la prévalence d'un phénomène politique : le fait majoritaire.

⁶²¹ LAUVAUX Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, op. cit., p. 7.

⁶²² Ainsi par exemple de la vérification des pouvoirs désormais confié au Conseil constitutionnel.

⁶²³ DEBRE Michel, « Discours devant l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat du 27 août 1958 », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution*, tome III, p. 260 et s.

⁶²⁴ *Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, Paris, La doc. fra., 1960, p. 119.

⁶²⁵ AVRIL Pierre, « Le parlementarisme rationalisé », in *RDP*, n°5/6, 1998, p. 1509.

2) La prévalence du fait majoritaire

Le fait majoritaire est rarement défini ce qui s'explique par la difficulté à caractériser un type de relation, un comportement « discipliné » adopté par une majorité de parlementaires à l'égard du Parlement⁶²⁶. Le fait paraît ainsi s'opposer au droit pour souligner qu'il s'agirait au premier chef d'un phénomène proprement politique et non (uniquement) juridique.

Une première ambiguïté apparaît ici puisque nombre d'auteurs soulignent l'importance du rôle que joue le mode de scrutin retenu pour les élections législatives dans l'avènement du fait majoritaire⁶²⁷. Pour expliquer ce phénomène, le professeur PARODI mentionne ainsi, entre autres facteurs, « *les contraintes binaires du scrutin uninominal majoritaire à deux tours* »⁶²⁸.

Mais plusieurs auteurs entendent relativiser la « loi de DUVERGER » suivant laquelle le mode de scrutin uninominal et majoritaire provoquerait le bipartisme et l'émergence de majorité stable tandis que l'élection de liste à la proportionnelle entraînerait le multipartisme et l'instabilité⁶²⁹. Le professeur DENQUIN le résume parfaitement : « *Une loi électorale n'est une condition ni nécessaire ni suffisante pour susciter une majorité* »⁶³⁰. D'ailleurs l'instauration du scrutin majoritaire aurait moins procédé de l'espoir de parvenir à l'avènement d'une majorité que de la volonté d'affaiblir le parti communiste. En outre, l'histoire de la V^e République offre elle-même deux contre-exemples. Les élections législatives de 1986 ont produit une majorité absolue à l'Assemblée nationale alors qu'elles avaient lieu à la proportionnelle. Celles de 1988 n'ont pu dégager qu'une majorité relative alors qu'elles avaient lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Ainsi, « *ce qui est présenté comme une tendance naturelle ou*

⁶²⁶ Sauf omission, seuls les auteurs du dictionnaire du droit constitutionnel s'y sont risqués. Il s'agit pour eux de « *la présence, dans une assemblée parlementaire, d'une majorité d'élus appartenant au même parti ou à une coalition de partis, et se comportant (au premier chef à travers leurs votes) de manière disciplinée* ». DE VILLIERS Michel & LE DIVELLEUC Armel, « Fait majoritaire » in *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit., p. 157.

⁶²⁷ Le mode de scrutin des élections législatives (qui résulte actuellement des articles L. 123 et L. 126 du code électoral), qui est censé participer à l'apparition de majorité stable, n'a pas fait l'objet d'une constitutionnalisation textuelle, pas plus que l'inversion du calendrier électoral (qui résulte de la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale) qui fait de l'élection législative « *la queue de comète de l'élection présidentielle* » (GRUNBERG Gérard, « La crise de notre système politique », in *Commentaire*, n°141, 2013) et assurerait ainsi le Président d'une majorité le soutenant à l'Assemblée nationale.

⁶²⁸ PARODI Jean-Luc, « Les quatre découvertes du Parlement français », in *RFSP*, n° spécial, 1981, p. 9. Voir aussi plus récemment : COSSALTER Philippe, « Vive le parlementarisme rationalisé ! », in *Revue générale du droit*, n°2, 2013 qui assimile d'ailleurs rationalisation du parlementarisme et fait majoritaire.

⁶²⁹ Voir DUVERGER Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951, p. 306 et s.

⁶³⁰ DENQUIN Jean-Marie, « Recherche sur la notion de majorité sous la V^e République », in *RDP*, n°4, 1993, p. 976

mécanique est en réalité contredit par l'analyse empirique qui montre que le lien est purement contingent »⁶³¹.

Dès lors que le fait majoritaire ne procèderait pas (uniquement) des règles constitutionnelles ni électorales, la doctrine politique recherche dans la pratique des acteurs constitutionnels, l'explication de la genèse de ce phénomène. Selon elle, le président de la République, en interprétant l'article 11 de la Constitution comme ouvrant la voie à une révision constitutionnelle, et le Premier ministre, en interprétant l'article 49 alinéa 1 comme édictant une simple faculté et non une véritable obligation d'engager sa responsabilité sur son programme, auraient occasionné une sorte de « *16 mai à l'envers* »⁶³², c'est-à-dire le passage d'une lecture moniste de la responsabilité politique du gouvernement devant le seul Parlement qu'une certaine interprétation de l'acte constitutionnel de 1958 laissait envisager, à une lecture dualiste imposée par l'interprétation présidentielle des dispositions constitutionnelles.

En outre, l'élection au suffrage universel direct du Président de la République aurait entraîné une transformation dans le mode de légitimation des députés qui ne doivent plus leur élection qu'à celle du Président de la République. Ainsi, les élections législatives consécutives au référendum de 1962 qui voient l'avènement d'une majorité gaulliste récompensée dans les urnes pour leur fidélité au Président sont considérées comme l'acte de naissance du fait majoritaire⁶³³. C'est la définition même de la majorité qui change à compter de cette date pour le professeur AVRIL. Elle se présente désormais « *comme une entité durable et cohérente* »,

⁶³¹ MILLARD Eric, « Le modèle français : deux formes de présidentialisation du régime parlementaire », in *Teoria Politica*, n°3, 2013, p. 211-231.

⁶³² AVRIL Pierre, « Le parlementarisme rationalisé », *op. cit.*, p. 1507.

⁶³³ L'invocation par le Général DE GAULLE de l'article 11 de la Constitution pour procéder à une révision de l'article 6 et permettre l'élection du Président de la République au suffrage universel direct a fait couler beaucoup d'encre quant à sa constitutionnalité. Toujours est-il que, revendiquant la qualité d'interprète authentique de la Constitution, il parviendra effectivement à faire procéder à une révision de la Constitution, tenue pour valable, par ce biais. Il écrit ainsi dans ses mémoires que « *l'obstination mise par les partis à interpréter la Constitution de telle sorte que soit refusé au peuple un droit qui lui appartient me paraît d'autant plus arbitraire que je suis moi-même le principal inspirateur des institutions nouvelles et que c'est vraiment un comble de prétendre me démentir sur ce qu'elles signifient* » (Cité par CHAPSAL Jacques, *La vie politique sous la V^e République*, Tome 1 1958-1974, Paris, PUF, Coll. « Themis », 5^e éd., 1993, p. 239). Face à ce qu'elle considère comme une violation de la Constitution, une majorité de parlementaire vote, le 05 octobre 1962, l'unique motion de censure approuvée à ce jour sous la V^e République à l'encontre du Gouvernement Pompidou ce qui entraîne la dissolution de l'Assemblée nationale par le Général de Gaulle cinq jours plus tard. Le référendum du 28 octobre voit une victoire du oui à 62% des suffrages exprimés, mais seulement 46% des inscrits, soit une victoire relativement timide qui entraîne une certaine inquiétude pour les partisans du Général DE GAULLE en vue des élections législatives. Dès lors, le chef de l'Etat s'engage dans l'élection législative en faveur de ses partisans alors qu'il avait refusé de le faire en novembre 1958. Or, le premier tour (pour lequel on constate, relativement à l'époque, une forte abstention), est un « *coup de théâtre* », « *un raz de marée gaulliste* » qu'accroît encore le second tour : 46% des voix se portent sur les gaullistes qui obtiennent la majorité absolue avec 256 sièges (dont 233 pour le seul UNR). Voir : CHEVALLIER Jean-Jacques, DUHAMEL Olivier & CARCASSONNE Guy, *Histoire de la V^e République*, Paris, Dalloz, Coll. « Classic », 14^e éd., 2012, p. 95.

déterminée *a priori* par le vote des électeurs et non plus *a posteriori* par des négociations partisans, dotée de frontières claires et qui a « *pour vocation explicite de soutenir fidèlement le Gouvernement pendant la durée de la législature* »⁶³⁴. La professeure BENETTI considère que cette « *victoire électorale des députés restés fidèles au général de Gaulle achève la transformation du système en érigeant la discipline au rang de valeur politique suprême* »⁶³⁵.

Quant à l'interprétation primo-ministérielle de l'article 49 al. 1 de la constitution⁶³⁶, elle est considérée comme ayant bouleversé la nature de la relation qui unit le gouvernement et sa majorité. Cette disposition a été progressivement interprétée comme n'établissant qu'une faculté, pour le Gouvernement, de solliciter la confiance de l'Assemblée et non une obligation⁶³⁷, ce que le professeur AVRIL a interprété comme une « *révision implicite qui abroge de facto l'approbation du programme du Gouvernement pour ne conserver que la déclaration de politique générale* »⁶³⁸. Dès lors, « *le principe est bien clair, le Gouvernement ne tient pas seulement ses pouvoirs juridiques, mais aussi son autorité politique de la seule nomination présidentielle et la confiance de l'Assemblée n'est sollicitée qu'à titre accessoire, quasiment de courtoisie* »⁶³⁹. Ce n'est donc pas, suivant cette analyse, le Gouvernement qui procède de la majorité, mais la majorité qui procède d'un gouvernement qui lui a été imposée par un Président de la République auquel elle doit son existence. Le principe de solidarité entre le Gouvernement et sa majorité jouerait donc, du fait de cette pratique constitutionnelle, en sens unique. « *Les*

⁶³⁴ AVRIL Pierre, « La majorité parlementaire ? », *op. cit.*, p. 45.

⁶³⁵ BENETTI Julie, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la V^e République) », in *LPA*, n°138, 2008, p. 20.

⁶³⁶ « *Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale* ».

⁶³⁷ Michel DEBRE avait fait approuver le 15 janvier 1959 le programme de son gouvernement nommé le 8 janvier. Il précisa d'ailleurs qu'il « *n'est pas dit expressément qu'il doit [engager la responsabilité du Gouvernement sur son programme] mais l'esprit de la Constitution est clair, et nous entendons l'appliquer* » (cité par MAUS Didier, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 222). Le professeur AVRIL indique d'ailleurs que le Général DE GAULLE « *s'y résigna de mauvaise grâce* » (« Renforcer le Parlement... », *op. cit.*, p. 11). Mais cette pratique n'a pas été suivie. Ainsi, le 26 avril 1962, son successeur Georges POMPIDOU introduit une nuance en précisant que le Gouvernement « *avait décidé* » de faire approuver son programme par l'Assemblée. Le 13 avril 1966, après avoir été reconduit suite à la réélection de DE GAULLE à la présidence de la République, il précise l'interprétation selon laquelle : « *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 plus adaptée, je veux dire la motion de censure* ». Dorénavant le Premier ministre présente une déclaration de politique générale après sa nomination mais il n'engage la responsabilité de son gouvernement que s'il le juge opportun. Pour plus de développements sur cette question voir : AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 326-329.

⁶³⁸ AVRIL Pierre, « Le parlementarisme rationalisé », *op. cit.*, p. 1510. Dans le même sens le professeur DUHAMEL considère qu'il s'agit d'une « *interprétation restrictive jusqu'à la violation* » (« La constitution de la V^e République et l'alternance », in *Pouvoirs*, n°1, 1977, p. 62). Enfin, pour le Professeur PACTET le système français qui représente « *un cas aberrant* » doit plus « *à la pratique présidentielle qu'au texte constitutionnel* » (« L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes », in *Mélanges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 206).

⁶³⁹ AVRIL Pierre, « Renforcer le Parlement... », *op. cit.*, p. 11.

ministres se sentent des tiers par rapport aux parlementaires auxquels ils ne doivent rien. Il n'est pas étonnant que par la suite, ils ne se sentent pas tenus de devoir des comptes au Parlement. Ils ne se sentent responsables que devant l'Exécutif » écrit en ce sens la professeure BENETTI⁶⁴⁰.

Dans un second temps, la doctrine politique du droit parlementaire s'attache à montrer que c'est donc le fait majoritaire, entendu comme « *matrice de comportements* »⁶⁴¹, plutôt que les règles constitutionnelles en tant que telles, qui a façonné le régime de la V^e République. Il en irait, par exemple, ainsi de l'interprétation « laxiste » de l'article 27 C. quant à l'obligation de vote personnel puisque le fait majoritaire serait générateur d'absentéisme. Ainsi, « *la perspective que les projets du gouvernement ne s'échouent sur les récifs de l'absentéisme de sa majorité a scellé dès le début de la V^e République, le sort du vote personnel dans les scrutins publics* »⁶⁴². Il en irait de même de la priorité de principe des commissions spéciales sur les commissions permanentes dont le Gouvernement fait rarement la demande. Ce que certains proposent d'expliquer par une « *coutume ancienne [qui] aurait repris de sa force en dépit du texte* »⁶⁴³. Une explication plus convaincante a pu être proposée, celle suivant laquelle « *avec une efficacité redoutable, [le fait majoritaire] a fondé la discipline de la majorité parlementaire dans les commissions permanentes de l'Assemblée nationale* »⁶⁴⁴. La demande de création d'une commission spéciale est donc rendue le plus souvent politiquement inutile, voire dangereuse, car le Gouvernement est désormais assuré de bénéficier, au sein de chacune des commissions permanentes, d'une majorité stable et homogène⁶⁴⁵. Le fait majoritaire aurait enfin

⁶⁴⁰ BENETTI Julie, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse, Paris I, 2004, p. 240. Cette auteure défend une thèse originale puisqu'elle considère que l'interprétation de l'article 49 al. 1 est moins une circonstance renforçant le fait majoritaire qu'une conséquence de celui-ci : « *si l'article 49 alinéa 1er n'a pas été appliqué sous la V^e République comme un succédané de l'investiture, c'est donc moins sous l'effet de l'interprétation restrictive qu'en ont donné les Premiers ministres par allégeance au chef de l'Etat, que sous celui de l'acclimatation du fait majoritaire qui en a neutralisé l'enjeu fondamental pour la stabilité du gouvernement. C'est à la lumière de ce nouveau contexte, hérité de l'apparition du fait majoritaire, que se découvre la signification actuelle du vote de confiance sur une déclaration de politique générale* ». Ibid. p. 235.

⁶⁴¹ DENQUIN Jean-Marie, « Recherche sur la notion de majorité... », op. cit., p. 981 : « *On dira qu'on est en présence d'une majorité quand existe une probabilité sérieuse que les comportements politiques individuels et collectifs s'ordonnent en fonction de celle-ci* ». L'auteur précise que la majorité est donc « *l'ensemble des idées, valeurs et anticipations que projette son existence ou plutôt la probabilité de sa durée. Autrement dit la majorité est à proprement parler le pari sur la persistance de la majorité. Son lieu normal est le futur, mais par là-même elle entraîne des conséquences dans le présent* ».

⁶⁴² BENETTI Julie, *Droit parlementaire et fait majoritaire...*, op. cit., p. 199. Voir également : AVRIL Pierre, « Sur le vote des absents », in *Commentaire*, vol. 11, 1988, p. 737.

⁶⁴³ BONNARD Maryvonne, « les commissions spéciales à l'Assemblée nationale, 1959-1970 », in *RFSP*, n° spé, 1981, p. 191.

⁶⁴⁴ BENETTI Julie, *Droit parlementaire et fait majoritaire...*, op. cit., p. 71.

⁶⁴⁵ En effet, « *les commissions spéciales se sont heurtées à la réticence des commissions permanentes et, surtout, il est apparu contrairement à ce qu'avaient imaginé les constituants de 1958 qu'elles étaient parfois d'un*

profondément modifié l'organisation des questions parlementaires au Gouvernement. La doctrine jugeait que l'intérêt des questions orales avait « *longtemps été amoindri par la mainmise de la majorité sur les séances et par les tâtonnements procéduraux* »⁶⁴⁶ et voit dans le fait majoritaire une des causes de leur déclin et indirectement, une des raisons qui conduisit le président Giscard d'Estaing à proposer l'instauration des séances de questions au Gouvernement.

Sur un plan plus prescriptif, le fait majoritaire s'apparente à une divine surprise pour cette doctrine qui souhaite montrer qu'il confère son véritable sens au régime de la V^e République. Pour le professeur GICQUEL, il est même « *la plus belle conquête de la V^e République* »⁶⁴⁷. Quant à la professeure BENETTI, elle considère que le fait majoritaire a été « *la condition à laquelle le régime parlementaire a pu s'établir en France* »⁶⁴⁸.

Il confèrerait en outre son véritable sens aux dispositions constitutionnelles relatives à la rationalisation du parlementarisme avec lesquelles il s'avère complémentaire. Ainsi, le professeur AVRIL considère qu'il ne faudrait pas « *conclure de la discipline majoritaire que les armes du parlementarisme rationalisé [sont] devenues superflues et ne [constituent] que des commodités gratuites au service du Gouvernement* », car « *elles ont conservé une utilité parce que la majorité repose sur une coalition* »⁶⁴⁹. Les tenants de cette thèse considèrent donc que le fait majoritaire a modifié l'emploi de certains des instruments de rationalisation du parlementarisme.

manièrement politiquement délicat pour le Gouvernement : en effet, ces commissions temporaires sont uniquement composées de députés, de la majorité comme de l'opposition, qui accordent un intérêt tout particulier au sujet dont la commission doit traiter ; les positions y sont plus tranchées que dans les commissions permanentes et la marge de manœuvre du Gouvernement y est plus étroite ». CAHOVA Paul, « Les commissions, lieu du travail législatif », in *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 39

⁶⁴⁶ TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, « Systèmes », 2011, p. 135. L'auteur ajoute : « A partir de 1959, de façon relativement expérimentale, le droit de questionnement a pris plusieurs formes, plus ou moins convaincantes et médiatiques, pas toujours dynamiques ni efficaces. Questions au gouvernement, questions d'actualité, questions orales avec ou sans débats, questions d'urgence, questions-cribles, questions avec débat portant sur des sujets européens, questions-cribles thématiques, questions à un ministre : certaines de ces techniques, trop formelles, sont tombées en désuétude et ont été abandonnées, d'autres ont été renforcées et revivifiées ».

⁶⁴⁷ GICQUEL Jean, « Le rôle du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation des lois » in BERGEL Jean-Louis, DELCAMP Alain, DUPAS Alain (dir.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La doc. fra., 1995, p. 32.

⁶⁴⁸ BENETTI Julie, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime... », *op. cit.*, p. 20.

⁶⁴⁹ L'auteur poursuit : « On ne soulignera jamais assez que le parlementarisme rationalisé vise la majorité et non l'opposition, laquelle est par définition minoritaire et ne peut ouvrir de crise [...]. Dans les jours ordinaires le droit commun (priorité et maîtrise du bicamérisme) y pourvoit, mais il est des périodes de tension où se déclenche une escalade dont le vote bloqué représente le premier échelon et l'article 49-3 le point culminant ». AVRIL Pierre, « Le parlementarisme rationalisé », *op. cit.*, p. 1512-1513. Voir aussi PEZANT Jean-Louis, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *Mélanges Pierre Avril. La République*, Montchrestien, 2001, p. 465-479.

Il en va ainsi par exemple du vote bloqué de l'article 44 alinéa 3 de la Constitution. Selon cette lecture, il peut servir à entériner un compromis négocié entre le Gouvernement et sa majorité et éviter ainsi qu'une initiative individuelle vienne le remettre en cause⁶⁵⁰. La professeure BENETTI va dans ce sens. Selon elle, les effets néfastes issus de la combinaison de la rationalisation et du fait majoritaire ne seraient en réalité appelés à se manifester qu'exceptionnellement : *« Réduit à sa dimension disciplinaire, le fait majoritaire se combine avec les dispositions du parlementarisme rationalisé pour condamner le Parlement à l'impuissance. Cette situation, souvent dénoncée au point de laisser à penser qu'elle rend compte du fonctionnement ordinaire du système, couvre en réalité des hypothèses somme toute assez exceptionnelles d'antagonismes irréductibles au sein du couple majoritaire. La concertation entre le gouvernement et sa majorité échoue rarement en effet à aplanir leurs oppositions et à arrêter entre eux les termes d'un accord. Cette pratique du compromis protège la majorité des procédures autoritaires de décision et lui permet de recouvrer une influence réelle sur le travail législatif »*⁶⁵¹. Finalement, le fait majoritaire aurait lui-même assoupli le parlementarisme rationalisé et lui aurait conféré son véritable sens. C'est la complémentarité des mécanismes du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire qui permettent le fonctionnement « normal » du régime.

La rationalisation du Parlement sous la V^e République procède donc, suivant cette approche du droit parlementaire, d'une conjoncture politique qui a elle-même engendré une représentation du fonctionnement du système institutionnelle et non d'une technique juridique, la formalisation de dispositions relatives au droit parlementaire dans l'acte constitutionnel.

Ainsi, de la même manière qu'elle s'attache à relativiser l'efficacité du réformisme constitutionnel en matière de rationalisation du parlement sous la V^e République, la doctrine politique s'emploie à en montrer les limites en matière de revalorisation. Il s'agit ainsi de montrer que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne peut, en matière parlementaire, atteindre les objectifs affichés par le constituant.

⁶⁵⁰ Voir : AVRIL Pierre, « Le vote bloqué (1959-1970) », in *RDP*, 1971, p. 469-503.

⁶⁵¹ BENETTI Julie, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *op. cit.*, p. 20.

B/ Des limites du réformisme constitutionnel en matière de revalorisation

La « crise » du Parlement sous la V^e République s'est imposée très tôt comme un leitmotiv institutionnel et a perduré aussi bien dans le milieu politique⁶⁵² que dans le champ doctrinal⁶⁵³. Sous ce régime, plusieurs révisions constitutionnelles vont donc être conduites dans le but affiché de revaloriser l'institution parlementaire⁶⁵⁴. La doctrine politique du droit parlementaire souligne les limites du réformisme en la matière. Elle se divise toutefois quant aux causes de l'inefficacité de ces réformes. Pour certains, elle témoigne d'une mauvaise volonté du constituant qui opère une revalorisation de façade insusceptible de produire les effets attendus dans un contexte de fait majoritaire (1). Pour d'autres au contraire, ce n'est pas le fait

⁶⁵² Quelques exemples suffisent à illustrer la permanence de cette idée : En 1961, le Président CHABAN-DELMAS déclare : « *La direction des travaux des assemblées parlementaires ne saurait [...] étouffer l'initiative parlementaire, à moins d'un détournement débouchant sur un abus de pouvoir. Une succession d'évènements mineurs [...] a créé un véritable malaise au sein et autour de l'Assemblée : beaucoup pensaient et murmuraient que, sans être allé jusqu'à succomber à la tentation, le Gouvernement s'était engagé dans la voie qui y conduit et que la seule arme restant à la disposition de l'Assemblée était l'obstruction qui, comme la grève, peut devenir générale* ». Cité par MAUS Didier, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle...*, op. cit., p. 144. En 1971, cinq présidents de commissions permanentes publient un manifeste pour dénoncer, entre autres, le fait que « *l'institution parlementaire n'est pas parvenue à fonctionner de manière satisfaisante* » : CHARBONNEL Jean, FOYER Jean, PEYREFITTE Alain, SANGUINETTI Alexandre & GERMAIN Hubert, « Des limites de la concertation à une politique plus volontariste », in *Le Monde*, 14 juillet 1971. En 1988, le président FABIUS s'interroge : « *Comment [...] permettre à chaque député d'exercer vraiment sa fonction de législateur et de contrôler le Gouvernement ?* ». Il réitère en 1997 : « *L'Assemblée nationale, reconnaissons-le, est souvent court-circuitée, ou bien elle est jugée sur l'image qu'en offre les médias plutôt que sur la qualité propre de son travail* ». Citations reproduites in MAUS Didier, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle...*, op. cit., p. 151 et 154. En 2008, au cours des débats constitutants, plusieurs expressions particulièrement expressives sont mobilisées : « *parlementarisme brimé* » (DEROSIER Bruno, Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 21 mai 2008), « *parlementarisme empêché* » (VIDALIES Alain, Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 21 mai 2008), « *parlementarisme encadré, corseté* » (BRARD Jean-Pierre, Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 26 mai 2008), ou encore « *parlementarisme arraisonné* » (LAGARDE Jean-Christophe, Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 29 mai 2008). Enfin, à l'heure d'adopter la révision constitutionnelle en 2008, le Premier ministre justifie la réforme par le fait que « *la faiblesse du Parlement fait la force des slogans et des démagogues* ». FILLON François, Compte-rendu intégral des débats du Congrès du Parlement. Séance du 21 juillet 2008. *JORF*, p. 3.

⁶⁵³ Voir entre autres : VIGNAUD Jacques, « Quel avenir pour le parlement ? », in *RPP*, 1966, p. 65 ; CHANDERNAGOR André, *Un parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967 ; DABEZIES Pierre, « Le déclin du Parlement », in *Projet*, n° 56, juin 1971, p. 671 ; AVRIL Pierre, *Les français et leur Parlement*, Paris, Casterman, Col. « P.H. », 1972 ; BIRNBAUM Pierre, HAMON Francis, TROPER Michel, *Réinventer le parlement*, Paris, Flammarion, 1977 ; CARCASSONNE Guy, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », in DUHAMEL Olivier et PARODI Jean-Luc (dir.), *La Constitution de la Ve République*, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2^e éd., 1988, p. 330 ; BELORGEY Jean-Michel, *Le parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991 ; DUPRAT Jean-Pierre, « La crise des assemblées parlementaires françaises », in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 493-513 ; CHRESTIA Philippe, « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », in *RFDC*, 1997, n°30, p.293-322 ; VANDENDRIESSCHE Xavier, « Le parlement entre déclin et modernité », in *Pouvoirs*, 2001, n°99, p. 66. Pour une analyse critique de cette approche décliniste : TOULEMONDE Gilles, *Le Déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, Thèse, université Lille-II, 1998.

⁶⁵⁴ La révision du 04 août 1995 revient sur le strict régime des sessions de l'article 28 et instaure une session parlementaire unique, La révision du 22 février 1996 attribue au Parlement le vote des lois de financement de la sécurité sociale et enfin, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 dont l'exposé des motifs explique qu'elle est destinée « *à renforcer le Parlement* » ;

majoritaire, mais plutôt la culture spécifique dans laquelle il s'insère et les mœurs parlementaires, à l'origine d'une compréhension et d'une mise en œuvre particulière du fait majoritaire, qui explique la situation du parlementarisme français (2).

1) Un réformisme annihilé par le fait majoritaire

L'ensemble de la doctrine ne partage pas l'idée selon laquelle la combinaison du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire confère son véritable sens à la Constitution de 1958. La doctrine politique tend au contraire à y voir la source des maux du parlementarisme français. Elle conduit selon eux à un déséquilibre institutionnel qui vicie le régime parlementaire français. Ainsi le professeur FRANÇOIS évoque « *l'infirmité congénitale du Parlement de la V^e République aggravé par le carcan de la discipline majoritaire* »⁶⁵⁵. Le Parlement se trouverait « *pris dans un étau dont les deux branches sont la Constitution et la majorité* »⁶⁵⁶. Le professeur COLLIARD, confirme que « *si un blocage est utile, deux c'est trop* »⁶⁵⁷. Pour Madame Pauline TÜRK, enfin, la France connaît un « *contexte institutionnel où les efforts du constituant pour rationaliser les procédures et encadrer l'action du Parlement se conjuguent aux effets d'une pratique politique qui voit la majorité parlementaire soumise au pouvoir exécutif, et dans l'incapacité de jouer effectivement son rôle de contre-pouvoir* ». Conséquemment « *le Parlement se trouve neutralisé dans sa fonction de contrôle, en plus d'être largement dépossédé de sa fonction d'élaboration de la loi. Incapable de jouer son rôle de contre-pouvoir, c'est tout l'équilibre du régime qui se trouve dès lors déstabilisé* »⁶⁵⁸. Alors que le parlementarisme rationalisé visait à pallier l'absence de majorité, l'apparition de cette dernière aurait rendu superfétatoires les armes dont il dote le Gouvernement. Ce dernier s'en servirait désormais pour étouffer les velléités d'autonomie de sa majorité et la mettre au pas plutôt que de s'accorder avec elle par la négociation. L'exécutif userait finalement des armes du parlementarisme rationalisé par commodité plus que par nécessité⁶⁵⁹. Dès lors, les parlementaires, constatant leur impossibilité d'agir au sein du Parlement, rechercheraient des gratifications ailleurs, soit au niveau local, soit en siégeant dans des organismes extra-

⁶⁵⁵ FRANÇOIS Bastien, « Préface », in URVOAS Jean-Jacques & ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'assemblée nationale*, op. cit., p. 9.

⁶⁵⁶ MAUS Didier, « Le Parlement sous la V^e République 1958-1988 », in *Etude sur la Constitution de la V^e République*, STH, 1990, p. 267.

⁶⁵⁷ COLLIARD Jean-Claude, « Un régime hésitant et déséquilibré », in *Pouvoirs*, n°4, 1978, p. 120.

⁶⁵⁸ TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit., p. 17.

⁶⁵⁹ Voir par exemple : LAUVAUX Philippe, « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », in *Pouvoirs*, n°65, 1993 ou encore MAUGUIN-HELGESON Murielle, *L'élaboration parlementaire de la loi...*, op. cit.

parlementaires. Ces différentes formes de cumul alimenteraient l'absentéisme parlementaire et dégraderaient son image auprès des citoyens.

Pour y remédier, le constituant de 2008 a entendu assouplir les règles du parlementarisme rationalisé plutôt que de remettre en cause le fait majoritaire. Le Comité BALLADUR était très clair. Il n'était pas question de remettre en cause le fait majoritaire qui « *a profondément marqué le fonctionnement des institutions et, dans la mesure où celles-ci devraient continuer à fonctionner dans le cadre d'un régime parlementaire, rien ne doit être entrepris qui puisse le mettre à mal* »⁶⁶⁰. Se vérifiaient une fois de plus les propos du professeur DENQUIN qui constatait déjà en 1993 qu'il « *semble devenu impossible de dire que l'on souhaite une absence de majorité. Certes il est toujours possible de le penser. Mais cette opinion a cessé d'être politiquement formulable* »⁶⁶¹. Soutenu en cela par une partie de la doctrine⁶⁶², le constituant aurait préféré « *desserrer l'étai du parlementarisme rationalisé* » pour « *rééquilibrer les institutions en faveur du Parlement* » plutôt que de remettre en cause le fait majoritaire⁶⁶³.

Mais certains auteurs ont pu mentionner au sujet de cette volonté de revalorisation du Parlement par l'assouplissement du parlementarisme rationalisé une « *révision constitutionnelle en trompe-l'œil* »⁶⁶⁴, un droit parlementaire « *prétendument revalorisé* »⁶⁶⁵, le fait de « *tout changer pour ne rien changer* »⁶⁶⁶, un « *slogan publicitaire* »⁶⁶⁷ ou encore « *une*

⁶⁶⁰ BALLADUR Edouard, *Une Cinquième République plus démocratique*, Paris, La doc. fra., 2007, p. 69. La commission Jospin sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, exprimera en 2012 la même orientation. Elle précise dans son rapport que « *la démarche de la Commission a été animée par la volonté de ne pas remettre en cause les acquis du fait majoritaire. Favoriser la constitution d'une majorité claire, afin d'assurer la stabilité gouvernementale : tel est le premier objectif qui doit être assigné au mode de scrutin applicable aux élections législatives* ». JOSPIN Lionel, *Pour un renouveau démocratique*, Paris, La doc. fra., 2012, p. 36.

⁶⁶¹ DENQUIN Jean-Marie, « *Recherches sur la notion de majorité...* », *op. cit.*, p. 950.

⁶⁶² A la question : « *Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ?* », le professeur CARCASSONNE répondait : « *Tout hélas* » (« *Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ?* », in JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la V^e République, réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La doc. fra., 2008, p. 97-106). La « *reparlementarisation* » est en effet fréquemment encouragée par la doctrine du droit parlementaire. Voir par exemple : RENARD-BIANCOTTO Stéphanie, « *Peut-on croire en une reparlementarisation du régime de la V^e République ?* », in *LPA*, n°202, 1999, p. 6 ; GICQUEL Jean, « *La reparlementarisation : une perspective d'évolution* », in *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 47-60 ; LE DIVELLEC Armel, « *Vers la fin du "parlementarisme négatif"...* », *op. cit.*

⁶⁶³ Voir par exemple : DORD Olivier, « *Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement* », in *RFDC*, n°77, 2009, p. 99-118.

⁶⁶⁴ PIERRE-CAPS Stéphane, « *"Une révision constitutionnelle en trompe-l'œil ou la constitutionnalisation du présidentielisme majoritaire"* », in *Politeia*, n°15, 2009, p. 305-320.

⁶⁶⁵ TOUZAIL-DIVINA Mathieu, « *Une dévalorisation parlementaire continue...* », *op. cit.*, p. 65-87.

⁶⁶⁶ BENETTI, Julie & SUTTER, Gérald, « *Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ?* », in *Politeia*, n°15, 2009, p. 367-386.

⁶⁶⁷ AVRIL Pierre, « *L'introuvable contrôle parlementaire* », in *Jus politicum*, n°3, 2009.

fiction »⁶⁶⁸. Plus particulièrement, la possibilité offerte au Président de venir s'exprimer devant le congrès a été qualifiée de « *gesticulation médiatique* » qui viendrait inutilement alourdir le texte constitutionnel⁶⁶⁹.

On ne retiendra que deux exemples de nouvelles compétences conférées au Parlement, issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui, pour cette doctrine, ont vocation à être annihilées par le fait majoritaire.

En matière de contrôle parlementaire du Gouvernement, certains auteurs notent ainsi que le fait majoritaire annihile la contrainte nouvelle que fait peser sur le Gouvernement l'article 35 de la Constitution. Le Parlement ne se voit ainsi doter que d'un « *pouvoir symbolique* »⁶⁷⁰ se réduisant, notamment lorsqu'il doit se prononcer avant l'expiration du délai qui lui est imparti à une « *autorisation factice au bénéfice du pouvoir exécutif, eu égard au fait majoritaire* »⁶⁷¹.

En matière législative, c'est le nouvel alinéa 4 de l'article 39 C. qui permet aux parlementaires de s'opposer à un projet de loi s'ils constatent que les dispositions prévues à l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 fixant le contenu des études d'impact sont méconnues par le Gouvernement⁶⁷². Cette disposition n'a jamais abouti en période de concordance des majorités dans les deux chambres, alors même que certains auteurs relevaient « *l'indigence de certaines études d'impact* »⁶⁷³. Si la contestation a pu être portée devant la

⁶⁶⁸ SUTTER Gérald, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », in *Politeia*, n°23, 2013, p. 201-216.

⁶⁶⁹ GEORGES-LAVROFF Dmitri, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », in *RFDC*, n° HS, 2008, p. 69.

⁶⁷⁰ AILINCAI Mihaela, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger », in *RDP*, n°1, 2011, p. 129-154.

⁶⁷¹ LEBLOND-MASSON Romain. « Le Parlement et la décision de guerre : retour sur l'article 35 de la Constitution », in *RFDC*, vol. 104, n° 4, 2015, p. 839-862.

⁶⁷² A condition d'être saisi par un président de groupe à l'Assemblée (Art. 47 al. 2 RAN) ou par deux groupes au moins au Sénat (Art. 29 al. 2 RS), la Conférence des présidents dispose, au terme de l'article 9 de cette loi organique, d'un délai de 10 jours pour constater cette méconnaissance. Auquel cas, le Premier ministre ou le Président de l'Assemblée intéressé peut saisir le Conseil constitutionnel qui dispose d'un délai de 8 jours pour statuer. Ce délai de 10 jours a été jugé particulièrement contraignant. Voir : GOASGUEN Claude et MALLOT Jean, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, n° 2094, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2009, p. 41. Il a en effet, selon le groupe SRC, tenu en échec la contestation de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité du 31 mars 2010. Voir : COMBRADE Bertrand-Léo, « Cinq ans plus tard : première (et dernière ?) application de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution », in *LPA*, n°171, 2014, p. 6-11.

⁶⁷³ BENETTI Julie, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité... », *op. cit.* Au cours de l'examen du rapport du CEC relatif aux études d'impact, le député Jean MALLOT redoutait d'ailleurs que « *le fait majoritaire s'impose en cette matière et que l'on déclare satisfaisante une étude d'impact pour la seule raison que la majorité ne souhaite pas désavouer le Gouvernement* ». GOASGUEN Claude et MALLOT Jean, *Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*, n° 2094, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 19 novembre 2009, p. 43.

Conférence des présidents, celle-ci n'a conclu qu'une fois à la méconnaissance de l'étude d'impact et dans des circonstances exceptionnelles⁶⁷⁴. Pour Mme HUTIER, la conférence des Présidents « *n'est pas épargnée d'une emprise majoritaire, puisque cette réunion n'est autre qu'un "Parlement miniature" qui règle le scénario de la vie parlementaire* »⁶⁷⁵. En effet, comme le confirme M. COMBRADE, « *le plus souvent, le phénomène majoritaire s'exprime en Conférence des présidents avec la même vigueur qu'au sein de l'hémicycle et le Gouvernement est assuré d'obtenir l'inscription de son texte à l'ordre du jour* »⁶⁷⁶.

On voit donc que pour cette doctrine, la revalorisation du Parlement telle que proposée par la révision constitutionnelle de 2008 est annihilée par le fait majoritaire qui empêche les parlementaires de mettre en œuvre les nouvelles compétences à leurs dispositions. Mais pour une autre partie de la doctrine politique du droit parlementaire, si ce sont bien des facteurs « politiques » qui expliquent le décalage entre les prescriptions constitutionnelles et la pratique des acteurs parlementaires, ces derniers ne tiennent pas aux rapports de forces partisans conjoncturels, mais à des éléments structurels liés à une culture constitutionnelle spécifiquement française.

⁶⁷⁴ La plupart des tentatives parlementaires en ce sens ont échoué. Ce fut par exemple le cas à l'Assemblée nationale au sujet de l'étude d'impact accompagnant le projet de loi de réforme des retraites du 13 juillet 2010. Voir JACQUAT Denis, *Rapport fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi portant réforme des retraites*, n°2770, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2010, p. 108-109. De même concernant le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites : la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale, saisie le 24 septembre 2013 d'une demande tendant à constater une méconnaissance des règles relatives aux études d'impact s'est réunie le 30 septembre 2013 et a conclu au rejet de la demande. Mais l'absence d'une majorité absolue de sénateurs soutenant le Gouvernement en 2011 a permis à l'éphémère alliance des groupes UMP, RDSE et CRC de constater en conférence des Présidents la méconnaissance des règles de présentation des projets de loi relativement à l'étude d'impact accompagnant le projet de loi sur la délimitation des régions et à le retirer de l'ordre du jour. La saisine a donc joué ici comme un procédé d'obstruction. Le Premier ministre a alors saisi le Conseil constitutionnel. Ce dernier a conclu à la conformité de l'étude d'impact aux règles fixées par la loi organique au terme d'un contrôle minimal de son contenu (Décision n°2014-12 FNR du 01 juillet 2014, *Présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, JORF p. 1102). Une telle saisine devrait toutefois rester exceptionnelle puisqu'elle résulte d'un cumul de circonstances particulières. L'objet du projet de loi d'abord qui obligeait le Gouvernement à saisir en premier lieu le Sénat puisque, au terme de l'article 39 alinéa 4, seule la première assemblée saisie peut contester l'étude d'impact. Le calendrier fixé par le Gouvernement, ensuite, qui avait fait du vote de la loi avant la fin de la session, un objectif politique.

⁶⁷⁵ HUTIER Sophie, « Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ? », in *RFDC*, n° 101, 2015, p. 194-201.

⁶⁷⁶ COMBRADE Bertrand-Léo, « Cinq ans plus tard... », *op. cit.*, p. 6-11.

2) Un réformisme annihilé par les mœurs parlementaires

A l'image de la professeure LEVADE qui défend « *la conviction que le droit n'a pas vocation à faire obstacle à la politique* »⁶⁷⁷, nombreux sont ainsi les auteurs qui doutent de la capacité d'une révision constitutionnelle à infléchir ce qui relève de la culture politique. Ils mettent d'ailleurs en garde contre « *le tout-constitutionnel et le tout-juridique qui, sous couvert de normativité, accréditent l'idée que, en matière de réforme institutionnelle, le droit pourrait supplanter la volonté politique* »⁶⁷⁸.

Plusieurs auteurs incriminent donc les mœurs plutôt que les normes pour expliquer les défauts du régime parlementaire français. Il y a longtemps déjà, le professeur CARCASSONNE considérait qu'il fallait moins revaloriser le Parlement que le moderniser et que, dès lors, « *le problème change de nature. S'il s'agit non plus de réhabiliter le Parlement, mais plutôt d'adapter, on quitte le terrain des pouvoirs nouveaux à conférer aux assemblées pour pénétrer dans celui d'une utilisation meilleure des facultés dont elles disposent* »⁶⁷⁹. C'est également à lui que l'on doit la formule devenue célèbre suivant laquelle, « *ce qui manque à l'Assemblée nationale, ce ne sont pas les pouvoirs, mais les députés pour les exercer* »⁶⁸⁰. « *Le rôle du Parlement dépend largement de la volonté des parlementaires eux-mêmes* » résume encore le professeur MENY⁶⁸¹.

Un premier groupe doctrinal qui cherche à expliquer le décalage entre les objectifs affichés par la révision constitutionnelle de 2008 et ce qu'ils identifient comme ses effets concrets, insiste sur une forme d'acculturation progressive de la révision. Nombre d'observateurs considèrent donc que si la réforme n'a pas (encore) produit (tous) les effets revalorisant attendus, cela est dû au fait que « *les anciens habitus réglant le jeu politique au Parlement, en particulier à l'Assemblée nationale, ont survécu pour l'essentiel à la révision des textes* »⁶⁸². La culture parlementaire l'a emporté « *pour le moment sur la révision des textes* »⁶⁸³. Pour autant, l'urgence serait de ne rien faire. Ainsi pour le professeur LE DIVELLEC, il n'y aurait aujourd'hui que « *peu de changements formels à effectuer* » puisque « *tout est question de culture, de pratiques* »⁶⁸⁴. La révision constitutionnelle n'est pas purement

⁶⁷⁷ LEVADE Anne, « Libre propos sur l'objet et la méthode », in *Commentaire*, n°139, 2012, p. 670.

⁶⁷⁸ *Ibid.*

⁶⁷⁹ CARCASSONNE Guy, « Réhabiliter le Parlement », *op. cit.*, p. 37.

⁶⁸⁰ CARCASSONNE Guy, « Préface », in DOSIERES René, *L'argent caché de l'Elysée*, Paris, Seuil, 2007.

⁶⁸¹ MENY Yves, « Des mœurs irréformables ? », *op. cit.*, p. 42.

⁶⁸² BENETTI Julie, « Les rapports entre Gouvernement, groupes de la majorité... », *op. cit.*

⁶⁸³ *Ibid.*

⁶⁸⁴ LE DIVELLEC Armel, *Compte-rendu n°11 du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions*, séance du 07 mai 2015, p. 27.

« annihilée » par la culture ambiante, elle n'aurait, simplement, pas encore produit tous ses effets pour modifier les comportements. Cette thèse de l'acculturation progressive, selon laquelle la révision constitutionnelle diffuserait lentement ses effets au point de changer progressivement les mentalités était notamment défendue par le professeur CARCASSONNE, après son expérience au sein du comité BALLADUR. Selon lui, *« petit à petit, des choses changent. Pas aussi vite que nous le souhaiterions tous, pas aussi bien que nous pouvions l'espérer, pas aussi profondément que l'on pourrait le parier, n'empêche que ça bouge. Il y a eu tant de mauvaises habitudes encroûtées pendant si longtemps qu'il faut bien admettre qu'un minimum de temps soit nécessaire pour secouer toute cette gangue, pour faire tomber quelques plaques, quelques scléroses et qu'enfin le Parlement aille vers où, tous, nous souhaitons le voir se diriger »*⁶⁸⁵. Il en va de même pour le professeur DE BECHILLON, pour qui, *« il faut aux acteurs la patine du temps et de l'expérience pour s'adapter aux textes et agencer leurs comportements, prendre leurs marques, expérimenter leurs stratégies, en changer, identifier le bénéfice ou l'inconvénient qui s'attache à telle ou telle pratique... C'est largement cela qui, au total, donnera la mesure véritable du système. Dans un monde institutionnel où les comportements et les habitudes comptent au moins autant que les normes écrites, il est bon de laisser au temps — voire à l'expérience de modalités de gouvernement diversifiées (ou, au moins, revendiquées comme telles) — l'occasion de faire leur œuvre avant de décréter l'urgence de réécrire quoi que ce soit »*⁶⁸⁶. Il s'agirait donc ici d'une thèse hybride, tentant de concilier le volontarisme de la révision constitutionnelle avec le fatalisme de la constitution organique. Suivant cette lecture, non seulement le système constitutionnel ne serait pas en cause dans les dysfonctionnements du parlementarisme français, mais en outre, il serait susceptible d'infléchir la culture dominante pour, à terme, la mettre en adéquation avec ce que requiert le fonctionnement d'un régime parlementaire modèle.

Mais une thèse plus radicale et critique consiste à soutenir que faute de s'accorder aux mœurs politiques, le réformisme constitutionnel est voué à l'échec. Aussi ne faudrait-il procéder

⁶⁸⁵ CARCASSONNE Guy, « Conclusion », in *Jus politicum*, n°6, 2011. Le même auteur précise : « Sur le fond, la révision de 2008 a, selon moi, fait l'essentiel de ce qui était indispensable. Sachant qu'une telle réforme ne révèle sa vérité qu'une fois patinée d'au moins une alternance, c'est dans les mois et les années qui viennent qu'elle va faire la preuve de sa pertinence ou pas ». CARCASSONNE Guy, « Recommandations », in *Commentaire*, n°139, 2012, p. 670. Toutefois, une telle affirmation peut apparaître contradictoire avec l'importance attachée à l'« effet de commencement » selon lequel « si le texte est correctement rédigé et que ceux qui ont à le mettre en œuvre au début en ont à peu près compris la logique, le reste viendra tout seul ». CARCASSONNE Guy, « Militant de la démocratie », in *Critique internationale*, n°24, 2004, p. 182. Voir *infra* : Partie 2, Titre 1, Chapitre 2 et Titre 2, Chapitre 1.

⁶⁸⁶ DE BECHILLON Denys, « Quelques raisons de ne pas faire grand-chose », in *Commentaire*, n°139, 2012, p. 673.

aux révisions constitutionnelles que si elles s'accordent avec l'état des mœurs politique, avec, en d'autres termes, la constitution organique. Le débat doctrinal relatif au cumul des mandats s'est révélé particulièrement intéressant à ce sujet, car il a conduit les partisans du cumul des mandats à mobiliser massivement cet argument « culturaliste ». Pour les opposants à la réforme, le cumul des mandats est un élément qui ne peut s'apprécier que compte tenu de la culture constitutionnelle dans laquelle il s'insère. Pour le politologue Patrick WEIL par exemple, « *l'exception française du cumul des mandats est donc une réponse, imparfaite certes, mais un incontestable contrepoids à l'exception française du cumul des pouvoirs* »⁶⁸⁷. Les professeurs BARANGER et BEAUD, développent cette idée suivant leur conception du droit constitutionnel. Celui-ci « *entendu dans son sens noble et fort, et non pas compris simplement comme une technologie des normes, suppose une relation entre les normes et les comportements, entre les textes constitutionnels ou législatifs et la culture politique* ». Fidèles à cette approche, ils envisagent le cumul des mandats comme « *un fait de culture* » ce qui expliquerait qu'il soit « *aussi résistant à toute réforme* ». Parce qu'il n'est qu'un élément d'un ensemble culturel plus vaste, « *le prohiber dans les faits, sans toucher à ce qui est son soubassement, à savoir le "polycentrisme territorial" ou ce que Pierre Legendre a nommé, avec son verbe efficace, le centralisme français n'est-ce pas faire preuve non seulement de naïveté, mais aussi de légèreté ?* »⁶⁸⁸.

Selon la doctrine politique, le révisionnisme constitutionnel ne peut espérer prospérer en matière parlementaire qu'en tenant compte de la constitution organique que reflète la culture parlementaire et son jugement est identique relativement au contrôle juridictionnel de constitutionnalité.

§2 : Des limites du contrôle de constitutionnalité en matière parlementaire

La doctrine politique du droit parlementaire, attachée à la spécificité de son objet, s'emploie à relativiser les effets que produit sur lui le contrôle du Conseil constitutionnel pour démontrer que le droit des assemblées politiques demeure au moins en partie, autonome à l'égard du droit constitutionnel et qu'il ne se réduit pas au contentieux constitutionnel. Pour ce faire, elle entreprend de démontrer que le Conseil joue un rôle plus limité qu'il n'y paraît en

⁶⁸⁷ WEIL Patrick, « Il faut cumuler les mandats politiques », in *Le Monde* 20 févr. 2013.

⁶⁸⁸ BARANGER Denis & BEAUD Olivier, « un regard de constitutionnalistes... », *op. cit.*, p. 389.

matière de rationalisation du parlementarisme (A), mais qu'en revanche, il est pour beaucoup dans le déclin du Parlement en réduisant à l'excès l'autonomie normative des assemblées (B).

A/ Des limites de la rationalisation jurisprudentielle

La doctrine politique s'attache en premier lieu à montrer que le droit parlementaire demeure un droit spécifique en ce qu'il échappe partiellement, pour ce qui est de la définition de sa constitutionnalité, au Conseil constitutionnel. Les parlementaires demeurent donc, en ces matières, libres de déterminer eux-mêmes le sens des normes constitutionnelles (1). Plus encore, l'appréciation du Conseil quant à la constitutionnalité du droit parlementaire serait elle-même largement surdéterminée par la pratique parlementaire organique qui ne serait finalement qu'entérinée rue de Montpensier (2)

1) Un contrôle de constitutionnalité partagé

Plusieurs arguments sont avancés pour démontrer que le contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire ne constitue pas une garantie à toute épreuve de la rationalisation du parlementarisme. Suivant le premier, la doctrine politique rappelle que le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel ne couvre pas l'ensemble des activités parlementaires. Suivant le second, elle entend démontrer que, même dans les domaines où le Conseil exerce son contrôle, les Assemblées disposent des moyens de reconquérir leurs compétences.

Il s'agit, en premier lieu, de mettre en exergue les limites du contrôle de constitutionnalité abstrait que le Conseil est amené à exercer sur les normes produites par les parlementaires. En effet, la plupart des actes internes du Parlement pris sur le fondement des règlements caméraux échappent au contrôle de constitutionnalité⁶⁸⁹. Les chambres peuvent, par ce biais, chercher à reconquérir des pouvoirs que la Constitution, selon l'interprétation qu'en fait le juge constitutionnel, lui refuse. Comme le résume M. A. DELCAMP, « *si l'autonomie des assemblées n'est plus la source exclusive de leur "auto-jurisprudence", c'est à travers cette auto-jurisprudence qu'elles cherchent et retrouvent une part de l'autonomie qu'elles ont perdue* »⁶⁹⁰. Mme HUTIER relève d'ailleurs dans sa thèse que cette « faille » n'est pas seulement

⁶⁸⁹ Le Conseil se refuse à intégrer le règlement parlementaire, qui n'a pas, « *en lui-même, valeur constitutionnelle* ». Décision n°78-97 DC du 27 juillet 1978, *Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises*, Rec. p. 31.

⁶⁹⁰ DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *op. cit.*, p. 1195.

potentielle puisqu'aujourd'hui encore se trouve dans l'instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale, un article 13.1 al. 4 qui dispose que « *les délégations du droit de vote ne peuvent avoir effet au scrutin secret* ». Pourtant le Conseil a, en 1973, censuré une disposition tendant à modifier le règlement du Sénat pour interdire la délégation de vote pour les scrutins secrets au motif que l'ordonnance n°58-1066 ne prévoyait pas la possibilité d'une telle restriction de la délégation de vote en fonction du type de scrutin⁶⁹¹. La première disposition apparaît en contrariété avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais hors de sa portée⁶⁹².

En outre, cette doctrine met en avant l'idée selon laquelle les parlementaires peuvent, par leur comportement, mettre en échec l'inconstitutionnalité prononcée par le Conseil à l'encontre d'une disposition contenue dans son règlement notamment en s'abstenant de réviser son règlement, même si à son tour, le Conseil constitutionnel peut inciter le récalcitrant à se conformer à sa décision⁶⁹³.

Il s'agit, en second lieu, de montrer les limites du contrôle « concret » que le Conseil constitutionnel peut exercer quant à la constitutionnalité des comportements parlementaires. Depuis 1975, le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour apprécier « *si [la loi soumise à son examen] a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relative à la procédure législative* » » ce qui lui permet d'exercer un contrôle concret de la constitutionnalité des comportements parlementaires dans le champ de la procédure législative⁶⁹⁴. Mais la doctrine politique pointe le fait que d'autres missions parlementaires demeurent hors d'atteinte de la rue de MONTPENSIER. L'exemple des questions au Gouvernement qui se développent en dehors de tout contrôle juridictionnel est considéré comme l'illustration la plus éclatante de la liberté des acteurs parlementaires en la matière⁶⁹⁵.

⁶⁹¹ Décision n°73-49 DC du 17 mai 1973, *Résolution tendant à modifier certains articles du règlement du Sénat*, Rec. p. 15, Cons. 9 : « *Le paragraphe I de l'article 4 de la résolution susvisée tend à donner à l'alinéa premier de l'article 64 du règlement une rédaction aux termes de laquelle la délégation de vote n'est pas valable pour les scrutins secrets ; que l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, dans son article premier, n'apporte aucune restriction à l'autorisation conférée aux membres du Parlement de déléguer leur droit de vote dans les cas qu'elle énumère ; qu'en conséquence, la disposition selon laquelle la délégation de vote n'est pas valable dans les scrutins secrets n'est pas conforme à l'article 27 de la Constitution en application duquel a été promulguée l'ordonnance susvisée* ».

⁶⁹² Voir HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Paris, Institut universitaire Varenne, « Collection des thèses », 2016, p. 87-88.

⁶⁹³ Voir à ce sujet : DE CACQUERAY Sophie, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », in *RFDC*, vol. 102, 2015, p. 377-390 et *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, Paris/Aix-en-Provence, Economica/PUAM, « Droit public positif ». Voir aussi LAFLANDRE Michel, *Contribution à l'étude des sources du droit parlementaire...*, op. cit.

⁶⁹⁴ Décision n°75-57 DC du 23 juillet 1975, *loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, Rec. p. 24.

⁶⁹⁵ Voir *supra* : Chapitre 1, Section 1, §2.

Il s'agit enfin, pour la doctrine politique, de valoriser la diversité des mécanismes visant à assurer le contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire qui ne se limitent pas à la sanction juridictionnelle. Elle attire ainsi l'attention, en premier lieu, sur le rôle joué par le rappel au règlement⁶⁹⁶ qui contrairement à ce que son nom indique ne se limite pas au règlement, mais peut-être invoqué en référence à n'importe quelle source du droit parlementaire de la Constitution aux normes non-écrites de droit parlementaire voire aux « mœurs parlementaires »⁶⁹⁷. Même s'il n'entraîne pas de sanction particulière, il a été considéré, y compris par le Conseil constitutionnel, comme un instrument privilégié du contrôle parlementaire⁶⁹⁸. Un autre instrument privilégié du contrôle de constitutionnalité des

⁶⁹⁶ Voir CHAZELLE René & LAFLANDRE Michel, « Le rappel au règlement dans la procédure parlementaire de la Ve République », in RDP, 1990, p. 677-707 qui définisse le rappel au règlement comme une procédure permettant à son auteur « de rappeler l'assemblée à l'exacte application d'une disposition de son règlement, soit pour lui éviter d'engager une procédure ou une discussion jugée irrégulière, soit pour la faire cesser lorsque le débat semble se poursuivre en méconnaissance des règles de droit parlementaire ».

⁶⁹⁷ Voir par exemple les rappels aux règlements relatifs aux ascenseurs. A l'assemblée d'abord : « Monsieur le président, je tiens à porter à votre connaissance un incident qui s'est produit hier dans les locaux dépendants de l'Assemblée. A vingt et une heures dix je me suis trouvé bloqué dans un ascenseur en panne, avec trois autres personnes et un enfant. Le personnel est intervenu immédiatement. Il lui a fallu toutefois près d'une heure pour nous libérer. Pour tout matériel, il n'avait à sa disposition, — vous m'excuserez de donner ces détails, mais c'est la vérité — qu'un manche à balai et une prétendue clef à molette (rires). Il conviendrait de doter du matériel nécessaire le personnel chargé de la sécurité des ascenseurs, avant qu'un incident plus grave ne se produise ». Intervention de M. Alexandre BOLOT, compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, Séance du jeudi 10 octobre 1974, JOAN p. 4948.). Au Sénat ensuite : « Excusez-moi, monsieur le président, mes chers collègues, de devoir faire ce rappel au règlement qui est motivé simplement par l'impossibilité qu'ont les collègues de mon groupe et un certain nombre d'autres, ainsi que des fonctionnaires, depuis plusieurs mois, d'accéder dans des conditions normales aux deuxième et troisième étages et, depuis quelque temps, au troisième sous-sol. En effet, les deux ascenseurs de l'aile ouest ne fonctionnent pas depuis plusieurs mois et, monsieur le président, c'est en vertu de l'article 3 du règlement qui définit la composition du bureau que j'ai l'honneur de saisir celui-ci. Depuis quelques jours, un ascenseur est totalement bloqué ; l'autre ne permet pas d'accéder du premier au deuxième étage. Certains de nos collègues, comme M. Franz Duboscq, handicapé momentanément, ne peuvent pas regagner leur bureau. Monsieur le président, nous estimons que cette situation a trop duré. Je regrette beaucoup de devoir faire ce rappel au règlement, mais je souhaite que vous saisissez le bureau. En effet, le mauvais fonctionnement de ces deux ascenseurs de l'aile ouest montre, à l'évidence, que certains services de cette assemblée ne prêtent pas l'attention voulue — les ascenseurs sont en panne depuis plusieurs jours — à la bonne marche de cette maison. Je tenais à faire ce rappel au règlement que je fais avec beaucoup de tristesse, monsieur le président. (Applaudissements sur les travées du R.P.R.). Intervention de M. Roger ROMANI, Compte-rendu intégral des débats du Sénat, séance du 17 octobre 1986, JOS p. 3947. Ce à quoi la sénatrice Hélène LUC répond : « Vous auriez dû élire un questeur communiste ! ». Concernant les bonnes mœurs, voir l'intervention de M. André DELEHEDDE, compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, séance du 28 octobre 1988, JOAN p. 1577 : « Pour un rappel au règlement... et aux bonnes mœurs, monsieur le président [...] je trouve étonnant que notre collègue, qui s'est exprimé tout à l'heure et vient de reprendre la parole, ait repris textuellement des phrases extraites d'interventions relatives aux problèmes des anciens d'Afrique du Nord — dont je fais partie — et prononcées par M. Vacant au cours de la discussion budgétaire de 1985. Un peu de décence ! ». Néanmoins, toute règle n'est pas invocable pour un rappel au règlement. Il en va par exemple ainsi des règles grammaticales. Ainsi, le président de séance André BILLARDON indique-t-il en 1986, qu'il ne faut pas confondre « les rappels aux bons usages comme vient d'en faire M. Sueur, et les rappels au règlement (sourires) ». Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du 09 juin 1987, JOAN p. 2112.

⁶⁹⁸ Décision n°94-339 DC du 31 mai 1994, Résolution modifiant les articles 36, 37, 42 et 49 du règlement du Sénat, Cons. 6, Rec. p. 80. Il a ainsi considéré que « si cette procédure peut faire l'objet d'aménagements en fonction de la nature et du déroulement des débats, les sénateurs ne peuvent être privés de toute possibilité d'invoquer les dispositions du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles ».

parlementaires sur lequel se focalise la doctrine politique est celui qui porte sur la constitutionnalité des initiatives prises en son sein. Il en va ainsi en premier lieu de la motion de rejet préalable à l'Assemblée et de l'exception d'irrecevabilité sénatoriale⁶⁹⁹. C'est ensuite celui des irrecevabilités constitutionnelles des articles 40 et 41 C. qui est mis en avant et qui apparaît comme une forme de contrôle abstrait de la constitutionnalité des actes parlementaires⁷⁰⁰. Plusieurs auteurs jugent ainsi de manière révélatrice que ce contrôle donne lieu à l'élaboration d'une véritable « jurisprudence parlementaire »⁷⁰¹.

En ce qui concerne enfin la sanction proprement parlementaire de ces inconstitutionnalités, le Professeur LEVY cherchait à faire valoir l'idée que « *l'intervention du juge n'est qu'une des formes possibles de la sanction. Les caractères du droit constitutionnel, et en particulier du droit constitutionnel français classique, font que l'intervention du pouvoir juridictionnel y est limitée* ». Il existerait en effet des sanctions politiques qui résident dans le fait que « *les protagonistes savent qu'il ne leur est pas possible d'enfreindre la règle sans*

⁶⁹⁹ Voir entre autres à ce sujet : PEZANT Jean-Louis, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Elément pour un bilan », in *RFSP*, 1981, p. 140-170 ; AUTIN Jean-Louis, « Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parlementaires français », in *RDP*, 1983, p. 687-737. L'article 44 al. 2 RS prévoit qu'au Sénat l'exception d'irrecevabilité vise à faire reconnaître la contrariété de l'initiative à « *une disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire* » tandis qu'à l'Assemblée, la motion de rejet préalable prévu à l'article 91 al. 5 du RAN résulte de la fusion de l'exception d'irrecevabilité et de la question préalable et vise « *à faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer* ». Ce dernier dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel en ce qu'il « *préserve la possibilité pour les députés de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte* ». Décision 2009-581 DC du 25 juin 2009.

⁷⁰⁰ Voir pour un exemple récent : CHAVY Pierre, « L'application de l'article 40 de la Constitution : des jurisprudences et des pratiques parlementaires méconnues », in *RFDC*, vol. 109, no. 1, 2017, p. 23-47.

⁷⁰¹ Voir par exemple : DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *op. cit.*, p. 1179. C'est particulièrement vrai concernant l'appréciation des irrecevabilités financières. La « jurisprudence » parlementaire en la matière a fait l'objet d'une forme de « codification » à travers plusieurs rapports des commissions des finances de chacune des chambres. Pour l'Assemblée nationale : CAHUZAC Jérôme, *La recevabilité financière des initiatives parlementaires*. Rapport d'information n°4392 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, déposé le 21 février 2012. MEHAIGNERIE Pierre, *La recevabilité financière dans la procédure législative à l'Assemblée nationale*. Rapport d'information n°3247 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, déposé le 05 juillet 2006 ; BARROT Jacques, *La recevabilité financière des amendements*. Rapport d'information n°1273 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, déposé le 25 mai 1994 ; GOUX Christian, *La recevabilité des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances*. Rapport n°1922, fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 1983 & *La recevabilité financière des amendements*. Rapport n°753, 1982. VIVIEN Robert-André, *La recevabilité des amendements dans la procédure législative*. Rapport d'information fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 1980 ; CHARBONNEL Jean, *La recevabilité financière des amendements*. Rapport d'information n°2064 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, 1971. Pour le Sénat : MARINI Philippe, *La recevabilité financière des amendements et des projets de loi au Sénat*. Rapport d'information n°263, 2013-2014, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 7 janvier 2014. ARTHUIS Jean, *L'application de l'article 40 de la Constitution*, Rapport d'information n°401 fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 18 juin 2008.

commettre une violation »⁷⁰². C'est donc ici une forme d'autocontrôle, individuel, de la constitutionnalité des initiatives parlementaires qui est finalement proposée.

2) Un contrôle de constitutionnalité influencé

Certains auteurs vont plus loin et considère que non seulement le Conseil constitutionnel n'est pas en mesure d'assurer à lui seule la rationalisation du parlementarisme entendu comme le cantonnement du Parlement dans le domaine de compétence qui lui est constitutionnellement assigné, mais qu'en outre, la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de droit parlementaire est largement influencée par la pratique des acteurs parlementaires.

Le professeur AVRIL note ainsi que le Conseil constitutionnel a par exemple repris le sens différent que les Assemblées parlementaires avaient chacune conféré au terme « séance » contenu dans le texte constitutionnel⁷⁰³. Le juge instaure une différence de traitement entre l'Assemblée nationale et le Sénat quant au temps maximal alloué aux questions orales (qui peut être étalé sur une journée de séance au Sénat tandis qu'il ne peut s'étaler à l'Assemblée sur deux séances successives d'une même journée) parce que le juge reprend à son compte le sens conféré par les chambres. Mais il n'en est pas toujours ainsi et le professeur Avril regrette que le Conseil n'ait pas procédé de la même manière en reprenant à son compte la distinction que les parlementaires établissent entre motion et résolution⁷⁰⁴.

⁷⁰² LEVY Denis, « De l'idée de coutume constitutionnelle... », *op. cit.*, p. 87 et s.

⁷⁰³ La notion de séance court sur l'ensemble d'une journée au Sénat tandis qu'à l'Assemblée nationale, le choix a été fait de diviser la journée en plusieurs séances. Ainsi, au Sénat, les questions orales pouvaient se déployer sur une journée entière tandis que seule une demi-journée était disponible à l'Assemblée nationale du fait de la définition qu'elle avait conférée à la notion constitutionnelle de « séance » que le juge reprend à son compte par la décision n°63-25 DC du 21 janvier 1964, *Résolution modifiant les articles 36, 39, 41, 50, 134, 135, 136 et 137 du règlement de l'Assemblée nationale*, Cons. 1 & 2, Rec. p. 23 : « Considérant que si, par son règlement, chacune des assemblées du Parlement fixe librement le jour de la semaine et la séance de ce jour où elle doit, par priorité, délibérer sur les questions de ses membres et les réponses du Gouvernement, ces délibérations ne peuvent excéder la durée d'une séance ; qu'il résulte, en effet, des termes de l'article 48 de la Constitution et de l'interprétation nécessaire de la combinaison des alinéas 1 et 2 dudit article, qu'une seule séance par semaine doit être réservée auxdites questions et réponses ». Le juge en conclut que « la résolution susvisée, modifiant l'article 134, alinéa 1er, du règlement de l'Assemblée nationale, ne peut être regardée comme conforme à la Constitution en tant qu'elle répartit sur deux séances, même successives, le temps consacré auxdites délibérations ».

⁷⁰⁴ Les motions sont classiquement définies en droit parlementaire comme ne pouvant faire l'objet, ni d'un examen en commission ni d'amendements, contrairement aux premières. Pourtant, le Conseil constitutionnel a validé, dans sa décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 120, l'article 136 du RAN qui prévoit que les propositions de résolutions de l'article 34-1 C. ne peuvent être ni renvoyées en commission (al. 3) ni amendées (al. 9). Le Conseil refuse alors de s'approprier la distinction classique qu'établit le droit parlementaire. Pour le professeur AVRIL, ces résolutions se voient ainsi privées de leur principal intérêt, à savoir se substituer aux « lois mémorielles ». Mais une telle substitution aurait nécessité, pour l'éminent spécialiste, « une élaboration collective [de la résolution] analogue à celle de la loi qu'elle remplace ». Voir le *post-scriptum* sémantique in AVRIL Pierre, « Un nouveau droit parlementaire ? », in *RDP*, 2010, n°1, p. 134.

L'influence parlementaire sur la jurisprudence constitutionnelle peut être, pour certains membres de la doctrine politique, plus significative encore lorsque le Conseil se voit contraint de reprendre les interprétations parlementaires de la règle constitutionnelle. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les délégations de vote, il s'agit, à notre connaissance, du seul cas dans lequel le juge constate la méconnaissance d'une disposition constitutionnelle sans en conclure à l'inconstitutionnalité de la procédure⁷⁰⁵. C'est de ce fait que cette décision a été vivement critiquée par la doctrine la plus attachée à une conception normative. Certains auteurs ont ainsi considéré que le Conseil avait « abdiqué » face à cette pratique parlementaire inconstitutionnelle⁷⁰⁶. Mais d'autres, plus sensibles à une doctrine politique du droit parlementaire, ont cherché à expliquer cette décision par l'impossibilité pratique pour le Conseil de mettre en œuvre un tel contrôle des délégations de vote sans diminuer drastiquement l'autonomie des assemblées. Une autre piste d'explication a consisté à mettre en avant le fait

⁷⁰⁵ Le vote personnel des parlementaires fait l'objet d'une jurisprudence contrastée du Conseil constitutionnel. Lorsque le juge opère un contrôle de constitutionnalité abstrait des règles encadrant la délégation de vote, il interprète rigoureusement les règles constitutionnelles. Ainsi, en 1961, il a censuré une loi organique qui prévoyait un nouveau motif de délégation en cas d'obligation liée à un mandat électif. Il s'agissait donc pour les parlementaires de prévoir une possibilité de délégation pour « cumul des mandats » ; laissée de surcroît à leur libre appréciation. Le Conseil considère que « cette disposition, dans les termes où elle est rédigée, et alors que les obligations dont il s'agit ne seraient pas soumises à l'appréciation des bureaux des Assemblées, enlèverait à la délégation de vote le caractère, qu'a voulu lui conférer la Constitution, de dérogation exceptionnelle au principe du vote personnel ». Décision n°61-16 DC du 22 décembre 1961, *Loi organique modifiant l'ordonnance n°58-1066 du 07 novembre 1958 autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote*, Rec. p. 24, Cons. 4 & 5. Il a par la suite, et à travers plusieurs réserves d'interprétation, montré son attachement au principe du vote personnel : Il a d'abord jugé que la réforme du règlement de l'Assemblée nationale opérée en 1969 n'est contraire « à aucune disposition de la Constitution sous réserve, toutefois, en ce qui concerne notamment les dispositions des articles 25, 31, 32, 34, 37, 38, 49, 104, 132, 149 et 151 et en tant qu'elles réservent certains pouvoirs aux groupes et aux présidents de groupes, que, dans l'application de celles-ci, il ne soit pas porté atteinte au principe édicté à l'article 27 de la Constitution » (Décision n°69-37 DC du 20 novembre 1969, *Résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 15, Cons. 8). En 2004, il a émis une réserve similaire au sujet de la réforme du règlement sénatorial : Ainsi, « s'il est loisible au Sénat, dans le respect de l'article 43 de la Constitution, de modifier les modalités de fonctionnement des réunions de commissions, c'est à la condition qu'il ne soit pas porté atteinte au principe édicté à l'article 27 de la Constitution » (Décision n°2004-495 DC du 18 mai 2004, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, Rec. p. 96, Cons. 7). Plus récemment, et en sens inverse, il a également accepté que la loi organique prévoit de nouveaux cas dans lesquels il est interdit de procéder à une délégation de vote. Selon le Conseil, les termes de l'article 27 C. implique « que le constituant a posé le principe du vote personnel des parlementaires et de l'interdiction de délégation de vote sauf autorisation prévue à titre exceptionnel par la loi organique ; que, ce faisant, il a nécessairement habilité la loi organique à définir des cas dans lesquels toute délégation de vote est interdite ». Décision n° 2010-609 DC du 12 juillet 2010, *Loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*, Rec. p. 143, Cons. 6 et 7. Cependant, le juge constitutionnel ne fait pas preuve de la même rigueur lorsqu'il s'agit de vérifier, *in concreto*, le respect des règles encadrant la délégation de vote au cours de la procédure législative. Dans une décision remarquée, le Conseil a en effet considéré que la méconnaissance du principe du vote personnel était bien constitutive d'une inconstitutionnalité, mais, que celle-ci n'entraînait la censure de la procédure législative qu'à la double condition, « d'une part, qu'un ou des députés ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que, sans la prise en compte de ce ou ces votes, la majorité requise n'aurait pu être atteinte ». Décision n°86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, (Décision dite « amendement Seguin », Cons. 2 à 5, Rec. p. 13.

⁷⁰⁶ RENOUX Thierry & DE VILLIERS Michel, *Code constitutionnel*, Paris, Litec, 6e, éd., 2014, p. 630 cités par HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 416.

que, dans la même décision, le juge imposait déjà une limitation du droit d'amendement et aurait finalement fait preuve de retenue. *« Alors que la jurisprudence relative au droit d'amendement était en pleine expansion, prononcer une irrégularité à propos des irrégularités de vote n'aurait contribué qu'à donner l'illusion que le Parlement était dans le viseur du juge et en conséquence aurait abouti à un résultat inverse à celui recherché, celui du respect des normes de procédure prévues par la Constitution »*⁷⁰⁷. Mais si un tel motif d'opportunité guidait la plume du Conseil en 1987, il avait disparu lorsque cette jurisprudence a été confirmée en 2011. La querelle engendrée par la jurisprudence constitutionnelle relative au droit d'amendement était apaisée. Finalement, quelle que soit l'explication proposée, il faut remarquer qu'elles prêtent toutes au Conseil la volonté de tenir compte d'une réalité parlementaire qui s'imposerait à lui et influencerait sa décision. Pour le professeur BEAUD, *« la jurisprudence constitutionnelle "reconnaît" l'autonomie de l'ordre parlementaire [...]. En l'espèce, le Conseil constitutionnel fait comme si cette coutume parlementaire pourtant illicite au regard de l'ordre étatique était licite. L'ordre parlementaire impose sa réalité à l'ordre constitutionnel qui est obligé de le recevoir »*⁷⁰⁸.

B/ Des limites de la revalorisation jurisprudentielle

L'opinion selon laquelle le Conseil constitutionnel a *« progressivement renforcé le rôle du parlement dans la procédure législative et budgétaire »*, et donc assoupli les contraintes du parlementarisme rationalisé, reste largement répandue⁷⁰⁹. La doctrine politique s'attache à relativiser cette idée. Selon elle, non seulement la jurisprudence du juge constitutionnel n'a pas changé le rapport de force entre gouvernement et Parlement (1), mais elle considère, en outre, que le Conseil constitutionnel a utilisé le fait majoritaire pour étendre ses compétences au détriment des assemblées (2).

1) Un assouplissement « en trompe l'œil » de la rationalisation

La création du Conseil constitutionnel est dictée par la volonté de rationaliser le Parlementarisme. Il est conçu par les constituants comme *« une arme contre la déviation du*

⁷⁰⁷ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 417.

⁷⁰⁸ BEAUD Olivier, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire... », op. cit., p. 95.

⁷⁰⁹ FAVOREU Louis, GAIA Patrick et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, « Précis », 20^e éd. 2018, p. 348-349.

régime parlementaire »⁷¹⁰. Dans ce cadre, deux missions principales lui sont assignées : le contrôle de constitutionnalité obligatoire des règlements parlementaires et le contrôle du respect de la séparation du domaine de la loi et du règlement.

En ce qui concerne le premier dont le caractère obligatoire n'était pas prévu dans l'avant-projet constitutionnel initial, mais introduit par M. GILBERT-JULES lors de sa discussion par le Comité Consultatif Constitutionnel⁷¹¹, la doctrine entend démontrer que le Conseil a conçu sa mission de manière particulièrement rigoureuse. Ce sont les premières décisions du Conseil en la matière qui sont considérées comme ayant fondé cette jurisprudence intransigeante. Celui-ci avait d'abord refusé de se prononcer sur la conformité à la Constitution d'une portion du règlement de l'Assemblée nationale comme l'y invitait son président⁷¹². Il refuse ensuite d'entériner le compromis trouvé entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale⁷¹³ à l'occasion de son contrôle des premiers règlements définitifs⁷¹⁴. Le Conseil témoignait de sa volonté d'empêcher toute extension par le Parlement de ses prérogatives comme l'y invitait l'exécutif⁷¹⁵.

Il adoptait ainsi un principe d'interprétation que la doctrine a résumé suivant la formule « *tout ce qui n'est pas explicitement permis au Parlement par la Constitution est contraire à celle-ci* »⁷¹⁶ ; entendant de manière stricte la notion de « conformité à la Constitution » qui exige alors plus qu'une simple non-contrariété⁷¹⁷. Cela aboutit à une acception particulièrement restreinte de la notion de contrôle parlementaire⁷¹⁸. La doctrine considère que cette

⁷¹⁰ DEBRE Michel, Discours devant l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat, 27 août 1958, in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution*, tome III, p. 260 et svt.

⁷¹¹ Voir DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p. 20-23.

⁷¹² Décision n°59-1 DC du 14 mai 2009, *Dispositions du règlement de l'Assemblée nationale relatives à l'élection des membres de la Haute Cour de Justice*, Rec. p.57. HAMON Léo, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des règlements provisoires de l'Assemblée nationale et du Sénat », *Dalloz*, Jurisprudence, 1959, p. 502-507. Développant une interprétation littérale de la Constitution, le Conseil avait considéré que les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale relatives à l'élection des membres de la Haute Cour de Justice ne pouvaient être assimilées ni au règlement définitif ni à une modification de celui-ci.

⁷¹³ Quant à la possibilité pour cette dernière de prendre des résolutions, de même que celui passé entre le Gouvernement et le Sénat permettant de clore par un vote une question orale avec débat

⁷¹⁴ Décisions n°59-2 DC du 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale, Rec. p. 58. & 59-3 DC du 25 juin 1959, Règlement du Sénat, Rec. p. 61.

⁷¹⁵ Michel Debré exhortait ainsi à « *s'inspirer sans arrière-pensée de l'esprit qui a présidé aux institutions nouvelles* ». JO AN, 25 janvier 1959 1^{ère} séance, p. 27, cité par DELCAMP Alain, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement » in *RFDC* n°57, 2004, p. 40.

⁷¹⁶ AVRIL Pierre, « La majorité parlementaire ? », op. cit., p. 48 ; LE DIVELLEC Armel, « Vers la fin du "parlementarisme négatif"... », op. cit., et déjà HAMON Léo, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des règlements provisoires... », op. cit., p. 506-507.

⁷¹⁷ LAUVAUX Philippe, « Sur une décision fondatrice du Conseil constitutionnel », in *CCC* n°25, 2009, p. Voir aussi : LE DIVELLEC Armel, « Vers la fin du "parlementarisme négatif"... », op. cit., p. 57.

⁷¹⁸ Décisions n°59-2 DC du 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale, Rec. p. 58 : « *Dans la mesure où de telles propositions [de résolution] tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique*

jurisprudence a orienté le Conseil « *vers une attitude défavorable aux chambres sans que le texte constitutionnel soit véritablement clair quant à l'existence de résolutions parlementaires* »⁷¹⁹. La doctrine insiste de manière critique sur le fait que l'interprétation du texte constitutionnel n'imposait pas cette rigueur qu'elle juge excessive. Il se serait fait en la matière « *plus royaliste que le roi* »⁷²⁰. Le doyen VEDEL apparaissait critique à cet égard, lui qui considérait que « *la Constitution n'imposait pas cette rigueur, c'est d'une option politique qu'il s'agit, le pendule constitutionnel français poursuit sa course d'un excès à l'autre : le Parlement, après avoir été tout sous la IV^e République, n'est plus grand-chose* »⁷²¹. Dès lors que cette jurisprudence perdure, nombreux sont ceux qui jugent qu'il n'est « *guère contestable que ce mécanisme a fonctionné et fonctionne encore conformément à sa vocation protectrice* » des prérogatives gouvernementales⁷²². Pour Mme de CACQUERAY, il s'agit même du seul et dernier contrôle qui demeurerait « *ancré dans la perspective originelle de création du Conseil constitutionnel* »⁷²³. Celui-ci aurait entamé en effet, à partir des années soixante-dix, une politique jurisprudentielle visant à assouplir les contraintes que font peser sur les chambres son interprétation littérale des dispositions constitutionnelles relatives au Parlement.

Cette thèse majoritaire trouve notamment à s'appliquer s'agissant du contrôle du respect par le Parlement domaine de la loi. Plusieurs auteurs ont, suivant une première interprétation, considéré que la jurisprudence constitutionnelle avait permis d'assouplir, voir même de subvertir, les dispositions du texte constitutionnel visant à rationaliser le parlementarisme⁷²⁴.

serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50 ; Que, dans la mesure où les propositions de résolution participeraient du droit d'initiative des parlementaires en matière législative, tel qu'il est défini et limité par les dispositions des articles 34, 40 et 41 de la Constitution, la pratique de telles propositions, outre qu'elle ferait double emploi avec celle des propositions de loi, se heurterait à la lettre de la Constitution, et notamment de ses articles 40 et 41 dont la rédaction ne vise que les propositions de loi, qui sont les seules dont l'adoption puisse avoir pour conséquence une diminution des ressources publiques, une création ou une aggravation d'une charge publique, et puisse porter atteinte au pouvoir réglementaire du Gouvernement défini par l'article 37 ou à la délégation qui lui aurait été consentie en application de l'article 38 ; Qu'il résulte de ce qui précède que les articles du règlement de l'Assemblée nationale ci-dessus mentionnés, relatifs à la procédure législative et au contrôle parlementaire, ne peuvent, sans atteinte à la Constitution, assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite Assemblée, auxquelles il conviendrait éventuellement d'ajouter les seuls cas expressément prévus par des textes constitutionnels et organiques »

⁷¹⁹ DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p. 69.

⁷²⁰ DELCAMP Alain, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », op. cit., p. 40.

⁷²¹ VEDEL Georges, in *Revue de l'action populaire française*, Septembre-octobre 1959, p. 907 ; cité par DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p. 160.

⁷²² BOULOUIS Jean, « Le défenseur de l'Exécutif », in *Pouvoirs*, n°13, 1980, p. 29.

⁷²³ DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p. 154.

⁷²⁴ Voir par exemple : PEZANT Jean-Louis, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », op. cit., p. 468.

C'est bien entendu la séparation du domaine de la loi et du règlement qui est le lieu d'élection privilégié de cette théorie puisque, par la décision n°82-143 DC du 30 juillet 1982 dite « Blocage des prix et revenus », le Conseil refuse de faire du non-respect de la séparation des domaines législatif et réglementaire, un moyen d'inconstitutionnalité de la loi soumise à son examen dans le cadre de l'article 61 C⁷²⁵. Cette jurisprudence a pu être vue comme mettant à mal un des instruments majeurs du parlementarisme rationalisé tel que conçu en 1958 puisqu'en étendant le domaine de la loi, le Parlement aurait retrouvé davantage de marge de manœuvre⁷²⁶. Mais une autre interprétation de cette extension du domaine de la loi, moins optimiste, a pu être proposée. En effet, pour Jean-Louis PEZANT, cette décision désavantage le Parlement, car *« limitée aux règles et aux principes selon la lettre de l'article 34, la loi eut été plus rare et donc l'intervention du Parlement plus solennelle et plus rigoureuse 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-mêmes. Sans compter qu'un Parlement plus économe de ses forces en matière législative pourrait les consacrer davantage à des actions de contrôle »*⁷²⁷. Ainsi, cette évolution jurisprudentielle profiterait en fait surtout au Gouvernement (qui bénéficie du fait majoritaire) et au Conseil lui-même. Le professeur MATHIEU explique, quant à lui, l'attrait du Gouvernement pour la voie législative : *« l'extension du champ d'intervention au domaine réglementaire facilite l'action du Gouvernement. En effet, la réglementation par voie législative offre un certain nombre de commodités. D'une part le Gouvernement reste maître de son domaine de compétence, qu'il peut retrouver quand il le souhaite. D'autre part, il est plus facile de traiter dans un seul texte l'ensemble d'une question dans ses aspects essentiels comme dans*

⁷²⁵ Décision n°82-143 DC du 30 juillet 1982, Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4, Rec. p. 57 « Si les articles 34 et 37, alinéa 1er, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41 ; que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret ; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi ; que, dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution ».

⁷²⁶ Voir par exemple : DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p.157-158. L'auteur considère que cette évolution jurisprudentielle est « favorable au Parlement » pour la seule raison que la compétence législative s'en trouve accrue.

⁷²⁷ PEZANT Jean-Louis, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », op. cit., p. 468.

ses moindres détails. Enfin, les dispositions prises par la voie législative échappent au contentieux administratif⁷²⁸. Mme RUEDA considère elle aussi que, sans cette décision, le Conseil, « *aurait couru le risque de gêner et de ralentir inopportunément l'action du Gouvernement [...]. Il semble donc à première vue avantager le pouvoir exécutif plutôt que le contrôler* »⁷²⁹. Mais cette décision est surtout rendue au bénéfice de l'institution qui l'émet : « *en favorisant le recours à la loi, c'est-à-dire le fait que le plus grand nombre possible de normes puissent prendre la forme législative, [le Conseil constitutionnel], protège et étend son champ de compétence* »⁷³⁰. D'ailleurs, le Conseil a découvert, outre l'article 34, d'autres dispositions textuelles fondant la compétence législative : les autres articles de la Constitution⁷³¹, les lois organiques⁷³² et les textes auxquels fait référence le Préambule de la Constitution⁷³³.

La doctrine politique du droit parlementaire avance comme principale cause explicative de cette jurisprudence, l'intérêt propre du Conseil qui peut assouplir la rationalisation du parlementarisme sans porter atteinte aux prérogatives gouvernementales pour, *in fine*, assurer sa légitimité dans un contexte de fait majoritaire⁷³⁴.

⁷²⁸ MATHIEU Bertrand, *La loi*, Paris, Dalloz, Coll. « connaissance du droit », 2010, 3^e éd., p. 94-95.

⁷²⁹ RUEDA Frédérique, *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel, les exemples français allemand et espagnol*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2000, p. 42.

⁷³⁰ *Ibid.*, p. 43. Dans le même sens : FRANÇOIS Bastien, *Le régime de la V^e République*, Paris, La découverte, « Repères », 5^e éd., 2011, p. 45-46. Voir déjà : FAVOREU Louis, *La politique saisie par le Droit – Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988, spé p. 81-91.

⁷³¹ Voir la décision n°65-34 L du 02 juillet 1965, *Nature juridique des articles 1er, 5 et 6 de l'ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du régime de retraite des marins du commerce*, Rec. p. 75.

⁷³² Jurisprudence initiée par la décision n°61-12 L du 17 février 1961, *Nature juridique de l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1262 du 19 décembre 1958 modifiant le taux maximum de la retenue prévue à l'article 8 de la loi n° 56-475 du 14 mai 1956 organisant les conditions de l'assurance et de la réassurance des récoltes de tabac*, Rec. p. 34.

⁷³³ A compter de la décision n°73-80 L du 28 novembre 1973, *Nature juridique de certaines dispositions du Code rural, de la loi du 5 août 1960 d'orientation agricole, de la loi du 8 août 1962 relative aux groupements agricoles d'exploitation en commun et de la loi du 17 décembre 1963 relative au bail à ferme dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion*, Rec. p. 45 (dites « mesures privatives de liberté »).

⁷³⁴ Une dernière forme d'assouplissement du parlementarisme rationalisé qui profiterait en réalité au Gouvernement pourrait être trouvé dans l'interprétation qu'a donnée le Conseil constitutionnel de l'obligation de vote personnel prévu à l'article 27 de la Constitution. Par sa décision n°86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, Rec. p. 13, le Conseil déclare en effet que si « *dans le cadre d'un scrutin public, le nombre de suffrages favorables à l'adoption d'un texte soit supérieur au nombre de députés effectivement présents au point de donner à penser que les délégations de vote utilisées, tant par leur nombre que par les justifications apportées, excèdent les limites prévues par l'article 27 précité, [cela] ne saurait entacher de nullité la procédure d'adoption de ce texte que s'il est établi, d'une part, qu'un ou des députés ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que, sans la prise en compte de ce ou ces votes, la majorité requise n'aurait pu être atteinte* ». Sous couvert de desserrer le carcan juridique appliqué au Parlement, le Conseil entérinait ainsi une pratique favorable à l'absentéisme parlementaire et donc l'affaiblissement du Parlement. Cette pratique a toutefois pris fin à l'initiative des parlementaires eux-mêmes et particulièrement du

2) Une instrumentalisation « en sous-main » du fait majoritaire

C'est par ses premières décisions relatives au contrôle *a priori* des règlements des assemblées que le Conseil a pour la première fois établi les lignes directrices de son contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire qui s'est d'abord caractérisé par son intransigeance. Or la doctrine politique met en avant le fait que c'est aussi par ces premières décisions que l'institution naissante a cherché à construire sa légitimité. Suivant, une telle lecture, en refusant de contrôler le règlement définitif et en retenant une interprétation littérale du texte constitutionnel, le Conseil souhaitait éviter d'apparaître comme un conseil du Parlement dans l'élaboration de son règlement, mais bien plutôt comme un véritable organe juridictionnel⁷³⁵. Quant à la rigueur dont il fait preuve dans le contrôle des premiers règlements définitifs, cette doctrine s'appuie sur le fait que le président du Conseil constitutionnel de l'époque révéla que cette position intransigeante adoptée par l'institution apparaissait comme le meilleur moyen pour elle de se construire une légitimité en affirmant « *dès le départ [...] et solennellement son entière indépendance aussi bien envers le pouvoir exécutif qu'envers le Parlement dont il méprisait les criailleries* (sic) »⁷³⁶. Il importait selon lui que le Conseil « *donnât l'impression* (sic) *qu'il était absolument indépendant et qu'il s'en tiendrait strictement au rôle juridictionnel que la Constitution lui assignait* »⁷³⁷. Néanmoins, le Conseil constitutionnel fait l'objet d'un jugement doctrinal sévère, « *du "chien de garde de l'exécutif" au "canon braqué vers le Parlement" en passant par l'institution "qui rend des services et non des arrêts"* »⁷³⁸.

La doctrine politique du droit parlementaire met alors en avant le fait que le changement de position de la doctrine constitutionnelle majoritaire quant au caractère juridictionnel et à l'indépendance du Conseil constitutionnel a largement procédé du fait majoritaire. Le Conseil

Président SEGUIN à compter d'octobre 1993. La durée du scrutin public a été réduite au minimum et le système du vote par clefs a été supprimé. Enfin, les Président DEBRE et ACCOYER ont cherché à organiser les votes à l'issue des questions au Gouvernement dont le caractère télévisé assure une forte affluence des députés. Le Conseil constitutionnel a toutefois eu l'occasion de confirmer sa jurisprudence relativement à l'adoption d'amendements sénatoriaux : Décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, *Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel*, Rec. p. 66.

⁷³⁵ Voir : FAVOREU Louis & PHILIP Loïc, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 14^e éd., 2007, p. 37. Voir également, VIER Charles-Louis, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur le règlement des assemblées », *RDP*, 1972, p. 174.

⁷³⁶ NOËL Léon, *De Gaulle et les débuts de la cinquième République*, Paris, Plon, 1976, p. 45.

⁷³⁷ *Ibid.*, p. 35.

⁷³⁸ Expressions citées par BERGOUIGNOUS Georges, « Le Conseil constitutionnel et le législateur » ; in *NCCC*, n°38, 2013.

accroît la maîtrise gouvernementale du processus législatif et réduit d'autant les capacités de l'opposition. Cette dernière s'en remet donc au juge constitutionnel pour tenter d'obtenir une victoire politique hors d'atteinte au cours de la procédure législative⁷³⁹. La révision constitutionnelle de 1974 a donc permis d'accroître l'activité du Conseil, mais c'est le fait majoritaire, et la lecture doctrinale qui en a été faite qui lui ont permis d'accroître son influence⁷⁴⁰. C'est ainsi que, perçu initialement comme un « défenseur de l'exécutif »⁷⁴¹, le Conseil constitutionnel s'est progressivement présenté, légitimé comme un rempart à l'hégémonie du bloc majoritaire. Il « *n'a réussi à s'affirmer qu'en opposition au pouvoir majoritaire. Toute autre posture aurait condamné le devenir de cette institution* »⁷⁴². La professeure CHAMPEIL-DESPLATS va dans le même sens en indiquant que « *l'image du juge protecteur des droits et libertés a été d'un indéfectible soutien tant pour hisser le Conseil au rang des grandes Cours constitutionnelles européennes que pour faire face au courroux des majorités parlementaires censurées* »⁷⁴³.

Le juge constitutionnel a également su tirer parti du fait majoritaire pour approfondir son contrôle de la production législative et se poser en garant de la qualité de la loi et en défenseur du Parlement. La doctrine politique du droit parlementaire voit alors dans cette jurisprudence constitutionnelle, l'œuvre d'un « pompier pyromane ». Puisqu'elle interprète la décision « blocage des prix » comme orientant la production normative vers la voie

⁷³⁹ Le professeur FRANÇOIS exprime clairement cette idée : « *Compte tenu de l'emprise du Gouvernement sur le processus législatif et du soutien qu'il reçoit de sa majorité, l'opposition est le plus souvent exclue du travail législatif. Dans cette perspective la saisine du Conseil est l'une des seules possibilités qu'elle a de pouvoir peser sur la production législative. L'initiative revient alors dans son camp et le Gouvernement comme la majorité perdent (temporairement) la maîtrise du processus. Pour l'opposition, les coûts d'une telle initiative sont nuls et les bénéfices potentiellement considérables — si l'on considère du moins qu'elle préfère un bénéfice immédiat (une décision du Conseil qui lui soit favorable) à une hypothétique contrainte future (les éventuels effets contraignants de cette décision le jour où elle sera au pouvoir). On peut donc faire l'hypothèse que l'opposition parlementaire cherchera toujours à obtenir du Conseil constitutionnel ce qu'elle ne peut obtenir lors de la procédure législative* ». FRANÇOIS Bastien, *Le régime de la V^e République*, op. cit., p. 108.

⁷⁴⁰ D'ailleurs, l'ouverture de la saisine du Conseil à une minorité parlementaire est considérée par le professeur BENETTI comme le fruit d'une volonté de tirer les conséquences de l'avènement du fait majoritaire : « *Si elle entamait l'intérêt d'un contrôle de constitutionnalité des lois conçu, avant tout, pour contenir les initiatives législatives intempestives des parlementaires, l'acclimatation du fait majoritaire appelait, dans le même temps, à la mutation du Conseil et de son rôle. Associée aux prérogatives exorbitantes nouvellement accordées à l'exécutif dans le processus législatif, la découverte à compter de 1962 du fait majoritaire a en effet posé avec une acuité inédite en France la question de la garantie de l'Etat de droit face aux débordements législatifs d'un pouvoir pratiquement illimité* ». BENETTI Julie, *Droit parlementaire et fait majoritaire...*, op. cit., p. 381.

⁷⁴¹ BOULOUIS Jean, « Le défenseur de l'Exécutif », op. cit., p. 29.

⁷⁴² BENETTI Julie, *Droit parlementaire et fait majoritaire...*, op. cit., p. 405.

⁷⁴³ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « Le Conseil constitutionnel, protecteur des libertés ou cerbère de la production législative », in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & FERRE Nathalie (dir.), *Frontières du droit, critique des droits, Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, Paris, LGDJ, 2007, p. 252.

législative⁷⁴⁴, elle considère que le Conseil constitutionnel a lui-même contribué à nourrir l'inflation législative et aurait donc sa part de responsabilité dans la « crise de la loi », constatée de longue date⁷⁴⁵, à laquelle il prétend désormais apporter une réponse. Initialement le Conseil constitutionnel refusait, ou au moins hésitait, à sanctionner des malfaçons législatives⁷⁴⁶. Mais profitant d'un environnement favorable⁷⁴⁷, le Conseil constitutionnel a consacré plusieurs principes relatifs à la qualité de la loi et leur à conférer valeur constitutionnelle en les rattachant aux énoncés constitutionnels les plus divers⁷⁴⁸. Il se déclare donc compétent pour censurer une loi au regard de ces « labels-qualité » et peut ainsi se présenter comme respectueux de la volonté du constituant, puisqu'il se borne à garantir la rationalité de la production législative, mais également comme gardien des droits et libertés, puisqu'il prémunit contre l'arbitraire des

⁷⁴⁴ Voir *supra*.

⁷⁴⁵ BURDEAU Georges, « Le déclin de la loi », in *APD*, 1963, p.35 ; TERRE François, « La crise de la loi », in *APD*, 1980, T. 25, p.17 et s. ; VIANDIER Alain, « La crise de la technique législative », in *Droits*, 1986, n°4, p.75 ; BOULAD-AYOUB Josiane, MELKEVIK Bjerne et ROBERT Pierre (dir.), *L'amour des lois, la crise de la loi dans les sociétés démocratiques*, Paris/Laval, Les presses universitaires de Laval, L'Harmattan, 1996 ; HISPALIS Georges, « Pourquoi tant de lois ? », in *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 101-115 & MALAURIE Philippe, « L'intelligibilité de la loi », in *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 131-137.

⁷⁴⁶ Si, en 1981, le Conseil constitutionnel avait admis que les dispositions législatives examinées étaient « suffisamment claires et précises » et respectaient en cela l'article 34 C. (Déc. n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, « Nationalisations », cons. 70, Rec. p. 18), sa position change en 1982 puisqu'il considère que le grief tiré de l'imprécision de la loi, « à le supposer fondé, ne saurait mettre en cause la conformité de la loi à la Constitution » (Déc. n°82-149 du 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon...*, cons. 7, rec. p. 176). En 1985, il semble à nouveau faire un pas vers le contrôle de l'intelligibilité de la loi en annulant une disposition au motif « que ce texte est susceptible d'au moins deux interprétations [...] ; que le choix entre ces deux interprétations est d'autant plus incertain que des arguments en faveur de l'une et de l'autre peuvent être trouvés dans les travaux préparatoires » (Déc. n° 85-191 DC du 10 juillet 1985, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*). Mais, en 1986, il semble, à nouveau, faire machine arrière et se refuse à « faire porter son contrôle sur des critiques d'ordre rédactionnel qui sont sans rapport avec des dispositions constitutionnelles » (Déc. n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, *Loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers*, cons. 19 et 20, Rec. p. 135).

⁷⁴⁷ Voir par exemple : « Entretien avec M.J.-L. Debré, Président de l'Assemblée nationale », in *Le Monde*, 22 juin 2004 ; les vœux du Président du Conseil constitutionnel Pierre Mazeaud au Président de la République de 2005 et les deux rapports publics du Conseil d'État : « De la sécurité juridique. Rapport public 1991 », *EDCE* n°43, Paris, La doc. fra., 1992 et « Sécurité juridique et complexité du droit. Rapport public 2006 », in *EDCE* n°57, Paris, La doc. fra., 2006. Le Parlement et le Conseil d'État s'étant prononcés pour une meilleure qualité de la loi, le coût d'une opposition de ces institutions à une action jurisprudentielle du Conseil constitutionnel se réclamant de cet objectif ne pouvait qu'être accrue.

⁷⁴⁸ La clarté de la loi a été successivement qualifiée d'exigence (Déc. n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la RTT*, Cons. 7, 9, 10, Rec. p. 258 et Déc. n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la RTT*, Rec. p. 33) puis d'objectif (Le Conseil reprenant alors la formulation des requérants : Déc. n° 2001-447 DC du 18 juillet 2001, *Allocation partielle d'autonomie*, cons. n° 23 et 24, Rec. p. 192), puis à nouveau d'exigence (Déc. n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, *Loi portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles...*, cons. 13, Rec. p. 145) et enfin de principe (Déc. n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 9, Rec. p. 49). Quant aux objectifs d'accessibilité et d'intelligibilité, ils sont, quant à eux, censés découler d'une lecture combinée d'un quart des articles de la DDHC (art. 4, 5, 6 et 16). Enfin, le Conseil a pu faire mention d'une « exigence de précision que l'article 72-2 de la Constitution requiert du législateur organique » (Déc. n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *L.O relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, cons. 15, Rec. p. 116).

autorités d'application⁷⁴⁹. Il en va de même de sa jurisprudence relative à l'incompétence négative du législateur. Dès lors à la lecture selon laquelle cette jurisprudence est « *un moyen de protéger l'opposition contre la logique majoritaire qui prédomine aujourd'hui dans nos systèmes politiques* » en garantissant « *l'intégrité du champ de compétences du Législatif contre les empiétements de l'Exécutif* », la doctrine politique du droit parlementaire oppose celle suivant laquelle il s'agit bien plutôt « *d'un moyen pour le juge constitutionnel de préserver ou même d'accroître son propre champ de compétence, soit en obligeant l'exécutif à utiliser la loi pour pouvoir mettre en œuvre sa politique, soit en l'obligeant à modifier une loi déjà existante pour l'adapter à un changement de circonstances, soit en le forçant à intervenir pour assurer une sanction législative à certains droits constitutionnellement reconnus* »⁷⁵⁰.

La doctrine politique s'attache donc à relativiser les effets de la constitutionnalisation, sa capacité à modifier, au moins à elle seule, la situation du Parlement dans le régime politique. Cette doctrine apparaît donc sceptique à l'égard des discours qui font état d'une revalorisation du Parlement par voie de révision constitutionnelle ou par l'entremise du contrôle juridictionnel de constitutionnalité. Elle témoigne du même scepticisme à l'égard du volontarisme constitutionnel à l'œuvre dans les ordres juridiques internationaux quant à leur capacité à revaloriser les institutions parlementaires.

⁷⁴⁹ Puisque, selon le Conseil, il veille à ce que la loi prémunisse contre « *une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ; que pour autant, ces autorités conservent le pouvoir d'appréciation, et, en cas de besoin, d'interprétation inhérent à l'application d'une règle de portée générale à des situations particulières* ». Déc. n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale, Rec. p. 49.

⁷⁵⁰ RUEDA Frédérique, *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel*, op. cit., p. 61.

SECTION 2 : LA CONSTATATION DES LIMITES DU VOLONTARISME CONSTITUTIONNEL DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

La doctrine politique a cherché à montrer que le droit parlementaire international était lui aussi un droit politique. A partir de l'exemple européen, elle met en avant son élaboration prudentielle qui sert les objectifs des parlements, européen et français, de conquêtes de compétence au sein de l'Union européenne. Du succès des stratégies parlementaires dépend l'ampleur du mouvement vers un parlementarisme européen qui conditionne elle-même la reconnaissance d'une constitutionnalisation européenne du droit parlementaire. Il s'agit donc d'évaluer la situation des institutions parlementaires, leurs capacités à peser sur les rapports de force et sur les décisions adoptées au sein des ordres juridiques européens et internationaux.

Or, le scepticisme dont cette doctrine fait preuve quant à la revalorisation du parlement dans l'ordre interne rejaillit au niveau européen. La rationalisation des régimes parlementaires nationaux, et particulièrement français, empêchent encore les assemblées de jouer un rôle de premier plan en matière de relations internationales. Les parlements des Etats membres peinent alors à peser sur les décisions prises à ce niveau. En l'absence de revalorisation des parlements nationaux dans l'ordre interne, ceux-ci apparaissent encore à la doctrine politique comme inadaptés à l'apparition et au développement d'un constitutionnalisme transnational, commun aux différents Etats (§1). Mais ce scepticisme se fonde également sur des raisons relatives aux ordres internationaux eux-mêmes. C'est l'inadaptation de l'Union européenne au parlementarisme et les limites du volontarisme constitutionnel en la matière que la doctrine politique s'attache à nouveau à discuter. Ni le développement des compétences du Parlement européen, ni l'intégration des Parlements nationaux au fonctionnement de l'Union, ne sont selon cette doctrine en mesure de fonder un parlementarisme supranational, surplombant celui des différents Etats (§2).

§1 : Les limites de la parlementarisation de l'ordre transnational

Il s'agit dans un premier temps pour la doctrine politique de montrer que le mouvement d'intensification des échanges et de multiplication des emprunts entre ordres constitutionnels nationaux conduit à la perte d'influence des parlements nationaux. Pour la doctrine politique, faute d'associer les parlements à la construction du droit transnational, cet ordre juridique ne peut pas prétendre à la constitutionnalisation suivant cette théorie du droit parlementaire. Dans cet ordre, les parlements doivent, suivant ce discours, affronter la concurrence des pouvoirs

constitués au niveau étatique, dont les compétences s'avèrent mieux adaptées à la conduite des relations internationales (A), mais aussi celle d'acteurs transnationaux dont l'influence grandissante joue au détriment des Parlements nationaux (B).

A/ La concurrence des acteurs étatiques pour l'exercice des compétences transnationales

Le Parlement est, des trois pouvoirs constitués, celui qui est considéré comme étant le moins à même de peser sur le cours de la globalisation. La doctrine politique du droit parlementaire international met en avant son inadaptation et sa perte d'influence comparativement aux pouvoirs exécutif (1) et judiciaire (2).

1) Le primat de l'Exécutif dans la conduite des relations internationales

Le Parlement ne bénéficie traditionnellement que d'un rôle restreint dans la conduite des relations internationales qu'il s'agisse de la matière diplomatique ou militaire. *« Traditionnellement, la diplomatie est considérée comme le privilège de l'exécutif et rarement comme une activité parlementaire majeure. L'opposition entre “délibérer est le fait de plusieurs” et “négocier est le fait d'un seul” se retrouve, selon une rédaction ou une autre, dans tous les exposés ou textes relatifs à la diplomatie parlementaire »*⁷⁵¹. En France par exemple, si le Corps législatif a obtenu à la Révolution, la compétence de ratification des traités de paix, d'alliances et de commerce, *« les régimes qui suivirent chassèrent de leur pré carré les Assemblées, ou ce qui en portait le nom »*⁷⁵². C'est, toujours aujourd'hui, la ratification ou l'approbation législative des conventions internationales, prévue à l'article 53, qui demeure la principale compétence parlementaire en matière internationale, et encore ne peuvent-ils ni émettre de réserves ni proposer d'amendements à la convention dont l'approbation est envisagée⁷⁵³. A côté de cette action législative relativement réduite, les Parlements ont cherché à développer la diplomatie parlementaire. Si son action est concrète, elle demeure accessoire ou annexe à la diplomatie gouvernementale qu'il s'agisse d'assurer la continuité d'un message,

⁷⁵¹ MAUS Didier, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », in *Parlement[s]*, n°17, 2012, p. 33.

⁷⁵² FORNI Raymond, « Allocution », in *La diplomatie parlementaire*. Colloque Sénat/Assemblée nationale du 23 mai 2001, Paris, Sénat, 2001, p. 14.

⁷⁵³ Les parlementaires peuvent seulement amender le dispositif du projet de loi de ratification ce qui ne peut concrètement servir qu'à étendre ou restreindre le nombre de conventions dont l'autorisation est prévue par le projet de loi.

de consolider un accord ou de débloquent une situation figée. De même en ce qui concerne l'intervention des forces armées à l'étranger, en vertu de l'adage selon lequel « *l'action doit dominer sur la délibération* »⁷⁵⁴, l'exécutif exerce l'essentiel des compétences en la matière. Là encore, l'action du Parlement se limitait traditionnellement à l'approbation de la déclaration de guerre. Ainsi en France, face à la désuétude de la notion de guerre (le premier alinéa de l'article 35 de la Constitution n'a jamais été mis en œuvre)⁷⁵⁵, le constituant français a prévu que désormais, le Gouvernement se doit d'informer le Parlement des « *interventions des forces armées à l'étranger* » dans les trois jours qui suivent son déclenchement, ce qui peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Surtout, le Parlement obtient le pouvoir de décider de la prolongation, au-delà de quatre mois, d'une telle intervention militaire. Mais le droit à information du Parlement ne recouvre que les objectifs poursuivis par l'opération et non les fondements de sa légalité, son ampleur, et le nombre de troupes mobilisées. Le Gouvernement n'est de surcroît pas tenu d'organiser un débat et n'est donc pas contraint de fournir des informations supplémentaires à la demande des parlementaires. En outre, les autorités exécutives conservent la maîtrise de la qualification juridique de la notion d'« intervention des forces armées à l'étranger ». Or celle-ci est interprétée strictement par l'exécutif, le ministre de la Défense a précisé que selon lui, la notion d'« intervention à l'étranger » repose sur deux critères, l'un quantitatif et l'autre qualitatif, ce qui laisse entendre que le Parlement ne sera pas informé de plein droit au sujet des opérations mobilisant peu de militaires, à moins qu'elles n'aient une résonance politique significative⁷⁵⁶. La doctrine a donc majoritairement considéré que l'avancée parlementaire en la matière demeurerait limitée⁷⁵⁷.

Le constat d'une infériorité traditionnelle des parlements nationaux dans les affaires internationales est donc largement partagé. Toutefois, pour certains auteurs, la globalisation du

⁷⁵⁴ BARTHELEMY Joseph, *Problèmes de politique et finances de guerre*, Paris, Librairie F. Alcan, 1915, p. 134, cité par TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit., p. 217.

⁷⁵⁵ Cette désuétude procède d'ailleurs d'une forme de globalisation des conflits armés dont les formes contemporaines de terrorisme peuvent être considérées comme une manifestation.

⁷⁵⁶ En outre, le ministre tire argument de ce que la lettre constitutionnelle évoque l'« intervention » et non le « déploiement » des troupes pour en conclure que l'article 35 vise seulement « *l'envoi de corps constitués [...] à des fins opérationnelles* » ce qui « *exclut [...] les échanges de militaires d'états-majors internationaux, qui sont permanents, les exercices [menés] toute l'année sur l'ensemble de la planète* » et « *les troupes prépositionnées en vertu des accords de défense* ». Sont également écartées du champ de l'article 35 « *les opérations humanitaires qui n'auraient absolument aucune fin militaire* ». MORIN Hervé, *Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale*, 3^e séance du 27 mai 2008, JOAN p. 2566.

⁷⁵⁷ LEBLOND-MASSON Romain, « Le Parlement et la décision de guerre... », op. cit., p. 839-862 ; LIROU Raphaëlle, « La révision de l'article 35 de la Constitution : mesure phare du renforcement du contrôle parlementaire ou feu de paille ? », in *Politeia*, n°15, 2009, p. 43 ; AILINCAI Mihaela, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées... », op. cit., p. 129.

droit a accentué ce déséquilibre et contribué à marginaliser encore davantage le Parlement sur la scène internationale. Le Parlement verrait ainsi la globalisation affecter son pouvoir normatif. En effet, « *la primauté de l'exécutif pour la définition de la politique extérieure est un avantage crucial compte tenu de la contrainte croissante que le droit international ou européen, ainsi que les décisions ponctuelles des organisations internationales, font peser sur la conduite de la politique intérieure* »⁷⁵⁸. Il verrait en outre son pouvoir de contrôle du Gouvernement annihilé, puisque « *le transfert des décisions politiques intéressant la sphère publique aux réseaux transnationaux, qui les autorisent à élaborer des solutions réglementaires, permet en définitive à l'exécutif de contourner le pouvoir législatif, ce qui contribue à marginaliser les parlements nationaux* »⁷⁵⁹.

2) L'essor du juge dans la régulation des rapports entre ordres juridiques internationaux

Le pouvoir judiciaire apparaît également comme le grand bénéficiaire de la globalisation au détriment des parlements nationaux. C'est en effet le juge qui a reçu ou conquis (selon les points de vue) la tâche d'« *ordonner* » les relations entre l'ordre juridique national et les systèmes transnationaux et supranationaux qui émergent avec la globalisation⁷⁶⁰. En effet, la réflexion sur la globalisation juridique s'est focalisée « *sur la perte de maîtrise de l'élaboration du droit par les Etats. Plus particulièrement, la loi n'apparaît plus comme le principal mécanisme de régulation sociale. En revanche, le juge, lui, apparaît comme le gendarme de l'internationalisation, et donc comme la figure centrale* »⁷⁶¹. Globalement, cette dernière semble profiter davantage aux juges qu'aux parlements nationaux puisqu'elle a permis au

⁷⁵⁸ COSTA Olivier, KERROUCHE Eric & MAGNETTE Paul, « Le temps du parlementarisme désenchanté ? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance », in COSTA Olivier, KERROUCHE Eric & MAGNETTE Paul, (dir.), *Vers un renouveau du Parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'université libre de Bruxelles, « Institut de sociologie », 2004, p. 15.

⁷⁵⁹ HAMANN André & RUIZ-FABRI Hélène, « Réseaux transnationaux et constitutionnalisme », in RUIZ-FABRI Hélène & ROSENFELD Michel (dir.), *Repenser le constitutionnalisme à l'âge de la mondialisation et de la privatisation*, Paris, Société de législation comparée, Coll. « UMR de droit comparé de Paris », 2011, p. 183.

⁷⁶⁰ Pour reprendre l'expression de Mireille DELMAS-MARTY, *Le pluralisme ordonné, les forces imaginantes du droit (II)*, Paris, Seuil, « La couleur des idées », 2006. Voir aussi et entre autres : ALLARD Julie, GARAPON Antoine, *Les juges dans la mondialisation. La nouvelle révolution du droit*, Paris, Seuil, « La République des idées », 2005 ; CASSESE Sabino, « La fonction constitutionnelle des juges non-nationaux : de l'espace juridique global à l'ordre juridique global », in BICC, n°693, 2008, p. 6-14 ; Pour une perspective critique : BRUNET Pierre, « L'articulation des normes : Analyse critique du pluralisme ordonné », in AUBY Jean-Bernard (dir.), *L'influence du droit européen sur les catégories du droit français*, Paris, Dalloz, 2010, p. 205.

⁷⁶¹ PONTTHOREAU Marie-Claire, « Trois interprétations de la globalisation juridique. Approche critique des mutations du droit public », in AJDA, n°1, 2006, p. 20-25. Voir aussi : PONTTHOREAU Marie-Claire, « La globalisation du droit constitutionnel en question(s) » in *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, p. 545.

premier de s'émanciper « *de la soumission à la loi et au gouvernement, à laquelle l'avait astreint l'idéologie politique et juridique postrévolutionnaire, positiviste et étatiste* »⁷⁶². En conséquence se pose la question de savoir si « *des trois pouvoirs traditionnels, le pouvoir judiciaire n'est pas le plus adapté et peut être le plus engagé dans le processus de mondialisation* »⁷⁶³.

C'est dans ce cadre que l'expression irénique de « dialogue des juges » a pu être popularisée. Cette dernière postule que les juges nationaux, particulièrement constitutionnels, par leurs jurisprudences, contribueraient à l'harmonisation des différents niveaux de constitutionnalisme et à la convergence des droits parlementaires nationaux⁷⁶⁴. Ainsi, le Doyen FAVOREU affirmait-il dès 1984 que « *“le droit constitutionnel jurisprudentiel” est en train de trouver son unité, du moins sur le plan européen* »⁷⁶⁵. La doctrine politique tend au contraire à considérer que cette métaphore, « *d'un œcuménisme rassurant — il y aurait un dialogue des juges comme il y aurait un dialogue des religions ou des cultures et le monde serait à la fois pluriel et singulier — [...] sert autant à décrire ce qui est qu'à prescrire ce qui doit être. Or, quand bien même elle serait utilisée pour seulement décrire les échanges et jeux d'influence entre les cours nationales et supranationales, son imprécision la fait apparaître comme une clef qui ouvre toutes les serrures* »⁷⁶⁶. Elle peut en effet renvoyer non seulement à un dialogue interjurisprudentiel (la pratique de la citation d'une décision jurisprudentielle étrangère par une cour nationale), mais aussi au dialogue interpersonnel des juges ou au dialogue interinstitutionnel des juridictions. Il n'est donc pas étonnant que les discours relatifs au constitutionnalisme global se soit saisi avec engouement de ce phénomène puisqu'il revient pour les juges à affirmer « *la pertinence de la comparaison, non seulement des faits de la cause, mais aussi du régime juridique qui doit lui être appliqué. La citation implique donc la reconnaissance d'une parenté entre ceux qui se citent, mais également l'affirmation d'un*

⁷⁶² FRYDMAN Benoit, « Le dialogue international des juges et la perspective idéale d'une justice universelle », in *Le dialogue des juges*, Bruxelles, Bruylant, « Les cahiers de l'Institut d'Etudes sur la Justice », 2007, p. 161.

⁷⁶³ *Ibid.*

⁷⁶⁴ Cette expression est l'œuvre du Président GENEVOIS qui, dans ses célèbres conclusions sous l'arrêt Cohn-Bendit, déclarait : « *Il ne doit y avoir ni gouvernement des juges, ni guerre des juges. Il doit y avoir place pour le dialogue des juges* », in Dalloz, 1979 ; p. 161 ; COLLECTIF, *Le dialogue des juges ; Mélanges en l'honneur du Président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2008 ; COLLECTIF, *Le dialogue des juges, actes du colloque organisé le 28 Avril 2006 à l'université libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, Coll. « Cahiers de l'Institut d'études sur la Justice », 2007, 166 p. Pour plus de développement sur le « dialogue » des juges en matière de droit parlementaire voir *infra* : Partie 3, Titre 2, Chapitre 1 Section 2 et Chapitre 2, Section 2.

⁷⁶⁵ FAVOREU Louis, « Propos d'un néoconstitutionnaliste », in SEURIN Jean-Louis (dir.), *Le Constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica, 1984, p. 23 reprod. in *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, 2014, p. 5.

⁷⁶⁶ BRUNET Pierre, « Les juges européens au pays des valeurs », in *La vie des idées*, 2009, [En ligne].

horizon juridique commun » ce qui revient à présupposer, « *sans pour autant l'affirmer la possibilité d'une règle universelle* »⁷⁶⁷.

La doctrine politique illustre donc le déclassement que subissent les Parlements nationaux confrontés à l'essor des échanges juridiques internationaux. Ils apparaissent donc, en comparaison des pouvoirs exécutifs et judiciaires, moins aptes à participer et à orienter la constitutionnalisation de l'ordre transnational et ce d'autant plus qu'ils subiraient également la concurrence de nouveaux acteurs transnationaux. Cette constitutionnalisation, faite au détriment du parlementarisme, ne pourrait toutefois se passer, pour aboutir, de la légitimité qu'une association des parlements nationaux à la prise de décision confère à celle-ci.

B/ La concurrence des acteurs transétatiques pour l'exercice des compétences nationales

La doctrine politique du droit parlementaire international entend démontrer que, malgré l'émergence d'acteurs transétatiques qui le concurrencent tels que les réseaux d'experts (1), la participation des parlements nationaux est nécessaire à la légitimation du droit global (2).

1) Le déficit de légitimité démocratique des réseaux d'experts

La globalisation juridique se caractériserait par l'émergence de nouveaux acteurs publics (régions, métropoles), mais surtout privés reconnus comme sujet du droit global. (Lobbies, ONG, entreprises transnationales, réseaux de défense des droits, fondations philanthropiques, mouvements sociaux...)⁷⁶⁸. Ainsi, « *la plus grande part des activités des*

⁷⁶⁷ FRYDMAN Benoit, « Le dialogue international des juges... », *op. cit.*, p. 159 et s. Toutefois, « *si les juges sont impliqués dans cette opération, ils n'en tirent pas pour autant toutes les ficelles. Les Etats, mais aussi les acteurs privés, les entreprises comme les organisations non gouvernementales, se servent des juridictions et de leur ouverture internationale, pour tenter d'étendre leur pouvoir ou leur influence ou pour protéger et faire prévaloir leurs intérêts ou leur propre conception de la justice* ». Voir également : LE QUINIO Alexis, *Recherche sur la circulation des solutions juridiques : le recours au droit comparé par les juridictions constitutionnelles*, Clermont-Ferrand, Fondation Varenne, 2011 ; TUSSEAU Guillaume « *"Irregulare aliquod et (tantum non) monstro simile"* : remarques sur les heurs et malheurs des dialogues juridictionnels transconstitutionnels », in BRUNET Pierre, HASEGAWA Ken, YAMAMOTO Hajimé (dir.), *Rencontre franco-japonaise autour des transferts de concepts juridiques*, Paris, Mare & Martin, 2014, p. 97-140.

⁷⁶⁸ Voir entre autres sur ces acteurs : PETERS Anne, DEVERS Manuel & al. (dir.), *Les acteurs à l'heure du constitutionnalisme global*, Paris, Société de législation comparée, « UMR de droit comparé de Paris » 2014 ; PETERS Anne, KOECHLIN Lucy, FORSTER Till, FENNER-ZINKERNAGEL Greta (dir.), *Non state actors as standard setters*, Cambridge, CUP, 2009 ; RISSE Thomas, « Transnational Actors and World Politics », in Carlsnaes Walter, RISSE Thomas, and Simmons Beth A. (dir.), *Handbook of International Relations*, London, Sage, 2002, p. 255-274.

réseaux de régulation internationale est réalisée par des ensembles de spécialistes techniques, décrits parfois comme des “communautés épistémiques”. Ce concept a été développé [...] pour suggérer qu’un fondement de la coopération internationale pouvait être trouvé dans la délégation de problèmes particuliers à des spécialistes qui les traiteraient d’une manière dépolitisée grâce à des techniques scientifiques, managériales ou professionnelles et partageraient un langage commun »⁷⁶⁹. Or, ces acteurs, constitués en réseaux transnationaux, concurrenceraient les institutions étatiques sur le terrain de la production normative. Comme dans la sphère interne, la complexité et la technicité croissantes des problèmes globaux desserviraient les acteurs constitutionnels traditionnels. Comme l’indique le professeur TUSSEAU : « de nouveaux champs d’activités tendent vers l’auto-organisation avant que les Etats puissent se mobiliser afin de réguler ces questions, et trop rapidement pour que les acteurs constitutionnels traditionnels puissent conserver la moindre initiative sur les procédures et les principes substantiels qui sont adoptés, quand bien même ceux-ci sont souvent liés à des préoccupations exprimées en termes de droits fondamentaux »⁷⁷⁰. Ces réseaux sont finalement devenus, « les premiers acteurs dans les processus internationaux décisionnels et normatifs »⁷⁷¹.

Les thèses du constitutionnalisme global expriment implicitement l’idée selon laquelle le Parlement national n’est pas l’institution adéquate pour construire une démocratie globale et qu’il convient d’inventer une nouvelle ingénierie constitutionnelle. En effet, rejetant une conception essentialiste selon laquelle le peuple préexisterait au régime démocratique, ce constitutionnalisme global considère au contraire que ce lien entre Etat(-nation) et démocratie est une construction historique et non un lien essentiel. Dès lors, « pour les tenants de cette thèse, la solidarité entre les membres d’une communauté démocratique ne dépend pas tant d’affinités naturelles préalables, qu’elle ne résulte du contrat d’association politique par lequel les institutions démocratiques sont établies. Autrement dit, la démocratie ne suppose pas un demos, elle le produit »⁷⁷². Cette conception amène à relativiser le rôle démocratique prépondérant des parlements nationaux et particulièrement leur fonction de représentation, ce

⁷⁶⁹ PICCIOTTO Sol, « Constitutionnaliser la gouvernance à niveaux multiples ? », in RUIZ-FABRI Hélène & ROSENFELD Michel (dir.), *Repenser le constitutionnalisme...*, op. cit., p. 147-148. Voir également : TEUBNER Gunther, « Societal constitutionalism : Alternatives to State-Centred Constitutional Theory ? », in JOERGES Christian, SAND Inger-Johanne, TEUBNER Gunther (dir.), *Transnational governance and constitutionalism*, Oxford, Hart, 2004. Voir *infra* : Partie 2, titre 1, Chapitre 2.

⁷⁷⁰ TUSSEAU Guillaume, « Un chaos conceptuel qui fait sens : La rhétorique du constitutionnalisme global », in CHEROT Jean-Yves & FRYDMAN Benoît (dir.), *La science du droit dans la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, Coll. « Penser le droit », 2012, p. 201.

⁷⁷¹ HAMANN Andrea & RUIZ-FABRI Hélène, « Réseaux transnationaux et constitutionnalisme », op. cit., p. 173.

⁷⁷² FRYDMAN Benoît, « Réaliser la démocratie à l’échelle globale », in VIALA Alexandre (dir.), *La démocratie, mais qu’en disent les juristes ?*, Paris, LGDJ, « Grands colloques », 2014, p. 111.

qui amène certains auteurs à considérer que « *les décisions prises au niveau international ou mondial sont trop éloignées des citoyens ordinaires pour pouvoir être soumises aux mécanismes habituels de responsabilités des démocraties représentatives* »⁷⁷³. Les plus ambitieux proposent alors d'établir une démocratie représentative à l'échelle globale en transformant les institutions de l'ONU. En ce qui concerne l'organe parlementaire, il s'agirait alors de mettre en place, à côté de l'Assemblée générale composée de représentants étatiques, une assemblée composée de représentants mondiaux, idéalement élus au suffrage universel⁷⁷⁴. Estimant sans doute cette proposition quelque peu utopique, d'autres auteurs ont cherché une voie plus pragmatique de démocratisation de l'espace global. Emergent ainsi des notions comme celles de communauté humaine, d'opinion publique mondiale ou de conscience universelle. Toutefois, elles demeurent largement indéterminées et marquées par une certaine forme d'angélisme. Un auteur a récemment pu écrire que certes « *l'absence de pouvoir constituant international explique la difficulté de l'acceptation d'un droit constitutionnel international* », mais que « *la conscience universelle qui mène à un consensus international autour de principes matériellement constitutionnels pallie la nécessaire légitimation* »⁷⁷⁵. Il faudrait donc transférer une « fonction de représentation » des parlements nationaux vers de nouveaux acteurs plus aptes à porter les aspirations des gouvernés dans l'espace global ; notamment les organisations non gouvernementales et les groupes d'intérêts transnationaux qui seraient habilités à porter ces revendications du « peuple global ». En résumé, suivant cette thèse, « *les formes alternatives de la citoyenneté, de même que l'implication de la société civile dans la gouvernance ne sont pas liées à un cadre territorial précis et peuvent s'exercer à de multiples niveaux. Le parlementarisme reste, à l'inverse, fortement identifié au cadre formé par l'Etat-nation, que ce soit pour des raisons pratiques, historiques ou cognitives* »⁷⁷⁶.

Cependant, la doctrine politique du droit parlementaire insiste sur le déficit démocratique de ces acteurs internationaux, notamment dans le cadre de l'Union européenne et insiste en conséquence sur la légitimité représentative sans pareille que procure l'intervention des parlements nationaux.

⁷⁷³ PICCIOTTO Sol, « Constitutionnaliser la gouvernance à niveaux multiples ? », *op. cit.*, p. 147.

⁷⁷⁴ Voir : FRYDMAN Benoit, « Réaliser la démocratie à l'échelle globale », *op. cit.*, p. 101. L'auteur présente la réflexion de Daniele ARCHIBUGI : *La Démocratie cosmopolitique. Sur la voie d'une démocratie mondiale*, Paris, Éditions du Cerf, 2009.

⁷⁷⁵ QAZBIR Hanan, *L'internationalisation du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2015, p. 435.

⁷⁷⁶ COSTA Olivier, KERROUCHE Eric & MAGNETTE Paul, « Le temps du parlementarisme... », *op. cit.*, p.24.

2) La promotion du parlementarisme dans la sphère globale

La doctrine politique entend, dans un premier temps, montrer que des questions demeurent quant à la représentativité de cette « société civile » qui reste très largement construite par les instances globales elles-mêmes⁷⁷⁷. Ils opposent également l'argument suivant lequel, il est évident que le phénomène de globalisation transforme le rôle de l'Etat et conséquemment des parlements nationaux, mais que pour autant, « *il est rare [...] qu'on parvienne à identifier des phénomènes juridiques tout à fait indépendants des ordres juridiques nationaux. Le cas de figure le plus courant est bien plutôt celui de formes et de pratiques d'origine non étatiques, dans lesquelles la place et le rôle des États se trouvent transformés sans disparaître pour autant* »⁷⁷⁸. Dès lors, il ne pourrait s'agir de substituer purement et simplement à la légitimité issue des parlements nationaux celle conférée par la société civile globale.

Dès lors que la légitimité fournie par la société civile globale aux réseaux d'experts apparaît à la doctrine comme largement factice et impropre à se substituer à celles des parlements nationaux, l'intervention du Parlement national dans la sphère globale demeure irremplaçable. Pour la doctrine politique comme pour le Président FORNI, « *les ONG n'ont pas la représentativité de parlements démocratiquement élus, fondés à incarner la société civile, à traduire ses revendications et ses besoins. Ce qui ne signifie cependant pas que les ONG soient inutiles, mais elles sont à côté du processus démocratique* »⁷⁷⁹. Il en va de même du président PONCELET qui, face aux doctrines qui tendent à nier la nécessité de convoquer les Parlements nationaux pour construire la légitimité du droit global, oppose son expérience de « *l'extraordinaire "demande de parlement" qui se manifeste actuellement, tant dans le domaine de l'organisation institutionnelle interne de pratiquement tous les Etats que dans la sphère internationale. [...] Oui, il y a une véritable demande de parlement parce qu'il y a une*

⁷⁷⁷ Voir pour une approche critique : EUDES Marina, « Société civile internationale, diplomatie des droits de l'homme et bonne gouvernance : la démocratie par et pour les ONG » & GROSBON Sophie, « Organisations internationales : penser la démocratie sans démocrates » in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique et DENQUIN Jean-Marie (dir.), *La démocratie, du crépuscule à l'aube*, Paris, Mare & Martin, Coll. « Droit public », 2014, à paraître ; FRYDMAN Benoît (dir.), *La société civile et ses droits*, Bruxelles, Bruylant, « Penser le droit », 2004 ; « vers un statut de la société civile dans l'ordre internationale », in *Revue des droits fondamentaux*, 2001, n°1.

⁷⁷⁸ XIFARAS Mikhail, « Après les théories générales de l'Etat : le Droit Global ? », in *Jus politicum*, n°8, 2012. Le professeur DE BECHILLON va plus loin en considérant que les phénomènes globaux, « *si considérable soient-ils, peuvent être analysés comme continuant à être issus d'un acte de souveraineté de l'Etat. Ils peuvent tous continuer à être compris comme résultant d'une permission donnée par l'Etat aux acteurs économiques et sociaux. Voir plus encore : comme supposant une investiture, une habilitation donnée par l'Etat pour l'exercice d'un pouvoir normatif proprement juridique* ». DE BECHILLON Denys, « Mondialisation & droit public », in *Politiques et management public*, n° 21, 2003, p. 23.

⁷⁷⁹ FORNI Raymond, Allocution d'ouverture », *op. cit.*, p. 16-17.

véritable demande de légitimité et que celle-ci, ce sont les parlements, issus du suffrage universel, qui l'incarnent. La demande ne concerne pas seulement l'ordre interne, elle se manifeste aussi dans l'ordre international »⁷⁸⁰. Pour favoriser la participation des parlements nationaux à la globalisation, la doctrine politique considère donc qu'il est d'abord nécessaire de le doter des moyens d'agir sur la scène internationale, ce qui nécessite de repenser la répartition des compétences et des rôles internationaux entre Parlement et gouvernement. Il s'agirait d'abord de permettre au Parlement de s'informer sur les enjeux internationaux de manière à pouvoir ensuite mener une action diplomatique efficace. Cela supposerait de renforcer le contrôle et l'évaluation de l'action gouvernementale en matière internationale. Il s'agirait également de développer les compétences internationales et diplomatiques du Parlement en lui permettant de participer plus activement à la négociation des traités internationaux et en lui confiant un rôle diplomatique spécifique⁷⁸¹.

Selon la doctrine politique, au niveau international, l'action constituante des assemblées parlementaires est donc, structurellement limitée, par la position que ces assemblées occupent, au niveau national, en tant que pouvoirs constitués. Les parlements nationaux, au premier rang desquels le Parlement français, demeurent, selon elle, largement marginalisés au sein de l'ordre juridique transnational. Ce dernier ne peut, par conséquent, bénéficier de la légitimité représentative qu'offrent ces assemblées pour prétendre à sa constitutionnalisation.

Il n'en va, *a priori*, pas de même en ce qui concerne la constitutionnalisation de l'Union européenne qui associe un parlement européen élu au suffrage universel direct et les parlements nationaux, pourtant, là encore, la doctrine politique s'avère sceptique et s'attache à révéler les limites de la parlementarisation de l'Union, et conséquemment, les limites de sa constitutionnalisation.

⁷⁸⁰ PONCELET Christian, « Allocution d'ouverture », in *La diplomatie parlementaire*, op. cit., p. 24. Le ministre des affaires étrangères de l'époque tenait à peu près le même discours, lors du même colloque : « *Il me semble que les parlements ont un rôle tout à fait particulier à jouer dans cette mutation des relations internationales qui fait qu'aux côtés des acteurs traditionnels et complètement légitimes des relations internationales que sont les États, apparaissent de nouveaux acteurs qui occupent un espace dont les gouvernements tiennent compte, dans les pays démocratiques mais également dans les autres. En effet, les plus légitimes — et de loin — de ces nouveaux acteurs, ce sont les parlements. Leur caractère démocratique est beaucoup plus fort que celui des autres intervenants qui sont, en général, auto-mandatés. Leur représentativité donne plus d'autorité à leur action et, parce qu'ils sont un exemple de ce que l'on veut encourager, ils sont les agents d'une évolution vers une démocratisation accrue de l'ensemble du monde. Vous le voyez, parmi ces nouveaux acteurs, où l'on trouve les grandes entreprises, la société civile, les médias, je distingue tout particulièrement le parlement. Pour dire les choses avec simplicité, je trouve que le développement de la présence du parlement est une bonne chose* » VEDRINE Hubert, « Diplomatie d'Etat et diplomatie parlementaire », in *La diplomatie parlementaire*, op. cit., p. 113.

⁷⁸¹ Voir en ce sens : MAUS Didier, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », op. cit., p. 33.

§2 : Les limites de la parlementarisation de l'ordre supranational

Le droit parlementaire de l'Union européenne offre une nouvelle occasion à la doctrine politique de relativiser le volontarisme en matière constitutionnelle. L'extension progressive des compétences parlementaires au sein de l'union n'ont pas permis, selon elle, de réduire le « déficit démocratique » dont les institutions européennes seraient affectées. La doctrine politique conclut donc à l'absence de constitutionnalisation de l'Union européenne malgré les réformes successives qui visaient à la revalorisation du Parlement européen d'abord (A) et la revalorisation des parlements nationaux ensuite (B).

A/ Des limites de la valorisation du Parlement européen

Pour témoigner des limites du réformisme constitutionnel en matière parlementaire, y compris au niveau supranational, la doctrine politique s'attache à démontrer que les réformes successives du Parlement européen n'ont pas produit les effets attendus sur l'ordre juridique de l'Union. Selon la doctrine politique, le Parlement européen a échoué à réaliser ses projets constitutionnels (1). Dès lors, sa revalorisation, opérée de l'extérieur, ne pouvait produire les effets qui en étaient attendus (2).

1) L'échec des projets parlementaires de constitution pour l'Europe

Conformément à l'ambition fédéraliste qui l'animait à sa naissance, le Parlement européen a joué un rôle important dans l'émergence du thème de la constitutionnalisation européenne. L'influence de la doctrine politique se manifeste quand les auteurs soulignent que le Parlement est à l'origine de plusieurs projets de constitution européenne qui n'ont toutefois pas pu aboutir. La première tentative visant à doter la communauté européenne d'une Constitution vient déjà de l'Assemblée *ad hoc* issue de la CECA qui a précédé le Parlement européen. Dès sa mise en place, les Gouvernements des Etats membres décident de lui confier la mission normalement dévolue, suivant l'article 38 du projet de traité instituant la Communauté européenne de défense, à l'assemblée de la CED, à savoir la rédaction d'un projet

de traité instituant une communauté politique européenne⁷⁸². Ce projet est, selon les termes du professeur LOUIS, « *sans doute plus proche d'une constitution classique que les projets ultérieurs du Parlement européen* »⁷⁸³. Le Parlement européen prolongera cette action en faveur d'une constitutionnalisation européenne notamment à travers deux initiatives : le projet SPINELLI adopté le 14 février 1984 par le Parlement européen⁷⁸⁴ et le projet HERMAN qui, présenté le 09 mai 1994, n'obtient pas l'approbation de cette assemblée. Celle-ci se contente d'en « *prendre acte avec satisfaction* »⁷⁸⁵.

Mais au-delà de ces entreprises de rédaction d'un acte constitutionnel à part entière, c'est à travers les révisions des traités que les Assemblées ont réussi à conquérir de nouveaux pouvoirs. M. COSTA considère que les députés européens ont « *“balisé” [...] les débats sur l'avenir institutionnel et la “constitutionnalisation” de l'UE. Les députés ont joué un rôle clef dans la promotion de la plupart des concepts ayant structuré la réflexion sur la réforme des institutions, concepts auxquels ils ont réussi à attacher autant d'axiomes favorables à l'extension des pouvoirs de leur institution. Au principe de “double légitimité des Etats et des peuples”, ils ont lié l'objectif de généralisation de la codécision ; à l'impératif de publicité de la négociation sur la réforme des traités, le recours à d'autres solutions institutionnelles que la CIG ; à la transparence, l'amélioration des capacités de contrôle du Parlement européen sur le Conseil ; à l'efficacité l'extension du vote à la majorité qualifiée ; à la simplification des traités, la rédaction d'une Constitution ; à la réduction du déficit démocratique, l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen* »⁷⁸⁶. Il s'agissait en effet pour les députés

⁷⁸² Le Traité instituant la Communauté européenne de défense (CED) est conclu le 27 mai 1952 à Paris par les six Etats membre de la CECA dont il reprend le schéma institutionnel.

⁷⁸³ LOUIS Jean-Victor, « Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne », in MAGNETTE Paul (dir.), *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2^e éd., 2002, p. 41-57.

Ce projet prévoyait entre autres la création d'un Parlement (Art. 9) composé d'une chambre des peuples « *représentants les peuples unis de la communauté* » et un Sénat « *représentant le peuple de chaque Etat* » (art. 11). La première devait être composée de députés élus au suffrage universel direct (art. 13) tandis que la seconde l'aurait été par des parlementaires élu au sein des parlements nationaux (art. 16). Ce parlement se voyait confié la mission de voter les lois européennes (art. 10) au sujet desquels il disposait d'un pouvoir d'initiative (Art. 23). La procédure législative obéissant au principe d'un bicaméralisme parfaitement égalitaire (Art. 52). Le parlement aurait également été amené à exercer des missions de contrôle (art. 10) pour lesquelles des pouvoirs d'interpellation et d'enquête lui étaient confiés (Art. 23). Surtout ce Parlement pouvait mettre en jeu la responsabilité du conseil exécutif européen qui pouvait alors, dans certaines circonstances, dissoudre le Parlement (Art. 31). Il s'agissait donc de projeter l'instauration d'un régime parlementaire.

⁷⁸⁴ Le projet SPINELLI octroyait un pouvoir d'initiative législative limité au Parlement européen (Art. 37-2) et un pouvoir de contrôle se caractérisant notamment par la mise en jeu de la responsabilité politique de la Commission (Art. 29).

⁷⁸⁵ Le projet HERMAN prévoyait également un pouvoir d'initiative législative restreint au Parlement européen (Art. 32), et lui octroyait la possibilité de mettre en jeu la responsabilité politique de la Commission (Art. 22).

⁷⁸⁶ COSTA Olivier, « La Convention dans la stratégie constituante du Parlement européen : aboutissement ou recul », in BEAUD Olivier, LECHEVALIER Arnaud, PERNICE Ingolf & STRUDEL Sylvie (dir.), *L'Europe en voie de Constitution*, Bruxelles, Bruyant, 2004, p. 203.

européens de peser politiquement sur les modifications des traités et de l'architecture institutionnelle en imposant ce thème de la constitutionnalisation.

Néanmoins, la doctrine politique du droit parlementaire européen entend relativiser le succès de cette stratégie : si elle a permis au Parlement européen de renforcer ses pouvoirs, elle ne lui a pas permis de peser véritablement sur la rédaction du Traité établissant une constitution pour l'Europe⁷⁸⁷. Ainsi, une décision constitutive ne pourrait pour l'heure être prise que « *dans le cadre international des accords entre Etats souverains* » puisque « *la procédure de révision de la constitution n'est pas autonome. Elle ne permet pas à l'Union comme personne juridique de procéder à la modification de son propre statut, mais au contraire, les Etats restent collectivement les maîtres des traités et détiennent, chacun, la faculté d'empêcher toute révision* »⁷⁸⁸. Autrement dit, les pouvoirs nouveaux du Parlement européen auraient été moins conquis que concédés par les Gouvernements étatiques⁷⁸⁹. Il s'agissait en effet de lutter contre l'idée d'un déficit démocratique.

2) Les difficultés à contrecarrer l'idée d'un déficit démocratique de l'Union

L'élection au suffrage universel direct du Parlement européen a d'abord été vue comme un moyen de répondre au déficit démocratique de cette organisation. Un auteur peut ainsi écrire que « *le traité de Lisbonne en évoquant les "principes démocratiques" qui doivent désormais fonder le fonctionnement de l'Union, donne une résonnance particulière à la montée en puissance [du Parlement européen] ; elle ne peut plus être considérée comme le résultat un peu*

⁷⁸⁷ Voir notamment COSTA Olivier. « La contribution de la composante "Parlement européen" aux négociations de la convention », *Politique européenne*, vol. 13, n° 2, 2004, p. 21-41.

⁷⁸⁸ MAULIN Eric, « Révision d'un traité ou émergence d'un pouvoir constituant ? La procédure d'adoption et de révision de la Constitution européenne », in BEAUD Olivier et al., *L'Europe en voie de Constitution*, op. cit., P.299. C'est pourquoi le professeur PREUSS considère que seule une proclamation par le Parlement européen de sa qualité d'Assemblée constituante pourrait lui permettre de véritablement parvenir à une constitutionnalisation. Mais selon lui, cette condition ne serait pas suffisante, encore faudrait-il qu'elle le fasse avec la bénédiction des Etats-membres et des citoyens, et à condition, de surcroît, qu'elle ait la capacité effective de doter l'organisation de règle de gouvernement (Voir : PREUSS Ulrich K., « Is there a constituent power in the European Union ? », in CAYLA Olivier et PASQUINO Pasquale (dir.), *Le pouvoir constituant et l'Europe*, Paris, Dalloz, Coll. « Thèmes et commentaires », 2011, p. 83). D'autres se félicitent au contraire que le Parlement européen n'ait pas commis « *l'erreur, qui lui aurait probablement été fatale, de prononcer son serment du Jeu de paume. Il ne s'est pas transformé en assemblée constituante et n'a point prétendu représenter la nation européenne* » (BORELLA François, « La construction politique de l'Europe : la querelle des modèles », in *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 1996, p. 142 cité par : MONJAL Pierre-Yves, TORCOL Sylvie, PIERRE-CAPS Stéphane, « Peuple ou peuples européen(s) » in *Revue de l'Union européenne*, n°595, 2016, p. 109-115).

⁷⁸⁹ Voir : COSTA Olivier & MAGNETTE Paul, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », in *Politique européenne*, vol. 9, no. 1, 2003, p. 49-75.

*hasardeux d'une multiplicité d'ajustements mineurs, mais doit être conçue comme le produit d'une exigence démocratique »*⁷⁹⁰.

Un autre argument consiste à admettre que le Parlement européen ne représente pas un peuple européen, mais à soutenir qu'il contribue tout de même à son avènement. Il serait donc ici, un moteur de la démocratisation de l'Union européenne. Les modalités de désignation du Parlement européen auraient pour but « *de suggérer [un peuple européen], de le susciter, de l'inventer* »⁷⁹¹. in fine, donc « *le parlement européen, représentant les citoyens européens, se profilerait plus que jamais comme un moteur de la mutation constitutionnelle du droit communautaire et de l'émergence d'un Etat supranational* »⁷⁹². Ainsi, « *la dimension fictionnelle du demos européen* » tiendrait au fait qu'elle « *traduit un processus à l'œuvre, celui du cheminement de la construction communautaire vers une forme plus intégrée, mais non le terme de ce processus* ».

En outre, les promoteurs de cette légitimation de l'Union par l'intermédiaire du Parlement européen mettent en avant la citoyenneté européenne. Pour eux « *désormais, le Parlement européen ne représente plus les peuples des États membres, mais bien les citoyens européens* ». Il faudrait en conclure que « *ces derniers sont le peuple politique de l'Union, le fondement populaire et unique — donc entendu comme unité — du pouvoir institutionnel parlementaire* »⁷⁹³. La réunion de ces citoyens ferait donc office de peuple, elle y serait assimilable. Dès lors, « *la citoyenneté additionnelle et séparée entend offrir une légitimation parallèle et nouvelle au Parlement européen* »⁷⁹⁴. Nul besoin ici que l'ensemble des citoyens forment une Nation puisque l'Union européenne se serait construite « *contre les nationalismes et non pour susciter un nationalisme européen* »⁷⁹⁵.

Le Parlement européen témoignerait alors du processus de constitutionnalisation de l'Union européenne.

La doctrine politique tendrait plutôt à considérer que l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen ne permet pas de conclure à la constitutionnalisation de l'Union

⁷⁹⁰ COSTA Olivier et SAINT MARTIN Florent, *Le Parlement européen*, op. cit., p. 157.

⁷⁹¹ BEAUDOUIN Christophe, *La démocratie à l'épreuve de l'intégration européenne*, Paris, LGDJ, Coll. « Bibliothèque de droit public », 2014, p. 304. Voir également la thèse de Nicolas CLINCHAMPS pour qui le Parlement européen constituerait « *une expression de la citoyenneté européenne à deux titres : d'une part il est l'interlocuteur d'un dialogue constant avec les citoyens et, d'autre part, les élections européennes sont l'occasion d'un rendez-vous citoyen à l'échelle de l'Europe tous les cinq ans* ». CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire...*, op. cit., p. 81.

⁷⁹² CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire...*, op. cit., p. 700.

⁷⁹³ MONJAL Pierre-Yves et al., « *Peuple ou peuples européen(s)* », op. cit., p. 109-115.

⁷⁹⁴ BEAUDOUIN Christophe, *La démocratie à l'épreuve de l'intégration européenne*, op. cit., p. 304.

⁷⁹⁵ MAULIN Eric, « *Révision d'un traité ou émergence d'un pouvoir constituant ?...* », op. cit., p.294.

européenne⁷⁹⁶. A tout le moins, elle s'interroge sur le point de savoir si « *l'élection directe du Parlement et la transposition plus ou moins complète des procédures démocratiques et parlementaires au fonctionnement de l'institution [...] suffisent [...] à produire de la légitimité démocratique* »⁷⁹⁷ ? Plusieurs auteurs contestent en effet la possibilité de déduire de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, le caractère constitutionnel de l'Union. Le Professeur CHABOT estime par exemple que cette assemblée dispose d'une « *légitimité démocratique plus procédurale que réelle* »⁷⁹⁸. D'autres mettent en avant les modalités concrètes de désignation du Parlement européen et les différences entre ces dernières et celles à l'œuvre dans les Parlements nationaux. L'absence de procédure électorale uniforme et la prégnance des règles nationales sont pointées. Dès lors, « *la dimension nationale ne peut être totalement occultée à la fois en raison d'une répartition des députés par Etat et surtout d'une organisation des élections au niveau des Etats et non d'une seule et même circonscription européenne. La nationalisation de cette élection conduit à favoriser l'élection de représentants ayant la nationalité de l'Etat membre, alors même que le traité reconnaît l'éligibilité de tout citoyens européens* »⁷⁹⁹. En outre, « *les petits Etats peu peuplés ont proportionnellement plus de députés au Parlement européen que les Etats plus grand et plus peuplés* », et un auteur en conclut donc que « *cette situation contrevient gravement au principe d'égalité des suffrages* »⁸⁰⁰. Il faudrait en conséquence accepter « *que l'absence de demos européen rend impossible la représentativité du Parlement européen sur les critères et dans les mêmes conditions qu'un Parlement national* »⁸⁰¹. Il en serait réduit à n'être qu'un « *symbole de l'Europe des citoyens* »⁸⁰².

Dès lors, il s'agit de montrer que « *le postulat d'un développement de la démocratie européenne par un renforcement du Parlement européen* » ne produit pas les effets escomptés. Le développement des compétences du Parlement européen n'ayant pas permis « *jusqu'à présent, de mettre un terme à la dénonciation récurrente du "déficit démocratique" de* »

⁷⁹⁶ Voir par exemple en ce sens : AVRIL Pierre, « Sur le Parlement européen », in *Commentaire*, n°66, p. 473.

⁷⁹⁷ BEAUDOUIN Christophe, *La démocratie à l'épreuve de l'intégration européenne*, op. cit., p. 306.

⁷⁹⁸ CHABOT Jean-Luc, *Aux origines intellectuelles de l'Union européenne, l'idée de l'Europe unie de 1919-1939*, Grenoble, PUG, « Libres cours », 2005. Cité par BEAUDOUIN Christophe, *La démocratie...*, op. cit., p. 306.

⁷⁹⁹ BOUHIER Vincent, « Représentation et représentativité dans les institutions européennes », in BUI-XUAN Olivia (dir.) ; *Représentation et représentativité dans les institutions*, Paris, Institut universitaire Varennes, « Colloques & Essais », 2016, p. 122. Voir aussi : ROLAND Sébastien, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruxelles, Bruylant, « Droit de l'Union européenne », 2008, p. 497-499.

⁸⁰⁰ BEAUDOUIN Christophe, *La démocratie à l'épreuve de l'intégration européenne*, op. cit., p. 306.

⁸⁰¹ *Ibid.*, p. 308.

⁸⁰² TOURET Corinne, « Le Parlement européen, symbole de l'Europe des citoyens », in *LPA*, n°137, 1998, p. 6-11. Cité par ROLAND Sébastien, *Le triangle décisionnel communautaire...*, op. cit., p. 537, note 276.

l'Union »⁸⁰³. Cette idée est d'ailleurs particulièrement soutenue par les promoteurs de l'intégration des parlements nationaux au système institutionnel de l'Union. Suivant cette opinion, le Parlement européen, bien qu'élu au suffrage universel direct, ne pourrait à lui seul légitimer démocratiquement l'Union. Celle-ci nécessiterait, du fait de sa construction particulière, plusieurs formes de légitimation. M. DELCAMP considère ainsi qu'il existe un « *hiatus* » entre la forme de légitimation de l'échelon national, « *fondée sur la responsabilité devant les électeurs* » et la légitimation à l'échelle européenne « *par recherche de consensus* ». Il en conclut qu'il faudrait « *parvenir à conjuguer ces types de légitimation, ce qui suppose aujourd'hui avant tout de parvenir à une association plus effective des parlements nationaux* »⁸⁰⁴. D'ailleurs, la consécration formelle de cette participation des parlements nationaux au système décisionnel de l'Union européenne est « *directement une réponse à la défiance exprimée par les peuples français et néerlandais. La présence accrue des parlements nationaux est parée d'une vertu essentielle : sinon abolir la distance entre le pouvoir central européen et les peuples des Etats, au moins offrir à ceux-ci la garantie qu'ils seront désormais mieux à même, à travers leur représentation nationale, de scruter avec attention, voire d'infléchir, les choix politiques de l'Europe des Vingt-Sept* »⁸⁰⁵.

Pourtant, il semble que là encore, la doctrine politique du droit parlementaire s'attache à montrer les limites du réformisme en la matière. Selon elle, l'intégration formelle des Parlements nationaux au processus décisionnel européen n'est en mesure de revaloriser ni la situation des Parlements nationaux, ni la légitimité de l'Union européenne

B/Des limites de l'intégration des Parlements nationaux

Ces limites qu'identifient la doctrine politique tiennent à la concurrence du Parlement européen qui conduit à conférer un rôle négatif é aux parlements nationaux (1) et, dans le cas de la France, au maintien d'une culture parlementaire spécifique (2).

⁸⁰³ GUILLOUD Laetitia, « Le Parlement européen et la démocratie » in *LPA*, 2009, n°116, p. 21

⁸⁰⁴ DELCAMP Alain, « Les parlements nationaux et l'Union européenne... », *op. cit.*, p. 12 : Il existe un « *hiatus* entre les formes de légitimation dominante à l'échelon national et à l'échelon européen. A l'échelon nationale la légitimation demeure fondée sur la possibilité de la sanction électorale, entraînant l'alternance au pouvoir d'équipes incarnant des politiques différentes ; c'est une légitimation fondée sur la responsabilité devant les électeurs. L'échelon européen n'obéit pas à ce schéma, on ne peut parler de "majorité" et d'"opposition" au sein des institutions européennes et les élections européennes ne se présentent pas en termes d'alternance possible. La légitimation européenne est fondée sur la recherche de compromis acceptables ou du moins non-inacceptables ; elle demeure une légitimation par recherche du consensus ».

⁸⁰⁵ ROLAND Sébastien, « Quand le performatif tient lieu d'argumentatif : la contribution des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union », in *Rev. UE*, 2012, n°556, p. 178-184

1) La concurrence entre Parlement européen et parlements nationaux

L'entreprise d'intégration des parlements nationaux au système institutionnel de l'Union européenne a fait l'objet d'un mouvement de soutien de la doctrine européeniste, car elle y voyait, d'abord, et avant tout, un moyen de pallier les difficultés et de répondre aux critiques qu'affronte cette organisation⁸⁰⁶. Celles-ci sont principalement liées à la complexité et au déficit de légitimité démocratique dont souffrirait le processus de décision européen. Or, les parlements nationaux bénéficieraient dans ce cadre d'une dynamique « *incontestablement favorable, car, dès à présent, leur rôle apparaît incontournable et irréversible* », puisque celui-ci « *est en effet étroitement lié [...] à la légitimation de l'Union* »⁸⁰⁷.

Mais la doctrine politique tend au contraire à considérer que le Parlement européen a freiné le développement de la coopération interparlementaire pour préserver sa situation institutionnelle. S'il a, dans un premier temps, encouragé à la mise en réseaux des parlements nationaux, « *il semble qu'à tous les niveaux le Parlement européen cherche à garder une certaine maîtrise de ces relations, par le manque d'institutionnalisation et le règne de l'informel* »⁸⁰⁸. Il s'est, par exemple, toujours montré hostile à l'instauration d'un sénat européen, seconde chambre représentant les Etats au sein de l'Union. Il refusait ainsi en 1997 la mise en place d'une nouvelle instance qui viendrait compliquer davantage la structure institutionnelle de l'Union et s'inquiétait de la proposition d'une institutionnalisation de la COSAC⁸⁰⁹. Minoritaires en son sein, les députés européens ont cherché à freiner le développement de cette institution. Ainsi, « *les parlementaires européens ont tout mis en œuvre pour éviter que cette conférence se transforme en deuxième chambre permanente, et ils y ont d'autant mieux réussi qu'ils n'ont pas trouvé face à eux de réels défenseurs de l'idée française du Sénat européen* »⁸¹⁰. A l'inverse, l'éphémère conférence des Parlements a conduit certaines délégations nationales à contester la place prépondérante du Parlement européen en son sein tandis qu'en retour, le Parlement européen ne se montrait pas opposé « *à l'organisation d'Assises, pour peu que ce soit de façon sporadique et que la répartition un tiers/deux tiers soit maintenue* ». Pour M. COSTA et Mme LATEK, « *ces divergences, qui empêchent purement et*

⁸⁰⁶ Sur ce point voir : PONTTHOREAU Marie-Claire, « La contribution de la construction européenne au renouveau de la fonction de contrôle du Parlement sous la Ve République », in *Giornali di Storia costituzionale*, n° spéc., 2004, p. 197-211.

⁸⁰⁷ MARTINELLI Stefano, « Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne », *op. cit.*, p. 767.

⁸⁰⁸ LAGELLE Anaïs, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen... », *op. cit.*, p. 36.

⁸⁰⁹ Voir par exemple : Parlement européen, NEYTS-UYTTEBROECK Annemie (rapporteur), *Rapport fait au nom de la commission institutionnelle sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux*, doc. PE 221.698/déf, 1997.

⁸¹⁰ MAGNETTE Paul, « L'intégration des parlements... », *op. cit.*, p. 110.

*simplement la prise de décision, révèlent clairement les limites d'une action coordonnée des parlements »*⁸¹¹.

Mais le véritable problème résiderait surtout dans les « *divergences marquées* » entre parlements nationaux « *quant aux rôles et modalités que la coopération devrait revêtir* »⁸¹². Le professeur MAGNETTE considérait ainsi qu'en « *caricaturant à peine, on peut dire que les visions fédéralistes des uns s'ajoutent aux réflexes intergouvernementaux des autres pour rendre impossible la coopération parlementaire* » et fait de la COSAC « *un conservatoire des différences nationales* » davantage qu'un « *creuset d'où pourrait émerger une culture parlementaire européenne* »⁸¹³. Ainsi, alors que la formation d'une culture parlementaire commune au sein du Parlement européen aurait permis à cette institution d'accroître son poids dans le système institutionnel de l'Union, son absence constituerait un obstacle à l'influence des parlements nationaux sur la scène européenne. Quant à la formalisation des compétences des parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne, il ne permettrait pas de mettre fin à ces divergences. Pour M. ROZENBERG par exemple, « *les dispositions adoptées restent minimales, voire accessoires. En effet, la souveraineté de chaque Etat membre vis-à-vis de son organisation constitutionnelle interdit de définir trop précisément ce que devraient être les attributions européennes des parlements nationaux* »⁸¹⁴. Il pourrait lui-même s'avérer contre-productif et renforcer le cantonnement des parlementaires nationaux dans « *le rôle de gardien de la souveraineté nationale au risque de vouloir réduire leurs débats à cette seule dimension* »⁸¹⁵. D'ailleurs, sur ce plan de la théorie politique, certains auteurs font valoir que la fonction de représentation des intérêts nationaux est déjà dévolue au Conseil et qu'en conséquence, « *ou bien la contribution des parlements nationaux est politiquement identique à celle que les exécutifs apportent, auquel cas elle est redondante et ne fait en réalité qu'ajouter une étape sans doute non indispensable aux processus décisionnels européens ; ou bien cette contribution est politiquement différente, auquel cas se pose alors la question de la cohérence interne du principe démocratique de représentation des États* »⁸¹⁶.

⁸¹¹ COSTA Olivier & LATEK Marta, « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne » in *Journal of European Integration*, 2001, vol. 23, n°2, p.139-164.

⁸¹² MAGNETTE Paul, « L'intégration des parlements... », *op. cit.*, p. 109.

⁸¹³ *Ibid.*, p. 110.

⁸¹⁴ ROZENBERG Olivier, « Parlements nationaux », in *Encyclopédie de la Gouvernance européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

⁸¹⁵ *Ibid.*

⁸¹⁶ ROLAND Sébastien, « Quand le performatif tient lieu d'argumentatif », *op. cit.*, p. 178-184

Redondante, négative et en proie à une concurrence politique pour en imposer une définition, la fonction des parlements au sein de l'Union européenne serait en outre dépendante de la diversité des situations de chacun des parlements au sein de leurs systèmes institutionnels étatiques respectifs.

2) La divergence entre parlements nationaux

La doctrine politique met également en avant le fait que « *l'histoire de l'institutionnalisation des prérogatives européennes des parlements nationaux est avant tout faite de 28 récits nationaux, au gré des rapports de force internes à chaque Etat membre* »⁸¹⁷. Dès lors, face aux limites du dispositif européen d'association des parlements nationaux au processus décisionnel, une partie de cette doctrine considère que les voies d'une synergie accrue entre Union européenne et parlements nationaux passent avant tout par le niveau constitutionnel national⁸¹⁸.

Or, le Parlement français est considéré comme particulièrement dépourvu en matière européenne comparativement à ses voisins. Cette perspective conduit à identifier un clivage entre « *les Etats dans lesquels le Parlement est plutôt "fort" dans le domaine européen — c'est le cas de l'Allemagne et du Royaume-Uni — et ceux dans lequel le parlement est plus "faible" si on observe leur adaptation aux nouveaux droits attribués aux parlements nationaux en 2009. En effet, dans le premier groupe d'Etats membres, les droits garantis aux Assemblées par le Traité ont été largement étendus, alors que, dans le second groupe, on s'est surtout limité à transcrire ceux que leur octroie le Traité* »⁸¹⁹. La doctrine met alors souvent en avant le FOLKETING danois qui connaît depuis longtemps un système de mandat parlementaire pour les négociations intergouvernementales, tandis qu'« *il n'y a toujours pas en France, de système de mandat ou de cas dans lesquels l'approbation d'une loi serait requise pour que le représentant au Conseil puisse agir* »⁸²⁰.

⁸¹⁷ ROZENBERG Olivier, « Parlements nationaux », *op. cit.*

⁸¹⁸ Ainsi particulièrement quant aux rapports qu'entretiennent les parlements nationaux avec le Conseil, qui demeure la principale instance politique de décision, « *c'est bien au niveau national, au niveau de leurs gouvernements, qu'ils pourront faire peser leur poids et influencer de façon très significative le processus décisionnel* ». MARTINELLI Stefano, « Le rôle des parlements nationaux... », *op. cit.*, p. 767.

⁸¹⁹ FROMAGE Diane, *Les parlements dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne*. La participation des parlements allemands, britanniques, espagnols français et italiens, Paris, L'Harmattan, Coll. « Logiques juridiques », 2015, p. 186.

⁸²⁰ *Ibid.*, p. 240.

C'est alors à nouveau par le recours à l'idée d'une culture parlementaire française spécifique que l'on cherche à expliquer cette différence dans l'appropriation des droits parlementaires d'origine européenne⁸²¹. Cette spécificité culturelle conduirait les parlementaires français à délaisser l'usage des droits européens qui leur sont reconnus. Cette doctrine considère alors que *« c'est surtout l'existence ou l'absence d'une volonté politique forte qui détermine, dans la pratique, le degré d'information, de contrôle et d'influence parlementaire en matière européenne. Les traditions institutionnelles spécifiques de chacun des Etats membres jouent alors un rôle prédominant. A cet égard, une complète particularité française peut-être évoquée dans la mesure où nos parlementaires ont totalement assimilé les mécanismes du parlementarisme rationalisé instauré en 1958 »*⁸²². Dès lors, *« si le Parlement ne propose pas, n'innove pas, s'il persiste à ménager le pouvoir exécutif qui n'a aucun intérêt à ce qu'il interfère davantage dans les affaires européennes, bref s'il ne change pas de mentalité, son abaissement perdurera »*⁸²³.

Les réformes parlementaires européennes n'auraient donc pas permis de revaloriser le Parlement français face au Gouvernement et n'auraient eu que peu d'influence sur l'équilibre des pouvoirs. Ainsi, la position la plus fréquente est de considérer que *« les parlementaires français, surtout si on les compare à leurs homologues allemands et britanniques, sont donc véritablement des otages (sic) du gouvernement en matière européenne »* et que *« les prérogatives que leur garantit désormais directement le Traité de Lisbonne n'ont rien pu y changer »*⁸²⁴. Il serait, dès lors, difficile *« pour le cas français, de confirmer la thèse d'une reconquête du pouvoir par le parlement à la faveur de l'intégration européenne »*⁸²⁵. Certains auteurs vont même soutenir une version plus radicale de cette thèse en défendant l'idée selon laquelle les réformes parlementaires engagées au niveau européen auraient finalement abouti, au plan national, à aggraver le déséquilibre entre législatif et exécutif au profit de ce dernier. Un auteur peut ainsi soutenir le fait que *« l'intégration européenne n'altère pas fondamentalement les relations exécutif-législatif, mais, dans le cas, français, il est indéniable que l'exécutif a usé de son avantage pour accroître encore le déséquilibre existant »*⁸²⁶.

⁸²¹ Voir *supra* : Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

⁸²² FUCHS-CESSOT Alice, *Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^e République*, Paris, LGDJ, Coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2004, p. 291.

⁸²³ *Ibid.*, p. 374.

⁸²⁴ FROMAGE Diane, *Les parlements dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne...*, op. cit., p. 244.

⁸²⁵ GROSSMAN Emiliano, « La résistance comme opportunité : les stratégies des institutions politiques françaises face à l'Europe », in *RIPC*, n°15, 2008, p. 667-678.

⁸²⁶ *Ibid.*

L'adoption de la théorie politique du droit parlementaire amène donc à relativiser le volontarisme visant à faire de l'Union européenne un ordre constitutionnel. Celui-ci ne peut advenir sans véritable communauté politique représentée par des parlementaires dotés d'une culture commune.

CONCLUSION DU CHAPITRE

La constitutionnalisation descendante du droit parlementaire s'entend d'une manière particulière pour la doctrine politique puisque celle-ci se refuse à établir une distinction nette entre création et application du droit.

Dès lors, lorsqu'elle prend pour objet le droit parlementaire interne, cette doctrine s'attache à montrer l'écart entre l'interprétation littérale des énoncés constitutionnels et la pratique auquel ils donnent lieu. Elle entreprend en premier lieu de relativiser les effets du réformisme constitutionnel. Qu'il s'agisse de rationaliser les forces parlementaires ou de les revaloriser, la seule modification de l'acte constitutionnelle est, selon cette doctrine, impropre à modeler seule l'institution parlementaire. Il en va de même des effets attachés au contrôle juridictionnel de constitutionnalité dont la doctrine politique pointe les limites en matière de droit parlementaire. Le Conseil constitutionnel est perçu comme un organe politique en tant qu'il est pris dans des rapports de force politique. Suivant son intérêt, il sera alors enclin à présenter son activité jurisprudentielle comme visant à la rationalisation ou bien à la revalorisation des assemblées parlementaires. Dans les deux cas pourtant, la doctrine politique entend démontrer qu'en la matière, les chambres conservent une irréductible autonomie. Finalement, il semble que seule l'évolution des mœurs soit, aux yeux de la doctrine politique, véritablement susceptible d'engendrer de nouvelles normes constitutionnelles en matière de droit parlementaire. Le texte constitutionnel ne viendrait que les cristalliser *a posteriori*. Mais pour l'heure, le mouvement moral ne serait pas à la revalorisation du Parlement.

Cela contribue à expliquer pourquoi la doctrine politique du droit parlementaire envisage avec un certain scepticisme la construction européenne et l'aboutissement de sa constitutionnalisation. Selon elle, si constitutionnalisation de l'Union européenne il y a, elle est nécessairement lacunaire, car elle se fait au détriment des parlements, européen comme nationaux. Certes, la doctrine politique identifie bien un mouvement par lequel les parlements nationaux et européens produisent un droit politique européen. Certes les actes constitutionnels nationaux et les traités fondateurs de l'Union ont cherché à revaloriser le rôle des parlements. Toutefois, le Parlement européen, faute d'avoir concrétisé ses projets d'acte constitutionnel européen, n'a pas acquis, dans l'Union, une légitimité identique à celle dont jouissent les parlements dans les Etats membres. Quant aux parlements nationaux en général et français en particulier, faute de s'émanciper de la tutelle exécutive en matière internationale, ils ont été réduits à un rôle de légitimation des institutions européennes et ne peuvent espérer peser sur le processus décisionnel européen que marginalement.

C'est pourquoi, malgré l'identification des signes précurseurs du parlementarisme, la doctrine politique considère que la diversité des droits parlementaires nationaux et européens demeure trop prégnante pour considérer que les institutions parlementaires ont d'ores et déjà abouti à la constitutionnalisation des ordres juridiques européens, ni celui transnational, que constitue l'ensemble des ordres des Etats membres, ni celui, supranational, que constitue l'ordre spécifique de l'Union.

CONCLUSION DU TITRE

Si, le droit parlementaire obéit par principe à une production prudentielle conformément aux postulats de la théorie politique du droit parlementaire, il s'ensuit que le mouvement de constitutionnalisation ne doit, ni même ne peut parfois, limiter l'autonomie parlementaire, mais doit au contraire la protéger. Dans ce cadre, la constitutionnalisation ascendante, qu'elle soit formelle ou jurisprudentielle, se conçoit comme un mécanisme de réception, de conservation ou de protection d'une règle déjà dégagée, ou à tout le moins latente (sous forme encore de simple pratique), au sein du système parlementaire. Pour le dire autrement, il s'agit d'inverser la perspective afin d'envisager une parlementarisation de la constitution, comme certains ont pu parler d'une civilisation du droit constitutionnel⁸²⁷. La constitution formelle apparaît, dans cette représentation du droit parlementaire fondé sur une conception organique de la Constitution, comme s'apparentant à l'idéal type de la « constitution-trésor » décrite par le professeur HEUSCHLING. Suivant cette représentation, la constitutionnalisation formelle n'est pas un point de départ, comme dans une optique volontariste, mais « *l'aboutissement d'un long processus* »⁸²⁸. C'est le sens de la remarque de M. DELCAMP pour qui, un organe, au sein du parlement, « *peut mesurer l'accroissement de son importance à la situation dans la hiérarchie des normes du véhicule juridique qui l'institut ou l'organise* »⁸²⁹. Dans ce schéma, la Constitution ne joue pas le rôle « *d'un stimulus, d'un ressort dynamique du système, mais d'un conservateur en ce qu'elle sert à recueillir — à élever — les solutions juridiques qui ont fait leurs preuves en droit ordinaire ou dans la pratique politique. La constitution devient ainsi le garde-trésor — “la vitrine” — des solutions éprouvées qu'elle protège contre toute remise en cause* »⁸³⁰. La constitutionnalisation en 2008 de nombreux organes parlementaires préexistants a, suivant cette optique, pu être considérée par la doctrine politique, tantôt comme un mécanisme d'affichage politique tantôt comme la consécration symbolique de ces institutions. Il en va de même pour ce qui est de la constitutionnalisation jurisprudentielle puisque parfois,

⁸²⁷ ATTIAS Christian, « La civilisation du droit constitutionnel », in *Journal des économistes et des études humaines*, 1990, vol. 1, n°3 ; p. 337-341.

⁸²⁸ HEUSCHLING Luc, « La constitution formelle » in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique (dir.) *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 294.

⁸²⁹ DELCAMP Alain, « Droit parlementaire et droit constitutionnel » in Chérot Jean-Yves et al. (dir.), *Le droit : entre autonomie et ouverture. Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, Bruxelles, Bruylant, « Penser le droit », 2013, p. 134

⁸³⁰ HEUSCHLING Luc, « La constitution formelle » in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique (dir.) *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 294.

*« l'ordre parlementaire impose sa réalité à l'ordre constitutionnel qui est obligé de le recevoir »*⁸³¹.

Selon cette grille de lecture, c'est par la pratique parlementaire de conquête du pouvoir constituant qu'un ordre juridique acquiert la qualité constitutionnelle. C'est pourquoi la doctrine politique tend à considérer qu'un processus de constitutionnalisation se manifeste bien à travers l'instrumentalisation des droits parlementaires nationaux et européens aux fins de participer au processus de construction de l'Union européenne et à l'élaboration d'un acte constitutionnel. Si elle identifie bien un processus de constitutionnalisation de l'Union européenne, elle juge toutefois majoritairement que l'état constitutionnel n'est quant à lui pas encore atteint. Certains considèrent que les conditions politiques ne sont pas réunies, car les institutions parlementaires ne sont pas en mesure de légitimer l'ordre européen. D'autres jugent que les conditions culturelles font défaut (l'absence d'une véritable culture parlementaire commune au parlement européen et à chacun des parlements nationaux). Dans tous les cas, c'est l'appréciation de la qualité constitutionnelle d'un ordre suivant des facteurs socioculturels qui caractérise la doctrine politique puisque, selon elle, l'ordre constitutionnel est lui-même le produit de l'histoire. Dès lors, là encore, la constitutionnalisation revêt une dimension conservatrice puisque c'est l'existence d'une communauté politique matérialisée par une assemblée qui préexiste et engendre un ordre constitutionnel ; non l'inverse. L'ordre constitutionnel, comme son adaptation prudentielle, ne vise qu'à sa conservation et à son développement.

⁸³¹ BEAUD Olivier, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire, une relecture à partir de Santi Romano », in *Droits*, n°33, 2001, p. 95.

CONCLUSION DE LA PARTIE

La doctrine politique est historiquement et logiquement première puisqu'elle naît avec la réflexion prospective que des intellectuels militants, engagés dans le combat révolutionnaire, mènent afin de trouver les voies d'une délibération parlementaire qui permette de faire valoir les intérêts de ceux qu'ils représenteront bientôt aux Etats-Généraux. Le droit parlementaire, puisqu'il porte sur les modalités de création d'énoncés juridiques qui traduisent une volonté politique, des préférences axiologiques est lui-même, peut-être plus directement que d'autres branches du droit, un enjeu de luttes politiques pour l'imposition et la concrétisation d'une vision idéologique du monde. C'est donc au prisme de cette action politique que le droit des assemblées est appréhendé par les parlementaires. La doctrine politique qu'ils ont suscitée se caractérise par sa manière de concevoir Droit et Politique comme consubstantiels.

Etant, en premier lieu, l'œuvre de parlementaires, la doctrine politique apparaît comme la restitution d'une expérience camérale et des connaissances qu'elle a suscitée. Ce sont notamment les présidents de chambre qui se proposent d'abord de rendre compte de la manière dont ils ont eu à organiser la délibération et les règles qu'ils ont appliquées⁸³². Cette doctrine politique de la première heure aboutit donc le plus souvent à une légitimation rétrospective du droit parlementaire qu'ils ont contribué à forger et à une idéalisation de la délibération.

Avec l'apparition des « professeurs-parlementaires » sous la III^e République la donne change. Ces derniers tirent partie de la position qu'ils occupent dans le champ politique pour conforter leur situation dans le champ universitaire. Ils valorisent ainsi la valeur scientifique de l'expérience concrète et irremplaçable que conférerait la détention d'un mandat parlementaire pour rendre compte du droit qui s'applique au sein des assemblées. C'est sur cet accès privilégié au « laboratoire parlementaire » que vont insister ces professeurs pour faire valoir la légitimité de leurs discours comparativement à celui de leurs collègues constitutionnalistes. Ils contribuent donc particulièrement au développement d'une approche à la fois empiriste, synthétique et prescriptive de la science du droit parlementaire.

L'avènement de la V^e République est dans un premier temps propice à l'influence de cette doctrine politique. L'expérience des échecs de la IV^e République en matière de rationalisation l'amène à percevoir, avant d'autres, la nouvelle situation faite par le régime aux assemblées et l'importance notamment du Conseil constitutionnel. Paradoxalement, la

⁸³² D'ailleurs, la délégation de cette activité aux fonctionnaires des assemblées donnera naissance à la doctrine technique du droit parlementaire (voir *infra* : Partie 2).

rationalisation du parlementarisme et le développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité vont participer d'un déclin relatif de cette doctrine concurrencée par une approche contentieuse du droit parlementaire⁸³³. Dès lors que les chambres n'occupent plus le rôle central, le point de vue du parlementaire sur les institutions apparaît lui aussi quelque peu dévalué. Toutefois, il n'en va pas de même de la grille de lecture du droit parlementaire que cette doctrine a engendré. Le mouvement du *Droit politique* entend en effet renouer avec cette inspiration pour comprendre le droit constitutionnel à l'aune de l'action politique et voit dans le droit parlementaire un terrain de démonstration privilégié de la pertinence de cette approche.

Cette grille de lecture du droit parlementaire participe d'une certaine conception de la constitutionnalisation comprise comme un instrument de conservation des acquis de l'expérience parlementaire, des progrès concernant l'art parlementaire de la délibération. Dès lors que c'est l'action des acteurs politiques qui est considérée comme étant à l'origine de la règle parlementaire, c'est elle qui révèle la « véritable » constitution, organique, c'est-à-dire l'ordre sociohistorique qui détermine effectivement le comportement de ces acteurs. La constitution formelle, l'acte constitutionnel doit alors enregistrer *a posteriori* les acquis de la prudence parlementaire. La dynamique constitutionnelle procède donc d'une évolution des mœurs et des pratiques parlementaires surdéterminée par l'« esprit de la Constitution » plutôt que de la réforme des textes dont la sanction juridictionnelle n'assure pas le respect dès lors que, d'une part, le « juge » constitutionnel doit lui-même être considéré comme un acteur politique et que, d'autre part, le Parlement, en tant qu'institution, conserve une irréductible part d'autonomie.

Or, c'est justement cette autonomie institutionnelle qui est à l'origine, mais aussi à l'horizon, de la doctrine technique du droit parlementaire.

⁸³³ Voir *infra* : Partie 3.

DEUXIEME PARTIE :

LA DOCTRINE TECHNIQUE DU DROIT PARLEMENTAIRE

« Ceux qui ont un génie assez étendu pour pouvoir donner des lois à leur nation ou à une autre, doivent faire de certaines attentions sur la manière de les former »⁸³⁴.

La doctrine technique du droit parlementaire est, à la fois logiquement et chronologiquement, la deuxième à se former. Elle naît en effet de l'enracinement et du développement de l'institution parlementaire au cours du XIX^e siècle. L'expansion de ses compétences nécessite alors d'étoffer son administration et de conserver la mémoire de son activité. C'est notamment à l'initiative des présidents de chambre que des fonctionnaires caméraux se voient chargés de compiler les règles que les assemblées suivent dans leur fonctionnement. Ainsi naît la doctrine technique du droit parlementaire.

Les administrateurs caméraux ne se situent en effet pas dans la même position que les parlementaires vis-à-vis des assemblées au sein desquelles ils se côtoient. Ils n'ont pas non plus la même perception de la règle juridique que le politique façonne et utilise au service de son combat idéologique tandis que le fonctionnaire cherche, dans l'intérêt de l'institution qui l'emploie, à l'appliquer et à la faire respecter par les parlementaires qu'ils servent. L'administrateur peut ainsi faire valoir son expertise et sa neutralité partisane pour défendre la légitimité de son discours sur le droit parlementaire par rapport à celui du politicien. Aussi ces deux groupes doctrinaux n'appréhendent-ils pas le droit parlementaire de la même manière. La doctrine technique, à l'inverse de celle qui la précède, entend distinguer le Droit de la politique, mais établit entre eux des liens de complémentarité. Le droit parlementaire apparaît alors comme une technologie au service de la réalisation de la volonté politique (Titre 1).

Cette approche du droit parlementaire comme technologie institutionnelle est mobilisée au soutien d'une conception de la constitutionnalisation comme processus d'optimisation de l'efficacité des chambres. La distribution des compétences normatives entre pouvoirs constitués

⁸³⁴ DE SECONDAT Charles, baron de MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, Flammarion, GF, Paris, 1993 [1748]. Livre XXIX, chap. 16.

et plus particulièrement au sein du Parlement doit permettre d'assurer la production d'une législation de qualité. La doctrine technique recherche ainsi les voies d'une optimisation constitutionnelle de la production parlementaire (Titre 2).

TITRE 1 :

UNE THEORIE DE L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE

L'approche technique du droit parlementaire est d'abord l'œuvre des fonctionnaires parlementaires eux-mêmes. Elle apparaît pour répondre au besoin des chambres, en tant qu'institutions, de recueillir des informations sur son propre fonctionnement, qui a conduit les agents des assemblées à développer un discours relatif au droit parlementaire. La production d'une « mémoire de l'institution » conduit l'administration parlementaire à développer sa propre approche, technique, de la science du droit parlementaire. Le recueil de données quantitatives, statistiques, la production des compilations de règles parlementaires, mais également l'évaluation de l'efficacité et du rendement de ces règles, notamment au regard des droits parlementaires étrangers, va permettre de matérialiser cette doctrine.

Ces professionnels du droit parlementaire assoient donc la prétention savante de leurs discours sur leur expertise, leur connaissance intime de l'organisation et du fonctionnement de l'institution, mais aussi sur la neutralité que leur impose leur statut à l'égard des affrontements partisans. C'est au nom de leur compétence spécialisée qu'ils participent au discours doctrinal sur le droit parlementaire. La neutralité axiologique distingue donc la doctrine technique de la doctrine politique.

Ce discours, produit dans le cadre de l'institution, est ainsi mis à son service. Les administrateurs sont liés à l'institution plus sûrement, et souvent plus longuement, que les parlementaires. Ils ne servent les élus que pour mieux servir l'institution à travers eux et sont chargés de les rappeler à l'observation du droit parlementaire. Dès lors, droit et politique ne sont plus pensés comme consubstantiels, mais bien plutôt comme complémentaires. Le droit parlementaire fixe un cadre à l'activité politique et lui offre un médium à travers lequel se concrétiser. Les deux activités sont distinctes mais interdépendantes.

Cette approche technique est donc développée à la fois par et pour l'administration parlementaire (Chapitre 1) et conduit à concevoir la science du droit parlementaire comme vecteur de l'optimisation de l'organisation, du fonctionnement et des productions de l'institution parlementaire (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 :

LA FIGURE DE L'ADMINISTRATEUR LEGITIME PAR L'EXPERTISE

La doctrine des agents caméraux partage avec la doctrine des élus le bénéfice d'une connaissance parlementaire endogène, c'est-à-dire produite depuis l'intérieure des chambres. Elle s'en distingue toutefois sur deux points importants. Sauf rares exceptions, à l'instar du Président DUPIN, les élus ne peuvent bénéficier d'une expérience qu'assez brève et sont immergés dans les aléas quotidiens de la lutte politique. Les agents caméraux font quant à eux le plus souvent une longue carrière au service de l'institution législative qu'ils « servent ». Ils n'ont donc pas le même rapport au temps parlementaire. En outre, pour la plupart des fonctionnaires, la neutralité politique, la distance à l'égard des luttes partisans, est une condition de légitimation de leurs fonctions face aux élus qui sont des acteurs politiques engagés dans un rapport de force pour l'exercice du pouvoir étatique. Ils n'ont donc pas le même rapport à la politique. De cette différence de position parlementaire naissent des doctrines distinctes, mais qui entretiennent entre elles des relations étroites tantôt collaboratives, tantôt concurrentielles.

Sous la Restauration, suivant une entreprise de légitimation et d'enracinement de l'institution parlementaire amorcée notamment par le Président DUPIN, les fonctionnaires caméraux vont être chargés de produire une littérature pratique à même de faire connaître les règles de fonctionnement des assemblées délibérantes. C'est ainsi que naît la doctrine parlementaire des fonctionnaires caméraux qui va s'enraciner et s'affirmer sous la III^e République (Section 1). Ce modèle doctrinal survit à l'avènement de la V^e République et s'y épanouit même. Le cadre offert par le nouveau régime est propice à une participation accrue des fonctionnaires caméraux à la réflexion universitaire (Section 2).

SECTION 1 : LA FORMATION HISTORIQUE DU ROLE DOCTRINAL

Deux figures ont joué un rôle majeur dans la construction du modèle discursif qui caractérise la doctrine des fonctionnaires caméraux. Il s'agit d'abord de Phillipe VALETTE, secrétaire général de la présidence de la Chambre des députés, qui, dès la Restauration, publie avec BENAT SAINT-MARSY, le premier manuel français de droit parlementaire. Il fait donc office de précurseur (§1) avant que ses successeurs, POUDRA, puis surtout PIERRE, ne s'affirment, grâce à leurs monumentaux traités, comme les véritables fondateurs de cette discipline qui n'est toutefois pas, à l'époque, reconnue académiquement (§2).

§1 : La préfiguration du rôle : VALETTE. Un serviteur des assemblées

La Restauration condamne avec la Révolution les premières expériences parlementaires françaises. Or, plusieurs auteurs acquis à la monarchie constitutionnelle entendent montrer que l'échec des régimes révolutionnaires était dû à un déficit d'ordre dans les modes de délibération de leurs assemblées, coupables d'avoir ignoré le modèle anglais. La monarchie française restaurée n'a pas les mêmes réticences à son égard et la découverte de la doctrine parlementaire étrangère (A) est le préalable à l'avènement du premier traité de droit parlementaire (B).

A/ La (re) découverte d'une doctrine étrangère

Après l'éclipse que connaît le droit constitutionnel sous l'Empire⁸³⁵, la Restauration et la pratique parlementaire qu'elle réinstalle incite à renouveler la réflexion sur le droit parlementaire. Celle qui avait été amorcée par la convocation des Etats généraux à la veille de la Révolution se trouve alors disqualifiée tant politiquement que théoriquement⁸³⁶. C'est donc vers les systèmes étrangers et en particulier l'Angleterre et les Etats-Unis réputés avoir transmis au monde l'institution parlementaire que s'orientent dès lors ceux qui s'intéressent au fonctionnement des chambres⁸³⁷. Ils peuvent alors se nourrir de la traduction de deux œuvres

⁸³⁵ PETROFF Marlène, « L'éclipse du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 161-170.

⁸³⁶ Voir *supra* : Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1 et Chapitre 2, Section 1.

⁸³⁷ En Angleterre également se retrouve une approche du droit parlementaire similaire à celle qui se développe en France. En effet, en 1844, ERSKINE MAY, alors fonctionnaire à la bibliothèque des communes (il en deviendra l'équivalent du secrétaire général) publie la première édition du toujours actualisé *Treatise* conçu lui aussi comme un « guide de conduite » à l'égard du Speaker. MAY Thomas Erskine (Sir), *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Charles Knight & Co., 1844 (pour la 1^{ère} édition). Voir à son sujet : ROZENBERG Olivier, « La discipline à Westminster à travers le Traité d'Erskine May (1906) », *in*

étrangères fort différentes qui vont leur servir de point de départ pour créer une voie spécifiquement française d'étude du droit parlementaire. La première est issue de l'expérience d'un parlementaire américain, le Vice-Président JEFFERSON (1), le second est la construction théorique du père de l'utilitarisme anglais, Jeremy BENTHAM (2).

1) Le *Manuel de droit parlementaire* de JEFFERSON

C'est en 1814 que, selon les professeurs AVRIL & GICQUEL, l'expression « droit parlementaire » apparaît pour la première fois en France avec la traduction, par Louis-André PICHON du célèbre *Manuel du droit parlementaire* rédigé par Thomas JEFFERSON, alors Vice-président des Etats-Unis (et à ce titre Président du Sénat). L'auteur entend consigner les règles dont il a eu à faire application et qui visent à « *diriger les débats d'un corps délibérant pour arriver à un résultat conforme à ses opinions* ». Il s'agit donc d'élaborer un guide « *à la fois pour [s]on usage, et pour mettre sous les yeux du sénat les principes des décisions [qu'il est] dans le cas de rendre comme son président, afin de montrer par quelles règles [il] juge et consent d'être jugé* »⁸³⁸. Mais outre l'intérêt intrinsèque de l'ouvrage, c'est la présentation du traducteur qui se révèle riche d'enseignement pour comprendre le contexte dans lequel se développe l'intérêt pour le droit parlementaire. Elle vise à justifier l'intérêt d'une telle traduction. Deux arguments sont avancés. Le premier vise l'intérêt intrinsèque de l'ouvrage. PICHON insiste alors sur l'autorité que connaît le *Manuel* Outre-Atlantique. Il relève sa distribution aux nouveaux élus (comme le seront par la suite dans les assemblées françaises, certains ouvrages de la doctrine parlementaire nationale) et explique cette notoriété par le fait « *qu'il est impossible d'y reconnaître la plus légère trace des opinions de parti que les ennemis de M. Jefferson lui ont quelquefois attribuées* »⁸³⁹. La reconnaissance de son impartialité est d'ores et déjà identifiée comme un enjeu central pour la doctrine parlementaire.

Une fois justifié l'intérêt de l'ouvrage à traduire, reste à justifier l'intérêt de la traduction dans le contexte français. Il s'agit d'y trouver des remèdes contre les insuffisances du droit parlementaire français pour prévenir les « *conséquences funestes* » qu'il avait vues résulter, « *de l'absence presque totale de formes dans nos assemblées, pendant le temps qu'il en avait*

Parlement[s], vol. 14, 2010, p. 127-132. Ce traité ne sera traduit en France qu'en 1909 par Joseph DELPECH. Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2.

⁸³⁸ JEFFERSON Thomas, *Manuel de droit parlementaire* ..., *op. cit.*

⁸³⁹ *Ibid.* p. IX.

existé »⁸⁴⁰. La réflexion sur la délibération parlementaire qu'avait entamée les révolutionnaires se trouve ainsi disqualifiée au profit de la pratique parlementaire anglo-saxonne qui se trouve être de surcroît, une source d'inspiration politiquement plus adaptée à l'esprit du temps⁸⁴¹. Le traducteur confesse ainsi la part de création, ou du moins d'adaptation qui a présidé à sa tâche en déclarant qu'« *en France, les assemblées délibérantes ont duré trop peu ; ou elles ont siégé dans des temps trop orageux ; ou bien elles avaient été trop dénaturées, pour qu'elles aient pu faire naître, avec des formes correspondantes, un dictionnaire où l'on aurait pu trouver des équivalents. On verra, et ces rapprochements sont aussi utiles que curieux, qu'en beaucoup de points [...], c'est la langue de notre pratique légale qui m'en a fourni* »⁸⁴². C'est ainsi qu'il reconnaît faire « *œuvre doctrinale* » puisque les impératifs de la traduction l'ont amené à introduire des concepts juridiques pour retranscrire, ou décrire, la pratique suivie dans ces assemblées étrangères.

Deux ans à peine après la traduction de JEFFERSON, c'est un autre ouvrage majeur de la discipline, quoique fort différent, qui va faire l'objet d'une traduction (et à vrai dire d'une (re) construction), le manuel de tactique parlementaire de Jeremy BENTHAM.

2) La Tactique des Assemblées législatives de BENTHAM et DUMONT

Le second ouvrage sur le droit parlementaire qui paraît en 1816 est radicalement différent tant dans sa construction que dans ses ambitions. Il s'agit d'un ouvrage d'Etienne DUMONT (membre du Conseil représentatif du canton de Genève) issu de ses traductions des écrits de Jeremy BENTHAM, et intitulé *Tactique des Assemblées Législatives, suivie d'un Traité des sophismes politiques*⁸⁴³. Cet ouvrage est ainsi enrichi des idées personnelles du traducteur et il est parfois difficile de discerner la part de chacun : « *Malgré les indications liminaires données par le traducteur, l'ouvrage final diverge sur plusieurs points importants des manuscrits originaux* »⁸⁴⁴. Alors que l'homme politique américain partait de son expérience

⁸⁴⁰ Ibid. p. VII

⁸⁴¹ Pour ces précurseurs révolutionnaires d'une doctrine des élus voir *supra*.

⁸⁴² Ibid.

⁸⁴³ Genève, J.J. Paschoud, 1816.

⁸⁴⁴ DE CHAMPS Emmanuel, « La postérité des idées de Jeremy Bentham : la notion d'influence à l'épreuve », in Cromohs, n°11, 2006, p. 1-17) : « *alors que Bentham critique depuis toujours "la séparation du corps législatif en deux chambres" et que le manuscrit (inachevé) de Political Tactics ne recense que des raisons pour rejeter le bicaméralisme, Dumont ajoute plusieurs pages de son cru qui énumèrent "les raisons qu'on peut alléguer en faveur de cette division" [en deux chambres], prévenant le lecteur en note : "L'auteur n'ayant pas achevé son travail, j'ai tâché d'y suppléer en présentant les arguments pour l'autre côté de la question". Mais il ressort de la*

concrète, le philosophe anglais entend bâtir une théorie générale du droit parlementaire, un guide à l'usage d'une société souhaitant se doter du meilleur Parlement. Cet ouvrage annonce la démarche qui aboutira à son célèbre code constitutionnel⁸⁴⁵. Comme l'écrit le professeur DUPRAT, l'importance de la réflexion de BENTHAM sur le droit parlementaire « *tient à sa dimension théorique, par l'intégration à son système philosophique, plus que par son influence concrète sur les événements politiques, malgré les sollicitations ressenties par l'auteur* »⁸⁴⁶. DUMONT, qui avait lui aussi observé et rejeté les formes adoptées par les Etats-Généraux⁸⁴⁷, espérait que sa traduction puisse servir à améliorer le fonctionnement concret de l'Assemblée nationale. Il écrit à BENTHAM en septembre 1789 : « *Je vous presse donc Monsieur, au nom de votre philanthropie, d'achever l'ouvrage que vous avez commencé, et s'il vous est possible de l'achever pour le commencement de la seconde législature, vous rendrez à ce pays un service essentiel ; peut-être, ils ne l'adopteront pas immédiatement, ils essayeront encore quelques nouveaux règlements de leur façon, mais enfin les bonnes idées, les prémisses vraies et utiles se feront des partisans* » mais y renonce finalement en jugeant qu'il est trop tard pour espérer modifier l'organisation des débats de l'Assemblée⁸⁴⁸. Seuls deux chapitres seront publiés en 1791⁸⁴⁹. C'est finalement en 1816, alors qu'il s'investit politiquement dans le conseil représentatif de Genève, qu'il se décide à faire paraître ses traductions auxquels il adjoint le *Règlement pour le conseil représentatif de la ville et de la République de Genève* (rédigé par DUMONT en 1815 et adopté par le canton) et la traduction de 1789 du *Règlement observé dans la Chambre des Communes*, de ROMILLY. Il s'agit en effet pour DUMONT, de montrer la possibilité d'un passage de la théorie à la pratique.

Alors que la démarche de JEFFERSON et PICHON se voulait plutôt inductive, partant de la pratique pour déterminer les principes, celle de BENTHAM et DUMONT est plutôt déductive, il s'agit d'abord de déterminer les principes de la délibération idéale, fut-ce en observant les systèmes existants, pour ensuite les mettre en pratique. Entre ces deux tendances qui s'offrent

lecture de l'ensemble du chapitre que ce sont les arguments de Dumont qui sont mis en valeur, et non ceux de Bentham. Ces divergences sont importantes car elles indiquent comment Dumont utilise parfois ses traductions dans le but de légitimer des prises de position qui sont contraires aux idées du philosophe ».

⁸⁴⁵ BENTHAM Jeremy, *Constitutional code*, Oxford, Clarendon Press, 1984, [1822].

⁸⁴⁶ DUPRAT Jean-Pierre, « Bentham et la diffusion du droit parlementaire », in Association française des historiens des idées politiques (dir.), *L'influence politique et juridique de l'Angleterre en Europe. Acte du Colloque international de l'AFHIP (Aix-en-Provence. Septembre 2010)*, Aix, PUAM, « Colloques, études et rapports », 2012, p. 298.

⁸⁴⁷ Voir : DUMONT Etienne, *Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières assemblées législatives*, Paris, PUF, 2^e éd, 1951.

⁸⁴⁸ Cité par : DE CHAMPS Emmanuel, « La postérité des idées de Jeremy Bentham... », *op. cit.*, p. 1-17

⁸⁴⁹ Voir : DUPRAT Jean-Pierre, « Bentham et la diffusion du droit parlementaire », *op. cit.*, p. 297.

à elles, la doctrine parlementaire naissante va clairement faire le choix de la première en cherchant à découvrir dans l'expérience parlementaire nationale et étrangère des pistes d'améliorations concrètes du droit des assemblées françaises.

Face à ces deux modèles doctrinaux étrangers, les assemblées parlementaires françaises entendent trouver leur propre voie, c'est ainsi que VALETTE et SAINT MARSY vont s'attacher à l'édification d'une doctrine française du droit parlementaire.

B/ La revendication d'une doctrine nationale

Il s'agira ici de se pencher successivement sur les auteurs et les relations qu'ils entretiennent avec les chambres (1) afin de remettre dans son contexte l'avènement du premier manuel de droit parlementaire français (2).

1) Les carrières de VALETTE et BENAT DE SAINT-MARSY

C'est en rupture avec ces deux ouvrages qu'entend s'inscrire *le Traité de la confection des lois*⁸⁵⁰. Il est dû à deux auteurs Philippe VALETTE & Gustave BENAT DE SAINT-MARSY. Le premier, naît en Corrèze en 1804 et devient avocat près la Cour d'appel de Paris. Il rejoint l'administration de la Chambre sous la monarchie de Juillet dès 1834. A la demande du Président DUPIN, il est aussitôt chargé de la rédaction d'un *Manuel financier, contenant le texte des dispositions législatives et autres documents qu'il importe de connaître pour éclaircir le vote des lois financières*, qui doit permettre aux députés de renforcer le contrôle budgétaire qu'exerce la chambre basse. Les mêmes considérations l'amènent à proposer aux députés un recueil des dispositions régissant leur statut et leur activité. Il est, après le 4 septembre 1870, chargé par décret du Gouvernement de la Défense nationale, de l'administration des bureaux de l'ancien Corps législatif et du règlement de sa comptabilité et de l'ensemble des mesures à prendre pour la réunion d'une Assemblée nationale. Il part à la retraite en 1871 mais sur arrêté du bureau, poursuit sa tâche, en tant que secrétaire général honoraire sans traitement (à sa demande), jusqu'en 1875⁸⁵¹. Il est alors remplacé par son gendre Jules POUDRA qui occupait

⁸⁵⁰ VALETTE Philippe & BENAT DE SAINT-MARSY Gustave, *Traité de la confection des lois ou examen raisonné des règlements suivies par les assemblées législatives françaises comparés aux formes parlementaires de l'Angleterre, des Etats-Unis de la Belgique, de l'Espagne de la Suisse, etc., etc.*, Paris, Joubert, 1839.

⁸⁵¹ Voir les travaux de doctorat de M. Maxime MEYER intitulés : *Un praticien et théoricien du droit politique et parlementaire : Eugène Pierre*, Thèse, Toulouse I, A paraître.

depuis 1858 les fonctions de chef des bureaux de la Présidence. En reconnaissance de ses services, le Bureau de la Chambre le nomme conseiller de la Présidence et lui conserve le droit d'assister aux séances⁸⁵². Il est décrit par ses contemporains comme « *un grand vieillard sec, froid et très érudit, le type incarné du vieux parlementaire* »⁸⁵³. Surnommé « *Bureaucrate 1^{er}* » par Anatole CLAVEAU, chef honoraire des secrétaires rédacteurs de la Chambre des députés⁸⁵⁴, le portrait qu'en dresse aujourd'hui M. SANCHEZ, est en effet révélateur d'un « *habitus* » qu'endosseront par la suite les membres de cette doctrine administrative : « *Pendant les premières années de sa prise de fonction, Valette fait ainsi preuve d'une grande activité en vue de rendre accessible le droit intéressant, directement ou non, la chambre basse. La réalisation de ces travaux semble légitime, car le secrétaire de la Présidence est un agent administratif au service du titulaire du fauteuil. Valette apparaît en définitive comme le technicien de la chambre des députés* »⁸⁵⁵. Quant à son coauteur, Gustave BENAT DE SAINT-MARSY, avocat de formation également, il est, au moment de la rédaction du traité, rédacteur en chef de la *Revue universelle*. S'il n'est pas un « *spécialiste du droit des chambres parlementaires* », il « *montre de l'intérêt pour certains aspects du droit public* » et spécialement pour le droit comparé⁸⁵⁶.

Ensemble, ils rédigent une œuvre fondatrice du droit parlementaire français : *le Traité de la confection des lois* qui apparaît rétrospectivement comme le premier manuel de Droit parlementaire français.

2) Le *Traité de la confection des lois*

Dès les premières lignes de cet ouvrage, les auteurs font le choix d'une approche plus pratique que théorique, qui deviendra caractéristique de la doctrine des fonctionnaires caméraux par la suite. Ils déclarent avoir « *voulu surtout écrire un ouvrage qui pût être utile dans la pratique du droit parlementaire* ». Ils entendent ainsi, revendiquant la primauté de la réflexion en langue française sur la matière, se différencier de l'ouvrage de DUMONT. Sa *Tactique* est alors jugée « *plus dogmatique que pratique* » puisqu'elle « *impose au pouvoir législatif la forme que celui-ci doit observer* ». Adoptant une posture de modestie qui se révélera également caractéristique de cette doctrine, les deux fonctionnaires entendent quant à eux borner leur

⁸⁵² GRENIER Albert-Sylvain, *Répertoire des faits politiques, sociaux, économiques et généraux*. 1896, Paris, Berger-Levrault, 1896, p. XVI-XVII.

⁸⁵³ WELSCHINGER Henri, « Souvenirs de Bordeaux », in *La revue des deux mondes*, 1914, n°11, p. 68-69.

⁸⁵⁴ CLAVEAU Anatole, *Souvenirs politiques et parlementaires d'un témoin (1865-1870)*, Paris, Plon, 1913.

⁸⁵⁵ SANCHEZ Samuel, « Aux origines du droit parlementaire français : le *Traité de la confection des lois* de Valette et Benat Saint-Marsy », in *RFDC*, n°95, 2013, p. 663.

⁸⁵⁶ *Ibid.*

travail à « *la forme que ce pouvoir s'est imposée* », au droit parlementaire *de lege lata*. Ce travail descriptif a néanmoins un objectif « *d'ordre et de clarté qui pût le rendre utile [...] à la pratique du droit parlementaire* »⁸⁵⁷. Ce traité correspond donc à la naissance d'une véritable doctrine du droit parlementaire façonnée par les fonctionnaires caméraux. Le *Traité de la confection des lois* est incontestablement novateur à cet égard en ce sens qu'il pose « *les fondements de la science juridique dont l'objet est l'étude des règles applicables aux chambres parlementaires. Avant les deux juristes que sont Valette et Benat Saint-Marsy, en France, le droit parlementaire n'était pas encore* »⁸⁵⁸. Néanmoins, sous la seconde République plus encore sous le Second Empire, la doctrine des fonctionnaires se fait plus discrète, à l'instar de l'institution dont elle émane. Philippe VALETTE poursuit tout de même son œuvre, mais sous la forme de plus modestes recueils⁸⁵⁹. Alphonse GRÜN, rédacteur en chef du *Moniteur universel*, publie quant à lui sa *jurisprudence électorale et parlementaire*, mais se focalise surtout sur la vérification des pouvoirs⁸⁶⁰.

En dépit de l'importance de ces premiers développements, c'est bien avec l'œuvre d'Eugène PIERRE, sous la III^e République, que la doctrine technique tend à constituer le droit parlementaire en une discipline à part entière et que la doctrine parlementaire des fonctionnaires connaît un certain rayonnement.

§2 : La figuration du rôle : Pierre. Un gardien de la République

La Restauration, qui voit naître les prémises d'un régime parlementaire en France, est propice aux premiers travaux à prétention réellement doctrinale sur le droit parlementaire. Elles sont déjà l'œuvre des fonctionnaires caméraux qui y sont directement intéressés. Mais c'est avec l'enracinement de ce type de régime parlementaire sous la III^e République que la doctrine des fonctionnaires acquiert ses caractéristiques propres avec la figure emblématique d'Eugène

⁸⁵⁷ VALETTE Philippe & BENAT DE SAINT-MARSY Gustave, *Traité de la confection des lois*, op. cit. p. 5 et p. 335 : Ce *Traité* apparaît pourtant, aux yeux d'un spécialiste, comme l'œuvre fondatrice de la science du droit parlementaire : SANCHEZ Samuel, « Aux origines du droit parlementaire français... », op. cit., p. 661-686.

⁸⁵⁸ *Ibid.*

⁸⁵⁹ VALETTE Philippe, *Mécanisme des grands pouvoirs de l'Etat et des formes réglementaires de l'Assemblée nationale – suivi des textes réglementaires et législatifs pouvant servir à éclairer le vote des lois*, Paris, Imprimerie nationale, 1850 ; *Mécanisme des grands pouvoirs de l'Etat – suivi des textes réglementaires et législatifs pouvant servir à éclairer le vote des lois et des Sénatus-consultes*, 2^e éd. augmentée des actes relatifs au rétablissement de l'Empire, Paris, Chez Napoléon Chaix & Cie, 1853 ; *Mécanisme des grands pouvoirs de l'Etat – suivi des textes réglementaires et législatifs pouvant servir à éclairer le vote des lois et des Sénatus-consultes*, 3^e éd. augmentée des actes relatifs à la régence et à l'augmentation du nombre de députés, Paris, Chez Napoléon Chaix & Cie, 1857.

⁸⁶⁰ GRÜN Alphonse, *Jurisprudence électorale parlementaire*, op. cit.

PIERRE (A) dont le *Traité* permet de diffuser une doctrine « officielle » de l'institution, notamment à destination des parlementaires eux-mêmes (B).

A/ Le protecteur de la tradition parlementaire

Eugène PIERRE appartient pleinement à ce qui s'apparente alors à une « dynastie des fonctionnaires parlementaires » (1). Il va, de par sa carrière, acquérir une telle autorité qu'il peut apparaître finalement comme un véritable producteur de droit parlementaire. Il est ainsi un interprète particulièrement autorisé des précédents, et quasiment authentique⁸⁶¹, du droit parlementaire (2).

1) La position du fonctionnaire

C'est donc avec l'avènement de la III^e République, que la doctrine parlementaire française va véritablement fonder sa discipline grâce à l'œuvre d'Eugène PIERRE. Avant même d'y faire carrière, ce petit-fils d'un agent du Corps législatif et fils d'un fonctionnaire de la bibliothèque de la Chambre des députés, né en 1848, n'est pas étranger à l'institution. Il entre à la chambre des députés en 1866 comme attaché à la présidence. Il passe en 1875 le concours de secrétaire-rédacteur. Il est alors placé aux côtés du Secrétaire général de la présidence Jules POUDRA (qui lui-même n'est autre que le gendre de Phillipe VALETTE). Ce dernier le nomme en outre « chargé du service des travaux législatifs » en 1879 avant qu'il ne prenne, cinq ans plus tard, sa succession. Sur proposition du Président de l'Assemblée Henri BRISSON, Eugène PIERRE est nommé le premier janvier 1885, à l'unanimité du Bureau, Secrétaire général de la Présidence. Il occupera cette fonction pendant 40 ans (comme VALETTE), jusqu'à son décès en 1925⁸⁶². A ce poste, PIERRE, en tant que secrétaire général, a contribué à une profonde réorganisation des services administratifs de l'Assemblée et notamment des services de la présidence qui devient « *une nouvelle structure d'autorité prenant la présidence de la Chambre pour centre de force* »⁸⁶³ pour accompagner le fait que, « *plus la coordination du travail*

⁸⁶¹ Au sens où, le secrétaire général exerce factuellement un pouvoir décisionnaire insusceptible de recours en matière parlementaire alors qu'il n'est pas l'autorité juridiquement habilitée à prendre une telle décision qui est imputée à l'assemblée.

⁸⁶² Voir JOUIN Pierre & THIERS Eric, « Présentation du traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre », sur le site du Gévipar. [<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-parlement/files/2011/02/Présentation-Eugène-Pierre.pdf>].

⁸⁶³ FAYAT Hervé, « Le métier parlementaire et sa bureaucratie », in COURTY Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005, p. 40 : « *Ce service ne comptait en effet que cinq employés et une seule section jusqu'aux années 1890, puis deux sections vers la fin du siècle dont l'une était*

législatif et l'équilibre des tensions politiques se concentraient au niveau de la présidence et du bureau, plus les tâches supervisées par E. Pierre, prises dans cette dynamique centrifuge, englobaient de vastes secteurs et nécessitaient une plus grande continuité d'action »⁸⁶⁴. Par ailleurs, la coordination des travaux parlementaires que réalisent ses services « a contribué à l'inculcation, sur le mode pratique, d'un ordre parlementaire chez les députés. Il a aussi conféré une effectivité aux entreprises de concentration du travail parlementaire (commissions permanentes), de regroupement politique (groupes parlementaires) ou de planification du travail (ordre du jour). Autant d'innovations ou de rationalisations impensables sans le concours d'un puissant secrétariat de la présidence »⁸⁶⁵. Par sa longévité et l'importance des réformes administratives qu'il mène au moment même où le Parlement s'érige en centre du Pouvoir, Eugène PIERRE va acquérir une autorité morale sans précédent en matière de droit parlementaire, et ce, même, et peut-être surtout, auprès des députés qu'il doit servir. PIERRE devient ainsi, non seulement autorité d'application, mais aussi de production du droit parlementaire puisqu'il est en capacité d'imposer concrètement son interprétation en matière de précédents parlementaires. Bien sûr, suivant une stricte position positiviste, c'est bien le Président qui, en droit, demeure le seul titulaire de ce pouvoir. Il s'agit simplement d'indiquer que factuellement, c'est bien le secrétaire général qui l'exerce.

2) Le garant du droit parlementaire

D'ailleurs, à sa mort, la presse est unanime. *L'Humanité* fait de PIERRE un « meneur de jeu du régime parlementaire », et *Le Figaro* y voit l'incarnation du règlement, « la seule puissance qui demeure respectée des foules »⁸⁶⁶. Le président HERRIOT lui-même fait l'éloge funèbre du secrétaire général à la tribune. Il y dresse le portrait d'un fonctionnaire modèle : « Sachons honorer, messieurs, ces longues carrières des fidèles fonctionnaires de l'Etat qui, pour des rémunérations infiniment modestes, enfermés dans une réserve par où se marque leur respect de nos institutions, témoins de tous ces débats où se joue le sort de notre pays, compagnons de nos travaux, mais les poursuivant au-delà du terme où nous les cessons, ne trouvent d'autre récompense à leurs fatigues que dans leur muet attachement au devoir. De

consacrée aux travaux législatifs et aux précédents tandis que la seconde prenait en charge les délibérations du bureau et la gestion des services législatifs. Enfin, une troisième section chargée des collections méthodiques et du relevé des votes vint compléter le service de la présidence au début du vingtième siècle, d'où la soudaine croissance des effectifs (dix-sept employés en 1905 soit une multiplication par trois depuis 1893) »

⁸⁶⁴ *Ibid.*, p. 40.

⁸⁶⁵ *Ibid.*, p. 42.

⁸⁶⁶ Voir JOUIN Pierre & THIERS Eric, « Présentation du traité de droit politique... », *op. cit.*

tous ces loyaux serviteurs de la France, M. Eugène Pierre demeurera le modèle [...]. Il n'a cessé d'appliquer les ressources de son esprit et les efforts de sa volonté au bon fonctionnement de la vie parlementaire ». C'est donc bien « le serviteur de l'Etat » à qui il est rendu honneur, mais le président de la Chambre des députés ajoute : « Je salue en lui, non seulement un irréprochable fonctionnaire, mais un admirable serviteur de l'Etat républicain, un courageux et intelligent interprète de la liberté. Touchons au fond de son mérite ; si la France a pu, malgré tant de secousses, maintenir intacte depuis 1870 la souveraineté de la loi, elle le lui doit pour une part »⁸⁶⁷. Formule qui témoigne de ce que, malgré la neutralité que lui imposait sa fonction, PIERRE n'était pas dépourvu d'engagement politique.

Cette posture de modeste fonctionnaire se traduit jusque dans son œuvre. Il y indique ainsi ne pas avoir « la prétention que ce traité fournisse des solutions à ceux qui ont mandat pour les préparer » mais « seulement le modeste espoir qu'il pourra seconder leurs recherches et faciliter leurs travaux. S'il lui arrive quelquefois cette fortune d'être utilement interrogé par eux, je serai consolé de toutes ses imperfections »⁸⁶⁸. Mais celle-ci cache bien entendu la part de création du droit parlementaire par le Secrétaire général. Il semble bien avoir une influence décisive lorsqu'il s'agit d'arbitrer un point de droit parlementaire particulier comme en témoigne cet épisode que relate le député François ALBERT dans une de ses chroniques de la *Revue politique et parlementaire*, à la suite du vote d'une question de confiance fatale au Gouvernement POINCARÉ : « Enfin, l'on vota dans le brouhaha des allés et venues, des colloques, des adjurations. Pointage. Par 271 voix contre 264, M. De Lasteyrie était battu. On courut prévenir M. Poincaré, qui s'expliquait dans une salle voisine avec la commission des affaires étrangères. Aussitôt il quitta le Palais Bourbon, suivit de ses collaborateurs, et se rendit à l'Elysée pour y remettre la démission du Cabinet. L'après-midi, contrairement aux usages, la Chambre était de nouveau réunie. [Le président de séance] présidait à quelques rectifications de l'escalier, qui ramenèrent à des proportions de quasi-égalité la majorité et la minorité puis à une tentative de repêchage [...] jugée irrecevable par M. Pierre »⁸⁶⁹. Il semble bien que ce soit bien le secrétaire général qui dispose factuellement du pouvoir de déterminer cette recevabilité. C'est ce que confirment les observateurs contemporains. Le futur ministre de Vichy, ROMIER, écrit ainsi dans *Le Figaro* en 1927 : « En séance, là-haut, derrière le fauteuil présidentiel, il semblait ne rien voir ni entendre mais, dès qu'un tumulte éclatait, sa silhouette

⁸⁶⁷ HERRIOT Edouard, Chambre des députés, Séance du 07 juillet 1925, *JORF* du 08 juillet 1925, p. 3195.

⁸⁶⁸ PIERRE Eugène, *Traité de droit politique...*, 1893, op. cit., p. XIII.

⁸⁶⁹ ALBERT François, « Chronique politique », in *RPP*, 1924, vol. 119, p. 90-107, cit. p. 104.

apparaissait, debout, sur le bord du gouffre, auprès de son chef, comme une victime et une menace. Aussitôt, le Président devenait méchant ou cherchait son chapeau »⁸⁷⁰. Theodore HERZL, alors journaliste à Paris, résume ce rôle normatif en une formule : PIERRE « dirige les dirigeants. Il est, comment dire...il est le président »⁸⁷¹. Se trouve ainsi mise en évidence une ambiguïté que l'on retrouve jusque dans son œuvre.

B/ Le promoteur d'une doctrine officielle de l'institution

Il convient de présenter formellement l'œuvre de PIERRE et ses différents traités de droit parlementaire (1) pour pouvoir ensuite étudier la dimension constructive, voire normative, de cette œuvre, qui se présente sous les formes plus modestes d'une simple compilation des règles en vigueur dans l'enceinte du Parlement (2)

1) Les différents Traités de droit parlementaire

C'est avec Jules POUDRA qu'Eugène PIERRE écrit le *Traité pratique de droit parlementaire* publié en 1878 et qui connaîtra deux suppléments en 1879 et 1880. Il écrit aussi, parallèlement, une *histoire des assemblées politiques en France*, dont seul le premier tome couvrant la période 1789-1831 paraîtra en 1877⁸⁷². Suivront un *Code du conseiller général et du conseiller d'arrondissement* en 1880 (à nouveau coécrit avec POUDRA)⁸⁷³, une étude sur *l'Etat et les congrégations religieuses* écrite seul la même année⁸⁷⁴. Puis, l'année suivante, il publie, à nouveau avec POUDRA un recueil des textes relatifs à l'organisation des pouvoirs publics⁸⁷⁵. Ce Traité paraît, sous la seule signature de PIERRE, pour la première fois en 1893. Cet ouvrage va par la suite connaître une mise à jour en 1902, puis trois rééditions en 1908, 1914 et 1924. Furent en outre publiés des *Suppléments*, censés rendre compte de chaque

⁸⁷⁰ ROMIER Lucien, « Eugène Pierre » in *Le figaro*, 8 juillet 1925

⁸⁷¹ HERZL Theodor, *Le Palais-Bourbon. Tableaux de la vie parlementaire française*, Paris, Editions de l'Aube, 1995, p. 68. Cité par TOUZEIL-DIVINA Mathieu et MEYER Maxime, « Eugène Pierre » in TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Dictionnaire de droit public interne*, Paris, Lexis-Nexis, 2017, p.154. Voir aussi : GOOCH, Robert Kent, « Eugene Pierre » in *Political Science Quarterly*, 1926, vol. 41, n° 3, p. 436-452.

⁸⁷² PIERRE Eugène, *Histoire des assemblées politiques en France du 07 mai 1789 au 08 mars 1876. Tome 1 : 1789-1831*, Paris, Baudry, 1877.

⁸⁷³ POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Code manuel du conseiller général de département et du conseiller d'arrondissement*, Paris, Dupont, 1880.

⁸⁷⁴ PIERRE Eugène, *L'Etat et les congrégations religieuses, Etude sur les décrets du 29 mars 1880*, Paris, s.n., 1880.

⁸⁷⁵ POUDRA Jules et PIERRE Eugène, *Organisation des pouvoirs publics : recueil des lois constitutionnelles et électorales de la République française : complété par les lois et décrets sur le Conseil d'état, le droit de réunion, la presse, la comptabilité législative, etc., etc.*, Paris, A. Quantin, 1881.

législature, en 1906, 1910, 1914, 1919 et 1924, un an seulement avant la disparition de l'auteur⁸⁷⁶. Ce travail constant d'actualisation n'empêchera pas PIERRE de poursuivre des travaux parallèles dans les domaines électoraux et parlementaires. À la suite de la révision constitutionnelle de 1884, il publie ainsi deux recueils, l'un relatif aux lois organiques concernant l'élection des députés, l'autre traitant des lois organiques relatives au Sénat⁸⁷⁷. Suivent un ouvrage sur *la procédure parlementaire en 1887*⁸⁷⁸, un autre sur *le pouvoir législatif en cas de Guerre* en 1890 et un *code des élections politiques* en 1893⁸⁷⁹. Enfin, c'est un ouvrage plus personnel, *Politique et gouvernement*, qui paraît en 1896⁸⁸⁰. Mais c'est sans conteste le *Traité* qui marquera le plus l'histoire de sa discipline, notamment du fait qu'entre ses rééditions et ses suppléments, il couvre plus de trente ans de vie parlementaire sous la IIIe République (voire même cinquante si l'on considère la fréquence des références aux précédents des années 1870).

PIERRE s'y présente comme un serviteur du Parlement, se contentant de recueillir et de codifier la pratique des parlementaires auxquels il témoigne une grande déférence et devant lesquels il déclare s'effacer. Mais son travail n'est pas seulement descriptif, mais aussi directif.

2) De la compilation à la construction du droit parlementaire

Avec POUDRA, PIERRE écrit : « *Pour grouper de solides doctrines autour des graves questions de droit [...], nous n'avons eu qu'à citer les interprétations données par les Présidents et les membres des deux Chambres. Rarement nous avons pris la parole. Ce n'est pas nous qui sommes les véritables auteurs de ce livre. Ce sont les Sénateurs et les Députés qui peuvent dire en l'ouvrant : et quorum pars magna fui* »⁸⁸¹. Seul, il ajoute : « *Je n'ai pas la prétention que ce traité fournisse des solutions à ceux qui ont mandat pour les préparer. J'ai seulement le modeste espoir qu'il pourra seconder leurs recherches et faciliter leurs travaux* »

⁸⁷⁶ Paris, Librairies imprimeries-réunies, 1893. Voir JOUIN Pierre & THIERS Eric, « Présentation du traité de droit politique... », *op. cit.* Pour plus de détail sur la structure du « Pierre » voir : PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français*, *op. cit.*, p. 54-56.

⁸⁷⁷ PIERRE Eugène, *Lois organiques concernant l'élection des députés, la liberté de la presse et le droit de réunion : mises au courant de la législation de 1885 et annotées* et *Lois organiques concernant l'élection du Sénat : mises au courant de la législation de 1884 et annotées* Paris, A. Quantin 1885.

⁸⁷⁸ PIERRE Eugène, *De la procédure parlementaire. Etude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif*, Paris, Quantin, 1887.

⁸⁷⁹ PIERRE Eugène, *Du pouvoir législatif en cas de guerre*, Paris, May, 1890.

⁸⁸⁰ PIERRE Eugène, *Politique et gouvernement*, Paris, Quantin, 1896.

⁸⁸¹ POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Suppléments au Traité pratique de droit parlementaire*, Paris, Quantin, 1880, p. IX.

à la fin de l'introduction à la première édition de son *Traité*⁸⁸². En 1906 il déclare encore : « *Ce n'est pas à l'auteur de ce livre, modeste serviteur du Parlement, qu'il conviendrait d'indiquer ce qui peut, ce qui doit être changé dans les rouages des pouvoirs publics* » (avant précisément d'indiquer ce qui, selon lui, devrait être changé dans les rouages des pouvoirs publics)⁸⁸³. Si le traité en tant que tel dépasse la seule finalité pratique que son auteur lui assigne et qu'il possède en fait, une ambition dogmatique et prescriptive, il importe de constater que l'auteur se présente comme un technicien n'ayant d'autre ambition que d'aider au fonctionnement concret de l'institution à laquelle il se dévoue. Il rejette d'ailleurs les grandes constructions théoriques et abstraites qui ne peuvent, selon lui, résister à l'épreuve des faits : « *Sans doute, c'est une satisfaction profonde de construire un idéal politique dans le repos du cabinet, avec la seule ressource des germes de raison, de justice et de vérité qui s'agitent confusément dans notre cerveau. C'est un plaisir non moins grand d'admirer ces beaux édifices que la philosophie dessine en se débarrassant, par un trait de plume, des servitudes contraires à l'harmonie de la façade. Mais on n'a jamais vu ces édifices abriter sérieusement l'existence d'un peuple. Et, lorsqu'il se rencontre, en ce genre, un architecte assez habile pour s'entourer d'hommes d'action ou assez fort pour être lui-même l'ouvrier de ses théories, la Nature balaye bien vite ce qui n'a pas été fait de concert avec elle. Des structures d'apparence séduisante, mais mal appropriées au temps, s'effondrent d'un seul coup, souvent aux prix des pires désastres* »⁸⁸⁴. On peut donc supposer que la position de PIERRE au sein des Assemblées le conduit à adopter cette posture du modeste praticien qui met son savoir technique au service de la prise de décision politique.

Néanmoins, sa contribution à la science du droit parlementaire est sans doute plus substantielle, comme l'affirme le député Gaston DESCHAMPS dans l'hommage posthume qu'il rend au secrétaire général de la présidence. Selon sa formule, particulièrement révélatrice, il en était pour ainsi dire « *l'interprète professionnel, le commentateur perpétuel, ayant poussé l'exégèse jusqu'au degré d'observation et d'expérience où elle devient, par une sorte d'observation divinatoire, invention* »⁸⁸⁵. Suivant ce qu'il retient ou non comme constituant un précédent, la face du droit parlementaire de la III^e République s'en trouve changée. Le Président

⁸⁸² PIERRE Eugène, *Traité de droit politique...*, op. cit., 1893, p. XII-XIII.

⁸⁸³ PIERRE Eugène, *Suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies imprimeries-réunies, 1906, p. XI et s.

⁸⁸⁴ PIERRE Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies imprimeries-réunies, 2^e éd., 1902, p. XII.

⁸⁸⁵ DESCHAMPS Gaston, « Eugène Pierre », op. cit., p. 223-240, cit. p. 223. Il qualifie encore le droit parlementaire de « *grand édifice juridique dont [PIERRE] était l'inventeur* », p. 224.

HERRIOT se fait, dans les mêmes circonstances, plus explicite encore, puisqu'il déclare devant la chambre que PIERRE « *doit nous apparaître comme ayant été beaucoup mieux qu'un spécialiste étroit. Il fût un véritable théoricien du régime* »⁸⁸⁶.

L'œuvre de PIERRE, fait rapidement des émules. Directeur de la Bibliothèque parlementaire, le secrétaire général de la Présidence délègue rapidement à certains de ses collaborateurs la rédaction de différents volumes de la collection⁸⁸⁷. En outre, à la Chambre haute, Alfred BONSERGENT, attaché à la présidence, publie dès 1881, *Comment se fait la loi*⁸⁸⁸. L'auteur entend cependant faire « *œuvre de vulgarisation* » alors que les traités de VALETTE et de POUDRA et PIERRE constituent selon lui « *des ouvrages de haute science qui ne peuvent s'adresser à la masse du public* »⁸⁸⁹. Ce traitement élogieux tranche assez avec l'accueil que lui réservent les constitutionnalistes des facultés⁸⁹⁰. C'est ensuite Henri CANNAC, magistrat détaché au Sénat, (qui sera, sous Vichy, membre du cabinet de Laval), qui fait paraître, après sa thèse de doctorat consacrée à la dissolution de la Chambre des députés en 1927⁸⁹¹, des *Eléments de procédure législative en droit parlementaire français*⁸⁹². Ces travaux témoignent de la naissance, dans les deux assemblées, d'une doctrine administrative qui se prolonge sous la IV^e République. Néanmoins, toute cette doctrine des fonctionnaires ne connaîtra pas le succès associé au *Traité de droit politique électoral et parlementaire*.

Il faut donc constater que l'apparition d'un discours sur le droit parlementaire est d'abord l'œuvre d'acteurs qui appartiennent, politiquement ou administrativement, à des Assemblées délibérantes. Les premiers sont des acteurs engagés dans l'arène parlementaire, c'est sur l'expérience du rapport de force politique qu'ils fondent leur représentation du droit parlementaire en même temps que la légitimité de leur intervention dans les champs académiques puis universitaires. Les seconds sont censés se mettre au service de l'Institution parlementaire et non d'une des forces politiques qui s'y expriment. Ils sont les exécutants du droit parlementaire. C'est donc sur l'aridité de leur matière et l'impartialité de leur approche que les fonctionnaires caméaux s'appuient pour légitimer le caractère savant de leur production

⁸⁸⁶ Chambre des députés, Séance du 07 juillet 1925, *JORF* du 08 juillet 1925, p. 3195.

⁸⁸⁷ Par exemple : BERGERET Gaston, *Les ressources fiscales de la France*, Paris, A Quantin, 1883 ; *Mécanisme du budget de l'Etat*, Paris, A. Quantin, 1884.

⁸⁸⁸ Paris, Berger-Levrault, 1881.

⁸⁸⁹ *Ibid.* p. VI-VII.

⁸⁹⁰ Voir *supra* : Partie 1, Titre 1, Chapitre 1 et *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 1.

⁸⁹¹ Paris, Sport publicité, 1927.

⁸⁹² Paris, Sirey, 1939.

doctrinale. Mais si les deux groupes doivent être distingués au sein de la doctrine parlementaire, ils partagent tout de même l'expérience pratique de l'institution parlementaire qui les conduit à adopter une approche concrète, empirique, de la discipline « droit parlementaire ». En effet, *« chaque discipline (comme champ) est, définie par un nomos particulier, un “principe de vision et de division”, un principe de construction de la réalité objective irréductible à celui d'une autre discipline — selon la formule de Saussure : “le point de vue crée l'objet” »*⁸⁹³. Avec Eugène PIERRE, le droit parlementaire tend à se constituer en discipline à part entière. Mais, le monde scientifique est un *« univers de concurrence pour le “monopole de la manipulation légitime” des biens scientifiques, c'est-à-dire, plus précisément de la bonne méthode, des bons résultats, de la bonne définition des fins, des objets, des méthodes de la science »*⁸⁹⁴. Or, si la doctrine parlementaire possède peu ou prou, jusqu'à l'orée du XX^e siècle, un monopole du discours savant sur l'institution parlementaire, elle doit, à compter de cette date, affronter la concurrence d'une doctrine qui, pour être extérieure au Parlement, revendique rien de moins que le monopole du discours scientifique sur les institutions politiques. Les professeurs de droit constitutionnel, encouragés par le pouvoir Républicain, sont ainsi conduits à se positionner par rapport au droit parlementaire, à sa discipline et à sa doctrine endogène pour elle-même se constituer en discipline autonome.

⁸⁹³ BOURDIEU Pierre, *Science de la science et réflexivité*, Paris, Ed. Raisons d'agir, « Cours et travaux », 2001, p. 103.

⁸⁹⁴ *Ibid.*, p. 92.

SECTION 2 : L'ADAPTATION CONTEMPORAINE DU ROLE DOCTRINAL

A la fin de la Quatrième République, le recteur PRELOT avançait que « *l'immense érudition et le vaste labeur d'Eugène Pierre sembl[ai]ent avoir découragé ses successeurs* »⁸⁹⁵. Pourtant, la même année, paraissait l'ouvrage d'un autre secrétaire général de l'Assemblée, Emile BLAMONT⁸⁹⁶, *les techniques parlementaires* perpétuant la tradition d'une doctrine administrative du droit parlementaire à l'Assemblée nationale, comme après lui, sous la V^e République les secrétaires généraux MM. Jean LYON (qui prolongera le traité d'Eugène PIERRE jusqu'en 1978)⁸⁹⁷ ou Michel AMELLER⁸⁹⁸. Il en est de même au Sénat puisque les secrétaires généraux ont pris une part active à la réflexion sur le droit parlementaire, à l'instar de Jean-Claude BECANE⁸⁹⁹, d'Alain DELCAMP⁹⁰⁰ puis de Jean-Louis HERIN⁹⁰¹. La doctrine parlementaire administrative n'est plus l'œuvre des seuls secrétaires généraux et d'autres cadres de l'institution parlementaire participent dorénavant à cette production⁹⁰².

⁸⁹⁵ PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français*, op. cit., p. 56.

⁸⁹⁶ BLAMONT Emile, *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF, « QSJ », 1958. Voir également du même auteur : *L'assemblée consultative provisoire*, Alger, O.F.E., 1944 ; « La seconde lecture dans la Constitution de 1946 », in *RFSP*, n°3, 1951, p. 298-310 ; « La dissolution de l'Assemblée nationale de décembre 1955. La mise en œuvre de la dissolution », in *RDP*, 1956, p. 105, *Le parlement dans la Constitution de 1958*, Paris, Librairies techniques, 1960.

⁸⁹⁷ LYON Jean, *Nouveaux suppléments au traité de droit politique... d'Eugène Pierre*, op. cit.

⁸⁹⁸ Voir entre autres : *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964 ; *Parlements, une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays* ; Paris, PUF, 1966 ; *1789-1989 : l'Assemblée nationale*, Paris, Hachette encyclopédies, 1989 ; *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, « QSJ », 1994 ; « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale » in *Constitutions et Pouvoirs*, op. cit., p. 1-8.

⁸⁹⁹ Voir : « Le règlement du Sénat. A la recherche du temps maîtrisé », in *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 79-95 ; *La loi*, Paris, Dalloz, « Méthodes du Droit », 2010 (coécrit avec Michel COUDERC et Jean-Louis HERIN, tous deux fonctionnaires parlementaires).

⁹⁰⁰ Voir par exemple : « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », op. cit. ; « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », op. cit. ; « La notion de loi organique relative au Sénat. Entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme rationalisé », in *RFDC*, n°87, 2011, p. 465-498 ; « Après le triomphe du droit constitutionnel jurisprudentiel peut-on encore penser les institutions ? », op. cit.

⁹⁰¹ Voir par exemple : *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2011 ; « L'ordre du jour réservé : sept années de gestion sénatoriale », in *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 159-175 ; « La nouvelle procédure législative au Sénat », in *Pouvoirs*, n°139, 2011, p. 119 à 128 ; « Les groupes minoritaires : un nouvel objet entre droit et politique », in *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 57-69.5

⁹⁰² Quelques exemples suffisent à illustrer cette idée. On peut ainsi mentionner, parmi de nombreux autres, et pour s'en tenir à la doctrine postérieure à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les travaux de MM. Damien CHAMUSSY, (« Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », in *Jus Politicum*, n° 6 ; « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », in *NCCC*, n°38, 2013, p. 37-68 ; « Le Parlement et la QPC », in *NCCC*, n°47, 2015, p. 45-63.), Gérald SUTTER (La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », op. cit. ; Avec Julie BENETTI : « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle... », op. cit.) ou encore Eric THIERS (« Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », in *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 71-81 ; « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », in *Pouvoirs*, n°143, 2012, p. 61-72. ; « Plaidoyer pour la valorisation du travail parlementaire », in *Commentaire*, n°139, 2012, p. 699-702 ; « Le syndrome "Benjamin Franklin" ou comment la question prioritaire de constitutionnalité détermine, parfois, la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel », in *NCCC*, n°48, 2015, p. 113-126) à l'Assemblée nationale et ceux, au Sénat, de M. Philippe BACHSCHMIDT

Néanmoins, il est vrai que sous la IV^e, et surtout sous la V^e République, la doctrine administrative n'a plus le quasi-monopole du discours sur le « droit parlementaire » dont elle bénéficiait à l'époque d'Eugène PIERRE. Le manuel de référence en droit parlementaire français est ainsi l'œuvre d'universitaires aujourd'hui et non de fonctionnaires des assemblées⁹⁰³. D'ailleurs, la place qu'occupent aujourd'hui les praticiens au sein de la discipline fait débat jusque dans leurs rangs⁹⁰⁴. Il est toutefois indéniable que non seulement cette doctrine des fonctionnaires parlementaires a perduré, mais qu'elle a en outre pénétré davantage le champ académique qu'elle ne l'avait fait sous les Républiques précédentes.

On retiendra ici pour illustrer ces évolutions, deux membres de cette doctrine qui présentent l'intérêt d'avoir été tous deux, non seulement secrétaires généraux (de l'Assemblée nationale pour l'un et du Sénat pour l'autre) et conseillers constitutionnels, mais également professeurs (de droit constitutionnel pour l'un, de sciences politiques pour l'autre). Ils retiennent l'intérêt de part leurs positionnements opposés relativement à deux des principales caractéristiques attachées à ce groupe doctrinal : la posture d'impartialité à l'égard de la politique partisane qui impose leur fonction d'une part, et la volonté de défendre l'institution à laquelle ils appartiennent, d'autre part. Or, si Jean-Louis PEZANT s'inscrit dans la droite ligne de ses prédécesseurs en faisant valoir ces « ressources » attachées à la fonction publique parlementaire dans le champ académique (§1), François GOGUEL entend au contraire, user de sa position académique pour s'affranchir de sa réserve administrative à des fins politiques (§2).

(« Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », in *RFDC*, n° 78, 2009, p. 343-365 ; Voir également sa chronique parlementaire dans la revue *Constitutions*)

⁹⁰³ Sous la IV^e République, il semble que ce soit les cours du recteur PRELOT professée à l'IEP de Paris qui aient fait autorité tandis que sous la V^e République, le manuel principal est celui des professeurs AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, op. cit., ; Le Professeur GICQUEL a toutefois été nommé déontologue de l'Assemblée nationale en 2011 ce qui l'implique plus directement dans la pratique du droit parlementaire.

⁹⁰⁴ Le secrétaire général de l'Assemblée nationale Jean-Louis PEZANT considérait par exemple que le droit parlementaire était de « moins en moins un droit d'initiés » et que sa connaissance avait « largement débordé le cercle réduit des praticiens » (« Quel droit régit le Parlement ? », in *Pouvoirs*, n°64, p. 66). Pour M. Eric THIERS, à l'inverse, cette discipline est, « aujourd'hui encore, essentiellement une affaire de praticien » (« Léo Hamon et la vocation du Parlement : les assemblées, le Conseil constitutionnel et le nouveau droit parlementaire en 1959 », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon...*, op. cit., p. 35-57).

§1 : La juridicisation du rôle : PEZANT. Un expert à l'université

La carrière et l'œuvre de Jean-Louis PEZANT se conforment totalement au rôle du secrétaire général tel que défini par Philippe VALETTE et Eugène PIERRE. Il met en avant, dans l'exercice de ses fonctions, sa neutralité politique et promeut ainsi une représentation des champs politiques et administratifs comme étant séparés (A). Quant à sa doctrine, elle apparaît là encore marquée par l'appartenance de l'auteur à l'institution parlementaire puisque, lorsqu'il se risque à prendre position sur les institutions, c'est pour défendre l'autonomie institutionnelle du Parlement (B).

A/ Un administrateur réservé

Jean-Louis PEZANT a pu aborder le droit parlementaire en tant que fonctionnaire caméral (1) ce qui explique la mise en avant de sa neutralité politique (2).

1) Du Palais Bourbon à la rue de Montpensier

Né en 1938, Jean-Louis PEZANT entre à l'Assemblée nationale en 1966 « *en arrivant premier dans presque toutes les épreuves* », et va y mener l'essentiel de sa carrière⁹⁰⁵. Cette entrée tonitruante « *lui donne droit à une faveur rarissime : celle d'être directement affecté au service des commissions et — qui plus est — à la commission des lois, au cœur de l'action parlementaire* »⁹⁰⁶. Il y restera jusqu'en 1977, la mobilité interne l'amène alors à occuper successivement plusieurs postes clefs dans le processus d'élaboration de la loi. Il rejoint d'abord le service de la séance où il travaille pendant deux ans avant de retrouver la commission des lois dont il dirige le secrétariat jusqu'en 1986. Il quitte ensuite pour quelque temps les services législatifs pour rejoindre les services des transports, des archives puis prendre la tête de la communication. Il dirige ensuite le service de la séance à partir de 1990 puis l'ensemble des services législatif en 1993. Enfin, en 2002, succédant à Pierre HONTEBEYRIE qui occupait la fonction depuis 1991, il devient, par un vote à l'unanimité du bureau, secrétaire général de l'Assemblée nationale et de la présidence de l'Assemblée. Pour Michel AMELLER qui l'a précédé à ce poste, Jean-Louis PEZANT y fait preuve des qualités nécessaires : celles de

⁹⁰⁵ DUHAMEL Olivier & GUILLAUME Marc, « Jean-Louis Pezant », in *Le Monde*, 28/07/2010, p. 19.

⁹⁰⁶ AMELLER Michel, « A mon amis Jean-Louis Pezant », in *NCCC*, n°30, janvier 2011.

dirigeant, lui qui croyait aux « *vertus administratives de l'autorité* » suivant sa formule, et celles, techniques notamment, permettant de gagner la confiance du Président de l'Assemblée et des groupes politiques⁹⁰⁷.

Toutefois, il n'occupera ces prestigieuses fonctions qu'un an puisqu'il est appelé rue de Montpensier par le Président de l'Assemblée nationale Jean-Louis DEBRE, pour succéder à Michel AMELLER qui l'avait déjà précédé au secrétariat général de l'Assemblée. Il décède dans l'exercice de ses fonctions de Conseiller constitutionnel en 2010. Cet acteur est donc particulièrement intéressant puisqu'il peut concrètement appréhender la constitutionnalisation du droit parlementaire depuis deux postes d'observation privilégiés. Jean-Louis PEZANT a pu se prévaloir de sa neutralité politique comme ressource pour accéder à cette dernière fonction, comme en témoignent les articles de presse consacrés à sa nomination.

2) La réserve de l'administrateur

Ainsi, pour *Libération* la nomination de ce « *serviteur de la République* » au Conseil constitutionnel « *est sans nul doute la moins politique des trois de ce cru 2004* »⁹⁰⁸, tandis que *Le Figaro* considère que, dans sa carrière à l'Assemblée, « *Jean-Louis Pezant a toujours observé une stricte neutralité politique qui lui a attiré le respect de tous, quels que soient les alternances ou les personnels en place* »⁹⁰⁹. De même, à son décès, les hommages qui lui sont rendus soulignent cette caractéristique mise en avant par la plupart des membres de la doctrine des fonctionnaires parlementaires. Ainsi, Olivier DUHAMEL et Marc GUILLAUME qualifient-ils Jean-Louis PEZANT de « *discrètement conservateur* », car « *il préférait maintenir ce qui marche que prendre le risque de le dissoudre pour une aventure aux conséquences incertaines* », mais « *n'exhibait pas ses préférences* »⁹¹⁰. M. AMELLER indique également que, dès ses premiers pas à l'Assemblée, « *il illustre au plus haut niveau les trois vertus imposées dans l'emploi d'administrateur : compétence technique, impartialité politique, disponibilité totale* ». L'anecdote qu'il ajoute quelques lignes plus loin est révélatrice de l'importance que le conseiller constitutionnel attachait au devoir de réserve : « *À l'extérieur, il se faisait un devoir*

⁹⁰⁷ *Ibid.*

⁹⁰⁸ HASSOUX Didier, « Un serviteur de la République », in *Libération*, 28/02/2004, p. 13. M. Pierre STEINMETZ & Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT avait également été nommé en février 2004, respectivement par le Président de la République et le président du Sénat.

⁹⁰⁹ PAILLARD Henri, « Jean-Louis Pezant : une carrière de législateur », in *Le Figaro*, 28/02/2004, p. 8.

⁹¹⁰ DUHAMEL Olivier & GUILLAUME Marc, « Jean-Louis Pezant », *op. cit.*, p. 19.

*de ne rien révéler du Conseil. Sur ce principe capital, il se montrait intransigeant et n'admettait pas que des atteintes lui soient portées, notamment par des ouvrages de Conseillers ayant achevé leur mandat »*⁹¹¹. Or, cette neutralité politique affichée, cette réserve administrative, revendiquée et perçue comme telle, constitue une ressource que les membres de la doctrine des fonctionnaires peuvent faire valoir dans le champ académique. La formation des administrateurs parlementaires, la nature de leurs tâches et la neutralité à laquelle leur fonction les oblige imprègnent la plupart de leurs discours doctrinaux qui mettent alors en exergue le caractère particulièrement technique et procédural du droit parlementaire.

Cette rhétorique s'accorde relativement bien avec celle de la scientificité développée par les constitutionnalistes universitaires. La revendication de neutralité et la mise en avant d'une compétence technique permettent alors d'investir le champ académique qui valorise ces deux attributs.

B/ Un juriste spécialiste de l'institution parlementaire

L'éphémère secrétaire général de l'Assemblée nationale se conforme en tout point, au cours de sa carrière, au « modèle » du fonctionnaire parlementaire, à l'instar de ses prédécesseurs Philippe VALETTE et Eugène PIERRE. Mais en outre, sa doctrine rappelle également la longue appartenance de l'auteur à l'institution qu'il décrit. L'auteur fait ainsi valoir son expertise professionnelle pour pénétrer le champ académique (1) et y défendre l'autonomie de l'institution parlementaire (2).

1) La carrière académique de Jean-Louis PEZANT

Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Jean-Louis PEZANT prépare un temps l'agrégation de droit public avant d'entrer à l'Assemblée. Au cours de sa carrière, il rédige de nombreux articles⁹¹², et quelques ouvrages⁹¹³, relatifs au droit constitutionnel dont une majorité d'entre eux portent directement sur le droit parlementaire. Son prédécesseur au secrétariat général de l'Assemblée comme au Conseil considère ainsi qu'il « *s'est fait connaître au dehors*

⁹¹¹ AMELLER Michel, « A mon amis Jean-Louis Pezant », *op. cit.*

⁹¹² Voir la réunion de ses travaux : *Ecrits de Jean-Louis Pezant*, Paris, Lextenso, 2011.

⁹¹³ *L'élection des députés*, Paris, Assemblée nationale, « Connaissance de l'Assemblée Nationale », 1997 ; *L'Assemblée nationale*, Paris, Assemblée nationale, « Connaissance de l'Assemblée Nationale », 2001.

de ces palais historiques en exposant avec brio tout son savoir et ses fortes convictions de juriste expert en droit public. Nombre de ses écrits ont enrichi la doctrine et fait école »⁹¹⁴. Il s'agit certes d'un hommage, mais il est indéniable que Jean-Louis PEZANT a largement investi le champ académique en valorisant son expertise parlementaire, est donc en premier lieu, sa compétence professionnelle. C'est ainsi que des 1977, il contribue aux *Mélanges Burdeau*, par une étude du pouvoir législatif⁹¹⁵. Outre ses publications, il s'investit dans diverses missions scientifiques. Il a notamment participé au comité de rédaction de la revue *Pouvoirs* entre 1996 et 2003 et surtout exercé les fonctions de professeur associé à l'Université Paris I entre 1997 et 2000⁹¹⁶. Jean-Louis PEZANT, est donc admis dans le champ académique en sa qualité d'« expert » (pour reprendre le terme utilisé par Michel AMELLER), c'est-à-dire sur sa compétence de technicien et son expérience professionnelle. Ses travaux se concentrent largement sur le droit parlementaire et en vertu de son statut, celui-ci n'enseigne que sa spécialité. Toutefois, il fait office de précurseur quant à l'investissement dans le champ académique. Il participe ainsi à l'une des principales évolutions de la doctrine des fonctionnaires parlementaires sous la V^e République, la pénétration du milieu universitaire. La doctrine des administrateurs a en effet acquis une forte légitimité scientifique au cours des cinquante dernières années.

En effet, une telle doctrine administrative, que symbolise PEZANT, peut ainsi faire valoir dans le milieu académique sa neutralité politique qui correspond à la position d'extériorité que cette doctrine universitaire souhaite adopter mais aussi son expertise technique qui correspond à l'idée de compétence spécifiquement juridique que celle-ci souhaite promouvoir⁹¹⁷.

2) La défense des compétences parlementaires

Jean-Louis PEZANT portait avec constance un jugement positif sur le mouvement de constitutionnalisation textuelle du droit parlementaire opéré en 1958 et plus particulièrement sur les procédés de rationalisation du parlementarisme qui lui sont attachés. Il plaidait ainsi pour la conservation de ces mécanismes malgré l'avènement du « fait majoritaire » et défendait son utilité même en période de concordance des majorités⁹¹⁸. A l'inverse, avant sa nomination

⁹¹⁴ AMELLER Michel, « A mon ami Jean-Louis Pezant », *op. cit.*

⁹¹⁵ PEZANT Jean-Louis, « Contribution à l'étude du pouvoir législatif dans la Constitution de 1958 », in *Le Pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 455-480.

⁹¹⁶ Sur ce statut voir : BEAUD Olivier, « Les personnels associés à l'université : une singulière discordance entre un statut privilégié et le mode d'accès à ce statut », in *RDP*, 2009, n° 4, p. 959-991.

⁹¹⁷ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 1.

⁹¹⁸ Voir PEZANT Jean-Louis, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », *op. cit.*,

comme conseiller constitutionnel, le fonctionnaire caméral n'hésitait pas à porter un jugement critique sur le mouvement de constitutionnalisation jurisprudentielle du droit parlementaire. Il appelait ainsi en 1981 à ne pas se laisser « *abuser* » par « *la référence au “respect du Parlement”* » présente dans les motifs de la décision du Conseil constitutionnel n°76-72 DC du 12 janvier 1977, rappelant la rigueur de sa jurisprudence en matière de recevabilité des initiatives parlementaires. Il concluait que si « *le contrôle juridictionnel de la recevabilité des initiatives parlementaires, est, à beaucoup d'égards, une innovation très intéressante de la Constitution de 1958, il faut bien voir cependant que tous ses aspects ne sont pas positifs* »⁹¹⁹. Il désavouait également la porosité de la séparation entre domaines de la loi et du règlement, permise par la jurisprudence constitutionnelle, et qui nuisait selon lui à l'autorité du Parlement rendant son intervention moins principielle, moins solennelle et moins efficace⁹²⁰. On mentionnera enfin les critiques que l'on sent poindre en 1993, à l'égard cette fois du contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire dans son ensemble : « *en organisant un contrôle de constitutionnalité systématique sur les règlements des assemblées au moment où il s'élabore ou se modifient, et en permettant un certain contrôle de leur application, la Constitution française de 1958 a singulièrement innové, dans le domaine du droit parlementaire. Il est incontestable qu'a été ainsi favorisée de manière très efficace — trop ? — la mise en œuvre de ce qu'il est convenu d'appeler le parlementarisme rationalisé* »⁹²¹.

Sa nomination comme Conseiller constitutionnel par le Président de l'Assemblée nationale M. Jean-Louis DEBRE n'est sans doute pas dénuée de liens avec ces prises de position. En effet, celui-ci, en tant que Président de l'Assemblée nationale, plaidait déjà pour la « rationalisation » de la procédure législative luttant à la fois contre l'obstruction, l'inflation législative et le dessaisissement par le Parlement de ses propres compétences. Une fois nommé Président du Conseil constitutionnel, où il rejoint alors Jean-Louis PEZANT, il poursuit cette politique puisque c'est sous sa présidence que la valeur constitutionnelle de certains principes relatifs à la légistique seront consacrés. Il semble ainsi que les deux acteurs partageaient une volonté de « restaurer » les prérogatives parlementaires et une vision commune des rapports que doivent entretenir le juge constitutionnel et le Parlement. Michel AMELLER en témoigne à nouveau : « *Au sein du Conseil, Jean-Louis Pezant a poursuivi son engagement pour la défense*

⁹¹⁹ PEZANT Jean-Louis, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires... », *op. cit.*

⁹²⁰ PEZANT Jean-Louis, « Loi/règlement, la construction d'un nouvel équilibre », in *RFSP*, 1984, n°4, p. 922-954 et « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », *op. cit.*

⁹²¹ PEZANT Jean-Louis, « Quel droit régit le Parlement ? », *op. cit.*, p. 73-74.

*des prérogatives parlementaires, telles que la Constitution les définit. Dans cette magnifique aile du Palais Royal protégée par le Sphinx de Fenosa, il a exercé sa mission avec autant de foi qu'au Palais Bourbon »*⁹²².

On retrouve donc chez Jean-Louis PEZANT la plupart des traits caractéristiques de la doctrine des administrateurs dont la posture est résumée à elle seule par cet avertissement d'un conseiller de l'Assemblée nationale à propos de son intervention relative à la réforme du travail parlementaire. Il déclare ainsi : « *Pour des raisons qui tiennent tant à la nature du sujet qu'à ma position de fonctionnaire au sein de cette maison qui nous accueille aujourd'hui, je ne vais pas me livrer à l'exercice qui consisterait à essayer de présenter une thèse ou une interprétation personnelle [...]. Je vais plutôt m'efforcer de livrer à votre réflexion un certain nombre de matériaux, des éléments d'information sur un sujet dont les sources demeurent relativement inaccessibles* »⁹²³. Toutes les caractéristiques de la doctrine techniques sont ici énumérées : le statut du fonctionnaire et la neutralité à laquelle il l'oblige, le sentiment d'appartenance à la « maison », la dépersonnalisation, le caractère strictement informatif du propos et l'expertise que procure l'accès aux sources. Mais certains administrateurs ont cherché à s'émanciper des contraintes induites par cette position comme ce fut le cas de François GOGUEL qui fit preuve d'une plus grande liberté de ton à l'égard de l'institution.

§2 : La politisation du rôle : GOGUEL. Un politiste engagé

A certains égards, la carrière de Jean-Louis PEZANT semble similaire à celle de son aîné François GOGUEL. Les deux ont mené de front des brillantes carrières de fonctionnaires parlementaires puis de conseillers constitutionnels et de front, de brillantes carrières académiques. Mais alors que le premier, juriste, ne s'est jamais départi du « rôle » de fonctionnaire de l'Assemblée nationale faisant valoir une stricte neutralité politique, le second, politiste, s'engage plus directement en politique, malgré les obligations que lui imposent sa carrière au Sénat (A) et s'il entend lui aussi défendre le Parlement, c'est moins contre les empiétements du Conseil constitutionnel que contre les comportements des parlementaires eux-mêmes (B).

⁹²² AMELLER Michel, « A mon ami Jean-Louis Pezant », *op. cit.*

⁹²³ HOCHEDÉZ Daniel, « La réforme du travail parlementaire, 1958-1988 » in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris, Economica, 1992, p. 19

A/ Un administrateur engagé

La carrière administrative de François GOGUEL (1) témoigne de la difficulté à s'écarter du « rôle » attendu du secrétaire général du Sénat et d'assumer, dans l'exercice de ces fonctions, un engagement politique (2).

1) Du Palais du Luxembourg à la rue de Montpensier

François GOGUEL entame d'abord sa carrière de juriste à partir de 1931, lorsqu'il entre au service législatif du Sénat⁹²⁴. Il devient ensuite directeur du service de la Séance du Conseil de la République en 1948 puis secrétaire général dès 1954. Sous la Vème République, il poursuit ses fonctions au Sénat jusqu'en 1971, année de sa nomination au Conseil constitutionnel par le Président POMPIDOU. Il traverse ainsi les trois dernières Républiques depuis le Palais du Luxembourg avant d'assister à l'essor du Conseil constitutionnel depuis l'aile Montpensier du Palais Royal. Cette nomination est sans doute une récompense de son intervention dans le champ politique. Ami de longue date de Michel DEBRE, François GOGUEL se rapproche des thèses gaullistes à la fin de la IVe République et devient à partir de 1965, le conseiller politique du Président de GAULLE, notamment sur les questions de sociologie électorale et d'analyse des scrutins dont il s'est fait une spécialité en tant que politiste⁹²⁵. Il continue également à jouer, en tant que secrétaire général du Sénat, le rôle d'intermédiaire et de facilitateur pour maintenir une relation entre la Présidence de la République et la présidence du Sénat, notamment entre 1962 et 1968. C'est qu'en effet, la révision constitutionnelle de l'article 6 par le biais de l'article 11 a marqué la rupture entre les titulaires de ces fonctions, Gaston MONNERVILLE la considérant comme une violation de la Constitution. Néanmoins, cette position s'avère au fil du temps de plus en plus difficile à tenir et l'administrateur voit finalement sa neutralité remise en cause en 1968.

2) L'engagement du militant

La publication par GOGUEL d'un article favorable à la Constitution et au régime va amener certains sénateurs de l'opposition à considérer qu'il a, de ce fait, manqué à son devoir

⁹²⁴ Voir pour un aperçu de l'ensemble de sa carrière : REMOND René, « François Goguel », in SIRINELLI Jean-François (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au XXe siècle*, Paris, PUF, 2003, p.536-538.

⁹²⁵ Voir infra

de réserve dans ce contexte de tensions entre la Présidence de la République et la haute assemblée. Le secrétaire général envisagera un temps la démission devant ce qu'il considère comme un manque de soutien de son Président Alain POHER, avant d'y renoncer finalement à la demande de l'Elysée. En 1968, François GOGUEL publie dans la revue d'inspiration MRP *France-Forum*, l'article intitulé « *Dix ans de restauration de l'État* ». Cet article est alors considéré par le Président du groupe socialiste au Sénat comme une prise de position politique en faveur de la Constitution gaulliste qui s'en plaint au Président MONNERVILLE. GOGUEL rapporte que ce dernier considérait que le fonctionnaire « *ferait mieux de ne pas publier d'articles qui pourraient donner lieu de la part de certains de ses collègues à de telles critiques* ». Le secrétaire général envisage alors de donner sa démission et cherche à obtenir un poste de professeur associé à Paris 1, s'estimant insuffisamment soutenu. Mais le Premier ministre Georges POMPIDOU et le secrétaire général de l'Elysée lui demandent alors « *de rester à son poste à cause des services qu'il y rendait pour le fonctionnement de l'État* ».⁹²⁶ Ainsi que le résume un biographe, « *cet incident montre toute l'ambiguïté de ce genre de situation : l'article n'avait rien qui pût faire penser à un manquement à l'obligation de réserve, mais des membres du Sénat pouvaient ressentir avec hostilité qu'un fonctionnaire de leur assemblée prenne publiquement parti sur un thème politique objet de contestation. D'autre part, la réaction de G. Pompidou et de B. Tricot montrait qu'ils tiraient des avantages à avoir au Sénat un fonctionnaire qui partageait leurs opinions* »⁹²⁷. Finalement, la nomination de GOGUEL au Conseil constitutionnel en 1971 peut être envisagée comme une exfiltration d'une position devenue par trop inconfortable.

On voit donc que, si la neutralité administrative est une ressource que les membres de la doctrine administrative ont tendance à mettre en avant dans leurs fonctions de praticiens, certains agents sont toutefois susceptibles d'y afficher un plus haut degré de politisation, mais « *il s'agit généralement d'agents disposant d'une longue expérience et présentant souvent des propriétés atypiques (possession d'un mandat, engagement associatif ou militant, fonctions en dehors du parlement, etc.)* »⁹²⁸. C'est peut-être aussi l'investissement de GOGUEL dans le champ

⁹²⁶ BENOIST Pierre, « François Goguel, haut fonctionnaire et politiste », *op. cit.*, p. 96.

⁹²⁷ *Ibid.*

⁹²⁸ BALOGUE Martin, « Les administrateurs du Parlement. Contribution à une sociologie des entourages politiques », Communication présentée au Congrès de l'Association française de science politique, Aix, 2015. [<http://www.afsp.info/archives/congres/congres2015/st/st20/st20balogue.pdf>]

académique, qui lui permet d'acquérir progressivement cette plus grande liberté de ton à l'égard de son institution.

B/ Un politiste contempteur des mœurs parlementaires

François GOGUEL apparaît comme le premier haut-fonctionnaire parlementaire à investir à ce point le champ académique et à y obtenir une telle renommée (1). Quant à sa doctrine plus spécifiquement relative à la constitutionnalisation du droit parlementaire, elle insiste sur la nécessité de protéger, par des moyens constitutionnels, le Parlement des parlementaires (2).

1) La carrière académique de François GOGUEL

GOGUEL participe enfin, et surtout, au champ scientifique en tant que politiste. Il enseigne à l'IEP de Paris à partir de 1948, et prend une part active développement de la science politique en France jusqu'à en être considéré comme l'un des fondateurs. Il est ainsi successivement secrétaire général de la Fondation Nationale de Science Politique, président de l'Association Française de Science Politique à ses débuts, et présidera également les Instituts d'Etudes Politiques de Paris et Strasbourg. Le droit parlementaire ne constitue d'ailleurs qu'un objet parmi d'autres de ses recherches. Ces dernières portent plus prioritairement sur la sociologie et la géographie électorale, les systèmes partisans ou encore le gaullisme⁹²⁹.

Il est en tout cas, le premier membre de la doctrine administrative à investir autant le champ académique et fait alors office de précurseur de cette tendance qui ira croissante chez ses successeurs. En outre, il peut témoigner de la constitutionnalisation du droit parlementaire selon un double point de vue, parlementaire en tant que fonctionnaire du Sénat, et constitutionnel en tant que membre du Conseil constitutionnel. Cette expérience semble d'ailleurs, si l'on en croit ses hagiographes, particulièrement appréciée par les étudiants, son enseignement se distinguant de celui dispensé par les « simples » universitaires. Le professeur

⁹²⁹ Voir par exemple, pour s'en tenir aux ouvrages, sur l'histoire et la sociologie politique : *La vie politique de la société française contemporaine*, Paris, Les cours de droit, 1948 ; *La politique dans la société française*, Paris, LGDJ, 1954 ; *La politique en France*, Paris, Armand Colin, 1964. Pour la sociologie et la géographie électorale : *Géographie des élections françaises de 1870 à 1951*, Paris, Armand Colin, 1951 ; *Sociologie électorale : esquisse d'un bilan, guides de recherches*, Paris, Hachette, 1951 ; *Modernisation économique et comportement politique : d'après un échantillon d'un trentième du corps électoral*, Paris, Armand Colin, 1969. Sur le gaullisme voir : DE GAULLE Charles, *Discours et messages*, 5 vol., Paris, Plon, 1970.

MAUS déclare ainsi : « *François Goguel, dans son activité de professeur, cherche à faire profiter ses étudiants, non seulement de ses immenses qualités intellectuelles, de son véritable talent pédagogique, mais également de sa connaissance personnelle, précise, voire secrète, des institutions constitutionnelles de la France. À la différence des professeurs de l'Université, dont les enseignements offrent d'autres qualités, François Goguel conjugue avec bonheur les sciences du droit, de l'histoire et de la sociologie et son exceptionnelle connaissance personnelle des IIIe, IVe et Ve Républiques* »⁹³⁰.

Néanmoins, et quelles que soient ses qualités, la doctrine de GOGUEL relative au droit parlementaire apparaît particulièrement conditionnée par les positions successives qu'il occupe ; cela met en relief la multiplication des contraintes qui pèsent sur l'auteur d'un discours qui cherche comme lui à se positionner à la frontière entre ces différents champs juridique, politique et scientifique.

2) La critique des comportements parlementaires

Dès le début de sa carrière, il est possible de constater l'influence que la position qu'il occupe exerce sur son discours « scientifique ». Dans un premier temps, GOGUEL met sa plume au service de son institution, et ce, dès sa thèse, soutenue en 1937 et consacrée au rôle financier du Sénat, qui, préfacée par son secrétaire général, est plutôt bienveillante à l'égard de la chambre haute⁹³¹. Après-Guerre, GOGUEL défend le nouveau Conseil de la République⁹³² : « *Sincère ou pas, il vantait les mérites de la nouvelle République en la comparant à la précédente* » et, s'il « *contribua à valoriser le Conseil de la République [...], il n'était pas tendre pour autant à l'égard des membres de la seconde assemblée* »⁹³³. On retrouve chez François GOGUEL, plus fortement encore que chez Jean-Louis PEZANT, une forme d'hostilité à

⁹³⁰ MAUS Didier, « François Goguel, constitutionnaliste », *op. cit.* Voir également : BENOIST Pierre, « François Goguel, haut fonctionnaire et politiste », *op. cit.*, p. 10 : « *Sa réflexion sur la science politique était donc appuyée sur des connaissances très techniques et sur une expérience concrète du milieu politique acquises dans cet observatoire [le Sénat], qui ont donné son caractère particulier à l'enseignement qu'il a dispensé à l'Institut d'études politiques de Paris* ».

⁹³¹ *Le rôle financier du Sénat français : essai d'histoire parlementaire*, Paris, Sirey, 1937. « *Il convient certes de ne pas être dupe de cet ouvrage, qui est l'édition de sa thèse, et est préfacée par Pierre de Lapommeraye, secrétaire général de la Présidence du Sénat, donc son supérieur de l'époque* » (BENOIST Pierre, « François Goguel, haut fonctionnaire et politiste », *op. cit.*, p. 172).

⁹³² Voir par exemple l'article : « Le Conseil de la République : Une assemblée qui monte » écrit par GOGUEL sous le pseudonyme de Nicolas DENIS et paru dans le journal *Une semaine dans le monde* du 10 janvier 1948.

⁹³³ BENOIST Pierre, « François Goguel, haut fonctionnaire et politiste », *op. cit.*, p. 60-61. Voir par la suite : GOGUEL François, « La réhabilitation du bicamérisme en France 1946-1958 », *op. cit.* et « Du Sénat de la IIIe à celui de la Ve », *op. cit.*, p. 5-14.

l'égard des parlementaires et de leurs mœurs⁹³⁴. Le droit parlementaire est envisagé dans cet optique, non comme un instrument de protection de l'institution contre les menaces extérieures, mais contre les menaces intérieures, celles provenant des parlementaires eux-mêmes. Il s'intéresse donc, à cette époque, prioritairement aux mécanismes internes à l'Assemblée. A titre d'exemple, GOGUEL se fait le détracteur de Joseph BARTHELEMY (dont il avait suivi les cours) et de son éloge du parlementarisme de la III^e République et en particulier des commissions⁹³⁵.

La carrière administrative de GOGUEL s'étant pour l'essentiel déroulé au service de la séance, il a constaté la perte d'influence de ce service au profit des fonctionnaires des commissions qui nouent des liens plus étroits avec les élus qui peuvent leur être plus obligé⁹³⁶. Là encore, on peut envisager que la position de l'auteur au sein de la Chambre haute conditionne ses jugements doctrinaux et son discours scientifique dont la dimension critique se renforce progressivement notamment après la révision constitutionnelle de 1954 à laquelle il prend part comme administrateur. Reconnaisant lui-même qu'il n'avait pas pu « *faire passer dans la réforme de 1954 toutes ses idées* »⁹³⁷, c'est par la voie universitaire qu'il va les développer⁹³⁸.

Dans son rapport conclusif d'une étude sur le travail parlementaire, il déclare ainsi qu'il pourrait être tentant, « *en ce qui concerne la France, de chercher à montrer que l'amélioration des méthodes de travail du Parlement dépend avant tout d'une bonne réforme électorale et d'une révision constitutionnelle restituant à l'exécutif certaines prérogatives indispensables, comme le droit de dissolution. L'auteur du présent rapport pense qu'il y a beaucoup de vrai dans une telle opinion. [...]. S'il apparaît que, sur certains points, le perfectionnement des méthodes de travail du Parlement exige certaines modifications du régime politique, il va de soi que cette constatation devra être faite* »⁹³⁹. GOGUEL est ainsi converti à la révision

⁹³⁴ La critique du système partisan est ancienne chez Goguel. Voir en ce sens son ouvrage *La politique des partis sous la III^e République* (Paris, Ed. du Seuil, 1946) qu'il rédige alors qu'il est détenu comme prisonnier.

⁹³⁵ « Goguel s'en prenait véhémentement aux thèses de Joseph-Barthélemy, qu'il accusait d'avoir conduit à un affaiblissement du pouvoir. Goguel connaissait Joseph-Barthélemy, dont il avait suivi les cours rue Saint-Guillaume et qui avait été député du Gers département avec lequel il avait des liens. Son livre sur les commissions lui paraissait dangereux, car en faisant le panégyrique du parlement français, il magnifiait le rôle donné aux commissions parlementaires. Goguel avait véritablement un compte à régler avec les commissions ». Ibid., p. 64.

⁹³⁶ « Goguel n'a pas fait carrière dans les commissions, mais au service de la séance, et il s'est même plaint, dans ses propos à Roy Pierce, que le président, à l'époque Alain Poher, ait privilégié le personnel des commissions au détriment de celui des séances, dont il avait la responsabilité, sans doute du fait que les sénateurs avaient des dettes à l'égard des premiers qu'ils n'avaient pas à l'égard des seconds ». Ibid., p. 56.

⁹³⁷ Ibid., p. 62.

⁹³⁸ Voir : « Les méthodes du travail parlementaire », op. cit. ; Voir également : « Comment réformer les institutions politiques françaises ? », in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954 ; « La révision constitutionnelle de 1954 », in *RFSP*, 1955, p. 485-502 ; *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1955.

⁹³⁹ GOGUEL François, « Les méthodes du travail parlementaire », op. cit., p. 674-675.

constitutionnelle et non pas seulement à la réforme réglementaire. Enfin, sous la Vème République, ses prises de positions en faveur du régime gaulliste sont de plus en plus affirmées.

D'ailleurs, libéré de toute obligation à la fin de sa carrière en 1982 il se montre encore très critique à l'égard du Sénat de la V^e République, ce qui l'amène à reconsidérer rétrospectivement le jugement qu'il portait sur le Conseil de la République. Selon lui, la tentative de suppression du Sénat sous la Vème République n'aurait probablement pas eu lieu si « *entre 1959 et 1969, les sénateurs de la Vème République avaient fait preuve d'autant de sagesse politique, d'habileté et de prudence que leurs prédécesseurs de la période 1946-1958* »⁹⁴⁰. Il apparaît assez manifeste que GOGUEL porte, en tant que politiste, sur les comportements parlementaires et plus généralement sur l'institution camérale, un regard pour le moins critique⁹⁴¹.

L'évolution de la doctrine technique et sa progression dans le champ académique peut être expliquée par le discours que sa position camérale l'amène à porter. La formation des administrateurs, la nature de leurs tâches et la neutralité à laquelle leur fonction les oblige imprègnent la plupart de leurs discours comme l'illustrent la carrière et l'œuvre de Jean-Louis PEZANT. Le caractère particulièrement technique et procédural du droit parlementaire est souvent mis en exergue même si certains acteurs n'hésitent pas, à l'image de François GOGUEL, à s'éloigner de ce rôle. Sur le fond, ensuite, les administrateurs qui, par leur carrière, s'inscrivent dans une perspective à long terme pour l'institution cherchent sans doute plus que les élus, pris dans la bataille politique quotidienne et soumis aux aléas de l'élection, à assurer sa continuité. Ils peuvent alors être conduits à voir dans l'avènement d'un contrôle de constitutionnalité tantôt une menace pour son autonomie à l'instar de Jean-Louis PEZANT, tantôt, comme François GOGUEL, un instrument permettant de canaliser les rapports de force politique qui s'expriment en son sein et de protéger le Parlement des parlementaires.

⁹⁴⁰ GOGUEL François, « Sur la réhabilitation du bicamérisme en France », in CONAC Gérard, MAILS Herbert, VAUDIAUX Jacques (dir.), *Itinéraires, Mélanges en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 333.

⁹⁴¹ « Si on tient compte des obligations professionnelles qu'il avait à l'égard de cette institution, et si on se souvient des propos souvent très critiques qu'il a été amené à formuler sur le personnel politique de la seconde chambre, on ne peut qu'être très réservé sur les éloges, quand il en fait ». BENOIST Pierre, « François Goguel, haut fonctionnaire et politiste », *op. cit.*, p. 173.

CONCLUSION DU CHAPITRE

La doctrine technique du droit parlementaire est d'abord l'œuvre d'une succession de secrétaires généraux qui entreprennent, dès la Restauration, de compiler et ce faisant de sélectionner, les règles applicables au sein de leurs assemblées. Sous la III^e République, malgré un discours qui vise à faire reconnaître l'autonomie disciplinaire du droit parlementaire, la doctrine technique n'est que peu considérée par les constitutionnalistes universitaires. La légitimation du discours de cette doctrine par la compétence professionnelle, l'expertise technique et sa posture de neutralité, son rejet des approches abstraites, son orientation pratique, s'accordent d'abord mal avec les représentations dominantes de la science du droit constitutionnel universitaire⁹⁴².

Sous la V^e République, en revanche, la doctrine technique a bénéficié à cet égard de circonstances favorables qui lui ont permis d'acquérir une légitimité universitaire sans précédent. Elle apparaît aujourd'hui incontournable et on retrouve presque toujours « *dans les colloques ou dans les revues juridiques, au côté des universitaires, des contributions venant d'administrateur de l'Assemblée ou d'assistants parlementaires exerçant en parallèle de leur emploi salarié les fonctions de chargé de travaux dirigés dans les facultés de droit* »⁹⁴³. En outre, certaines revues de droit constitutionnel, notamment celles qui se destinent plus particulièrement à la lecture des praticiens, accueillent dans leurs numéros et leurs comités de rédaction, des administrateurs du Parlement⁹⁴⁴. Enfin, cette progression se traduit également en matière d'enseignement du droit parlementaire, assuré autant par les praticiens que par les professeurs de droit aujourd'hui⁹⁴⁵. Ces professionnels du Parlement exercent surtout dans les Instituts d'Etudes Politiques et grandes écoles dans lesquels ils ont, pour l'immense majorité

⁹⁴² Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

⁹⁴³ URVOAS Jean-Jacques et ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, Paris, Odile Jacob, p. 225-226.

⁹⁴⁴ On peut ainsi citer l'exemple de la revue *Constitution* qui accueille les chroniques de M. BASCHMIDT & du professeur BERGOUIGNOUS..

⁹⁴⁵ A l'université en 2016, sauf erreur, six facultés proposaient un enseignement relatif au droit parlementaire en master de Droit ou de science politique : Paris I, Paris II — qui propose également des cours de « droit de la vie politique » et de « procédure et vie parlementaire comparée » —, Paris X — qui propose également des cours de « droit de la vie politique et sur les « formes et pratiques du travail parlementaire » —, Versailles — qui propose également une clinique de légistique —, et Rouen. L'université de Nancy enfin propose un cours intitulé « Travail parlementaire ».

d'entre eux, suivi une formation⁹⁴⁶. Mais ils prodiguent également des cours à l'Université, où certains sont parfois professeurs associés⁹⁴⁷.

Le professeur OLIVA note ainsi que « *l'organisation interne des Parlements reste bien souvent le domaine des initiés et notamment des fonctionnaires des assemblées parlementaires qui par leur contribution écrite ou simplement leur accueil initient les néophytes aux arcanes de ce droit si passionnant* »⁹⁴⁸. Les administrateurs parlementaires ont donc acquis un rôle essentiel dans la connaissance du droit parlementaire ce qui nécessite de se pencher plus avant sur le cadre théorique mobilisé pour produire cette connaissance.

⁹⁴⁶ En 2009-2010, sur dix-sept admis au concours d'administrateur de l'Assemblée nationale, trois seulement n'étaient pas diplômés d'un IEP. Ainsi, « *si des exceptions existent, le profil de ces acteurs est homogène, au moins en termes de formation académique* ». BALOGÉ Martin, « Les administrateurs du Parlement... », *op. cit.*

⁹⁴⁷ On peut par exemple mentionner ici MM. Jean-Pierre CAMBY (Professeur associé à l'université Paris I) ou Georges BERGOUGNOUS (Professeur associé à l'université Paris I) pour l'Assemblée nationale et M. Alain DELCAMP (Professeur associé à l'université d'Aix-Marseille) pour le Sénat

⁹⁴⁸ OLIVA Eric, « Préface » in DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, p. XII.

CHAPITRE 2 :

LES APPROCHES EMPIRIQUES DE LA TECHNOLOGIE PARLEMENTAIRE

L'activité doctrinale des agents des assemblées parlementaires est orientée par le rôle qu'ils jouent au sein de leur chambre. Au service de cette dernière, ils sont chargés d'en faire respecter les règles (qu'ils contribuent à produire), notamment par les parlementaires. Les administrateurs mettent ainsi leur discours au service de l'institution parlementaire.

C'est d'abord pour répondre à un besoin des assemblées que ses fonctionnaires vont produire une certaine connaissance de l'institution. Il s'agit ainsi de mettre au point un ensemble de techniques, une technologie parlementaire pour assurer la pérennité de l'institution et son adaptation à un environnement sociopolitique changeant. L'institution produit et sélectionne les données pertinentes pour produire un savoir qui lui soit utile. La compilation de données quantitatives visent notamment à mémoriser et mesurer l'activité de l'institution, mais aussi à la légitimer en mettant en lumière sa rationalité et enfin à la perfectionner. Il s'agit alors d'améliorer le fonctionnement de l'institution, d'optimiser son organisation, d'accroître sa productivité. La doctrine des administrateurs conduit donc l'adoption d'une approche empirique et pratique de la science du droit parlementaire. Les savoirs produits par les administrateurs servent donc l'institution fut-ce pour la protéger des parlementaires eux-mêmes. Il s'en suit que sa conception des rapports du droit à la politique diffère de celle qu'adopte la doctrine politique du droit parlementaire. Ils sont ici pensés en termes de complémentarité, d'interactions et d'interdépendance plutôt qu'en terme de consubstantialité ou au contraire d'exclusion.

La doctrine des administrateurs conduit donc à l'adoption, sous la III^e République, d'une science du droit parlementaire comme science camérale (Section 1). Celle-ci connaît un nouvel essor sous la V^e République. L'efficacité qui fonde la légitimité de ce régime renforce l'appréhension du droit parlementaire à l'aune de la légistique et de la gestion. Cette approche engendre toutefois la critique des sciences sociales du droit parlementaire pour qui cette façon de concevoir le Parlement traduit une certaine représentation politique de ce que devrait être l'institution camérale (Section 2).

SECTION 1 : LE DROIT PARLEMENTAIRE DE LA TROISIEME REPUBLIQUE AU PRISME DES SCIENCES CAMERALES.

« *Entreprendre de penser l'Etat, c'est s'exposer à reprendre à son compte une pensée d'Etat, à appliquer à l'Etat des catégories de pensée produites et garanties par l'Etat, donc à méconnaître la vérité la plus fondamentale de l'Etat* » enseignait BOURDIEU⁹⁴⁹. Et il en va de même en ce qui concerne, au sein de l'Etat, le Parlement et son droit. Celui participe, par l'intermédiaire de la doctrine technique, à la production des données et des concepts qui permettent de le penser. La doctrine technique du droit parlementaire se caractérise alors par l'adoption d'un cadre épistémologique assimilable à celui des sciences camérales. Le droit parlementaire est ainsi assimilé à un instrument de gouvernement, son organisation doit permettre au Parlement de remplir ses missions constitutionnelles au premier rang desquelles, sous la III^e République, la production de la loi. C'est à cette fin que ce groupe doctrinal s'attache à perfectionner ses techniques parlementaires (§1). Cette approche technique de la science du droit parlementaire se distingue de celle retenue par la doctrine politique, par son adhésion au volontarisme constitutionnel et à l'idée selon laquelle, droit et politique relevant de champs distincts, l'ordre constitutionnel, proprement juridique, ne se confond pas avec l'ordre sociohistorique dans lequel il s'insère. C'est le plus souvent une conception mécaniste et procédurale de la constitution qui est mobilisée. L'acte constitutionnel contient des normes d'habilitations, institue des procédures, distribue des compétences entre différents organes, aux fins de produire des lois conformes à l'intérêt général et le droit parlementaire participe de cette distribution des pouvoirs (§2).

§1 : Le perfectionnement de la technique parlementaire

Suivant l'approche du droit parlementaire développé par les agents caméraux, le droit parlementaire se comprend comme une technique de gouvernement. La science qui le prend pour objet n'a pas vocation à s'en distinguer mais à le perfectionner, telle en est la vocation explicite. Mais dès lors qu'il n'entend pas distinguer la science et son objet et qu'il en présuppose la rationalité, la revendication de scientificité portée par ce discours légitime l'institution parlementaire qui se prévaut ainsi d'un fonctionnement scientifique. Autrement dit,

⁹⁴⁹ BOURDIEU Pierre, « Esprits d'Etat, Genèse et structure du champ bureaucratique », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, 1993, p. 49.

la science du droit parlementaire entendue comme technique de gouvernement (A) permet d'accréditer l'idée d'un gouvernement parlementaire par la technique (B).

A/ La « science » du droit parlementaire comme technique de gouvernement

Le droit parlementaire peut être appréhendé comme un outil, un instrument, une technique de gouvernement qui peut donc en tant que tel, être améliorée par la science qui se donne un tel but qu'il s'agisse d'agir sur l'acte législatif lui-même (1) ou sur son processus de production (2).

1) Une « science » législative

C'est d'abord à travers le prisme de la légistique que le droit parlementaire a été saisi. Cette discipline, qui peut revendiquer des origines historiques très anciennes,⁹⁵⁰ entretient des liens intrinsèques avec le droit parlementaire. DOMAT⁹⁵¹, MONTESQUIEU⁹⁵² et FILANGIERI⁹⁵³ notamment, ont livré les premières considérations générales sur l'art législatif.

Mais c'est sans aucun doute BENTHAM (et DUMONT) qui entreprend de soumettre la production législative à la rationalité scientifique et d'ériger la légistique en discipline à part entière. Dès lors, « *si des juristes antérieurs avaient souligné les caractéristiques formelles de la loi idéale, ce fut toujours d'une manière générale, tandis que l'auteur développe une théorie systématique de cette légistique formelle* » bien qu'elle soit dispersée dans plusieurs ouvrages⁹⁵⁴. La « science » de la législation se donne alors pour mission d'améliorer la qualité du droit. Il s'agit donc d'une praxéologie, d'une technique, qui entend agir directement sur son

⁹⁵⁰ Voir ainsi entre autres : PLATON, *Les lois*, Paris, Flammarion, Coll. « GF », 2006 [env. -350] (sur ce point : TEISSIER-ENSMINGER Anne, *L'enchantement du droit : légistique platonicienne*, L'Harmattan, « Logiques juridiques », 2002) ; CICERON, *Traité des lois*, Paris, Les belles lettres, « Collection des universités de France », 1959 [-52].

⁹⁵¹ DOMAT Jean, *Traité des lois*, Caen, Centre de philosophie politique et juridique, Bibliothèque de philosophie politique et juridique, 1989 [1689], 75 p.

⁹⁵² DE SECONDAT Charles, baron de MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, Flammarion, GF, Paris, 1993 [1748]. Livre XXIX, chap. 16. L'auteur en appelait notamment à un style législatif « *concis* », « *simple* » et non « *subtil* » car les lois « *sont faites pour des gens de médiocre entendement* ».

⁹⁵³ FILANGIERI Gaetano, *La science de la législation*, Paris, Cuchet, 1786-1791.

⁹⁵⁴ Voir sur les origines de la « science » législative : DUPRAT Jean-Pierre, « Genèse et développement de la légistique », in DRAGO Roland (dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, « Cahiers des sciences morales et politiques », p. 9-46. Pour les œuvres de BENTHAM portant sur la science de la législation : BENTHAM Jeremy, *Traité de législation civile et pénale*, Paris, Rey et Gravier, 3e ed., 1803, 3 vol., in *Œuvres*, Bruxelles, Société belge de librairie, 1840 ; *De l'organisation judiciaire et de la codification*, Paris, Librairie de Hector Bosange, 1838 ; *Principes de législation et d'économie politique*, Paris, Guillaumin & cie, « Petite bibliothèque économique française et étrangère », 1888.

objet en identifiant les « lois » et préceptes qui doivent guider la production de la législation. Sciences du droit parlementaire et de la législation tendent alors dans un premier temps à être confondues, ou au moins associées, puisqu'elles se voient attribuer des finalités communes, l'amélioration de la qualité de la production législative. Il est révélateur que BENTHAM se soit intéressé non seulement à la légistique mais aussi plus spécifiquement à la *Tactique des assemblées législatives*. Celle-ci est conçue par le père de l'utilitarisme comme une « *branche de la science du Gouvernement* » qui enseigne à conduire les assemblées politiques « *vers le but de leur institution, au moyen de l'ordre à observer dans leurs démarches* »⁹⁵⁵. L'ouvrage s'apparente, de fait, à une véritable « métalégistique » du droit parlementaire au sens où il entend définir les conditions d'un droit parlementaire qui permette une production législative de qualité en se conformant aux impératifs de publicité, d'efficacité et de qualité rédactionnelle⁹⁵⁶. Le droit parlementaire doit se conformer aux principes de la légistique pour devenir lui-même un instrument au service de la légistique.

Aux origines de la doctrine parlementaire, VALETTE et BENAT SAINT MARSY réfutent la méthode poursuivie par BENTHAM qui leur apparaît trop idéaliste et prescriptive. Les auteurs déclarent « *n'avoir point eu la présomption d'écrire un traité sur l'art de faire les lois ; [avoir] seulement essayer de répandre quelques lumières sur un sujet digne d'une haute attention, et qui cependant n'a occupé encore, en France, la plume d'aucun écrivain. Dumont, il est vrai, a publié, d'après Bentham, un traité sur la tactique des assemblées législatives, mais son livre est plus dogmatique que pratique. Il impose au pouvoir législatif la forme que celui-ci doit observer, nous au contraire, nous examinons la forme que ce pouvoir s'est imposé. Ce point de départ suffit pour faire comprendre que nous avons voulu surtout écrire un ouvrage qui pût être utile dans la pratique du droit parlementaire* »⁹⁵⁷. Pour autant, ces auteurs poursuivent le même but que BENTHAM : déterminer une méthode à même de produire de « bonnes lois », mais ils entendent, grâce à cette démarche, montrer que « *les dispositions réglementaires au même titre que les techniques non formalisées conditionnent véritablement la teneur et la qualité de l'acte législatif. L'attention à apporter à ces règlements et à leurs prolongements naturels (interprétations, jurisprudence, précédents...) devient donc un enjeu majeur* »⁹⁵⁸. La production

⁹⁵⁵ DUMONT Etienne, *Tactique des assemblées législatives*, op. cit., p. 1

⁹⁵⁶ Il faut dès lors que les actes parlementaires revêtent « *la forme la plus propre à subir une discussion de détails et à recevoir des amendements* » et l'auteur de prescrire « *1. La brièveté des articles. 2. La simplicité dans les propositions 3. La pure expression de la volonté. 4. L'exposé complet de toutes les clauses que la loi doit renfermer* » (p. 111-125)

⁹⁵⁷ VALETTE Philippe & SAINT-MARSY Benat, *Traité de la confection des lois*, op. cit., p. 4-5.

⁹⁵⁸ SANCHEZ Samuel, « Aux origines du droit parlementaire français », op. cit., p. 680.

de lois de qualité conditionne, dès l'origine de la doctrine technique, sa réflexion sur le droit parlementaire.

2) Une « science » organisationnelle

Les sciences camérales sont des techniques de gouvernement. Elles peuvent, à l'instar de la légistique, se prévaloir d'origines anciennes puisqu'elles apparaissent au moment où « *l'Etat absolutiste s'attache à faire disparaître les derniers vestiges des institutions féodales* ». La doctrine technique se rallie à une conception de la science du droit parlementaire qui trouve ses origines lointaines dans les sciences camérales et les sciences de la police. Elles préfigurent une science de l'Administration publique qui vise « *à recenser les textes de droit positif, à décrire les structures administratives et leur fonctionnement, à proposer enfin d'éventuelles améliorations, elle contribue par-là à jeter les bases d'un régime administratif moderne* »⁹⁵⁹. C'est donc, là encore, « *un contenu pratique qui fut donné à ces prétendues "sciences" : celui d'améliorer les techniques et objets de l'action gouvernementale* »⁹⁶⁰.

La doctrine technique vise à fournir aux décideurs une expertise sur le fonctionnement de l'institution parlementaire, un examen dont les parlementaires devront déduire un diagnostic. Elle entend apporter les éléments à même de permettre l'amélioration de l'organisation parlementaire, la finalité pratique assignée, et au droit parlementaire, et à la science qui doit s'atteler à son perfectionnement. C'est donc, pour cette doctrine, la manière dont sont organisées les chambres que dépendent leurs capacités à participer au jeu institutionnel. Dès les premières lignes de leur *Traité*, POUDRA et PIERRE indiquent que « *c'est aux membres des Chambres qu'il appartient d'examiner s'il y a, dans la législation, des défauts ou des lacunes ; c'est aux Chambres qu'il appartient de combler les unes et de corriger les autres* ». Autrement dit, seuls les parlementaires, investis de la légitimité, peuvent procéder à cette décision politique. Néanmoins, pour que les élus puissent décider en connaissance de cause, les fonctionnaires entendent tout de même, entre autres, « *rendre plus facile la tâche des Chambres* »⁹⁶¹. Mais c'est dans le *Traité de droit politique* que PIERRE explicite plus clairement la mission d'expertise qu'il entend jouer. Il écrit ainsi qu'il est indispensable « *d'étudier dans*

⁹⁵⁹ CHEVALLIER Jacques & LOSCHAK Danièle, *La science administrative*, Paris, PUF, QSJ, 1980, p. 9

⁹⁶⁰ IHL Olivier & KALUSZYNSKI Martine, « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement », in *RFAP*, n°102, 2002, p. 231.

⁹⁶¹ POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Traité pratique de droit parlementaire*, op. cit., p. VI.

leur mécanisme intime, de la façon la plus précise, la plus technique, les règles »⁹⁶² qui permettent d'assurer l'organisation parlementaire ajoutant que « *l'étude méthodique des lois existantes peut d'ailleurs conduire, par une voie très sûre, à la découverte des réformes nécessaires* »⁹⁶³.

Si le droit parlementaire, en tant que science camérale, ne parvient pas à s'enraciner scientifiquement, l'idéologie dont elle est porteuse progresse, à mesure que se renforcent les critiques contre le régime parlementaire de la III^e République. « *Héritage lointain de l'esprit "positiviste" qui a dominé le début de la III^e République, l'idée de gouvernement rationnel se diffuse au sein de la haute fonction publique française dans la première moitié du XX^e siècle. Selon cette idée, ceux qui maîtrisent la connaissance technique sont bien plus aptes à définir l'intérêt général qu'une classe politique agioteuse, peu compétente et souvent irresponsable* »⁹⁶⁴. Bien avant la V^e République donc, et dès les années trente, « *l'Etat rationnel des technocrates est une réalité* »⁹⁶⁵. Bien qu'il ne s'agisse encore que d'un projet, il existe en effet comme paradigme concurrent de la théorie de l'Etat portée par la III^e République, axée sur les dogmes de la représentation et de la volonté générale. Il connaît des tentatives de mise en œuvre concrète. Avant même le régime de Vichy, « *première expérience technocratique d'envergure connue par la France au XX^e siècle* », il existe des entreprises visant à « *susciter une prise en compte par l'Etat de la nécessité de rationaliser les choix budgétaires et de promouvoir dans l'administration de l'Etat la notion de rendement* »⁹⁶⁶. Ce paradigme va, après la Seconde Guerre mondiale et avec le développement de l'activité économique de l'Etat, gagner en influence comme l'illustre, en 1956, le plaidoyer en faveur d'un régime directorial qui « *répond essentiellement à la nécessité d'efficience* » en faisant du Premier ministre le « *manager des managers* », en tant que « *chef du plus grand organisme d'un Etat techniquement aménagé* », l'Administration⁹⁶⁷.

⁹⁶² PIERRE Eugène, *Traité de droit politique...*, op. cit., 1893, p. VII

⁹⁶³ *Ibid.*, p. VIII

⁹⁶⁴ NAY Olivier, « La vie à l'Assemblée nationale, angle mort de la science politique française », in *Revue suisse de science politique*, 2003, p. 88, note 5.

⁹⁶⁵ DARD Olivier, « Du privé au public. Des technocrates en quête d'un Etat rationnel et à la conquête de l'Etat républicain dans la France des années 30. », in BARUCH Marc Olivier & DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'Administration française, 1875-1945*, Paris, La découverte, « L'espace de l'Histoire », 2000, p. 475.

⁹⁶⁶ *Ibid.*

⁹⁶⁷ DUBOIS-RICHARD Paul, *Le régime directorial. Recherche d'un nouvel équilibre des institutions constitutionnelles*, Paris, Sirey, 1956. Voir p. 115-133. Voir aussi l'ouvrage antérieure du même auteur encore plus explicite : *L'organisation technique de l'Etat*, Paris, Sirey 1930.

Ces techniques de gouvernement que sont les « sciences » législatives et camérales, parce qu'elles entendent appliquer leurs préceptes au Parlement, soumettre son organisation et sa production à la rationalité scientifique, contiennent une dimension idéologique irréductible. L'idée du gouvernement par la science contribue à légitimer l'activité parlementaire.

B/ La « science » du droit parlementaire comme gouvernement par la technique

En tant qu'institution, le Parlement va chercher à produire des informations quant à sa propre activité et s'appréhender elle-même à l'aide de données empiriques et contribuer ainsi à l'avènement d'une approche sociologique du Parlement (1). Mais si elle permet par ce biais à un observateur extérieur de l'étudier, elle le contraint aussi à le faire suivant les outils qu'elle-même met à sa disposition, orientant ainsi la recherche produite sur l'institution (2).

1) Une « science » empirique

Le Parlement va jouer un rôle de premier plan dans l'avènement d'une science « empirique » du politique. L'enracinement du régime parlementaire, du suffrage « universel » et de la liberté de la presse contribue à faire émerger une « question parlementaire » qui, *« fait d'abord l'objet de minutieuse chronique »*⁹⁶⁸, et donne lieu à *« de multiples écrits dont l'objet est commandé par le spectacle quotidien de ce qui apparaît alors comme “les convulsions du parlementarisme”, textes de circonstances pour beaucoup, mais aussi travaux qui montrent davantage de recul »*⁹⁶⁹. Parce que le Parlement est une institution déjà connue, déjà construite, elle demeure en outre plus facilement appréhendable par les savants de l'époque. En effet, le fonctionnement des institutions parlementaires *« suscite de nombreux travaux à partir du moment où une problématique diffusée (ici l'étude constitutionnelle, souvent appuyée sur l'histoire constitutionnelle) donne aux auteurs potentiels les cadres méthodologiques qui leur sont nécessaires »*. Le Parlement apparaît comme un objet « observable », « saisissable », parce qu'il s'inscrit *« dans un développement historique ancien »*, celui de la représentation politique et que son appréhension n'oblige pas *« à l'innovation révolutionnaire »* ou à la rupture épistémologique. Néanmoins, il se prête à l'objectivation puisqu'il s'incarne *« dans des phénomènes suffisamment collectifs pour autoriser des études larges, agrégeant des données*

⁹⁶⁸ FAVRE Pierre, « La constitution d'une science du politique, le déplacement de ses objets, et “l'irruption de l'histoire réelle” (deuxième partie) » in *RFSP*, n°3, 1983, p. 382.

⁹⁶⁹ *Ibid.*, p. 380.

nombreuses, donnant par cela même un certain recul à l'observateur »⁹⁷⁰. Or, le Parlement va lui-même contribuer à la production de données empiriques relatives à son fonctionnement. Les chambres, comme toute institution publique, « ont besoin de mettre en mémoire, c'est-à-dire d'archiver et de classer de très nombreux documents nécessaires à leur fonctionnement : comptes-rendus d'activités, statistiques globales, études prospectives, rapports d'évaluation, bilans, etc. Les sciences sociales, notamment [...] la science politique, vont pouvoir exploiter ces sources et en tirer une meilleure connaissance des phénomènes qui relèvent de leur objet respectif »⁹⁷¹.

Cette approche empirique et quantitative va d'abord trouver à s'exprimer en ce qui concerne les élections législatives qui vont permettre à ce qui deviendra la science électorale puis la sociologie électorale de forger ses méthodes⁹⁷². Eugène PIERRE y participe en publiant, à la suite de la révision constitutionnelle de 1884, deux recueils, l'un relatif aux lois organiques concernant l'élection des députés, l'autre traitant des lois organiques relatives au Sénat⁹⁷³. Mais c'est surtout la commission du suffrage universel, créée en 1898 à la Chambre des députés, qui va jouer un rôle de premier plan dans son essor. En outre, à la suite des élections, la *Revue politique et parlementaire*, commente, par l'intermédiaire de son directeur, le résultat, tableaux à l'appui⁹⁷⁴. C'est avec l'œuvre fondatrice d'André SIEGFRIED, le *Tableau politique de la France de l'ouest sous la IIIe République* que la science électorale développe une méthodologie propre⁹⁷⁵. La vie parlementaire se traduit donc par des élections puis des scrutins, soit « des événements qui se traduisent en faits à la fois compliqués et identifiables ». Le Parlement apparaît donc à l'époque comme se prêtant « particulièrement à être un objet d'investigation scientifique » et le droit parlementaire contribue donc à faciliter « l'apparition d'une science, ne serait-ce que d'une science comptable »⁹⁷⁶.

⁹⁷⁰ *Ibid.*, p. 401.

⁹⁷¹ BRAUD Philippe, *La science politique*, Paris, Puf, QSJ, 8^e éd., 2001, p. 13.

⁹⁷² Voir sur l'essor de la science électorale et son lien avec le Parlement : DOMPNIER Nathalie, « Le laboratoire de la Chambre des députés. D'une somme de savoir-faire à une "science électorale" (1870-1958) », in IHL Olivier et al., *Les sciences du gouvernement*, Paris, Économica, 2003, p. 25-37 ; DELOYE Yves, « La construction politique d'une science électorale en France sous la IIIe République. Facteurs et acteurs d'un métissage politico-scientifique » ; in *RIPC*, vol. 19, 2012, p. 37-66.

⁹⁷³ PIERRE Eugène, *Lois organiques concernant l'élection des députés*, *op. cit.*

⁹⁷⁴ FOURNIER Marcel, « Après les élections », in *RPP*, vol. 16, n°48, 1898, p. 489-511.

⁹⁷⁵ Paris, Armand Colin, 1913. Voir à son sujet : BLONDIAUX Loïc & VEITL Philippe, « La carrière symbolique d'un père fondateur. André Siegfried et la science politique française après 1945 », in *Genèses*, n°37, 1999, p. 4-26 ; GARRIGOU Alain, « L'initiation d'un initiateur : André Siegfried », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 106-107, mars 1995, p. 27-41 ; BOIS Paul, BONNEFOUS Edouard & CHARLOT Jean (dir), *L'œuvre scientifique d'André Siegfried*, Paris, Presses de la FNSP, 1977 ; GOGUEL François, « En mémoire d'André Siegfried », in *RFSP*, vol. 2, 1959, p. 333-339.

⁹⁷⁶ FAVRE Pierre, « La constitution d'une science du politique...(deuxième partie), *op. cit.*, p. 383.

Il sera rapidement soumis à la « chronique » qui deviendra un exercice particulièrement prisé en la matière⁹⁷⁷. Surtout, la doctrine technique du droit parlementaire encourage fortement cette approche. Il en va ainsi, de VALETTE et SAINT-MARSY déjà, mais surtout de PIERRE. Selon ce dernier, la montée en puissance des Parlements qu'il constate dans toute l'Europe et au-delà « a pour premier résultat de déplacer l'axe de la science politique. Il prouve l'urgence de substituer les réalités aux abstractions, la pratique à la théorie » avant d'ajouter « cela n'interdit pas la poursuite de l'idéal ; mais cela impose l'obligation d'apprendre de ce qui est avant de méditer sur ce qui devra être »⁹⁷⁸. Là encore, en développant, à l'instigation du secrétaire général, la statistique sur ses propres activités au début du XXe siècle, l'institution parlementaire a matérialisé sa volonté de construire son propre savoir d'Etat. De même, étudiant l'émergence d'une bureaucratie parlementaire, un chercheur note, sous la IIIe République, « l'ardeur mise au service de la construction d'une mémoire de l'institution dont attestaient les sommes régulièrement consacrées à la reconstitution des anciennes annales »⁹⁷⁹.

Ces données empiriques, produites par l'institution, ne sont pas neutres. Elles n'ont pas pour objet premier de fournir des informations utiles à la science de l'Etat, la science qui étudie l'Etat, mais sont plutôt le fruit d'une science d'Etat, c'est-à-dire d'une science prise en charge, assumée par l'Etat et qui sert sa légitimité.

2) Une « science » d'Etat

La construction d'une science empirique, la production et la mise à disposition d'informations quantitatives sur son fonctionnement n'est pas désintéressée de la part de l'institution. A côté des finances publiques, de la statistique ou encore de la législation comparée, le droit parlementaire a pu trouver sa place parmi « les “sciences” de l'action gouvernementale que les XIX^e et XX^e siècles vont approfondir et spécialiser en les mettant au

⁹⁷⁷ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chap. 1.

⁹⁷⁸ PIERRE Eugène, *Traité de droit politique...* op. cit., 1893, p. VII. Selon lui, « La politique est une science expérimentale, comme toutes celles entre lesquelles se répartissent les conceptions de l'entendement humain. Elle a, dans chaque siècle et suivant les besoins de chaque peuple, des lois inévitables comme celles sur lesquelles s'appuient la chimie ou la mécanique. Ces lois dérivent de plusieurs sources, du climat, de l'atavisme, des frontières géographiques, des luttes des races. La nature les crée d'une façon aussi brutale, aussi inexorable que les forces physiques auxquelles tous les êtres humains sont soumis. Les théoriciens qui rêvent d'en fabriquer avec la logique pure se font d'étranges illusions, et les événements leur ont toujours donné de cruels démentis » (p. VIII). L'auteur adopte en cela l'épistémologie dominante de son temps puisque « la sociologie est pensée par les juristes de l'époque sur le modèle des sciences physiques et de la nature ». CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, op. cit., p. 101.

⁹⁷⁹ FAYAT Hervé, « Le métier parlementaire et sa bureaucratie », op. cit., p. 37

service de la bureaucratie »⁹⁸⁰. Aujourd'hui encore, le droit parlementaire, comme discipline, conserve, au moins partiellement, les caractéristiques d'un savoir d'Etat c'est-à-dire d'un savoir portant sur l'Etat, produit en son sein ou à tout le moins suscité par celui-ci et qui, se présentant comme technique ou pratique, n'en revendique pas moins un caractère scientifique passant sous silence sa dimension idéologique et politique. L'origine endogène au Parlement de la doctrine parlementaire, qui se développe d'abord sous l'impulsion des agents caméraux vient corroborer cette hypothèse. A l'instar de l'administration centrale, l'administration parlementaire a participé à la construction d'une science d'Etat en produisant « *une littérature particulière et particulièrement abondante qui ne se laisse pas réduire à la catégorie d'écrits sur l'Etat ou de traités politiques. Souvent anonyme et technique, parfois rédigée dans une langue codée, plus ou moins inaccessible aux profanes, elle est pourtant loin d'être dépourvue de tout enjeu théorique et elle véhicule des représentations de l'Etat qui sont constitutives de la réalité même de l'Etat parce qu'elles ont contribué durablement à sa formation et à sa transformation et qu'elles ont été d'autant plus efficaces qu'elles semblaient n'obéir qu'à des considérations pratiques* »⁹⁸¹. Là encore, l'œuvre de VALETTE et BENAT SAINT-MARSY, puis surtout celle de POUDRA et PIERRE, « *monument élevé à la gloire de la souveraineté parlementaire* »⁹⁸², apparaissent comme des exemples topiques d'une telle démarche dans le champ de la bureaucratie parlementaire. En effet, « *les administrateurs et les agents de la puissance publique [ont également été conduit à] forger les outils conceptuels et matériels imposés par l'extension progressive des intérêts et donc des interventions de l'Etat* » ou plus spécifiquement ici du Parlement⁹⁸³.

Cette production et diffusion d'informations parlementaires est indissociable d'une forme de contrôle du savoir produit sur l'institution. La recherche, même extérieure au Parlement, se trouvera ainsi orientée par les données que les services recueillent ou non, par les catégories statistiques que l'institution établit, par les accès qu'elle accorde ou au contraire refuse, par les règles qu'elle impose à ses agents. Le Parlement, en tant qu'institution, détermine donc, au moins en partie, ce qu'il donne à voir à qui veut le connaître si bien que le chercheur qui veut penser le Parlement risque finalement de penser à travers lui.

⁹⁸⁰ IHL Olivier & KALUSZYNSKI Martine, « Pour une sociologie historique des sciences... », *op. cit.*, p. 237.

⁹⁸¹ BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier & WILL Pierre-Etienne, « Sur la science de l'Etat », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°133, 2000, p. 5.

⁹⁸² AVRIL Pierre & GICQUEL Jean, « Préface », à la réédition du *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, Economica, 1989.

⁹⁸³ BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier & WILL Pierre-Etienne, « Sur la science de l'Etat », *op. cit.*, p. 7.

En effet, « *chaque nouvelle catégorie d'action publique fait surgir un ensemble de concepts et de lieux de formation. Des instruments de mesure et d'enquête, des parutions savantes, des chaires universitaires, des controverses doctrinales : à chaque fois, avec l'objectif de conférer au domaine d'intervention de l'État une légitimité spécifique* »⁹⁸⁴. Ces sciences et instruments nouveaux, « *produit de l'activité des administrations et des institutions publiques, en révèlent et en légitiment l'idéologie implicite* »⁹⁸⁵. Le droit parlementaire, à l'instar des disciplines relatives à l'action publique ont ainsi offert à l'Institution, « *de nouveaux instruments conceptuels de gouvernement et de légitimation sous la forme d'innombrables publications, de thèses, de disputes, d'encyclopédies, de recueils de lois, mais aussi des interventions directes d'experts au sein des instances du pouvoir* »⁹⁸⁶.

La science du droit parlementaire, ainsi conçue est donc une science soutenue par l'institution parlementaire parce qu'elle la sert. Elle fournit également des instruments et une méthode qui serviront ultérieurement des démarches scientifiques plus distanciées et moins prescriptives vis-à-vis de leur objet d'étude, à savoir celles des sciences sociales du droit parlementaire. Il en va de même du modèle théorique de la mécanique constitutionnelle qui apparaît le plus à même de servir à la connaissance du Parlement en tant qu'institution.

§2 : Le recours à une conception mécaniste de la Constitution

Auteur d'une thèse sur le sujet, M. PAPATOLIAS définit l'approche mécaniste comme celle qui assimile la Constitution à « un "ordre artificiel", c'est-à-dire à la fois un acte volontaire, créateur d'un certain type d'Etat et de société et un ordre stable, la cristallisation des rapports de pouvoir entraînée par la mise en œuvre des règles constitutionnelles. La constitution exprime l'union inséparable de l'action constituante et du résultat de cette action, la jonction de la volonté créatrice et du fait social qui en est issu. Cette conception est appelée mécaniste car, dans sa genèse, elle relève directement de la domination de l'idéal mécaniste tel qu'il apparaît au cours du XVIII^e siècle. La constitution est ici envisagée comme un mécanisme qui déploie ses effets de manière causale, c'est-à-dire indépendante du bon vouloir

⁹⁸⁴ IHL Olivier & KALUSZYNSKI Martine, « Pour une sociologie historique des sciences... », *op. cit.*, p. 237.

⁹⁸⁵ BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier & WILL Pierre-Etienne, « Sur la science de l'Etat », *op. cit.*, p. 7.

⁹⁸⁶ *Ibid.*, p. 5.

des autorités instituées»⁹⁸⁷. Pour la doctrine technique qui conçoit avant tout le droit parlementaire comme un droit institutionnel, cette conception apparaît particulièrement appropriée à la défense de ce point de vue. Il est le droit par lequel les assemblées politiques participent au système institutionnel et concourent à son équilibre parce qu'il est aussi le droit par lequel les assemblées politiques arrêtent leur ordre intérieur et assoient leurs positions face aux autres pouvoirs constitués. Le droit du Parlement intègre ainsi un ensemble plus large de freins et contrepoids. C'est ce qui explique que, malgré le relatif déclin qui a frappé cette conception de Constitution au cours de la première moitié du XX^e siècle et l'intérêt décroissant dont elle fait l'objet dans les discours constitutionnels (A), elle soit restée une conception de référence pour la doctrine du droit parlementaire (B).

A/ Le déclin de la conception mécaniste en matière constitutionnelle

La conception mécaniste de la Constitution est largement partagée par la doctrine constitutionnelle révolutionnaire qui voit dans la Constitution l'établissement d'une machine dont l'efficacité réside dans le jeu des relations entre organes dont la confrontation garantit à elle seule l'accomplissement de son but (1). Mais les leçons que tire de l'histoire constitutionnelle française la doctrine réformatrice sous la III^e République l'amènent à adapter sa représentation de la machine constitutionnelle qui n'est plus parfaite et définitive, mais peut et doit être constamment adaptée en fonction des avancées de l'ingénierie constitutionnelle (2).

*1) De la *perpetuum mobile machina**

Cette représentation mécanique de la Constitution qui émerge avec les Lumières va connaître son influence la plus grande sous la Révolution. Comme l'écrit le professeur BARBERIS, « *de 1789 à 1799, en effet, la France est gouvernée par des forces politiques très différentes et pourtant les doctrines constitutionnelles énoncées dans le débat révolutionnaire présentent une insoupçonnée continuité* » qui se traduit notamment par l'aspiration du constitutionnalisme révolutionnaire à la création de « *cette “machine simple”* » qui garantirait la liberté politique⁹⁸⁸.

⁹⁸⁷ PAPATOLIAS Apostolos, *Conception mécaniste et conception normative de la Constitution*, op. cit., p. 17.

⁹⁸⁸ BARBERIS Mauro, « Idéologies de la constitution – Histoire du constitutionnalisme », in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique (dir.) *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 126-128. Voir *infra* : Section 2, §1.

Quant à l'origine de cette conception, Ernst CASSIRER a montré à quel point la physique newtonnienne avait été érigée en modèle de scientificité par la philosophie des Lumières⁹⁸⁹. Comme l'indique la professeure CHAMPEIL-DESPLATS, les observateurs de la politique y voient un moyen d'élever leur art au rang de science et dès lors, « *juristes, philosophes et savants de la politique veulent alors être les physiciens et les mécaniciens des lois et des constitutions. Pour ce faire, ils observent le fonctionnement des régimes politiques pour y trouver des principes indiscutables qui permettront de forger des mécanismes constitutionnels inébranlables* »⁹⁹⁰. Il n'est donc pas étonnant que la paternité du modèle mécaniste de constitution soit, le plus souvent⁹⁹¹, attribuée à MONTESQUIEU, dont on a pu voir qu'il ne se départissait pas pour autant de toute pensée organiciste⁹⁹². Les citations les plus souvent convoquées à l'appui de cette assertion sont bien connues. La première est celle suivant laquelle « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir : mais c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser* »⁹⁹³. Est ici résumé l'objet même de *l'Esprit des lois*. Pour produire des lois libérales, il faut un gouvernement modéré qui peut être réalisé grâce à un principe négatif de non-concentration du pouvoir : « *le choc des intérêts antagonistes entre plusieurs autorités législatives les forcera à adopter une législation de compromis, donc une législation modérée* »⁹⁹⁴. Il faut qu'un même organe ne soit pas en mesure de réunir les différentes

⁹⁸⁹ CASSIRER Ernst, *La philosophie des Lumières*, Paris, Fayard, 1966, p. 59-90.

⁹⁹⁰ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et de la science du droit*, op. cit., p. 67

⁹⁹¹ Le professeur COMMANDUCCI est plus réservé à ce sujet dans la mesure où il conçoit le modèle mécaniste comme nécessairement descriptif et non normatif ou prescriptif, comme un modèle « scientifique ». Ainsi, selon lui, le modèle n'est pas présent dans l'œuvre de MONTESQUIEU si l'on interprète *l'Esprit des lois* « *de la façon dont les contemporains et, après eux, des générations de juristes, l'ont interprété, à savoir comme un ensemble de jugements de valeur. Dans notre cas, la Constitution anglaise peut-être représentée simultanément : comme un modèle descriptif (partial) des institutions anglaises effectives ; comme un modèle théorique qui fournit la description des institutions anglaises dans une situation de fonctionnement parfait des mécanismes de pouvoir ; comme un modèle normatif, qui prescrit comment la monarchie française de la moitié du XVIII^e siècle, et peut-être bien d'autres Etats peuvent être organisés* ». Dès lors le modèle de MONTESQUIEU est considéré par l'auteur comme étant « informatif-normatif » tandis que le modèle de Constitution mécaniste est simplement « informatif ». (« *ordre ou norme ? Quelques idées de constitution au XVIII^e siècle* », op. cit., p. 36.

Le professeur BRUNET va dans le même sens, lui qui considère qu'il n'est pas possible de « *nier l'intention normative de Montesquieu lorsqu'il décrit cette constitution d'Angleterre. Une fois débarrassée du présupposé axiologique qui la fonde, cette conception peut cependant servir de modèle épistémologique à une analyse des dispositions constitutionnelles entendues comme faits et non comme normes* » (« *Constitution* » in *Encyclopedia universalis*, 2007. [<https://www.universalis.fr/encyclopedie/constitution/>]). Il semble donc qu'il faille lire ce questionnement autour de l'œuvre de MONTESQUIEU à la lumière du double débat épistémologique qui oppose les tenants des approches normatives et empiristes d'une part, descriptive et prescriptives de l'autre, de la science du droit constitutionnel.

⁹⁹² Voir *supra* : Partie 1, titre 1, Chapitre 2, Section 1, §2.

⁹⁹³ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, op. cit., Livre XI, chapitre IV.

⁹⁹⁴ TROPER Michel, « *Sieyès et la hiérarchie des normes* » in TROPER Michel, *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, « *Léviathan* », 2011, p. 248

fonctions étatiques. Là encore, l'extrait est célèbre⁹⁹⁵. Il faut faire en sorte que les différents organes qui participent à la réalisation des différentes fonctions étatiques ne puissent, par l'agencement de leurs compétences, produire de lois attentatoires aux libertés. C'est ici que MONTESQUIEU recourt explicitement à la métaphore mécaniciste, lorsqu'il écrit que « *pour former un gouvernement modéré, il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir ; donner, pour ainsi dire, un lest à l'une, pour la mettre en état de résister à une autre* »⁹⁹⁶.

Ceci témoigne, comme le résume le professeur TROPER, de ce que, avec les Lumières, la Constitution « *est conçue avant tout comme un mécanisme et les qualités qu'on exige d'elle sont avant tout celles d'une mécanique efficace : elle doit réaliser ce pour quoi elle a été construite. Cette conception, très répandue en ce siècle dont Newton est le héros, se marque par la profusion des métaphores mécaniques, balances, ressorts, sphères, rouages et autres contrepoids* »⁹⁹⁷. En effet, MONTESQUIEU n'est pas le seul à développer cette conception. « *La majorité des savants de la politique de l'époque — l'abbé Sieyès, Condorcet, l'abbé de Mably*

⁹⁹⁵ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XI, chapitre VI : « *Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté ; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécution. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire : car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers* ».

⁹⁹⁶ *Ibid.*, Livre V, chapitre XIV. ROUSSEAU également recourt à la métaphore mécanique pour penser une Constitution qui « produise » de la liberté : « *Afin donc que le pacte social ne soit pas un vain formulaire, il renferme tacitement cet engagement qui seul peut donner de la force aux autres, que quiconque refusera d'obéir à la volonté générale y sera contraint par tout le corps : ce qui ne signifie autre chose, sinon qu'on le forcera d'être libre : car telle est la condition qui donnant chaque citoyen à la patrie le garantit de toute dépendance personnelle ; condition qui fait l'artifice et le jeu de la machine politique, & qui seule rend légitimes les engagements civils, lesquels sans cela seroient absurdes, tyranniques, et sujets aux plus énormes abus* ». ROUSSEAU Jean-Jacques, *Du contrat social*, Livre I, chapitre VII. Par contre, « la véritable Constitution de l'Etat » se compose à ses yeux « des mœurs, des coutumes et surtout des opinions (Livre II, chapitre 12).

⁹⁹⁷ TROPER Michel, « Le concept de constitutionnalisme et la théorie moderne du droit » in TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, Léviathan, 1994, p. 210. Voir contra : BARANGER Denis, « Les constitutions de Michel Troper », in *Droits*, 2003, n°37 : « *Même si le projet des constituants de 1791 était de mettre en place une machinerie constitutionnelle, il reste significatif qu'ils l'aient fait sous forme d'une loi constitutionnelle écrite. Et il devait bien y avoir quelque chose de normatif dans les dispositions de la Constitution de 1791, puisque l'on a immédiatement reproché aux organes constitués (et notamment au roi) de les violer* ». Selon l'auteur, le professeur TROPER, en établissant une histoire de la notion de Constitution fondée sur l'opposition entre la machine et la norme, « *non pas pour satisfaire une curiosité d'historien, mais pour produire "une reconstruction à fonction théorique"* », ne vise pas à « la vérité telle que la poursuivent les historiens » mais à « l'accomplissement d'un projet théorique », et pour preuve, il « reconnaît lui-même que les constitutions des premiers temps de la modernité comportaient une dimension normative ». Pour autant, il nous semble que, quand bien même les deux conceptions étaient empiriquement indistinctement mêlées dans l'esprit des acteurs et observateurs de l'époque, une telle distinction demeure opératoire sur le plan analytique.

pour n'évoquer que les plus connus — envisageait tous la constitution comme une mécanique complexe, un ensemble d'organes interdépendants qui se contrôlent et se font mutuellement contrepoids ».

Toutefois, au tournant du XIX^e et du XX^e siècle, la confiance accordée à la machine constitutionnelle comme instrument permettant d'assurer la non-concentration des pouvoirs et la liberté politique perd de son crédit et de sa cohérence dans un régime où le Parlement détient le monopole du pouvoir exécutif. Pour autant, la métaphore mécaniste ne disparaît pas pour autant de la doctrine constitutionnelle, mais elle renvoie désormais à l'idée que la machine constitutionnelle ne peut-être autorégulée et qu'elle est donc toujours perfectible. La conception mécaniste justifie désormais le révisionnisme constitutionnel.

2) De la révision du véhicule constitutionnel

Avec l'enracinement de la III^e République, et la concentration des pouvoirs entre les mains du Parlement, la conception mécaniste de la Constitution voit sa valeur heuristique dépréciée. En 1926, le secrétaire général de l'école libre de science politique, Maurice CAUDEL livre même un réquisitoire contre cette métaphore. Pour lui, elle « *n'est pas seulement une figure de style, ressassée ad nauseam et éculée comme un poncif : son écho monotone amplifie tout le creux de l'idée qu'elle recouvre* ». Selon lui, cette conception n'a produit que « *d'ambitieuses inventions, de pure apparence* » qui ne sont « *qu'imitation mesquine, lointaine et médiocre. Ces mécaniques s'efforcent à imiter la vie, comme faisait Vaucanson avec son canard* »⁹⁹⁸.

Cette relative disgrâce, exprimée ici avec une vigueur toute particulière, résulte de deux causes principales : la compréhension particulière du principe de séparation des pouvoirs en France « *mettant hors-jeu la balance des pouvoirs presque jusqu'à la V^e République* » et lui préférant celui de la spécialisation⁹⁹⁹, dans lequel chacun des organes exerce une des fonctions hiérarchisées, ce qui implique nécessairement une hiérarchisation des organes. Cette compréhension du principe de séparation des pouvoirs dévalue la conception mécaniste de la

⁹⁹⁸ CAUDEL Maurice, « La crise du parlementarisme » in *Revue de sciences politiques*, 1926, vol. 49, p. 374. Le « canard digérateur » de Jacques de VAUCANSON est une réplique automatisée dudit volatile fabriquée par l'ingénieur en 1738. Capable de boire, barboter, cancaner et digérer, il remporta un grand succès à l'époque.

⁹⁹⁹ BARBERIS Mauro, « Idéologies de la constitution – Histoire du constitutionnalisme », in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique (dir.) *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, *op. cit.*, p. 126-128. Voir *infra* : Section 2, §1.

Constitution incapable d'assurer la non-concentration des pouvoirs. En outre, « *la progression des conceptions démocratiques autour des thèmes de la souveraineté et de l'autogouvernement du peuple constitue l'une des principales causes du "déclin" d'une conception mécaniste de la constitution* »¹⁰⁰⁰. En effet, dès lors que la loi est censée être une manifestation de la souveraineté du peuple, toute opposition à cette volonté est nécessairement considérée comme illégitime¹⁰⁰¹. Il apparaît impossible de diviser le pouvoir législatif entre plusieurs organes sans porter atteinte à la souveraineté du peuple. A cette critique d'ordre théorique, s'en ajoute une seconde d'ordre pratique. La répartition du pouvoir législatif est un facteur de division au sein de l'Etat à même de favoriser les blocages et les conflits au sein du système institutionnel. Enfin, il ne s'agit plus, comme dans la conception mécaniste, de dissocier le peuple et la machine chargée de vouloir pour lui, mais bien plutôt de prescrire l'unité du peuple souverain et de la machine gouvernement par laquelle il exprime sa volonté¹⁰⁰². Sur le plan institutionnel, il découle de cette théorie de la « démocratie représentative » une préférence pour une certaine forme d'organisation institutionnelle et « *toutes les techniques constitutionnelles sont alors appréciées par rapport à leur aptitude à se montrer favorable au postulat de l'autogouvernement* »¹⁰⁰³. Mais dès lors, c'est la question de la protection contre l'arbitraire des représentants et la concentration du pouvoir législatif entre les mains du Parlement qui peut être vu sinon comme despotique, du moins comme inefficace.

La doctrine ne peut plus concevoir le système institutionnel comme une mécanique inviolable et autorégulée justifiant des procédures de révision de l'acte constitutionnel particulièrement rigides et complexes. Une fois le moteur constitutionnel établi par l'acte constitutionnel, la mécanique constitutionnelle devait au XIX^e siècle fonctionner par elle-même sans intervention extérieure. Mais au XX^e, si la métaphore mécanique est encore convoquée, c'est au contraire au soutien d'une révision de la Constitution. La pratique constitutionnelle a, pour nombre d'esprits, fait la preuve de l'utilité d'une procédure de révision demeurant accessible pour prévenir ou surmonter certains blocages de la machine constitutionnelle ou intégrer des innovations en termes justement d'« ingénierie constitutionnelle » lorsque la réforme des seuls règlements parlementaires est jugée insuffisante pour « réparer » la machine constitutionnelle. C'est par exemple le cas de JOSEPH-BARTHELEMY, qui y recourait pour

¹⁰⁰⁰ PAPATOLIAS Apostolos, *Conception mécaniste et conception normative de la Constitution*, Bruxelles/Athènes, Bruylant/Sakkoulas, 2000, p. 363.

¹⁰⁰¹ *Ibid.*, p. 364-370

¹⁰⁰² *Ibid.*, p. 372-377

¹⁰⁰³ *Ibid.*, p. 375

justifier l'évolution de son opinion quant aux moyens de réformer le régime de la III^e République. Alors qu'il s'était longtemps concentré sur la réforme du règlement caméral comme moyen privilégié d'en corriger les dysfonctionnements, il semble se résoudre, en 1935, à la révision des lois constitutionnelles afin d'introduire le mécanisme du référendum¹⁰⁰⁴. Rappelant qu'il n'a « *jamaïs été un révisionniste fervent* », il confesse avoir « *cru pendant longtemps que la Constitution de 1875 était comme une automobile de l'avant-dernier salon qui, entre des mains à peu près expertes, pouvait encore rendre d'excellents services. Mais voilà qu'on ne la trouve plus aérodynamique. Eh bien ! mettons là au goût du jour* »¹⁰⁰⁵. Déjà, la métaphore de l'automobile vise à suggérer l'idée selon laquelle, à l'instar de tout mécanisme, il est susceptible de se dérégler et nécessite une intervention extérieure pour son entretien et sa conservation.

Si le recours à une conception mécaniste de la Constitution décline sous la III^e République, car elle apparaît moins adaptée à la description d'un système institutionnel marqué par la primauté parlementaire qui est considérée comme une concentration des pouvoirs à son profit, elle demeure un prisme privilégié pour penser le droit parlementaire.

B/ Le maintien de la conception mécaniste en matière parlementaire

Suivant une conception mécaniste classique, le droit parlementaire peut être vu comme participant des freins et contrepoids constitutionnels, elle est un élément permettant de mettre en œuvre la séparation des pouvoirs et d'assurer les chambres contre l'immixtion d'un autre pouvoir constitué dans sa sphère de compétence. L'avènement d'un parlementarisme moniste marqué par la prépondérance de la chambre des députés, l'effacement du Président et la subordination du Gouvernement ne rend pas pour autant caduque cette conception, en ce qui concerne au moins le cas spécifique de l'institution parlementaire. La séparation des pouvoirs n'est toutefois plus conçue comme devant se réaliser par le Parlement (1) mais bien en son sein (2).

¹⁰⁰⁴ Voir *supra* sur JOSEPH-BARTHELEMY : Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2.

¹⁰⁰⁵ BARTHELEMY Joseph, *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, op. cit., p. 26.

1) La défense de l'autonomie parlementaire

La conception mécaniste telle que l'exprimait MONTESQUIEU est encore exactement celle qu'utilise Eugène PIERRE en 1893 au soutien de son entreprise d'établir une doctrine technique du droit parlementaire lorsqu'il explique que « *ce n'est pas réduire ses efforts à la tâche ingrate d'un scolaste que de démonter et de remonter, sous les yeux du public, les rouages qui font mouvoir la machine gouvernementale. Pour qu'il entre chaque jour plus de justice et de liberté dans le monde, il importe que, chaque jour, cette machine fonctionne avec plus de régularité* »¹⁰⁰⁶. Suivant cette approche, le droit parlementaire peut être appréhendé comme un élément de mise en œuvre de la séparation des différents pouvoirs constitués. Il est alors conçu comme un « frein » au pouvoir exécutif et empêche que celui-ci ne remette en cause l'indépendance du Parlement.

PIERRE écrivait déjà en 1878 avec POUDRA que « *les bases communes aux divers traités de droit constitutionnel et administratif ne pouvaient être les [leurs]. Ces traités décrivent la structure de l'Etat et l'organisation générale du pouvoir exécutif; nous étudions le fonctionnement de la souveraineté nationale et le mécanisme intérieur du pouvoir législatif; ils recherchent comment la loi est appliquée, nous recherchons comment elle est faite, et nous l'abandonnons dès qu'elle est promulguée* »¹⁰⁰⁷. Le droit parlementaire se distingue donc pour eux du droit administratif — en ce qu'il s'intéresse à la confection et non à l'application de la loi — et du droit constitutionnel — qui se focaliserait davantage sur les rapports entre pouvoirs publics et ne prendrait pas en compte le fonctionnement interne de l'Assemblée. C'est la fonction du droit parlementaire et l'autonomie de l'institution qu'il protège qui justifient qu'il fasse l'objet d'un discours à part entière, qu'il soit constitué comme objet d'une science spécifique.

Cette volonté d'autonomie se manifeste plus nettement en 1880, à un moment où la forme du régime républicain de la III^e République s'implante. Le droit parlementaire est conçu par POUDRA et PIERRE, qui rappelons-le font carrière au sein de l'institution, comme un instrument de l'avènement de la souveraineté parlementaire. Ils rappellent ainsi que depuis la première édition du *Traité pratique* deux ans plus tôt. « *Le Pouvoir exécutif a changé de mains, les Chambres ramenées à Paris après neuf années d'exil, le Sénat renouvelé et vivifié par le triomphe d'une majorité républicaine, tant et de si grands événements n'ont pu s'accomplir*

¹⁰⁰⁶ PIERRE Eugène, *Traité de droit politique...*, op. cit., 1893, p. VIII.

¹⁰⁰⁷ POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Traité pratique...*, op. cit., 1878, p. VII.

sans que de hautes questions de procédure aient été soulevées et résolues »¹⁰⁰⁸. C'est ainsi que le droit parlementaire a permis de garantir la position des Assemblées et leur indépendance face au gouvernement. Ainsi, *« longtemps considéré comme un champ de bataille stérile où s'exerçait la tactique des majorités et des minorités, le droit parlementaire est devenu la science protectrice des Assemblées politiques »*¹⁰⁰⁹. Le droit parlementaire est donc bien un instrument de protection des chambres face au risque de concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif.

En 1893, l'enracinement de la « souveraineté parlementaire » conduit le secrétaire général à revenir sur les fonctions du droit parlementaire dans ce processus. Le constat est établi encore plus clairement : *« il y a quinze ans [au moment où paraît pour la première fois le traité pratique], les Chambres ne tenaient pas, dans notre organisme politique et social, la place qu'elles y occupent aujourd'hui. En face de l'Exécutif, elles étaient reconnues comme un pouvoir indépendant, mais surveillé, parfois menacé. A côté de leur volonté, il y avait la volonté propre du Gouvernement, et l'on estimait qu'en principe la seconde devait servir de directrice à la première. De là tant de luttes de procédure, tant de batailles réglementaires. Les autorités délibérantes, lorsqu'on les attaque, sont obligées, pour vaincre, de se réfugier dans la forme. Pendant longtemps, le droit parlementaire a eu surtout pour objectif de limiter l'intervention du Gouvernement dans les actes des Assemblées »*¹⁰¹⁰.

Le droit parlementaire est vu par le serviteur de la Chambre des députés comme l'instrument qui lui a permis d'établir de protéger l'indépendance de l'institution et *in fine* de maintenir la séparation des pouvoirs.

2) Le maintien de la discipline parlementaire

Avec l'affirmation de la « souveraineté parlementaire », la situation change et la fonction protectrice du droit parlementaire également. En 1893, il ne s'agit plus de protéger l'Assemblée contre le Gouvernement, mais contre elle-même. PIERRE écrit ainsi que, *« du moment où, en France comme partout, les Chambres deviennent prépondérantes, du moment où, avec les Chambres, les peuples montent sur la scène et saisissent la direction des affaires, il est indispensable d'étudier dans leur mécanisme intime, de la façon la plus précise, la plus*

¹⁰⁰⁸ POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Suppléments au traité pratique...*, op. cit., 1880, p. VI.

¹⁰⁰⁹ *Ibid.*, p. VIII-IX.

¹⁰¹⁰ PIERRE Eugène, *Traité de droit politique*, op. cit., 1893, p. VI

technique, les règles qui peuvent aider à maintenir l'ordre au milieu d'un drame où se pressent tant d'acteurs et tant d'intérêts divers »¹⁰¹¹. On voit donc que c'est la concentration du pouvoir entre les mains du Parlement qui justifie d'établir une séparation des pouvoirs au sein des chambres. Or la doctrine technique du droit parlementaire entend établir en leur sein une répartition des compétences qui permette finalement à l'Assemblée de ne pas transformer son omnipotence en impuissance. Comme il l'écrit encore, maintenant que les rapports entre pouvoirs constitués sont stabilisés au profit du Parlement, « *on cherche la meilleure méthode par le meilleur travail* »¹⁰¹².

Par la suite l'influence néfaste des partis sera pointée du doigt par l'auteur du *Traité*. Il écrit ainsi en 1906, après le vote de la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat, que « *malgré le poids des années et l'influence dissolvante des passions de parti, une même chaîne juridique se tend, rigide et non rouillée, à travers cette masse d'évènements qui ont encombré la fin du dernier siècle et lancé le nouveau vers des rivages inexplorés* »¹⁰¹³. Selon lui, « *si vives qu'aient été les luttes engagées pour la possession du pouvoir, tous ceux qui ont eu successivement l'honneur de diriger les destinées du pays ont été dominés par une même pensée ; en dépit des tempêtes, sous l'assaut de vagues furieuses, un même principe est demeuré la base inébranlable du Gouvernement ; ce principe, cette pensée tiennent dans une courte formule : ils dérivent du respect absolu de la loi* ». Il faut donc un droit parlementaire pour canaliser les luttes partisans ; pour imposer au-dessus d'elles, l'institution qui permet qu'elles s'expriment de manière disciplinée. Ainsi, « *les partis les plus ardents en paroles n'ont jamais pu — peut-être n'ont-ils pas voulu par tendresse pour une patrie dont la frontière est guettée sans relâche, — aller jusqu'au bout de leurs désirs ou de leurs menaces. Les crises ont été réduites à des heures passagères d'inquiétude et de malaise. Une fois la bourrasque passée, on s'est aperçu que la maison est bien plantée, qu'elle repose sur de puissantes assises, et que le danger avait été moindre que le bruit* »¹⁰¹⁴. Au tournant du siècle, pour PIERRE, le droit parlementaire doit dorénavant permettre de protéger le Parlement des parlementaires.

On peut donc en conclure que pour la doctrine technique du droit parlementaire, ce dernier s'appréhende avant tout suivant un prisme fonctionnaliste, c'est le but qu'il doit remplir, la situation à laquelle il répond qui le définit et justifie son appréhension comme objet d'une

¹⁰¹¹ *Ibid.*, p. VII.

¹⁰¹² *Ibid.*

¹⁰¹³ PIERRE Eugène, *Suppléments au Traité de droit politique*, op. cit., 1906, p. VI.

¹⁰¹⁴ *Ibid.*, p. VIII.

« science spécifique ». Il est le droit de l'institution parlementaire et vise à sa protection, à sa conservation face aux dangers qui la menacent qu'ils soient extérieurs, lorsque la confusion des pouvoirs risque de jouer au profit de l'organe exécutif, ou intérieurs, lorsque la confusion des pouvoirs semble s'opérer au profit du Parlement alors en proie aux luttes partisans.

La théorie institutionnelle du droit parlementaire est issue de la réflexion des agents caméraux chargés par les chambres de codifier leurs règles de fonctionnement afin d'offrir aux décideurs un état des lieux à même de guider leurs éventuelles réformes. Ce projet va engendrer une épistémologie de la science du droit parlementaire comme science pratique, normative et empirique. La conception mécaniste de la Constitution apparaît particulièrement adaptée pour mener à bien ce projet de perfectionnement de la technique parlementaire afin de permettre à l'institution de remplir ses missions constitutionnelles et par là même d'assurer sa pérennité et son prestige. Ce discours demeure présent dans la doctrine contemporaine moyennant certaines adaptations aux mutations qui relèvent autant du champ académique (le développement d'approches sociologiques du droit parlementaire), que du champ politique (le changement de régime qui, en 1958, reprend l'idéologie techniciste pour justifier son projet).

SECTION 2 : LE DROIT PARLEMENTAIRE DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE AU PRISME DES SCIENCES SOCIALES

La doctrine technique du droit parlementaire connaît un nouvel essor sous la V^e République. En effet, ce régime se met en place en diffusant une rhétorique du volontarisme et de l'efficacité constitutionnelle et en affichant une volonté de réformer les mœurs parlementaires qui rencontre les préoccupations de cette doctrine. Cette dernière bénéficie donc d'une conjoncture favorable à cette période. La montée en puissance des discours sur la « crise de la loi » offre également à ces professionnels du droit parlementaire de nouvelles tribunes. Qui pourrait prétendre être mieux placé pour identifier les écueils de la procédure parlementaire et proposer les voies de son optimisation ? Ce sont donc les sciences de gestion d'une part et la légistique de l'autre, issues des sciences camérales, qui constituent le prisme privilégié d'appréhension du droit parlementaire. Les premières amènent à considérer l'organisation du Parlement, sa procédure. La seconde se focalise sur le produit parlementaire : la loi, et, dernièrement, son évaluation. Ces approches pratiques, qui portent un discours prescriptif, visant à soumettre le droit parlementaire à une rationalité managériale, ont, parallèlement, fait l'objet de critiques émanant de discours sociologiques concurrents, soucieux d'opérer une rupture épistémologique à l'égard de leurs objets d'études parlementaires. Elles entendent ainsi apporter un éclairage complémentaire à celui que peuvent apporter les sciences causales du droit et concourir à dévoiler les buts politiques que dissimule la prétention scientifique sur laquelle se fonde l'approche technique du droit parlementaire (§1).

De la même manière, les autorités constituantes entendent restaurer la séparation des pouvoirs et ce faisant, remettent au goût du jour, la conception mécaniste de la constitution à laquelle la doctrine technique est attachée. Le droit parlementaire est placé au cœur des mécanismes techniques de freins et contrepoids que la nouvelle constitution institue (§2).

§1 : le développement des sociologies du droit parlementaire

En ce qui concerne la connaissance du droit parlementaire, la doctrine technique tente de concilier sciences politique et juridique. Une approche prescriptive amène ainsi à concilier une « sociologie législative » qui déterminerait le contenu à donner à la loi, et une dogmatique qui déterminerait sa forme (A). Il est toutefois possible en associant sciences politique et juridique de développer une approche causale mais néanmoins descriptive du droit parlementaire (B).

A/ La rencontre des sociologies prescriptives et de la dogmatique

En matière parlementaire, la dogmatique juridique apparaît aujourd'hui fortement influencée par les « sciences » de gouvernement et reprend à son compte l'objectif qu'elles s'assignent et l'idéologie politique qu'elles véhiculent. L'influence de ces sciences de gouvernement sur la doctrine technique du droit parlementaire est illustrée par les champs lexicaux que cette dernière utilise. Sous l'influence de la gestion publique et de la légistique, elle est conduite à envisager l'institution parlementaire comme une entreprise (1) ou à l'assimiler à un service public de la législation (2)

1) Gestion publique et optimisation de la productivité parlementaire

Constatant que le droit parlementaire influe tant sur la forme que sur le contenu de la production normative, une partie de la doctrine technique du droit parlementaire entend appliquer au Parlement, « *des préceptes méthodiques développés par le management public, tout particulièrement par la planification* »¹⁰¹⁵. Ces techniques d'administration publique et surtout l'idéologie qu'elles supportent exercent une influence forte sur la doctrine.

La gestion publique ou le management public, expressions qui seront ici tenues pour synonymes, désignent l'ensemble des recherches visant à optimiser les techniques d'organisation et de fonctionnement des administrations publiques¹⁰¹⁶. Or, à l'instar de la légistique, la gestion publique va, elle aussi, connaître un relatif déclin avant le renouveau provoqué par l'avènement de l'Etat providence et la prise de conscience « *de l'inadaptation de l'appareil administratif aux tâches nouvelles qui lui incombe, des insuffisances du recours au droit pour améliorer les structures et les méthodes d'action de l'administration* »¹⁰¹⁷. Cette prise de conscience entraîne progressivement l'ouverture de la réflexion sur l'administration à des approches qui relèvent de la gestion et qui s'assignent pour mission de concevoir une « *organisation rationnelle des moyens matériels et humains en vue d'atteindre dans les*

¹⁰¹⁵ MORAND Charles-Albert, *Le droit post-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, Droit et société, 1999, p. 106.

¹⁰¹⁶ Il s'agit donc ici de ne considérer que le versant pragmatique, instrumental des « sciences » administratives conçues comme appliquées. Voir pour cette approche : DREWRY, Gavin. « Les sciences administratives à travers l'histoire (en faisant quelques détours) », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 80, n° 1, 2014, p. 5-24 : « *Même si les théories académiques, l'élaboration de modèles et la recherche apportent le fondement intellectuel essentiel des sciences administratives, celles-ci ne méritent pas leur nom si elles ne sont pas à la fois éclairées par la pratique de l'administration publique et pertinentes pour celle-ci* ».

¹⁰¹⁷ CHEVALLIER Jacques & LOSCHAK Danièle, *La science administrative*, op. cit., p. 9

conditions optimales, un objectif donné »¹⁰¹⁸. Les préceptes de gestion publique ont d'abord été appliqués à l'Administration gouvernementale avant d'être transposés pour servir la réflexion sur le Parlement. Néanmoins, aujourd'hui, de nombreux travaux cherchent à répondre au « *questionnement désormais classique sur la performance des parlements* », preuve, s'il en faut, que la gestion publique a saisi le Parlement¹⁰¹⁹. On cherche alors à mesurer l'efficacité des parlementaires à l'aide d'indicateurs quantitatifs notamment, ce qui fait d'ailleurs écho à l'importance que les parlementaires accordent aux démarches qui visent à classer les parlementaires en fonction de critères quantitatifs¹⁰²⁰. Ce questionnement sur le rendement parlementaire est d'abord le fruit d'une interrogation des acteurs parlementaires eux-mêmes qui n'hésitent pas à décrire leur activité parlementaire à l'aide de concepts pour le moins explicites. Ainsi, le Président de l'Assemblée nationale indiquait dès le 11 décembre 1958 que la nouvelle assemblée devrait « *adopter les méthodes de travail les plus modernes, ressortissantes des dernières techniques de l'organisation, de telles manières que soient assurés le plein emploi des parlementaires et le rendement le plus élevé du travail effectué* »¹⁰²¹.

Or, c'est justement à travers la notion de « travail parlementaire » que l'on peut juger l'influence de la gestion publique sur la doctrine technique qui l'envisage sous un angle économique en cherchant à améliorer sa productivité. En effet, « *le thème de la réforme du travail parlementaire est statistiquement fréquent. Dès que l'on s'intéresse à la chose parlementaire, on bute sur cette éternelle question, la réforme du travail parlementaire. C'est un thème non seulement fréquent mais récurrent* »¹⁰²². Pour autant, la notion n'est que rarement définie et presque jamais interrogée en tant que telle alors que sa connotation économique peut surprendre et n'a rien d'évident. Il semble que celle d'activité parlementaire par exemple lui soit substituable bien que renvoyant sans doute à un objet plus large¹⁰²³. Son emploi n'est en tout cas pas neutre et semble appeler irrémédiablement la métaphore entrepreneuriale. Le

¹⁰¹⁸ CHEVALLIER Jacques & LOSCHAK Danièle, *La science administrative*, Paris, PUF, QSJ, 1980, p. 21.

¹⁰¹⁹ NAVARRO Julien, GERARD VAILLANT Nicolas & WOLFF François-Charles, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français. L'apport des techniques de frontières non paramétriques », in *RFSP*, n°62, 2012, p. 613.

¹⁰²⁰ Voir par exemple : CHAMUSSY Damien, « Le travail parlementaire a-t-il changé ?... », *op. cit.*

¹⁰²¹ Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, Séance du 11 décembre 1958, *JOAN* p. 19.

¹⁰²² MAUS Didier, « La réforme du travail parlementaire », in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », p. 7. L'auteur cite le député Fernand LABORIE qui, en 1906 déclarait déjà : « *Le travail parlementaire se fait sans ordre, souvent sans sincérité* » et CLEMENCEAU qui, en 1908, s'exprimait en ces termes : « *Je veux seulement dire que le travail pourrait être mieux organisé, que l'on perd trop de temps en de trop longues discussions, et qu'une grande économie de temps pourrait être faite dans cette assemblée* ».

¹⁰²³ Il en va de même pour la notion de « métier parlementaire » à laquelle on peut préférer celle de fonction qui apparaît moins économiquement marquée.

professeur CARCASSONNE en usait ainsi pour décrire « *l'appareil de l'Assemblée* » qui peut selon lui « *faire songer à celui d'une grande entreprise ; sa spécificité lui vient de son produit — la loi, le débat politique — et de sa "clientèle" les élus du peuple* »¹⁰²⁴. D'autres vont encore plus loin dans le rapprochement, allant jusqu'à considérer que, « *comme toute entreprise chacune des deux assemblées parlementaires cherche-t-elle en permanence à adapter ses moyens aux besoins en constante évolution de ses usagers* »¹⁰²⁵. D'autres s'interrogent enfin sur la rentabilité électorale d'un investissement de l'élu dans le travail parlementaire¹⁰²⁶. La notion de « travail » peut conduire implicitement, subrepticement presque, à envisager le Parlement comme une unité de production dont il serait possible de mesurer l'efficacité¹⁰²⁷. En outre, le thème du travail parlementaire semble inéluctablement appeler celui de sa réforme dans une quête perpétuelle d'amélioration de son rendement. La réforme de 2008 illustre très bien cette antienne. Il est courant d'attribuer à cette révision constitutionnelle l'objectif « *d'améliorer la maîtrise parlementaire de la production législative, en modifiant la manière dont se déroule le processus, avec la perspective d'une meilleure efficacité du travail parlementaire [...]. La réforme a notamment permis la mise en place d'instruments de gestion du temps législatif* »¹⁰²⁸. Le vocabulaire gestionnaire a donc indiscutablement pénétré la doctrine parlementaire. Dans cette optique, le droit parlementaire est considéré comme un objet auquel il convient d'appliquer les préceptes de la bonne gestion. Il est par exemple désormais pensé en termes de régulation, de pondération et de contrôle de proportionnalité effectué par le juge constitutionnel¹⁰²⁹, tandis que la science parlementaire est redéfinie comme celle qui s'attache à la recherche de l'efficacité du travail parlementaire.

Désormais soumise aux canons de la rationalité managériale, la légitimité des normes juridiques n'est plus posée en tant que telle, ou du fait de leur « nature », de leur auteur, de leur mode d'élaboration, mais seulement dans la mesure où elles apparaissent efficaces pour remplir un objectif donné. Or, si la norme juridique ne bénéficie plus d'un tel postulat d'efficacité, il convient de la soumettre à évaluation, ce thème « *managérial par essence* », selon le professeur

¹⁰²⁴ CARCASSONNE Guy, « L'appareil de l'Assemblée », in *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 31.

¹⁰²⁵ GIBEL Claude, « L'évolution des moyens de travail des parlementaires », in *RFSP*, 1981, n°31, p. 211-226

¹⁰²⁶ NAVARRO Julien, « Le travail parlementaire, un investissement payant ? Les élections comme évaluation rétrospective du bilan des députés sortants », in *RIPC*, n°17, 2010, p. 141-160.

¹⁰²⁷ Voir *supra* : Section 1.

¹⁰²⁸ CALMES-BRUNET Sylvia, « Le temps du débat législatif », in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°10, 2012, p. 81-96.

¹⁰²⁹ Voir pour un exemple particulièrement éloquent : BRUNESSEN Bertrand, « L'exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires... », *op. cit.*, p. 431.

CHEVALLIER¹⁰³⁰. D'une part, l'efficacité du droit parlementaire est de plus en plus soumise à évaluation, d'autre part, le droit parlementaire devient lui-même un instrument au service de l'évaluation de la production normative, le garant de son efficacité. Par conséquent, le droit parlementaire est lui-même désormais évalué au regard des critères que la gestion publique et la légistique lui assignent. Il s'agit alors de procéder à une métaévaluation, par exemple en étudiant l'impact des études d'impact¹⁰³¹.

2) Légistique et service public de la législation

La légistique a fait l'objet, sous la V^e République, d'un regain d'intérêt. Dans les années soixante-dix, le constat partagé entre doctrine et pouvoirs publics d'une crise de la production juridique va à nouveau focaliser l'attention sur les « sciences de la législation ». C'est donc encore une fois, pour répondre à ce qui est représenté comme un problème pratique, l'inflation et l'instabilité normative, que ces « sciences » sont convoquées et stimulées par les pouvoirs publics. Ainsi, « *l'intérêt du monde politique et des juristes pour les sciences de la législation, dans la plupart des grands pays, tient à la prise de conscience de sa nécessité* »¹⁰³² et c'est « *finalement sous la pression des besoins de la pratique elle-même, des besoins créés par une production juridique de moins en moins bien maîtrisée, qu'un peu partout une réflexion systématique d'ensemble sur les techniques de l'activité jurisprudentielle — réflexion souvent suscitée par les pouvoirs publics eux-mêmes — a commencé de se développer à l'intérieur des milieux juridiques* »¹⁰³³.

Cet intérêt renouvelé pour la légistique ravive la question des liens que cette discipline entretient avec le droit parlementaire et sa doctrine. Les tenants d'une approche légistique tendent à concevoir le droit parlementaire, ou tout du moins de la procédure parlementaire, comme un sous-champ, un domaine des sciences de la législation. Pour M. MADER, praticien

¹⁰³⁰ Voir à ce sujet les travaux du professeur CHEVALLIER et notamment : « La rationalisation de la production juridique », in MORAND Charles-Albert (dir.), *L'Etat propulsif*, Paris, Publisud, 1991 ; « La juridicisation des préceptes managériaux », in *Politiques et management public*, n°11, 1993, p. 111-134 ; « Droit et action publique », in Autin Jean-Louis & Weil Laurence (dir.), *Le droit, figure du politique. Études offertes à Michel Miaille*, Presse de l'Université Montpellier 1, Vol. 2, p. 421 ; « La simplification de l'action publique et la question du droit », in *RFAP*, n°157, 2016, p. 205-214 ; « La "Modernisation de l'action publique" en question », in *RFAP*, vol. 158, 2016, p. 585-598. Voir aussi : CHEVALLIER Jacques et LOCHAK Danièle, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », in *RFAP*, n° 24, 1982, p. 679.

¹⁰³¹ DUNLOP Claire, FRITSCH Olivier, RADAELLI Claudio, « Etudier l'étude d'impact », in *RFAP*, n°149, p. 163-178.

¹⁰³² BERGEL Jean-Louis, « Esquisse de méthodologie législative comparée », in FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, GAY Laurence, PINI Joseph (dir.), *Autour de la qualité des normes* ; Bruxelles, Bruylant, « A la croisée des droits » ; 2010 ; p. 145.

¹⁰³³ AMSELEK Paul, « Avant-propos » in AMSELEK Paul (dir.), *La science de la législation*, Paris, PUF, 1988, p. 5

et tenant du caractère scientifique de la discipline, la procédure législative est un « *objet central de la science de la législation* »¹⁰³⁴. Cet auteur insiste en effet sur « *l'importance d'une réflexion sur l'aménagement adéquat de la procédure législative* » puisque « *l'organisation formelle du processus législatif, qui varie en fonction du cadre institutionnel propre à chaque pays, détermine dans une certaine mesure la capacité d'analyse et d'action du législateur et influence le contenu même de ses décisions* »¹⁰³⁵. Le droit parlementaire n'est donc pas seulement conçu comme un objet auquel il convient d'appliquer les enseignements de la légistique mais bien comme un instrument permettant de les appliquer à la production législative. Il est en somme instrumentalisé par la légistique. Il est appréhendé comme un outil au service de la sociologie législative popularisée par le doyen CARBONNIER¹⁰³⁶, cette « *fonction pratique de la sociologie juridique dans la partie qui concerne l'aide au législateur* »¹⁰³⁷.

La « science » du droit parlementaire est donc entendue, par les tenants de cette approche comme un outil technique et « *les préceptes de méthode législative font ainsi partie intégrante de la légistique* »¹⁰³⁸. L'approche juridique, jugée désuète, est quant à elle largement dévaluée, pour ne pas dire disqualifiée par les tenants de la légistique qui permet selon eux d'aller « *au-delà des approches plus traditionnelles, caractérisant notamment le droit parlementaire* »¹⁰³⁹.

Mais paradoxalement, c'est la doctrine administrativiste qui s'est saisie davantage saisie de cette question. La qualification de « service public » au sujet de l'institution parlementaire étant susceptible d'accroître les arguments en faveur d'une compétence accrue du juge administratif sur les actes internes de l'Assemblée, certains administrativistes ont défendu cette idée notamment les conseillers d'Etat. C'est ainsi que les présidents STIRN et BRAIBANT ont proposé de concevoir l'institution parlementaire comme matérialisant un « service public de la législation » comprenant « *tout ce qui est fait par les organes législatifs, soit les lois elles-*

¹⁰³⁴ MADER Luzius, « La législation : objet de science en devenir », in AMSELEK Paul (dir.), *La science de la législation*, Paris, PUF, 1988, p. 9

¹⁰³⁵ *Ibid.*

¹⁰³⁶ Voir par exemple : CARBONNIER Jean, « Tendances actuelles de l'art législatif en France », in *Legal science today, Uppsala, Acta Universitatis*, 1978, p. 23. Reprod. in *Essais sur les lois*, Paris, LGDJ, « Anthologie du droit », 2013 [1979]. Voir à ce sujet : VAUCHEZ Antoine, « "Quand les juristes faisaient la loi..." Le moment Carbonnier (1963-1977), son histoire et son mythe », in *Parlement[s]*, 2009, n°11, p. 105. Voir également : PERRIN Jean-François, « Jean Carbonnier et la sociologie législative », in *L'année sociologique*, vol. 57, 2007, p. 403-415.

¹⁰³⁷ PAPACHRISTOS Athanase C., « Sociologie législative », in ARNAUD André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1993, p. 571-573.

¹⁰³⁸ MORAND Charles-Albert, *Le droit post-moderne des politiques publiques*, op. cit., p. 106.

¹⁰³⁹ DUPRAT Jean-Pierre, « Genèse et développement de la légistique », op. cit., p. 13.

mêmes, soit d'autres actes comme les règlements intérieurs des assemblées parlementaires »¹⁰⁴⁰. La qualification de l'activité parlementaire comme service public de la législation n'est pas sans influence sur la conceptualisation, tant du droit parlementaire que du droit administratif. A la lecture des débats, deux enjeux sous-jacents à cette qualification apparaissent clairement : la question du *critérium* du droit administratif d'une part, celle de la compétence du juge administratif pour connaître des actes parlementaires, de l'autre.

Du côté des partisans d'une telle qualification, M. PETIT considère que « *selon le droit actuel, constitue un service public toute activité d'intérêt général prise en charge de manière directe ou indirecte par une personne publique. Ainsi comprise, la notion de service public est susceptible de rendre compte de toute activité publique ; on pourrait ainsi parler d'un service public de la législation* »¹⁰⁴¹. Néanmoins, même pour ceux qui reconnaissent au Parlement la qualité de service public, il demeure nécessaire d'en souligner immédiatement la spécificité. Certes, « *dans la mesure où la législation et la justice sont des missions d'intérêt général accomplies par des organismes publics, on peut considérer que ce sont des services publics. Mais, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, ils ne sont pas entièrement soumis au droit administratif, c'est-à-dire au juge administratif* »¹⁰⁴². Il faudrait ainsi en conclure que le service public n'est pas le *critérium* du droit administratif puisque, non seulement il peut y avoir droit administratif sans service public mais qu'en outre il peut y avoir service public sans droit administratif. Il semble donc que l'enjeu du débat soit non seulement la controverse théorique classique sur le critère du droit administratif, mais également, une question bien plus pratique tenant à l'étendue des compétences du juge administratif sur les actes des assemblées parlementaires.

Le service public de la législation aurait en effet ceci de particulier qu'il « *échappe au contrôle du juge administratif et relève du droit constitutionnel* » même si « *deux exceptions ont été apportées à ce principe. D'une part la jurisprudence reconnaît la responsabilité du fait des lois. D'autre part, les actes de gestion administrative des assemblées parlementaires relèvent largement du juge administratif* »¹⁰⁴³. La doctrine administrative s'est alors penchée sur ces exceptions pour les systématiser. Elle établit dans ce but un parallèle avec le service

¹⁰⁴⁰ BRAIBANT Guy & STIRN Bernard, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, « Amphi », 7^e éd., 2005, p. 171-172.

¹⁰⁴¹ PETIT Jacques, « La police administrative », in GONOD Pascal, MELLERAY Fabrice et YOLKA Philippe (dir.), *Traité de droit administratif*, Tome 2, Paris, Dalloz, 2011, p. 21.

¹⁰⁴² BRAIBANT Guy & STIRN Bernard, *Le droit administratif français*, op. cit., p. 171-172.

¹⁰⁴³ *Ibid.*

public judiciaire¹⁰⁴⁴. Etudiant ce dernier, le professeur TRUCHET considère que la distinction, que « *la doctrine a résumée en organisation/fonctionnement, n'est évidemment pas absurde* » et qu'elle est même « *habituelle dans le droit des services publics* ». Il avance notamment au soutien de cette thèse le fait que cette distinction fonde « *dans une certaine mesure* » le partage des compétences contentieuses « *à l'égard du service public de la législation* »¹⁰⁴⁵. Il semble donc que la qualification de service public de la législation puisse également être instrumentalisée aux fins de soutenir ou au contraire de contenir une extension des compétences du juge administratif au détriment de l'autonomie parlementaire.

Or, là encore, c'est bien parce que la qualification de service public pourrait justifier la compétence du juge administratif que la doctrine constitutionnaliste se révèle quant à elle, réticente à admettre une telle qualification. Certains considèrent ainsi que « *la distinction entre organisation et fonctionnement reste en pratique foncièrement étrangère au service public de la législation* » et qu'il vaudrait mieux au contraire aligner le partage des compétences qui prévaut pour le service public judiciaire sur celui qui régit le « *service public de la législation* »¹⁰⁴⁶. Mais il semble que, davantage qu'un potentiel service public de la législation, ce soit l'éventualité d'un service public de la justice constitutionnelle qui fasse en fait figure d'épouvantail. Le doyen FAVOREU exprimait à ce sujet une opinion très tranchée, déplorant qu'on en vienne « *même à considérer qu'il y a un service public de la législation (au côté du service public d'enlèvement des ordures ménagères ou des transports urbains !). Pourquoi pas un service public de la justice constitutionnelle ? [...]. Le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs a quand même fait quelques progrès depuis* »¹⁰⁴⁷. Outre un dédain manifeste pour certains services publics, cette position témoigne d'un refus catégorique de toute forme de contrôle juridictionnelle de l'activité, non pas des assemblées, mais bien du Conseil constitutionnel ; position qui se fonde notamment sur le fait que les services publics seraient

¹⁰⁴⁴ Thierry RENOUX considère que, pour caractériser le service public judiciaire, « *une comparaison plus pertinente doit être établie avec le service public de la législation pour lequel, dans un souci d'assurer son maximum d'indépendance et la bonne exécution de sa mission constitutionnelle, une grande autonomie d'administration a été réservée* ». RENOUX Thierry, « Introduction à la problématique », in Cour de cassation, *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, Paris, Dalloz, Coll. « Thèmes et commentaires », 2016, p. 7.

¹⁰⁴⁵ TRUCHET Didier, « La justice comme service public », in GUIGOU Elisabeth (dir.), *Le service public de la justice*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 44. Le tribunal des conflits établit une distinction : lorsque les actes sont relatifs à l'exercice de la fonction juridictionnelle (saisine d'une juridiction, instruction, décision de justice, ils sont de la compétence du juge judiciaire, lorsqu'ils relèvent de l'organisation même du service public (création ou suppression de tribunaux, carrières des magistrats...), ils sont de la compétence du juge administratif. TC, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane*, n°01420.

¹⁰⁴⁶ RENOUX Thierry, « Introduction à la problématique », *op. cit.*, p. 161.

¹⁰⁴⁷ FAVOREU Louis, GONOD Pascal & JOUANJAN Olivier, « Le Conseil constitutionnel peut-il être soumis au juge administratif ? points de vue sur l'arrêt Brouant », in *RFDA*, 2003, p. 8.

« *principalement créés et organisés par le pouvoir exécutif* ». Ce dernier argument peine toutefois à emporter la conviction puisque le Conseil constitutionnel considère que la constitution institue elle-même des services publics constitutionnels¹⁰⁴⁸.

Quoi qu'il en soit de ce débat incident, il contribue à cette métaphore d'une entreprise parlementaire, chargée d'un service public de la législation qui résume assez bien l'influence des sociologies prescriptives, qui conçoivent le droit parlementaire comme une technologie sociale à optimiser et contribuent au cadre théorique de la doctrine technique du droit parlementaire.

Mais face à cette approche prescriptive de la technologie parlementaire qui vise à soumettre l'institution aux canons de la rationalité managériale s'affirme la volonté de construire une science empirique et descriptive du droit parlementaire qui trouverait sa place au sein des sciences sociales du Parlement.

B/ La rencontre des sociologies parlementaires descriptives et de la science causale du droit parlementaire

L'approche empirique et causale du droit constitutionnel se présente comme une science sociale à part entière, à la fois spécifique et complémentaire de la sociologie politique (1), ce dont témoignerait le droit parlementaire (2).

1) L'élaboration d'une science causale du droit parlementaire

L'idée d'une science causale du droit constitutionnel postule, de concert avec la plupart des théories de la connaissance à l'œuvre en sciences sociales et politiques, que la science, pour expliquer son objet, doit établir des liens de causalité entre des faits sociaux. Science juridique et science politique peuvent alors être conçues comme empiriques, causales, et descriptives.

Elle propose d'abord de construire une connaissance empirique du droit constitutionnel. Le professeur MILLARD définit cette dernière comme « *une connaissance relative à des faits, et partant, vérifiable ou falsifiable selon un protocole de vérification lié à ces faits et non à l'usage* ».

¹⁰⁴⁸ Décision n°86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, Rec. p. 21. : « *Si la nécessité de certains services publics nationaux découle de principes ou de règles de valeur constitutionnelle, la détermination des autres activités qui doivent être érigées en service public national est laissée à l'appréciation du législateur ou de l'autorité réglementaire suivant les cas* ».

de la langue »¹⁰⁴⁹. Pour être scientifique, une proposition doit donc être susceptible d'être vraie ou fausse au terme d'un processus de vérification. Cette connaissance est donc fonction « *de la possibilité ou non d'observer (ou de rapporter la preuve de) l'existence empirique de la chose, du fait ou du phénomène sur lequel ils portent* »¹⁰⁵⁰. La science du droit constitutionnel doit ou ne peut-être, suivant cette approche, qu'une science des faits et non une science des normes¹⁰⁵¹.

Si l'on accepte de considérer le droit comme un fait, alors la science du droit peut se donner ensuite pour tâche d'identifier des relations de causalité entre des faits et non d'établir des liens d'imputations entre des normes idéelles comme c'est le cas de la science normative du droit d'inspiration kelsenienne¹⁰⁵². C'est à la suite des travaux de Michel TROPER que cette démarche a été introduite en France et systématisée suivant d'une part, la théorie réaliste de l'interprétation¹⁰⁵³ et, d'autre part, la théorie des contraintes juridiques¹⁰⁵⁴. La première adopte une conception expressive de la norme conçue comme la manifestation d'un acte de volonté. Le droit est alors appréhendé comme un phénomène linguistique, un ensemble de discours qui sont considérés par les acteurs juridiques comme des normes juridiques. Suivant cette théorie, l'interprète authentique, celui dont la décision est insusceptible de recours, détermine par un acte de volonté le sens de l'énoncé normatif qu'il doit appliquer, ce faisant, il crée la norme juridique. La seconde théorie, devant ce constat de la liberté de l'interprète authentique, s'intéresse aux contraintes que l'argumentation, nécessaire pour que ce discours soit reçu comme une norme juridique, produit sur le comportement des acteurs du système juridique. Ces contraintes participent d'une limitation de la liberté de choix de l'interprète authentique et orientent ses choix. Il faut toutefois souligner que suivant cette approche, la causalité que développe la théorie troperienne de la science du droit est « *une causalité faible* » qui ne permet

¹⁰⁴⁹ MILLARD Eric, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, « connaissances du droit », 2006, p. 25.

¹⁰⁵⁰ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, op. cit., p. 273

¹⁰⁵¹ Pour cette dernière approche, voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

¹⁰⁵² Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

¹⁰⁵³ Voir d'abord pour la théorie réaliste de l'interprétation en France : TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, « Léviathan », 1994 ; *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, Paris, PUF, « Léviathan », 2001 ; *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, « Léviathan », 2011. Voir également le numéro 37 de la revue *Droits* spécialement consacré au professeur TROPER.

¹⁰⁵⁴ Voir : TROPER Michel, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GRZEGORCZYK Christophe (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, Bruylant/LGDJ, « La pensée juridique », 2005 ; TROPER Michel, « Les contraintes de l'argumentation juridique dans la production des normes », in PFERSMANN Otto, TIMSIT Gérard (dir.), *Raisonnement juridique et interprétation*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 35-48 ; CROTTET Brice, « Une tentative de reformulation de la théorie des contraintes. Application à la question de la fragmentation du droit international », in *Jus Politicum*, n° 7, 2012 ; BRUNET Pierre & CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « La théorie des contraintes juridiques face à la théorie des sources du droit » in CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, GERARD Philippe, HACHEZ Isabelle, OST François, VAN DE KERCHOVE Michel (dir.), *Les sources du droit revisité. Théorie des sources du droit*. Vol. 4, Bruxelles, Anthémis, 2013, p. 387 ; MILLARD Eric, « La hiérarchie des normes : une critique sur un fondement empiriste », in *Revus*, n° 21, 2013, p. 163-199. Voir également les numéros 54 et 55 de la revue *Droits* consacrés à l'argumentation des juristes et ses contraintes.

de montrer « *ni lois ni nécessité au sens strict* ». En outre, les contraintes juridiques mises en évidence « *ne jouent que dans certaines conditions, qui elles-mêmes n'ont rien de juridique.* ». Dès lors, cette science permet seulement de « *faire un récit d'évènements singuliers, qui n'est cohérent que parce qu'il est fondé sur le présupposé de rationalité des acteurs, mais tout cela ne retire rien au fait qu'il est possible d'établir des relations causales [...] entre des états du système juridique et des comportements* »¹⁰⁵⁵.

Les auteurs qui adhèrent à cette conception de la science du droit constitutionnel ont donc, dans un premier temps, fait porter leurs travaux sur le juge constitutionnel qui a été le matériau privilégié de la critique des théories formalistes de la constitutionnalisation. Néanmoins, le rôle du Parlement a été mis en évidence en tant qu'il est un acteur du jeu de contraintes juridiques qui encadrent l'activité du juge constitutionnel. La doctrine réaliste a mis en évidence le pouvoir d'interprétation authentique de la Constitution dont disposent dans certains cas les institutions parlementaires, soit l'absence de monopole juridictionnel de l'interprétation constitutionnelle¹⁰⁵⁶. De la même manière, c'est à partir du juge constitutionnel qu'est envisagé un « *pouvoir de réplique* » du Parlement. Il s'agit de considérer la manière dont ce dernier peut à son tour rétroagir sur les décisions juridictionnelles qui le concernent. Ainsi, après que la théorie réaliste de l'interprétation ait mis à nu le pouvoir proprement politique dont dispose le Conseil constitutionnel, la liberté dont il dispose pour déterminer le sens des dispositions constitutionnelles, la théorie des contraintes réintroduit le Parlement afin d'« *explicitier les configurations du système juridique qui contribuent à restreindre la latitude d'action de juges constitutionnels pourtant détenteurs d'une liberté interprétative totale, de préciser la consistance des déterminations causales qui incitent un acteur libre à ne pas faire n'importe quoi de son pouvoir absolu* »¹⁰⁵⁷. Le professeur TUSSEAU distingue en ce sens l'action parlementaire visant la décision particulière rendue par le juge constitutionnel (dont le fameux « lit de justice » par exemple) de l'action parlementaire sur l'institution elle-même qui peut chercher à modifier sa composition en modifiant le nombre de juges ou encore agir sur l'existence même de l'institution. Enfin l'analyse stratégique du Conseil constitutionnel mené

¹⁰⁵⁵ TROPER Michel, « La contrainte en droit » in *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, « Leviathan », 2011, p. 18.

¹⁰⁵⁶ GIRAUD Thomas, *L'interprétation de la Constitution par les organes non-juridictionnels*, Thèse, Paris 10, 2005.

¹⁰⁵⁷ TUSSEAU Guillaume, « Le gouvernement [contraint] des juges. Les juges constitutionnels face au pouvoir de réplique des autres acteurs juridiques – ou l'art partagé de ne pas pouvoir avoir toujours raison », in *Droits*, 2012, n°55, p. 41-84.

dans les travaux de doctorat du professeur MEUNIER montre comment le pouvoir de l'institution dépend du pouvoir d'attractivité de sa saisine auprès des parlementaires¹⁰⁵⁸.

On constate donc que cette approche converge sur ce point avec l'épistémologie retenue par certains politistes pour justifier leur séparation d'avec les constitutionnalistes. C'est ainsi que l'on peut lire sous la plume d'EISENMANN que « *la science du droit est une science politique dans la mesure où la réglementation juridique, qu'elle a pour objet d'analyser, est en elle-même un fait ou un exercice du pouvoir politique* »¹⁰⁵⁹. Il ajoute qu'au sein de la science du droit, sa branche la plus « *essentiellement politique* » est « *la science du droit public selon la terminologie la plus répandue ; on dirait aussi bien : du droit politique* »¹⁰⁶⁰. C'est encore en ce sens que le professeur TROPER peut affirmer que « *la science du droit est une forme d'histoire ou de sociologie* »¹⁰⁶¹ ou plus précisément « *une sociologie de l'Etat en tant qu'elle donne une description de l'Etat comme système de répartition du pouvoir et comme mode de légitimation* »¹⁰⁶². Pour répondre au même modèle épistémologique que les sciences sociales et politiques (ou pour le dire autrement, en tant que science sociale), la science du droit en général et du droit constitutionnel en particulier, n'en constitue pas moins un objet spécifique.

Comme l'explique la professeure CHAMPEIL-DESPLATS au sujet des rapports entre ces deux sciences, « *elles peuvent avoir en commun d'analyser "quelque chose" appelé "Etat", "Parlement", "député" "président de la République" »* pourtant « *ce qui est défini et analysé comme tels de leurs points de vue respectifs n'est pas un objet identique et cela tend d'ailleurs de moins en moins à l'être depuis que la science politique a achevé son autonomisation académique et disciplinaire* »¹⁰⁶³. Si l'on admet que c'est la science qui constitue son objet propre, alors il faut considérer que l'observation d'un même phénomène suivant deux points de vue distincts amène à la construction de deux objets différents. Ainsi, pour le professeur TROPER, la science du droit constitutionnel se distinguerait surtout de la sociologie politique ou de l'Etat « *par la précision et le recours à un métalangage différent* ». Elle serait une discipline spécifique en ce qu'elle a « *pour objet la forme étatique en général et aussi les différentes*

¹⁰⁵⁸ MEUNIER Jacques, *Le pouvoir du Conseil constitutionnel. Essai d'analyse stratégique*, Bruxelles, Bruylant, 1994.

¹⁰⁵⁹ EISENMANN Charles, « Sur l'objet et la méthode des sciences politiques », in *La science politique contemporaines*, Paris, UNESCO, 1950, p. 96-137, reproduit in *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Paris, Ed. Panthéon Assas, p. 237-287 (cit. p. 250).

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ TROPER Michel, « La contrainte en droit », in *Le droit et la nécessité*, op. cit., p. 18

¹⁰⁶² TROPER Michel, « Théorie juridique et théorie sociologique de l'Etat », in *Le droit et la nécessité*, op. cit., p. 69.

¹⁰⁶³ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, p. 247.

variantes sous lesquelles l'Etat se présente. Ce sont des variantes dont les sociologues peuvent alors chercher à mesurer l'influence sur les faits sociaux »¹⁰⁶⁴. Si les deux sciences politique et juridique se distinguent, elles n'en demeurent donc pas moins complémentaires pour la compréhension de certains phénomènes. Là où la doctrine politique entend réaliser la convergence des sciences juridique et politique, la doctrine technique cherche davantage à les présenter comme complémentaires.

2) Le droit parlementaire : terrain de rencontre des sciences sociales spécialisées

Distinctes, les sciences juridique et politique apparaissent donc moins convergentes que complémentaires. Ainsi, comme l'explique le professeur CHEVALLIER — qui plaide quant à lui pour une science du droit constitutionnel conçue comme sociologie du droit constitutionnel elle aussi empirique, causale, et descriptive — *« chaque science construit son objet en fonction de la problématique qui est la sienne et autour de laquelle va se cristalliser progressivement un champ scientifique »*. Dès lors, science du droit et science du politique sont appelées *« à se prêter un appui mutuel, en se servant des outils conceptuels qu'elles ont forgés pour résoudre les problèmes concrets auxquels elles se trouvent respectivement confrontées »*¹⁰⁶⁵. Or le droit parlementaire apparaît comme un objet particulièrement adapté à la démonstration de cette complémentarité.

A partir du moment où *« droit et fait ne sont plus conçus comme deux mondes séparés, la distinction entre politique et droit, entre création du droit présentée comme politique et application du droit présentée comme juridique ne sont plus valables »* et alors une jonction avec la science politique devient possible. Le droit parlementaire est lui-même considéré comme un droit ayant pour objet de produire des énoncés juridiques. Il témoigne donc plus immédiatement que d'autres phénomènes de ce que la lutte pour le pouvoir politique conduit nécessairement à une instrumentalisation de la règle juridique à la mesure de ce que les contraintes qui pèsent sur les acteurs parlementaires permettent. Il est donc un terrain privilégié pour étudier l'identité de la création et de l'application du droit, de même que l'articulation des contraintes qui tiennent aux règles de l'argumentation juridique et de celles qui tiennent aux rapports de forces juridiques.

¹⁰⁶⁴ TROPER Michel, « Théorie sociologique et théorie juridique de l'Etat », *op. cit.*, 2011, p. 74-75.

¹⁰⁶⁵ CHEVALLIER Jacques, « Science du droit et science du politique... », *op. cit.*, p. 261.

Pour le professeur TROPER, la configuration réelle du système juridique oriente effectivement les comportements, mais il ne s'agit pas ici d'un rapport d'obéissance à la règle. Au contraire, l'hypothèse invite plutôt à considérer que « *les combinaisons de normes déterminent des conditions dans lesquelles les acteurs calculent leurs intérêts et élaborent leurs stratégies, de sorte que les comportements qui en résultent peuvent être compris comme les conséquences de ces normes. L'analyse des effets des modes de scrutin sur les systèmes de partis est l'exemple le plus connu de ce mode d'analyse* », exemple dont on notera qu'il joue d'abord sur le Parlement¹⁰⁶⁶. Il revient ainsi à la science juridique de « *mettre à nu ces connexions causales particulières qui permettent de rejoindre et d'enrichir la science politique* »¹⁰⁶⁷. En effet, science du droit constitutionnel et science politique apparaissent ici complémentaires en ce que la science du droit constitutionnel s'intéresserait aux contraintes internes au système juridique tandis que la science politique traiterait plutôt des contraintes externes comme le poids des partis, des médias, ou du corps social. La science du droit rejoint la sociologie législative qui, à rebours du postulat de rationalité législative posé par la légistique, cherche à démontrer que la production parlementaire est « *un compromis d'intérêts et de valeurs, fruit d'ajustements successifs dont le texte, tel un palimpseste, porte la trace, la confection de la loi n'a, par conséquent, souvent rien d'une trajectoire linéaire répondant à une intentionnalité et une rationalité données* »¹⁰⁶⁸.

L'approche développée par les partisans de la science empirique et descriptive du droit constitutionnel s'attache également à déconstruire la dimension axiologique du discours dogmatique que tiennent les partisans de l'approche gestilogique et légistique. Ainsi, la science du droit constitutionnel peut être conçue comme une science de la doctrine comme l'indique le professeur CHEVALLIER pour qui : « *la science juridique doit prendre en compte la production doctrinale en tant qu'élément constitutif de l'ordre juridique ; elle doit aussi s'attacher à étudier la doctrine elle-même, d'un point de vue sociologique, en analysant la configuration du champ doctrinal (conditions d'accès à l'autorité doctrinale, stratification du champ doctrinal, relations avec la jurisprudence...) ainsi qu'en cherchant à prendre la mesure*

¹⁰⁶⁶ TROPER Michel, « Le constitutionnalisme entre droit et politique », in CHEVALLIER Jacques (dir.), *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 90

¹⁰⁶⁷ LAGHMANI Slim, « Droit constitutionnel et science politique... », *op. cit.*, p. 167.

¹⁰⁶⁸ DE GALEMBERT Claire, « Le droit passe aussi par le débat d'assemblée ! Sociologie de ce moment oublié de la fabrique parlementaire de la loi », in DE GALEMBERT Claire, ROZENBERG Olivier & VIGOUR Cécile (Dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, « Droit & Société », 2013, p. 285.

du *“pouvoir doctrinal”* »¹⁰⁶⁹. La science du droit constitutionnel d’inspiration troperienne s’est donc attachée à élaborer une métathéorie de l’Etat, théorie descriptive des théories normatives de l’Etat. En ce sens, elle permet de mettre en lumière la dimension prescriptive ou légitimante du discours doctrinal qui demeure le plus souvent implicite, voire dissimulée.

Là encore, un rapport de complémentarité est établi avec la sociologie parlementaire qui entreprend de disqualifier la revendication de scientificité dont sont porteurs les discours des experts de la production législative. Il s’agit de montrer que ces « sciences » prospectives et prédictives de l’action publique et de la législation, sciences d’Etat, tendent à neutraliser la dimension proprement politique de l’activité des pouvoirs publics et particulièrement du Parlement, en la réduisant à une technique de gestion rationnelle de la production normative.

Le recours à ces sciences de gouvernement permet donc au Parlement de parer son action des atours de la rationalité et même de la scientificité, qu’il s’agisse de déterminer la procédure d’élaboration de la loi la plus appropriée, le contenu qu’il convient de lui donner, ou la manière dont il convient de la rédiger. La loi n’est plus le produit d’un choix axiologique, mais d’une connaissance scientifique. Marc MILLET étudiant les modes d’utilisation de l’argument sociologique au Parlement, considère ainsi qu’à côté des registres de la démonstration, de la confrontation et de l’information, celui de la légitimation *« est sans nul doute le plus usité »*. Dans ce cadre, *« la norme à adopter est présentée comme une nécessité sociale : elle doit traduire l’adéquation du droit à la réalité sociale : soit elle résulte d’une demande sociale à laquelle il s’agit de répondre ; soit la loi manifeste la volonté du législateur qui s’appuie sur une acceptation sociale »*¹⁰⁷⁰. Il en va ainsi des « sondages d’opinion législative », dont l’auteur note qu’ils sont désormais *« saisis par le processus législatif »* car *« l’usage du sondage intervient dans le cadre de la discussion des textes et non plus seulement en amont de la fabrique de la loi. D’autre part, ils peuvent être utilisés afin de s’opposer au vote d’une loi »*. Mais cet outil sociologique n’est pas le seul à être mobilisé, les enquêtes

¹⁰⁶⁹ CHEVALLIER Jacques, « Doctrine juridique et science juridique », in *Droit et société*, n°50, 2002, p. 116 : L’auteur ajoute que ce pouvoir *« pourra être évalué, d’un point de vue sociologique, par le recours aux trois concepts fondamentaux, et étroitement liés, de rôle, fonction et position : par “rôle”, on entendra les conditions d’exercice de l’activité doctrinale ; en s’intéressant à la “fonction”, on s’interrogera sur la contribution que la doctrine apporte au fonctionnement du système juridique ; enfin, l’analyse de la “position” conduira à mettre en évidence la situation des juristes dans la stratification sociale et les ressources qu’ils peuvent mobiliser. Cette sociologie de la doctrine pourra être déclinée à partir d’un sous-champ précis (la doctrine publiciste, la doctrine constitutionnaliste, la doctrine civiliste...) ou encore à partir d’un type de production doctrinale (par exemple, la doctrine de l’État de droit) »*

¹⁰⁷⁰ MILLET Marc, « L’argument sociologique au Parlement », in FENOUILLET Dominique (dir.), *L’argument sociologique en droit*, Paris, Dalloz, 2015, p. 153-157.

sociologiques et les statistiques le sont également¹⁰⁷¹. La sociologie parlementaire contribue donc à mettre en évidence la dimension légitimante du discours de la doctrine technique.

§2 : *Le renouvellement de la conception mécaniste de la constitution*

La conception mécaniste de la Constitution, qui s'attache à la distribution des compétences normative et aux règles procédurales de leur élaboration, a suscité un regain d'intérêt avec l'avènement de la V^e République. Les discours constitutants reprennent à leur compte le point de vue adopté par la doctrine technique du droit parlementaire. Ils présentent avant tout la nouvelle Constitution, comme un instrument permettant la mise en place d'une distribution des pouvoirs et la mise en place d'un gouvernement efficace, parce que protégé des excès parlementaires. Ramenée dans de justes proportions, la mission du Parlement n'en sera, elle aussi, que plus efficacement accomplie. La doctrine technique, portée par les administrateurs caméaux soucieux de faire respecter les procédures constitutionnelles et réglementaires aux élus, s'en trouve alors valorisée (A). Le recours à cette conception de la Constitution a progressivement décliné des discours relatifs au droit constitutionnel avec l'avènement du fait majoritaire, qui conduit à une concentration des pouvoirs au profit du pôle exécutif, et le développement du contrôle de constitutionnalité, qui promeut une conception normative de la constitution. En matière de droit parlementaire toutefois, le succès de la conception mécaniste ne s'est jamais démenti. Il s'est même renforcé, le droit parlementaire étant conçu comme le droit qui concrétise la séparation des pouvoirs majoritaire et d'opposition (B).

A/ Une conception repensée en matière constitutionnelle

Parce que les constituants ont souhaité remettre au premier plan le principe de séparation des pouvoirs en lui assignant un sens particulier dans un contexte de rupture à l'égard de la « souveraineté parlementaire », la conception mécaniste de la Constitution a suscité un regain d'intérêt quant à sa capacité à offrir un cadre adapté à la description du système constitutionnel (1) et à sa capacité à le légitimer (2).

¹⁰⁷¹ *Ibid.*

1) L'inspiration mécaniste de la Constitution de 1958

La Constitution de 1958 a pu, un temps, être interprétée comme une résurgence de la conception mécaniste de la Constitution. Le professeur BASSET relève la « *très large adhésion dans le champ juridique à l'idée selon laquelle la constitution de 1958 est avant tout une constitution mécaniste, où l'ordre dans la manière de gouverner est recherché "non par l'énonciation de prescriptions juridiques, mais par l'agencement et la répartition des compétences entre les organes de l'Etat"* »¹⁰⁷². Cette conception mécaniste serait avérée par l'esprit des principaux rédacteurs de la Constitution de 1958 et par le texte constitutionnel lui-même.

Pour étayer la thèse suivant laquelle la Constitution de 1958 procède d'une conception mécaniste, la doctrine peut se prévaloir du discours porté par les principaux acteurs politiques ayant participé à la rédaction du texte constitutionnel et notamment le général DE GAULLE qui considère, dans son discours du 3 juin 1958, que « *la cause profonde* » des épreuves françaises est « *la confusion et, par là même, l'impuissance des pouvoirs* »¹⁰⁷³. Mais tant le but que l'objet du principe semblent avoir changé, si bien que le sens conféré au principe lui-même diffère de celui employé sous la Révolution. Ainsi, la confusion des pouvoirs n'est plus à proscrire en tant qu'elle est un risque d'atteinte aux libertés individuelles, mais en tant qu'elle conduit à l'inefficacité puisqu'elle s'opère dorénavant, non plus au profit du monarque mais du Parlement¹⁰⁷⁴. Ainsi, c'est parce qu'il exerce une fonction gouvernementale qui ne se réduit pas

¹⁰⁷² BASSET Antoine, *Pour en finir avec l'interprétation. Usages des techniques d'interprétation dans les jurisprudences constitutionnelles française et allemande*, Thèse, Paris Ouest, 2014. L'auteur cite : MEUNIER Jacques, *Le pouvoir du Conseil constitutionnel : essai d'analyse stratégique*, op. cit.

¹⁰⁷³ Discours d'investiture de Charles DE GAULLE, président du Conseil, à l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 1^{er} juin 1958, JOAN, n°55, 2 juin 1958, p. 2576.

¹⁰⁷⁴ Pour le professeur TROPER, par rapport à celle de MONTESQUIEU, la justification donnée par DE GAULLE « *est sensiblement différente. La confusion des pouvoirs qu'il craint est celle qui s'opérerait au profit non d'un homme, mais d'une assemblée et il ne prétend pas qu'elle en ferait un despote collectif. Cela pourrait certes se produire, mais il faudrait pour cela que cette assemblée soit unie, tendue dans sa volonté d'opprimer, c'est-à-dire qu'elle soit dominée par un parti. Si par contre, ceux qui la composent se divisent en partis multiples, alors le risque n'est pas qu'elle fasse de son pouvoir immense un usage abusif, mais qu'elle n'en fasse aucun usage. Le risque n'est pas la toute-puissance, mais au contraire l'impuissance, donc l'anarchie. En ce sens, De Gaulle complète Montesquieu : "tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser" écrivait l'auteur de l'Esprit des Lois. De Gaulle aurait pu ajouter : "toute assemblée qui a du pouvoir est impuissante à l'employer"* ». TROPER Michel, « La Vème République et la séparation des pouvoirs » in *Droits*, vol. 43, n°1, 2006, p. 33-44. Voir dans le même sens : RENOUX Thierry, « L'apport du Conseil constitutionnel à l'application de la théorie de la séparation des pouvoirs en France » in *Dalloz*, 1991, p. 169 : « *En 1958, en aménageant la séparation des pouvoirs entre Exécutif et Législatif, il s'agit donc beaucoup plus d'instituer une règle, pratique, de fonctionnement des institutions politiques, que de rechercher dans la division du pouvoir une garantie contre un pouvoir unique et totalitaire. La séparation des pouvoirs dans l'esprit des "pères fondateurs" est donc dualiste, elle a pour objet de renforcer*

à la seule exécution des lois mais possède une dimension proprement politique « *que l'organe exécutif détient une puissance qui le place sur le même plan que les assemblées* »¹⁰⁷⁵. Dès lors, l'ensemble de la mécanique constitutionnelle est dirigée vers l'encadrement et la rationalisation des pouvoirs du Parlement. Il semble que Michel DEBRE adopte lui aussi une conception mécaniste lorsqu'il déclare devant le Conseil d'Etat que le « *projet de Constitution, rédigé à la lumière d'une longue et coûteuse expérience, comporte certains mécanismes très précis qui n'auraient pas leur place dans un texte de cette qualité si nous ne savions qu'ils sont nécessaires pour changer les mœurs* »¹⁰⁷⁶. C'est bien par la mécanique constitutionnelle qu'il s'agit de rationaliser le Parlement. En outre, cette conception mécaniste et le principe de séparation des pouvoirs qui en découle apparaissent aussi comme une garantie pour les parlementaires qui voient dans sa réaffirmation une garantie contre les velléités despotiques que certains prêtent alors à DE GAULLE. Ce dernier évoquait d'ailleurs lui-même, de manière très révélatrice, une « *sorte de mécanisation morose* » régissant maintenant le fonctionnement des assemblées¹⁰⁷⁷.

Malgré cette inspiration, initialement mécaniste, qui a guidé la rédaction de la Constitution de 1958, il ne s'en est pas pour autant suivi, contrairement à ce qu'appelait de ses vœux le professeur TROPER en 1978, de conversion de la doctrine à cette conception de la Constitution. Si ce n'est épisodiquement comme lorsque le doyen VEDEL qui fait de l'art de la

l'Exécutif au détriment du Législatif afin d'assurer une stabilité et une efficacité de l'action gouvernementale que la Constitution précédente n'avait guère favorisée ».

¹⁰⁷⁵ AVRIL Pierre, « La séparation des pouvoirs aujourd'hui » in TROPER Michel & JAUME Lucien, 1789 et l'invention de la Constitution, Paris, LGDJ, « La pensée juridique moderne », 1994, p. 295-303.

¹⁰⁷⁶ Discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958 in Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Paris, La documentation française, vol. III, p. 259.

¹⁰⁷⁷ DE GAULLE Charles, Mémoires d'espoir. Le renouveau 1958-1962, in Mémoires, Paris, Gallimard, « La pléiade », 2000, p. 1123. Le passage mérite d'être restitué plus largement. Pour le Président de la République, sous l'empire de la Constitution de 1958, « le Parlement subit dans son activité et dans son comportement des changements qui séparent les pouvoirs et, les tirant d'une confusion chronique, les établissent dans la stabilité. [...] Sans doute se trouve contrarié le désir de ceux qui, naguère, à la faveur des crises, espéraient inlassablement devenir ou redevenir ministres. Sans doute disparaît, par-là, un ferment qui animait la vie et l'éloquence parlementaires et sans lequel les discussions perdent de leur dramatique attrait. D'ailleurs, la complexité de la société moderne pour laquelle légifèrent les Chambres complique leur tâche de plus en plus. Les sujets de leurs délibérations sont si variés et divers que les interventions foisonnent. Mais, comme sessions et séances sont limitées, il en résulte que les "temps de parole" se trouvent réduits à l'extrême. De ce fait, auquel s'ajoute la primauté des considérations techniques et l'embrigadement des opinions, on ne mêle plus guère aux débats les émouvantes généralités, envolées et argumentations dont les grandes voix d'autrefois remuaient et charmaient l'assistance. Une sorte de mécanisation morose régit maintenant les Assemblées. A moi, qui ai toujours révééré les talents oratoires dont s'illustrait la tribune française, cet effacement de la rhétorique inspire de la mélancolie. Mais je me console en voyant disparaître le trouble qui, sous le signe "des jeux, des poisons, des délices" parlementaires, marqua la III^e et la IV^e République et les emporta toutes les deux ».

métaphore « *une véritable méthode, un chemin vers la connaissance* »¹⁰⁷⁸, reprend la même image que JOSEPH-BARTHELEMY¹⁰⁷⁹ aux fins de justifier l'accélération du rythme des révisions constitutionnelles sous la V^e République. A la question de savoir si elle ne témoigne pas d'une certaine usure, il répond par la négative en recourant à l'analogie automobile : « *La meilleure voiture du monde a besoin de révisions* » déclare-t-il avant de filer la métaphore : « *Toutes les révisions effectuées ces dernières années n'étaient pas fondamentales et s'apparentaient plutôt au resserrage de boulons* »¹⁰⁸⁰. Au contraire, le développement du contrôle de constitutionnalité a plutôt entraîné le ralliement de la doctrine à une conception normative de la Constitution¹⁰⁸¹. Si bien qu'aujourd'hui, comme l'écrit la professeure BOUCOBZA dans sa contribution aux *mélanges Troper*, « *il suffit de consulter les travaux de la doctrine constitutionnaliste française pour constater la prégnance du modèle normatif tant pour décrire les constitutions en vigueur que pour promouvoir la préférence pour la constitution comme norme par rapport à la constitution comme mécanique* »¹⁰⁸².

2) L'inspiration gestionnaire

Mme DULONG a montré que l'architecture institutionnelle dessinée en 1958 répond entre autres à l'influence d'un groupe d'intérêt, « *véritable communauté épistémique ou, pour le dire autrement, un réseau de consolidation à l'intérieur duquel s'objective une représentation du monde qualifiée de "moderne"* »¹⁰⁸³. Sous couvert de rationaliser l'Etat ce groupe auquel prennent part de nombreux hauts-fonctionnaires engagés dans la planification, promeut une redéfinition des principes de légitimation de l'action publique : « *à la délibération parlementaire, fondement traditionnel de l'action publique, ils opposent la rigueur scientifique de leurs prévisions économiques ; à l'élection, ils opposent la "compétence" comme principe d'habilitation à agir dans l'espace public ; quant à l'action publique elle-même, ils ne la perçoivent plus que comme une simple technique de gestion rationnelle dont la légitimité*

¹⁰⁷⁸ Nous empruntons cette formule, initialement destinée à RIVERO, à DEFOORT Benjamin, « L'usage des métaphores par Jean Rivero : regard sur une conception de la doctrine », in *RFDA*, n°5, 2009, p. 105. La professeure CHAMPEIL-DESPLATS considère qu'une telle formule peut tout aussi bien s'appliquer à VEDEL (Méthodologie du droit et des sciences du droit, *op. cit.*, p. 377).

¹⁰⁷⁹ Voir *supra* : Section 1, §2.

¹⁰⁸⁰ VEDEL Georges, « L'acte d'autorité de De Gaulle » in *Libération*, 3 octobre 1998, p. 38.

¹⁰⁸¹ Voir *infra* : Partie 3.

¹⁰⁸² BOUCOBZA Isabelle, « Du bon usage de deux modèles de constitution : La machine ou/et la norme dans la réforme de la justice italienne » in BRUNET Pierre, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & DE BECHILLON Denis (dir.), *L'architecture du droit, Mélanges en l'Honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 195.

¹⁰⁸³ DULONG Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 7.

s'apprécie moins en fonction de sa régularité (juridique) que de son efficacité (économique) »¹⁰⁸⁴. Les membres de ce groupe ont comme caractéristique leur multipositionnalité. « En d'autres termes, ils ont pour caractéristique commune d'exercer plusieurs activités à la fois : ils enseignent dans des établissements publics, participent à des organismes de réflexion, collaborent à des entreprises de presses, consacrent une partie de leur emploi du temps à des activités syndicales, de recherche ou de conseil, etc. Ils se retrouvent ainsi à l'intersection de multiples "secteurs" socioprofessionnels (administration, université, journalisme, etc.) et bénéficient de la sorte d'un surcroît de ressources qui viennent en quelque sorte compenser leur relative marginalité »¹⁰⁸⁵. Il importe de noter, pour comprendre le succès de ce paradigme technique au sein de la doctrine parlementaire, que celle-ci n'est pas uniquement portée par des « technocrates », praticiens engagés dans l'action étatique, mais aussi par des universitaires et ce, jusqu'au sein des facultés de droit¹⁰⁸⁶. La valorisation des compétences techniques et scientifiques au détriment des compétences électives et oratoires, la promotion de la prévision scientifique au détriment du choix politique, produit une représentation de l'action publique qui met en valeur les hauts-fonctionnaires, les élites républicaines et la figure du « grand commis de l'Etat ». Elle propose une vision du monde qu'ils peuvent être conduits à reprendre et promouvoir.

Or, la V^e République va reprendre certaines des réformes portées par ce courant de pensée au premier rang desquels celles ayant trait à la stabilité gouvernementale — qui autorise à mener une politique économique prévisible à moyen terme —, à la délimitation du domaine législatif — qui cantonne la loi à la définition d'objectif laissant au pouvoir réglementaire le soin d'adapter la règle au fait —, voire la reconnaissance de la compétence et de l'expérience comme ressource politique — à travers la création du Conseil économique et social —. Même la procédure constituante s'éloigne « du modèle de la délibération qui instrumente depuis deux

¹⁰⁸⁴ *Ibid.*

¹⁰⁸⁵ *Ibid.*, p. 56-57 :

¹⁰⁸⁶ L'entreprise de diffusion du paradigme technique est également appuyée par certains juristes qui y trouvent un intérêt stratégique à l'instar de MM. DUVERGER et VEDEL. Leur réformisme constitutionnel peut se comprendre comme le produit de leur investissement vers la science politique alors que le discours traditionnel de la doctrine constitutionnel apparaît à cette époque largement disqualifié puisqu'associé au mode de légitimation de la souveraineté parlementaire et du légicentrisme. Il s'agit donc pour eux de redéfinir ce qu'est le droit constitutionnel pour lui offrir de nouveaux débouchés sur le terrain de l'expertise des institutions politiques. Toutefois, « pour rompre avec le formalisme juridique comme cherchent à le faire les juristes-politologues, encore faut-il disposer d'un autre langage que celui du droit, de schèmes de perception différents pour penser la société et, en particulier le politique. Il faut alors comme le propose M. Duverger, associer le droit aux "méthodes scientifiques d'analyse de la réalité sociale", celle-là même qui, justement, sont au principe de la conception que les "planificateurs" se font de l'action de l'Etat » et qui s'apparente aux préceptes portés par les techniques de gouvernement et fondé sur la rationalité managériale. Voir encore DULONG Delphine, *Moderniser la politique...*, op. cit., p. 56-57.

siècles la légitimation de la démocratie représentative –, le processus constituant met en fait en scène une procédure de prise de décision de type “bureaucratique” ». La pratique constitutionnelle des premières années de la V^e République semblera d’ailleurs, au moins partiellement, s’inscrire dans ce registre de légitimation tant par les actes – le Gouvernement de Michel DEBRE sera pendant un temps, paritairement composé entre politiciens élus et hauts-fonctionnaires, « ministres-techniciens », après le départ d’Antoine PINAY en janvier 1960 – que par les discours — comme lorsque le général DE GAULLE déclare lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964 que la V^e République « *procède de la nécessité d’assurer aux pouvoirs publics l’efficacité, la stabilité et la responsabilité* ». Pour Mme DULONG, le soutien de ces acteurs engagés dans l’imposition du paradigme technicien et modernisateur présente plusieurs avantages : « *Outre le fait que le général de Gaulle trouve là des alliés tout disposés à s’opposer à l’“establishment” syndical et politique, ce soutien est susceptible d’apporter au plan symbolique une caution de nouveauté et de “modernité”* ». En outre, l’idée d’un gouvernement dépolitisé, car gouverné par la science peut servir favorablement l’image d’un Président au-dessus des partis. Mais pour autant « *la stratégie du Président est loin de trancher le conflit sur le mode de légitimation de l’action publique. Au contraire même, elle ne fait que l’entretenir* » pour bénéficier de l’opposition entre parlementaires et techniciens quant au mode de légitimation de l’action publique. Dès lors, le soutien des pouvoirs publics aux seconds ou la reprise des discours qu’ils développent ne doit pas être lu comme une adhésion idéologique, mais bien plutôt comme un coup stratégique.

Cette récupération du paradigme de la rationalité technique va se prolonger dans l’arène parlementaire notamment quant à l’élaboration du règlement. En effet, si la Constitution de 1958 vient remettre en cause la hiérarchie des modes de légitimation de l’action publique et disqualifier par suite les pratiques parlementaires de la IV^e République, « *c’est tout autant la disqualification d’un modèle de député qui était engagé dans le débat de 1959. L’édiction d’un nouveau règlement de l’Assemblée nationale n’apparaît pas de ce fait seulement comme une réforme purement technique, après tant d’autres, de son fonctionnement interne, mais a constitué un aspect majeur du processus de codification de la place de cette assemblée dans l’architecture du système politique* » afin d’imposer une logique « *faisant appel à un modèle de rationalité proche de la rationalité industrielle ou “managériale”* »¹⁰⁸⁷. Il est possible d’expliquer cette pénétration du paradigme technique au sein de l’Assemblée en se penchant

¹⁰⁸⁷ HEURTIN Jean-Philippe, « Décrire l’édiction du droit parlementaire..., *op. cit.*, p. 66.

sur sa composition. En effet, une partie importante des députés élus en 1958 possèdent ce profil « technocrate » et nombreux parmi le groupe UNR ont en commun « *d'être étranger à la logique parlementaire et d'être, pour la plupart dépourvus du capital politique détenu par les anciens députés — si ce n'est justement l'étiquette UNR elle-même — plus jeune, plus parisiens, [...] certains d'entre eux, issus du corps préfectoral sont souvent passés par des cabinets ministériels, soit sous la IV^e République, soit, le plus souvent, dans les mois qui ont suivi le retour de Charles de Gaulle au pouvoir* »¹⁰⁸⁸. Or ces néophytes sont amenés, pour matérialiser leur supériorité politique et légitimer leur élection, à modifier le droit parlementaire ancien dont ils n'ont pas la maîtrise. C'est donc parce que la nouvelle force parlementaire UNR, dont de nombreux membres sont issus de la haute administration, doit s'approprier les règles du jeu parlementaire qu'elle recourt et diffuse le paradigme technique à l'Assemblée, aidée en cela par le Conseil constitutionnel qui censure le compromis entre Gouvernement et Parlement sur les résolutions¹⁰⁸⁹. Toutefois, cette « *position de “profanes” des députés gaullistes tant pour ce qui est des “affaires de l'Etat” qu'en ce qui concerne précisément la compétence juridique ou la connaissance des mécanismes du jeu parlementaire (qui permettrait à la rigueur d'en faire l'économie) les assigne de fait dans l'élaboration du nouveau règlement, à un rang subalterne* »¹⁰⁹⁰ par rapport aux « spécialistes » du droit parlementaires (membres du gouvernement et députés chevronnés ou juristes de formation). Ce dernier point illustre donc que la légitimation par la compétence technique peut continuer à jouer en faveur des juristes dans l'enceinte parlementaire. Ils sont toujours légitimes, mais dorénavant, c'est en tant qu'experts, détenteur d'une compétence technique spécialisée et non plus d'un savoir englobant sur les institutions politiques voire la société.

Si la haute-administration gouvernementale, aidée par certains universitaires a concouru à la diffusion du paradigme technique, de l'idéologie du gouvernement rationnel et du thème de l'efficacité constitutionnelle en recourant à une conception mécaniste, ces derniers n'ont pu trouver une concrétisation constitutionnelle que dans la mesure où elle a été accréditée par le pouvoir gaulliste qui jugeait qu'elle pouvait servir ses intérêts jusqu'au sein du Parlement. L'évolution du régime de la V^e République et la concentration des pouvoirs au sein de l'Exécutif a conduit la doctrine constitutionnelle à délaisser la conception mécaniste de la Constitution au contraire de la doctrine technique du droit parlementaire.

¹⁰⁸⁸ *Ibid.*

¹⁰⁸⁹ Voir *supra* : Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, §2.

¹⁰⁹⁰ HEURTIN Jean-Philippe, « Décrire l'édiction du droit parlementaire... », *op. cit.*, p. 68.

B/ Une conception appliquée en matière parlementaire

La doctrine technique du droit parlementaire recourt encore aujourd'hui à la conception mécaniste de la Constitution, mais il ne s'agit plus, dans une attitude offensive, de conquérir par le biais du droit parlementaire une prépondérance vis-à-vis du Gouvernement. Il s'agit au contraire d'adopter une position défensive afin de maintenir une certaine autonomie des assemblées vis-à-vis de celui-ci (1) et notamment d'empêcher le cumul des fonctions à son profit, en établissant une protection de la minorité parlementaire par un système de freins et contrepoids au sein du Parlement (2).

1) Droit parlementaire et séparation des pouvoirs constitués

Les professeurs AVRIL et GICQUEL considèrent que les assemblées parlementaires jouissent « *en application du principe de la séparation des pouvoirs de l'autonomie, en vue de favoriser leur libre administration, tant du point de vue structurel que fonctionnel, ainsi que la libre activité de leurs fonctionnaires par rapport à la hiérarchie administrative de l'Etat* », l'autonomie étant alors considérée par ces auteurs comme « *un droit inhérent à toute institution* »¹⁰⁹¹. De ces affirmations, on peut déduire que le droit parlementaire, au sens restreint d'actes internes au Parlement, est conçu comme une garantie de la séparation des pouvoirs. Il est alors présenté comme un « droit » du Parlement lui permettant de garantir son indépendance au sein du système institutionnel et le libre exercice des compétences qui lui sont dévolues. Avec sa théorie des mesures d'ordres intérieures qui inspire la définition du droit parlementaire au sens restreint, le professeur RIVERO fournissait une explication de ce type. C'est le pouvoir d'auto-organisation nécessaire au fonctionnement de l'institution qui permet son indépendance et l'absence d'ingérence extérieure. Ainsi, « *les assemblées parlementaires ne pourraient souffrir que s'ingère, dans leur vie intérieure et dans leur fonctionnement, un pouvoir distinct d'elles-mêmes ; c'est ce qui donne à leur réglementation intérieure ses caractères propres ; c'est ce qui a fait d'elles les types les plus achevés que notre droit public connaisse d'institutions autonomes* »¹⁰⁹².

¹⁰⁹¹ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 67.

¹⁰⁹² RIVERO Jean, *Les mesures d'ordre intérieur administratives. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Paris, Sirey, 1934, p. 178. Voir *infra* : Partie 3.

On voit également que cette conception mécaniste, qui amène à défendre l'autonomie du droit parlementaire au nom de la séparation des pouvoirs, peut servir la situation des agents caméraux car l'autonomie parlementaire implique classiquement, non seulement une autonomie normative, mais aussi une autonomie de gestion. L'identité des fonctionnaires parlementaires est le produit de cette autonomie parlementaire justifiée par la séparation des pouvoirs. Le professeur GICQUEL confirme que c'est en vertu de ce principe que le Parlement dispose « *de la libre administration d'un point de vue structurel et fonctionnel, ainsi que de la libre activité de leurs fonctionnaires par rapport au pouvoir exécutif. Par suite le droit parlementaire est politique par essence autant que disciplinaire* »¹⁰⁹³. Une telle thèse apparaît clairement dans le refus du professeur CARCASSONNE d'admettre le détachement des fonctionnaires de l'administration étatique, centrale, au sein des assemblées politiques. Son développement mérite d'être reproduit *in extenso* tant il est révélateur. Selon lui, « *cette position d'un apparent bon sens est en fait très dangereuse. Qu'un administrateur de l'Assemblée séjourne dans une administration centrale, il pourra y vanter les mérites de son corps d'origine, édifier ses collègues sur les grandeurs du Parlement, les réjouir d'anecdotes personnelles puisées dans ses souvenirs, mais il ne pourra être suspecté de vouloir faire prévaloir un point de vue particulier. On a trop vu, en revanche, de fonctionnaires de l'Etat, détachés au Parlement où ils se livraient au lobbying au profit de leur administration d'origine, ou annihilaient la portée de l'examen, notamment en matière budgétaire, en se faisant les avocats de ceux qu'ils étaient supposés contribuer à contrôler. Les positions défendues ne doivent pas être sujettes à caution et il n'est pas souhaitable que, dans l'organisation interne de l'Assemblée, le Gouvernement ait d'autres porte-parole que ceux dont c'est institutionnellement le rôle et la mission. Détaché auprès d'une administration, un fonctionnaire parlementaire pourra, pour le profit de tous, mettre son expérience au service de la rédaction d'un projet de loi. Mais il vaudrait mieux renoncer à cette possibilité que l'accepter à double sens* »¹⁰⁹⁴. La défense de l'autonomie institutionnelle des assemblées parlementaires est donc au cœur du discours de cette doctrine technique.

D'ailleurs, selon cette dernière, le principe de séparation des pouvoirs implique également la reconnaissance d'une immunité juridictionnelle à l'égard de certains actes

¹⁰⁹³ GICQUEL Jean, « Sur l'autonomie du droit parlementaire. Aspects récents », in *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, « Etudes, Mélanges, Travaux », 2005, p. 189-201.

¹⁰⁹⁴ CARCASSONNE Guy, « L'appareil de l'Assemblée », *op. cit.*, p. 35.

parlementaires afin de préserver les chambres des immixtions du pouvoir judiciaire dans leur sphère de compétences. En vertu de ce principe tel qu'il est compris par la doctrine technique, le droit parlementaire doit échapper, au moins partiellement, au contrôle juridictionnel, afin de remplir sa fonction au sein du système de frein et de contrepoids constitutionnels. Ainsi, « *le principe de la séparation des pouvoirs et celui de l'autonomie des assemblées entraînent une incompétence de principe des tribunaux à l'égard du Parlement* »¹⁰⁹⁵, même s'il existe certaines exceptions et notamment en matière de contentieux de la fonction publique parlementaire¹⁰⁹⁶. Il justifie également les immunités et inviolabilités parlementaires¹⁰⁹⁷.

Finalement, le droit parlementaire peut d'ailleurs être conçu comme un mécanisme garantissant les chambres contre toute tentative d'immixtion dans leur domaine de compétence, quelle qu'en soit l'origine, quels que soient les « pouvoirs » qu'il s'agit de repousser. Alors qu'une partie de la doctrine se consacre à actualiser la théorie de la séparation des pouvoirs¹⁰⁹⁸, à révéler l'influence des pouvoirs non constitués, le droit parlementaire est parfois conçu comme un mécanisme de protection contre le pouvoir des lobbys notamment. C'est en ce sens que l'on peut comprendre l'essor de la littérature consacrée à la déontologie parlementaire et à

¹⁰⁹⁵ DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *op. cit.*, p. 1181.

¹⁰⁹⁶ En vertu du principe de séparation des pouvoirs et en se fondant sur l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, les juges ordinaires ne connaissent normalement pas du droit parlementaire et ce quel que soit le type de contentieux (Par exemple : CE, 15 novembre 1972, De Carrey de Bellemare, Rec. p. 591 (recours pour excès de pouvoir) ; CE, 06 juillet 1928, Dame Coursaget, Rec. p. 868 (recours de plein contentieux) ; CE, 28 mars 1873, La Vieille, Rec. p. 276 (recours en interprétation). Voir : POLLET Delphine, « Vers une disparition prochaine des actes parlementaires ? actes non législatifs émanant d'une assemblée parlementaire », *in RDP*, n°120, 2004, p. 695-696). La constitutionnalisation du droit parlementaire opérée en 1958 a en partie changé la donne puisqu'elle a donné lieu à l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui prévoit expressément la compétence du juge administratif pour connaître de deux contentieux particuliers. Il s'agit en premier lieu de l'action en responsabilité contre les dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires et, en second lieu, des litiges d'ordre individuel des agents titulaires des services parlementaires. Le Conseil d'Etat a toutefois fait une interprétation extensive de ses compétences. Il a ainsi considéré que la modification de l'article 8 introduite par la loi de 1983, qui introduit la directive selon laquelle le juge doit statuer au regard des principes généraux du droit de la fonction publique pour les litiges individuels des fonctionnaires parlementaires, lui donnait la possibilité de se prononcer, par la voie de l'exception, sur la légalité de dispositions réglementaires. Il a, en outre, étendu sa compétence aux contentieux contractuels des assemblées (CE, Ass., 09 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 42). Le législateur a toutefois tenté de mettre un terme à ce mouvement jurisprudentiel par la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. Son article 60.3 reconnaît la compétence du juge administratif pour connaître des litiges individuels en matière de marchés publics des assemblées. Il consacre ainsi la solution retenue dans l'arrêt *Président de l'Assemblée nationale*. Mais il ajoute, à l'alinéa suivant que ces trois instances « *sont les seuls susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire* » afin d'endiguer la juridictionnalisation des actes internes du Parlement. Le législateur refuse donc la jurisprudence du Conseil d'Etat par laquelle ce dernier admettait sa compétence pour contrôler l'organisation des concours de recrutement des assemblées (CE, 29 décembre 2000, *M. Patrice A*, n°195193).

¹⁰⁹⁷ Pour une étude critique voir : GUERIN-BARGUES Cécile, *Immunités parlementaires et régime représentatif. L'apport du droit constitutionnel comparé (France. Royaume-Uni. Etats-Unis)*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques », 2011.

¹⁰⁹⁸ Voir le numéro 143 de la Revue Pouvoirs paru en novembre 2012 et consacré à cette question.

la prévention des conflits d'intérêts. La création du « Déontologue de l'Assemblée » chargé d'assurer le respect du code de déontologie a particulièrement stimulé la réflexion des agents caméaux¹⁰⁹⁹. Or, ce déontologue, qu'un auteur a d'ailleurs pu le qualifier d'« *AAI interne au Parlement* »¹¹⁰⁰, semble conférer à l'administration parlementaire un pouvoir d'appréciation accru sur l'activité des élus.

Le droit parlementaire est, en ce sens, conçu comme un droit d'organisation qui vise à protéger l'institution parlementaire contre les immixtions extérieures. Mais il peut aussi être considéré comme un droit d'organisation en ce qu'il assure une certaine séparation des pouvoirs au sein même de l'Assemblée.

2) Droit parlementaire et séparation des pouvoirs parlementaires

La conception mécaniste peut aussi amener à envisager la séparation des pouvoirs comme s'établissant au sein du Parlement, entre chacune des chambres d'une part, et au sein de chacune d'entre elles, de l'autre.

C'est ainsi que parmi les justifications du bicamérisme, la conception mécaniste de la constitution conduit à proposer celle selon laquelle une seconde chambre est un élément de modération de la première. Le professeur JAN rappelle ainsi que « *l'une des justifications du bicamérisme repose sur la notion de contre-pouvoir. Le bicamérisme est, en France, historiquement lié à une volonté de tempérer les excès de la chambre élue par le plus grand nombre de citoyens* » mais la question d'une concordance des majorités politiques à l'Assemblée nationale fait de cette fonction de contre-pouvoir une fonction qu'il exerce par éclipse¹¹⁰¹. C'est d'ailleurs, entre autres, une justification de ce que les règlements des assemblées parlementaires sont adoptés à travers des résolutions qui sont propres à chaque

¹⁰⁹⁹ Voir par exemple l'entretien avec le « déontologue » de l'Assemblée, « La déontologie à l'Assemblée nationale entre deux législatures. Entretien avec Ferdinand Mélin-Soucramanien », in *Constitutions*, n°2, 2017 p.213. Voir aussi du même auteur, « Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale », in *Recueil Dalloz*, n°30, 2015, p. 1760. Voir aussi de sa prédécessrice, ancienne membre du Conseil constitutionnel : LENOIR Noëlle, « La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *Constitutions*, 2014, n°1, p. 7 et « Déontologues en Europe », in *Revue de l'Union européenne*, 2014, n°574, p. 4. Voir encore, toujours par la doctrine des agents caméaux : BERGOUIGNOUS Georges, « La prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées : soft law et droit parlementaire », in *Constitutions*, 2011, n°2, p. 188 ; LUQUIENS Corinne, « La déontologie à l'Assemblée nationale » in *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n°207, 2014, p. 40-52. Voir également le point de vue d'un sénateur : ANZIANI Alain, « La déontologie, condition du renouveau du Parlement », in *Pouvoirs*, 2013, n°3, vol. 146, p. 93-105.

¹¹⁰⁰ BERGOUIGNOUS Georges, « La prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées... », *op. cit.*, p. 188.

¹¹⁰¹ JAN Pascal, « Le sénat, une assemblée controversée », in *Les Cahiers français*, n°332, 2006, p. 58.

chambre et non des lois, ce qui manifeste leur autonomie institutionnelle, leur indépendance l'une à l'égard de l'autre. Mais aujourd'hui, la doctrine technique s'interroge sur le point de savoir si le Sénat peut être considéré comme « un contre-pouvoir au bloc majoritaire » ? Certains auteurs défendent ainsi l'idée que, même en période de concordance des majorités camérales, le Sénat peut toutefois conserver un rôle de contre-pouvoir puisqu'il en va de sa fonction, de son indépendance et de son autonomie. Il se présente alors comme une chambre de réflexion, d'expertise législative, détachée des contingences politiques¹¹⁰². Quoi qu'il en soit, là encore, cette situation a renforcé l'attention sur la séparation des pouvoirs internes aux chambres.

Pour la doctrine technique, comme l'écrit M. DELCAMP, « le droit parlementaire est aussi fondamentalement un droit de protection de la minorité. La règle, certes, est fixée par la majorité, mais la prudence et les alternances propres au régime démocratique font qu'un certain équilibre doit être assuré en permanence »¹¹⁰³. Cette idée est confirmée par M. PEZANT, également membre de la doctrine des agents caméraux. Selon lui, c'est cette ambition de protection des droits de la minorité qui justifie la production d'un droit parlementaire non-écrit. Selon lui, le droit parlementaire étant en partie fait par ceux qui l'appliquent, « le risque est grand que la majorité du moment, voire de l'instant, impose l'interprétation ou l'application qui a seule ses faveurs. Le précédent joue alors un rôle de régulateur, en donnant à l'autorité qui prend la décision les repères nécessaires et en réduisant par conséquent les risques d'arbitraires et de partialité. Le précédent est ainsi protecteur de la minorité qui peut l'invoquer contre les décisions de la majorité. Ce respect des droits de la minorité, auquel la règle du précédent contribue pour une large part, tient une place essentielle dans le fonctionnement des assemblées politiques composées de forces appelées, au gré des législatures, à occuper des positions alternativement dominantes et dominés »¹¹⁰⁴.

Suivant ce prisme, le droit parlementaire est moins un droit de l'opposition qui lui confère des droits qu'un droit de la minorité qui permet l'exercice collectif de certaines compétences ponctuellement, quelle que soit le positionnement politique des parlementaires qui l'exercent à l'égard du gouvernement. En effet, il n'est pas, pour la doctrine technique et à la différence de la doctrine normative un droit de l'opposition, ni même un droit consacrant des droits de l'opposition, mais un droit de la minorité qui confère éventuellement des droits

¹¹⁰² BOYER Vincent, « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », in *RFDC*, vol. 85, n°1, 2011, p. 41-68.

¹¹⁰³ DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *op. cit.*, p. 1181.

¹¹⁰⁴ PEZANT Jean-Louis, « Quel droit régit le Parlement », *op. cit.*, p. 69-70.

d'opposition. La différence est d'importance, tandis que l'opposition est dans le premier cas un rôle, une fonction durablement endossée par un groupe¹¹⁰⁵, elle renvoie, dans le second, à un simple constat arithmétique¹¹⁰⁶. Dans ce cadre, la minorité est alors comprise non pas comme le symbole de la dissension portant atteinte à l'homogénéité politique, mais comme un élément du rapport dialectique qu'aménage l'ingénierie constitutionnelle pour la prise de décision. Il s'agit donc d'instituer une séparation des pouvoirs au sein de l'Assemblée et de concevoir la minorité comme une garantie constitutionnelle contre la concentration des pouvoirs¹¹⁰⁷.

Or, là encore, cette conception du droit parlementaire, assise sur une conception mécaniste de la Constitution faisant de la minorité une garantie de la séparation des pouvoirs, est susceptible de jouer en faveur de l'institution parlementaire et de ses agents qui assurent leur indépendance et éventuellement leur autorité à l'égard des élus de passage. C'est encore le professeur CARCASSONNE qui témoigne de ce lien entre droit de la minorité et administration parlementaire indépendante. Pour lui, « *il est clair* » que les exigences qui pèsent sur les fonctionnaires parlementaires, « *tantôt d'absolue neutralité et tantôt, ce qui est plus délicat, de mise au service des convictions d'autrui supposent un statut adapté, d'autant plus protecteur que ces fonctionnaires pourraient être plus exposés à la vindicte d'une majorité nouvelle leur reprochant d'avoir trop bien servi l'ancienne, c'est-à-dire d'avoir trop bien fait leur travail* ». Il ajoute que le statut de la fonction publique parlementaire est orienté pour assurer l'indépendance des fonctionnaires à l'égard de la majorité, ainsi la progression « *quasi automatique, à l'ancienneté [...] minimise les risques d'arbitraire ou de servilité* ». De même, « *afin d'éviter toute emprise politique, ces affectations sont traditionnellement confiées aux secrétaires généraux mêmes lorsqu'elles sont formellement de la compétence du président ou des questeurs* »¹¹⁰⁸.

¹¹⁰⁵ Voir PIMENTEL Carlos-Miguel, « L'opposition ou le procès symbolique du pouvoir », in *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 48-49.

¹¹⁰⁶ Voir THIERS Eric, « La majorité contrôlée par l'opposition... », *op. cit.*, p. 63.

¹¹⁰⁷ Voir PONTTHOREAU Marie-Claire, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », in *RDP*, n°4, 2002, p. 1129.

¹¹⁰⁸ CARCASSONNE Guy, « L'appareil de l'Assemblée », *op. cit.*, p. 35. Le professeur notait toutefois, « *une évolution récente est pourtant apparue qui donne un rôle grandissant au cabinet du président et à son directeur* ».

CONCLUSION DU CHAPITRE

La théorie de la science du droit parlementaire que développe la doctrine technique est étroitement liée à l'évolution de la situation institutionnelle du Parlement. Dès lors que les compétences du Parlement augmentent et que le régime parlementaire commence à éclore avec la Restauration, l'institution doit adapter son organisation et étoffer son administration. Celle-ci, notamment chargée d'appliquer et de faire respecter par les parlementaires les normes constitutionnelles et réglementaires dans l'intérêt supérieur de l'institution, a ainsi progressivement contribué à la distinction du droit parlementaire et de la stratégie parlementaire. Le premier est alors doté des mêmes attributs et qualités que ceux que revendique pour elle-même la fonction publique qui l'applique, notamment la neutralité politique et l'efficacité pratique. Le droit parlementaire est alors réputé donner un cadre à la lutte politique. Il doit permettre d'assurer le respect du droit des minorités à l'existence et, dans le même temps, de faire émerger une décision majoritaire qui, en retour, peut produire des effets concrets par la médiation du droit.

Le droit parlementaire est ainsi conçu comme une technologie sociale, un ensemble de techniques qui s'insèrent dans un vaste système de freins et contrepoids institutionnels et procéduraux qui permet de produire des lois, et par suite des politiques publiques efficaces, c'est-à-dire à même de répondre à l'intérêt général. C'est pourquoi la science pratique du droit parlementaire, qui ne se distingue pas de son objet, s'appuie sur le recueil de données empiriques qui composent la mémoire de l'institution. Cela explique également qu'elle opère en lien étroit avec les sociologies parlementaires prescriptives, au premier rang desquelles la gestion, la légistique et au sein de celle-ci, la sociologie législative qui se développe sous la V^e République à mesure que s'amplifie le discours sur la « crise de la loi ». Il s'agit ainsi pour la science du droit parlementaire telle que conçue par la doctrine technique, d'optimiser le fonctionnement de l'institution parlementaire afin qu'elle soit en mesure de produire les solutions normatives les mieux à même de répondre à ce que ces sociologies pratiques identifient comme des besoins sociaux.

Suivant cette grille de lecture théorique, la notion de constitutionnalisation désigne le processus d'optimisation de la répartition des compétences normatives au sein d'un système institutionnel.

CONCLUSION DU TITRE

La doctrine technique du droit parlementaire s'identifie donc à l'approche disciplinaire qu'ont développée les agents caméraux. Il s'agit ainsi d'une doctrine institutionnelle au double sens du terme : elle émane de l'institution parlementaire, elle est le produit de son activité d'une part et appréhende en conséquence le Parlement avant tout comme une institution orientée par sa fin : la production de la loi. Il s'ensuit que les fonctionnaires parlementaires sont chargés de protéger les chambres à la fois de l'extérieur, c'est-à-dire principalement de son environnement institutionnel, et de l'intérieur, c'est-à-dire de l'affrontement partisan qu'elle accueille en son sein. Il s'agit de concevoir le droit parlementaire comme un instrument technique, dépolitisé au service de l'efficacité du travail parlementaire. La réflexion sur le droit parlementaire, la science du droit parlementaire tend à se confondre, pour ces professionnels du Parlement avec l'amélioration du fonctionnement de l'institution.

A mesure que les chambres s'enracinent et conquièrent de nouvelles compétences sous la III^e République, l'administration parlementaire s'étoffe et avec elle la science institutionnelle du droit parlementaire. La prétention à la scientificité portée par ces discours, qui s'appuie sur l'expertise technique et la compétence professionnelle de leur auteur, ne trouve que peu d'écho dans le milieu académique. L'approche empirique et pragmatique de cette doctrine du droit parlementaire, sa méfiance à l'égard des constructions théoriques abstraites, sa volonté affichée de s'en tenir à une description factuelle, sa vocation immédiatement pratique, l'éloignent des canons de scientificité que s'emploie alors à élaborer les premiers professeurs de droit constitutionnel¹¹⁰⁹. Cette lecture apporte des éléments d'explication quant à l'absence de véritable autonomie disciplinaire du droit parlementaire et explique que ce soit davantage vers l'école libre des sciences politiques que le projet d'une science parlementaire comme science d'Etat, utile à la formation des futures élites administrative, se déploie¹¹¹⁰.

Sous la V^e République toutefois, la situation évolue et la mobilisation du prisme technique pour appréhender le droit parlementaire augmente parallèlement à l'accueil d'administrateurs parlementaires au sein de l'Université. Les promoteurs du nouveau régime l'ont légitimé comme étant à même de restaurer l'efficacité de l'action publique que l'omnipotence parlementaire, conjuguée aux querelles partisans, avait annihilée sous les régimes précédents. Ce régime met en place un ensemble de technologie consacré au

¹¹⁰⁹ Voir *infra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

¹¹¹⁰ Voir *supra* : Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, Section 1, §1.

cantonnement du parlement dans sa sphère de compétence qu'il revient à l'administration parlementaire de mettre en œuvre. En outre, le développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité conduit les professeurs de droit constitutionnel vers l'étude du contentieux constitutionnel qui se construit également sur des postulats de juridicité et de technicité. La perception renouvelée que se font les professeurs de droit constitutionnel de leur rôle rapproche les critères de scientificité retenus initialement par les administrateurs de ceux qui s'imposent progressivement dans le discours académique. La neutralité politique dont se prévaut la doctrine technique, la distinction qu'elle établit entre ce qui relève de la règle de droit et ce qui relève de l'action politique et la mise en valeur d'une compétence technique, professionnelle et proprement juridique pénètrent les discours universitaires.

La grille de lecture théorique du droit parlementaire que cette doctrine technique adopte se retrouve mobilisée dans les discours contemporains ayant trait à la constitutionnalisation.

TITRE 2 :

UNE CONSTITUTIONNALISATION D'OPTIMISATION DU DROIT

PARLEMENTAIRE

Pour filer la métaphore mécaniste, on peut suggérer que le discours technique du droit parlementaire produit une représentation de l'acte constitutionnel, de la constitution formelle, comme moteur des transformations de l'ordre juridique. Conformément au volontarisme constitutionnel qui caractérise la philosophie des Lumières, l'acte constitutionnel est perçu, selon les termes du professeur HEUSCHLING, « *comme un instrument proprement révolutionnaire* ». Suivant cette optique, il joue le rôle de « *ressort dynamique du système* » et c'est de lui « *que viennent les impulsions d'un nouvel ordre juridique* »¹¹¹¹. Dès lors, pour la doctrine technique, la constitutionnalisation doit permettre d'optimiser l'efficacité de l'action parlementaire.

Conséquemment, la constitutionnalisation apparaît comme un phénomène de transformation du droit et non de conservation¹¹¹². Cette conception de la constitution formelle comme acte de volonté du Constituant visant à transformer la société, à agir sur le réel, correspond à ce volontarisme constitutionnel à l'origine de la conception mécaniste. En la matière, la métaphore n'est pas neutre. Le recours aux images, métaphores ou analogies mécanistes¹¹¹³ fait, de longue date, florès au sein de la doctrine¹¹¹⁴. Or, si l'acte constitutionnel est présenté comme un moteur, c'est parce qu'il est à l'origine et permet le fonctionnement de la machine constitutionnelle. Les processus de production de tels actes juridiques sont donc assimilés par la doctrine institutionnelle à une constitutionnalisation ascendante (Chapitre 1). La constitutionnalisation descendante quant à elle, renvoie aux effets produits pratiquement par la Constitution. Il s'agit alors pour la doctrine technique d'évaluer l'influence concrète de la

¹¹¹¹ HEUSCHLING Luc, « La constitution formelle » in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique (dir.) *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 294.

¹¹¹² Ce qui caractérise plutôt l'adoption d'une conception organique de la constitution qui relève davantage de la doctrine politique du droit parlementaire. Voir supra, partie 1, titre 1.

¹¹¹³ Sur la différence entre ces notions voir : PERELMAN Chaïm, *L'empire rhétorique. Rhétorique et argumentation juridique*, Paris, Vrin, « Textes philosophiques », 2000, p. 133 (cité par CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, « Méthodes du droit », 2016, p. 374)

¹¹¹⁴ Voir au sujet des métaphores et analogies en droit : FRYDMAN Benoît, « Les formes de l'analogie », in *Revue de la recherche juridique*, 1995, n°4, p. 1053-1064 ; Premont Marie-Claire, *Tropismes du droit. Logique métaphorique et logique métonymique du langage juridique*, Montréal, Liber. Thémis, « Le droit aussi », 2003. Plus particulièrement dans le discours doctrinal : CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, « Méthodes du droit », 2016, p. 374

réforme constitutionnelle sur le travail parlementaire. L'acte constitutionnel est ainsi jugé à l'aune de sa capacité à réaliser les objectifs légistiques du constituant (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 :

LA CONSTITUTIONNALISATION PROCEDURALE DU DROIT PARLEMENTAIRE

La doctrine institutionnelle du droit parlementaire privilégie une conception mécaniste de la Constitution selon laquelle celle-ci est d'abord entendue comme un ordre institutionnel, un système de répartition des compétences normatives entre différentes institutions établi par un acte constitutionnel. La rigidité de la procédure de révision protège le système d'une altération de son équilibre par l'un de ses organes. Suivant cette optique, la constitutionnalisation ascendante s'identifie à la procédure de production d'un acte instituant les organes et les procédures de la mécanique constitutionnelle. La constitutionnalisation ascendante est donc « la procédure des procédures », grâce à laquelle est exprimée la volonté du pouvoir constituant d'établir ou de modifier un système institutionnel à travers un acte constitutionnel. C'est la formalisation d'énoncés dans un acte constitutionnel qui matérialise donc la constitutionnalisation ascendante pour cette doctrine.

Pour autant, cette conception diffère très largement suivant que la constitutionnalisation est envisagée comme attribution de la qualité constitutionnelle à une norme ou à un ordre juridique. La doctrine technique envisage la constitutionnalisation d'une norme lorsqu'elle se penche sur le droit parlementaire interne, et ce, principalement sous l'angle de la procédure de révision constitutionnelle qui doit permettre, suivant la place qu'elle accorde aux experts, d'optimiser les procédures parlementaires (Section 1). La doctrine technique entend la constitution d'un ordre juridique comme la procédure de production de traités lorsqu'elle se penche sur le droit parlementaire international. Elle discute de la qualité de « pactes constitutionnels multilatéraux » des actes juridiques qui établissent des systèmes de production normative et organisent une distribution des compétences entre plusieurs institutions, dont une assemblée parlementaire (Section 2).

SECTION 1 : PROMOUVOIR LE PERFECTIONNEMENT PARLEMENTAIRE DE L'ACTE CONSTITUTIONNEL DANS L'ORDRE INTERNE

La constitutionnalisation ascendante s'envisage, pour la doctrine technique, comme la matérialisation de la volonté du pouvoir constituant par un acte constitutionnel. Ce sont donc les procédures qui régissent l'écriture, ou la réécriture du texte constitutionnel suivant les formes que celui-ci prévoit, qui permettent de lui attribuer sa qualité constitutionnelle. Parce que ces procédures sont susceptibles de modifier la répartition des compétences entre organes constitutionnels, elles sont un enjeu de pouvoir déterminant pour chacune des autorités constituées. La doctrine technique du droit parlementaire s'attache alors à démontrer qu'il est nécessaire que le Parlement y soit associé pour que s'établisse ensuite un équilibre satisfaisant entre pouvoirs publics. Cette participation doit toutefois être encadrée pour ne pas permettre à l'institution parlementaire de s'approprier la procédure de révision. L'évaluation de la procédure de révision constitutionnelle en France par la doctrine technique aboutit au constat d'une emprise du pouvoir exécutif sur la procédure constituante qui alimente le révisionnisme constitutionnel (§1). Il s'agit alors de promouvoir l'intervention de l'expertise constitutionnelle en amont de la révision afin d'appliquer les préceptes de la légistique à l'acte constitutionnel lui-même et permettre ce faisant, une expression constituante de qualité (§2).

§1 : Evaluer la contribution parlementaire à la procédure constituante

Suivant la grille de lecture théorique adoptée ici, c'est la procédure constituante qui confère à un énoncé normatif sa valeur constitutionnelle. C'est sa rigidité qui garantit l'équilibre constitutionnel et permet de distinguer les normes constitutionnelles des normes législatives. Parce qu'elle entraîne une modification de la répartition des compétences normatives, la procédure qui conduit à établir un acte constitutionnel doit régler avec minutie l'intervention des différents pouvoirs constitués dont elle prévoit l'intervention nécessaire pour sa révision future. Elle met ainsi en lumière le fait que le phénomène de constitutionnalisation tel qu'elle le conçoit, conduit le plus souvent à la mise en œuvre d'un droit parlementaire spécial qui régit l'intervention des assemblées parlementaires dans la procédure constituante (A). Suivant la doctrine technique, c'est donc ce droit parlementaire constituant qui conditionne la place qu'occupent les assemblées parlementaires dans le système institutionnel. La participation d'un organe gouvernemental à son élaboration apparaît alors comme une condition nécessaire à la mise en place de freins et de contrepoids permettant de limiter le pouvoir des chambres (B).

A/ Un droit parlementaire spécial

La doctrine technique du droit parlementaire, attachée à une conception mécaniste de la Constitution et par conséquent à la rigidité de l'acte constitutionnel comme mécanisme de garantie de l'équilibre des pouvoirs, s'applique à mettre en avant la spécificité des procédures constituentes en révélant l'existence d'un droit parlementaire spécial de la constitutionnalisation, qu'il s'agisse du droit parlementaire visant à établir une constitution (1) ou de celui ayant pour objet de la réviser (2).

1) Le droit parlementaire des assemblées constituentes

De nombreux auteurs, qui développent une conception normative de la Constitution et une conception du droit constitutionnel réduit au droit de la Constitution, considèrent que le pouvoir constituant originaire et les modalités d'élaboration d'une nouvelle constitution ne peuvent relever de l'analyse juridique. CARRE DE MALBERG est représentatif de cette approche. Selon lui, hors l'hypothèse où la constitution nouvelle est « *confectionnée selon la procédure, le mode constituant et les formes prescrites par sa devancière* », la question du pouvoir constituant « *se ramène à une question de fait et cesse d'être une question de droit* ». Lorsque la Constitution ancienne n'est pas modifiée ou remplacée suivant les formes qu'elle prescrit, « *la dévolution et l'exercice du pouvoir constituant ne sont point régis par le droit* »¹¹¹⁵.

Les doctrines politique et technique considèrent au contraire que la science du droit constitutionnel peut se saisir des processus de production d'un acte constitutionnel en dehors des formes prévues par l'acte constitutionnel précédent. Le professeur JOUANJAN adopte une position plus ouverte en considérant que : « *le discours du juriste sur l'évènement révolutionnaire est par avance déplacé, déplacé sur un terrain mouvant où le normatif, le juridique, s'embourbe pour ne pas se dépêtrer du politique. Ce déplacement permet cependant peut-être de mieux saisir le poids de la décision politique sur l'origine du normatif* »¹¹¹⁶. Le professeur BEAUD défend quant à lui la possibilité d'une telle étude et affirme que « *la procédure constituante peut être juridiquement analysée* »¹¹¹⁷ en vertu d'une conception large

¹¹¹⁵ CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, T. 2, p. 497.

¹¹¹⁶ JOUANJAN Olivier, « La suspension de la constitution de 1793 », in *Droits*, n°17, 1993, p. 126.

¹¹¹⁷ BEAUD Olivier, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, Col. Léviathan, 1994, p. 264. (Voir dans le même sens : BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, Tome IV, Paris, LGDJ, 1969, 2^e ed., p. 216 et s. ; KLEIN Claude, « Le pouvoir constituant », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit*

du droit constitutionnel selon laquelle ce champ d'études « *n'est pas forcément réductible à la constitution* »¹¹¹⁸. Il est donc possible de se pencher sur ce « *droit préconstitutionnel, d'ordre essentiellement procédural* »¹¹¹⁹, caractéristique qui incite à l'aborder sous un angle technique.

Le droit « préconstitutionnel », à défaut d'être issu d'un acte constitutionnel, n'en reste pas moins du droit, car « *le fait pour un organe d'être soumis ou non à des normes constitutionnelles ne peut plus être tenu pour le critère suprême de sa "juridicité"* »¹¹²⁰. Le professeur LE PILLOUER affirme ainsi qu'un organe peut être considéré comme juridique lorsqu'il « *exerce son pouvoir en la forme "juridique" — c'est-à-dire qui produit des justifications juridiques. Or tel est bien sûr le cas des assemblées constituantes "originaires", dont le comportement peut, par conséquent, être l'objet d'une analyse juridique* » en l'envisageant comme un ensemble de normes d'habilitation, comme constitutive d'un ordre « constitutionnel » dont la caractéristique est sa vocation provisoire¹¹²¹. Le professeur BEAUD établit un ensemble de distinction des actes intervenant au cours de la procédure constituante. Il distingue ainsi les « *décisions préconstituantes* » qui sont « *des décisions préparatoires à la Constitution finale* » (au sein desquelles la « *décision d'initiative préconstituante* » qui est « *la décision même de recourir à une nouvelle constitution* » de la « *décision attributive du pouvoir constituant* » qui prescrit « *le cadre juridique de la procédure* ») des « *décisions constituantes* » qui « *ponctuent l'édiction de la loi constitutionnelle* » (parmi lesquelles il distingue les « *actes d'initiative constituante qui fixe l'état du projet ou de la proposition de constitution* », les « *actes d'adoption constituantes* » qui « *statuent de manière non définitive sur le projet ou la proposition* » et les « *sanctions constituantes* » qui « *ratifient par un acte définitif ce projet ou cette proposition* »)¹¹²². Justement, le fait pour une assemblée de se déclarer constituante, de se doter de règles de droit parlementaire régissant la manière dont elle participe à l'élaboration de la Constitution mais aussi des « *petites constitutions* »¹¹²³ constitue ce droit parlementaire

constitutionnel, Tome 3. Suprématie de la Constitution. Paris, Dalloz, « Traité Dalloz », 2012, p. 5-31, spé. p. 26-28.

¹¹¹⁸ Ibid.

¹¹¹⁹ Ibid.

¹¹²⁰ LE PILLOUER Arnaud, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2005, p. 44.

¹¹²¹ Ibid. p. 45.

¹¹²² BEAUD Olivier, *La puissance de l'Etat*, op. cit., p. 265-266.

¹¹²³ Selon l'expression de Marcel PRELOT, reprise par le Professeur PFERSMANN qui les définit comme des normes « *provisoires, parfois même formalisées, souvent uniquement matérielles* » (Rappelons que pour l'auteur, le terme « matériel » renvoie au fait qu'il s'agit de normes portant sur la production d'autres normes). Voir : PFERSMANN Otto, in FAVOREU Louis et al. (dir.), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, « Précis », 20^e éd., 2018, p. 117. Voir aussi : CARTIER Emmanuel, « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », in *RFDC*, 2007, vol. 71, p. 513-534 ; PERLO, Nicoletta, « Les Constitutions provisoires, une catégorie

préconstitutionnel et procédural auquel se consacre la doctrine technique. Celle-ci se fournit donc parmi les matériaux de l'histoire constitutionnelle française.

Il peut s'agir de se concentrer sur les actes internes du Parlement et les méthodes de travail d'une assemblée constituante, en particulier la première, celle de 1789, au sujet de laquelle la principale étude montre que le fait de se doter d'un règlement intérieur lui a permis de mener à bien le processus constituant selon « *des règles fixes et établies* »¹¹²⁴.

Il peut aussi s'agir de montrer que le droit parlementaire peut jouer un rôle quant aux rapports qui s'établissent éventuellement entre l'Assemblée constituante et les autres organes qui interviennent au sein du système constitutionnel provisoire¹¹²⁵. Le processus constituant de la III^e République fournit un exemple privilégié puisque les lois constitutionnelles de 1875 sont le fruit d'un processus constituant de plus de quatre ans. Davantage encore que les constituantes précédentes, l'Assemblée élue en 1871 va user de son pouvoir instituant pour régir le fonctionnement provisoire des pouvoirs publics et repousser l'accomplissement de sa tâche constituante¹¹²⁶ tandis que le processus ayant abouti à la rédaction de la constitution du 27 octobre 1946 illustre, plus que les précédents, la volonté d'encadrer le pouvoir de l'Assemblée constituante par l'autorité à l'origine de la décision attributive du pouvoir constituant. Ici, le Gouvernement provisoire de la République française sollicite du peuple sa sanction quant à l'élection d'une assemblée constituante aux pouvoirs limités par la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945. Par la résolution du 22 novembre 1945, l'Assemblée nationale se dote d'un règlement intérieur qui revêt « *une importance considérable* » puisqu'il « *précise et complète les dispositions constitutionnelles très brèves de la loi du 2 novembre* » mais surtout parce qu'il « *caractérise les méthodes de travail d'une assemblée unique au moment où le débat sur un éventuel régime d'assemblée est présent dans tous les esprits* »¹¹²⁷.

normative atypique au cœur des transitions constitutionnelles en Méditerranée », in *Revue Méditerranéenne de Droit Public*, Vol.3, p.13-30.

¹¹²⁴ Sur le droit parlementaire de la 1^{ère} constituante voir : CASTALDO André, *Les méthodes de travail de la Constituante...*, op. cit.

¹¹²⁵ LE PILLOUER Arnaud, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, op. cit., spé. p. 189-213 et 249-274.

¹¹²⁶ Le préambule de la loi Rivet du 31 août 1871 s'ouvre sur la formule : « *L'Assemblée nationale, considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie, et que les devoirs impérieux que tout d'abord elle a dû s'imposer, et qui sont encore loin d'être accomplis, l'ont seuls empêchée jusqu'ici d'user de ce pouvoir* ». De même, pour la loi De Broglie du 13 mars 1873 : « *L'Assemblée nationale, réservant dans son intégrité le Pouvoir constituant qui lui appartient, mais voulant apporter des améliorations aux attributions des pouvoirs publics...* ».

¹¹²⁷ GUGLIEMI Gilles, « Débattre d'un... et écrire le... Préambule », in KOUBI Geneviève. et al. (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946 _ Antinomies juridiques et contradictions politiques*, Paris, PUF, CURAPP, 1996, p.53-54. Voir également : GAUDEMET Paul-Marie, « Règlements et méthodes de travail de l'Assemblée nationale constituante », in *RDP*, 1946, p. 86 et s.

2) Le droit parlementaire de la révision constitutionnelle

Il s'agit en outre pour la doctrine technique de marquer la spécificité de la révision constitutionnelle en tant qu'elle engendre un droit parlementaire spécial, distinct de celui auquel il est recouru pour la procédure législative ordinaire.

Ces différences sont déjà relevées par Eugène PIERRE sous la III^e République alors même que la procédure de révision des lois constitutionnelles est jugée peu rigide. Il relate l'exemple de Jules FERRY qui, à l'occasion de la révision de 1884, considérait qu'il n'était pas possible de codifier la procédure de révision constitutionnelle et que celle-ci devrait s'établir grâce aux précédents qui « *peu à peu, à chacune des épreuves de révisions, s'imposent au Parlement* »¹¹²⁸. Eugène PIERRE relève ainsi des différences tenant au « *droit de rédaction* » limité pour les résolutions de révision (comme pour ses amendements) qui ne peuvent contenir que la nomenclature des articles à réviser¹¹²⁹. Il note également que la transmission des résolutions de révision constitutionnelle entre les deux chambres obéissait à des règles différentes de la procédure législative ordinaire¹¹³⁰.

La doctrine technique contemporaine s'attache aussi à relever les différences entre procédure parlementaire de révision constitutionnelle et procédure législative sous la V^e République. Si, pour le professeur CARCASSONNE, « *c'est, à peu de chose près, la procédure législative qui s'applique* »¹¹³¹, la révision constitutionnelle contemporaine comprend toutefois certaines dérogations à la procédure législative ordinaire¹¹³². Ces dérogations peuvent d'abord

¹¹²⁸ Cité par PIERRE Eugène, *Traité de droit politique...op. cit.*, 1893, p. 29.

¹¹²⁹ *Ibid.* p. 21-22.

¹¹³⁰ *Ibid.* p. 23 : « *En résumé, la transmission des résolutions qui ont pour but la révision de la Constitution ne peut ni s'opérer dans la même forme, ni avoir le même résultat que la transmission des propositions ordinaires* ». L'auteur mentionne à la page suivante les propos du Président du Conseil FREYCINET lors de la séance du 07 février 1882. Celui-ci répond à une demande d'interpellation « *sur la non-exécution par le cabinet* » (soit la non transmission au Sénat) de la résolution de révision adoptée le 26 janvier par la chambre à l'initiative du Gouvernement précédent et au sujet de laquelle il ne se considérait pas lié : « *La Constitution n'a pas voulu, pour la préparation d'un acte aussi capital que la révision, que les choses se passassent en la forme ordinaire* ».

¹¹³¹ CARCASSONNE Guy, *La Constitution, op. cit.*, p. 390.

¹¹³² Mais comparativement à certaines constitutions étrangères, le droit parlementaire spécial de la révision est relativement peu développé en France. En Norvège, la Constitution prévoit que la proposition de révision est adoptée un an avant les élections législatives et que la loi constitutionnelle est définitivement adoptée par l'Assemblée nouvellement élue (Article 112 de la Constitution du 17 mai 1814). D'autres exigent des délais entre la publication de la proposition et son débat au Parlement (par exemple l'article 102 de la Constitution géorgienne du 24 août 1995) ou entre les lectures parlementaires (par exemple l'article 138 de la Constitution italienne du 22 décembre 1947).

être le produit des prescriptions constitutionnelles elles-mêmes¹¹³³, des lois organiques¹¹³⁴, ou du règlement des assemblées¹¹³⁵. Enfin, la pratique suivie peut également déroger aux règles de la procédure législative ordinaire. Le droit d'amendement des parlementaires aux projets de loi constitutionnelle a pu faire l'objet d'une certaine spécificité, comme l'illustre la question des « cavaliers constitutionnels »¹¹³⁶ qui a fait l'objet d'un débat entre pouvoirs constitués¹¹³⁷. L'Assemblée nationale, appelée à trancher la question, se rangea à l'avis du Gouvernement tout comme le Sénat¹¹³⁸. Depuis, une évolution contraire s'est produite et certains considèrent que la révision constitutionnelle est « *la matière la plus largement ouverte aux initiatives parlementaires* »¹¹³⁹. Pour les professeurs Avril & Gicquel, elle a même laissé la place à « *une pratique laxiste* »¹¹⁴⁰.

¹¹³³ L'article 89 proscriit la réunion d'une commission mixte paritaire. En outre, l'alinéa 2 de l'article 42 dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, par dérogation à l'alinéa 1^{er}, prévoit que la discussion en séance porte sur le projet de loi tel que présenté par le Gouvernement (et non tel qu'amendé par la commission comme c'est dorénavant le cas pour la procédure législative ordinaire).

¹¹³⁴ Les dérogations constitutionnelles se prolongent dans la loi organique qui prévoit que les projets de loi constitutionnelle sont dispensés d'étude d'impact (Article 11 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 *relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*).

¹¹³⁵ L'article 118 du règlement de l'Assemblée nationale est ainsi consacré aux discussions des révisions de la Constitution. Il précise que la procédure du temps législatif programmé n'est pas applicable aux projets et propositions de lois constitutionnelles. Les projets de loi constitutionnelle ne peuvent, en outre, faire l'objet d'une procédure d'examen simplifiée (Article 117-3 RAN). Voir également les articles 28 quater et 42-6 (discussion du projet de révision déposé par le Gouvernement), 47 nonies (exclusion de la procédure de vote sans débat ou en débat restreint) et 59 (scrutin public ordinaire de droit) du règlement du Sénat.

¹¹³⁶ C'est-à-dire dit celle du lien entre l'amendement parlementaire et la disposition constitutionnelle en discussion.

¹¹³⁷ L'article 98 alinéa 5 du règlement, dans sa rédaction antérieure à la résolution du 22 juin 2009, prévoyait que les amendements, pour être recevables « *doivent s'appliquer effectivement aux textes qu'ils visent* », ou, s'agissant des articles additionnels, « *être présentés dans le cadre du projet ou de la proposition* ». Le Gouvernement faisait une interprétation restrictive de cette disposition, considérant que le droit d'amendement était limité par l'intitulé, les motifs et le dispositif du projet. En 1973, Michel DEBRE allait presque jusqu'à considérer comme irrecevable, tout amendement parlementaire à un projet de révision constitutionnelle au motif que le texte de la Constitution ne permet la ratification par le Congrès que des projets de loi. A l'inverse, certains parlementaires faisaient une interprétation large considérant la Constitution comme un tout. La modification d'un de ses articles emportant des conséquences sur les autres. (Voir : BERGOUIGNOUS Georges, « Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle » in *RDP*, vol.116, 2000, p. 1610-1613).

¹¹³⁸ Plusieurs auteurs considèrent que cette autolimitation s'explique par le contexte de l'époque « *marqué par le blocage de la voie parlementaire pour réviser la Constitution* ». BERGOUIGNOUS Georges, « Le droit d'amendement... », *op. cit.*, p. 1612. Voir également : BAUFUME Bruno, *Le droit d'amendement et la constitution de la V^e République*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1993, p. 201.

¹¹³⁹ BERGOUIGNOUS Georges, « Le droit d'amendement parlementaire et la révision... », *op. cit.*, p. 1614.

¹¹⁴⁰ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 255. Les rejets d'amendements qui excéderaient le champ du projet du Gouvernement demeurent. Lors des débats sur le projet de loi constitutionnelle instituant les lois de financement de la sécurité sociale en 1996, M. Chevènement proposait d'inscrire dans la Constitution un article additionnel précisant que « *La monnaie de la République est le Franc* ». Cependant, pour le garde des sceaux, il était clair que l'amendement n'avait « *aucun rapport avec le sujet que nous étudions aujourd'hui à travers la révision constitutionnelle* » (Compte-rendu intégral des débats de l'AN, 24 janvier 1996, 2^e séance, JO, AN, p. 29). En février 2007 à l'occasion de la réforme de l'article 77 C. relatif à la Nouvelle-Calédonie, un amendement proposant la reconnaissance des langues minoritaires se voyait contesté pour ce même motif : « *S'il s'agit de prolonger les débats et les navettes, continuons à y ajouter des choses qui n'ont rien à voir avec la Nouvelle-Calédonie ! Les socialistes se sont engagés à l'égard des Calédoniens à ce que ce texte soit voté. Il ne faut donc pas le polluer avec des cavaliers, aussi intéressants soient-ils !* » (Intervention de René DOSIERES, Compte-rendu intégral des débats de l'AN, 13 décembre 2006, 2^e séance, JO, AN, p. 9013). En

L'existence d'un droit parlementaire spécial de la révision se manifeste encore plus nettement lorsqu'intervient, au cours de la procédure, une assemblée spécifiquement consacrée à la révision. L'histoire constitutionnelle française offre plusieurs exemples.

Les constituants révolutionnaires ont fait le choix de conférer à l'Assemblée nationale l'initiative de la révision constitutionnelle, mais en confiant à une assemblée spéciale de révision le soin d'y procéder. Le titre VII de la Constitution du 03 septembre 1791 détaille alors minutieusement une procédure constituante d'une très grande complexité jusqu'à régler la délibération parlementaire. Or, le droit parlementaire de ces assemblées est susceptible de provoquer des controverses constitutionnelles.

Il en fut ainsi, sous la III^e République, de la question de l'autonomie de l'Assemblée nationale par rapport au Parlement constitué. Ce dernier pouvait-il lier l'Assemblée nationale quant à l'étendue de la révision ? Si la question fut soulevée en 1879, sa réponse, positive, ne souffrit pas de contestation. Ce ralliement à la thèse de la « révision limitée » était pourtant jugé discutable par DESLANDRES pour qui « *les chambres, pouvoirs constitués, se plaçaient au-dessus du pouvoir constituant qui dispose d'eux* »¹¹⁴¹. L'Assemblée nationale ne pouvait procéder qu'à la révision pour laquelle les chambres constituées avaient délibéré. La question suscita plus de débats en 1884, puis surtout en 1926. En 1884, la pratique qui s'institua fut comprise plutôt comme un engagement des membres du congrès de ne délibérer que sur les points ayant fait l'objet d'un accord préalable¹¹⁴² ; et ce, en dépit de la question de l'inéligibilité des membres de la famille royale à la présidence de la République qui entretint la controverse jusqu'en 1926¹¹⁴³. L'Assemblée nationale, limitée quant à l'étendue de son pouvoir, est en revanche assez libre de définir son organisation intérieure. L'article 11 de la loi du 16 juillet 1875 prévoyait certes que le Bureau de l'Assemblée nationale était celui du Sénat, mais restait muette quant à son règlement. Pour la révision de 1879, le Bureau du Sénat proposa à

2007, le garde des sceaux précisait encore à l'occasion des débats sur l'interdiction constitutionnelle de la peine de mort que le Gouvernement ne pouvait « *pas accepter le moindre amendement à ce texte* » (Compte-rendu intégral des débats de l'AN, 30 janvier 2007, 2^e séance, JO, AN, p. 774). La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, compte-tenu de son ampleur, ne semble pas avoir fait l'objet de ce type de limitation du droit d'amendement.

¹¹⁴¹ DESLANDRES Maurice, *Histoire constitutionnelle de la France — L'avènement de la troisième République, la Constitution de 1875*, Paris, Librairie Armand Colin — Librairie du Recueil Sirey, 1937, p. 514. Il ajoute : « *C'était une nouvelle entreprise de domination du Parlement, qui s'élevait de toute façon au-dessus du pouvoir constituant* ».

¹¹⁴² Eugène PIERRE cite à ce propos un rapporteur du projet de révision pour qui le Gouvernement évacuait le problème théorique de la restriction du pouvoir constituant par « *un acte politique consistant dans l'engagement d'honneur pris au préalable, les uns vis-à-vis des autres, par les membres du futur Congrès, de ne délibérer que sur les points et les articles déterminés d'un commun accord* ». PIERRE Eugène, *Traité de droit politique...*, op. cit., 1893, p. 27, note 1.

¹¹⁴³ Voir LYON Jean, *Nouveaux suppléments au traité de droit politique*, T.1, op. cit., p. 39-40.

l'Assemblée nationale d'adopter le règlement du Sénat, mais GAMBETTA, président de la chambre des députés, fit valoir une autre position : « *Ce n'est ni le règlement du Sénat, ni le règlement de la chambre des députés qui peuvent être adoptés. Il faut reprendre celui qui était suivi par l'Assemblée nationale la plus récente* »¹¹⁴⁴. Le règlement de l'Assemblée de 1871, qui s'inspirait déjà de celui de la législative, fut alors repris sous réserve de sa compatibilité aux lois constitutionnelles de 1875¹¹⁴⁵. Il fit l'objet, en 1884, d'une révision partielle. Eugène PIERRE proposait à ce sujet une explication de cette continuité du droit parlementaire constituant. Les assemblées constituantes ou de révision « *ont besoin d'un règlement comme toutes les assemblées ; mais elles n'ont pas le temps d'en faire un, car leur besogne est urgente. Il faut donc trouver pour elles un règlement préexistant qui s'adapte au nombre de leurs membres et à la nature de leurs travaux* »¹¹⁴⁶.

C'est à la V^e République que la doctrine technique s'attache particulièrement. Le Congrès issu de la Constitution de 1958, assemblée spéciale de révision qui réunit les deux chambres constituées, a lui aussi été la source de controverses doctrinales quant au degré de liberté dont il devait disposer pour son organisation. Il se réunit pour la première fois le 20 décembre 1963¹¹⁴⁷, soit 3 ans après le dépôt du projet de révision¹¹⁴⁸. Le décret de convocation du Président de la République indique son ordre du jour et prévoit l'adoption par le Congrès de son règlement¹¹⁴⁹. DE GAULLE pouvait ainsi affirmer : « *Le Congrès est solidement encadré. Je lui ai fixé un ordre du jour* »¹¹⁵⁰, ce qui constitue une première restriction de sa liberté d'organisation. C'est ainsi le pouvoir exécutif qui inscrit à l'ordre du jour les modifications du règlement du Congrès comme le relèvent les professeurs AVRIL et GICQUEL qui y voient « *une intervention unilatérale* » de l'organe exécutif « *dans les opérations internes de l'organe constituant* » qui « *ne laisse pas de surprendre* »¹¹⁵¹. C'est également quant à son règlement,

¹¹⁴⁴ Cité par PIERRE Eugène, *Traité de droit politique...*, op. cit., 1893, p. 38-39.

¹¹⁴⁵ Il fit l'objet d'une révision le 10 août 1926 sur proposition du Président DE SELVES. Voir LYON Jean, *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre*, Tome 1, Paris, La documentation française, 1984, 2^e éd., p. 41-42.

¹¹⁴⁶ *Ibid.* p. 38

¹¹⁴⁷ La première révision du 04 juin 1960 relative à la Communauté a été menée suivant la procédure dérogatoire de l'article 85 C., pour la seconde du 06 novembre 1962, c'est l'article 11 qui a été utilisé.

¹¹⁴⁸ *Projet de loi constitutionnelle (n° 1060)*. — Rapport de M. Paul COSTE-FLORET, (n°1061) au nom de la commission des lois (n° 1061). — Discussion et adoption le 15 décembre 1960.

¹¹⁴⁹ Décret du 18 décembre 1963 *tendant à soumettre un projet de loi constitutionnelle au parlement convoqué en congrès*. Notons qu'en revanche, c'est le président du Congrès qui en prononce la clôture.

¹¹⁵⁰ PEYREFITTE Alain, *C'était de Gaulle*, t. 2, Paris, Fayard, 1997, p. 146.

¹¹⁵¹ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 301. Ce règlement a fait l'objet de deux révisions (le congrès a donc rompu sur ce point avec la pratique des Assemblées nationales de la III^e République qui consistait à adopter formellement, à chaque réunion, le règlement précédent). Seule la première portait sur la fonction constitutive du Congrès et visait à assouplir les modalités de vote diminuant la durée des opérations de vote d'environ deux heures à une demi-heure. Les professeurs AVRIL et GICQUEL y voient un indice de la « *banalisation de la révision* » tandis que, seul, le second évoque « *une municipalisation du scrutin* » (Voir

élaboré à partir d'une convention dite *Blamont-Goguel* (ce qui montre tout ce que les règlements caméraux peuvent devoir aux agents des assemblées), que la liberté de cet organe parlementaire constituant a été interrogée¹¹⁵². Celui-ci prévoit en son article 19, et conformément à la doctrine de la « révision limitée », que les membres du Congrès n'ont pas le droit d'amendement¹¹⁵³. Il s'agit donc d'une assemblée d'approbation. C'est surtout le fait que le Conseil constitutionnel se déclare compétent pour le contrôler (en faisant une interprétation large de l'expression « règlement des assemblées » mentionnée par l'article 61 al 1) qui a suscité un débat doctrinal¹¹⁵⁴. Certains ont contesté cette compétence en s'appuyant sur des arguments textuel (L'article 17-2 de l'ordonnance du 07 novembre 1958 portant loi organique relative au Conseil ne vise que les règlements « *adoptés par l'une ou l'autre des assemblées* ») ou théorique (il établirait le contrôle d'un organe constitué sur un organe constituant)¹¹⁵⁵.

B/ Une procédure déterminante

Si la doctrine technique insiste autant sur la procédure parlementaire constituante, c'est parce que, suivant une conception mécaniste de la Constitution, elle est, en tant que telle, un élément de la non-concentration des pouvoirs. La procédure constituante empêche l'appropriation du pouvoir constituant par un pouvoir constitué, à condition qu'elle soit distincte et plus difficile à mettre en œuvre que la procédure législative. Elle est par conséquent une garantie de la Constitution, de même que le droit parlementaire spécifique qui règle sa

AVRIL Pierre & GICQUEL Jean, « Chroniques constitutionnelles françaises », in *Pouvoirs*, n°91, 1999, p. 208, et GICQUEL Jean, « Le Congrès du Parlement », in *La République...*, *op. cit.*, p.449-464). Elle fit à nouveau l'objet d'une inscription à l'ordre du jour par le décret de convocation du Président de la République, « *conformément au précédent du décret du 18 décembre 1963* », d'une résolution du 28 juin 1999 adoptée par le Congrès sans débat, et d'une décision de conformité à la Constitution par le Conseil (Décision n°99-415 DC du 28 juin 1999, *Règlement du Congrès*, Rec. p. 86).

¹¹⁵² Voir GICQUEL Jean, « Le Congrès du Parlement », *op. cit.*, p. 454 : « *Il s'est agi, dans le cadre d'une séance de travail organisée à l'hôtel de Lassay, d'examiner les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale qui pouvaient figurer dans celui du Congrès, en présence du président du Sénat, des secrétaires généraux des présidences, du secrétaire général du Gouvernement, ainsi que des présidents et rapporteurs des commissions des lois. Le ministre des relations avec le Parlement, ou son représentant, étant convié, par ailleurs* ». Le Président soumit dès l'ouverture de la première séance ce projet de règlement élaboré « *après consultation de M. le président du Sénat et de MM. les présidents et rapporteurs des commissions ayant eu à connaître du projet de loi constitutionnelle et avec l'accord des groupes constitués dans les deux Assemblées* » (Compte-rendu intégral de la séance du 20 décembre 1963 du Congrès du Parlement). Le projet de règlement fut, dès son adoption, soumis au contrôle du Conseil constitutionnel par le Président CHABAN DELMAS.

¹¹⁵³ De surcroît, le projet de révision n'est pas examiné préalablement par une commission du Congrès. Voir pour plus de précisions sur les spécificités de la procédure devant le Congrès : GICQUEL Jean, « Le Congrès du Parlement », *op. cit.*, p. 459-461.

¹¹⁵⁴ Décision n° 63-24 DC du 20 décembre 1963, *Règlement du Sénat*, Rec. p. 16.

¹¹⁵⁵ Voir AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 302 et LUCHAIRE François, *Le conseil constitutionnel*, Paris, Economica, I, 2^e éd., 1997, n° 156-157.

phase camérale. La doctrine technique entend établir une relation de type causale entre le mode d'élaboration de la Constitution et les modalités de sa révision. Ainsi, les processus constitutants de type parlementaire aboutiraient à reconnaître au Parlement un rôle central dans le processus de révision tandis que les processus constitutants de type gouvernemental tendent à confier aux organes du pôle exécutif la maîtrise de la révision. Dès lors, la doctrine technique du droit parlementaire s'attache à démontrer que le processus constituant détermine une procédure de révision (1) qui elle-même détermine l'équilibre entre pouvoirs constitués (2).

1) De la maîtrise du processus constituant

La doctrine technique du droit parlementaire cherche à établir une relation de type mécanique entre la procédure constituante originaire et la procédure constituante dérivée. Ainsi, les processus constitutants menés par des organes de type gouvernemental ont conduit à exclure les assemblées politiques de la procédure de révision constitutionnelle. La Constitution de 1958 s'inscrit clairement dans cette tendance¹¹⁵⁶ initiée avec la Constitution de l'an VIII au sujet de laquelle Jean-Jacques CHEVALLIER note que son élaboration « fut toute différente de celle des constitutions antérieures de la Révolution. Ce ne fut plus une assemblée qui y travailla, ce furent deux hommes, profondément différents, le “philosophe” et le “soldat”, Sieyès et Bonaparte, le rôle du troisième, Roger-Ducos, étant à peu près nul [...]. Sieyès et Bonaparte travaillèrent avec deux commissions émanées des anciens Conseils du directoire, cela pour donner un semblant de continuité, pour ne rien brusquer »¹¹⁵⁷. En effet, la loi constitutionnelle du 03 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution, adoptée sous la pression des circonstances par les parlementaires de la IV^e République, modifie la procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946. L'article 90 prévoyait que la révision constitutionnelle devait obligatoirement être avalisée par le Parlement qui aurait ainsi pu se prononcer sur les nouvelles institutions et s'opposer dès lors à la diminution de leurs prérogatives. Comme l'écrit le professeur DENQUIN, le Général DE GAULLE « ne voulait pas laisser à l'Assemblée nationale le soin d'élaborer un nouveau texte. Divisée, politiquement discréditée, elle pouvait en outre se ressaisir et user de tous les artifices de procédure pour

¹¹⁵⁶ La Charte du 04 juin 1814 fut élaborée pour le roi par une commission présidée par le chancelier DAMBRAY. L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 fut surnommé la « Benjamine » du nom de son auteur Benjamin CONSTANT. Le Coup d'Etat du 2 décembre 1851 amène à la rédaction hâtive, par des fidèles du Prince-président, de la constitution du 14 janvier 1852. Enfin, le projet de constitution de l'Etat français du 30 janvier 1944 à la rédaction duquel JOSEPH-BARTHELEMY participât, n'entrât jamais en vigueur.

¹¹⁵⁷ CHEVALLIER Jean-Jacques, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Armand Colin, 9^e éd., 2001, p. 115.

produire une Constitution qui ne serait que la copie conforme de l'ancienne. Le général avait en son sein peu d'amis sûrs. En eût-il eu, d'ailleurs, que la différence n'aurait pas été grande : on ne peut faire confiance à l'institution parlementaire pour réduire les prérogatives de l'institution parlementaire »¹¹⁵⁸. L'un des principaux objets de la loi constitutionnelle du 03 juin 1958 était donc de priver les parlementaires du pouvoir de se prononcer sur la nouvelle Constitution.

La seule concession faite aux parlementaires au cours du processus constituant fut la création, par une modification du projet de loi par lettre rectificative adressée à l'Assemblée nationale¹¹⁵⁹, d'un Comité consultatif constitutionnel, sorte de Parlement miniature chargé de rendre un avis sur l'avant-projet de loi constitutionnelle. La commission du suffrage universel de l'Assemblée tenta malgré tout de rétablir sa compétence en déposant un amendement visant à remplacer le Comité consultatif par le Parlement lui-même. Cependant, devant l'opposition du Général DE GAULLE, un nouvel amendement fut adopté pour rétablir le projet initial. La loi constitutionnelle prévoyait que ce comité fut composé pour un tiers par des députés désignés par la commission compétente de l'Assemblée nationale, pour un tiers de conseillers de la République désignés dans les mêmes conditions, le dernier tiers étant nommé par le Gouvernement, ce qui lui permettait de minimiser les risques de voir se détacher une majorité hostile en son sein. Le comité fut saisi de l'avant-projet le 29 juillet et rendit son avis le 14 août, soit seulement deux semaines après avoir été saisi. Si l'on ajoute le fait que ce comité décida de lui-même de ne siéger que quatre jours par semaine du fait des obligations des parlementaires (et notamment de ceux disposant d'un mandat municipal), autant dire que le comité ne disposa que d'un temps réduit à l'extrême pour procéder à ses travaux. En outre, le secrétaire général du Comité fut nommé par le Gouvernement et non par l'institution elle-même. « *Décision surprenante : le nouvel organisme n'était pas jugé digne de s'auto-organiser. Le gouvernement manifestait d'entrée sa volonté de traiter le Comité comme subordonné* »¹¹⁶⁰. Enfin, le Comité ne put accéder aux comptes-rendus de ses propres travaux. Le but était de cantonner le Comité, et conséquemment les parlementaires, dans un rôle le plus modeste possible quant à l'élaboration du projet de Constitution. Toutefois, son rôle ne fut pas sans importance. A titre d'exemple, l'un des mécanismes que la doctrine considère comme primordiaux de Constitutionnalisation du droit parlementaire, à savoir le contrôle obligatoire et *a priori* de la conformité des règlements caméraux à la Constitution, prévu aujourd'hui par l'article 61 alinéa

¹¹⁵⁸ DENQUIN Jean-Marie, 1958 : *La genèse de la Ve République*, Paris, PUF, 1988, p. 181.

¹¹⁵⁹ Lettre rectificative au projet de loi constitutionnelle (n°7238) du 02 juin 1958.

¹¹⁶⁰ DENQUIN Jean-Marie, 1958 : *La genèse de la Ve République*, op. cit., p. 198.

1 de la Constitution, est dû à un amendement du rapporteur du Comité, M. Gilbert Jules¹¹⁶¹. L'avant-projet gouvernemental ne prévoyait qu'un contrôle facultatif à la demande du président de l'assemblée intéressée¹¹⁶².

Cette exclusion des parlementaires de la procédure d'élaboration de la Constitution s'est poursuivie s'agissant des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et au régime électoral des assemblées¹¹⁶³. L'article 92 de la Constitution prévoyait en effet que le Gouvernement pourrait, dans un délai de quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la Constitution, prendre par ordonnance, toutes « *les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics* »¹¹⁶⁴. Or, comme le relève Mme de CACQUERAY, le Parlement était capable de fonctionner dès décembre 1958 et aurait donc pu élaborer lui-même certaines lois organiques qui furent pourtant prises sous forme d'ordonnances¹¹⁶⁵. Alors que le Conseil constitutionnel, n'étant pas encore installé, ne pouvait contrôler lesdites ordonnances, le gouvernement a choisi d'interpréter largement l'habilitation qu'il tenait de l'article 92 de la Constitution, dans le but « *d'empêcher les assemblées de récupérer une partie de leurs prérogatives perdues. En prenant lui-même les ordonnances, le Gouvernement contrôlait leur contenu et évitait que les deux chambres puissent incorporer dans ces textes des dispositions destinées à accroître leurs compétences* »¹¹⁶⁶. Ce cantonnement de l'intervention parlementaire, et donc la procédure constituante retenue, permet d'expliquer *in fine* la situation institutionnelle du Parlement qui ne peut espérer reconquérir des compétences à travers la procédure de révision.

¹¹⁶¹ COMITE CONSULTATIF CONSTITUTIONNEL, *Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du C.C.C.*, La documentation française, 1960, p.75.

¹¹⁶² Article 57 de l'avant-projet.

¹¹⁶³ Parmi les ordonnances prises par le gouvernement pour la mise en place des institutions et intéressant le droit parlementaire, on peut recenser l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires modifiée par les ordonnances n°58-1027 du 31 octobre 1958 et n° 59-224 du 04 février 1959, l'ordonnance n° 58-1065 du 07 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale, l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs, l'ordonnance n°58-1066 du 07 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote, l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, l'ordonnance n°59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute-Cour de Justice, l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

¹¹⁶⁴ L'article 92 fut abrogé par la loi constitutionnelle du 04 août 1995.

¹¹⁶⁵ Il en va par exemple ainsi de l'ordonnance n°58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, de l'ordonnance n°59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute-Cour de Justice.

¹¹⁶⁶ DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p. 42-43.

2) De la maîtrise de la procédure de révision

La Constitution de 1958, rédigée par un Gouvernement, semble *a priori* faire du Parlement un acteur majeur de la révision constitutionnelle. Les parlementaires disposent à la fois d'un droit d'initiative et d'un droit de veto en la matière. Il est inutile cependant de rappeler longuement la manière dont l'interprétation présidentielle de l'article 11 de la Constitution a permis d'établir une procédure de révision de la Constitution alternative qui autorise à court-circuiter l'intervention du Parlement.

La constitutionnalité d'une telle manœuvre a donné lieu à un débat intense, demeuré toutefois théorique, puisque le Conseil s'est refusé à examiner la constitutionnalité de la loi de révision constitutionnelle adoptée par référendum¹¹⁶⁷. Comme le résument les professeurs BRUNET et CHAMPEIL-DESPLATS, appliquant une conception mécaniste de la Constitution, à travers la théorie des contraintes juridiques : « *Lorsqu'en 1962, le Général de Gaulle entend modifier l'élection du Président de la République, il n'a pas d'autres choix que d'utiliser la procédure de l'article 89 qui suppose d'obtenir une majorité qualifiée au Congrès. Toutefois, s'il veut se soustraire à cette exigence et surmonter l'opposition des parlementaires, il peut envisager d'en appeler directement au peuple. Pour ce faire, il lui faut procéder à une interprétation de l'article 11 de la Constitution qui soit compatible avec son utilisation à des fins de modification de la Constitution. C'est ce qui explique le choix opéré par De Gaulle, lequel s'est trouvé contraint d'interpréter l'article 11 comme autorisant le référendum à des fins de révision de la Constitution* ». De même, le Conseil constitutionnel ne pouvait revendiquer un contrôle de la constitutionnalité des lois de révision constitutionnelle sous peine de remettre lui-même en cause une distinction entre pouvoir constituant et pouvoirs constitués sur laquelle il a construit sa légitimité.

Avec la révision constitutionnelle de 1962 par la voie de l'article 11 et l'exclusion des chambres de la procédure de révision, surgit le fait majoritaire¹¹⁶⁸ qui a ensuite permis au

¹¹⁶⁷ Décision n°62-20 DC du 06 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*, Rec. p. 27. On ne peut en l'occurrence que souscrire à l'analyse du professeur TROPER selon laquelle, en traitant de cette question sous l'angle de la licéité, « *on aboutit nécessairement à affirmer l'inconstitutionnalité d'une procédure — qui n'est pas annulable et qui a cependant abouti à des actes — dont on ne peut contester la validité [...]* Cela ne signifie pas que l'interprétation adoptée en 1962 et en 1969 soit "correcte" mais seulement que le système d'interprétation organisée par la Constitution pour l'article 11 donne au Président, non le droit, mais la possibilité de consulter directement le corps électoral sur un projet de révision constitutionnelle ». TROPER Michel, « La constitution et ses représentations sous la Ve République », in *Pouvoirs* n°4, 1978, p. 72.

¹¹⁶⁸ Voir *supra*, Partie 1, Titre 2, chapitre 2, section 1.

pouvoir exécutif de mieux s'assurer la maîtrise de la procédure de révision et de recourir ensuite plus facilement à l'article 89.

Or, toutes les révisions relatives au Parlement sont issues de projets de loi constitutionnelle et ont donc été élaborées par le Gouvernement et non par les parlementaires. Les parlementaires semblent ainsi ne jouer qu'un rôle marginal dans l'initiative de recourir à une révision constitutionnelle intéressant le droit parlementaire. Le fait que ces propositions doivent, en vertu de l'article 89 de la Constitution, être obligatoirement soumises à référendum et ne puissent emprunter la voie congressionnelle, réputée plus adaptée et plus maniable, peut contribuer à l'expliquer s'agissant des dispositions relatives au droit parlementaire auquel est assigné un caractère technique.

Le professeur FRANÇOIS indique en outre que « *dans la pratique, la révision constitutionnelle est [...] une sorte de “domaine réservé” présidentiel* »¹¹⁶⁹. En effet, « *le “volontarisme constitutionnel” du président de la République est à l'origine de la plupart des révisions sous la Ve République* »¹¹⁷⁰. Comme pour confirmer cette idée, le Président SARKOZY, en présentant la révision constitutionnelle de 2008 à l'occasion du cinquantenaire du Conseil constitutionnel, déclarait ainsi : « *Ce dont vous aviez rêvé, je vous l'ai offert* »¹¹⁷¹.

Néanmoins, un nombre important de propositions constitutionnelles a été déposé depuis les débuts de la V^e République et continue de l'être malgré les très faibles chances d'adoption. Cela s'explique sans doute par le fait qu'elles servent souvent à inspirer des réformes constitutionnelles futures. Il en va par exemple ainsi de la révision 04 août 1995, qui, en plus d'avoir été insufflée par un acteur parlementaire en la personne du Président SEGUIN, reprenait des dispositions ayant déjà fait l'objet de propositions de loi constitutionnelle¹¹⁷². Certaines des dispositions intéressant le droit parlementaire, introduites dans la Constitution lors de la révision de juillet 2008, avaient elles aussi déjà été proposées, parfois de longue date, par des parlementaires, qu'il s'agisse par exemple de la compatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires, du rôle du parlement en cas d'interventions extérieures des forces armées, ou

¹¹⁶⁹ FRANÇOIS Bastien, « Les mises à jour de la Constitution » in *Cahiers français*, n°370, 2012, p. 8. Cependant, les révisions dictées par les impératifs de la construction européenne et celle du 04 août 1995 (qui doit surtout à la volonté du Président de l'Assemblée nationale) font figures d'exception.

¹¹⁷⁰ BELIGH Nabli et SUTTER Gerald, « L'instabilité sous la Vème République » in *RDP*, 2009, n°6, p. 1599.

¹¹⁷¹ SARKOZY Nicolas, « Allocation au Colloque du cinquantenaire du Conseil constitutionnel », Paris, Auditorium du Louvres, 3 novembre 2008, [<http://discours.vie-publique.fr/notices/087003454.html>].

¹¹⁷² Il en va ainsi de la création d'une « niche parlementaire » (Caillavet, Sén., n°166 du 17 janvier 1980 et n°55 du 16 novembre 1981) et de la session parlementaire unique (Colombiers, Ass. nat., n° 1657, 23 octobre 1990 et n° 462, 10 juillet 1993 ; Malvy, Ass. nat., n° 549, 29 septembre 1993 ; Estier, Sén., n°11, 06 octobre 1993 ; Hubert, Ass. nat., n°601, 14 octobre 1993).

encore, de l'augmentation du nombre de commissions permanentes¹¹⁷³. La doctrine technique souligne en conséquence que ces propositions parlementaires peuvent contribuer à alimenter les projets de loi constitutionnelle comme en témoigne « *la place que les rapports parlementaires accordent, lors de révisions constitutionnelles, tant à l'étude des propositions de loi déposées, identiques ou connexes au projet, qu'à celle du texte gouvernemental* »¹¹⁷⁴. L'exécutif peut ainsi récupérer les propositions consensuelles ou populaires, et en tirer le bénéfice politique, tout en évitant la procédure lourde du référendum constitutionnel. De même, l'opposition peut en la matière témoigner de son réformisme et susciter le débat, tandis que les parlementaires de la majorité auraient plutôt tendance à « *devenir les défenseurs des institutions, car ils leur attribuent le fait d'être devenus majoritaires* »¹¹⁷⁵.

Au-delà de la procédure constitutionnelle pour laquelle elle s'attache à mettre en œuvre l'importance du droit parlementaire spécial de la constitutionnalisation, la doctrine technique du droit parlementaire milite pour une implication accrue des experts parlementaires en amont de la production des énoncés constitutionnels afin de leur appliquer les préceptes de la légistique et, en dernier lieu, pour améliorer la qualité de l'acte constitutionnel.

§2 : Améliorer la qualité de l'acte constitutionnel par l'expertise parlementaire

Dès lors qu'elle l'envisage essentiellement sous un angle mécaniste et procédural, la constitutionnalisation ascendante est, pour cette doctrine du droit parlementaire, une question essentiellement technique, une affaire d'ingénierie constitutionnelle qui vise à l'amélioration de l'efficacité du système institutionnel. Sur ce terrain, c'est d'abord l'influence de la gestion publique qui se fait sentir à travers l'intérêt que porte la doctrine technique au développement

¹¹⁷³ Il en va par exemple ainsi de la possibilité pour un ministre de retrouver son siège au Parlement une fois ses fonctions ministérielles achevées (Voir entre autres la proposition du sénateur PRELOT, n° 239, 11 mai 1967 qui fut adoptée par le Sénat mais jamais inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Plus récemment : ROCCA SERRA, Sén., n° 94, 28 novembre 1994 ; MICHEL, Ass. nat., n°235, 25 septembre 1997), de l'augmentation du nombre de commissions permanentes (BARREAU, Ass. Nat., n° 3686, 2 avril 2002) ou encore des pouvoirs du Parlement en cas d'intervention des forces armées à l'étranger (ALBERTINI, Ass. nat., n° 1820, 22 septembre 1999).

¹¹⁷⁴ BIGAUT Christian, *Le réformisme constitutionnel en France*, Paris, La documentation française, 2000, p. 72.

¹¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 129-130. Elle peut ainsi viser à s'opposer à une pratique de l'exécutif que l'opposition refuse de voir institutionnalisée. Ce fut par exemple le cas après que le Président de Gaulle eut refusé, le 18 mars 1960, de convoquer le Parlement en session extraordinaire, contrairement au souhait de la majorité des membres du Parlement. Voir : DE LA GONTRY, Sén., n° 159, 28 avril 1960 ; DAILLY, Sén, n° 276, 9 juillet 1974. Le dépôt d'une proposition de loi constitutionnelle est alors utilisé comme un moyen de protestation. Il peut également servir, selon une dynamique plus constructive, à l'élaboration d'un futur programme électoral de réforme constitutionnelle. Dans ce cadre, l'auteur de la proposition peut ainsi escompter devenir le rapporteur du projet de loi constitutionnelle qui mettra en œuvre ce programme lorsque son camp sera devenu majoritaire.

de l'expertise constitutionnelle et au recours de plus en plus fréquent à des comités consultatifs pourvoyeurs de rapports censés alimenter la réflexion de l'exécutif (A). C'est ensuite la légistique qui saisit l'acte constitutionnel et qui se traduit par un débat au sein de la doctrine technique sur la bonne fréquence du recours à la révision (B).

A/ Le développement de l'expertise constitutionnelle

La doctrine technique du droit parlementaire adopte une position contrastée à l'égard du développement de l'expertise constitutionnelle qu'elle ne désavoue pas en tant que telle (1) mais seulement en ce qu'elle s'exerce au détriment du Parlement et usurpe son rôle « préconstituant » (2).

1) Une expertise légitimée par sa neutralité politique

L'expertise constitutionnelle vise, pour les pouvoirs publics, à solliciter des personnalités choisies en raison de leurs compétences pour les conseiller officiellement en matière constitutionnelle. La procédure d'élaboration de la Constitution de 1958 a elle-même fait une large place à l'expertise, d'une part à travers le groupe de travail mis en place en juin 1958, chargé de présenter au Gouvernement un projet de Constitution et, d'autre part, à travers le comité consultatif constitutionnel. C'est ce qui amène notamment le Professeur ARDANT à considérer que « *la Constitution est l'œuvre de groupes d'experts plus que de représentants de la nation* »¹¹⁷⁶.

C'est également le comité VEDEL¹¹⁷⁷ qui, en 1993, est le premier groupe composé d'experts nommés par décret par le pouvoir exécutif pour réfléchir à une révision de la Constitution¹¹⁷⁸. Lui ont ensuite succédé, le comité AVRIL en 2002, chargé de mener une réflexion sur le statut pénal du Président, les comités BALLADUR¹¹⁷⁹ et VEIL qui ont été chargés

¹¹⁷⁶ ARDANT Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 13^e éd., 2001, p. 172 cité par : JAVARY Baptiste, « le rôle préconstituant des comités d'experts », in *Jurisdoctrina*, n°11, 2013, p.178, note 5.

¹¹⁷⁷ Voir : VEDEL Georges, « Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux Commissions » in *RFSP*, 1997, n° 4, p. 317 ; PASSELECQ Olivier, « La philosophie du rapport Vedel : une certaine idée de la Vème République », in *RFDC*, 1993, n° 14, p. 227-248 ; AMELLER Michel, « Le comité consultatif pour la révision de la Constitution et le Parlement » in *RFDC*, n°14, 1993, p. 264 ; BRAIBANT Guy, « Les commissions Vedel » in *RFDA*, 2002, n° 2, p. 213-214.

¹¹⁷⁸ Ce groupe est alors composé de professeurs de droit et de sciences politiques, magistrats des ordres administratif et judiciaire, d'un ancien premier ministre, d'un ancien ministre et d'un avocat.

¹¹⁷⁹ Voir : RIBES Didier, « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme » in *RFDC*, 2008, n°2, p. 117-132.

en 2007 de préparer la modernisation de la Constitution et de son préambule, et enfin le comité JOSPIN, chargé en 2012 d'un rapport sur la rénovation et la déontologie de la vie publique. Sur les quatre, trois étaient donc susceptibles de susciter directement une réforme du droit parlementaire.

La création de ces comités serait justifiée « *par le recours à une instance neutre qui soit en mesure de dépasser les clivages partisans* »¹¹⁸⁰. Elle obéirait à « *une triple condition d'extériorité, de neutralité et de technicité* »¹¹⁸¹. La distinction des rôles de l'expert et du constituant serait donc bien délimitée et se traduirait notamment par l'adoption consensuelle ou unanime du rapport. Il revient d'abord aux experts les multiples tâches d'exposer objectivement l'état du droit constitutionnel positif, d'identifier les éventuelles difficultés qu'il suscite avant d'évaluer la nécessité d'une réforme et les différentes solutions possibles, ensuite aux parlementaires d'arbitrer politiquement entre elles. Néanmoins, il paraît difficilement contestable que les rapports d'experts alimentent les débats parlementaires à l'occasion des révisions constitutionnelles. « *Nombre de références au droit comparé ou à des mesures techniques contenues dans les rapports préconstituants sont reprises dans le rapport parlementaire* »¹¹⁸².

Pour certains, toutefois, cette reprise « *ne peut cependant être assimilée à une participation des experts au pouvoir constituant. Elle est plutôt la conséquence du rôle didactique que joue le comité à l'égard de la représentation nationale* ». Ainsi, « *l'impact supposé des comités sur la procédure constituante demeure résolument tributaire de la volonté du pouvoir constituant qui garde toute latitude pour filtrer les propositions des experts et élaborer un texte plus conforme à sa volonté plutôt qu'aux solutions préconisées par le rapport* »¹¹⁸³. Pour le professeur MAGNON par exemple, la Commission BALLADUR a été, à la différence des comités qui l'ont précédée, « *au service du chef de l'État afin de matérialiser techniquement, par des propositions de rédaction du texte constitutionnel, son projet politique en matière constitutionnelle et donc de concrétiser les préoccupations qu'il a exprimées. L'expertise est finalisée. Elle n'est pas destinée, principalement au moins, à éclairer le pouvoir sur les possibles constitutionnels, mais à donner forme à son projet politique* »¹¹⁸⁴.

¹¹⁸⁰ JAVARY Baptiste, « le rôle préconstituant des comités d'experts », *op. cit.*, p.177-200. Voir aussi SACCUCCI Yann, « Du recours aux comités d'experts en matière constitutionnelle. Etude sur la légitimation des comités dans le réformisme constitutionnel » in *Politeia*, 2009, n°15, p. 179-211.

¹¹⁸¹ *Ibid.*, p.184.

¹¹⁸² *Ibid.* p. 193.

¹¹⁸³ *Ibid.*

¹¹⁸⁴ MAGNON Xavier, « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle » in *RFDC*, n°5, 2008, p. 39-47.

Par conséquent, les experts se voient reprocher de ne pas s'en tenir à leur rôle « apolitique » affiché. Ils chercheraient davantage à convaincre d'une opinion, surdéterminée par la commande gouvernementale, qu'à exposer les avantages et inconvénients des différentes solutions envisageables.

2) Une expertise conditionnée par le pouvoir exécutif

Ce reproche adressé par la doctrine technique à cette « comitologie constitutionnelle » telle qu'elle a été jusqu'à présent mise en œuvre est relatif au fait qu'elle apparaît nécessairement instrumentalisée par le pouvoir exécutif et qu'elle n'associerait pas assez l'institution parlementaire à sa réflexion. Cela se traduirait à travers sa composition par le pouvoir exécutif qui ne confère que peu de places aux parlementaires. Ainsi, s'agissant de la commission BALLADUR, deux auteurs, l'une universitaire, l'autre fonctionnaire caméral, pouvaient relever « *la faible représentation des parlementaires au sein du comité Balladur qui tranchent avec l'objectif affiché par la réforme de "renforcer le Parlement"* »¹¹⁸⁵. Le professeur DUHAMEL, membre de la commission VEDEL, puis de la commission BALLADUR indiquait par ailleurs que, outre la présence de parlementaires, c'était la présence d'un administrateur de l'Assemblée en qualité de rapporteur qui avait, en 2007, permis de faire entendre la voix de l'institution parlementaire. Il écrit ainsi qu'avoir « *un tel rapporteur introduisait un élément culturel un peu différent de celui du Conseil d'Etat, et quand on avançait pour des propositions notamment dans la deuxième partie qui concerne l'instauration d'un Parlement digne de ce nom, on pouvait obtenir un soutien meilleur* »¹¹⁸⁶. C'est plus généralement la maîtrise exécutive de cette expertise préconstituante qui fait l'objet de critiques ne serait-ce que celle du temps alloué aux travaux des comités¹¹⁸⁷.

Le professeur CARCASSONNE, pourtant membre de la Commission BALLADUR, déplorait, plus généralement, à l'occasion de la création de la Commission JOSPIN, le maintien du Parlement hors de l'expertise constitutionnelle. Il regrettait que les chambres n'aient pas pris elles-mêmes en charge cette réflexion alors que « *le parlement n'ayant jamais été à l'initiative des évolutions constitutionnelles, tout portait à l'inviter, pour la première fois, à y réfléchir lui-même* »¹¹⁸⁸.

¹¹⁸⁵ BENETTI Julie et SUTTER Gerald, « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008... », *op. cit.*, p. 369.

¹¹⁸⁶ DUHAMEL Olivier, « Du comité Vedel à la commission Balladur », in *RFDC*, n°5, 2008, p. 15.

¹¹⁸⁷ JAVARY Baptiste, « le rôle préconstituant des comités d'experts », in *Jurisdoctoria*, n°11, 2013, p.188.

¹¹⁸⁸ CARCASSONNE Guy, « Recommandations », *op. cit.*, p. 679-682.

A compter de la création de cette commission JOSPIN, il est toutefois possible d'identifier une réaction parlementaire visant à se réapproprier l'expertise constitutionnelle. A la différence des commissions précédentes, cette dernière a souhaité laisser au Président de la République et au Gouvernement le soin de mener « *l'ensemble des consultations politiques et institutionnelles nécessaires à l'élaboration définitive des réformes* » et n'a donc pas procédé à des auditions publiques. Dans le même esprit, elle a choisi « *de laisser au Gouvernement et, surtout, au Parlement, le soin de procéder aux choix définitifs en élaborant les textes nécessaires* »¹¹⁸⁹. La commission semblait ainsi témoigner de sa volonté de s'en tenir à une simple expertise sans empiéter sur les compétences dévolues aux autorités politiques¹¹⁹⁰. Toutefois, la commission des lois de l'Assemblée nationale a souhaité se saisir en parallèle des thèmes de travail de cette commission et lui transmettre ses propres travaux afin d'associer plus étroitement le Parlement à ce projet de réforme. A cette occasion, le président de la Commission des lois a fait état des réticences de la commission à l'égard de cet « *adhocratie* » qui illustrerait « *une appréciation de plus en plus commune* » mais « *fondamentalement critiquable* » selon laquelle « *quand il s'agit de réformer le politique, les gouvernants et les parlementaires ne seraient pas les plus à même de proposer un diagnostic et d'avancer des solutions* »¹¹⁹¹. Plus récemment, c'est la création à l'initiative du Président BARTOLONE d'un groupe de travail sur l'avenir des institutions qui a permis de matérialiser ce mouvement, notamment par sa composition paritaire entre parlementaires et personnalités qualifiées et par sa coprésidence entre le président de l'Assemblée et l'historien M. WINOCK.

Néanmoins, comme l'explique le professeur TUSSEAU, membre de ce groupe de travail, le fait que cette commission émane du Parlement ne suffit pas à effacer la question du positionnement du groupe d'expert vis-à-vis du constituant : « *se pose à nous la question préalable du positionnement en tant que membre de la commission : propose-t-on les solutions les plus hardies ou propose-t-on les solutions urgentes et immédiatement faisables aujourd'hui, ou encore propose-t-on ce que les partenaires institutionnels sont susceptibles d'accepter, qui se situerait entre notre idéal absolu et le simplement urgent et impératif ?* ». Pour y répondre,

¹¹⁸⁹ Commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, Paris, La documentation française, 2012, p. 5.

¹¹⁹⁰ Pour une appréciation critique sur ces options, voir : LEVADE Anne, « Révolution ou réformette ? Les trente-cinq propositions Jospin pour un "renouveau démocratique" », in *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 47, 2012, p. 1227.

¹¹⁹¹ Rapport d'information de M. Jean-Jacques URVOAS, n°249 du 09 octobre 2012 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République portant contribution de la commission des Lois au débat sur la rénovation de la vie publique.

le groupe est amené à anticiper les conditions de réception de son travail qui dépendent notamment des rapports interinstitutionnels qui encadrent, de fait, le champ des possibles, « *si un groupe provenant de l'Assemblée proposait d'emblée la suppression de l'institution présidentielle, cela pourrait sembler un genre de conflit institutionnel mal venu ou inconvenant. En même temps cela aurait donné davantage de publicité à notre rapport !* »¹¹⁹². La prépondérance exécutive continue de peser sur les orientations de l'expertise constitutionnelle.

C'est donc moins cette expertise qui, en tant que telle, est critiquée que le manque d'influence de l'institution parlementaire à son égard. Ce n'est pas l'idée de recourir à une instance qui se présente comme neutre et indépendante des clivages partisans qui pose problème à cette doctrine, mais bien que l'exécutif tire seul les profits de la légitimation par l'expertise.

B/ Le développement de la légistique constitutionnelle

La doctrine, qui promeut une représentation de la technique constitutionnelle dépolitisée, peut adopter une posture plus réservée à l'égard du réformisme lorsque des révisions jugées trop fréquentes sont dénoncées. L'instrumentalisation politique, dont fait l'objet la procédure de révision, et la dégradation qualitative de l'acte qui en résulte, sont mises en cause (1). Cette instabilité du texte constitutionnel favoriserait en outre le contournement de la rigidité constitutionnelle, ce qui explique que la doctrine technique porte un intérêt particulier à la multiplication des « renvois constitutionnels » (2).

1) La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle

C'est ici l'utilisation de la révision constitutionnelle comme instrument de « marketing politique » qui est dénoncée par la doctrine technique. Les autorités politiques, « *suspectes par nature* »¹¹⁹³, n'auraient que « *peu de considération* » pour la Constitution, puisque des révisions « *sont proposées et adoptées pour satisfaire un intérêt politique immédiat* »¹¹⁹⁴. La révision

¹¹⁹² GIRARD Charlotte, « Entretien avec Guillaume Tusseau, Professeur de droit public à l'École de droit de Sciences Po, membre du groupe de travail pour l'avenir des institutions en 2015 », in *La Revue des droits de l'homme*, n°10, 2016.

¹¹⁹³ DENQUIN Jean-Marie, « Approches philosophiques du droit constitutionnel », *op. cit.*, p.35.

¹¹⁹⁴ GEORGES-LAVROFF Dmitri, « La crise de la Constitution française », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 2007, p. 767. L'auteur cite notamment l'exemple des révisions relatives au régime des sessions parlementaires, p. 768.

constitutionnelle serait devenue « *un mode de gouvernement* »¹¹⁹⁵, « *un instrument au service d'une politique de maintien au pouvoir* »¹¹⁹⁶. Les reproches les plus insistants visent l'utilisation de la Constitution à des fins de communication. Une auteure déplore ainsi, qu'« *en dépit de règles contraignantes aux fins d'amendements constitutionnels (art. 89 de la Constitution de 1958), le texte est régulièrement modifié, et ce à un rythme de plus en plus soutenu. Car loin d'échapper aux lubies du moment, le Constituant se laisse souvent porter par les émotions et les vents dominants. Les représentants sont, de fait, tentés, à l'heure de la démocratie d'opinion, d'utiliser la Constitution comme outil de communication politique. Autres avantages, non des moindres, ces réformes si spectaculaires soient-elles ne coûtent rien à la collectivité et instillent l'idée que nos dirigeants sont dans l'action* »¹¹⁹⁷.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a suscité ce type de réaction face à la revalorisation parlementaire que le constituant entendait réaliser¹¹⁹⁸. Selon la doctrine technique, les perspectives de revalorisation portées par la révision se verraient annihilées par le fait majoritaire qui assure au Gouvernement la maîtrise de la manière dont les nouvelles compétences dévolues au Parlement seront utilisées. C'est encore une métaphore mathématique à laquelle il est recouru pour expliquer que le constituant aurait ainsi tenté « *une équation impossible : atténuer les effets du parlementarisme rationalisé de 1958 sans remettre en cause la prééminence de l'exécutif* »¹¹⁹⁹.

La multiplication des révisions est ainsi considérée comme ayant, à terme, des répercussions négatives sur la Constitution. Le professeur PACTET dénonce ainsi la « *désacralisation* » et la « *perte de prestige* » qu'elle subit du fait d'un révisionnisme trop soutenu¹²⁰⁰. Dès lors, si l'utilisation de la révision constitutionnelle à des fins symboliques (activisme des gouvernants, capacité de répondre aux besoins d'améliorer une situation donnée, standards moraux élevés...) est critiquée, c'est parce qu'elle affaiblit la charge symbolique

¹¹⁹⁵ BELIGH Nabli & SUTTER Gerald, « L'instabilité sous la V^e République », *op. cit.*, p. 1599.

¹¹⁹⁶ PACTET Pierre, « La désacralisation progressive de la Constitution de 1958 », *in La République...*, *op. cit.*, p. 391.

¹¹⁹⁷ DERDAELE Elodie, « La Constitution entre norme et symbole, réflexion sur le constitutionnalisme contemporain », VII^e Congrès français de droit constitutionnel, Paris, septembre 2008. [<http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC2/DerdaeleTXT.pdf>].

¹¹⁹⁸ Voir l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui promeut « *des mesures destinées à renforcer le Parlement* » ou encore « *la revalorisation du parlement* » grâce à « *des prérogatives renforcées* » et « *d'avantage de souplesse dans les modalités d'exercice de leurs missions et dans leur organisation interne* ».

¹¹⁹⁹ VANDENDRIESCHE Xavier, « Une revalorisation parlementaire à principe constitutionnels constants », *op. cit.*

¹²⁰⁰ PACTET Pierre, « La désacralisation progressive de la Constitution de 1958 », *in La République...*, *op. cit.*, p. 391.

positive de la constitution elle-même¹²⁰¹. Nombreux sont alors ceux qui exhortent les constituants à la prudence et à la parcimonie. Paraphrasant MONTESQUIEU, le Professeur AVRIL considère ainsi que « *la désacralisation de la constitution devient la conséquence paradoxale de sa normativité positive* »¹²⁰² et qu'en conséquence, « *il ne faut pas faire par la révision ce que l'on peut faire par la pratique* »¹²⁰³.

Cette réticence au réformisme constitutionnel est exprimée à l'aide d'une rhétorique technique. Le discours « légistique » est alors transféré au niveau de la constitution. L'accroissement du recours à la révision constitutionnelle porterait ainsi atteinte à la qualité de la Constitution en tant que norme et remettrait en cause « *la constitutionnalisation du pouvoir* »¹²⁰⁴. Plusieurs auteurs dressent le constat d'une dégradation de la qualité normative de l'acte constitutionnel du fait de ses révisions. Il verrait notamment son accessibilité amoindrie par la dispersion des normes constitutionnelles qu'occasionnent les nombreux renvois et des fréquentes renumérotations des articles de la Constitution¹²⁰⁵. De surcroît, la cohérence constitutionnelle serait entamée par l'apparition de lois constitutionnelles « fourre-tout »¹²⁰⁶. La construction européenne serait, elle aussi, source de complexité constitutionnelle¹²⁰⁷. Ces révisions entraîneraient enfin des problèmes relatifs à l'entrée en vigueur des nouvelles normes constitutionnelles. Sur le terrain parlementaire, l'entrée en vigueur de la révision de 2008 a également suscité des difficultés particulières puisque la loi pénitentiaire a été adoptée sous deux régimes de délibération, l'un antérieur, l'autre postérieur à la révision constitutionnelle¹²⁰⁸.

¹²⁰¹ SMITH Eivind, « Les fonctions symboliques des constitutions », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*. T1., op. cit., p. 767-795.

¹²⁰² AVRIL Pierre, « Enchantements et désenchantements constitutionnels sous la V^e République », in *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 15.

¹²⁰³ AVRIL Pierre, « Des conventions à la révision de la Constitution », in *RFDC*, n°2, 2008, p. 49.

¹²⁰⁴ GEORGES-LAVROFF Dmitri, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », in *RFDC*, n°5, 2008, p. 69.

¹²⁰⁵ DE MONTALIVET Pierre, « La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la Vème République », in *RDP*, n°4, 2012, p. 925-946.

¹²⁰⁶ *Ibid.* L'auteur cite notamment la loi constitutionnelle du 04 août 1995 et celle du 23 juillet 2008.

¹²⁰⁷ On peut en voir une illustration dans le champ parlementaire avec les articles 88-6 et 88-7 de la Constitution. On se permettra de renvoyer à : « Une revalorisation parlementaire par le biais du traité de Lisbonne ? », in *Les cahiers de l'unité du droit*, 2012, n°2, p. 3-10.

¹²⁰⁸ Alors que le Sénat examinait pour la première fois le projet de loi issue des travaux de la commission, conformément à la nouvelle rédaction de l'article 42 de la Constitution tel que modifié en 2008, le Gouvernement déclarait simultanément l'urgence issue de l'article 45 dans sa rédaction antérieure à 2008. Pourtant, l'article 46 §2 prévoyait bien que le nouvel article 45, comme le nouvel article 42, entrerait en vigueur le premier mars 2009. Cette coexistence de deux régimes de délibération, l'un antérieur à la révision, l'autre postérieur, n'a pas manqué de susciter le débat. Dès la première lecture au Sénat, le président du groupe socialiste demandait à ce que la conférence des présidents se réunisse pour statuer sur cette urgence, ce que permet l'article 45 nouveau s'agissant de la procédure accélérée. Le président du Sénat et la Garde des Sceaux opposaient alors l'argument selon lequel la déclaration d'urgence avait été déposée le 20 février 2009, c'est-à-dire antérieurement à l'entrée en vigueur des nouvelles normes constitutionnelles et donc sous l'empire de l'ancienne procédure d'urgence (Compte-rendu

Le professeur ROUSSEAU, dans la « porte étroite » qu'il adressait au Conseil constitutionnel au sujet de cette loi qu'il priait le Conseil de déclarer contraire au principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires, arguait que « *l'ambigüité qui a ainsi marqué l'examen de la loi [...] révèle le climat général d'insécurité juridique dans lequel a été mise en œuvre la révision constitutionnelle, affectant dès l'origine les droits nouveaux du Parlement* »¹²⁰⁹, mais il ne fut pas suivi par le Conseil¹²¹⁰.

Si les exigences relatives à la qualité des lois font l'objet d'une jurisprudence constitutionnelle, il n'en va pas de même de la qualité normative de la Constitution qui demeure une revendication purement doctrinale. Suivant cette approche technique, l'opportunité d'importer une telle grille de lecture légistique au texte constitutionnel n'est pas interrogée. Elle conduit pourtant à occulter totalement la dimension « politique » de la Constitution¹²¹¹.

2) Le contournement de la rigidité constitutionnelle

Le renvoi constitutionnel est une autre caractéristique du réformisme constitutionnel, qui apparaît comme un contournement de la rigidité constitutionnelle pour la doctrine technique, notamment du fait de son utilisation de plus en plus intensive. La Constitution de 1791 ne contient que trois renvois à la loi qui concernent le Parlement¹²¹². La Constitution de l'an X introduit, quant à elle, le renvoi à des sénatus-consultes déjà adoptés, phénomène remarquable puisque les renvois constitutionnels présentent la caractéristique d'opérer le plus souvent *in futurum*. La Constitution de la Seconde République inaugure, pour sa part, le renvoi au règlement des chambres relativement au quorum nécessaire, à la formation d'un comité

intégral des débats du Sénat, Séance du 03 mars 2009, *JOS* p. 2258-2260). Cependant, le projet de loi ayant été déposé au Sénat le 28 juillet 2008, on voit mal pourquoi la date de dépôt déterminerait le régime applicable pour l'article 42 alors que c'est la date de discussion qui est prise en compte pour l'article 45.

¹²⁰⁹ Le mémoire est disponible sur le site de l'O.I.P. :

[<http://www.oip.org/images/stories/memoireloipenitentiairevf.pdf>]

¹²¹⁰ Décision n°2009-593 DC du 19 novembre 2009, *Loi pénitentiaire*, Rec. p. 196. Voir entre autres : DE LAMY Bertrand, « Le cadre constitutionnel du droit pénitentiaire » ; in *Revue de sciences criminelles*, 2010/1, p. 217 ; MALHIERE Fanny, « L'autorité du silence (à propos de la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-593 DC du 19 novembre 2009, *Loi pénitentiaire*) », in *RDP*, 2010/3, p. 729 et s. ; PECHILLON Éric, « Examen de la constitutionnalité de la loi pénitentiaire à la suite d'une saisine blanche : une occasion de clarifier les bases constitutionnelles du droit de l'exécution des peines » ; in *Revue de droit pénitentiaire et de droit pénal*, 2009/4, p. 873 et s. ; WACHSMANN Patrick, « Dignes mais pauvres en droit » ; in *AJDA*, 2009, n°44, p. 2425 et s.

¹²¹¹ Voir à ce sujet : FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, « Variabilité et contingences des exigences de qualité. Quelques considérations sur la notion de qualités des normes en droit constitutionnel » in FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, GAY Laurence, PINI Joseph (dir.), *Autour de la qualité des normes*, op. cit., p. 27-56, spé. p. 45-54.

¹²¹² Titre II, articles 9 & 10 et titre III, Chapitre 1, Section 2, article 1.

secret et aux conditions d'exercice de l'initiative législative des parlementaires¹²¹³. Ces renvois se sont progressivement multipliés si bien que dorénavant, la Constitution de 1958 y recourt quasi systématiquement, et renvoie à différents types de normes, pour traiter de la matière parlementaire. A l'issue de la révision de 2008, les lois organiques sont les plus sollicitées, avec pas moins de douze renvois relatifs au droit parlementaire¹²¹⁴ ; la loi ordinaire est également sollicitée à quatre reprises¹²¹⁵ ; les règlements des assemblées, enfin, sont mobilisés à cinq occasions¹²¹⁶. Certains auteurs voient dès lors dans le renvoi constitutionnel un moyen de susciter ces évolutions, tout en laissant aux organes constitués la liberté de mettre en œuvre les principes que le constituant a définis. Le renvoi permettrait de manière générale l'économie rédactionnelle, la concision du texte et la coordination entre les différentes règles composant le système juridique¹²¹⁷.

Néanmoins, le renvoi constitutionnel, en ce qu'il vise le plus souvent des actes non encore adoptés, peut aussi être critiqué, car il constitue un moyen privilégié pour le pouvoir exécutif d'opérer un compromis dilatoire tout en contournant l'exigence de majorité qualifiée pour le trancher¹²¹⁸. Ainsi, M. BRUYNEEL, membre du Comité consultatif constitutionnel, pouvait-il relever dès 1958 au sujet des lois organiques que pour « *les articles comportant de graves difficultés qui n'avaient pas été résolues par le Gouvernement, soit parce qu'il y avait des oppositions de droite ou des oppositions de gauche, soit parce qu'on n'était pas arrivé à trouver la solution idéale, on disait : "On va prévoir une loi organique qui tranchera la*

¹²¹³ Article 39.

¹²¹⁴ Articles 13, 25, 27, 34, 34-1, 39, 44, 47, 47-1, 68, 68-2 et 72 de la Constitution.

¹²¹⁵ Articles 13, 25, 39 et 51-2 de la Constitution.

¹²¹⁶ Articles 28, 51-1, 51-2, 88-4 et 88-6 de la Constitution.

¹²¹⁷ MOLFESSIS Nicolas, « Le renvoi d'un texte à un autre » in MOLFESSIS Nicolas (dir.), *Les mots de la loi*, Paris, Economica, 1999, p. 55-72.

¹²¹⁸ Cette notion de compromis dilatoires a été théorisée par Carl SCHMITT qui les définit comme « *des compromis apparents parce qu'ils ne portent sur aucune décision de fond obtenue par des concessions mutuelles : leur nature consiste justement à repousser et ajourner cette décision. Le compromis consiste en effet ici à trouver une formule qui satisfasse toutes les exigences contradictoires et laisse irrésolus les vrais points d'achoppement grâce à une expression ambiguë. Cette formule ne contient donc qu'une juxtaposition extérieure, verbale, de sens foncièrement inconciliables. De faux compromis de ce genre sont en un sens de vrais compromis : ils seraient impossibles s'il n'y avait aucune entente entre les partis. Mais cette entente ne porte pas sur le fond : on tombe d'accord uniquement pour ajourner la décision et se ménager les possibilités d'interprétation les plus diverses. Le compromis ne porte donc pas sur la résolution du fond d'un problème grâce à des concessions mutuelles, l'accord consiste au contraire à se contenter d'une formule dilatoire qui satisfait toute les revendications* ». SCHMITT Carl, *Théorie de la Constitution*, op. cit., p. 162. Pour le professeur AVRIL, les compromis dilatoires sont « *des rédactions acceptables sur le moment par les acteurs mais qui [dissimulent] des arrières pensées contradictoires dont il [convient] tacitement de renvoyer à l'avenir le règlement* ». AVRIL Pierre, « Enchantements et désenchantements constitutionnels sous la Vème République », op. cit., p. 8.

question ” »¹²¹⁹. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, confirme cette idée par son recours massif à la technique du renvoi¹²²⁰. Ce faisant, l'exécutif peut aussi être critiqué comme opérant une manœuvre visant à contourner l'exigence de majorité qualifiée imposée pour l'adoption des lois constitutionnelles afin de trancher le compromis dilatoire en retrouvant la maîtrise de la procédure d'adoption des lois organiques¹²²¹. La professeure BENETTI le confirme par l'étude de la procédure d'adoption des lois organiques, « *la bataille à l'Assemblée nationale autour de la loi organique portant application des articles 34-1, 39 et 44 nouveaux de la Constitution a démontré que pour l'adoption des lois organiques, en l'état actuel du droit, le Gouvernement n'a en réalité besoin que du seul soutien du groupe majoritaire à l'Assemblée, bref que les conditions d'adoption des lois organiques ne sont en rien différentes de celles des lois ordinaires* »¹²²². Finalement, d'un point de vue technique, le renvoi peut être source de complexité et dégrader la qualité de l'acte constitutionnel notamment lorsque « *le renvoi opéré par la Constitution à la loi ordinaire aboutit seulement à la reconnaissance de l'existant* »¹²²³. En outre, le renvoi à la loi ordinaire peut se révéler « *inutile* » et « *tautologique* »¹²²⁴.

La doctrine technique assimile le processus de constitutionnalisation d'une norme de droit parlementaire à la procédure constituante qui aboutit à la production d'un énoncé

¹²¹⁹ Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, Paris, La Doc. Fra., 1988, Vol. 2, p. 542.

¹²²⁰ Elle renvoie à douze reprises aux lois organiques et à 7 reprises à la loi ordinaire. Voir : CAMBY Jean-Pierre, « La répartition des compétences entre la loi organique, la loi ordinaire et le règlement des assemblées dans la mise en œuvre de la révision constitutionnelle » in MATHIEU Bertrand & VERPEAUX Michel, *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, p. 41-42.

¹²²¹ Si bien que le député MONTEBOURG, alors dans l'opposition, s'opposait en 2008 devant le Congrès à « *une réforme [qui] renvoie de façon aussi spectaculaire qu'inacceptable à dix-neufs lois organiques, ordinaires ou aux règlements des assemblées [...] on a systématiquement refusé de nous éclairer sur ces lois sur lesquelles nous n'avons d'ailleurs pas la moindre influence* », Compte-rendu analytique officiel du Congrès. Séance du 21 juillet 2008.

¹²²² BENETTI Julie, « Les spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques », in MATHIEU Bertrand & VERPEAUX Michel, *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, op. cit., p. 5-15.

¹²²³ CAMBY Jean-Pierre, « La répartition des compétences entre la loi organique, la loi ordinaire et le règlement des assemblées... », op. cit., p. 45 : L'auteur fait ici référence au renvoi de l'article 51-2 C. qui confie à la loi ordinaire le soin de déterminer les conditions de création des commissions d'enquête, ce qui était déjà le cas, puisque le texte qui préside à la création d'une commission d'enquête est l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958.

¹²²⁴ *Ibid.*, p. 44. C'est le cas en ce qui concerne l'article 13 C. Le législateur est, en vertu de cet article, compétent pour déterminer « *les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés* », pour exercer un contrôle sur les nominations présidentielles déterminées par la loi organique. Or, dans la mesure où le découpage des commissions diffère à l'Assemblée nationale et au Sénat, la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ne peut renvoyer à une commission nommément désignée, mais doit se contenter de déterminer la commission compétente en fonction de la matière traitée. Ce renvoi à la loi paraît ainsi d'un emploi particulièrement lourd, d'autant que chaque ajout à la liste organique des nominations concernées par le contrôle parlementaire devra s'accompagner d'une modification non seulement de la loi organique, mais aussi de la loi ordinaire. La révision constitutionnelle nourrit donc l'inflation législative qu'elle était censée combattre.

constitutionnel qui s'impose aux pouvoirs constitués. Elle insiste alors sur l'importance que revêt le droit parlementaire spécial qui régit la participation des chambres à cette procédure quant à la détermination des futurs équilibres institutionnels. Elle promeut alors une intervention accrue de l'expertise parlementaire au cours de la procédure constituante afin d'optimiser la qualité de l'acte constitutionnel que le révisionnisme constitutionnel effréné de l'exécutif affecte.

Lorsque la notion de constitutionnalisation est envisagée au niveau international, elle vise non plus l'attribution de la qualité constitutionnelle à une norme mais à un ordre juridique, transnational ou supranational. La doctrine technique du droit parlementaire participe alors à la discussion relative à la qualité constitutionnelle de ces ordres, en se focalisant sur la participation des parlements européen et nationaux aux procédures de production des énoncés qui organisent, en leur sein, la répartition des compétences normatives.

SECTION 2 : PROMOUVOIR LE DEVELOPPEMENT DE PROCEDURES CONSTITUANTES DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

Suivant la grille de lecture théorique qui caractérise la doctrine technique du droit parlementaire, au niveau international, deux types de procédures sont considérées comme manifestant une participation des assemblées à la constitutionnalisation d'un ordre juridique. La notion de constitutionnalisation peut d'abord viser un ordre juridique transnational c'est-à-dire un ordre qui prendrait la forme d'un réseau de relations entre systèmes juridiques étatiques. Dans ce cas, ce sont les procédures qui conduisent les différents parlements nationaux à collaborer à la production de standards constitutionnels internationaux qui suscitent l'intérêt de la doctrine technique qui y voit un instrument de production d'un droit constitutionnel commun (§1). La notion de constitutionnalisation peut également viser un ordre supranational, c'est à dire un ordre qui s'ajoute aux différents ordres juridiques nationaux. Dans ce cas, la doctrine technique s'intéresse au système de répartition des pouvoirs en son sein et à la participation des parlements à l'élaboration du « pacte constitutionnel » qui l'organise (§2).

§1 : La production de standards constitutionnels transnationaux

Lorsqu'elle discute de la constitutionnalisation d'un ordre juridique transnational, la doctrine technique se penche sur les mécanismes qui permettent d'opérer une convergence entre les différents droits parlementaires nationaux. Selon cette doctrine, les échanges qu'opèrent les parlements entre eux permettent la production de standards constitutionnels dont certains sont relatifs au Parlement¹²²⁵. La doctrine technique adhérerait sans doute à la définition du concept de standard que proposait l'architecte Walter GROPIUS comme « *l'exemplaire unique et simplifié de n'importe quel objet d'usage, obtenu par la synthèse des meilleures formes antérieures — cette synthèse étant précédée par l'élimination de tout l'apport personnel des*

¹²²⁵ Voir pour de plus amples développements sur cette notion : MERCIER Jérémy, « La standardisation constitutionnelle », in *Actes du IX^e Congrès mondial de l'Association Internationale de Droit Constitutionnel*, 2014, Oslo, Norvège. 2014, p. 1-19 ; WROBLEWSKI Jerzy, « Les standards juridiques : problèmes théoriques de la législation et de l'application du droit » in *Revue de la Recherche Juridique*, n°4, 1988 ; RIALS Stéphane, *Le juge administratif français et la technique du standard. Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, Paris, LGDJ, 1980. Pour le professeur RIALS, « le standard présente “trois caractéristiques fonctionnelles essentielles dont il n'a d'ailleurs pas nécessairement l'exclusivité : — Il opère en fait sinon en droit un transfert du pouvoir créateur de droit de l'autorité qui l'édicte à l'autorité qui l'applique ou si ces deux missions sont assumées par la même autorité, il contribue à réserver le pouvoir de cette dernière ; - Il assure trois missions rhétoriques liées de persuasion, de légitimation et de généralisation ; - Il permet une régularisation permanente du système juridique” (p. 40).

dessinateurs et de tous les caractères non essentiels »¹²²⁶. Il s'agit alors, pour la doctrine technique du droit parlementaire de concevoir un recueil des pratiques parlementaires efficaces à destination des parlements considérés comme défaillants. Ainsi, la doctrine technique joue un rôle important dans la production et la légitimation des standards internationaux du droit parlementaire (A) dont elle influence le contenu (B).

A/ Les procédures parlementaires de définition des standards transnationaux

La doctrine technique du droit parlementaire cherche à identifier les instruments et procédures dont se dotent les parlements nationaux pour élaborer un « droit parlementaire standard » composé de règles techniques universellement efficaces. Il s'agit donc pour elle de se pencher sur les moyens dont se dote le Parlement français pour connaître des autres droits parlementaires nationaux (1), et pour collaborer avec ces derniers (2).

1) Le recours au droit parlementaire comparé

C'est d'abord l'utilisation du droit comparé par les chambres elles-mêmes qui a suscité l'attention de la doctrine technique du droit parlementaire transnational. On doit à Napoléon BONAPARTE la création de la première institution dédiée au droit comparé : le Bureau de législation étrangère, chargé de recueillir des informations sur les droits étrangers pour guider la rédaction du Code civil¹²²⁷. Aujourd'hui, ce sont les services administratifs consacrés aux droits étrangers de l'Assemblée nationale et du Sénat qui constituent les organes chargés, en leur sein, de mettre à disposition des députés des éléments de droits étrangers et comparé. Ces services se sont étoffés sous la Ve République ce qui matérialise, selon la doctrine technique, l'internationalisation du droit parlementaire. Ce qui n'était à l'origine qu'une division des documents étrangers au sein de la bibliothèque a engendré le service de la documentation étrangère. En 1992, il devient le service des Affaires internationales, européennes et de la

¹²²⁶ GROPIUS Walter, *The new architecture and the bauhaus*, Faber & Faber, Londres, 1935, p. 34 : « *Standardization is not an impediment to the development of civilization, but, on the contrary, one of its immediate prerequisites. A standard may be defined as that simplified practical exemplar of anything in general use which embodies a fusion of the best of its anterior forms — a fusion preceded by the elimination of the personal content of their designers and all otherwise ungeneric or non-essential features* ».

¹²²⁷ GRUNEBaum-BALLIN Paul, « Comment Bonaparte, Premier Consul, fonda le premier organisme français d'étude des législations étrangères et du droit comparé », in *RIDC*, 1953, n°5, p.267-273. Cité par RUEDA-DESPOUEY Frédérique, « Les "études de législation comparée" des assemblées parlementaires françaises : une utilisation pédagogique du droit comparé dans le travail législatif ? », in RAIMBAULT Phillipe (dir.), *La pédagogie au service du droit*, Paris/Toulouse, LGDJ/PUSS, 2011, col. « IFR Toulouse 1 », p.392

documentation étrangère, lui-même scindé en deux services, l'un international, l'autre européen, en 1994. Ils étaient chargés d'informer les parlementaires sur les droits étrangers et les relations avec les autres parlements. Une réforme des services opérée en 2006 a conduit à la création d'un Service des affaires européennes, distinct du service des affaires internationales et de défense. Il abrite en son sein le secrétariat de la commission chargée des affaires européennes d'une part et la division des études européennes et du droit comparé de l'autre. Au Sénat, au contraire, la division des études de législation comparée est un service législatif, placé au sein du service des études juridiques. Mais ces services spécialisés ne sont pas les seuls canaux d'informations à disposition des parlementaires qui peuvent aussi s'informer sur les droits étrangers à travers l'audition de spécialistes et les écrits doctrinaux, ou en utilisant le réseau diplomatique.

La doctrine technique apparaît toutefois divisée quant à l'utilisation de ces outils par les parlementaires. Ainsi, selon le professeur RENOUX, les services parlementaires consacrés au droit comparé occupent « *une position majeure dans l'activité normative de l'Assemblée nationale* »¹²²⁸. Mme RUEDA relève quant à elle une augmentation statistique régulière du recours à ce type d'arguments aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Elle distingue trois types d'usages : un usage « *ouvert* », qui vise simplement à prendre connaissance des solutions en vigueur à l'étranger, un usage « *justificatif* » pour soutenir ou critiquer une solution prédéfinie, un usage « *ornemental* » ou « *cosmétique* » qui viennent superficiellement alimenter un débat « franco-français ». Or l'auteure considère que si les deux premiers types d'arguments se retrouvent dans les productions parlementaires écrites¹²²⁹, c'est encore le troisième type d'usage qui prévaut au cours des débats parlementaires¹²³⁰. Ces derniers se caractérisent par

¹²²⁸ RENOUX Thierry, « Les moyens d'actions de l'Assemblée nationale » ; in *Pouvoirs*, 1985, n°34, p. 77.

¹²²⁹ Voir par exemple : GELARD Patrice, PEYRONNET Jean-Claude, *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ? Les exemples allemand, britannique, espagnol, finlandais, italien et polonais* ; Rapport d'information n° 43 (2006-2007), fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, déposé au Sénat le 25 octobre 2006 & *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : une source d'inspiration pour la modernisation du Sénat. Les exemples luxembourgeois, belge, portugais, grec, tchèque, autrichien et slovaque* ; Rapport d'information n° 418 (2006-2007) fait au nom de la commission des lois et de la mission d'information de la commission des lois, déposé au Sénat le 25 juillet 2007 ; HAENEL Hubert, *Les parlements nationaux et l'Union Européenne après le traité de Lisbonne* ; Rapport d'information n° 393 (2007-2008) fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé au Sénat le 12 juin 2008 ; BUFFET François-Noël, LABAZEE Georges, *Le cumul des mandats : moins cumuler pour plus d'efficacité* ; Rapport d'information n° 365 (2011-2012) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 14 février 2012 ; HYEST Jean-Jacques, ANZIANI Alain, BORVO COHEN-SEAT Nicole, COLLOMBAT Pierre-Yves, DETRAIGNE Yves, ESCOFFIER Anne-Marie & VIAL Jean-Pierre, *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires* ; Rapport d'information n° 518 (2010-2011) fait au nom de la commission des lois, déposé au Sénat le 12 mai 2011. Toutefois, il faut noter que les incidences concrètes de ces références sont bien difficiles à mesurer.

¹²³⁰ RUEDA Frédérique, « Les "études de législation comparée"... », *op. cit.*, p.398-399.

leur grande réversibilité qui laisse à penser qu'ils ne sont finalement que de peu de poids dans la décision finale, comme en témoigne la référence au droit parlementaire allemand au cours du débat sur l'instauration d'une coprésidence paritaire des groupes politiques à l'Assemblée nationale française en 2013¹²³¹. Pour sa part, le professeur DRAGO, après avoir observé que les assemblées législatives disposent « *de toute la documentation nécessaire* », déplore le fait qu'il soit « *pourtant rare qu'elles l'utilisent directement* » et feint donc de s'interroger : « *Timidité ou sentiment de supériorité ?* »¹²³².

La doctrine technique tend donc à considérer que les parlementaires français ont, à travers les administrations camérales, un instrument de connaissance du droit parlementaire comparé dont ils ne feraient qu'un usage relativement pauvre ou instrumentalisé politiquement plutôt qu'efficacement orienté vers l'optimisation de ses procédures. C'est plutôt la mise en place de forums parlementaires transnationaux spécialement dédiés à la définition de ces standards parlementaires qui apparaît à la doctrine technique comme le principal vecteur d'un droit parlementaire standardisé.

2) L'institutionnalisation des forums parlementaires transnationaux

La « coopération interparlementaire » entre les assemblées françaises et les parlements étrangers fait l'objet d'un intérêt particulier de la doctrine technique du droit parlementaire international. Cette coopération passe par une mise en réseau des parlements nationaux c'est-à-dire le développement d'un faisceau de relations, de liens et d'échanges entre eux. La constitution de ces réseaux et leur pérennisation au travers de forums interparlementaires a conduit à les doter de structures institutionnelles stables et autonomes.

¹²³¹ Au député du groupe GDR qui justifiait la réforme en avançant que « *cette proposition s'appuie aussi sur des exemples pris dans d'autres parlements, comme le Bundestag, où nous étions la semaine dernière, ou le Parlement européen* » (Voir : DOLEZ Marc, *Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale*, 1^{ère} séance du 31 janvier 2013, JOAN p. 626). Le Président de la commission des lois, s'exprimant contre l'avis de sa majorité politique, s'opposait, non à la coprésidence paritaire, mais à la nécessité d'une révision réglementaire pour y procéder. Il reprend pour se faire, les exemples de droit comparé avancés au soutien de la réforme « *Nulle part au monde le règlement d'une assemblée n'a été modifié pour permettre une coprésidence. Le Bundestag et le Parlement européen recourent à la coprésidence, mais aucune de ces deux assemblées n'a estimé devoir modifier son règlement pour autant les deux règlements prévoient que les groupes aient un président et c'est par convention que dans ces deux assemblées, les deux coprésidences sont autorisées, qu'elles soient paritaires ou non. Au Bundestag par exemple, le groupe libéral est coprésidé par deux hommes* » (URVOAS Jean-Jacques, *Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale*, 1^{ère} séance du 31 janvier 2013, JOAN p. 632).

¹²³² DRAGO Roland, « Droit comparé » ; in ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique* ; Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2003, p. 455-456.

La plus emblématique d'entre ces institutions de coopération interparlementaire est l'Union interparlementaire. Elle est en effet exceptionnelle à double titre du fait son ancienneté et sa dimension. Ce « *parlement des parlements* »¹²³³ est créé dès 1889 à Paris en tant qu'association de parlementaires. L'ambition est alors de constituer une ébauche de Parlement mondial, et surtout, comme en témoigne la doctrine parlementaire de l'époque, de promouvoir l'arbitrage comme modalité de règlement des différends internationaux puis d'instaurer une Cour de justice internationale¹²³⁴. Elle rassemble au moment de sa création, une centaine de parlementaires issue de huit pays. Elle se dote de statuts en 1973 qui en font « *l'organisation internationale des parlements des Etats souverains* » et lui confère entre autres tâches « *l'affermissement des institutions représentatives* » en favorisant « *les contacts, la coordination et les échanges entre les Parlements et les parlementaires de tous les pays* » et en contribuant « *à une meilleure connaissance du fonctionnement des institutions représentatives et au renforcement et au développement de leurs moyens d'action* »¹²³⁵. Elle compte aujourd'hui 170 membres et 11 membres associés¹²³⁶. L'Union a conclu en 1996 un accord de coopération avec les Nations Unies qui a donné lieu à des « conférences des présidents de parlements nationaux » en 2000, 2005 et 2010 et 2015.

L'Union interparlementaire abrite en son sein l'association des secrétaires généraux du Parlement créée en 1971, qui publie la revue semestrielle *Informations constitutionnelles et parlementaires* ayant vocation à éclairer les praticiens sur le droit parlementaire comparé. Les activités de cette association autonome complètent celles des organes de l'Union compétents

¹²³³ Selon l'expression du professeur Boris MIRKINE-GUETZEVITCH : « Chronique constitutionnelle : les travaux de l'Union interparlementaire », in *RPP*, vol. 165, 1935, p. 538.

¹²³⁴ LANGE Christian Lous, « L'union interparlementaire et la prochaine conférence de Bruxelles », in *RPP*, vol. 65, 1910, p. 247-261. L'auteur, secrétaire général de l'UIP entre 1909 et 1933 obtient le prix nobel de la paix en 1921 ; LAVERGNE Bernard, « L'union parlementaire et le projet d'une Cour de justice internationale », in *RPP*, vol. 77, 1913, p. 555-562.

¹²³⁵ Article 1^{er} des statuts de l'Union parlementaire révisés en octobre 2013. La mise en place la base de données PARLINE sur les parlements nationaux constitue un exemple concret de cette action de l'Union.

¹²³⁶ *Toutes les institutions interparlementaires n'ont pas une telle vocation mondiale*. Certaines sont linguistiques comme l'Assemblée parlementaire de la francophonie, créée en 1967 avec l'assemblée constitutive de l'Association internationale des parlementaires de langue française et réunissant aujourd'hui 51 membres, 15 associés et 17 observateurs. Elle développe plusieurs types d'actions comme l'organisation de séminaires (dont certains spécifiquement réservés aux femmes parlementaires) et de stages de formation, la modernisation des systèmes informatiques des parlements du sud, ou la création d'un parlement francophone des jeunes. Elle a également développé des forums destinés aux fonctionnaires parlementaires comme l'association des secrétaires généraux des parlements francophones sur le modèle de l'association abritée par l'UIP. D'autres institutions sont régionales, comme par exemple, parmi celles dont la France est membre, l'association des Sénats d'Europe, ou mixte comme l'association des parlementaires européens partenaires de l'Afrique. Pour plus de développements sur la coopération menée par l'APF, voir : BONDO Martine, *La coopération interparlementaire*, Rapport fait au nom de la commission des affaires parlementaires de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Kinshasa, (6-8 juillet 2011), p. 13-14.

en matière d'étude des institutions parlementaires.¹²³⁷ Pour M. MAUS, « *ses réunions bisannuelles, les comptes-rendus de ses activités, son action en faveur de la liberté physique, intellectuelle et politique des parlementaires montrent qu'il s'agit d'une organisation en tant que telle et non pas d'une assemblée parlementaire, élément d'une organisation internationale plus large* »¹²³⁸. La France y participe par un groupe composé de parlementaires des deux chambres et coprésidé par les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Mais cette instance spécialisée n'est pas la seule à développer la coopération parlementaire technique. Les instances européennes en ont particulièrement fait usage et en premier lieu, l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe qui joue un rôle important en matière de collaboration interparlementaire. Elle a ainsi conclu un nombre impressionnant d'accords de coopération avec des parlements nationaux. Le règlement spécial du 2 juillet 1970 prévoit ainsi que le bureau est chargé des relations avec les Assemblées parlementaires. Il faut ici distinguer les relations nouées avec les parlements d'Etats membres ou de ceux qui jouissent du statut d'observateur¹²³⁹ ou d'invité spécial¹²⁴⁰, d'une part, et des parlements des Etats non membres de l'autre. C'est avec les parlements nationaux des Etats membres que l'Assemblée « *entretient les relations les plus étroites* »¹²⁴¹. L'objectif est « *de développer une coopération avec eux afin d'attirer leur attention sur les travaux de l'Assemblée et de fournir à l'Assemblée des informations sur les activités des parlements nationaux concernant des questions intéressant le Conseil de l'Europe* »¹²⁴². Elle incite également les représentants à tirer profit de leur double rôle parlementaire national et européen¹²⁴³.

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, il faut mentionner le rôle particulier joué par la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « *Commission de Venise* », qui apparaît aux yeux de la doctrine technique comme le seul « *organe international collégial indépendant préposé à l'assistance constitutionnelle* »¹²⁴⁴. Cette institution, créée en 1990, est

¹²³⁷ Article 29 des statuts de l'Union parlementaire révisés en octobre 2013.

¹²³⁸ MAUS Didier, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », *op. cit.*, p. 33.

¹²³⁹ Art. 59 du Règlement de l'Assemblée.

¹²⁴⁰ Art. 60 du Règlement de l'Assemblée.

¹²⁴¹ EVANS Paul & SILK Paul, *Assemblée parlementaire — Pratique et procédure* ; Strasbourg, Conseil de l'Europe, 10^e éd, 2009, p.

¹²⁴² Note d'information établie par le Secrétaire général de l'Assemblée sur les relations extérieures de l'Assemblée du 28 avril 2003. Point 11.

¹²⁴³ Résolution 1640 (2008) du 28 novembre 2008, *Utilisation par les membres de l'Assemblée de leur double rôle parlementaire national et européen*.

¹²⁴⁴ GRANATA-MENGHINI Simona. « La Commission de Venise du Conseil de l'Europe : méthodes et perspectives de l'assistance constitutionnelle en Europe » in NCCC, n°2, 2017, p. 69-85.

l'organe consultatif du Conseil de l'Europe pour les questions constitutionnelles. Elle est composée « *d'experts indépendants éminents en raison de leur expérience au sein des institutions démocratiques ou de leur contribution au développement du droit et des sciences politiques* »¹²⁴⁵ désignés par les membres de la commission (59 Etats membres dont 12 non européens). Or cette institution est supposée jouer un rôle de premier plan dans la standardisation des droits parlementaires européens. Elle a notamment pour objectif de « *renforcer la compréhension des systèmes juridiques des Etats participants, notamment en vue du rapprochement de ces systèmes* »¹²⁴⁶. Elle contribue ainsi, selon un de ces membres éminents, à l'avènement d'un droit constitutionnel européen¹²⁴⁷, notamment en promouvant la notion de « *patrimoine constitutionnel européen* »¹²⁴⁸. Elle doit en outre suivant ses statuts, « *donner priorité aux travaux relatifs aux principes et à la technique constitutionnels, législatifs et administratifs qui servent l'efficacité des institutions démocratiques et leur renforcement, ainsi que le principe de la primauté du droit* »¹²⁴⁹. A cette fin, elle collabore étroitement avec l'Assemblée consultative et notamment la commission des questions juridiques et des droits de l'homme¹²⁵⁰. Elle a ainsi développé plusieurs documents de référence relatifs aux Parlements nationaux, dont certains, à la demande de l'Assemblée¹²⁵¹.

Reste à examiner le contenu des standards constitutionnels relatifs aux institutions parlementaires ainsi produits par ces institutions qui retiennent l'attention de la doctrine technique. Il permet de vérifier l'influence qu'exerce sa grille de lecture théorique au sein de ces instances transnationales de coopération parlementaire.

¹²⁴⁵ Article 2 du statut révisé de la Commission.

¹²⁴⁶ Article 1 du statut révisé de la Commission.

¹²⁴⁷ MALINVERNI Giorgio, « L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) » ; in RUDH, 1995, p. 386-396.

¹²⁴⁸ AZEBAZE-LABARTHE Danielle, « À la recherche d'un patrimoine constitutionnel européen de la révision constitutionnelle : la révision de la Constitution dans les États européens », in RFDC, 2016, n°4, 2016, p. 769-806.

¹²⁴⁹ Statut pour la Commission européenne pour la démocratie par le droit, Résolution Res(2002)3 adoptée par le Comité des Ministres le 10 mai 1990, remplaçant le Statut adopté par la Résolution (90)6.

¹²⁵⁰ Voir l'accord de coopération entre l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la commission européenne pour la démocratie par le droit du 04 octobre 2004.

¹²⁵¹ Voir ainsi le *rapport sur les secondes chambres en Europe : complexité parlementaire ou nécessité démocratique*, étude n°335/2005 du 16 novembre 2006, CDL (2006)059 ; le *rapport sur l'initiative législative*, étude n°446/2007 des 12 et 13 décembre 2008, CDL-AD (2008)035 ; le *rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires*, étude n°448/2008 du 14 mars 2009, CDL-AD (2009)027 ; le *rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique* des 15 et 16 octobre 2010, étude n°497/2008, CDL-AD(2010)025 ; le *rapport sur la relation entre responsabilité politique et responsabilité pénale des ministres* des 8 et 9 mars 2013, étude n°682/2012, CDL-AD (2013)001 et le *rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires* des 21 et 22 mars 2014, étude n°714/2013, CDL-AD (2014)011. La commission élabore également, avec le bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, des lignes directrices dont les parlements nationaux peuvent être destinataires.

B/ Le contenu des standards parlementaires transnationaux

Certains auteurs considèrent que les tentatives de ces forums transnationaux pour élaborer des standards forment « *une sorte de droit global de la gouvernance nationale* » qui concerne, pour une part, le droit parlementaire¹²⁵². Les standards parlementaires internationaux ainsi identifiés peuvent être distingués suivant qu'ils visent à établir un pouvoir parlementaire efficace (1) ou à l'encadrer (2).

1) Les standards relatifs à l'efficacité du pouvoir parlementaire

L'Union interparlementaire affirme jouer « *un rôle novateur dans l'élaboration d'un certain nombre de normes et directives relatives à la démocratie, aux élections et aux méthodes de travail des parlements* ». Elle considère que « *du fait de leurs fonctions en matière de législation, de contrôle et de représentation, les parlements assument une responsabilité croissante ; l'institution est donc pour tous les citoyens un enjeu vital* »¹²⁵³.

Elle a dans ce cadre, pu élaborer un guide de bonnes pratiques devant permettre d'augmenter la contribution des Parlements à la démocratie. Suivant celui-ci, il existe cinq objectifs ou valeurs « *de base* » d'un Parlement. Celui-ci doit être représentatif, transparent, accessible, responsable et en dernier lieu efficace. A ces objectifs correspondent des moyens procéduraux et institutionnels pour y répondre dont il faut toutefois relever le caractère parfois tautologique. Ainsi, pour parvenir à l'efficacité parmi les moyens préconisés figure la mise en place de « *procédures efficaces de planification et programmation des travaux parlementaires* ». Le groupe de travail ayant contribué à sa rédaction comprenait notamment un expert français directeur adjoint du service des relations internationales au Sénat, ce qui montre l'implication prépondérante des fonctionnaires camérounais dans la production de ces standards internationaux parmi lesquelles figurent l'existence au sein du Parlement d'un « *corps de personnel qualifié et neutre, distinct de la fonction publique générale* »¹²⁵⁴. Cette présence des fonctionnaires parlementaires explique la prégnance du discours technique relativement aux standards parlementaires transnationaux.

¹²⁵² AUBY Jean-Bernard, *La globalisation, le droit, l'Etat*, Paris, LGDJ, « Systèmes », 2^e éd., 2010, p. 93.

¹²⁵³ Union interparlementaire, *Principes communs en matière d'assistance aux Parlements*, adopté par le conseil directeur de l'UIP à sa 195^e session (Genève, 16 octobre 2014), p. 3.

¹²⁵⁴ Union interparlementaire, *Parlement et démocratie au vingt-et-unième siècle. Guide des bonnes pratiques*, 2006.

Quant à la commission de VENISE, elle déclare avoir « *toujours insisté sur le fait que certains des principes essentiels du Rechtsstaat (Etat de droit) démocratique doivent toujours être respectés lors des réformes constitutionnelles ; il s'agit notamment de la séparation des pouvoirs, et en particulier [...] de la place du parlement comme organe législatif principal doté de moyens suffisants pour exercer un contrôle sur l'usage du pouvoir exécutif (même lorsque le choix s'est porté sur un régime présidentiel ou semi-présidentiel)* »¹²⁵⁵. Ainsi, selon sa « liste des critères de l'Etat de droit », la procédure législative est respectueuse de l'Etat de droit, au sens de la Commission de Venise, lorsqu'elle soumise à des « *règles constitutionnelles claires* » qui prévoient une étude d'impact et un débat parlementaire ; assurent en outre sa publicité, la participation des citoyens ; réservent enfin des compétences aux parlementaires relativement aux traités internationaux¹²⁵⁶.

Le bicamérisme fait également l'objet d'une promotion comme standard parlementaire international. La conclusion du rapport de la Commission de Venise sur *les secondes chambres en Europe* répond à la question de l'utilité du bicamérisme sans détour : « *il est nécessaire que les sénateurs soient convaincus de leur raison d'être, de leur spécificité et de leurs aptitudes. C'est à eux qu'il appartient le plus de défendre leur institution, de l'adapter et de la moderniser. S'ils ont cet état d'esprit, nul doute que les secondes chambres s'imposeront de plus en plus comme élément incontournable de la modernisation de la démocratie* »¹²⁵⁷. Mais il convient de préciser que l'auteur du rapport, qui agit ici en qualité d'expert et de professeur émérite de droit constitutionnel, est également un sénateur français. Cela peut, à nouveau, laisser à penser que la multipositionnalité de certains acteurs ne peut pas être sans influence sur le contenu de leur expertise et de l'argumentation qui présente le bicamérisme comme une garantie technique de l'efficacité parlementaire.

L'influence de la doctrine technique sur le contenu des standards ne se manifeste pas seulement en raison de la rhétorique de l'efficacité qu'elle reprend, mais aussi en raison de l'importance qu'elle attache aux techniques permettant de cantonner les assemblées parlementaires dans leur sphère de compétence.

¹²⁵⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2004)015-f, *Avis relatif aux possibilités de suivi de la Recommandation 1629 (2003) de l'Assemblée parlementaire sur « l'avenir de la démocratie : renforcer les institutions démocratiques »*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 58e session plénière (Venise, 12 - 13 mars 2004).

¹²⁵⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007-f, *Liste des critères de l'Etat de droit*, adoptée par la commission de Venise à sa 106e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), p.23-24.

¹²⁵⁷ GELARD Patrice, *Rapport sur les secondes chambres en Europe : complexité parlementaire ou nécessité démocratique ?*, Commission de Venise, CDL(2006)059rev, 16 novembre 2006.

2) Les standards relatifs aux contre-pouvoirs parlementaires

Plusieurs standards mis en avant par la doctrine technique sont relatifs aux freins et contrepoids qu'il convient d'établir face à un pouvoir parlementaire efficace. Deux « contre-pouvoirs » sont ainsi considérés comme des standards constitutionnels : l'opposition parlementaire et le juge constitutionnel.

L'Union interparlementaire a ainsi élaboré un statut type de l'opposition qui a pour originalité de comporter à côté de « droits » qui lui sont reconnus, des devoirs, idée qui a par exemple été reprise par les constitutions tunisiennes et marocaines¹²⁵⁸. En échange des compétences qui lui sont spécifiquement reconnues et qui doivent permettre à celle-ci de participer effectivement à la décision parlementaire, l'opposition se doit donc d'être « *prête à assumer ses devoirs et, en particulier, à jouer loyalement son rôle de critique du gouvernement sans contester les “règles du jeu”* »¹²⁵⁹. L'opposition ne doit pas exercer ses compétences pour enrayer la prise de décision et le bon fonctionnement des institutions, mais pour coopérer avec la majorité en adoptant une attitude « constructive ». Elle tend alors à devenir, suivant cette conception technique, une institution consultative dont la participation légitime la décision majoritaire. Plus que l'accomplissement d'une tâche déterminée, c'est bien une attitude qui est attendue d'elle. Dès lors, « *les droits spécifiques ne sauraient être mis en œuvre que pour autant que l'opposition fait preuve de modération dans l'utilisation de ses prérogatives et ne cherche pas à ralentir la production législative* »¹²⁶⁰. C'est donc là encore un parlement de travail plutôt qu'un parlement de parole que promeuvent les standards internationaux relatifs à l'opposition parlementaire.

Le respect de l'opposition et des minorités est également promu par la Commission pour la démocratie par le droit. Cette dernière reste toutefois réservée quant à la consécration formelle de ce standard au sein même de l'acte constitutionnel¹²⁶¹. En témoigne par exemple sa

¹²⁵⁸ En Tunisie, l'article 59 de la Constitution impose à l'opposition, « parmi ses obligations, la participation active et constructive dans le travail parlementaire ». Au Maroc, au terme de l'article 10, « les groupes d'opposition sont tenus d'apporter une contribution active et constructive au travail parlementaire ».

¹²⁵⁹ PONTTHOREAU Marie-Claire, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 1136.

¹²⁶⁰ MULLER Renaud, « Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ? », in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°10, 2012, p. 105.

¹²⁶¹ Commission de Venise, CDL-AD(2010)025, *Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique*, adopté par la commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (15-16 octobre 2010), 190 p., spé p. 19-21. Il faut également mentionner l'*Etude sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans une société démocratique* (lobbying), CDL-AD(2013)011, adopté par la Commission de Venise lors de sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013) qui « *évalue les réglementations internes, dans le but de présenter un panorama général*

réaction au projet Tunisien, qui « *se félicite de la reconnaissance de l'opposition par l'article 59, bien que ses droits ne soient pas très étendus* », mais s'interroge sur la manière de définir cette notion désormais inscrite dans le texte constitutionnel¹²⁶².

Le second standard est relatif au juge constitutionnel qui est perçu comme un contre-pouvoir face au Parlement. Pour le professeur AUBY, les principaux standards constitutionnels promus par la sphère globale recouvrent « *l'existence de constitutions écrites divisant les pouvoirs et garantissant les droits individuels, la judiciarisation des relations politiques et administratives (contrôle de constitutionnalité, contrôle juridictionnel de l'administration), l'organisation de la responsabilité des décideurs publics, [...], etc.* ». Dès lors, plus que la mise en place d'un régime représentatif doté d'un Parlement, c'est surtout l'encadrement juridictionnel de ce dernier qui semble être le principal standard érigé en la matière : la protection par le juge constitutionnel de la minorité parlementaire contre les tentations liberticides de la majorité. Ainsi, pour la Commission de Venise encore, le Parlement, pour respecter les critères de l'Etat de droit, se doit de prendre en compte la jurisprudence constitutionnelle préalablement à l'adoption de nouvelles dispositions législatives ; assurer, dans un délai raisonnable, la mise en œuvre de ses décisions ; ne participer à la nomination des juges constitutionnels qu'en vertu d'une majorité qualifiée et enfin, exercer lui-même un contrôle de constitutionnalité préalablement à celui du juge constitutionnel¹²⁶³. Si la commission admet toutefois que la question du contrôle de constitutionnalité « *est sensible puisqu'elle concerne les rapports mutuels entre la cour constitutionnelle et le législateur* »¹²⁶⁴, elle semble toutefois ne l'aborder que sous l'angle d'une ingérence du Parlement dans la sphère de compétence juridictionnelle et non de l'inverse. Autrement dit, le juge constitutionnel est pensé négativement, comme un contre-pouvoir et non comme un pouvoir à part entière, susceptible lui aussi de nuire à l'autonomie parlementaire.

des stratégies envisageables pour renforcer le rôle des acteurs extra-institutionnels au service de la démocratie » (p. 4).

¹²⁶² CDL— AD(2013)032F, *Avis sur le projet final de la constitution de la République tunisienne*, adoptée par la commission de Venise lors de sa 96^e session plénière (Venise, 11/12 octobre 2013).

¹²⁶³ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007-f, *Liste des critères de l'Etat de droit*, adoptée par la commission de Venise à sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016), p.23-24.

¹²⁶⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2002)016, *Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle et les amendements correspondants à la Constitution de la République de Moldova*, adoptée par la Commission lors de sa 51^e séance plénière (Venise, 5-6 juillet 2002).

§2 La reconnaissance de pactes constitutionnels supranationaux

Concernant la constitutionnalisation des ordres juridiques supranationaux dont l'Union européenne fait figure de prototype, la doctrine technique l'appréhende là encore, suivant un prisme procédural. Lorsqu'elle considère l'ordre juridique européen *stricto sensu*, soit réduit à l'ordre de l'Union européenne à l'exclusion des ordres étatiques, l'absence de constitution au sens formel du terme et les spécificités internationales qui commandent la distribution des compétences normatives au sein de l'organisation conduit la doctrine technique à douter, en l'état, de sa constitutionnalisation (A). Elle est plus encline à considérer la constitutionnalisation d'un ordre juridique européen qui engloberait et dépasserait l'ordre de l'Union et celui des Etats membres (B).

A/ La répartition des compétences au sein de l'Union Européenne

Il s'agit d'abord d'envisager que les traités fondateurs (le droit primaire de l'Union européenne) sont des actes instituant une distribution du pouvoir entre acteurs dont le concours permet d'exercer le pouvoir normatif reconnu à l'organisation internationale, ce qui permet d'envisager sa constitutionnalisation. Toutefois, les auteurs de la doctrine technique, s'ils mobilisent le référentiel étatique en comparant le système institutionnel de l'Union à un régime parlementaire (1), ils entendent toutefois montrer ce que cette séparation des pouvoirs conserve de spécifique (2).

1) Un régime parlementaire de l'Union européenne ?

Le pouvoir législatif du Parlement européen¹²⁶⁵ a servi de point de départ à l'assimilation du système institutionnel de l'Union européenne à un régime parlementaire de type étatique. L'idée selon laquelle l'Union européenne mettait en place une distribution des pouvoirs entre organes concourant à la fonction législative a servi à soutenir la thèse d'une constitutionnalisation de l'Union européenne. Suivant cette idée, le système institutionnel de l'Union pourrait être assimilé à un régime parlementaire, voire réaliserait « *la synthèse entre le système parlementaire de type anglo-saxon et le système parlementaire de type*

¹²⁶⁵ Art. 14 et 16 du TUE et art. 289 du TFUE.

continental »¹²⁶⁶. Certains auteurs relèvent ainsi un « tropisme parlementaire de l'Union européenne »¹²⁶⁷. C'est la possibilité pour le Parlement européen de censurer la commission qui a plus fortement encore ancré cette théorie. Si le système institutionnel de l'Union est ainsi comparé à un régime parlementaire, c'est, selon M COSTA, parce que « *l'assemblée européenne s'est "parlementarisée" en se parant progressivement de tous les attributs caractéristiques des parlements nationaux : appellation, indépendance financière, organisation interne, mode d'élection, immunités et privilèges des membres [...]. Plus largement, le Parlement européen remplit toutes les fonctions qui sont traditionnellement reconnues aux parlements nationaux : contrôle, initiative (avec quelques restrictions), élaboration des normes et du budget, forum, représentation des citoyens... Dans ses rapports avec la Commission, il s'est doté des outils et des ressources traditionnels du contrôle parlementaire (questions orales et écrites, rapports d'initiative, commissions d'enquête) et dispose aujourd'hui des pouvoirs emblématiques que sont l'investiture et la censure* »¹²⁶⁸. Pour le professeur ROLAND, ce dernier critère serait « susceptible à lui seul de mettre un terme à la discussion tant il est vrai que le principe de responsabilité suffit à définir le régime parlementaire en tant que catégorie »¹²⁶⁹. Néanmoins, ces deux auteurs pointent également les limites de l'analogie parlementaire.

Pour M. COSTA, le principal obstacle est d'affirmer le caractère gouvernemental de la Commission et il est vrai que cette dernière est « *responsable devant l'Assemblée, [exerce] des attributions de nature gouvernementale (exécution des normes et du budget, initiative législative) et [présente] un mode d'organisation proche de celui d'un gouvernement (collégialité et solidarité, président primus inter pares disposant de prérogatives particulières, importante administration organisée en directions générales spécialisées)* »¹²⁷⁰. Ces traits initiaux favorables à la comparaison ont pu être renforcés au gré des traités. Ainsi, « *la coïncidence des mandats du Parlement et celui de la Commission [issue du Traité de Maastricht] contribue indéniablement à la parlementarisation du régime de l'Union et donc à la politisation de ce qui peut apparaître comme son exécutif : la Commission* »¹²⁷¹. Toutefois,

¹²⁶⁶ BURBAN Jean-Louis, *Le Parlement européen*, Paris, PUF, QSJ, n°858, 1997, p. 57 ; cité par CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, Col. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006, p. 144.

¹²⁶⁷ MAGNETTE Paul, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, « Études européennes », 2003, p. 35.

¹²⁶⁸ COSTA Olivier, « Les relations entre la commission et le parlement européen au prisme du parlementarisme », in *Politique européenne*, n°5, 2002, p. 28

¹²⁶⁹ ROLAND Sébastien, « Le renforcement des pouvoirs de co-législateur du Parlement européen » in *LPA*, n°116, 2009, p. 51.

¹²⁷⁰ *Ibid.* p. 29.

¹²⁷¹ BERNARD Elsa, « Commission européenne », in *Répertoire de droit européen*, 2012.

cette vision de l'organisation institutionnelle de l'Union européenne et donc de sa constitutionnalisation est loin d'être consensuelle et le parallèle avec le régime parlementaire étatique se heurterait, à au moins trois obstacles : « *l'absence de peuple européen, la permanence de la "méthode communautaire" et l'influence de la logique intergouvernementale* »¹²⁷². L'investiture apparaît comme une nomination technique, permettant la vérification des compétences du futur commissaire, plutôt que comme l'approbation d'un programme politique, quoique cette situation puisse être appelée à changer¹²⁷³. La seconde relève davantage du contrôle du bon fonctionnement des institutions plutôt que de la mise en jeu de la responsabilité politique d'un exécutif¹²⁷⁴. Selon le professeur ROLAND également, la possibilité d'une censure ne traduit pas un contrôle de la politique menée, mais de la compétence technique et de la probité morale pour la conduire¹²⁷⁵. D'ailleurs, la multiplication des comités d'experts peut être interprétée comme la manifestation de la faillite du contrôle parlementaire¹²⁷⁶.

Enfin, le troisième obstacle est sans doute le plus déterminant puisque l'hypothèse de la parlementarisation conduit à négliger les rôles primordiaux du Conseil Européen et du Conseil des ministres qui ne peuvent être assimilés à celui d'une chambre haute représentant les Etats. Aussi, M. COSTA, considère-t-il, au vu de l'indépendance de chacun des organes européens, que, « *à bien des égards, les relations entre le Parlement européen et la commission évoquent*

¹²⁷² COSTA Olivier, « Les relations entre la commission et le parlement européen au prisme du parlementarisme », in *Politique européenne*, n°5, 2002, p. 33

¹²⁷³ Toutefois, en vertu de l'article 17-7 TUE, le Conseil européen propose au Parlement européen, un candidat à la présidence de la commission « *en tenant compte des élections au Parlement européen* ». Nonobstant cette « *formule sibylline* », cette disposition, appliquée pour la première fois suite aux élections européennes de 2014, a conduit à une forme de politisation de la procédure d'investiture. Les groupes politiques au Parlement européen ont désigné leurs chef de files respectifs comme candidats à la présidence de la Commission. Voir : RAMBAUD Patrick, CLERGERIE Jean-Louis & GRUBER Annie, *L'Union européenne*, Paris, Dalloz, Col. Précis, 10^e éd., 2014, p. 143

¹²⁷⁴ Cette compétence reconnue dès l'origine à l'institution parlementaire est inscrite aux articles 17-8 du TUE et 234 du TFUE. Elle n'a été menée jusqu'à son terme qu'une fois, à l'encontre de la commission SANTER le 15 mars 1999. Mais, celle-ci ne peut que « *rester exceptionnelle* » car « *elle ne peut atteindre que l'autorité qui propose et exécute la politique et non celle qui décide de cette politique. Il est évident en effet que ce moyen de sanction n'existe pas et ne saurait exister à l'encontre du Conseil, composé de représentants des gouvernements* ». ISSAC Guy & BLANQUET Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Sirey, « Universités », 10^e éd., 2012, p. 166-167. Ce fait constitue une limite importante à l'idée d'un régime parlementaire de l'Union mais elle ne semble pas insurmontable puisque certains Etats bien connus mettent en œuvre un régime qualifié de parlementaire sans que le Parlement ne soit en mesure de censurer l'autorité qui « *décide* » effectivement de la politique à conduire. Sur ce contrôle : CHAUCHAT Matthias, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, 1989.

¹²⁷⁵ ROLAND Sébastien, « Le renforcement des pouvoirs de co-législateur du Parlement européen », *op. cit.*, p. 51. Sur le seul cas de censure de la commission par le Parlement européen voir par exemple : BLANQUET Marc, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la "vache folle" » in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1998, n°420, p. 457-470 ; GEORGAKAKIS Didier, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998-mars 1999) » in *Cultures et Conflits*, 2000, n°38-39, p. 39-71.

¹²⁷⁶ LEQUESNE Christian & RIVAUD Philippe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », in *RFSP*, n°6, 2001, p. 879.

plus celles du Congrès des Etats-Unis et de l'équipe présidentielle que celles d'un parlement et d'un gouvernement sous régime parlementaire »¹²⁷⁷. Il serait finalement atypique et ne reproduirait pas une organisation politique de type étatique. Plusieurs explications sont alors avancées par la doctrine technique du droit parlementaire pour expliquer cette différence entre la distribution des pouvoirs que l'on rencontre dans l'ordre interne et la distribution des pouvoirs mise en place au niveau européen.

2) Une séparation des pouvoirs spécifiques ?

Dans son discours d'ouverture à la Convention sur l'Avenir de l'Europe, le vice-président AMATO déclarait que « Montesquieu n'avait jamais visité Bruxelles »¹²⁷⁸. Il déplorait ainsi que, s'il existait bien une forme de distribution du pouvoir entre instances européennes, celle-ci ne s'effectuait pas selon un modèle étatique mais réalisait une séparation des pouvoirs *ad hoc*. Le Traité de Lisbonne n'a toutefois pas engendré d'alignement du système institutionnel européen sur la distribution des pouvoirs de type étatique. Ainsi, la professeure BURGOUE-LARSEN jugeait que « le nouveau traité n'a opté ni pour une franche séparation des pouvoirs, ni pour une plus grande et corrélative efficacité de l'action desdits pouvoirs »¹²⁷⁹. Une partie de la doctrine déplore ainsi que le projet de Constitution européenne n'ait pas abouti à l'établissement d'une distribution des compétences sur le modèle de celles que mettent en œuvre les ordres étatiques.

Mais pour les auteurs qui s'intéressent plus spécifiquement au Parlement européen, « il est vain de chercher à retrouver, dans le paysage institutionnel européen, la séparation des pouvoirs traditionnelle, basée sur la théorie de Montesquieu ou sur les interprétations qui en ont été faites. L'Union n'étant pas un Etat, elle ne peut être soumise à la grille d'analyse qui prévaut pour les systèmes étatiques. Cette organisation internationale sui generis connaît en effet une organisation qui lui est propre et au sein de laquelle il est difficile de distinguer clairement entre elles les trois fonctions mises en évidence par Montesquieu, en particulier la

¹²⁷⁷ COSTA Olivier, « Que peut le parlement européen » in *Pouvoirs*, n°149, 2014, p. 77.

¹²⁷⁸ Selon PONZANO Paolo, « Le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne », in CAYLA Olivier et PASQUINO Pasquale, *Le pouvoir constituant et l'Europe*, Paris, Dalloz, Coll. « Thèmes et commentaires », 2011, p. 101.

¹²⁷⁹ BURGOUE-LARSEN Laurence, « Le traité établissant une Constitution pour l'Europe au carrefour des ambivalences », in *L'intégration européenne au XXI^e siècle. En hommage à Jacques Bourrinet*, Paris, La documentation française, 2004, p. 57.

fonction législative de la fonction exécutive ». ¹²⁸⁰ La construction du système institutionnel de l'Union européenne inviterait ainsi à inventer une nouvelle forme de répartition du pouvoir entre organes. Le vice-président SAUVE va dans le même sens. Pour lui, « *penser la séparation des pouvoirs au sein de l'Union européenne relève presque de la gageure. Cela suppose en effet d'abandonner certains réflexes et cadres conceptuels et d'en revenir à l'idée simple selon laquelle, dans toute société démocratique, il convient que "le pouvoir arrête le pouvoir"* » ¹²⁸¹. Il faudrait donc entendre l'expression dans un sens purement négatif, celui de la non-concentration du pouvoir. Quant à la distribution des pouvoirs proprement dite, elle se caractériserait par un refus marqué de la spécialisation fonctionnelle, tous les organes concourant ensemble à la fonction législative ce qui distinguerait ce système des systèmes étatiques. « *Contrairement à ce qui s'observe dans la plupart des Etats, la quête d'identification d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif se révèle vaine. Il ne faut pas s'en étonner et l'inverse reviendrait à nier les spécificités mêmes de l'ordre juridique de l'Union européenne. Le pouvoir y est en effet diffus, au point que l'on parle d'ailleurs plus volontiers de "fonctions" législatives et exécutives, partagées entre plusieurs institutions qui se limitent réciproquement et s'équilibrent mutuellement* ». Dès lors, selon l'auteur, il faudrait se garder de « *céder au "statomorphisme", c'est-à-dire la tentation d'appliquer les grilles de lecture ordinairement utilisées dans les cadres constitutionnels nationaux* » ¹²⁸².

Plusieurs raisons sont alors avancées pour justifier cette distribution atypique du pouvoir. La première d'entre elles est la diversité des intérêts qu'il s'agit de prendre en compte pour arrêter une décision européenne. Ainsi, c'est tout de même « *sur un triptyque qu'est fondée la fameuse "méthode communautaire", puisqu'il s'agit de garantir au sein de l'Union, une représentation équilibrée de trois intérêts : l'intérêt général européen, celui des États membres et celui des citoyens, chacun d'entre eux étant incarné par une institution* » ¹²⁸³. M. PONZANO propose quant à lui une explication fondée sur la nécessité de prendre en compte et de pondérer

¹²⁸⁰ BERNARD Elsa, « La séparation des pouvoirs remise en cause : le cas de l'Union européenne », in *Actes du IX^e Congrès mondial de l'Association Internationale de Droit Constitutionnel*, 2014, Oslo, Norvège. 2014.

¹²⁸¹ SAUVE Jean-Marc, « La séparation des pouvoirs, l'Union européenne et le comité 255 », 130^e anniversaire du CSM, 2013 ; [<http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-separation-des-pouvoirs-l-Union-europeenne-et-le-comite-255>].

¹²⁸² SAUVE Jean-Marc, « La séparation des pouvoirs, l'Union européenne et le comité 255 », *op. cit.*

¹²⁸³ BERNARD Elsa, « La séparation des pouvoirs remise en cause : le cas de l'Union européenne », *op. cit.* On note que dans ce cadre, les citoyens sont « représentés » par l'institution juridictionnelle.

l'intérêt de tous les Etats membres. Pour lui, ceci permet par exemple de justifier que le Parlement européen soit dépourvu de l'initiative législative¹²⁸⁴.

Suivant cette doctrine technique du droit parlementaire supranational, chaque frein ou contrepoids, chaque contre-pouvoir est en tant que tel une source de légitimité et permet donc d'envisager une constitutionnalisation¹²⁸⁵.

B/ La répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres

D'autres auteurs envisagent plus largement le système institutionnel européen comme englobant les niveaux étatiques et supra-étatiques, ce qui permet d'envisager une constitutionnalisation dans ce cadre, c'est alors la distribution verticale du pouvoir. Deux types de théories ont été mobilisés au soutien de cette idée : la théorie de la fédération (1) et celle du constitutionnalisme multi-niveaux (2).

1) Des théories de la fédération

Les théories classiques de la fédération opposent la confédération, entité internationale formée par un traité conclu entre Etats souverains, et l'Etat fédéral, entité étatique formée par une Constitution et issue de l'aliénation de la souveraineté des Etats fédérés à son profit¹²⁸⁶. Ces théories établissent donc un lien conceptuel entre Constitution, souveraineté et Etat qui conduit à rejeter l'idée d'une fédération européenne et par conséquent d'une constitutionnalisation.

¹²⁸⁴ PONZANO Paolo, « Le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne », *op. cit.*, p. 101-102 : « dans un Etat unitaire, le pouvoir exécutif n'a pas le monopole de l'initiative législative, car le Parlement peut aussi bien proposer des projets de lois sans tenir compte nécessairement de tous les intérêts régionaux (un projet de loi émanant de l'Assemblée nationale française ne doit pas nécessairement tenir compte des intérêts et problèmes spécifiques de la Bretagne ou de la Provence ; en revanche, dans le processus d'intégration de l'Union européenne, composée de peuples et d'Etats, un projet de loi européen doit prendre en considération les intérêts de tous les États membres, y compris des pays moins peuplés). Comment pourrait — on proposer une loi sur le commerce électronique ou la protection de l'environnement sans avoir examiné la législation des pays scandinaves ou une loi sur la fiscalité de l'épargne sans avoir pris en compte le secret bancaire existant en Autriche et au Grand-Duché de Luxembourg ? D'autre part, si le Parlement européen soumettait un projet de loi au Conseil (dont la représentation est différente de celle du Parlement européen), comment les intérêts des pays ayant cinq ou six sièges sur 750 seraient — ils pris en compte ? »

¹²⁸⁵ BICKERTON, Christopher J. « Une Europe néo-madisonienne ? Pouvoir limité et légitimité démocratique » in *RFSP*, vol. 60, 2010, p. 1077-1090.

¹²⁸⁶ Cette présentation classique de la distinction entre Etat fédéral et confédération est souvent associée à la thèse : LE FUR Louis, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Paris, Marchal & Billard, 1896.

Or, selon le professeur BEAUD, c'est justement le fait de traiter du fédéralisme à partir de la souveraineté « *qui pose un problème et qui doit être remis en cause car il aboutit toujours à ce genre d'impasse logique* »¹²⁸⁷. En effet, « *l'hypothèse initiale de la souveraineté conduit tous les acteurs de ce débat à poser des dilemmes quasiment insolubles* »¹²⁸⁸. Si la fédération est pensée en dehors du cadre conceptuel étatique, il est alors possible de prendre en compte le phénomène fédératif dans sa globalité et rendre compte d'un « *droit constitutionnel fédéral* »¹²⁸⁹. Dès lors, tant la constitutionnalisation que la parlementarisation peuvent être pensées sans référence « statomorphique ».

En ce qui concerne la constitutionnalisation, la théorie classique de la fédération conduit à opposer les traités internationaux confédératifs et les actes constitutionnels fédératifs. Or, la théorie de la fédération proposée par le Professeur BEAUD propose de penser le droit primaire de l'Union comme une forme de pacte constitutionnel donnant naissance à une fédération, forme politique spécifique qui ne se réduit ni à une confédération ni à un Etat fédéral. Celui-ci ne se résume ni à un traité international ni à une constitution. Le professeur BEAUD distingue par exemple les pactes constitutionnels multilatéraux qui régissent les fédérations, des commandements constitutionnels unilatéraux qui régissent les Etats. M. LAURENS, dans la thèse qu'il consacre à l'adaptation de la catégorie de Constitution considère quant à lui qu'un même acte puisse être considéré à la fois comme un traité et une constitution suivant l'ordre juridique de référence : « *une norme pourra être un traité au sens dogmatique du droit international tout en bénéficiant d'un statut privilégié en droits européen et interne qui lui confère la qualité de Constitution au sens théorique* »¹²⁹⁰. En conséquence, « *un acte peut être un traité puis une constitution ou un traité et une constitution à la fois. Ce constat est le résultat logique de la combinaison entre la polysémie irréductible des termes juridiques et la relativité des discours du droit. L'impression inverse provient de la croyance essentialiste dans l'existence d'une nature profonde de la constitution et du traité* »¹²⁹¹. En conséquence, « *l'absence de procédure assumée d'édiction d'un acte constitutionnel ne ferait dès lors pas obstacle à l'émergence d'une constitutionnalité européenne* »¹²⁹².

¹²⁸⁷ BEAUD Olivier, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, Coll. « Léviathan », 2^e éd., 2009, p. 47.

¹²⁸⁸ *Ibid.*

¹²⁸⁹ *Ibid.* p. 94.

¹²⁹⁰ LAURANS Yann, *Recherches sur la catégorie juridique de Constitution et son adaptation aux mutations du droit contemporain*, Thèse, Université Nancy II, 2009, p. 719.

¹²⁹¹ *Ibid.*, p. 722.

¹²⁹² *Ibid.*, p. 474.

Sur le plan institutionnel, c'est la représentation idéale typique du bicaméralisme fédéral qui est parfois mise en avant pour contester l'idée d'une constitutionnalisation de l'Union européenne. En l'absence d'un système bicaméral dans lequel une chambre basse représenterait le peuple européen et une autre les Etats membres, l'Union européenne ne serait pas un ordre constitutionnel fédéral.

L'étude historique des fédérations menée par le professeur BEAUD le conduit à contester cette idée. Il met ainsi en avant le fait que le bicaméralisme n'est pas une caractéristique des systèmes fédéraux qui connaissent d'ailleurs généralement à leur origine un organe décisionnel et collégial unique qu'il convient toutefois de clairement spécifier par rapport à un Parlement de type étatique, « *le premier tient au mode de désignation des membres de la Diète ; ceux-ci sont, à l'origine, nommés par les instances fédérées compétentes, et ils ne sont pas élus par le peuple* »¹²⁹³. En outre, cet organe se singularise « *par sa composition déterminée par le mode de représentation égale par Etats* »¹²⁹⁴. La Diète se distingue en dernier lieu des parlements étatiques du fait qu'« *elle est le plus souvent l'organe unique du pouvoir fédéral. Ainsi, elle concentre, dans presque tous les cas, les fonctions, étant amenée à exercer l'équivalent non seulement du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, mais aussi du pouvoir judiciaire, faisant fonction de pouvoir d'arbitrage* »¹²⁹⁵. Cela ne signifie pas pour autant une confusion des pouvoirs, une concentration au profit de l'organe fédérale. Ainsi l'auteur s'appuie sur HAURIOU qui affirmait que la force de l'institution fédérale, si elle se fait sentir à l'extérieur, est en revanche « *sans danger à l'intérieur, à cause de l'amortisseur constitué par l'enchevêtrement des compétences qui oblige le pouvoir central à négocier avec les pouvoirs des Etats locaux plutôt qu'à leur commander* ». C'est bien ce qui est classiquement désigné comme la séparation verticale du pouvoir¹²⁹⁶, qui assure son tempérament dans ce système fédératif embryonnaire. Avec son développement, « *des organes parlementaires viennent inévitablement s'insérer dans la structure institutionnelle d'une fédération composée de démocraties parlementaires* »¹²⁹⁷, et le système de la diète apparaît alors inadapté. Pour autant cette parlementarisation n'implique pas nécessairement la reprise du modèle du bicaméralisme fédéral, dont le prototype serait le système américain, avec une chambre élue directement par les citoyens, et une chambre qui

¹²⁹³ *Ibid.* p. 354

¹²⁹⁴ *Ibid.*

¹²⁹⁵ *Ibid.* p. 355

¹²⁹⁶ Expression que refuserait sans doute l'auteur qui réfute l'hypothèse d'une hiérarchisation que peut induire le terme vertical,

¹²⁹⁷ FORSYTH Murray, « Vers un concept nouveau de confédération », in Commission européenne pour la démocratie par le Droit, *Le concept contemporain de confédération*, Starsbourg, Ed. du Conseil de l'Europe, 1995, p. 68. Cité par BEAUD Olivier, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, Coll. « Léviathan », 2^e éd., 2009, p. 357.

fonctionne en vertu du principe d'égalité de représentation des Etats. Ce type de bicamérisme ne serait en effet pas un « *phénomène intrinsèque au fédéralisme, car il existe des cas de fédération monocamérale et il n'y a surtout pas de lien conceptuel nécessaire entre fédéralisme et bicaméralisme [...]. Si le bicamérisme fédéral a été érigé en dogme du fédéralisme, c'est à cause de la prégnance du modèle américain* »¹²⁹⁸ dont l'institutionnalisation serait surtout due à des raisons historiques contingentes.

On voit ici, ce qu'une telle analyse peut apporter en termes de ressources argumentatives pour les tenants d'une constitutionnalisation de l'Union européenne. Elle permet indubitablement d'élargir le cadre d'une discussion, le plus souvent circonscrite à la question du degré de mimétisme institutionnel nécessaire, pour considérer que la constitutionnalisation est réalisée. Cette théorie permet au contraire d'affirmer que la constitutionnalisation se réalise de manière spécifique dans un système fédéral (ou en voie de fédéralisation) et ne peut être comparée à une constitutionnalisation de type étatique.

2) Des théories de la constitution composée

Une seconde approche se fonde sur l'idée d'une distribution verticale du pouvoir pour défendre l'idée d'une constitutionnalisation de l'Europe en s'appuyant sur les théories du constitutionnalisme multiniveaux et de la Constitution composée. Ces dernières envisagent un système constitutionnel unique, mais hybride, composé d'un niveau étatique et d'un niveau supraétatique. Selon cette théorie, si la notion de Constitution ne présuppose pas un Etat, alors, une constitution supraétatique « *peut être pensée mais cela oblige à développer un concept complexe de constitution* »¹²⁹⁹. Il s'agit ainsi « *de concevoir les constitutions nationales et le droit primaire de l'Union européenne comme deux éléments dans un système constitutionnel unique, composé ou intégré (Verfassungsverbund), ou, plus simplement, de considérer cet ensemble de normes constitutionnelles à deux niveaux comme "la constitution européenne"* ». Ce système constitutionnel est pensé comme dynamique, en développement. Il s'agirait donc plutôt « *d'un "processus constitutionnel" que d'une constitution statique, d'une interaction dynamique conduisant vers une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe,*

¹²⁹⁸ *Ibid.* p. 359.

¹²⁹⁹ JOUANJAN Olivier, « Ce que "donner une constitution à l'Europe" veut dire », in *Cités*, n°13, 2003, p. 21-35.

comme il est d'ailleurs expressément prévu dans le préambule du traité sur l'Union européenne »¹³⁰⁰.

Cette théorie peut en effet être lue comme une tentative de mieux rendre compte des rapports entre Etat membre et entité fédérale, mais invoque finalement des concepts indéfinis, comme ceux de « *souveraineté partagée* » ou de « *souveraineté composée* »¹³⁰¹. La parlementarisation n'est pas absente de ces théories, mais c'est principalement le rôle des parlements nationaux qui est mis en avant, selon une argumentation proche de celle développée pour justifier leur adaptation à la constitutionnalisation transnationale. Avant même la formalisation de leur participation à l'Union¹³⁰², les tenants du constitutionnalisme multiniveaux entendaient souligner la fonction des parlements nationaux notamment en ce qui concerne la régulation des différents niveaux constitutionnels et la défense du principe de subsidiarité¹³⁰³. Certains auteurs s'interrogent même quant au caractère potentiellement révolutionnaire de cette participation des parlements nationaux au constitutionnalisme multiniveaux¹³⁰⁴. Les parlements nationaux devraient, suivant cette lecture, être conçus comme des garants de l'harmonie entre les différents niveaux constitutionnels (infra-étatiques, étatiques et supra-étatiques). Dès lors, les parlements nationaux « *plutôt que de tenter, plus ou moins vainement, d'influer sur une multitude de processus décisionnels, sont appelés à se concentrer sur l'élaboration de normes destinées à encadrer ces pratiques afin de garantir un accès équitable de tous les acteurs concernés aux cercles de la décision et d'assurer le respect des*

¹³⁰⁰ PERNICE Ingolf, MAYER Franz C., « De la Constitution composée de l'Europe », in *RTDE*, n°4, 2000, p. 623-648.

¹³⁰¹ *Ibid.*

Les utilisateurs d'une telle expression peuvent toutefois se réclamer de TOCQUEVILLE qui considérait qu'un système fédéral « *met nécessairement en présence deux souverainetés* » (*De la démocratie en Amérique*, Tome 1, Paris, Garnier-Flammarion, 1993 [1835], p. 242). Pour une analyse des différents sens de la notion de Souveraineté et des usages qui en sont fait dans le cadre du débat sur la constitutionnalisation de l'Union européenne voir : TROPER Michel, « L'Europe politique et le concept de souveraineté », in BEAUD Olivier, LECHEVALIER Arnaud, PERNICE Ingolf & STRUDEL Sylvie (dir.), *L'Europe en voie de Constitution*, op. cit., p. 117-137.

¹³⁰² Voir *supra* : Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 2 et Chapitre 2, Section 2.

¹³⁰³ Ce principe est défini par l'article 5 du TUE comme celui suivant lequel « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ». Voir DOMESTICI-MET Alexandre, « Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité », in *RMCE*, 2009, n°525, p.88 et MEYER-HEINE Anne, « La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union » ; in *Droit et société*, n°80, 2012, p. 31-46. DUPRAT Jean-Pierre, « Le renforcement d'un constitutionnalisme réticulaire : l'association des parlements nationaux au fonctionnement de l'Union européenne » ; in *Politeia*, n°13, 2008, p. 260.

¹³⁰⁴ GENNART Martin, « Les parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne : évolution ou révolution ? », in *Cahiers de droit européen*, n° 1-2, 2010, p. 17-46 ; TÜRK Pauline, « Le parlement français et l'Union européenne : La révolution aura-t-elle lieu ? » ; in *Politeia*, n°13, 2008, p. 122.

objectifs d'équité, de transparence et de responsabilité. Ceci implique [que les parlements nationaux] renoncent au principe d'une compétence absolue de leur institution en matière législative et accepte de partager explicitement leur pouvoir normatif avec des acteurs non élus, dans une logique de subsidiarité. En contrepartie, ils peuvent espérer garder la maîtrise des décisions principales, définir a minima les conditions d'accès à ces procédures décisionnelles et obtenir un droit de regard comparable à celui dont dispose l'exécutif»¹³⁰⁵. Les parlementaires devraient donc faire le deuil de leurs pouvoirs pour espérer exercer une influence. C'est dans cet esprit qu'est interprétée l'association des parlements nationaux au fonctionnement de l'Union européenne par l'article 12 du traité sur l'Union européenne. Ainsi, pour le professeur ROLAND, « les nouvelles dispositions du traité de Lisbonne relatives aux parlements nationaux contribuent indubitablement à accentuer l'imbrication organique entre les institutions étatiques et européennes, et confèrent de ce fait un crédit supplémentaire à la thèse du constitutionnalisme multiniveaux »¹³⁰⁶.

¹³⁰⁵ COSTA Olivier, KERROUCHE Eric, MAGNETTE Paul (dir.), « Le temps du parlementarisme désenchanté?... », *op. cit.*, p.27-28.

¹³⁰⁶ ROLAND Sébastien, « Quand le performatif tient lieu d'argumentatif... », *op. cit.*, p. 178-184

CONCLUSION DU CHAPITRE

Qu'il s'agisse de prendre pour objet le droit parlementaire français ou européen, qu'il s'agisse d'envisager l'attribution de la qualité constitutionnelle à une norme ou à un ordre juridique, la doctrine technique le fait suivant un prisme procédural. Conformément à la grille de lecture théorique qui la caractérise, elle envisage la constitutionnalisation ascendante comme la procédure qui aboutit à produire ou à modifier les règles qui organisent la distribution des principales fonctions normatives entre différents organes au sein de ces ordres. En ce sens, la doctrine technique du droit parlementaire se concentre principalement sur la manière dont les institutions parlementaires interviennent dans ces procédures et la manière dont elles mobilisent, à cette occasion, le droit parlementaire.

Au niveau national, la doctrine technique milite pour la prise en compte de son expertise au cours la procédure constituante. A cette fin, elle met en avant sa position privilégiée pour évaluer le droit parlementaire positif et plus largement la procédure législative. Elle dresse alors le constat d'un déséquilibre des pouvoirs qui contribue à dégrader à la fois la qualité des actes législatifs et de l'acte constitutionnel. Elle propose en conséquence les réformes qu'elle juge les plus à même d'optimiser ensemble la qualité de l'acte constitutionnel et l'efficacité des procédures parlementaires.

Au niveau international, la doctrine technique promeut également l'expertise parlementaire et la prise en compte des standards constitutionnels internationaux dont elle contribue à la définition au sein des instances de coopération interparlementaire. Ces standards contribuent selon elle à la constitutionnalisation d'un ordre transnational au niveau européen sinon mondial. Conformément à sa conception mécaniste de la constitution, elle attache une grande importance au principe de séparation des pouvoirs qu'elle considère comme l'un de ces standards. Cette doctrine est ainsi conduite à discuter de l'opportunité de considérer les traités instituant des organisations internationales et répartissant les fonctions normatives en leur sein comme des « pactes constitutionnels ». Elle participe ainsi, en appréciant la qualité de la distribution européenne des compétences normatives, à la discussion relative à l'opportunité de reconnaître une constitutionnalisation de l'ordre européen. Elle est néanmoins réticente à l'admettre lorsqu'elle envisage une constitutionnalisation d'un ordre européen qui s'ajouterait à celui des Etats membre et s'avère plus encline à considérer une constitutionnalisation de l'ordre que formeraient ensemble le système de l'Union et celui de chacun des États membres et qui les dépasseraient.

Corrélativement, la doctrine technique du droit parlementaire s'attache à promouvoir l'évaluation des effets produits par les réformes constitutionnelles sur la qualité de la législation. C'est ainsi qu'elle envisage la constitutionnalisation descendante.

CHAPITRE 2 :

LA RATIONALISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

La doctrine technique entend la constitutionnalisation ascendante comme la procédure qui permet de produire un énoncé relatif à la distribution des principales fonctions normatives entre différentes institutions au premier rang desquelles une assemblée parlementaire. Dès lors, lorsqu'elle envisage la constitutionnalisation descendante, ce sont les effets de ces énoncés et de leur réforme sur la matière à laquelle ils s'appliquent qui retiennent son attention, conformément à la conception mécaniste qu'elle adopte. Suivant l'approche gestionnaire et légistique qui imprègne sa théorie du droit parlementaire, cette doctrine évalue la capacité de l'acte constitutionnel à orienter efficacement le travail parlementaire vers la production d'une législation de qualité. C'est donc la rationalisation de l'activité parlementaire qui est recherchée et son évaluation accorde en conséquence une place centrale aux agents des assemblées, professionnels du Parlement, chargés d'appliquer les énoncés constitutionnels en son sein. Ces derniers se trouvent donc dans une position privilégiée pour apprécier les effets des réformes constitutionnelles sur le travail parlementaire et la législation.

En fonction des résultats de l'expertise, l'évaluation de la constitution et de ses réformes peut conduire à proposer les adaptations de l'acte constitutionnel qu'elle juge opportunes. Il s'agit ainsi de fournir les moyens techniques à même de compenser les effets indésirables induits par la mécanique constitutionnelle et d'intégrer les progrès de la légistique. En conséquence, la doctrine technique peut finalement contribuer à alimenter l'instabilité constitutionnelle contre laquelle elle lutte (Section 1). Il s'agit également de promouvoir l'idée selon laquelle cette efficacité du travail parlementaire peut en retour servir le processus de constitutionnalisation, en favorisant la mise en place de procédures proprement constituantes d'abord, en légitimant l'Union européenne par ses résultats ensuite. C'est ce qu'illustrent les discours relatifs au droit parlementaire international qui dévoilent l'idéologie sous-jacente de la théorie technique du droit parlementaire (Section 2).

SECTION 1 : EVALUER LES EFFETS DU REFORMISME CONSTITUTIONNEL SUR LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE DANS L'ORDRE INTERNE

Compte tenu des postulats théoriques sur lesquels elle se fonde, notamment la vocation pratique d'une science du droit parlementaire, la doctrine technique s'attache à évaluer les effets des réformes constitutionnelles en termes d'efficacité de l'action publique et de qualité de la législation. Il s'agit pour elle d'optimiser la technologie de gouvernement que représente le droit parlementaire. Au regard du diagnostic établi, elle est amenée à proposer des solutions pour compenser les effets induits par les mécanismes qui conditionnent, d'après elle, l'efficacité de la Constitution de 1958. Ainsi, pour la doctrine technique, « *les révisions constitutionnelles n'ont pas nui à l'efficacité du système politique qu'ont recherchée les fondateurs de la Ve République et dont les faits témoignent depuis lors sans jamais avoir été vraiment démentis* »¹³⁰⁷. La révision permettrait bien plutôt l'adaptation permanente du système institutionnel aux évolutions de son environnement (§1). Aujourd'hui, la doctrine technique considère la dégradation de la qualité de la législation comme le principal dommage collatéral occasionné par le développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité qui confère à la Constitution son efficacité. Elle évalue donc les récentes révisions constitutionnelles à l'aune de leurs capacités à remédier à cette « crise » de la loi (§2).

§1 : Une recherche des révisions à même de maintenir l'équilibre constitutionnel

Conformément à l'approche rationaliste et volontariste qui caractérise la conception mécanique de la Constitution privilégiée par la doctrine technique, l'auteur de l'acte constitutionnel, en répartissant volontairement le pouvoir entre plusieurs institutions étatiques et en agencant certains mécanismes constitutionnels, cherche à produire mécaniquement certains effets. La fonction de la doctrine consiste alors, suivant cette conception technique, à déterminer si celui-ci est parvenu à produire ou non les effets qu'il escomptait et, dans l'affirmative, s'il n'en a pas produit d'autres qui n'avaient pas été envisagés (A). Ces effets induits, de même que l'évolution de l'environnement dans lequel fonctionne la machine constitutionnelle, sont susceptibles de dérégler cette mécanique et il convient alors de réviser l'acte constitutionnel pour conserver son efficacité (B).

¹³⁰⁷ GESLOT Christophe, « Stabilité et révisions constitutionnelles sous la Vème République », in *RDP*, n°3, 2013, p. 641.

A/ De la réalisation de la volonté constituante à travers l'élaboration de la Constitution

La doctrine technique du droit parlementaire s'attache à évaluer les effets engendrés par les mécanismes qui, inscrits dans l'acte constitutionnel, sont censés concrétiser les objectifs politiques des constituants. Or, la doctrine technique tend à considérer que la mécanique rationalisatrice remplit si bien son objectif de conférer au gouvernement la maîtrise de la procédure législative (1) qu'elle a causé des effets collatéraux indésirables (2).

1) De la restauration du pouvoir exécutif

La doctrine constitutionnaliste, d'abord réservée quant aux nouvelles institutions, a progressivement fait sien ce discours de l'efficacité et du pragmatisme à mesure que la V^e République s'enracinait. Le professeur PRELOT évoque « *l'empirisme dominant la rédaction de la Constitution de 1958* »¹³⁰⁸. Ainsi, faisant le bilan de cinquante années d'application, les constitutionnalistes s'accordent en majorité pour décrire la Constitution en se fondant dans ce paradigme technique. Le professeur PACTET considère de manière topique que la Constitution de 1958 est « *singulière et efficace* », elle qui a « *rempli son rôle et acquis sa légitimité en assurant la stabilité* »¹³⁰⁹. Or, cette stabilité de l'ordre constitutionnel établie par la V^e République tend à se confondre avec la stabilité du gouvernement qui en serait la cause. Il en va ainsi du professeur JAN pour qui, avec la Constitution de 1958, « *la France découvre pour la première fois depuis 1789 la stabilité gouvernementale. C'est assurément le premier et le plus précieux des acquis "de la cinquième"* »¹³¹⁰. C'est en effet un lieu commun du constitutionnalisme français que de considérer que « *la stabilité qui faisait tant défaut aux deux Républiques précédentes relève désormais du magasin des Antiquités. Les gouvernements, sous la houlette du président, gouvernent sans craindre les humeurs cyclothymiques des parlementaires* »¹³¹¹. Cette dernière « qualité » est par ailleurs identifiée comme le principal objectif qui lui était assigné et qu'elle a su remplir. Ce serait effectivement la stabilité du

¹³⁰⁸ PRELOT Marcel, *Institutions politiques*, Paris, Dalloz, 1963, 3^e éd., p. 795.

¹³⁰⁹ D'autant qu'il ajoute : « *mais il n'est pas interdit d'essayer de l'améliorer par des révisions raisonnables et limitées* ». PACTET Pierre, « Une constitution singulière et efficace » in MATHIEU Bertrand (dir.), *1958-2008 : Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 49.

¹³¹⁰ JAN Pascal, « le bel âge constitutionnel », in JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la Vème République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La doc. Fra., 2008, p. 11.

¹³¹¹ BOURMAUD Daniel, « Les V^{es} Républiques monarchie, dyarchie, polyarchie. Variations autour du pouvoir sous la Ve République » in *Pouvoirs*, vol. 99, 2001, p. 7-17.

Gouvernement qui lui permettrait de mener une politique cohérente, prévisible et efficace sur le long terme.

Or cette stabilité gouvernementale serait le produit d'une mécanique, d'une ingénierie constitutionnelle qui assure la stabilité du Gouvernement. Selon le professeur TROPER, la Constitution de 1958 met en effet en œuvre « *plusieurs techniques, les unes simples, les autres plus complexes, pour tenter de déterminer des comportements* »¹³¹². Prenant l'exemple de l'article 49 alinéa 3, il soutient que celui-ci procède d'une logique différente de celle de l'article 49 de la Constitution de 1946. Celui-ci entendait lutter contre l'instabilité par l'introduction d'une obligation juridique faite au Parlement de ne renverser le Gouvernement qu'à la majorité absolue. Cependant, confronté à une majorité, même relative, hostile, l'empêchant de mener à bien sa politique, le gouvernement se voyait contraint de démissionner en dehors des formes prévues par l'acte constitutionnel. L'article 49 alinéa 3 procéderait au contraire d'une inspiration mécaniste. Il traduirait une conception suivant laquelle « *le Gouvernement ne quitte pas le pouvoir simplement parce qu'il y est juridiquement obligé, mais parce que l'Assemblée lui refuse les moyens de sa politique. Sa démission n'est pas l'exécution d'une obligation, mais l'effet de cette cause. C'est donc en agissant sur celle-ci que l'on peut espérer limiter l'instabilité gouvernementale. D'où le procédé de l'adoption sans vote* »¹³¹³. Il en irait de même de la séparation des domaines de la loi et du règlement qui apparaît garantie parce que le gouvernement disposera du moyen, à travers le Conseil constitutionnel, de défendre, ses prérogatives. « *Le constituant entend donc assurer l'efficacité du dispositif, non en formulant une interdiction ou une obligation, ni même en assortissant cette formulation de la menace d'une sanction, mais en organisant un processus complexe de conduites non seulement permises, mais probables qui, globalement, provoqueront le comportement souhaité* »¹³¹⁴.

Cette mécanique institutionnelle permettrait de renforcer l'efficacité de l'action publique qui a « *présidé au fondement même de la V^e République, de Gaulle entendant rétablir l'autorité de l'État et donner à la France un exécutif capable de gouverner* »¹³¹⁵. Or cet objectif était surtout dicté par des impératifs conjoncturels. Il s'agissait de doter la France d'« *institutions efficaces lui permettant de sortir des épreuves auxquelles elle était confrontée* »¹³¹⁶. Pour y parvenir, « *la Constitution a été bâtie sur l'idée d'un exécutif fort et*

¹³¹² TROPER Michel, « La constitution et ses représentations sous la Vème République », *op. cit.*, p. 68.

¹³¹³ *Ibid.*, p. 69.

¹³¹⁴ *Ibid.*

¹³¹⁵ GESLOT Christophe, « Stabilité et révisions constitutionnelles sous la Vème République », *op. cit.*, p. 651.

¹³¹⁶ DENQUIN Jean-Marie, *La monarchie aléatoire*, Paris, PUF, « Béhemote », 2001, p. 44.

respecté, soustrait aux joutes parlementaires. En conséquence, le gouvernement présidentiel a reçu tous les moyens nécessaires pour accomplir au mieux sa tâche constitutionnelle : conduire et déterminer la politique de la nation sans craindre les parlementaires »¹³¹⁷. En outre, des raisons techniques (construction européenne, complexification de la gestion des politiques publiques, technicité des normes à adopter) rendraient le parlement inapte à la conception de la législation moderne.

En conséquence, la maîtrise de la procédure législative par le Gouvernement, assuré de la collaboration d'une majorité parlementaire disciplinée, fait du régime politique de la V^e République un régime parlementaire moderne et efficace. Or, cette primauté exécutive ne serait pas une caractéristique française qui résulterait d'une situation particulièrement défavorable du Parlement, mais la norme des régimes parlementaires modernes au regard du droit comparé. Ainsi, le professeur LE DIVELLEC plaide pour une prise de conscience de ce que « le *“leadership” gouvernemental est la norme et non pas seulement un effet plus ou moins pervers du caractère “majoritaire” du parlementarisme* »¹³¹⁸. De même, le professeur JAN considère que « le pouvoir exécutif est dominant en France, comme il l'est dans les autres démocraties majoritaires »¹³¹⁹. Le régime parlementaire efficace est donc celui qui réalise « l'unité de vue », la « fusion » ou encore la « soudure » du Parlement au Gouvernement à travers sa majorité¹³²⁰.

¹³¹⁷ JAN Pascal, « le bel âge constitutionnel », *op. cit.*, p. 11.

¹³¹⁸ LE DIVELLEC Armel, « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », *op. cit.*, p. 354.

¹³¹⁹ JAN Pascal, « le bel âge constitutionnel », *op. cit.*, p. 11.

¹³²⁰ Cette idée n'est toutefois pas neuve. Walter BAGEHOT caractérise dès 1867 le régime de cabinet comme : « *L'efficacité secrète de la Constitution anglaise réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. [...] Le lien qui les unit se somme le Cabinet. Par ce terme nouveau nous entendons un comité du corps législatif choisi pour être le corps exécutif. [...] En règle générale, c'est la législature qui choisit le premier ministre nominal, mais il en est toujours et sans exception ainsi pour le premier ministre réel — le leader de la Chambre des Communes. [...] La législature, choisie en principe pour faire des lois a, dans la réalité, pour fonction principale de créer et conserver le pouvoir exécutif. [...] Un Cabinet est un comité combiné de telle sorte qu'il sert, comme un trait d'union ou une boucle, à rattacher la partie législative de l'Etat à la partie exécutive. Par son origine, il appartient à l'une, et par ses fonctions à l'autre* ». *The English Constitution*, citée par le professeur LE DIVELLEC (« Le Gouvernement portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », in *Jus Politicum*, n°1, 2008). Pour Raymond CARRE DE MALBERG, « *par la fusion qu'il opère entre les pouvoirs exécutifs et législatifs, [le régime parlementaire] apparaît comme étant tout juste l'opposé d'une séparation des pouvoirs* ». (*Contribution à la théorie générale de l'Etat...* T.2, *op. cit.*, p. 48). Pour lui rendre hommage, René CAPITANT se réfère onze ans plus tard aux travaux de Ramsey MUIR pour montrer que cette fusion opère en faveur du pouvoir exécutif (*How Britain is governed*, London, R.R. Smith, 1930) : « *Le vrai souverain, pour lui, en Angleterre, c'est le cabinet. Le régime parlementaire y est devenu la dictature du cabinet. “Dire que le Parlement contrôle le cabinet, écrit-il, est une absurdité. La vérité est que le cabinet contrôle absolument le Parlement” [...]. Aujourd'hui [...] le lien d'allégeance au parti est devenu rigide ; les claquements du whip répandent la terreur ; la discipline de parti impose leur vote aux membre des Communes ; assuré de sa majorité le Gouvernement peut négliger ou même abolir la liberté de jugement de la Chambre ; et, même s'il arrive qu'il ne jouisse pas d'une majorité indépendante, il possède encore, dans le droit de dissolution, et dans la menace des 1000 livres électoraux qui en découlent, “une arme si formidable” que le contrôle parlementaire perd nécessairement le plus clair de sa réalité* », CAPITANT René, « Régimes parlementaires », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 55. Boris MIRKINE-GEZEVITCH s'est lui aussi appuyé sur la comparaison

2) De la concentration du pouvoir majoritaire

La doctrine technique du droit parlementaire considère que cette restauration du pouvoir exécutif par le constituant de 1958 a produit mécaniquement deux effets non souhaités susceptibles de remettre en cause l'efficacité de la mécanique constitutionnelle : la concentration du pouvoir au profit d'un pôle majoritaire qui contribue elle-même à l'inflation législative.

Dès lors que l'efficacité de l'action publique est obtenue par la domination du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, il s'en suit, « mécaniquement » là encore, une concentration des pouvoirs entre les mains du Gouvernement soutenu par la majorité. Comme l'écrit le professeur TROPER, *« si les différentes autorités sont composées de représentants des mêmes partis politiques, les partis ou les coalitions majoritaires concentrent rapidement l'essentiel du pouvoir »*, ce qui peut aboutir à renverser les hiérarchies et à faire du chef de l'exécutif le titulaire réel du pouvoir législatif¹³²¹. Or, pour être stable et efficace, la constitution doit toutefois ériger des freins et contrepoids à la volonté de la majorité gouvernementale. Comme l'écrit le professeur CARCASSONNE recourant à la métaphore du véhicule constitutionnel, *« ce que le gouvernement veut, il le peut, faute de trouver en face de lui un interlocuteur qu'il prendrait au sérieux : ce que le Président veut, il sait que le Gouvernement le peut et lui ordonne donc qu'il en soit fait ainsi. N'ayant à craindre aucune résistance, il ne s'embarrasse d'aucune précaution, ne connaît aucune limite. Or la voiture qui n'a pas de frein finit dans le fossé ou écrasée contre un mur »*¹³²². Pour autant, si l'efficacité de l'action publique passe nécessairement par la concentration des pouvoirs dans les mains de l'exécutif, alors, *« les éléments de partage véritable du pouvoir sont nécessairement d'une autre nature ; ils doivent être recherchés à l'extérieur des réseaux de gouvernement. Ce n'est qu'à partir du moment où la Constitution institue, par le jeu du principe du parlementarisme, une unité complexe de "pouvoirs", que peuvent se développer, ce que, faute d'un meilleur terme, on peut appeler des contre-pouvoirs. Ceux-ci n'ont pas pour objet d'empêcher le couple Cabinet Parlement de gouverner, mais peuvent l'assujettir à des tempéraments de nature très diverse qui donnent*

pour défendre très tôt l'idée selon laquelle la primauté d'un exécutif majoritaire est l'essence du parlementarisme, MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « L'exécutif dans le régime parlementaire », *IN R.P.P.*, n°148, 1931, p. 158.

¹³²¹ TROPER Michel, « Séparation des pouvoirs », in *Dictionnaire Montesquieu*, [<http://dictionnaire-montesquieu.ens-lyon.fr/fr/article/1376427308/fr/>].

¹³²² CARCASSONNE Guy, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », *op. cit.*, p. 98.

*corps à une logique de mitigation dans l'esprit de l'idée initiale de la séparation des pouvoirs »*¹³²³.

En outre, cette concentration du pouvoir au profit du Gouvernement entraîne, comme autre conséquence « mécanique », l'instabilité des politiques qu'ils mettent en œuvre, et plus généralement de l'action publique. Il faudrait ainsi reconsidérer cette idée de stabilité gouvernementale inadaptée à la description du régime actuel. *« La Ve République est en effet marquée par un découplage inédit entre, d'une part, la stabilité du bloc majoritaire formé par le Gouvernement et ses soutiens à l'Assemblée nationale et, d'autre part, une certaine instabilité de l'action gouvernementale, entendue comme l'insécurité affectant le personnel gouvernemental et comme l'irrégularité frappant la durée d'exercice du pouvoir »*¹³²⁴. Cette précarité ministérielle et gouvernementale alimenterait les lois d'affichage et de circonstance et, par conséquent, la dégradation de la qualité de la loi. La maîtrise exécutive de la production législative est en effet considérée comme une des causes de l'inflation législative. Pour le professeur FELDMAN par exemple, *« si le Parlement fonctionne mal, s'il est englué dans le vote de lois bavardes, mal rédigées, trop nombreuses, en un mot, inutiles, ou, pis, dangereuses, la faute en incombe à un interventionnisme gouvernemental multiforme »*¹³²⁵. De nouveau, l'explication est de type mécaniste. Le volontarisme gouvernemental alimente donc mécaniquement l'inflation législative. Pour le professeur CARCASSONNE, *« légiférer est devenu si facile qu'on le fait trop, sans réfléchir, et que les analyses les plus denses qui dénoncent cette dérive se sont pourtant révélées impuissantes à la fin »*¹³²⁶. La V^e République est présentée tel un miroir inversé de la III^e. Alors que l'omnipotence parlementaire entraînait l'extension continue du recours au règlement hier, l'omnipotence gouvernementale entraîne l'extension continue du recours à la loi aujourd'hui. Le retour du balancier constitutionnel aurait entraîné une nouvelle inefficacité législative d'origine exécutive cette fois.

La révision constitutionnelle apparaît alors à la doctrine technique du droit parlementaire comme le moyen de corriger, de compenser les effets excessifs du balancier institutionnel qui a conduit à une concentration des pouvoirs excessive au profit du Gouvernement et favorisé l'inflation législative.

¹³²³ LE DIVELLEC Armel, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », in *Pouvoirs*, 2012, vol. 143, p. 123-140.

¹³²⁴ BELIGH Nabli et SUTTER Gerald, « L'instabilité sous la Vème République », *op. cit.*, p. 1599.

¹³²⁵ FELDMAN Jean-Phillipe, « Moderniser notre législation ou défendre le Droit ? », in *JCP*, G, 2007, n°43, p. 3.

¹³²⁶ CARCASSONNE Guy, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », *op. cit.*, p. 101.

B/ De la consécration de « contre-pouvoirs » à travers les révisions de la Constitution

Outre sa capacité à instaurer un ordre stable, la Constitution de 1958 posséderait comme seconde vertu d'être adaptable. C'est ainsi qu'elle serait « *unaniment louée pour sa plasticité et son adaptabilité* »¹³²⁷. Elle se caractérise même selon le professeur AVRIL par sa résilience, « *c'est-à-dire sa capacité à préserver ses caractères essentiels à travers les péripéties, son élasticité qui lui permet de retrouver sa forme après les tensions qui l'ont éprouvée et de rester finalement la même en dépit de vingt-trois révisions* »¹³²⁸. La doctrine technique du droit parlementaire entend donc montrer que la révision constitutionnelle est l'instrument nécessaire à l'érection de contre-pouvoirs face au bloc majoritaire, qu'il s'agisse du Conseil constitutionnel (1) ou du Parlement lui-même (2).

1) La consécration d'un contre-pouvoir juridictionnel

Comme l'indique le professeur TROPER, il est aujourd'hui admissible pour la doctrine « *qu'une cour constitutionnelle, si elle est extérieure à l'autorité qualifiée de législative par la Constitution est néanmoins un élément du système constitutionnel et un contre-pouvoir. Or c'est précisément ainsi qu'on conçoit et justifie parfois l'institution des cours. Dans ce cas, elle joue le rôle d'une garantie interne* »¹³²⁹. Il affirme même que « *si l'on propose plusieurs justifications du contrôle de constitutionnalité des lois, la plus répandue et la plus efficace est de loin celle qui fait des cours des contre-pouvoirs* »¹³³⁰.

Il s'agit donc de considérer que, dans le cas français, le Conseil constitutionnel est, en tant que tel, un frein ou un contrepoids au pouvoir législatif, à l'instar du président BADINTER pour qui l'institution « *s'inscrit dans une conception de la démocratie fondée sur un équilibre complexe de pouvoirs et de contre-pouvoirs qui innove au regard de la tradition politique française* »¹³³¹. Cette notion doctrinale est par ailleurs « *une référence fréquente et montante*

¹³²⁷ LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la Vème République », *op. cit.*, p. 227-256.

¹³²⁸ AVRIL Pierre, « Changeante et immuable », in MATHIEU Bertrand (dir.), *1958-2008 : Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008, p. 15-16.

¹³²⁹ TROPER Michel, « La suprématie de la constitution et le jury constitutionnaire », in TROPER Michel, *Terminer la Révolution. La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, p. 218.

¹³³⁰ TROPER Michel, « Séparation des pouvoirs », *op. cit.*

¹³³¹ BADINTER Robert, « Le pouvoir et le contre-pouvoir » in *Le Monde*, 23 novembre 1993.

dans l'analyse politique et constitutionnelle »¹³³². Le professeur TROPER constate également que « la théorie du contre-pouvoir a rencontré en France un terrain favorable à partir des années 80 »¹³³³. Le terme est en tout cas propice à justifier l'activité qui s'exerce aujourd'hui rue de Montpensier. C'est ainsi que le doyen FAVOREU a pu emprunter ce registre à la doctrine technique pour asseoir la légitimité du juge constitutionnel en considérant que, face au bloc majoritaire, « l'opposition a alors besoin d'un contrepoids. C'est la justice constitutionnelle. Il y a une sorte de logique institutionnelle qui aboutit à faire naître ou à se développer une institution par réaction contre la trop grande puissance d'une autre institution »¹³³⁴.

Le plus souvent, le Conseil constitutionnel n'est pas envisagé comme un « pouvoir », mais seulement comme un « contre-pouvoir ». Il semble en effet que la notion de contre-pouvoir comporte une dimension négative et qu'il faille la comprendre non pas comme l'exercice volontaire d'un quelconque pouvoir, mais seulement comme une résistance passive, mécanique, à l'exercice par un autre de son pouvoir lorsque ce dernier excède ses bornes (quand bien même certains admettent que le « contre-pouvoir » puisse jouer un rôle actif pour exercer cette fonction). Cette idée rappelle nécessairement « la faculté d'empêcher » théorisée par MONTESQUIEU¹³³⁵ et à laquelle les études relatives à la notion de « contre-pouvoir » font quasi systématiquement référence¹³³⁶. C'est bien ici la fonction de modération, conforme à l'idéal du magistrat bordelais, qui est mise en avant lorsque le Conseil constitutionnel est qualifié de « contre-pouvoir » et qui participe à l'euphémisation du « pouvoir » activement exercée par l'institution. Le Conseil constitutionnel ne ferait que contrebalancer les excès potentiellement liberticides de la majorité parlementaire¹³³⁷. C'est suivant cette conception mécaniste, par

¹³³² HOURQUEBIE Fabrice, « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : "l'esprit" de la théorie de Montesquieu » in VRABIE Gheorghe (dir.), *L'évolution des concepts de la doctrine classique du droit constitutionnel*, Institut European, Iasi, 2008, p. 50-67. Voir aussi BELIGH Nabli, « La notion de contre-pouvoir en droit constitutionnel » in *Politeia*, n°18, 2010.

¹³³³ TROPER Michel, « Kelsen et l'idéologie des constitutionnalistes français » in HERRERA Carlos-Miguel (dir.), *Actualité de Kelsen en France*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, « La pensée juridique », 2001, p. 43-45.

¹³³⁴ FAVOREU Louis, « La légitimité du juge constitutionnel » in *RIDC*, vol. 46, 1994, p. 559.

¹³³⁵ « J'appelle faculté d'empêcher, le droit de rendre nulle une résolution prise par quelque autre ; ce qui étoit la puissance des tribuns de Rome. Et, quoique celui qui a la faculté d'empêcher puisse avoir aussi le droit d'approuver ; pour lors, cette approbation n'est autre chose qu'une déclaration qu'il ne fait point d'usage de sa faculté d'empêcher, & dérive de cette faculté ». MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XI, chap. 6.

¹³³⁶ Pour le professeur HOURQUEBIE : « Bien sûr, dans sa théorie, le mot de contre-pouvoir n'est pas prononcé mais l'idée y figure bel et bien ! Car la notion de contre-pouvoir ne traduit pas autre chose que les interactions réciproques à l'intérieur d'un système concurrentiel » (« De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs... », *op. cit.*, p. 50).

¹³³⁷ Voir par exemple : HAMON Léo, *Les juges de la loi, naissance et rôle d'un contre-pouvoir*, *op. cit.* Le professeur BAUMERT résume ainsi la lecture renouvelée de la séparation des pouvoirs : « Faut-il en conclure à la disparition pure et simple de la séparation des pouvoirs ? Pas nécessairement. Il est possible d'en sauver l'idée, à la double condition de déplacer le regard et de revenir à une conception plus ancienne de la théorie. On peut, en effet, interpréter l'émergence de la justice constitutionnelle dans les systèmes européens comme une

exemple, que l'ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel à une minoritéw de parlementaires en 1974 a été considérée par la doctrine comme un « droit » de l'opposition. Le doyen FAVOREU allait même jusqu'à considérer que, suivant cette lecture, la nouvelle séparation des pouvoirs qu'implique l'introduction du contrôle de constitutionnalité s'opère en faveur du Parlement qu'il devait pourtant corseter, dans la mesure où le Conseil ferait « *contrepoids au trop grand pouvoir présidentiel ou exécutif dans une hypothèse de conjonction de majorités* »¹³³⁸. Selon lui, « *la justice constitutionnelle corrige les effets d'un régime parlementaire transformé en régime majoritaire et établit un équilibre entre la majorité et l'opposition* »¹³³⁹. La professeure BENETTI va également dans ce sens : « *l'influence manifeste du juge constitutionnel sur l'élaboration des lois, son pouvoir de veto à leur promulgation ont sensiblement modifié ces trente dernières années l'équilibre de notre système politique et freiné, en particulier, l'hégémonie de la majorité dans le processus législatif* »¹³⁴⁰.

La doctrine technique du droit parlementaire, si elle conçoit le Conseil constitutionnel comme un contre-pouvoir, considère qu'il se borne à appliquer la Constitution et s'en tient à un contrôle procédural de cette dernière comme l'illustre la comparaison, encore d'inspiration mécaniste, de l'aiguilleur, déjà présente chez Kelsen et Eisenmann, mais popularisée par FAVOREU¹³⁴¹. Selon celle-ci, « *la cour ne se prononce donc que sur la procédure. Elle se comporte comme un aiguilleur qui envoie le train sur une voie ou une autre, compte tenu de la nature du convoi* »¹³⁴². Lorsque le juge constitutionnel prononce l'inconstitutionnalité de la loi, il se borne alors à indiquer à la majorité parlementaire qu'en choisissant la procédure législative, elle s'est trompée de voie normative et aurait dû emprunter celle de la révision constitutionnelle.

renaissance de la “balance des pouvoirs”, chère aux libéraux de l'âge classique », BAUMERT Renaud, « Le juge constitutionnel, un indispensable contrepoids au pouvoir », in *Le Monde*, 18 juin 2011.

¹³³⁸ FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », in *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, 2014, p. 754. Voir également du même auteur : « Actualité et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Europe occidentale » in *RDP*, n°5, 1984, p. 1147 et s. ; « La notion de Cour constitutionnelle » in ZEN-RUFFINEN Piermarco (dir.), *De la Constitution : études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bale/Francfort, Helbing et Lichtenhahn, 1996, p. 15-27.

¹³³⁹ *Ibid.* p. 755-756. Sur le régime parlementaire voir *infra* : Section 2, §1.

¹³⁴⁰ BENETTI Julie, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale...*, *op. cit.*, p. 403. Voir également : VINTZEL Céline, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 41 : « le juge constitutionnel est plutôt là pour temporiser la prééminence du cabinet dans la procédure législative [...] ». Autrement dit, dans les régimes majoritaires, doivent en principe être protégés l'opposition contre le pôle exécutif/majorité et les députés de base contre le rouleau compresseur du parti majoritaire (notamment l'exercice du droit d'amendement) ».

¹³⁴¹ FAVOREU Louis, « Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations », in *RDP*, 1982, p. 419 ; « Débat : Souveraineté et supra-constitutionnalité » in *Pouvoirs* n° 67, 1993, p. 71-77. Voir également : VEDEL Georges, « Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme ? » in *Pouvoirs* n° 45, 1988, p. 149-165 et sa réponse à Louis FAVOREU dans le débat « Souveraineté et supra-constitutionnalité » in *Pouvoirs* n° 67, 1993, p. 79-97.

¹³⁴² TROPER Michel, « Kelsen et l'idéologie des constitutionnalistes français », *op. cit.*, p. 38-42.

Une autre voie doctrinale est empruntée par ceux qui reconnaissent que le contrôle de constitutionnalité aboutit nécessairement à conférer un pouvoir de nature politique au juge constitutionnel. Loin de considérer la participation du juge constitutionnel aux fonctions législatives, exécutives et judiciaires comme des atteintes à la séparation des pouvoirs, la professeure ROBLOT-TROIZIER considère au contraire qu'il faut l'analyser comme « *une application de celle-ci* » puisque sa garantie réside « *dans un mécanisme distributif qui aménage la participation d'organes indépendants à l'exercice des différentes fonctions étatiques et qui crée l'équilibre des pouvoirs. Sous cet angle, le contrôle de la loi participe de l'équilibre des pouvoirs, en ce qu'il confère au juge une faculté d'empêcher limitant la puissance législative, mais aussi la puissance exécutive, voire juridictionnelle* »¹³⁴³. Cependant, pour que ce pouvoir soit légitime, il convient, d'une part, que celui-ci soit arrêté par le jeu de la mécanique constitutionnelle — légitimation libérale — et d'autre part, que le pouvoir qui prévaut en cas de désaccord entre le juge constitutionnel et le Parlement soit le second puisque lui seul peut se prévaloir de son élection au suffrage universel — légitimation démocratique.

La théorie qui, suivant cette optique, rencontre le plus grand succès dans la doctrine française est celle du « lit de justice » popularisée par le doyen VEDEL suivant laquelle la décision d'inconstitutionnalité peut être surmontée, et en conséquence le pouvoir du juge constitutionnel contenu, si le Parlement effectue, surmonte la décision juridictionnelle en procédant à une révision de la Constitution à l'image du roi qui, sous l'ancien régime, par une ordonnance de remontrance, imposait au Parlement récalcitrant l'enregistrement des actes royaux.

Néanmoins, cette théorie comporte des difficultés aussi bien sur le plan pratique que théorique. Sur le plan pratique, elle se heurte au fait qu'une procédure de révision rigide est compliquée à mettre en œuvre politiquement. En outre, même dans le cas où la révision aboutit, elle doit encore être interprétée par le juge constitutionnel. Sur le plan théorique, une telle procédure de révision constitutionnelle à la majorité qualifiée conduit à laisser à une minorité la possibilité d'empêcher la volonté d'une majorité et apparaît donc, sur ce plan, « moins » démocratique. Dès lors, une partie, minoritaire, de la doctrine, se penche sur certaines expériences constitutionnelles à l'œuvre à l'étranger pour démontrer la possibilité d'instaurer

¹³⁴³ ROBLOT-TROIZIER Agnès, « Un concept moderne : séparation des pouvoirs et contrôle de la loi » in *Pouvoirs*, n°143, 2012, p. 89-103, spé. p. 97.

des contres-poids et freins parlementaires autres à opposer au juge constitutionnel¹³⁴⁴. Le professeur TROPER considère par exemple que dans le cas français, vu la rigidité de la procédure de révision, il serait possible d'envisager « *d'établir une procédure distincte de la procédure de révision constitutionnelle et permettre de donner au Parlement le pouvoir de délivrer une interprétation authentique de la Constitution qui s'imposera lorsque le juge constitutionnel aura rendu une décision contestable du point de vue de l'équilibre démocratique* », comme c'est le cas dans la constitution roumaine¹³⁴⁵.

2) La promotion d'un contre-pouvoir parlementaire

La volonté de tempérer les effets dommageables d'une maîtrise excessive du Gouvernement sur la procédure législative a également conduit la doctrine technique du droit parlementaire à repenser les fonctions dévolues au Parlement lui-même et notamment celle du contrôle dont les techniques de mise en œuvre « *ont été soit ignorées, et ainsi privées de socle constitutionnel, soit étroitement réglementées, dans le cadre de la rationalisation du parlementarisme* » afin de restaurer le pouvoir exécutif. Or, « *cet objectif a été atteint. Au point même que le contrôle parlementaire est devenu insuffisant, le Parlement ne jouant pas suffisamment son rôle de contre-pouvoir* »¹³⁴⁶. En effet, « *le Parlement se trouve neutralisé dans sa fonction de contrôle, en plus d'être largement dépossédé de sa fonction d'élaboration*

¹³⁴⁴ Voir sur ce « constitutionnalisme politique » développé dans la littérature anglo-saxonne qui insiste sur le pouvoir de réplique de l'autorité parlementaire face à une décision du juge constitutionnel : ALTWEGG-BOUSSAC Manon, « Le concours des organes politique et juridictionnel à la garantie des droits. Regard sur une modélisation alternative de la justice constitutionnelle » in *Jus politicum*, n°13, 2014 ; TUSSEAU Guillaume, « Le gouvernement [contraint] des juges... », *op. cit.*, p. 41-84.

¹³⁴⁵ Article 145.1 de la constitution roumaine du 8 décembre 1991 : « *Dans les cas d'inconstitutionnalité constatés conformément à l'article 144 lettre a) [contrôle de constitutionnalité des lois] et b) [contrôle de constitutionnalité des règlements parlementaires], la loi ou le règlement est renvoyé pour être réexaminé. Si la loi est adoptée dans les mêmes termes à une majorité de deux tiers au moins du nombre des membres de chaque chambre, l'objection d'inconstitutionnalité est rejetée, et la promulgation devient obligatoire* ». Voir également l'article 239.1 de la constitution polonaise du 2 avril 1997 : « *Les décisions du Tribunal constitutionnel prononçant la non-conformité à la Constitution des lois adoptées avant la date d'entrée en vigueur de celle-ci ne sont pas définitives, pendant une période de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Constitution, et sont soumises à l'examen du Sejm qui peut les rejeter à la majorité des deux tiers des voix, la moitié au moins du nombre constitutionnel des députés étant présents* ». Néanmoins, ces dispositions ne résolvent que la difficulté pratique et non la difficulté théorique en raison de la nécessité d'une majorité qualifiée. TROPER Michel, « Le Parlement et la souveraineté : affermir les prérogatives de la représentation nationale en matière de contrôle des normes européennes », intervention lors du colloque : *Peut-on se rapprocher d'un régime présidentiel ?*, organisé par la fondation Res publica le 5 novembre 2007 [http://www.fondation-res-publica.org/Le-Parlement-et-la-souverainete-affermir-les-prerogatives-de-la-representation-nationale-en-matiere-de-contrôle-des_normes_europeennes]. Voir aussi quant aux possibilités de répliques des pouvoirs constitués faces au juge constitutionnel : TUSSEAU Guillaume, « Le gouvernement [contraint] des juges... », *op. cit.*, p. 41-84.

¹³⁴⁶ TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, *op. cit.*, p. 23.

*de la loi. Incapable de jouer son rôle de contre-pouvoir, c'est tout l'équilibre du régime qui se trouve dès lors déstabilisé »*¹³⁴⁷.

Prenant acte de cette maîtrise exécutive comme inhérente à la stabilité des ordres constitutionnels modernes et à l'efficacité de la mécanique constitutionnelle, il ne s'agit pas de la remettre en cause, mais plutôt d'adapter les institutions, notamment le Parlement, à cette situation. Pour s'affirmer comme contre-pouvoir du législateur gouvernemental, il convient de revaloriser sa fonction de contrôle. Cette intention est particulièrement manifeste dans la littérature provoquée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui témoigne d'une entreprise de promotion doctrinale de la fonction d'évaluation et de contrôle du Parlement d'une ampleur sans précédent. Si « *l'amélioration de la fonction de contrôle apparaît encore comme une question marginale dans le rapport du Comité Vedel* »¹³⁴⁸, elle devient une préoccupation centrale pour le comité BALLADUR. Il semble que désormais le Parlement soit conçu, « *aussi, et peut-être d'abord, [comme] une instance de contrôle* » du Gouvernement¹³⁴⁹. La maîtrise législative du Gouvernement « *doit trouver une contrepartie dans l'exercice d'un contrôle parlementaire effectif, dans une période, où, précisément, les citoyens expriment de nouvelles exigences en matière d'efficacité de l'action publique, de responsabilité des dirigeants, de qualité de la législation et de bonne gestion des fonds publics* ».

Cependant, cette revalorisation de la fonction de contrôle du Parlement se heurte à deux obstacles.

D'une part, le Conseil constitutionnel interprète restrictivement la fonction de contrôle du Parlement. Il considère en effet que le contrôle parlementaire se limite à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement et sanctionne les initiatives qui pourraient aboutir à une mise en cause détournée de la politique menée par le Gouvernement, comme l'illustre la censure du compromis trouvé entre le Gouvernement et le Parlement quant aux résolutions parlementaires à l'occasion de son premier examen du règlement des assemblées¹³⁵⁰. Cette interprétation restrictive est demeurée une ligne directrice de sa jurisprudence, « *nonobstant les modifications constitutionnelles qui ont tendu à en infléchir la rigueur, tel l'article 88-4 introduit par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 qui prévoit le vote de résolutions en matière européenne* ». Or, si « *la définition du contrôle par la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement, et*

¹³⁴⁷ *Ibid.*, p. 17.

¹³⁴⁸ RIBES Didier, « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *op. cit.*, p. 117-132.

¹³⁴⁹ LE DIVELECC Armel, *Compte-rendu n°11 du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions*, séance du 07 mai 2015, p. 25.

¹³⁵⁰ Voir *supra* : Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, §2.

donc par l'éventualité d'une crise, était compréhensible en 1959, lorsque la hantise de l'instabilité dominait les préoccupations et que l'absence de majorité — qui en était la cause — paraissait une donnée en quelque sorte structurelle de notre vie politique », elle annihile la mise en œuvre des mécanismes de contrôle, bien que « le fait majoritaire [soit] une évidence » aujourd'hui¹³⁵¹.

D'autre part, la fonction de contrôle du Parlement est structurellement limitée par la dépendance de la majorité parlementaire à l'égard du pôle exécutif. En effet, *« la majorité parlementaire apporte un soutien constant et quasi inconditionnel au gouvernement. Or cette majorité disciplinée est nécessairement complaisante à l'égard du Gouvernement dans sa fonction de contrôle »*. Il lui est ainsi difficile *« de contrôler et de critiquer un gouvernement dont elle partage les orientations politiques et qu'elle est invitée à soutenir »*¹³⁵². Finalement, le contrôle parlementaire serait devenu ineffectif puisque *« l'opposition n'a ni la possibilité, ni l'ambition de renverser les gouvernements et la motion de censure est devenue un rituel dérisoire : le contrôle ne saurait donc être identifié et qualifié exclusivement par référence à cette sanction juridique inopérante comme persiste à le faire la jurisprudence »*¹³⁵³.

Telle était donc l'ambition de la révision constitutionnelle de 2008 qui, tout en conservant les acquis de la primauté exécutive, entendait, en surmontant notamment certaines jurisprudences constitutionnelles, restaurer le Parlement dans sa fonction de contre-pouvoir afin d'améliorer la qualité de la loi. Or, dès sa préparation par le Comité BALLADUR, c'est une approche technique de la révision qui a été retenue. A la différence du Comité VEDEL qui l'a précédé, il ne s'agit plus de s'attacher aux compétences du Parlement, mais à la manière dont ils les exercent. *« La différence essentielle paraît résider dans la dimension fortement méthodologique des propositions du second rapport. En technicien du parlementarisme, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République présidé par l'ancien Premier ministre Edouard BALLADUR s'est attaché à agir sur les rouages, sur la mécanique de la discussion et du contrôle parlementaires »*¹³⁵⁴.

¹³⁵¹ AVRIL Pierre, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le “bras-armé” du parlementarisme rationalisé », in NCCC, n°50, 2016, p. 47.

¹³⁵² TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, « Systèmes », 2011, p. 23-24.

¹³⁵³ AVRIL Pierre, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le “bras-armé” du parlementarisme rationalisé ? », *op. cit.*, p. 47.

¹³⁵⁴ RIBES Didier, « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *op. cit.*, p. 117-132.

C'est donc la revalorisation de l'institution parlementaire par la rationalisation de son travail et de son organisation à laquelle s'est particulièrement attachée la doctrine technique du droit parlementaire.

§2 : Une évaluation des effets du réformisme sur la productivité parlementaire

Dès lors qu'elle se concentre sur la production des énoncés constitutionnels et qu'elle considère ces derniers comme susceptibles de produire des effets sur l'ordre parlementaire, la doctrine technique s'attache à évaluer les effets produits par les mécanismes constitutionnels de rationalisation sur le travail parlementaire qui doivent permettre la revalorisation de l'institution (A). Cela l'amène, à mettre en évidence les obstacles qui empêchent les réformes constitutionnelles de susciter une revalorisation de l'institution parlementaire (B).

A/ Les moyens de la revalorisation parlementaire

Suivant le prisme retenu par cette doctrine, les deux techniques juridiques qui apparaissent les mieux à même de revaloriser l'institution parlementaire sont l'évaluation parlementaire des politiques d'une part (1) et l'accélération du temps parlementaire de l'autre (2).

1) L'évaluation parlementaire des politiques publiques

L'objectif affiché de la révision constitutionnelle de 2008 était donc de sortir de ce *statu quo* d'une majorité parlementaire qui soutient inconditionnellement le gouvernement, tandis que l'opposition le critique aussi constamment qu'impuissamment¹³⁵⁵. Alors que la situation de la première incite à l'inflation de lois de mauvaise qualité, la seconde, par le recours à l'obstruction, seule arme à sa disposition, ralentit le processus législatif, l'encombrant ainsi davantage encore. Il apparaissait donc à de nombreux auteurs que, dans le système français, « *l'opposition s'oppose quel que soit le sujet ou presque, sacrifiant parfois l'intérêt général à sa fonction politique opérationnelle, et la majorité soutient le gouvernement de manière tout aussi automatique* »¹³⁵⁶. Il s'agit donc pour la doctrine technique d'évaluer les nouveaux

¹³⁵⁵ CARCASSONNE Guy, « Le bonheur de l'opposition » in *Pouvoirs*, 2004, n°108, p. 1145-168.

¹³⁵⁶ ALEXANDRE Magali & URVOAS Jean-Jacques, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale...*, op. cit., p. 68.

instruments constitutionnels forgés pour modifier cette mécanique de l'affrontement et susciter de nouveaux rapports de travail au sein du Parlement.

En ce qui concerne la majorité, il s'agit d'imaginer des mécanismes à même de compenser l'inadaptation du contrôle parlementaire qui ne peut aboutir selon la jurisprudence du Conseil, qu'à la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement¹³⁵⁷. Des conséquences si lourdes le rendent ineffectif. Il s'agit dès lors d'imaginer « *d'autres formes de contrôle, que la majorité puisse pleinement exercer. Ces dernières ne visent plus l'affrontement avec le gouvernement, mais le dialogue avec lui. Le contrôle parlementaire, s'il implique toujours l'identification des défaillances, cherche moins à déstabiliser le gouvernement qu'à améliorer le service rendu aux administrés* »¹³⁵⁸. On retrouve ici l'approche technique du droit parlementaire qui fait du Parlement une instance dépolitisée, ou au moins à même de transcender les clivages partisans pour œuvrer au service public de la législation¹³⁵⁹.

L'opposition quant à elle est condamnée à l'impuissance et à la constatation du rejet gouvernemental de ses initiatives. Elle ne peut se représenter son rôle que négativement. Cependant, si l'on admet « *ne pas pouvoir compter sur la majorité parlementaire pour critiquer et mettre en danger un gouvernement qu'elle soutient* », alors il est impératif pour la doctrine technique de reconnaître que « *l'opposition, elle, a vocation à exercer pleinement ce rôle* »¹³⁶⁰. Pour nombre d'auteurs, il s'agit dès lors de confier la fonction de contrôle du gouvernement à l'opposition parlementaire, ou, tout du moins, d'associer plus étroitement l'opposition à cette fonction. Ils considèrent que l'on devrait « *raisonner en termes de balance des pouvoirs en séparant fonctionnellement action et contrôle, c'est-à-dire aussi gouvernement et opposition* ». Par sa vocation critique, l'opposition éviterait « *à la majorité la stérilité du monologue et la tentation de l'abus de pouvoir, en maintenant les citoyens en état d'éveil* »¹³⁶¹. Dès 1961, c'est bien en tant qu'un instrument de contrôle du Gouvernement majoritaire que l'opposition est définie fonctionnellement. Cette dernière était déjà pour Marcel PRELOT, « *aussi nécessaire que le Gouvernement, elle n'est pas un élément hostile, un corps étranger au peuple qu'il faudrait s'efforcer de réduire et d'éliminer à tout prix ; elle accomplit un service public ; elle est faite pour contrôler, pour aiguillonner la majorité et éventuellement pour se substituer*

¹³⁵⁷ Voir *supra* : Partie 1, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, §2.

¹³⁵⁸ TURK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit., p. 24-25.

¹³⁵⁹ Voir *supra* : Partie 2, Titre 1, Chapitre 2, Section 2, §1.

¹³⁶⁰ TURK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit., p. 24.

¹³⁶¹ THIERS Eric, « La majorité contrôlée par l'opposition », op. cit., p. 61-72.

régulièrement à elle »¹³⁶². Mais avec le fait majoritaire, « l'opposition n'a ni la possibilité ni l'ambition de renverser les gouvernements et la motion de censure est devenue un rituel dérisoire : le contrôle ne saurait donc être identifié et qualifié exclusivement par référence à cette sanction juridique inopérante comme persiste à le faire la jurisprudence »¹³⁶³.

En 2008, c'est l'évaluation parlementaire des politiques publiques qui a été présentée par le constituant comme le principal moyen de remédier à cette situation. Cette notion « désigne l'appréciation des moyens au regard des résultats qui mesurent l'efficacité de la gestion de l'État »¹³⁶⁴. Elle se présente comme une notion « originale au regard des concepts classiques du parlementarisme » et manifeste la pénétration de l'approche gestilogique dans le champ du droit parlementaire¹³⁶⁵. C'est elle qui est apparue à la doctrine technique comme le procédé le plus à même de revaloriser l'institution parlementaire qui s'est donc réjouie de sa reconnaissance par l'article 24 de la Constitution¹³⁶⁶.

La doctrine technique espérait d'abord que cette révision incite la majorité à exercer de nouvelles formes de contrôles « plus objectives, constructives, voire prospectives » qui ne visent plus « l'affrontement avec le gouvernement mais le dialogue avec lui » et qui « cherche moins à déstabiliser le gouvernement qu'à améliorer le service rendu aux administrés »¹³⁶⁷. Elle a ainsi approuvé la possibilité pour le Parlement, ouverte par l'article 47-2 de la Constitution, de demander l'assistance de la Cour des comptes dans l'évaluation des politiques publiques. Elle a également accueilli favorablement la création à l'Assemblée nationale, d'un Comité de contrôle et d'évaluation¹³⁶⁸.

¹³⁶² PRELOT Marcel, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, cité par THIERS Eric, « La majorité contrôlée par l'opposition... » in *Pouvoirs*, op. cit., p. 61-72.

¹³⁶³ AVRIL Pierre, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le "bras-armé" du parlementarisme rationalisé », in *NCCC*, n°50, 2016, p. 47.

¹³⁶⁴ AVRIL Pierre, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », op. cit., p. 17.

¹³⁶⁵ AMEDRO Jean-François, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », in *RDP*, n°5, 2013, p. 1137.

¹³⁶⁶ Voir par exemple : BAUDU Aurélien, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », in *Revue française de finances publiques*, n°113, 2011, p. 131-157 ; BERGOUIGNOUS Georges, « Du contrôle de l'application des lois à leur évaluation », in *Constitutions*, n°2, 2012, p. 265-266 ; PREUVOT Perrine, L'amélioration de l'application des lois : un enjeu dans la relation Parlement-Gouvernement », in *RDP*, n°1, 2012, p. 39-65. Pour une approche comparée : SPEER Sandra, PATTYN Valérie & DE PEUTER Bart, « L'importance grandissante des évaluations au sein des parlements : Les gouvernements tenus de rendre des comptes », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 81, 2015, p. 41-62.

¹³⁶⁷ TURK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, op. cit., p. 24-25.

¹³⁶⁸ Voir notamment au sujet de cet organe consacré à la gestilogie parlementaire : AVRIL Pierre, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », in *Jus politicum*, n°6, 2011 Voir aussi : LUQUIENS Corinne, « Quels changements dans la vie de l'Assemblée nationale depuis 2008 ? », in GICQUEL Jean, LEVADE Anne, Mathieu Bertrand et ROUSSEAU Dominique (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012, p. 163-167. Sur sa consécration par la loi du 03 février 2011 voir : BAGHESTANI Laurence, « A propos de la loi tendant à renforcer les moyens du Parlement

Quant à l'opposition parlementaire, c'est un rôle d'aiguillon de la majorité qui lui est dévolu au sein de cette nouvelle fonction de contrôle promue par la doctrine technique. Cette dernière s'est donc réjouie de voir, par exemple, l'opposition associée à ces nouvelles fonctions dont il est prévu qu'au sein des instances parlementaires, elles sont menées par des couples président-rapporteur dont l'un est issu de la majorité et l'autre de l'opposition¹³⁶⁹.

La doctrine technique pointe cependant une limite et une contrepartie à ces mesures visant le développement de l'évaluation parlementaire des politiques publiques

La limite d'abord tient d'abord à l'attractivité et l'efficacité concrète de ces mesures, à la capacité du Parlement à orienter l'action gouvernementale en fonction des résultats de l'évaluation et ce, en l'absence de « *mécanismes coercitifs de nature à assurer l'effectivité du contrôle parlementaire dans le respect du principe de séparation des pouvoirs* »¹³⁷⁰.

La contrepartie concerne les compétences individuellement reconnues aux parlementaires. Ces dernières se voient limitées au nom de l'efficacité du travail parlementaire. Ainsi, dès lors que le « *recadrage de l'activité parlementaire se veut un facteur d'amélioration du travail législatif* », certaines restrictions des compétences parlementaires sont « *des conditions jugées nécessaires à l'efficacité : le Parlement n'a rien à gagner à s'éloigner du fondamental pour se perdre dans les détails, et la position globale du Parlement peut être affaiblie par les droits reconnus individuellement à ses membres* »¹³⁷¹.

Cette rationalisation du travail parlementaire au détriment des compétences individuellement reconnues aux parlementaires est parfaitement illustrée lorsqu'il est question du temps parlementaire.

en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques », in *LPA*, n°78, 2011, p. 3.

¹³⁶⁹ Voir à ce sujet : BERGOUIGNOUS Georges, « Les binômes majorité-opposition » in *Pouvoirs*, vol. 146, 2013, p. 43-55.

¹³⁷⁰ RIBES Didier, « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *op. cit.*, p. 117. Voir aussi DELCAMP Alain, « La perception du contrôle parlementaire. Comment le rendre plus attractif », in *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 109-122.

¹³⁷¹ Le « *recadrage de l'activité parlementaire se veut un facteur d'amélioration du travail législatif, certaines atteintes à la liberté des parlementaires étant des conditions jugées nécessaires à l'efficacité : le Parlement n'a rien à gagner à s'éloigner du fondamental pour se perdre dans les détails, et la position globale du Parlement peut être affaiblie par les droits reconnus individuellement à ses membres* », CALMES-BRUNET Sylvia, « Le temps du débat législatif », in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°10, 2012, p. 81-96.

2) La gestion du temps parlementaire

La question du temps parlementaire et de son bon emploi est au cœur des préoccupations de la doctrine technique du droit parlementaire. « *Le temps joue dans la procédure législative un rôle beaucoup plus important qu'on ne l'imagine* » notait en ce sens Jean-Louis PEZANT¹³⁷². Pour la doctrine technique, il importe de l'allouer de manière efficace, de manière à optimiser la productivité du travail parlementaire.

Or, comme le montre la professeure LEVADE, la question du temps, notamment parlementaire, a été une problématique centrale autour de laquelle la révision de 2008 s'est articulée. Selon elle, « *rééquilibrer suppose de rationaliser et, tout particulièrement, de mieux gérer le temps* ». S'agissant particulièrement du temps parlementaire, elle indiquait que, pour renforcer le Parlement, « *on pouvait imaginer lui rendre la maîtrise de son temps afin qu'il puisse, en fonction des circonstances, apprécier les besoins du moment et exercer sereinement ses trois missions constitutionnelles : voter la loi, contrôler l'action du gouvernement, évaluer les politiques publiques ; d'où il résultait que la révision justifiait une modification du temps* ». Ainsi, « *donner constitutionnellement du temps aux institutions qui n'en ont pas participé de la logique de rééquilibrage* »¹³⁷³. La révision de 2008 concrétise cette volonté en instaurant par exemple des délais d'examen des textes législatifs (art. 42 al. 3 C.), en leur permettant de s'opposer à la mise en œuvre de la procédure accélérée (art. 45 al. 2), en associant davantage les assemblées à la maîtrise de l'ordre du jour ou encore en prévoyant un temps réservé aux initiatives des groupes d'opposition (art. 48 C.). Ces dispositions visent donc à réaliser une des aspirations de la doctrine technique à savoir améliorer la qualité de la législation, en réorientant le temps parlementaire de la législation vers l'évaluation de la législation existante en espérant freiner ainsi les initiatives législatives.

Mais dans le même temps, la doctrine technique entend également accélérer la procédure législative et non seulement la désengorger¹³⁷⁴. C'est ainsi que pour Mme VINTZEL par exemple, juge cette accélération nécessaire, l'existence du fait majoritaire ne pouvant « se

¹³⁷² PEZANT Jean-Louis, « Un âge d'or législatif? », in Jean Foyer. In Memoriam, Paris, Litec, 2010, p. 310.

¹³⁷³ LEVADE Anne, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », in RFDC, vol. 78, 2009, p.

¹³⁷⁴ Cette entreprise d'accélération du temps parlementaire ne date pas de 2008. Voir par exemple : SAOUDI Messaoud. « Le temps de parole sur les motions de rejet. (Réflexions sur une réforme récente du Règlement de l'Assemblée nationale) », RFDC, vol. 47, 2001, p. 529-571.

suffire à lui seul pour permettre l'adoption, dans les délais raisonnables, du programme législatif du Gouvernement »¹³⁷⁵. Si, en tant que telle, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas été en ce sens, la doctrine technique du droit parlementaire a toutefois montré qu'elle avait ouvert la voie à des mesures d'accélération de la procédure législative telles que le « temps législatif programmé »¹³⁷⁶ ou la réduction des délais individuellement accordés au parlementaire pour s'exprimer en séance¹³⁷⁷. En contrepartie du temps consacré à l'évaluation, aux commissions et aux initiatives des groupes parlementaires, le temps du débat législatif, de la séance et des initiatives individuelles est réduit.

Si l'on en juge par la réaction de certains parlementaires, sur le plan du temps parlementaire, la révision constitutionnelle de 2008 et les réformes législatives et réglementaires que sa mise en œuvre a suscitées, faute de tenir compte du fait majoritaire, n'ont

¹³⁷⁵ VINTZEL Céline, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative...*, op. cit., p. 711.

¹³⁷⁶ C'est donc, par l'article 17 de la loi organique du 15 avril 2009, que le constituant dérivé a permis aux règlements, « *s'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance* », de déterminer « *les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion* ». Il garantissait toutefois à l'article 18 le droit d'expression de tous les groupes parlementaires et à l'article 19, la possibilité pour tous parlementaires de s'exprimer pour une explication de vote personnel. Le règlement de l'Assemblée nationale a donc introduit cette procédure qu'il connaissait déjà, au début de la Vème République. La résolution du 23 octobre 1969 avait en effet supprimé le « crédit-temps » codifié à l'article 49 du règlement de l'Assemblée nationale du fait de sa faible utilisation (les manœuvres d'obstruction n'étaient pas encore mises en œuvre à l'époque). En 2006, par les propositions de résolution n°2795 et 2796, le Président Jean-Louis Debré avait tenté de réintroduire une durée globale mais avait dû y renoncer devant l'opposition de députés tant de l'opposition que de la majorité. Désormais, « *la conférence [des présidents] peut fixer la durée de la discussion générale dans le cadre des séances prévues par l'ordre du jour* ». Mais surtout, « *la conférence peut également fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte* » (Art. 49 al. 5 RAN). Chaque groupe dispose donc d'un temps donné pour faire connaître ses opinions mais lorsqu'un groupe a épuisé son temps de parole, celle-ci est refusée à ses membres et leurs amendements sont mis aux voix sans débats (Art. 55 al. 3 et 4 RAN).

¹³⁷⁷ Voir à ce sujet : CALMES-BRUNET Sylvia, « Le temps du débat législatif », op. cit., p. 81-96. A l'assemblée nationale par exemple, les motions procédurales de l'exception d'irrecevabilité et de la question préalable ont été fusionnées en une motion de rejet préalable à l'Assemblée nationale et le temps de parole accordé à un orateur de chaque groupe a été réduit de cinq à deux minutes (Art. 91 al. 5 RAN). De même, la résolution du 27 mai 2009 a réduit de cinq à deux minutes les interventions relatives aux rappels au règlement, au fait personnel ou au déroulement de la séance (Art. 58 al. 4 RAN) et à la discussion des articles (Art. 95 al. 2 RAN) et des amendements (Art. 100 al. 7 RAN). Cette limitation de cinq à deux minutes concerne également les interventions visant la contestation du procès-verbal de la séance (Art. 59 al. 3 RAN), celles relatives aux explications de vote sur l'ordre du jour (Art. 48 al. 10 RAN), aux interventions qui interrompent un orateur lorsqu'il le permet (Art. 54 al. 1) ou encore aux interventions relatives à la clôture de la discussion générale (Art. 57 al. 2 RAN). Elle concerne enfin les interventions sur les propositions de référendum (Art. 122 al. 4 RAN) et sur les motions d'ajournement des traités ou accords internationaux (Art. 128 al. 2 RAN). Le Conseil constitutionnel a validé ces restrictions sous réserve que ne soit pas porté atteinte aux exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires (Décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 120, Cons. 20).

pas eu les effets attendus¹³⁷⁸. Ils sont rejoints en cela par une partie des observateurs¹³⁷⁹. La doctrine technique se penche alors sur les obstacles qui empêchent à ces mesures de produire leurs effets, et plus largement de revaloriser l'institution parlementaire.

B/ Les obstacles à la revalorisation du travail parlementaire

Pour la doctrine technique, la réforme constitutionnelle visant à rationaliser le travail parlementaire ne permet pas de percevoir une revalorisation du Parlement. Si son effectivité peut être ainsi mise en cause, si le volontarisme du constituant est mis en échec, cela ne tient toutefois pas à la manière dont elle est techniquement formalisée au sein de l'acte constitutionnel, mais bien plutôt à des causes qui tiennent aux conditions de travail au

¹³⁷⁸ En témoigne cette protestation véhémement d'un député radical qui menaçait, en 2013, de saisir le procureur de la République des conditions de travail des députés : « *La séance publique a été levée cette nuit à deux heures trente-cinq ; et voici que nous reprenons nos travaux à neuf heures trente. À propos de ce rythme, qui ne ménage ni notre quiétude ni notre santé ni même notre dignité, je n'hésite pas à parler de harcèlement. En tant que spécialiste de droit du travail, j'ai plaidé pendant quarante ans pour faire renvoyer devant des tribunaux correctionnels des employeurs qui infligent des conditions comparables à leur personnel. Pour assumer nos obligations — faute de quoi nous nous exposons à des sanctions financières et politiques —, nous devons passer plus de deux cents heures par mois à l'Assemblée. J'y suis resté deux cent cinquante heures en février. Après avoir alerté à plusieurs reprises le président Bartolone sur notre état de fatigue, j'ai l'intention de saisir le procureur de la République. Mon ami Michel Crépeau est mort à l'Assemblée nationale, où il n'y avait pas de défibrillateur. Dans n'importe quelle entreprise, cette situation aurait entraîné une action en justice pour homicide involontaire. Il y a quelques jours, j'ai vu un collègue exténué s'effondrer dans une travée. M. Roger-Gérard Schwartzberg, président du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste, a demandé à plusieurs reprises que nous cessions de légiférer dans l'urgence — en vain : nous faisons du sarkozysme en pire ! Avant le 26 juillet, nous examinerons cinq textes majeurs. Quand nous travaillons ainsi, à la hache, à la serpe, à la faux, nous n'exerçons plus ni contrôle ni vérification. La loi devient dogmatique au lieu d'être subtile, et d'envisager toutes les situations » ; et l'orateur de conclure, prophétique : « *Reprenez-vous, chers collègues socialistes ! À défaut, vous devrez bientôt en payer les conséquences* ». Intervention de M. le député Alain TOURRET. Compte-rendu n°79 de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, séance de 9 h 30 du mercredi 19 juin 2013, p. 2-3.*

¹³⁷⁹ Voir par exemple les réactions qu'a suscité la censure par le Conseil constitutionnel de la loi relative à la mobilisation du foncier public par une décision n°2012-655 DC du 24 octobre 2012 (Rec. p. 557). Le projet de loi déposé sur le bureau du Sénat le 5 septembre (avec engagement de la procédure accélérée) a été examiné le 11 septembre au matin en Commission des affaires économiques et dès l'après-midi en séance publique pour une adoption du texte le 13 septembre. Dans le délai qui lui était ainsi imparti, la commission n'a eu le temps que d'adopter certains amendements du rapporteur et non un texte consolidé mais elle concluait ses travaux en adoptant « le projet de loi ainsi modifié ». Pourtant, en séance publique c'est bien le texte gouvernemental qui était soumis à la délibération du plenum et non celui issu des travaux de la commission. Saisi de cette question, le Conseil constitutionnel devait déterminer si cette procédure était conforme à l'article 42 de la Constitution qui prévoit depuis 2008 que « *la discussion des projets de loi porte en séance, sur le texte adopté par la commission [...] ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie* ». Le Conseil a donc interprété les termes « à défaut » comme ne recouvrant pas l'hypothèse d'espèce. Même incomplet, le texte adopté par la commission devait être celui discuté en séance. Il censure donc totalement la loi pour ce motif de procédure. Le professeur TOUZEIL-DIVINA y voyait une revalorisation parlementaire par le biais du Conseil constitutionnel, ce dernier forçant l'Assemblée à ne pas se dessaisir de ses compétences au profit du Gouvernement. TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Et la revalorisation parlementaire : C'est maintenant ? (Réflexions suite à Cons. const., 24 oct. 2012, no 2012-655 DC) », in *LPA*, n°69, 2013, p. 4-10. Voir également : BENETTI Julie, « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel. Retour sur un imbroglio parlementaire », in *Constitutions.*, n°1, 2013, p. 47-49 & GICQUEL Jean-Eric, « Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire », in *JCP G*, n° 50, 2012, p. 2255-2258.

Parlement. Certains obstacles sont d'ordres économiques et tiennent à l'insuffisance des moyens mis à la disposition de l'institution pour exercer correctement son rôle (1). D'autres sont d'ordre « communicationnel », le Parlement ne parvenant pas à valoriser le travail qu'il effectue au service des citoyens (2).

1) L'insuffisante subvention de l'expertise parlementaire

Pour expliquer l'absence de revalorisation des institutions parlementaires par le contrôle et l'évaluation, la doctrine technique avance des raisons économiques et le budget insuffisant dévolu aux assemblées pour assurer une réelle indépendance dans l'exercice de son expertise.

L'article 7 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires consacre l'autonomie financière des assemblées parlementaires aux fins, si l'on en croit le Conseil constitutionnel, de garantir la séparation des pouvoirs¹³⁸⁰. La questure, sur proposition de son secrétaire général, prépare des propositions. Ensuite, une commission commune aux deux assemblées, composée de questeurs des deux chambres, de magistrats de la Cour des comptes (dont les voix sont consultatives) et présidée par un président de chambre à la Cour des comptes, arrête ces crédits qui sont ensuite inscrits au projet de loi budgétaire et un rapport explicatif y est joint en annexe. Ces crédits ne font pas l'objet d'une discussion parlementaire (l'autonomie de chaque assemblée interdit que l'autre discute de ses crédits). L'exécution des dépenses est également autonome. Celle-ci est effectuée au sein de chaque chambre par une commission spéciale composée à la représentation proportionnelle de chaque groupe qui donne quitus aux questeurs de leurs gestions (Art. 16 RAN et 103 RS)¹³⁸¹. Le budget du Parlement représente, moins de 0,5 % du budget de l'Etat et les deux assemblées communiquent sur la stabilité, voire la diminution de leurs dotations et leurs efforts de bonne gestion dans un contexte d'économies budgétaires généralisées et de maîtrise de la dépense publique.

Face à cette situation, plusieurs auteurs mettent l'accent sur le fait que les moyens alloués au Parlement sont très largement insuffisants pour permettre aux parlementaires de mener à bien leurs missions, notamment en matière de contrôle. Le Parlement n'a pas les

¹³⁸⁰ Décision n°2001-456 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, Cons. 47, Rec. p. 180.

¹³⁸¹ Voir pour plus de détails : MAY Michel, « Le régime financier des assemblées parlementaires en France », in *RFAP*, 1993, p. 537-546 ; FORTIER Jean-Claude, « La Vème République et le principe de l'autonomie budgétaire des assemblées », in *Revue Administrative*, 1980, p. 585-592 ; COUDERC Michel, « L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires », in *ICP*, n°177, 1999, p. 16, pour une perspective comparée.

moyens de mener lui-même une contre-expertise et doit s'en remettre aux données fournies par l'Administration. Ainsi, pour certains, le principal obstacle à l'évaluation parlementaire des politiques publiques vient du fait que *« les ressources d'expertise propres des assemblées sont insuffisantes au regard des besoins de l'évaluation des politiques publiques. Les assemblées se heurtent en premier lieu à une insuffisance de moyens humains. Si l'Assemblée nationale et le Sénat disposent de personnels de haut niveau (administrateurs et administrateurs adjoints), ces derniers sont peu nombreux et peuvent ne pas maîtriser toutes les connaissances, notamment scientifiques, nécessaires à l'évaluation des politiques publiques. En second lieu, les outils de collecte et d'analyse des données économiques et sociales sont essentiellement entre les mains du gouvernement (services d'études des directions centrales des ministères, INSEE par exemple), ce qui réduit la maîtrise du Parlement sur l'information, et, partant, amoindrit son indépendance d'appréciation »*¹³⁸². La doctrine considère alors que, malgré la mise en place de structure telle que l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques commun aux deux chambres ou plus récemment le comité d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale, l'évaluation parlementaire reste trop largement tributaire des données fournies par l'Exécutif. Plusieurs parlementaires abondent d'ailleurs en ce sens et considèrent que le nombre d'administrateurs est insuffisant. Plutôt qu'une augmentation des moyens parlementaires qui lui paraît difficilement acceptable, le député Mathias FEKL propose une baisse du nombre de députés qui seraient mécaniquement mieux épaulés¹³⁸³. C'est également ce que l'exécutif prévoit de mettre en œuvre à l'occasion de la future révision constitutionnelle prévue pour 2018. Pour autant, à moyen constant, il apparaît rapide de conclure qu'une telle mesure augmenterait, là encore mécaniquement, la capacité de contre-expertise des assemblées face au gouvernement et à son administration.

¹³⁸² AMEDRO Jean-François, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », in *RDP*, n°5, 2013, p. 1137. Voir également : ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, Coll. « Poche », 2000, p. 171-173 : « *Le développement d'une "culture de l'évaluation", pour reprendre l'expression de Laurent Fabius [...] implique d'avoir accès à des ressources techniques et humaines qui permettraient d'aller au fond des dossiers. Les députés s'appuient principalement sur le travail des administrateurs. Les compétences de ces derniers sont remarquables et reconnues, ils sont cependant tributaires, pour l'information, des sources gouvernementales [...]. La commission [des finances] ne peut fonctionner qu'en faisant appel aux simulations de la direction de la prévision. Les fonctionnaires parlementaires travaillent aussi en liaison étroite avec les directions du Budget et du Trésor. Ils ne peuvent se passer des services de l'INSEE. Cette coopération est indispensable mais les deux partenaires se trouvent parfois dans des positions dissymétriques [...]. Les ministres se succèdent, mais demeure cette toute puissance de "Bercy" face à laquelle les fonctionnaires de l'Assemblée ont conscience de ne pas peser lourd. [...]. La création d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques n'a pas modifié cette situation, car ce dernier est également tributaire des sources gouvernementales [...]. Un développement du contrôle parlementaire nécessiterait une augmentation des effectifs dont disposent aujourd'hui les commissions, et surtout le recrutement d'un personnel dont les compétences ne correspondraient pas nécessairement aux critères qui ont jusqu'ici prévalu dans le concours ».*

¹³⁸³ FEKL Matthias, « Non-cumul, modernisation et démocratie. », in *Commentaire*, n°141, 2013, p. 67.

Malgré les critiques médiatiques récurrentes à l'égard de l'incurie parlementaire, les ressources dont disposent les institutions parlementaires pour mener à bien leurs missions constitutionnelles sont considérées par les observateurs de la doctrine technique comme insuffisantes. A la différence des moyens dont bénéficient certains de leurs homologues européens, ceux octroyés aux parlementaires ne leur permettent pas de s'appuyer sur une véritable expertise indépendante.

Les collaborateurs de groupes ont en effet un rôle important dans l'information des parlementaires¹³⁸⁴. Ainsi « *la structure administrative créée par les élus grâce aux subsides de l'Assemblée et à une participation prélevée sur les indemnités parlementaires est chargée de [la] veille informative [...]. Les groupes parlementaires chargent également leurs collaborateurs de rédiger des dossiers thématiques [...]. Ils permettent, en amont, d'informer les parlementaires et de leur livrer un argumentaire* »¹³⁸⁵. Pourtant, nombre d'auteurs pointent l'incapacité de ces groupes pour mener à bien une véritable contre-expertise qui doit « *se constituer non pas seulement au sein de l'administration parlementaire, mais aussi au sein des groupes eux-mêmes. A ce titre, l'exemple du Bundestag est impressionnant : les groupes, de la majorité comme de l'opposition, embauchent des juristes et des économistes pour quelques années, afin de pouvoir opposer à l'administration une contre-expertise. Le parlement français le fait extrêmement peu : pour le personnel embauché par les groupes, par rapport à l'Allemagne, on est dans une proportion de un à dix !* »¹³⁸⁶. Cette situation est aussi due, au moins partiellement, à la situation précaire des collaborateurs parlementaires¹³⁸⁷. Pourtant, quelle que soit sa pertinence, cette thèse de l'insuffisance des moyens parlementaires qui permettrait d'expliquer, au moins partiellement, le décalage entre le parlementarisme français

¹³⁸⁴ L'article 20 du RAN dispose que les groupes parlementaires « *peuvent assurer leur service intérieur par un secrétariat administratif dont ils règlent eux-mêmes le recrutement et les modalités de rétribution ; le statut, les conditions d'installation matérielle de ces secrétariats et les droits d'accès et de circulation de leur personnel dans le palais de l'Assemblée sont fixés par le bureau de l'Assemblée sur proposition des questeurs et des présidents des groupes* ».

¹³⁸⁵ REIGNIER Dorothée, « L'organisation interne des groupes parlementaires », in RFDC, n°94, 2013, p. 421-422.

¹³⁸⁶ ROZENBERG Olivier, *Compte-rendu n°11 du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'avenir des institutions*, séance du 07 mai 2015, p. 30. Voir sur ces écarts, le débat animé par M. Xavier ROQUES dans le cadre de l'association des secrétaires généraux des Parlements qui offre une véritable perspective comparée : « La gestion des collaborateurs de cabinet des présidents d'assemblée, des parlementaires et des groupes politiques », in *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n°190, 2005, p. 93-114.

¹³⁸⁷ La décision n°2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, a consacré la reconnaissance juridique des collaborateurs parlementaires dont l'existence est consacrée par l'article 18 al. 2 du RAN. Le Conseil constitutionnel a en revanche censuré la référence réglementaire à un statut des collaborateurs au motif que ce statut n'est relatif ni « *à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée nationale, ni à la procédure législative, ni au contrôle de l'action du Gouvernement* » et ne pourrait donc pas figurer dans le règlement.

et le modèle du régime parlementaire, semble difficilement audible aujourd'hui¹³⁸⁸. Cela tient sans doute au fait que l'image de l'institution parlementaire est fragilisée.

2) L'insuffisante valorisation des travaux parlementaires

La dernière cause mise en avant par la doctrine technique pour expliquer la situation du Parlement est la difficulté des institutions parlementaires à valoriser son travail auprès du public. La « dévalorisation » du Parlement ne serait pas imputable à ses pouvoirs, à la manière dont il les exerce ou aux moyens dont il dispose, mais à la perception qu'en auraient le public et les citoyens. C'est finalement la représentation de l'institution parlementaire qui poserait problème, plutôt que la réalité de son action. L'antiparlementarisme serait en France « un vieux sport » et la « crise de confiance » dans le parlementarisme serait confirmée sondage après sondage¹³⁸⁹. La doctrine insiste alors sur cet « antiparlementarisme toujours latent en France »¹³⁹⁰ et qu'elle juge unanimement déraisonnable¹³⁹¹. Cette image dégradée est imputée autant aux médias, coupables de rechercher des « petites phrases » politiques plutôt que de rendre compte des travaux parlementaires parfois techniques¹³⁹², et aux œuvres fictionnelles, véhiculant une représentation peu glorieuse de la vie parlementaire¹³⁹³. Les parlementaires sont donc sur ce point soumis à un dilemme : « *Le temps des médias où une information chasse l'autre n'est assurément pas celui des parlementaires qui se trouvent soumis à un dilemme : en*

¹³⁸⁸ D'ailleurs, la recherche sur ce thème semble être aujourd'hui quelque peu délaissée et les travaux sur les moyens du travail parlementaire remontent aux années 1980, ils visaient plutôt à réfuter, à l'époque, l'abaissement du rôle du Parlement. Voir ainsi : GIBEL Claude, « L'évolution des moyens de travail des parlementaires », in *RFSP*, n°31, 1981, p. 221-226 ; CARCASSONNE Guy, « L'appareil de l'Assemblée », *op. cit.* et RENOUX Thierry, « Les moyens d'action de l'Assemblée nationale », *op. cit.*

¹³⁸⁹ CAMBY Jean-Pierre & SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la Vème République*, Paris, Montchrestien, « Clefs », 5^e éd. 2011, p. 7 : Les auteurs citent d'ailleurs un sondage selon lequel les français classent les parlementaires à l'avant-dernier rang des professions utiles, « juste après les femmes de petite vertu ».

¹³⁹⁰ SIEGFRIED André, *De la IV^e à la V^e République, Au jour le jour*, Paris, Grasset, 1958, p. 236 cité par JEANNEAU Benoit, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », in *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 24. Ce dernier considère que si l'antiparlementarisme a connu un coup d'arrêt avec la Vème République, il est réapparu au début des années 1990 mais sous une forme différente de celle des Républiques précédentes puisqu'elle est moins dirigée contre l'institution parlementaire elle-même que contre le comportement de certains parlementaires. Il faut également distinguer un antiparlementarisme résolu et idéologique d'un antiparlementarisme épisodique et émotif, en réaction à des « affaires » conjoncturelles.

¹³⁹¹ On peut toutefois penser que la situation est plus complexe. Comme l'écrivait Pierre Bourdieu, « là où l'on croit qu'existe une crise du politique, un antiparlementarisme, on découvre en réalité un désespoir à propos de l'Etat comme responsable de l'intérêt public ». BOURDIEU Pierre, « Démocratie effective et contre-pouvoir critique », in *Lignes*, n°15, 1992, p. 37.

¹³⁹² THIERS Eric, « Plaidoyer pour la valorisation du travail parlementaire », *op. cit.*, p. 699. Mais il ne faudrait pas pour autant en conclure que la sphère médiatique dicte sa loi à la sphère parlementaire. C'est encore en fonction de l'agenda parlementaire que s'agence l'agenda médiatique.

¹³⁹³ Sur ce point, on se permettra de renvoyer à : « De l'opposition parlementaire dans les séries télévisées », in TOUZEIL-DIVINA Mathieu (dir.), *Le parlement aux écrans !*, Le Mans, Ed. L'épitoque, Col. « L'unité du droit », 2013, p. 159-169.

*se soumettant au rythme médiatique, ils risquent de ne pas pouvoir travailler de manière aussi sérieuse qu'ils le souhaiteraient ; en l'ignorant, c'est eux-mêmes et leur travail qu'on ignorera »*¹³⁹⁴.

Dès lors, le Parlement aurait moins besoin, « de “revalorisation” que de “valorisation” de son image et de ses travaux »¹³⁹⁵. Le professeur CARCASSONNE était encore plus explicite, lui pour qui, « *aussi longtemps que les assemblées n'auront pas réfléchi, [...] non plus avec des juristes puisque tout le travail juridique possible a été fait, mais désormais avec des spécialistes de la communication pour rechercher les moyens de valoriser, pour les parlementaires eux-mêmes, les tâches de contrôle, celles si ne se trouveront qu'insuffisamment exercées* »¹³⁹⁶. La réponse parlementaire à cet antiparlementarisme est passée par la recherche d'une plus grande transparence et le renforcement de la publicité de ses travaux. Ainsi, « *alors même qu'il est moins sollicité, le Parlement se rend plus visible et plus transparent* »¹³⁹⁷. C'est ainsi que depuis le 21 octobre 1981, la télévision publique retransmet les questions au Gouvernement, qu'en 1992, l'Assemblée se dote de son propre département d'audiovisuel, qu'est créée par la loi du 30 décembre 1999, la Chaîne parlementaire, pensée au cours du processus législatif comme un « *instrument de lutte contre l'antiparlementarisme* »¹³⁹⁸. En outre, les débats sont aujourd'hui retransmis en direct sur le site internet des assemblées et, depuis une résolution n°437 du 28 novembre 2014, le règlement de l'Assemblée nationale, en son article 46, reconnaît expressément la publicité des travaux des commissions permanentes¹³⁹⁹.

Certains auteurs relèvent cependant que cette plus grande publicisation des travaux parlementaires n'est pas exempte d'effets pervers. Il en va ainsi de la séance de questions au Gouvernement qui n'offrirait pas, tant s'en faut, la plus belle facette du travail parlementaire. Si la retransmission télévisée assure une présence importante des parlementaires dans l'hémicycle, elle aurait « *affectée l'esprit* » de cette séance et conduirait à privilégier l'affrontement politicien¹⁴⁰⁰. Le « *souci de paraître à la télévision l'emporte souvent sur l'intérêt et le contenu des questions* » et dès lors, « *les signes bruyants d'approbation et de*

¹³⁹⁴ THIERS Eric, « Plaidoyer pour la valorisation du travail parlementaire », *op. cit.*, p. 699

¹³⁹⁵ *Ibid.*

¹³⁹⁶ CARCASSONNE Guy, « Conclusion », in *Jus politicum*, n°6, 2011.

¹³⁹⁷ KARAMANLI Marietta, « Le double défi posé au Parlement par les écrans et les médias », in TOUZEIL-DIVINA Mathieu (Dir.), *Le parlement aux écrans !*, *op. cit.*, p. 188.

¹³⁹⁸ HOURQUEBIE Fabrice, « Chaînes parlementaires et séparation des pouvoirs », in TOUZEIL-DIVINA Mathieu (Dir.), *Le parlement aux écrans !*, *op. cit.*, p. 13.

¹³⁹⁹ Voir également les articles 18 et 18 bis de l'instruction générale du Bureau.

¹⁴⁰⁰ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 349.

désapprobation, les manifestations de colère plus ou moins feintes, les cris et les applaudissements transforment ces séances en spectacles qui amusent et / ou affligent le téléspectateur »¹⁴⁰¹. D'autres se font critiques à l'égard de la publicité du travail en commission qui ne ferait que déplacer un peu plus loin la négociation politique. Il serait alors préférable de « s'écarter de cette "névrose de transparence" car tout ne mérite assurément pas d'être vu, su et entendu [...]. Rien n'interdira, en pratique, aux membres influents d'une commission de chercher à se rencontrer informellement afin de s'entendre sur les points sensibles du texte. Toute avancée de la transparence finit inexorablement par générer de nouvelles zones d'ombre »¹⁴⁰². Il apparaît donc difficile de parler, dans le même temps, entre parlementaires et aux citoyens. On pourrait également mentionner, quoique ce dernier phénomène ne soit pas à l'initiative du Parlement lui-même, les observatoires citoyens de l'activité parlementaire qui peuvent conduire certains députés ou sénateurs à privilégier une approche purement quantitative de leur travail pour figurer en bonne place dans ces classements. La technique de la question écrite constituait ainsi un moyen peu coûteux de montrer son activisme et a conséquemment connu une inflation extraordinaire qui a conduit à une réforme du règlement de l'Assemblée aux fins d'établir un quota de questions écrites par parlementaire¹⁴⁰³. Le conseiller RIBES peut ainsi constater « que les rapports des offices parlementaires, des missions d'évaluation et de contrôle, des délégations, des commissions sur l'application des lois les plus récentes s'accumulent déjà sans que cela concoure, au moins dans les esprits, à une revalorisation du Parlement ». Il faudrait donc selon l'auteur « un canal d'expression publique de cette fonction de contrôle »¹⁴⁰⁴.

Les discours de la doctrine technique qui prennent pour objet le droit parlementaire interne envisagent donc la constitutionnalisation descendante comme les effets de la révision constitutionnelle sur la qualité du travail parlementaire. Lorsqu'elle envisage le droit parlementaire international, elle entend montrer réciproquement que la qualité et l'efficacité du

¹⁴⁰¹ DOSIERE René, « Le contrôle ordinaire », in *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 39.

¹⁴⁰² GICQUEL Jean-Eric, « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. Une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », in *JCPG.*, n°5, 2015, p. 210.

¹⁴⁰³ L'article 135 al. 2 du RAN prévoit que la conférence des présidents fixe le nombre maximal de questions écrites qui pourront être posées par député et par session car, « entre le début de la législature et le 3 septembre 2013, sur 36 711 questions écrites, 18 343 d'entre elles — soit près de la moitié — avaient été posées par seulement 59 députés. Les quatre députés ayant posé le plus de questions rassemblaient à eux seuls plus de 10 % du total ». URVOAS Jean-Jacques, Rapport fait au nom de la commission des lois n°2381, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 20 nov. 2014, relatif à la proposition de résolution n°2273 tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, p. 155.

¹⁴⁰⁴ RIBES Didier, « Le comité Ballardur, technicien expert du parlementarisme », *op. cit.*, p. 127.

travail parlementaire peuvent être un vecteur de constitutionnalisation des ordres transnationaux ou supranationaux, en particulier dans l'espace européen.

SECTION 2 : EVALUER LES EFFETS DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LE REFORMISME CONSTITUTIONNEL DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

A l'échelle internationale, la doctrine technique conçoit la constitutionnalisation descendante de manière très différente dès lors qu'elle l'envisage suivant le prisme d'un droit constitutionnel transnational ou suivant celui d'un droit constitutionnel supranational.

Pour les premiers, le droit constitutionnel global est le fruit de la mise en réseau des systèmes constitutionnels nationaux. Ce réseau matérialiserait un système constitutionnel de production et de diffusion des standards internationaux ayant vocation à homogénéiser les différents droits constitutionnels nationaux. Selon ce prisme, les Etats éloignés de ces standards ont ainsi à leur disposition un guide qu'ils peuvent suivre et y puiser les techniques jugées efficaces par ceux qui les ont forgées. Ces derniers peuvent d'ailleurs directement aider à leur mise en œuvre. La doctrine technique envisage donc la constitutionnalisation comme les mécanismes qui permettent de conférer une effectivité aux standards qu'elle contribue à définir. Elle reconnaît ainsi un rôle éminent à l'expertise et à l'assistance aux parlements dans la reprise et la concrétisation des standards parlementaires internationaux et, en conséquence, dans la constitutionnalisation d'un ordre juridique transnational. La doctrine technique érige ainsi l'expertise parlementaire en garantie de l'effectivité du droit constitutionnel global et encourage son développement comme instrument de la constitutionnalisation descendante (§1).

Ceux qui, au sein de la doctrine technique, envisagent la constitutionnalisation d'un ordre juridique au niveau supranational cette fois, et à partir du cas de l'Union européenne, tendent à considérer que la constitutionnalisation, en tant qu'état, n'est pas atteinte et que l'Union ne s'apparente pas (encore) à un ordre constitutionnel. Pour progresser dans ce processus et se doter d'un horizon constitutionnel, c'est encore la rationalisation du travail parlementaire européen que privilégie la doctrine technique (§2).

§1 : La concrétisation des standards parlementaires transnationaux

La standardisation constitutionnelle est le plus souvent présentée comme étant moins une démarche contraignante que promotionnelle. Ainsi que le relève le professeur AUBY : « *le droit global de la gouvernance nationale est peu constitué de norme obligatoire. Il est en général plus doctrinal que normatif* ». Selon lui, la « pression » des institutions globales (et des

Etats qui y participent¹⁴⁰⁵) peut conférer une « *force singulière à ces standards* »¹⁴⁰⁶. La doctrine technique se penche donc plus spécifiquement sur les mécanismes qui permettent de leur conférer une certaine effectivité. Elle en identifie plusieurs qu'elle distingue suivant la force qu'ils permettent de conférer aux standards parlementaires internationaux. Suivant cette approche, les experts constitutionnels trouvent dans l'internationalisation des processus constitutants un moyen d'assurer la consécration formelle de ces standards au sein des actes constitutionnels d'Etats en (re)construction (A). Mais la doctrine technique du droit parlementaire met surtout en avant les mécanismes qui, en aval du processus constituant permettent de les concrétiser, de leur conférer une effectivité dans la durée. C'est la coopération interparlementaire et plus particulièrement l'assistance aux parlements qui apparaît aux yeux de la doctrine technique comme une solution privilégiée. Ce suivi qu'assurent les fonctionnaires caméaux des assemblées « expérimentées » est le meilleur moyen d'assurer l'implantation des standards parlementaires aux yeux de la doctrine technique (B).

A/ La diffusion des standards parlementaires dans le cadre de processus constitutionnels internationalisés

Les experts internationaux mettent en avant, lorsqu'ils relatent leurs expériences, le fait qu'ils ne peuvent que proposer certaines solutions techniques qui sont consensuellement considérées comme favorisant la démocratie, sans jamais pouvoir les imposer, le pouvoir constituant souverain demeurant toujours libre de ne pas en tenir compte. Les standards seraient donc dépourvus de tout caractère normatif lorsque les Etats font eux-mêmes appel à l'expertise constitutionnelle internationale (1). Lorsque ce sont des organisations internationales qui entreprennent elles-mêmes de mettre en œuvre un processus constituant pour un Etat qu'elles considèrent incapable de mener à bien lui-même cette tâche, la doctrine technique considère alors que les standards parlementaires internationaux sont moins suggérés qu'imposés. Ces derniers se verraient alors conférer une dimension normative puisque l'ordre étatique est contraint par le jeu des pouvoirs transnationaux à accueillir les standards parlementaires qu'il lui impose (2).

¹⁴⁰⁵ QAZBIR Hanan, *L'internationalisation du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Coll. « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2015, p. 134-135.

¹⁴⁰⁶ AUBY Jean-Bernard, *La globalisation, le droit, l'Etat*, Paris, LGDJ, « Systèmes », 2^e éd., 2010.

1) Des standards suggérés par « *les pèlerins constitutionnels* »

Le développement d'un appel à l'expertise étrangère par des Etats en transition constitutionnelle ouvre « *un champ étendu aux attentions et aux interventions des experts de toute nature et de tous horizons sans que l'on parvienne non plus à donner à ceux-ci une définition précise* »¹⁴⁰⁷. Il s'agit alors pour ces Etats, au cours d'un processus constituant qui parfois succède à une crise ou un conflit, de solliciter l'expertise « *d'Etats, de la communauté internationale à travers les organisations internationales ou même, aujourd'hui de plus en plus, les organisations non gouvernementales* ». Le professeur DU BOIS DE GAUDUSSON, par ailleurs expert constitutionnel auprès du Secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie avance plusieurs raisons au développement de cette expertise constitutionnelle « *extérieure* ». Il s'agit pour lui, en premier lieu, d'un déficit de compétence de certains « *experts nationaux* » qui auraient « *du mal à intégrer les exigences des nouveaux paradigmes démocratiques et à faire preuve de la capacité d'innovation juridique et constitutionnelle nécessaire pour surmonter les antagonismes et faire se concilier les rapports de force caractérisant les transitions* » ou à l'action des organisations internationales sollicitées¹⁴⁰⁸. Ce n'est qu'en second lieu qu'est avancée l'explication tenant à une « *inévitabile instrumentalisation* » de l'expertise, c'est-à-dire à la légitimation que peut apporter à l'Etat qui y fait appel le recours à un expert constitutionnel occidental réputé¹⁴⁰⁹.

Les canaux de sollicitations sont par ailleurs divers. Le professeur CARCASSONNE indique ainsi avoir été sollicité soit directement par le Président de la République française, soit par le Conseil constitutionnel français, soit informellement, soit encore par l'intermédiaire de l'OCDE¹⁴¹⁰. Se développe ainsi une sorte de « *foire aux experts* »¹⁴¹¹. Sur ce marché de l'expertise s'affrontent « *des organisations internationales spécialisées, des instituts de formation, des donateurs, des groupes de la société civile et des entreprises de conseil [qui] se sont organisés pour fournir des ressources spécialisées* »¹⁴¹². On assiste ainsi à une concurrence entre acteurs transnationaux notamment privé qui peuvent ardemment souhaiter l'orientation

¹⁴⁰⁷ DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Le rôle de l'expertise dans la transition constitutionnelle » in PHILIPPE Xavier & DANELCIUC-COLODROVSKI Natasa (dir.), *Transitions constitutionnelles et constitutions transitionnelles*, Paris, Institut universitaire Varenne, « Transition et justice », 2014, p. 135.

¹⁴⁰⁸ *Ibid.*, p. 137

¹⁴⁰⁹ *Ibid.*, p. 138

¹⁴¹⁰ CARCASSONNE Guy, « Militant de la Démocratie », in *Critique internationale*, 2004, n°24, p. 184.

¹⁴¹¹ DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Le rôle de l'expertise dans la transition constitutionnelle », *op. cit.*, p. 138

¹⁴¹² Union interparlementaire, *Principes communs en matière d'assistance aux Parlements*, adopté par le conseil directeur de l'UIP à sa 195^e session (Genève, 16 octobre 2014), p. 4.

du processus constituant dans un sens conforme à leurs intérêts. Là encore, le professeur CARCASSONNE en témoigne au sujet de son expérience en Afghanistan : « *Inutile de vous dire qu'il y avait deux cent cinquante organisations, des experts partout et, comment dirais-je..., une situation hautement concurrentielle, en termes de luttes d'influence* »¹⁴¹³.

Les discours sur l'expertise internationale reposent souvent sur l'idée selon laquelle l'établissement de la démocratie relève de la mise en œuvre d'un certain nombre de règles techniques valables universellement. Le professeur CARCASSONNE qui a assumé plusieurs missions d'expertises constitutionnelles va dans ce sens lorsqu'il décrit son expérience en Albanie : « *à un moment ou à un autre, quelqu'un d'extérieur, qui n'a ni responsabilité diplomatique ni complexe politique, peut plus facilement dire des choses et provoquer des décisions. La politique albanaise, franchement, je n'y connais rien et ce n'est pas mon sujet* »¹⁴¹⁴. Sollicité dans le cadre d'un audit sur la constitution estonienne, il explique également avoir deviné à la seule lecture de la Constitution, les problèmes de leurs vies politiques puisque « *tout ça est strictement technique* ». On retrouve ici l'idée selon laquelle, l'appel à l'expertise est ici justifié par l'idée selon laquelle, le droit constitutionnel, « *comme beaucoup d'autres technologies* », a fait des progrès considérables qu'il convient de mettre à disposition des Etats qui le souhaitent¹⁴¹⁵. La conception mécaniste de la Constitution est également mobilisée pour défendre l'idéal rationaliste et universaliste du constitutionnalisme. Si la Constitution est un instrument mécanique, et non le produit d'une histoire particulière, alors il peut être exporté en tout temps et en tout lieu. C'est le sens de la désormais célèbre métaphore de l'autobus constitutionnel : « *une constitution, c'est comme un autobus. Il doit vous emmener là où vous voulez aller. Ce n'est pas l'autobus qui fixe votre destination, mais c'est lui qui doit pouvoir vous emmener où vous voulez. Pour cela, il faut qu'il y ait un moteur, il faut qu'il y ait un accélérateur, il faut qu'il y ait un frein. Il faut qu'il y ait tout un tas de choses qui sont indispensables, car si vous ne les avez pas, même si vous avez le meilleur conducteur du monde, vous irez dans le fossé. Or il y a une manière afghane de conduire les voitures, mais il n'y a pas de voitures afghanes. L'automobile constitutionnelle est le fruit d'une histoire universelle* »¹⁴¹⁶.

¹⁴¹³ CARCASSONNE Guy, « Militant de la Démocratie », in *Critique internationale*, 2004, n°24, p. 179.

¹⁴¹⁴ *Ibid.*

¹⁴¹⁵ *Ibid.*, p. 183.

¹⁴¹⁶ *Ibid.*

Les experts internationaux insistent enfin sur le fait qu'ils ne sont toujours qu'une force de proposition. Selon eux, la reprise ou le rejet des standards internationaux qu'ils promeuvent par l'Etat qu'ils assistent ne relèvent, *in fine*, que de lui. Sa souveraineté n'est pas remise en cause par l'expertise internationale et les standards constitutionnels internationaux n'ont donc pas de portée contraignante.

Toutefois, ce recours à l'expertise s'institutionnalise et en période de transition, celle-ci est « *de plus en plus commanditée et contrôlée par les organisations internationales dont font partie les Etats en sortie de crise, par les institutions financières internationales et par les organisations internationales non gouvernementales qui pourtant, tous et toutes ont pour axiome le respect de la souveraineté des Etats et la prise en compte des réalités sociales* »¹⁴¹⁷. Il s'en suit que les standards parlementaires internationaux se voient doter, à défaut d'une force normative, d'une force contraignante. C'est ainsi que la Commission de Venise a été « *conçue au départ comme un outil pour redresser des constitutions en urgence* » à la suite de l'effondrement du bloc communiste avant d'évoluer, « *devenant un institut juridique de recherche indépendant* » qui connaît toujours des activités de conseils aux Etats et de rédaction de constitutions¹⁴¹⁸. Elle contribue notamment à la formation des juristes des Etats nouvellement dotés de constitutions conformes aux standards du Conseil de l'Europe¹⁴¹⁹. Selon elle également, le recours à son expertise permettrait de « *dépolitiser* » le débat. Ainsi, l'implication de la Commission de Venise aurait « *un effet apaisant, permettant d'outrepasser les polarisations politiques en approchant les questions sous un profil plus strictement juridique, moins passionnel. D'une part, l'opposition considère souvent que la sollicitation par la majorité de la Commission est gage d'une volonté de compromis et lui offre une opportunité de faire valoir ses arguments et ses contrepropositions. D'autre part, la majorité a la possibilité de bénéficier du soutien de la Commission pour ses propositions quand elles sont viables et respectent les normes internationales* »¹⁴²⁰. Or, cette intervention des organisations internationales d'expertise est susceptible d'exercer une forme de contrainte sur les Etats qui y recourent. Ainsi, le professeur TOUZEIL-DIVINA peut-il juger au sujet de la Constitution marocaine que « *dans certaines dispositions tout a été écrit pour des observateurs étrangers à*

¹⁴¹⁷ DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Le rôle de l'expertise dans la transition constitutionnelle », *op. cit.*, p. 140

¹⁴¹⁸ EVANS Paul & SILK Paul, *Assemblée parlementaire — Pratique et procédure* ; *op. cit.*,

¹⁴¹⁹ MALINVERNI Giorgio, « L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit », *op. cit.*, p. 395-396.

¹⁴²⁰ GRANATA-MENGHINI Simona, « La Commission de Venise du Conseil de l'Europe : méthodes et perspectives de l'assistance constitutionnelle en Europe » in NCCC, 2017, vol. 55-56, p. 69-85.

*rassurer ; comme pour leur affirmer de circuler car constitutionnellement parlant tout va désormais démocratiquement bien... dans le texte fondamental au moins »*¹⁴²¹.

2) Des standards imposés par « l'ingénierie constitutionnelle »

Le « *state building* », au cours duquel s'exerce l'expertise constitutionnelle extérieure, est donc le mécanisme le plus abouti de standardisation d'un système constitutionnel étatique suivant le prisme de la doctrine technique. La notion de « *state building* » renvoie, « *dans le jargon des internationalistes* », au développement « *de mécanismes internationaux de régulation censés restaurer la souveraineté d'Etat en déliquescence* »¹⁴²². Ce qui est particulièrement remarquable dans ce cas, c'est que non seulement le processus constituant, mais également l'administration, sont presque entièrement pris en charge par l'ONU. Il s'agit donc non seulement de pourvoir à la rédaction d'un acte constitutionnel, mais également de refonder, matériellement, une structure institutionnelle et étatique. A partir des années deux mille, « *le développement progressif d'une ingénierie politique du state building a abouti à la mise en place de véritables "administrations de transition" »*¹⁴²³. L'ONU, à travers l'action de la commission des droits de l'Homme, a procédé, après la guerre froide, à une promotion du principe démocratique comme moyen de réalisation de la paix et du développement¹⁴²⁴. Elle a progressivement mis en place des programmes de reconstruction des Etats dans lesquels elle avait eu à assumer des opérations en matière de maintien de la paix. Jamais auparavant, elle « *n'avait été investie d'une autorité exécutive, législative et judiciaire comparable à celle qu'ont exercée les autorités internationales mises en place au cours de la dernière décennie. L'étendue des tâches leur incombant [...] et des pouvoirs qui leur ont été conférés a également renforcé leur caractère éminemment politique* »¹⁴²⁵. Ces interventions constituent alors autant

¹⁴²¹ TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger », in *RDP*, n°3, 2012, p. 713.

¹⁴²² CHANDLER David, « Comment le State-Building affaiblit les Etats », in *Alternatives sud*, vol. 19, 2012, p. 39. Voir aussi : QAZBIR Hanan, *L'internationalisation du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Coll. « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2015, p. 306.

¹⁴²³ CAPLAN Richard, et POULIGNY Béatrice, « Histoire et contradictions du state building » in *Critique internationale*, vol. n°28, 2005, p. 123-138.

¹⁴²⁴ Voir : BOUTROS-GHALI Boutros, « Pour un droit international de la démocratie », in *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century. Essays in honour of Krzysztof Skubiszewski*, Kluwer Law International, The Hague, 1996, cité par HUET Véronique, « L'autonomie constitutionnelle de l'Etat : déclin ou renouveau ? », in *RFDC*, n° 73, 2008, p. 65-87 ; SALMON Jean, « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique », in CORTEN Olivier (dir.) *A la recherche d'un nouvel ordre international*, Bruxelles, Editions Complexe, T. 1, 1993, p. 65 ; « Démocratisation et souveraineté : l'impossible conciliation ? », dans MEHDI Rostane (dir.), *La Contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'Etat*. Dixièmes Rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, Pedone, Paris, 2002, p. 191

¹⁴²⁵ CAPLAN Richard & POULIGNY Béatrice, « Histoire et contradictions du state building », *op. cit.*, p. 132

de voies pour transcrire dans le droit national les principes promus au niveau transnational. Les institutions onusiennes semblent alors voir dans le Parlement, un outil permettant de remplir les objectifs que cette organisation s'assigne. Ainsi, pour l'ONU, « *les parlements, lorsqu'ils sont représentatifs et efficaces, peuvent contribuer à un développement humain inclusif et durable* »¹⁴²⁶. Les processus constitutants ainsi internationalisés permettent, comme le relève Mme QAZBIR, « *la diffusion de principes internationaux de nature constitutionnelle dans le système juridique qui se crée. L'influence est à son apogée [...] puisqu'elle intègre, par l'ingénierie qu'elle applique, les principes constitutionnels reconnus comme nécessaires à tout Etat* »¹⁴²⁷. Les Etats qui font l'objet de ce processus reçoivent donc « *l'influence de paradigmes internationaux tels que la démocratie ou l'État de droit, qui, bien qu'ils s'exercent sur toutes les constitutions à plus ou moins grande échelle, vont avoir un impact direct sur les constitutions internationalisées du fait même de cette internationalisation* »¹⁴²⁸.

Or, pour certains, une telle reprise est susceptible de produire des effets néfastes puisque « *les États ou territoires concernés sont incités à adopter le maximum d'instruments internationaux, au risque de décalages considérables avec la réalité sociopolitique des pays en question* »¹⁴²⁹. Dès lors, plusieurs auteurs jugent les résultats de ces entreprises pour le moins mitigé et l'expliquent par le fait que « *le State-Building repose sur des présupposés idéologiques profonds tout en prétendant apporter des solutions strictement techniques à des problèmes qui, par essence, sont de nature politique* »¹⁴³⁰. Mme CHAUMETTE relève également que « *la question de la compatibilité de ce modèle d'État avec une société donnée est ignorée. Existe-t-il un autre modèle d'organisation politique également satisfaisant ? Faut-il le créer ? À quoi ressemblerait-il ? Le travail des administrations internationales de territoires ne permet pas de répondre à ces interrogations* »¹⁴³¹

Malgré ces risques, la force contraignante de ces standards est encore accrue par le recours à l'évaluation et au développement d'instruments de mesure et d'indicateurs de

¹⁴²⁶ CLARK Hélène, « Avant-propos du PNUD », in POWER Greg, *Rapport parlementaire mondial. L'évolution de la représentation parlementaire*, PNUD/Union interparlementaire, New-York/Genève, 2012, p. 2

¹⁴²⁷ QAZBIR Hanan, *L'internationalisation du droit constitutionnel*, op. cit., p. 307.

¹⁴²⁸ GUIMEZANES Marie. « Les transitions constitutionnelles "internationalisées" : étude de droit interne » in *RFDC*, vol. 104, 2015, p. 801-822.

¹⁴²⁹ CAPLAN Richard & POULIGNY Béatrice, « Histoire et contradictions du state building », op. cit., p. 133.

¹⁴³⁰ BENDAÑA Alejandro, « From Peace Building to State Building : One Step Forward and Two Backwards ? », in *Constructing Alternatives*, Managua, Centro de Estudios Internacionales, 2005 cité par CAPLAN Richard & POULIGNY Béatrice, « Histoire et contradictions du state building », op. cit., p.135 note 34.

¹⁴³¹ CHAUMETTE Anne-Laure, « Les administrations internationales de territoires au Kosovo et au Timor : expérimentation de la fabrication d'un État », *Jus Politicum*, n°13, 2014.

performance (notamment de l'efficacité parlementaire) qui fournissent en aval du processus constituant, un moyen de contrôler leur respect. Ainsi, comme l'exprime très clairement le professeur FRYDMAN, des instruments d'évaluation « *se développent, qui mesurent les performances des Etats en matière de respect de l'Etat de droit et de la démocratie, les comparent entre elles et dans le temps, élaborent des classements, qui conditionnent parfois l'octroi de certaines aides ou de crédits internationaux. Ces nouveaux outils de gouvernance globale constituent autant de moyens de surveillance par les organisations internationales, les autres Etats et les acteurs privés, d'incitants financiers ou réputationnels, destinés à promouvoir et à sauvegarder les formes démocratiques et à mettre sous pression ceux qui s'en écartent ou ne réalisent pas suffisamment de progrès dans cette direction* »¹⁴³².

B/ La concrétisation des standards parlementaires à travers « l'assistance aux Parlements »

La coopération parlementaire a ceci de spécifique qu'elle intervient en aval du processus constituant et permet de suivre et de faire appliquer concrètement les standards parlementaires internationaux. Elle constitue donc un objet intéressant la doctrine technique en tant que moyen privilégié auxquels recourt les institutions transnationales d'assistance aux Parlements (1) qui agissent surtout par l'entremise des fonctionnaires parlementaires nationaux pour conférer une effectivité à ces standards (2).

1) L'action des institutions transnationales d'assistance au Parlement

L'assistance que les Parlements des Etats dotés d'un système institutionnel stable apportent aux assemblées des Etats considérés comme « faibles » institutionnellement est un second vecteur de diffusion des standards parlementaires internationaux qui reste relativement peu étudié, si ce n'est par les fonctionnaires caméaux.

¹⁴³² FRYDMAN Benoit, « Réaliser la démocratie à l'échelle globale », *op. cit.*, p. 107. L'auteur renvoie ici à : RESTREPO AMARILES David, « The mathematical turn : l'indicateur rule of law dans la politique de développement de la Banque mondiale », in FRYDMAN Benoit & VAN WAEYENBERGE Arnaud (dir.), *Gouverner/és par les normes : de Hume aux rankings et aux indicateurs*, Bruxelles, Bruylant, Col. « penser le droit », 2014, p. 196-234 et à DAVIS Kevin E., KINGSBURY Benedict & MERRY Sally Engle, « Indicators as a technology of global governance », in *Law & Society review*, n°46, 2012, p. 71-104.

Dans le cadre de son action pour « une gouvernance démocratique », le Programme des Nations Unies pour le développement propose principalement trois types d'intervention à l'égard des Parlements. Il fournit d'abord « *une assistance à la rédaction des constitutions, des lois parlementaires, des lois fondamentales et des lois organiques, et il apporte un appui aux consultations avec la société civile sur la réforme des cadres juridiques* ». Il aide ensuite « *à élaborer des règles de procédure, à mettre en place des procédures législatives, à améliorer les bibliothèques et les systèmes d'information parlementaires et à professionnaliser les fonctionnaires parlementaires* ». Il fournit enfin « *des programmes d'orientation à l'intention des nouveaux parlementaires et une formation ciblée pour les parlementaires et leur personnel sur des sujets tels que la rédaction des lois* »¹⁴³³. Le PNUD intervient actuellement dans 65 pays dans le but de renforcer le Parlement¹⁴³⁴. Il agit tant au niveau des réformes constitutionnelles¹⁴³⁵, que de la représentativité du Parlement¹⁴³⁶, de ses fonctions législatives¹⁴³⁷ et de contrôle du Gouvernement¹⁴³⁸ ou encore de son organisation interne¹⁴³⁹.

De la même manière, l'Union interparlementaire propose des formations à destination des parlementaires, notamment lorsque ces derniers jouent un rôle constituant, comme ce fut le cas lors de la rédaction internationalisée de la Constitution du Timor oriental en 2003¹⁴⁴⁰. Face

¹⁴³³ Programme des Nations-Unies pour le développement, « Comment le PNUD fournit un appui aux Parlements », in *Info-rapide*, 2002, p. 1.

¹⁴³⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, *UNDP Strategy note : Parliamentary development*, PNUD, New-York, 2009, p. 4

¹⁴³⁵ En offrant un soutien technique aux institutions représentatives (assemblée constituante, parlement, comités constitutionnels) qui établissent la constitution et fixent les pouvoirs du parlement et en permettant un échange d'expériences sur les lois constitutionnelles en vigueur et les réformes constitutionnelles en cours dans la région ou ailleurs.

¹⁴³⁶ En assistant les comités législatifs pour promouvoir le rôle des minorités et des femmes au Parlement et en sensibilisant les parlementaires à ces questions. En développant la communication institutionnelle, l'éducation civique (organisation d'un Parlement de la jeunesse) et la collaboration avec les journalistes. En aidant les citoyens et la société civile à interagir avec le parlement et à intervenir dans le débat public.

¹⁴³⁷ En développant les compétences des élus, des assistants et des fonctionnaires parlementaires quant à la rédaction et l'interprétation des lois. En développant les mécanismes d'évaluation de la législation par les commissions parlementaires. En développant les capacités d'informations et d'analyse parlementaire des politiques publiques.

¹⁴³⁸ En aidant à améliorer le contrôle budgétaire (par le développement des compétences des commissions et des parlementaires, la mise en place d'un mécanisme d'évaluation transpartisan, la simplification des règles budgétaires et de l'accès aux informations gouvernementales en matière de finances publiques). En formant les parlementaires à leurs rôles et responsabilités en matière de contrôle gouvernemental. En renforçant la collaboration avec des institutions d'audit comme l'Ombudsman ou la Cour des comptes.

¹⁴³⁹ En développant le rôle des groupes parlementaires (transparence, participation citoyenne à la prise de décision, approche axée sur la conciliation et la résolution des conflits). En aidant à la mise en place d'infrastructures qui améliorent l'organisation interne et le fonctionnement du Parlement (Informatique, Bibliothèque...). En aidant à la mise en place des procédures de recrutement et de gestion du personnel parlementaire.

¹⁴⁴⁰ « *L'assemblée constituante du Timor oriental dont le Président élu à la mi-septembre est M. Francisco Guterres et les 88 membres investis dans leurs fonctions ont suivi des cours de formation par l'Union interparlementaire* ». Voir HUET Véronique. « La première Constitution du Timor oriental » in *RFDC*, vol. 56, n°4, 2003, p. 867, note 9.

à ces multiples formes de coopération, c'est aujourd'hui la question de leur coordination qui se pose à la doctrine technique du droit parlementaire¹⁴⁴¹. C'est ainsi que l'Union interparlementaire a elle-même élaboré des « *principes communs en matière d'assistance aux Parlements* » soit des standards parlementaires sur l'application des standards parlementaires.

Comme l'explique finalement le professeur DORANDEU, les institutions d'expertise et d'assistance parlementaire choisissent, « *pour des raisons politiques et dogmatiques de se situer en deçà du champ d'intervention des constitutionnalistes, à un "étage" inférieur dans la conception des normes juridiques. La délimitation pratique de l'expertise varie donc en fonction de ceux qui la pratiquent et des prérogatives qu'ils peuvent s'attribuer* »¹⁴⁴². Ils apparaissent toutefois jouer, en matière de diffusion des standards, un rôle complémentaire à celui des experts constitutionnels, ce que confirme l'étude par la doctrine technique de l'assistance que fournit le Parlement français.

2) L'action des fonctionnaires du Parlement français

Selon la professeure LAZERGES, la première sollicitation dont l'Assemblée nationale a fait l'objet en 1978 émanait de la jeune République de Djibouti, ancienne colonie française qui accède à l'indépendance un an plus tôt. La chambre des députés avait sollicité l'Assemblée nationale, « *pour rédiger son règlement et initier la mise en place de ses services* ». En 1982, c'est la Guinée Equatoriale qui, sortant d'un régime dictatorial, « *avait également demandé l'intervention de l'Assemblée nationale française pour l'aider à mettre en place sa propre Assemblée, dans un immeuble déserté de l'ancienne Chambre de commerce espagnole. Cette Assemblée se résumait alors à un bâtiment (son personnel ne possédait aucune connaissance du droit parlementaire ni du fonctionnement d'une assemblée)* »¹⁴⁴³. A la demande de certains parlements étrangers, les chambres françaises conduisent aujourd'hui régulièrement des missions d'information, de formation, d'évaluation des besoins ou d'assistance technique tant en France qu'à l'étranger où elles participent également à l'observation des élections.

¹⁴⁴¹ Voir à ce sujet le débat sur « la coordination de l'assistance et du soutien au Parlement » in *Informations constitutionnelles et parlementaires*, 2014, n°207, p. 29-39 et n°208, p. 63-86

¹⁴⁴² DORANDEU Renaud, « Les pèlerins constitutionnels. Eléments pour une sociologie des influences juridiques » in MENY Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'harmattan, « Logiques politiques », 1993, p.98-100.

¹⁴⁴³ LAZERGES Christine, « L'essor de la coopération interparlementaire », in *La diplomatie parlementaire*, colloque du 23 mai 2001 organisé conjointement par l'Assemblée nationale et le Sénat, Paris, Sénat, 2001, p. 76-77.

L'Assemblée nationale et le Sénat organisent par exemple des stages de formation, dans le cadre de programmes développés par certaines organisations internationales (Commission européenne, Banque mondiale, PNUD, etc.), à destination des parlementaires et des fonctionnaires étrangers. Le Sénat intervient plus spécifiquement pour assister à la mise en place des chambres hautes dans les Etats ayant choisi de retenir un système bicaméral (par exemple pour la mise en place du Sénat gabonais en 1997).

La gestion de ces activités est assurée dans chacune des chambres par une division administrative spécifiquement chargée de la coopération interparlementaire. L'ancien président du Sénat, Christian PONCELET, mentionnait ainsi, « *parmi les structures administratives qui aident à la gestion et à la bonne marche de toutes ces structures politiques, les services des relations internationales [qui] ont un rôle tout à fait spécifique à jouer dans le domaine de la coopération technique interparlementaire. En fait, il s'agit d'ingénierie démocratique et même, pour être précis, d'ingénierie parlementaire qui doit être conduite par des praticiens de l'organisation et du fonctionnement parlementaires* »¹⁴⁴⁴. La coopération interparlementaire technique demeure donc d'abord l'œuvre des instances administratives plutôt que celles des autorités politiques¹⁴⁴⁵. Un fonctionnaire de l'Assemblée met ainsi en avant, dans un article de 1993, la spécificité de l'assistance parlementaire par rapport aux autres mécanismes de diffusion des standards internationaux. Selon lui, les expériences menées auprès des nouveaux parlements d'Europe de l'Est, qui consistait à faire venir une délégation de parlementaires pour écouter des experts constitutionnels français se révélait « très frustrante », car, « *ils n'avaient pas assez le temps de poser des questions sur des sujets extrêmement concrets de la vie parlementaire* ». Selon lui, cette expérience a permis d'adapter l'expertise offerte par l'Assemblée qui a gardé le système des conférences, mais « *avec quand même une amélioration. On s'est privés du concours des universitaires qui n'apportaient pas grand-chose à nos interlocuteurs qui avaient des soucis très concrets et ce sont des gens de l'Assemblée qui ont fait des exposés sur la vie de l'Assemblée avec une place beaucoup plus importante faite aux*

¹⁴⁴⁴ PONCELET Christian, « Allocution », in *La diplomatie parlementaire*, op. cit., p. 26.

¹⁴⁴⁵ Le professeur CARCASSONNE relevait ainsi certains obstacles à l'approfondissement de l'implication des parlementaires. Si certains cherchent sincèrement à faire « *la "propagande" de la démocratie* », ils poursuivent globalement des objectifs hétérogènes comme le renforcement de l'influence française ou la recherche de bénéfices économiques pour leurs circonscriptions. CARCASSONNE Guy, « L'essor de la coopération parlementaire », in *La diplomatie parlementaire*, op. cit., p. 84-87. En outre, comme le note la professeure LAZERGES, leur implication est ponctuelle ou à tout le moins discontinue même si le rôle des groupes d'amitiés va augmentant en ce domaine. LAZERGES Christine, « L'essor de la coopération interparlementaire », op. cit., Voir également : MAUS Didier, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », op. cit., spé p. 27-30.

questions des intéressés ». Seuls ces derniers sauraient, « *dans une partie plus en aval, dans le droit appliqué, comment tourne une Assemblée* »¹⁴⁴⁶.

La doctrine promeut donc la reprise des standards et l'expertise lorsqu'elle envisage la constitutionnalisation d'un ordre transnational, mais aussi lorsqu'il est question de progresser vers un ordre européen supranational.

§2 : La simplification de la procédure parlementaire supranationale

Fidèle à une conception mécaniste de la Constitution, la doctrine technique du droit parlementaire s'attache à la manière dont le Parlement européen fait usage des compétences qui lui sont dévolues pour améliorer sa position au sein du jeu institutionnel face au Conseil et à la Commission. Elle s'intéresse particulièrement à la manière dont cette assemblée parlementaire a fait le choix de rationaliser d'elle-même ses procédures et sa manière de travailler pour gagner en efficacité (A). Mais ce faisant, le Parlement européen accroît la technicité du travail parlementaire européen et, pour certains auteurs, dégrade la qualité de la production normative européenne, trop complexe et perçue comme éloignée des préoccupations des citoyens. C'est alors l'association des parlements nationaux au processus décisionnel, comme garant de la subsidiarité qui est considérée comme une réponse à un déficit de légitimité conçu comme un problème d'ordre technique et plus particulièrement légistique (B).

A/La rationalisation de la procédure législative par le parlement européen

La doctrine technique a cherché à montrer, en poursuivant l'analogie avec les systèmes étatiques, que le Parlement européen avait lui aussi un processus de rationalisation, à l'instar de celui observé en France, si ce n'est que celui-ci résulte d'abord de l'action du Parlement lui-même afin d'accroître son influence sur le processus décisionnel européen (1). Toutefois, la doctrine technique ne manque pas de souligner les limites de cette stratégie de développement institutionnelle qui ne permet pas de consolider sa légitimité politique et conduit, mécaniquement, au renforcement des parlements nationaux (2).

¹⁴⁴⁶ Propos recueillis par : DORANDEU Renaud, « Les pèlerins constitutionnels... », *op. cit.*, p.98-100.

1) Améliorer l'efficacité de l'action parlementaire

La doctrine technique du droit parlementaire s'intéresse également à la rationalisation du droit parlementaire du Parlement européen. En résumé, elle se traduit par « *une organisation minutieuse de toutes les activités de la plénière et des autres organes (commissions, bureau, délégations...)*. *Ce processus s'est traduit par un renforcement constant des organes hiérarchiques de l'assemblée et par une délégation croissante du travail législatif et de contrôle aux commissions parlementaires. Il a également conféré un rôle central aux groupes politiques et à leurs responsables, au détriment des possibilités d'initiative individuelle des députés* »¹⁴⁴⁷. Comme en droit parlementaire français, il s'agit ici pour la doctrine technique de désigner un ensemble de moyens mis en œuvre afin d'améliorer l'efficacité du travail parlementaire.

M. CLINCHAMPS assimilait, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les traités européens à « *une source rationalisée du droit parlementaire de l'Union européenne en voie de "constitutionnalisation"* »¹⁴⁴⁸. Selon lui, le phénomène de « constitutionnalisation du droit parlementaire de l'Union européenne » se caractérise notamment « *par la rationalisation appliquée au Parlement européen, ce dernier n'étant pas sur ce point, logé à une enseigne différente de celle des parlements nationaux* »¹⁴⁴⁹. En ce qui concerne par exemple les compétences normatives du Parlement, il relève que les mécanismes régissant sa participation au processus normatif « *sont tous fixés par les traités avec un luxe de précision* » permettant ainsi d'encadrer son « pouvoir législatif »¹⁴⁵⁰.

Mais il relève qu'*a contrario*, l'organisation interne du parlement ne fait l'objet que de peu de dispositions. Ainsi, « *la codification organique reste limitée* » excepté la mention sommaire du mode de désignation du Président et du Bureau. Les règles d'organisation de l'institution parlementaire européenne sont donc fixées par son règlement intérieur. La constitutionnalisation formelle est, sur ce point, plus limitée et n'est donc pas considérée par la doctrine technique comme une cause de la rationalisation. Le contrôle juridictionnel des actes internes du Parlement n'est pas non plus considéré, à l'inverse du discours porté sur le droit parlementaire français, comme une voie de la rationalisation puisque, si la Cour de Justice de

¹⁴⁴⁷ COSTA Olivier. « Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité » in *Politique européenne*, vol. 28, n°2, 2009, p. 129-155.

¹⁴⁴⁸ CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, Col. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006, p. 353

¹⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 443.

¹⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 387

l'Union européenne est compétente pour contrôler l'ensemble des actes parlementaires produisant des effets à l'égard des tiers, elle a toujours manifesté sa retenue quant au contrôle des dispositions du règlement intérieur du Parlement européen. A la différence du processus décrit en droit parlementaire français, la rationalisation serait donc ici, d'abord et avant tout l'œuvre du Parlement européen lui-même. M. CLINCHAMPS parle à ce sujet d'« *autorationalisation* ». C'est donc de sa propre initiative qu'« *au début des années 1980, le Parlement européen a consenti à sacrifier un peu de la liberté qui caractérisait son fonctionnement afin de tirer le meilleur parti des dispositions de l'acte unique européen* »¹⁴⁵¹. Ainsi, c'est bien « *à force de révisions du règlement intérieur, d'innovations procédurales, de renforcement de l'autorité des dirigeants de l'Assemblée, de lutte contre les manœuvres dilatoires en séance et de mécanismes tendant à l'obtention d'un consensus* »¹⁴⁵² que les parlementaires ont mené cette entreprise. Autrement dit, tandis que dans le cas français, la réforme constitutionnelle est censée provoquer la rationalisation du travail parlementaire, c'est au contraire en opérant de l'intérieur sa rationalisation que le Parlement européen peut peser sur les réformes, conséquemment voir son statut revalorisé par la révision des traités fondateurs et finalement espérer approfondir le processus de constitutionnalisation de l'Union.

En outre, la rationalisation du travail parlementaire vise moins directement des finalités légistiques dans le cas du Parlement européen que dans le cas des Parlements nationaux. Certes, la législation européenne fait elle aussi souvent l'objet d'un constat critique quant à sa qualité. Aux causes identifiées dans l'ordre interne, s'ajoutent celles spécifiquement européennes tenant au multilinguisme et à l'importance d'une législation de compromis longuement négocié. Toutefois, puisqu'il joue un rôle « législatif » moins important que les parlements dans les ordres constitutionnels nationaux, la rationalisation du travail parlementaire n'est pas directement associée à l'objectif légistique qui incombe à la Commission si ce n'est en participant aux accords interinstitutionnels en la matière¹⁴⁵³. Ce sont ainsi les accords « Mieux légiférer » du 16 décembre 2003 et du 16 avril 2016¹⁴⁵⁴ qui peuvent avoir des répercussions sur le règlement intérieur du Parlement européen. La révision de ce dernier le 13 décembre 2016 a ainsi permis d'organiser les nouvelles compétences octroyées aux commissions parlementaires

¹⁴⁵¹ CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, Col. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006, p. 303.

¹⁴⁵² *Ibid.*

¹⁴⁵³ PIRIS Jean-Claude, « Union européenne : comment rédiger une législation de qualité dans 20 langues et pour 25 États membres » in *RDP*, 2005, n°2, p. 475.

¹⁴⁵⁴ JO C 321 du 31.12.2003, p. 1. et JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

par cet accord dans le cadre de la procédure législative¹⁴⁵⁵, tout en poursuivant son « autorationalisation »¹⁴⁵⁶

2) Améliorer la lisibilité de l'action parlementaire

La doctrine est presque unanime à considérer que cette autorationalisation conduite par le Parlement européen a porté ses fruits et lui a permis de gagner en efficacité et en influence au sein du système institutionnel. Mais la doctrine diverge quant au point de savoir si celle-ci n'a pas été menée trop loin suscitant en retour des effets non souhaités par les inspirateurs de ces réformes. A l'instar de la manière dont la doctrine technique évalue le droit parlementaire français, c'est à l'aune de sa pondération par rapport à l'autonomie dont doivent jouir les parlementaires dans l'exercice de leurs travaux que l'entreprise de rationalisation est évaluée. La doctrine technique est d'autant plus conduite à focaliser son attention sur ce nécessaire équilibre, qu'il fait l'objet de débat au sein même du Parlement. « *La question de l'organisation interne du PE fait ainsi l'objet de discussions fréquentes et conflictuelles, qui opposent les députés en fonction de leurs conceptions du rôle de l'assemblée et de ses membres ou de leur position au sein de l'assemblée – hiérarque ou backbencher, membre d'un "grand" ou d'un "petit" groupe* »¹⁴⁵⁷. Mais l'équilibre entre liberté des parlementaires et efficacité du travail parlementaire fait bien sûr l'objet d'une appréciation variable suivant les auteurs.

Cette rationalisation aurait, selon M. COSTA, « *fait du Parlement européen une remarquable machinerie, capable de composer avec toutes les contraintes qui s'appliquent à elles, tout en pesant substantiellement sur le processus décisionnel de l'Union* »¹⁴⁵⁸. Mais il estime tout de même, avec d'autres, qu'au sein du Parlement européen désormais, « *l'efficacité générale du travail parlementaire est devenue un objectif en soi et a pris le pas sur celui de liberté des parlementaires. Ces modifications ont conduit à une pacification des débats, grâce à la montée en puissance des organes hiérarchiques et des groupes politiques, à la réduction des espaces de libre-débat et, enfin, à un contrôle et à un encadrement de plus en plus étroit du*

¹⁴⁵⁵ Une commission parlementaire peut désormais accélérer une procédure législative dans le cas où cette dernière a été désignée comme prioritaire par les trois institutions (article 47a). En outre, la Commission européenne est maintenant obligée de débattre avec la commission compétente du parlement, puis, à défaut d'accord, en plénière avant de procéder au retrait d'une de ses propositions (article 37 4a).

¹⁴⁵⁶ Le Parlement européen, via cette révision, a cherché à simplifier ses procédures de vote en passant de 37 à 3 seuils. Sur cette rationalisation voir : CLINCHAMPS Nicolas, « La rationalisation du vote au Parlement européen » in *RDUE*, n°3-4, 2016, p. 491-512.

¹⁴⁵⁷ COSTA Olivier. « Le parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité », *op. cit.*, p. 149.

¹⁴⁵⁸ COSTA Olivier et SAINT MARTIN Florent, *Le Parlement européen*, *op. cit.*, p. 157.

comportement des élus individuels »¹⁴⁵⁹. Certains auteurs vont plus loin encore, considérant que « *la conjonction du multilinguisme intégral et de la technicité des débats tue dans l'œuf toute tentative d'animation des débats* ». Cette « *pauvreté des débats* » alimenterait conséquemment « *l'absentéisme organisé* » qui contribuerait lui-même au « déficit démocratique » de l'Union européenne. Le lien est ainsi fait entre la recherche de l'efficacité du travail au sein d'un Parlement affecté par des contraintes spécifiques et la question de sa légitimité démocratique. Pour certains, c'est en mettant en place des procédures efficaces que le Parlement européen peut espérer gagner en légitimité auprès des citoyens européens tandis que pour une doctrine plus politique, cette recherche d'efficacité procédurale empêche le Parlement européen d'acquiescer une véritable légitimité par la mise en scène de la délibération publique.

La rationalisation du travail au sein du Parlement européen lui aurait donc permis de maximiser sa position au sein du système institutionnel, mais au prix d'une complexité procédurale accrue qui ne permet pas, suivant le diagnostic partagé, de réduire le déficit démocratique dont pâtirait l'Union européenne. C'est cette évolution qui explique pour la doctrine technique, suivant une conception mécaniste de la constitution, les tentatives d'intégration des parlements nationaux au système décisionnel de l'Union.

Suivant une conception mécaniste de la Constitution, l'association des parlements nationaux au système institutionnel européen est une réponse aux effets induits par la stratégie d'autorationalisation poursuivie par le Parlement européen, qui lui aurait certes permis d'accroître ses compétences, mais au prix d'un déficit de lisibilité de son action.

B/ La rationalisation de la production législative par les parlements nationaux

L'association des parlements nationaux au processus décisionnel de l'Union européenne est considérée comme un moyen de rationaliser la procédure législative afin d'accroître son efficacité, et donc, *in fine*, sa légitimité auprès des citoyens (1). Cette association s'opère toutefois selon des modalités techniques elles-mêmes complexes qui conduisent certains auteurs à s'interroger en retour sur le point de savoir si elles permettent de remplir les attentes que cette association est censée combler (2).

¹⁴⁵⁹ BRACK Nathalie, COSTA Olivier & DRI Clarissa, « Le Parlement européen à la recherche de l'efficacité législative : Une analyse des évolutions de son organisation » in *Bruges political research papers*, n°39, 2015, p. 7.

1) Le rôle légistique dévolu aux parlements nationaux par l'Union

Suivant une logique « *de vases communicants* », les parlements nationaux ont d'abord été dépossédés de leurs compétences au profit du Parlement européen. Pour le professeur ROLAND, l'article 12 TUE au terme duquel « les parlements nationaux contribuent au bon fonctionnement de l'Union européenne » s'apparente à un « *point d'aboutissement de la longue marche des parlements nationaux — en miroir de la longue marche qui a été celle du Parlement européen — dans leurs revendications d'un droit de regard effectif sur la construction européenne* »¹⁴⁶⁰. C'est en effet à compter de l'adoption, difficile, du Traité de MAASTRICHT que les autorités européennes prennent conscience de l'insuffisance de la stratégie qui vise à conférer une légitimation « démocratique » à l'Union européenne par le seul intermédiaire du Parlement européen et décident de s'appuyer également sur les parlements nationaux. Dès lors, pour la doctrine technique, « *la puissance symbolique* » de l'article 12 du Traité sur l'Union européenne « *ne saurait ainsi être sous-estimée : article-synthèse, qui condense les dispositions relatives aux parlements nationaux, il est un article “décisionniste” qui traduit la volonté qui a été celle des rédacteurs des traités d'affirmer, à travers la visibilité qu'ils lui donnent, ce rôle fort dont les parlements nationaux sont investis* »¹⁴⁶¹.

Ce volontarisme des autorités européennes se matérialise donc par l'édiction de procédures qui traduisent le rôle qu'elles entendent faire jouer aux Parlements nationaux. Or, la doctrine technique considère que les parlements nationaux sont d'abord appelés à jouer un rôle de régulation et de coordination des niveaux européens et étatiques puisqu'ils sont informés, en amont de la procédure, des projets de législation communautaire afin de contrôler l'application du principe de subsidiarité. Dès lors, cette doctrine considère que la contribution que l'Union européenne entend recevoir des parlements nationaux est d'ordre légistique. Le but est, selon le professeur ROLAND, d'associer les parlements nationaux « *au processus d'élaboration de la norme européenne* » pour contribuer « *à ce que celle-ci soit plus consensuelle et rencontre du coup moins de résistances au stade de sa mise en œuvre* ». Il s'agit pour lui de « *rendre justice aux arguments selon lesquels la participation accrue des parlements nationaux est susceptible à la fois d'améliorer la qualité de la norme européenne et, parce que*

¹⁴⁶⁰ ROLAND Sébastien, « Quand le performatif tient lieu d'argumentatif : », *op. cit.*, p. 179.

¹⁴⁶¹ *Ibid.*

celle-ci aura fait l'objet d'une acceptation par les parlementaires nationaux, de faciliter son exécution »¹⁴⁶². Là encore, la réponse apportée à un problème d'ordre politique, « le déficit démocratique » de procédure décisionnelle européenne perçue comme complexe et éloignée des citoyens, est d'ordre technique.

Dans le même ordre d'idée, cette nouvelle fonction dévolue aux parlements nationaux a pu être considérée par la doctrine technique comme une opportunité pour revaloriser les parlements sur le plan interne. Dès 1994, Mme VERDIER identifiait un « paradoxe » en constatant « *qu'alors que la construction européenne a conduit à une "dé-parlementarisation" en précipitant l'affaiblissement des parlements nationaux, que l'approfondissement de cette construction a indirectement accru les pouvoirs des assemblées françaises* »¹⁴⁶³. Dix-huit ans plus tard, la professeure TURK reprend cette idée. Selon elle, « *malgré l'emprise persistante du Gouvernement, les assemblées bénéficient d'un droit à l'information renforcé, peuvent adopter des résolutions sur des questions en cours de négociation au sein de l'Union, et participer à la mise en œuvre des actes européens en droit interne* » ce qui fonde « *l'émergence d'une fonction parlementaire nouvelle, inscrite dans le cadre spécifique du processus d'intégration européenne : la participation au processus décisionnel de l'Union* »¹⁴⁶⁴.

Or, selon elle, cette nouvelle fonction « contribue à la revalorisation de son rôle » et participe d'un « rééquilibrage des institutions de la Ve République »¹⁴⁶⁵. Certains vont jusqu'à considérer qu'en la matière, le Parlement français « *figure aujourd'hui parmi le plus vigilant en matière européenne* » et « *comme l'un des mieux armés au sein de l'UE en ce qui concerne le contrôle exercé sur le Gouvernement en matière européenne* » grâce aux structures spécialisées dont il s'est doté (les délégations pour l'Union européenne devenues, suite à la révision constitutionnelle de 2008, les commissions des affaires européennes)¹⁴⁶⁶.

¹⁴⁶² Ibid. Voir aussi : PIRIS Jean-Claude, « Union européenne : comment rédiger une législation de qualité... », op. cit., p. 475.

¹⁴⁶³ VERDIER Marie-France, « La révision constitutionnelle du 25 janvier 1992 nécessaire à la ratification du traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises », in RDP, 1994, p. 1140. Voir aussi : LEYLAVERGNE Hélène, « L'article 88-4 de la Constitution et la révision constitutionnelle du 18 janvier 1999, La tribune du droit public, n°7, 2000, p. 65 cité par : FUCHS-CESSOT Alice, Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la Vème République, op. cit., p. 372.

¹⁴⁶⁴ TÜRK Pauline, « Le Parlement français et l'Union européenne... », op. cit., p. 105.

¹⁴⁶⁵ TÜRK Pauline, « Le Parlement français et l'Union européenne... », op. cit., p. 101. Voir aussi : SAURON Jean-Luc, « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France », in RTDE, 1999, n°2, p. 171.

¹⁴⁶⁶ LAGELLE Anaïs, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l'aune du traité de Lisbonne », in RFDC, n° 87, 2011, p. 25-55.

Quelles que soient les espérances que cette intégration des parlements nationaux peut susciter, même les plus fervents partisans s'accordent pour considérer qu'elle reste « *encore fortement encadrée* »¹⁴⁶⁷.

2) Des obstacles techniques à l'exercice du rôle européen des parlements nationaux

Si une partie de la doctrine met en avant les vertus d'une association des parlements nationaux au système institutionnel de l'Union en vue d'assurer sa légitimation, d'autres s'inquiètent, après quelques années d'application du Traité de Lisbonne, de l'efficacité concrète du mécanisme. Il en va particulièrement ainsi du mécanisme prévu à l'article 88-6 de la Constitution qui permet aux chambres d'émettre des avis motivés sur la conformité des projets d'actes législatifs européens au principe de subsidiarité. Or, « *avant même l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ont abondé les critiques à propos du système d'alerte précoce, mécanisme dont l'activation était considérée par beaucoup comme condamné à demeurer théorique* »¹⁴⁶⁸. Cette crainte s'est révélée excessive, puisque ce mécanisme a déjà joué par trois fois¹⁴⁶⁹. Dans tous les cas, la Commission a, après réexamen, conclu à la conformité de ces propositions au principe de subsidiarité. C'est donc surtout l'absence d'effet directement contraignant qui limite sa portée¹⁴⁷⁰. Il n'empêche que pour cette doctrine, le mécanisme transcrit à l'article 88-6 de la Constitution présente certains défauts structurels¹⁴⁷¹. Le premier tiendrait à la définition du principe de subsidiarité et aux difficultés pour fixer les critères permettant d'en évaluer le respect. La commission demeure maîtresse de l'interprétation du principe de subsidiarité. La deuxième tient au moment de l'intervention des parlements nationaux jugée soit trop tardive (après la présentation de la proposition et non au moment de

¹⁴⁶⁷ TÜRK Pauline, « Le Parlement français et l'Union européenne... » ; *op. cit.*, p. 105.

¹⁴⁶⁸ FROMAGE Diane, *Les parlements dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, *op. cit.*, p. 345.

¹⁴⁶⁹ La première fois, les parlements nationaux se sont opposés à une proposition de règlement relatif aux actions collectives en 2012 ce qui a conduit à un réexamen par la Commission qui a conclu à la conformité de cette proposition au regard du principe de subsidiarité mais elle a retiré sa proposition considérant ses faibles chances d'adoption. En 2013, les parlements nationaux ont pour la seconde fois fait usage de cette compétence afin de s'opposer à la proposition de règlement de la Commission visant à la création du Parquet européen. A nouveau, elle a confirmé la conformité de la proposition au regard du principe de subsidiarité par une décision motivée (COM(2013) 851). Enfin, en 2016, les parlements nationaux se sont opposés à la proposition de la Commission visant à réexaminer la directive concernant le détachement des travailleurs. Là encore, la Commission, après réexamen, a conclu par une décision motivée à sa conformité au principe de subsidiarité (COM(2016) 505).

¹⁴⁷⁰ Voir en ce sens : RAUNIO Tapio, « Les parlements nationaux sont-ils mal conseillés ? Examen critique du Mécanisme d'alerte précoce », in *RIPC*, vol. 20, 2013, p. 73-88.

¹⁴⁷¹ L'article 5-3 du TUE dispose qu'en vertu du principe de subsidiarité, « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ».

son élaboration), soit trop précoce (avant les possibles modifications du Parlement européen et du Conseil). La troisième résulterait de l'inefficacité de l'avis motivé dont la commission n'est nullement obligée de tenir compte comme elle l'a d'ailleurs prouvé au sujet de la proposition de création d'un parquet européen qu'elle a maintenue suscitant de vives réactions de la part des parlements nationaux. Pour Mme Fromage, la réaction des institutions européennes dans leur ensemble « *incite finalement assez peu les parlements nationaux à participer au Mécanisme d'alerte précoce* »¹⁴⁷². Ce sont enfin les difficultés pratiques de mise en œuvre de la procédure qui sont mises en avant tant les délais d'examen des propositions (huit semaines) que les seuils de voix à atteindre (un tiers pour le « carton jaune » et la moitié pour le « carton orange ») nécessitent des ressources parlementaires importantes. Pour certains, comme M. ROZENBERG, ces difficultés peuvent conduire à la production d'effets contraires à l'objectif affiché comme « *la montée en puissance d'une bureaucratie parlementaire d'autant plus active qu'elle masque le défaut d'investissement réel de certains élus* »¹⁴⁷³.

Les Parlements nationaux ne peuvent espérer exercer une influence qu'à la condition de se constituer en réseaux¹⁴⁷⁴. Or, la doctrine technique tend plutôt à considérer aujourd'hui que « *ce type de coopération interparlementaire n'est pas encore un moyen efficace pour défendre les intérêts des parlements nationaux et du Parlement européen* »¹⁴⁷⁵. Quand bien même ce dernier pourrait être établi efficacement, le réseau ainsi constitué ne se voit pas, pour l'heure, transférer les pouvoirs de contrôle que chacun de ses membres détient en propre pour contrôler son gouvernement. Ainsi, les institutions parlementaires ne font pas l'objet d'un véritable contrôle politique des parlements nationaux. Dès lors, pour certains, « *il apparaît bien curieux que la priorité ne soit pas donnée d'abord au renforcement du contrôle des parlements sur les exécutifs nationaux [...]. Les pouvoirs attribués aux parlements nationaux dans le traité de Lisbonne s'apparentent ainsi largement à une compensation : on a inscrit dans les traités européens ce qu'on n'a pas pu ou pas voulu inscrire dans les constitutions nationales* ». Dès lors, plutôt que ce « *pis-aller* » européen, il eût été préférable que cette « *mise au clair de l'Etat avec lui-même* » s'opère à un niveau strictement étatique¹⁴⁷⁶.

¹⁴⁷² FROMAGE Diane, *Les parlements dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne*.op. cit., p. 345.

¹⁴⁷³ ROZENBERG Olivier, « Parlements nationaux », op. cit.

¹⁴⁷⁴ Voir par exemple : DUPRAT Jean-Pierre, « Le renforcement d'un constitutionnalisme réticulaire », op. cit. ; p. 260.

¹⁴⁷⁵ LAGELLE Anaïs, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen... », op. cit., p. 25-55.

¹⁴⁷⁶ ROLAND Sébastien, « Quand le performatif tient lieu d'argumentatif : la contribution des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union », op. cit., p. 181.

Là encore se retrouve une tension entre l'objectif politique qui vise à combler le déficit démocratique et réduire l'opacité du processus décisionnel et les modalités techniques d'association des parlements nationaux par lesquels l'Union entend l'atteindre. Dès lors, pour le professeur ROLAND, *« même si l'on peut prêter aux rédacteurs des traités l'intention de bonne foi d'avoir voulu rapprocher l'Europe des citoyens en conférant des prérogatives supplémentaires à leurs représentants nationaux, il est loin d'être certain que cet objectif soit atteint. Le reproche a suffisamment été adressé à l'endroit de l'architecture institutionnelle de l'Union d'être excessivement opaque et absconse aux yeux du non initié pour qu'on s'étonne de l'ajout de cet élément de complexification supplémentaire »*¹⁴⁷⁷.

La doctrine technique se trouve ici en proie aux mêmes difficultés que celles qu'elle rencontre dans l'ordre interne lorsqu'elle entend proposer les réformes à même d'améliorer la qualité du travail parlementaire. La rationalisation des procédures parlementaires pour optimiser l'efficacité du travail réalisé au sein des chambres, apparaît impuissante à revaloriser, sinon l'institution parlementaire, du moins l'image qu'elle véhicule. La grille de lecture qui conduit à voir dans le droit parlementaire une technique légistique dépolitisée est ainsi rattrapée par ce que la doctrine politique présente comme un problème de légitimité tout particulièrement au niveau de l'Union.

¹⁴⁷⁷ Ibid.

CONCLUSION DU CHAPITRE

Conformément au prisme légistique qu'elle adopte, et comme il a été donné de le voir, la doctrine technique du droit parlementaire aborde la constitutionnalisation ascendante, l'attribution de la qualité constitutionnelle à une norme ou à un ordre juridique comme une question d'ordre procédurale. La constitutionnalisation est la procédure qui permet de formaliser une norme constitutionnelle.

Lorsqu'il s'agit d'envisager cette fois les effets de l'acte constitutionnel et de sa réforme sur le droit parlementaire, soit la constitutionnalisation descendante du droit parlementaire, c'est là encore sur les procédures et l'organisation parlementaire que se penche prioritairement cette doctrine. C'est à l'aune de la rationalisation du travail effectué au sein de l'institution parlementaire que la doctrine technique envisage les effets de la Constitution.

Au niveau du droit parlementaire interne, la doctrine technique prend d'abord acte de l'enracinement du fait majoritaire qui se conjugue aux mécanismes du parlementarisme rationalisé instauré en 1958 (tels que modelés notamment par la jurisprudence du Conseil constitutionnel) pour aboutir à une concentration des pouvoirs au sein du pôle exécutif. Cette concentration entraîne mécaniquement un déséquilibre institutionnel qui conduit au dérèglement, à l'engorgement de la procédure législative. La révision constitutionnelle apparaît alors comme le moyen d'opérer ce rééquilibrage du pouvoir dévolu à chacune des institutions qui doit permettre *in fine*, une fluidification de la procédure législative et consécutivement une amélioration de la qualité de la loi. La doctrine technique s'est donc concentrée sur ce qui, dans la révision constitutionnelle opérée en 2008, relevait de cette approche. Elle a cherché à évaluer le succès de la réorganisation du travail parlementaire du débat législatif en séance vers l'évaluation des politiques publiques en commission. Aujourd'hui, elle ne lui reconnaît finalement qu'un succès mitigé, mais l'attribue surtout à des obstacles d'ordre socio-économiques qui relèvent de l'environnement institutionnel plutôt que de la technique organisationnelle proprement dite.

Au niveau du droit parlementaire international, faute de disposer d'une procédure constituante et d'un acte constitutionnel clairement identifié, les effets de la Constitution s'envisagent différemment. Lorsque la doctrine technique considère l'hypothèse d'un ordre juridique transnational, c'est la reprise et la concrétisation des standards parlementaires par la voie notamment de l'expertise et de l'assistance aux parlementaires qu'elle assimile à une constitutionnalisation. Le droit parlementaire des Etats faisant l'objet d'un processus

constituant internationalisé est ainsi transformé par l'application des standards constitutionnels transnationaux qui permettent de rationaliser l'organisation du travail caméral. Lorsque la doctrine technique considère cette fois l'hypothèse d'un ordre juridique supranational à partir de l'exemple fourni par l'Union européenne, c'est, là encore, la rationalisation des procédures normatives et du travail parlementaire qu'elle cherche à promouvoir, car elle lui apparaît comme le moyen le plus efficace de progresser sur la voie d'une constitutionnalisation du droit parlementaire de l'Union. L'évaluation de cette entreprise aboutit donc à nouveau à un résultat mitigé et au constat selon lequel la rationalisation des procédures parlementaires européennes rapproche l'Union d'un acte constitutionnel mais l'éloigne de ses citoyens.

CONCLUSION DU TITRE

La théorie du droit parlementaire portée par la doctrine technique est largement mobilisée dans les discours relatifs aux phénomènes constitutionnels contemporains. Elle participe d'une certaine conception de la constitutionnalisation comme instrument par lequel optimiser le système de répartition des principales fonctions normatives au sein d'un ordre juridique. Il s'agit donc, en ce qui concerne plus spécifiquement le droit parlementaire, d'envisager la constitutionnalisation comme un instrument d'optimisation du travail parlementaire dont l'efficacité est appréciée suivant un prisme gestologique et légistique. La constitutionnalisation doit perfectionner les procédures camérales dans le but d'améliorer la production législative et d'engendrer, par suite, des politiques publiques efficaces.

Il s'est agi, dans un premier temps, d'étudier la constitutionnalisation ascendante, c'est-à-dire la manière dont sont façonnées et mobilisées les procédures qui permettent de formaliser des énoncés juridiques relatifs à la distribution des compétences normatives au sein de l'ordre considéré. Au niveau interne, la doctrine technique promeut l'intervention accrue de l'expertise parlementaire au cours des procédures constitutives comme technique permettant de revaloriser l'institution parlementaire. Au niveau international, cette doctrine s'attache à mettre en évidence le rôle déterminant que joue cette expertise dans la production de standards constitutionnels qu'elle assimile à un mouvement de constitutionnalisation puisque ces standards parlementaires à prétention mondiale ont vocation à homogénéiser les ordres constitutionnels étatiques. Dès lors, concernant l'Union européenne, la constitutionnalisation se conçoit comme la production d'un « pacte constitutionnel » qui répartit les compétences normatives non seulement au sein de l'organisation supranationale, mais aussi, et surtout, entre l'organisation supranationale et les Etats membres.

Après avoir étudié la procédure constitutive comme instrument de constitutionnalisation, la doctrine technique s'attache à évaluer les résultats que ce processus a produits jusqu'ici en termes de qualité de la loi. Or, au terme de cette évaluation, celle-ci est amenée à constater que le réformisme constitutionnel produit des résultats mitigés en matière légistique que ce soit dans l'ordre interne ou international. Elle explique alors cet écart entre les objectifs constitutionnels affichés et les résultats parlementaires produits par des causes extérieures aux techniques parlementaires. Il relèverait davantage de l'environnement dans lequel ces dernières sont déployées. C'est particulièrement la représentation commune de l'institution, l'image du Parlement qui serait dégradée plutôt que son efficacité intrinsèque.

Cette doctrine se retrouve alors confrontée à la difficulté de proposer, pour répondre à un problème conçu comme relevant de la légitimité politique du Parlement, de nouvelles réformes d'ordre technique et qui reposent sur une conception du droit parlementaire comme instrument de gouvernement dépolitisé.

CONCLUSION DE LA PARTIE

L'administration camérale, chargée par l'institution parlementaire de compiler ses règles de fonctionnement va aboutir au développement d'une doctrine "organique" du droit parlementaire.

Le caractère endogène de cette doctrine et ses conditions d'apparitions la rapprochait initialement de la doctrine politique. Toutes deux adhèrent à une conception empirique et pragmatique de la science du droit parlementaire. Celle-ci ne se distingue pas de son objet, factuel, sur lequel elle entend surtout agir pour le conformer à ses vues. Mais c'est sur ce point que les doctrines politiques et techniques s'éloignent puisque la première rejette le volontarisme auquel adhère la seconde. Pour la première, le droit parlementaire est un produit de l'activité parlementaire qu'il doit servir en enregistrant ses acquis. Pour la seconde, le droit parlementaire est la condition de l'activité parlementaire qu'elle doit encadrer et orienter. C'est qu'en effet, les deux doctrines n'adoptent pas les mêmes postulats quant aux rapports qu'entretiennent droit et politique. Si, pour les premiers, le droit parlementaire est consubstantiellement politique et juridique, pour les seconds, le droit est distinct de la politique bien qu'il entretienne avec elle des relations nécessaires en matière parlementaire.

Il s'en suit que ces deux doctrines soutiennent des conceptions de la constitutionnalisation fort différentes. Alors que pour la première, le concept renvoie à la conservation des progrès de la pratique parlementaire, il vise pour la seconde la production d'énoncés constitutionnels à même d'orienter l'activité parlementaire. Il s'agit d'établir, en répartissant opportunément les compétences normatives qui interviennent dans la production de la loi, un système de freins et contrepoids qui contraigne l'institution parlementaire vers la production de lois conformes aux canons de la légistique. Cette représentation de la constitutionnalisation permet alors à la doctrine technique de faire valoir sa compétence professionnelle en la matière pour promouvoir la place de l'expertise parlementaire au sein de ces procédures constitutives.

Les discours constitutionnels contemporains ont donc plutôt conduit à rapprocher la doctrine technique de la doctrine juridique, elle aussi intéressée à la reconnaissance de son expertise. Ce rapprochement se matérialise notamment avec la figure du « professeur-administrateur ». La doctrine technique pénètre en effet l'université sous la V^e République. Il semble que cette association se soit opérée autour d'une volonté commune de présenter la science du droit parlementaire comme un ensemble de technologies spécifiques et

politiquement neutres permettant d'orienter l'activité parlementaire vers la production de loi de qualité, peu important ici que cette qualité ne s'entende pas de la même manière suivant le point de vue, technique ou juridique adopté.

TROISIEME PARTIE :

LA DOCTRINE JURIDIQUE DU DROIT PARLEMENTAIRE

« Pour être viables, ou tout du moins durables, les diverses institutions d'un peuple doivent reposer sur des principes entre lesquels existe une harmonie générale et suffisante : cette logique, la plus haute de toutes, est également accessible au vrai jurisconsulte. Scientifiquement, toute l'étude du droit est là »¹⁴⁷⁸.

La doctrine juridique du droit parlementaire est la dernière à se constituer avec l'émergence de la figure du « professeur de droit constitutionnel » sous la III^e République. C'est alors depuis les facultés de droit que les institutions politiques sont appréhendées et cette origine exogène à l'institution parlementaire différencie profondément cette doctrine des précédentes. Elle ne peut faire valoir, à l'inverse des deux autres, une connaissance interne du droit constitutionnel et parlementaire. Elle doit au contraire, pour faire reconnaître la légitimité de son discours, insister sur l'extériorité et l'impartialité du point de vue qu'elle porte sur son objet d'étude. C'est de l'acceptation de ce registre de légitimation dont dépend, en retour, la faculté de cette doctrine à exercer une influence sur la production du droit parlementaire. En l'absence d'interprète juridictionnel authentique, la doctrine tente de faire valoir sa propre interprétation des règles constitutionnelles lorsque, selon elle, le Parlement les enfreint selon elle. Dès lors que le Conseil constitutionnel se voit conférer sous la V^e République la charge du contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire, il est érigé par la doctrine juridique en juge constitutionnel. Elle peut alors réaffirmer le caractère proprement juridique de sa discipline centrée sur la systématisation des décisions jurisprudentielles. En cherchant ainsi à distinguer son discours de celui que les acteurs politiques tiennent sur les institutions, les professeurs de droit constitutionnel vont s'attacher à distinguer le plus nettement possible le Droit de la politique afin de faire valoir un savoir proprement juridique, c'est-à-dire dépolitisé et donc scientifique, sur le droit parlementaire (Titre 1).

¹⁴⁷⁸ ESMEIN Adhémar, « Le droit comparé et l'enseignement du droit. Rapport rédigé pour le Congrès de droit comparé tenu à Paris en août 1900 », in *Nouvelle revue historique de Droit français et étranger*, 1900, t. XXIV, p. 493.

Il s'en suit que cette doctrine adopte une conception de la constitutionnalisation centrée sur le juge constitutionnel. Elle y voit un instrument de subordination de l'activité politique qui se déroule au sein des assemblées parlementaires au droit de la Constitution. La doctrine juridique se montre ainsi intéressée au développement des compétences du juge constitutionnel en matière de droit parlementaire, développement qu'elle présente comme un moyen de renforcer la protection des droits et libertés individuels que menacerait l'immunité juridictionnelle dont bénéficient certains actes parlementaires. La constitutionnalisation est ainsi le processus qui doit conduire à l'avènement de l'Etat de droit dans le champ parlementaire (Titre 2).

TITRE 1 : UNE THEORIE DE L'AXIOMATIQUE PARLEMENTAIRE

La doctrine juridique du droit parlementaire est d'abord l'œuvre des professeurs de droit constitutionnel dont la discipline s'institutionnalise avec l'enracinement de la III^e République. Or, le rattachement des constitutionnalistes aux facultés de droit n'est pas sans incidence sur la manière dont ces derniers conçoivent le droit parlementaire.

La doctrine juridique ne peut en effet espérer agir sur l'objet « droit parlementaire » puisque, à la différence des doctrines endogènes au Parlement, celle-ci ne participe pas à sa production et à son application. Cette position d'extériorité va néanmoins servir à légitimer le discours que les professeurs de droit constitutionnel portent sur le droit parlementaire. Il s'agit de mettre en avant le détachement, le désintéressement du professeur de droit à l'égard des enjeux politiques immédiats et des querelles partisans. Il s'agit alors de découvrir les principes fondateurs, la logique inhérente au système politique vertueux. C'est, en ce sens, à l'élaboration d'une axiomatique constitutionnelle à laquelle ces auteurs s'attachent. Ce registre de légitimation est mobilisé pour justifier de la qualité scientifique du discours juridique sur les institutions politiques et plus particulièrement sur le Parlement. Une fois cette légitimité et cette autonomie disciplinaire conquise, il devient possible, au nom de l'autorité scientifique ainsi acquise, de tenir un propos prescriptif sur le droit parlementaire et d'espérer ainsi influencer les autorités normatives. C'est en investissant dans le champ scientifique que cette doctrine peut espérer en retour exercer une influence sur le champ politique. L'influence politique des constitutionnalistes est donc fonction de la reconnaissance de la scientificité de leur discours (Chapitre 1).

Dès lors, pour asseoir cette scientificité et la reconnaissance du droit constitutionnel comme discipline autonome au sein des facultés de droit, il est nécessaire pour les constitutionnalistes de rendre compte en juristes des institutions politiques c'est-à-dire à l'aide des concepts et des méthodes d'une science proprement juridique et ce afin de se démarquer tant du discours politique que du discours politiste. Le droit parlementaire est alors appréhendé comme un système de normes dont l'enjeu est la conformation au droit de la Constitution tel que l'interprète la doctrine juridique. C'est donc la règle, l'obligation et la sanction qui doivent permettre de rendre compte du fonctionnement du Parlement. La doctrine juridique adopte une approche déontique du droit parlementaire en se concentrant sur sa sanction (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 :

LA FIGURE DE L'UNIVERSITAIRE LEGITIMEE PAR L'EXTERIORITE

Face à la doctrine des élus et des fonctionnaires caméraux, les professeurs de droit constitutionnel constituent le dernier groupe doctrinal intéressé au droit parlementaire. Son originalité réside dans son absence de participation directe au fonctionnement de l'institution parlementaire objet du discours. Alors que pour les deux premiers groupes, c'est l'expérience concrète des rouages de l'institution et de la vie parlementaire qui justifie la prise de parole, sa légitimité et sa prétention à la vérité, les professeurs de droit constitutionnel font au contraire de leur extériorité un gage d'objectivité et de scientificité de leurs discours. C'est parce qu'ils seraient dégagés des rapports de force politique qui structurent l'institution camérale que les professeurs de droit constitutionnel peuvent espérer tenir un discours de vérité sur le droit parlementaire. Néanmoins, il est évident que le champ disciplinaire du droit constitutionnel n'est pas autonome à l'égard du champ politique et, à ses débuts, le droit constitutionnel ne peut s'implanter et s'ancrer qu'en servant à la légitimation des pouvoirs qui promeuvent cet enseignement. C'est ce dont témoignent les premiers cours de droit constitutionnel sous la Révolution puis la Restauration et enfin sous la III^e République.

En réaction, c'est la contrainte du champ académique qui se fait sentir, notamment l'hostilité des facultés de droit à l'égard d'une matière, le droit constitutionnel, considérée comme un terreau de subversion idéologique des étudiants et incompatible avec les canons de la rationalité scientifique dont se prévalent les privatistes alors dominants au sein de l'université. Aussi le droit parlementaire est-il relégué à un rang subalterne dans la hiérarchie des savoirs juridiques puisqu'il apparaît surtout prompt à susciter des controverses politiques et à remettre en cause la scientificité d'un savoir qui n'a conquis son autonomie qu'avec le soutien du régime dans lequel il se déploie. Aussi, les professeurs de droit constitutionnel les plus prestigieux n'ont que peu d'intérêt à se saisir d'une matière controversée, dont le traitement s'avère risqué et susceptible de remettre en cause la posture d'objectivité dont ils tirent leur légitimité.

Ce sont donc des professeurs de droit constitutionnel moins en vue qui sont enclins à prendre le risque d'investir dans l'étude du droit parlementaire. Celle-ci leur offre cependant l'occasion de militer pour la réforme d'un Etat qui les cantonne, en raison de leurs opinions politiques critiques à l'égard du régime, aux périphéries du champ académique (Section 1).

Cette stratégie d'autonomisation disciplinaire va être reprise sous la V^e République alors que le droit constitutionnel subit un discrédit marqué et l'influence des sciences politiques qui menace son autonomie. C'est alors à nouveau par l'affirmation d'une possibilité d'appréhender le droit constitutionnel par le seul prisme juridique que la doctrine va défendre et étendre sa légitimité scientifique aussi bien que sa position institutionnelle. Pour ce faire, la doctrine constitutionnelle va s'appuyer sur l'idée que la V^e République institue un « juge » constitutionnel qui fait du droit constitutionnel un véritable « droit » susceptible d'un traitement proprement juridique. Le droit parlementaire devient un terrain de démonstration des changements induits par le contrôle de constitutionnalité. Mais parce qu'il ne demeure que partiellement constitutionnalisé, le droit parlementaire reste, aux yeux de cette doctrine, irréductiblement politisé. Il est donc relativement déconsidéré par cette doctrine (section 2).

SECTION 1 : LA FORMATION HISTORIQUE DU ROLE DOCTRINAL

L'avènement d'une science du droit constitutionnel est d'abord le fruit de la volonté d'un pouvoir politique qui y voit un instrument de légitimation du régime. Dans ce cadre, ce sont surtout les principes axiologiques qui justifient et légitiment les institutions politiques et leur fonctionnement qui font l'objet des entreprises d'explication et de systématisation de la part des constitutionnalistes. Ces derniers insistent alors déjà sur les droits et libertés individuels que le régime octroie plutôt que sur le fonctionnement concret des institutions politiques. Dans ce contexte, l'intérêt porté au droit parlementaire est limité. Au pire, il est purement et simplement ignoré. Au mieux, et c'est le cas le plus fréquent, il est considéré comme un terrain de démonstration de la pertinence de théories de l'Etat préalablement élaborées aux fins de justifier le régime en place (§1). Ce n'est qu'avec la pérennisation concomitante du régime de la III^e République et de la discipline constitutionnelle que des professeurs de droit constitutionnel occupant, au sein du champ académique, une situation plus périphérique, vont se saisir de la matière droit parlementaire conçue comme un point d'entrée à partir duquel tenir un discours critique sur les ordres politiques et académiques établis (§2).

§1 : La préfiguration du rôle : de ROSSI à ESMEIN. Des légistes d'Etat

Dans un premier temps, les enseignements de droit constitutionnel au sein des facultés de droit comme les premières monographies doctrinales n'accordent qu'une faible place au droit parlementaire et se concentrent surtout sur la construction de théorie de l'Etat apte à légitimer le pouvoir auquel ils doivent la possibilité de dispenser leurs enseignements et les rétributions symboliques qui l'accompagnent. Le droit parlementaire apparaît trop politique, son enseignement serait susceptible de déboucher sur la contestation des institutions et de mettre à mal la prétention à la scientificité du discours des constitutionnalistes. Cette position est d'abord celle du Comte ROSSI qui fait figure de précurseur en tant que premier titulaire d'une chaire de droit constitutionnel sous la Monarchie de Juillet (A). Ce sera ensuite celle d'Adhémar ESMEIN rétrospectivement considéré comme le premier maître de la doctrine constitutionnelle française du début de la III^e République (B).

A/ ROSSI et la propagande doctrinaire

Les cours dispensés par le Comte Pellegrino ROSSI à la Faculté de droit de Paris apparaissent comme une première tentative d'enseignement du droit constitutionnel conçu comme un instrument de légitimation du régime en place alors qu'il a, dès après la Révolution et jusque sous la Monarchie de Juillet, toujours été considéré comme un enseignement susceptible de saper l'autorité des institutions (1). Marqués par cet objectif, les cours de droit constitutionnel, qui font l'objet d'un jugement rétrospectif pour le moins critique, se désintéressent du droit parlementaire préférant insister sur les principes libéraux à même de favoriser la réception de la charte par le public étudiantin (2).

1) Le droit constitutionnel : un enseignement séditieux

L'enseignement du droit constitutionnel est, pour ainsi dire, presque inexistant sous l'Ancien-régime¹⁴⁷⁹. Ce n'est que dans l'espoir de répondre aux critiques que suscite le pouvoir monarchique que Louis XV se résout à créer, en 1773, une chaire de droit public au Collège de France, et ce, « *bien que son chancelier, Maupéou, trouve imprudent de toucher au mystère "qui couvre les maximes fondamentales de la Constitution"* ». C'est ainsi qu'apparaissent « *les deux conceptions qui s'opposeront longtemps sur l'enseignement du droit constitutionnel. Celle qui est favorable à cet enseignement, lequel lui paraît susceptible d'exalter le régime en place, et celle qui redoute qu'il ne suscite des débats dangereux pour ce même régime* »¹⁴⁸⁰. Sous la Révolution et l'Empire, la première tendance, favorable à cet enseignement, prévaut dans un premier temps. L'assemblée constituante ordonne le 26 septembre 1791 aux facultés de droit d'enseigner la « Constitution française » suivant les préconisations du rapport de TALLEYRAND. Mais rapidement, « *les vieilles facultés sont emportées par les développements de la Révolution* » et l'enseignement du droit constitutionnel avec elles¹⁴⁸¹. La révolution marque bien l'émergence de la discipline constitutionnelle, mais l'instabilité politique qui prévaut à cette époque ne lui permet pas de s'établir de manière pérenne. Napoléon rétablit les facultés de droit par la loi du 22 ventôse an XII qui prévoit un enseignement de « droit public français », mais il

¹⁴⁷⁹ MESTRE Jean-Louis, « Histoire du droit constitutionnel et de son enseignement », in FAVOREU Louis & al. (dir.), *Droit constitutionnel*, op. cit., p. 12. Voir aussi : KRYNEN Jacques et STOLLEIS Michael, *Science politique et droit public dans les facultés de droit européennes (XIIIe — XVIIIe siècle)*, Francfort, Klostermann, 2008 ; PORTEMER Jean, « Recherches sur l'enseignement du droit public au XVIIIe siècle », in *Revue historique de droit français et étranger*, 1983, p. 341-397.

¹⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 12-13.

¹⁴⁸¹ *Ibid.*, p. 12.

est regardé avec méfiance¹⁴⁸². Avec la Restauration, on retrouve chez les gouvernants la représentation duale de l'enseignement du droit constitutionnel « *“bien enseignée” cette discipline pourrait fortifier la fidélité au régime en place ; en de mauvaises mains, elle serait un ferment de subversion* » et le cours de droit public établi en 1819 est progressivement rogné¹⁴⁸³. Dans un premier mouvement d'inspiration libérale, l'ordonnance du 24 mars 1819 va créer, pour la seule faculté de droit de Paris, un cours de droit public à GERANDO (qui, s'il traite surtout du droit administratif, n'en fait pas moins l'éloge de la Charte de 1814). Mais le Gouvernement ultra, adoptant la seconde position, supprimera ce cours dès 1822. Seul le cours de droit administratif sera rétabli par le gouvernement libéral de MARTIGNAC en 1828 et non celui portant sur les institutions politiques.

La Révolution de juillet change la donne. GUIZOT, ministre de l'instruction publique, convainc le Roi de la nécessité de « *faire sortir la discussion constitutionnelle du débat politique, pour l'asseoir sur la connaissance* » et y voit un moyen de légitimer le régime issu de la Charte de 1830¹⁴⁸⁴. Pour GUIZOT, « *Le droit constitutionnel est maintenant parmi nous, une vraie science, dont les principes sont déterminés et les applications journalières, il n'y a point de conséquences extrêmes qu'on doive craindre, ni de mystère qu'on doive cacher* ». Il ne doit toutefois pas s'agir d'un cours de philosophie politique, mais bien « *de droit constitutionnel positif français, une explication détaillée de la Charte, comme étant notre code constitutionnel* ». Il ne s'agit plus d'un « *simple système philosophique livré aux disputes des hommes, c'est une loi écrite, reconnue qui peut et doit être expliquée, commentée aussi bien que la loi civile ou toute autre partie de la législation* » ajoute-t-il.

C'est ainsi que l'ordonnance royale du 22 août 1834 porte création à la faculté de droit de Paris d'une « chaire de droit constitutionnel français ». Cette dernière est confiée à Pellegrino ROSSI. D'origine toscane, ce professeur de droit romain et de droit constitutionnel se réfugie à Genève après la chute de MURAT face aux Autrichiens en 1816. Il y mène de front des activités universitaires et parlementaires. L'échec de son projet de réforme du fédéralisme suisse le conduit en France où il se voit confier un cours d'économie politique au collège de France en 1833. Il apparaît alors à GUIZOT « *que les qualités de juriste d'un libéral, italien francophile du*

¹⁴⁸² L'instruction du 19 mars 1807 précise que l'enseignement ne devra pas « *entrer bien avant dans la théorie de ces matières* » et se concentrer sur « *les connaissances positives et pratiques* » et ce cours va finalement disparaître rapidement. Voir : *Ibid.*, p. 14.

¹⁴⁸³ JOUANJAN Olivier, « Histoire de la science du droit constitutionnel », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel*, T1, op. cit., p. 78.

¹⁴⁸⁴ *Ibid.* Voir également : MESTRE Jean-Louis, « Histoire du droit constitutionnel et de son enseignement », op. cit., p. 15.

début du siècle, devenu Genevois et resté catholique, pourraient faire merveille pour enseigner la Charte selon la nouvelle Monarchie »¹⁴⁸⁵. Il semble surtout que ses conceptions de l'enseignement du droit constitutionnel rejoignent celle des gouvernants. « *Faisons des constitutionnels pour ne pas avoir de Jacobins* » écrit-il dans un article intitulé « De l'étude du droit dans ses rapports avec la civilisation et l'état actuel de la science qui fait sa renommée »¹⁴⁸⁶. Pour lui, il faut réformer l'enseignement du droit constitutionnel pour éviter que les étudiants ne puisent auprès de sources subversives des informations sur le régime politique. Au contraire, l'enseignement du droit constitutionnel permettrait de les doter « *d'une salutaire aversion pour les bouleversements* ».

Cette nomination se heurte instantanément à l'hostilité des facultés de droit. Ce sont d'abord les professeurs qui s'y opposent par la voie d'un recours auprès du Conseil d'Etat. Dans leur mémoire, les opposants expliquent être « *effrayés du danger qu'il y aurait, pour nos écoles si heureusement rentrées dans le calme, si paisibles, si appliquées au positif de la science à introduire dans leur sein toutes les agitations de la politique, agitations inséparables aujourd'hui de toute discussion et par conséquent de tout enseignement sur le droit constitutionnel* »¹⁴⁸⁷. L'accueil des étudiants, notamment républicain, est tout aussi difficile si bien qu'après quelques tentatives son cours fut suspendu pour ne reprendre que l'année suivante et seulement au niveau du doctorat¹⁴⁸⁸. Il poursuit ses enseignements jusqu'en 1845 étant entre-temps élu à l'académie des sciences morales et politiques en 1836, nommé à la pairie en 1839 et doyen de la faculté de droit en 1843. Il participe en outre à de nombreuses commissions et conseils ministériels¹⁴⁸⁹. Autrement dit, au cours de cette période, « *Rossi est comblé de faveurs par le régime de Juillet* ». Mais le changement de régime de 1848 annonce sa chute. Alors ambassadeur à Rome, il entre au service du Gouvernement pontifical et meurt la même année, assassiné par des républicains romains.

¹⁴⁸⁵ LAVIGNE Pierre, « Le comte Rossi, premier professeur de droit constitutionnel français (1834-1845) », in *Histoire des idées et idées sur l'Histoire, Etudes offertes à Jean-Jacques Chevallier*, Paris, Ed. Cujas, 1977, p. 173.

¹⁴⁸⁶ Article paru dans les *Annales de législation et de jurisprudence* en 1820. Cité par Cité par LAVIGNE Pierre, « Le comte Rossi, premier professeur de droit constitutionnel français... », *op. cit.*, p. 174

¹⁴⁸⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸⁸ Voir : BOUDON Julien, « Introduction à la réédition » in ROSSI Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2012.

¹⁴⁸⁹ A l'instar du Conseil royal de l'Instruction publique (1840), du Comité historique des sciences morales et politiques (1838), la Commission des hautes études du droit (1838), du Comité pour la publication des monuments écrits de l'histoire de France (1843) 4, du Comité du contentieux du Quai d'Orsay (1836). Il est en outre fait chevalier (1837), officier (1841), commandeur (1845) et enfin grand- officier (1846) de la Légion d'honneur. Voir : BOUDON Julien, « Introduction à la réédition », *op. cit.*, p. 11.

Quant au cours de droit constitutionnel français, fortement associé au régime de Juillet, sa chaire est laissée vacante sous la IInde République puis supprimée par le nouveau régime napoléonien le 8 décembre 1852¹⁴⁹⁰. Le droit constitutionnel continue toutefois d'être enseigné par certains administrativistes qui considèrent le droit public comme un tout indissociable. On peut penser ici à FOUCART, MALLEIN, BATBIE, LAFERRIERE ou encore DUCROCQ¹⁴⁹¹.

2) Le droit parlementaire : un enseignement délaissé

Pour faire accepter cet enseignement, la stratégie retenue est celle d'une juridicisation du droit constitutionnel. Déjà GUIZOT dans sa justification de la création de cette chaire explique qu'il s'agit non de s'impliquer dans des disputes doctrinales relevant de la philosophie politique, mais d'exposer une loi positive. Pour sa leçon inaugurale, ROSSI déclare suivant la même optique : « *Placés en dehors des luttes politiques, spectateurs, nullement acteurs, nous demanderons aux lois, non des théories et des thèses spéculatives, mais les principes positifs du droit existant* » et introduit la seconde partie de son cours en expliquant : « *Nous devons maintenant nous occuper des droits publics des Français, et, vous le savez, notre rôle n'est pas de les chercher dans le droit spéculatif, dans le droit philosophique, nous devons les chercher dans le droit positif* »¹⁴⁹². Le professeur BOUDON explique ainsi que c'est la raison pour laquelle « *l'expression "droit politique" est discrète sous la plume de Rossi* ». Cette dernière « *doit être proscrite ou marginalisée : elle rappelle trop la proximité entre le droit constitutionnel et la sphère politique, elle s'approche dangereusement de cette "philosophie politique" redoutée* »¹⁴⁹³.

Suivant cette stratégie, le droit constitutionnel de ROSSI annonce déjà, d'une certaine manière, le droit constitutionnel des libertés en ce qu'il s'attache surtout à exposer les droits constitutionnels reconnus aux Français. En effet, ce sont les droits individuels prévus par la Charte qui constituent pour Rossi l'essence du droit constitutionnel. Ils forment l'ossature de son cours divisé en deux parties, la première consacrée aux droits publics qui appartiennent à tous les Français, la seconde aux droits politiques qui n'appartiennent qu'à ceux qui sont en capacité de voter. Le premier professeur de droit constitutionnel français n'accorde finalement

¹⁴⁹⁰Voir à ce sujet : TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Eléments d'histoire de l'enseignement du droit public : la contribution du Doyen Foucart (1799-1860)*, Paris, LGDJ, 2007, p. 440-496 et *La doctrine publiciste. 1800-1880*, Paris, La mémoire du droit, 2009.

¹⁴⁹¹ *Ibid.*

¹⁴⁹² ROSSI Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, op. cit., Leçon 84, p. 109-110

¹⁴⁹³ BOUDON Julien, « Introduction à la réédition », op. cit., p. 16-17.

qu'assez peu d'importance à l'organisation politique en tant que telle. Il pourrait s'y montrer indifférent du moment que ce régime est en mesure de garantir la liberté individuelle. C'est ce qui ressort de sa quarante-troisième leçon : « *Peut-être ne porte-t'on pas assez d'attention aux questions qui concernent la liberté individuelle, aux questions qui concernent la chose la plus précieuse pour l'individu. Et certes, sans vouloir ôter aux questions politiques proprement dites leur importance, leur portée, leur influence, il est permis de croire que la question de la liberté individuelle mérite autant que toute autre question l'attention des jurisconsultes, des hommes d'État* ». En effet, s'il consacre la troisième partie de son cours à l'organisation politique et au parlement, celle-ci se révèle « d'un grand classicisme ». Pour ce qui est du droit parlementaire, outre l'exégèse des règlements caméraux, sa réflexion la plus théorique en la matière se résume dans l'idée selon laquelle, « *s'il est vrai que l'importance des assemblées délibérantes dépende à la fois et de leur organisation et de leurs attributions, il est également vrai qu'elle dépend plus encore de l'organisation que des attributions* ». Aussi une assemblée bien organisée pourra conquérir de nouvelles attributions en dépit des limitations posées par le texte constitutionnel¹⁴⁹⁴.

Quoi qu'il en soit, l'œuvre de ROSSI fait aujourd'hui l'objet d'un jugement sévère, en particulier du professeur CAYLA pour qui, cet « *Adam du droit constitutionnel avait corrompu ab ovo la discipline en orientant l'enseignement de cette primitive chaire de la Faculté de droit de Paris vers la pure et simple propagande politique au service de la charte de 1830 (ce que ses collègues privatistes ligüés contre sa nomination avaient perçu comme une profonde atteinte à l'esprit scientifique de la faculté de droit)* »¹⁴⁹⁵. D'autres auteurs expriment une opinion plus nuancée à l'image du professeur LAVIGNE pour qui « *la critique de ce que l'on pourrait appeler la "légèreté scientifique" du Cours semble fondée* » même si elle s'explique

¹⁴⁹⁴ L'auteur explique ainsi : « *La raison le dit et l'expérience l'a constamment prouvé, là où l'organisation des assemblées délibérantes est faible, là où cette force vitale dont je parlais manque, là bientôt les assemblées délibérantes perdent même les attributions qu'on a voulu leur accorder. La loi écrite les leur garantit ; mais qu'est-ce que la loi écrite, lorsque l'assemblée qui devait exercer ces pouvoirs n'a pas trouvé en elle — même la force suffisante pour s'en saisir, les exercer et en garantir la possession. Mais en revanche, la raison dit et l'expérience a prouvé que là où les assemblées délibérantes avaient une organisation suffisamment forte, un principe de vie réel dans leur origine et dans leur constitution, leur action, leur influence ne tardait pas à se développer et à s'étendre ; lors même que, dans le principe, on n'avait voulu leur accorder que des attributions extrêmement bornées, lors même que, dans le principe, on avait voulu les circonscrire dans des limites très étroites, ces limites n'ont pas tardé à s'étendre et l'action de l'assemblée à se développer. C'est dans la nature des choses. Toutes les fois que vous aurez une assemblée délibérante qui, par son origine, par son organisation, par l'appui qu'elle trouvera dans l'opinion publique, aura la conscience de son importance et de sa force, les attributions qui lui appartiennent rationnellement, elle les aura bientôt ou par la loi écrite ou par les précédents, Enfin, lorsqu'elle est née vigoureuse et bien constituée, elle grandit promptement et brise aisément ses lisières* ». ROSSI Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, op. cit., Leçon 84, p. 109-110

¹⁴⁹⁵ Il s'agirait donc du « *péché originel* » du droit constitutionnel : CAYLA Olivier, « Le Conseil constitutionnel et la constitution de la science du droit », in *Le Conseil constitutionnel a 40 ans*, Paris, LGDJ, 1999, p. 119.

par le fait que « *la rhétorique en l'honneur dans l'Université française du (début) du siècle dernier ait recaptivé le brillant avocat de Bologne* ». Dès lors, « *moins assimilé au système français d'enseignement supérieur de l'époque, le comte Rossi eût été, peut-être, un pionnier plus pertinent encore de la science du droit constitutionnel* »¹⁴⁹⁶. Pour le professeur BOUDON enfin, « *il serait excessif de voir dans le cours une œuvre de propagande* » mais en même temps « *l'objectif est limpide : sous couvert de science, l'enseignement dispensé à la Faculté de droit parisienne doit convaincre l'auditoire des bienfaits de la Charte de 1830* »¹⁴⁹⁷.

Cette expérience va durablement discréditer l'enseignement du droit constitutionnel aux yeux de la classe politique dirigeante. Il faudra attendre l'avènement de la III^e République pour que la tentative soit, cette fois, couronnée de succès, notamment grâce à Adhémar ESMEIN.

B/ ESMEIN et l'instruction républicaine

Il faut attendre l'avènement de la III^e République pour que le nouveau pouvoir républicain reprenne la stratégie expérimentée sous la Monarchie de Juillet et encourage l'enseignement du droit constitutionnel dans le but de légitimer les nouvelles institutions et de former les futures élites à leur fonctionnement¹⁴⁹⁸. Dans ce cadre, Adhémar Esmein va jouer un rôle prépondérant dans l'autonomisation de cette discipline et la construction d'un catéchisme constitutionnel républicain (1). A ces fins, il relègue le droit parlementaire en tant qu'accessoire à sa théorie de l'Etat (2).

1) Le droit constitutionnel : une discipline affirmée

Les récents travaux relatifs à l'histoire du droit constitutionnel ont permis de mettre en lumière le rôle central joué par ESMEIN dans la construction de la discipline. Comme ROSSI, ESMEIN va bénéficier d'une conjoncture favorable et du soutien du régime pour affirmer l'autonomie scientifique du droit constitutionnel. Comme le note le professeur BOUDON, le

¹⁴⁹⁶ LAVIGNE Pierre, « Le comte Rossi, premier professeur de droit constitutionnel français... », *op. cit.*, p. 173.

¹⁴⁹⁷ BOUDON Julien, « Introduction à la réédition » in ROSSI Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, *op. cit.*

¹⁴⁹⁸ Pour autant, durant cette période où le droit constitutionnel n'est plus une matière enseignée officiellement, il est clair que les professeurs de droit administratif y consacrent tous de plus ou moins long développement, à l'instar du Doyen FOUCART pour qui il faut « *réunir dans un même livre, le droit politique et le droit administratif parce que la connaissance de l'un est incomplète sans la connaissance de l'autre* ». FOUCART Emile-Victor Masséna, *Eléments de droit public et administratifs ou Exposé méthodique des principes du droit public positif*, Tome 1, Paris, Videcoq, 3^e éd., 1843, p. III.

traitement réservé au premier par la Monarchie de Juillet évoque « *le sort tout aussi enviable que connaîtra Adhémar Esmein au début de la IIIe République* »¹⁴⁹⁹.

Adhémar ESMEIN obtient le second rang au concours d'agrégation de 1875 et enseigne à Douai. En 1881, sont créés les premiers cours d'histoire générale du droit français par les pédagogues républicains afin de développer la méthode inductive et historique, gage de scientificité, au sein des facultés de droit. Pour ce cours novateur, le ministère choisit « *Adhémar Esmein, qui a déjà assuré des cours d'histoire, qui est lauréat de l'Institut et qui vient d'être appelé à la direction de la Revue historique du droit français et étranger, apparaît comme désigné pour occuper ce nouveau cours* »¹⁵⁰⁰. Il est ensuite chargé d'assurer le cours de droit canonique de la section des sciences religieuses de l'Ecole pratique des hautes études créées en 1886, ce qui, pour M. SACRISTE, indique que « *l'administration supérieure avait des gages de [sa] loyauté à l'égard des institutions républicaines* » puisque ce cours joue un rôle central dans la politique de laïcisation de l'enseignement supérieur menée par les Républicains¹⁵⁰¹. Enfin, lorsqu'en 1889, pendant la crise boulangiste, un cours d'éléments de droit constitutionnel est créé, ESMEIN apparaît aux yeux des décideurs comme la personnalité idoine pour l'assurer. En 1891, il est « *le seul professeur des facultés de droit à pouvoir considérer qu'il est pleinement titulaire du cours semestriel de droit constitutionnel de première année* » en tant que titulaire de la chaire d'histoire générale du droit qui recouvre le cours de droit constitutionnel¹⁵⁰².

Cette titularité explique qu'il puisse s'investir dans une œuvre aussi exigeante que la rédaction d'un traité de droit constitutionnel dont le millier d'étudiants parisiens en droit constitue autant de lecteurs potentiels. Bénéficiant de ce « *privilège de l'antériorité* »¹⁵⁰³, ses *Eléments* s'imposent comme le premier manuel de droit constitutionnel républicain. Il constitue une forme de catéchisme constitutionnel pour le régime en ce qu'il s'attache à se conformer aux nouveaux canons de scientificité promus par les hauts fonctionnaires du ministère de l'instruction publique, mais aussi en ce que son contenu s'attache à systématiser et à fonder théoriquement l'organisation politique de la III^e République.

¹⁴⁹⁹ BOUDON Julien, « Introduction à la réédition », *op. cit.*, p. 10.

¹⁵⁰⁰ SACRISTE Guillaume, « Adhémar Esmein en son époque. Un légiste au service de la République », in PINON Stéphane et PRELOT Pierre-Henri (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Paris, Montchrestien, « Grands colloques », 2009, p. 22.

¹⁵⁰¹ *Ibid.* p. 23

¹⁵⁰² SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'Etat en France*, Paris, Les presses de Science po, « Académique », 2011, p. 278-280.

¹⁵⁰³ *Ibid.*

Or, comme ROSSI là encore, ESMEIN choisit de se focaliser sur une approche fonctionnelle du droit constitutionnel en tant que « *droit de la liberté* » selon la formule du professeur PRELOT¹⁵⁰⁴. C'est en fonction de ce prisme premier qu'est étudiée l'organisation politique. Dans la préface à la seconde édition des *Eléments*, il justifie par exemple de ne pas traiter du cas allemand en expliquant qu'il « *a voulu étudier les Constitutions, et celles-là seulement, qui "ont la liberté politique pour objet direct" selon le mot de Montesquieu* ». Les autres forment « *un objet d'étude intéressant* » mais différent de celui qu'il s'est proposé¹⁵⁰⁵. En effet, pour ESMEIN, « *le droit est fils de la liberté non de la fatalité* » et la source de tout droit « *est dans l'individu, parce que lui seul est un être réel, libre et responsable* ». Cette focale libérale peut encore être interprétée comme un moyen de légitimer le régime de la III^e République naissante et ses grandes lois libérales. Ainsi, à l'exposé des principes philosophiques libéraux issus de la révolution de 1789 dans la première partie de l'ouvrage s'ajoute, à compter de 1909, dans la seconde partie, un chapitre intitulé « *La réglementation des droits individuels* » qui « *propose une monographie des différents droits individuels consacrés par la législation républicaine* ». Pour le professeur PRELOT, « *on trouve ainsi enchâssé dans la cinquième édition des Eléments, le premier manuel de libertés publiques modernes, découpé classiquement en deux parties séparées (théorie générale des droits – régime des droits) et qui vient faire la synthèse de l'activisme républicain dans le domaine des droits individuels au moment même – Esmein l'a compris sans doute — où la période se clôt* »¹⁵⁰⁶.

ESMEIN tirera de nombreuses rétributions de cette conformation aux nouveaux canons de la science républicaine du droit constitutionnel dont la liste a été établie par M. SACRISTE et qui comprend notamment sa nomination à la section permanente du Conseil supérieur de l'Instruction publique qui joue un rôle premier dans la réforme des études de droit. A l'interface « *entre la République combattante au pouvoir et le monde universitaire* » il s'attache par ce biais à promouvoir la discipline. C'est ainsi qu'en 1896, dans son rôle de conseiller ministériel, le professeur parisien s'attache, à l'occasion de la réforme de l'agrégation, à minorer la place du droit administratif par rapport à celle du droit constitutionnel¹⁵⁰⁷.

¹⁵⁰⁴ PRELOT Pierre-Henri, « Esmein ou le droit constitutionnel comme droit de la liberté », in PINON Stéphane et PRELOT Pierre-Henri (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Paris, Montchrestien, « Grands colloques », 2009, p. 9. Voir aussi : CHOPLET Antoine, Adhémar Esmein et le droit constitutionnel de la liberté, Paris, Mare & Martin, « Bibliothèque des thèses », 2016.

¹⁵⁰⁵ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel*..., op. cit., 1914, p. 20

¹⁵⁰⁶ PRELOT Pierre-Henri, « Esmein ou le droit constitutionnel comme droit de la liberté », op. cit., p. 111.

¹⁵⁰⁷ Voir BOUDON Julien, « Esmein, le droit constitutionnel et la Constitution » in PINON Stéphane et PRELOT Pierre-Henri (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, op. cit., p. 95-99.

On voit donc que, chez ESMEIN comme chez ROSSI avant lui, l'enjeu scientifique que constitue la définition du droit constitutionnel et des moyens de le connaître, est indissociable d'une stratégie universitaire qui vise à la revalorisation de la discipline par rapport aux autres branches du savoir juridique. Or, cette stratégie universitaire est elle-même indissociable d'une stratégie politique visant à promouvoir le régime qui soutient cette entreprise d'institutionnalisation d'une science du droit constitutionnel qui lui soit profitable. Dans ce cadre, il n'est guère étonnant qu'ESMEIN, comme ROSSI avant lui ait quelque peu délaissé le droit parlementaire.

2) Le droit parlementaire : une discipline accessoire

Au début de la III^e République, la doctrine constitutionnaliste naissante s'intéresse peu au droit parlementaire. La professeure M. BONNARD relève ainsi que « *la plupart des manuels de droit constitutionnel du début du siècle n'accordent que peu de place à l'étude du Parlement. Ils se limitent au commentaire des lois constitutionnelles de 1875 qui, en matière d'organisation et de fonctionnement des Assemblées parlementaires, ne posent que quelques règles fondamentales. Les règlements intérieurs des Assemblées ne font l'objet d'aucune analyse approfondie. Ainsi, R. Carré de Malberg et A. Esmein ne traitent du Parlement qu'à propos de la fonction législative* ». ¹⁵⁰⁸. L'affirmation paraît quelque peu excessive s'agissant au moins d'ESMEIN qui ne se désintéresse pas totalement du droit parlementaire, mais semble plutôt le « sous-traiter ».

Dans ses *Eléments*, ESMEIN aborde pour la première fois le droit parlementaire au moment de présenter la bibliographie qu'il juge pertinente sur la Constitution de 1875. Il ne cite à cette occasion que deux ouvrages, considérant que le nouveau régime n'a fait naître qu'une littérature « *assez peu abondante* ». Il mentionne toutefois, « *le Traité de droit politique électoral et parlementaire de M. Eugène Pierre, secrétaire général de la présidence de la Chambre des députés* » qu'il compare au *Parliamentary practice* de Sir Thomas ERSKINE MAY pour l'Angleterre ¹⁵⁰⁹ (Ferdinand LARNAUDE en fera de même ¹⁵¹⁰) et au *Manual of Congressional practice* de M. Thomas Hudson MC KEE pour les Etats-Unis ¹⁵¹¹. A son propos, il se contente

¹⁵⁰⁸ BONNARD Maryvonne, « Où en est le droit parlementaire ? », in *Les cahiers du GETUPAR* (mars 1985-juin 1988), Paris, AFSP, 1991, p. 79.

¹⁵⁰⁹ Voir *supra* : Partie 2, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

¹⁵¹⁰ LARNAUDE Ferdinand, *La Science française. Les sciences juridiques et politiques*, Paris, Larousse, 1915, p. 23

¹⁵¹¹ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel...*, op. cit., 1896, p. 635, note 2.

d'indiquer qu'il revêt « *plutôt un caractère pratique* », ce qui apparaît somme toute assez réducteur. D'ailleurs, le maître parisien fait du *Traité* un usage qui dépasse de loin cette rapide présentation. Les nombreuses notes de bas de page qui y renvoient ne visent pas seulement à orienter le lecteur qui chercherait des détails sur le fonctionnement du Parlement.

Quantitativement, il est vrai qu'elles visent principalement la procédure législative (qui est surtout « *déterminée par les règlements des chambres et par les usages parlementaires* »¹⁵¹²) et le mandat parlementaire¹⁵¹³, mais l'ouvrage est parfois mentionné, de manière *a priori* plus surprenante, pour des questions constitutionnelles qui ne relèvent pas du Parlement¹⁵¹⁴.

Qualitativement, ESMEIN reprend souvent à son compte l'étude historique détaillée de certains précédents menée par PIERRE¹⁵¹⁵, ou certaines de ses définitions comme celle du règlement, « *loi intérieure de l'Assemblée* » dont le professeur parisien juge qu'il a pris sous la III^e République : « *une importance et une valeur qu'il n'avait pas sous la plupart des Constitutions antérieures* », ce qu'il semble regretter : « *En effet, les lois constitutionnelles de 1875, étant fort brèves et réduites au strict nécessaire, n'ont point édicté de règles sur la procédure législative et sur les débats des Assemblées. Sans doute cette réglementation n'a jamais pu passer en entier dans la Constitution ; les menus détails ont toujours dû être laissés au règlement. Mais la plupart des Constitutions antérieures avaient posé les principes généraux, imposant d'autorité certaines règles importantes, prohibant certaines mesures.* »¹⁵¹⁶.

Enfin, ESMEIN en vient, par le biais des citations, à discuter certaines prises de position de PIERRE, que ce soit pour les infirmer ou pour les invoquer au soutien de ses propres thèses ; ce qui tend bien à prouver, d'une part que l'œuvre de ce dernier ne se réduit pas à une simple codification de la pratique parlementaire¹⁵¹⁷, d'autre part, que si le professeur ne délaisse pas le

¹⁵¹² *Ibid.* p. 973, 975, 976, 983, 984, 985, 986. ESMEIN fait également plusieurs références au *Pierre* pour ce qui est des pouvoirs parlementaires en matière de traité internationaux (p. 766, 767, 768 et 772).

¹⁵¹³ *Ibid.* p. 858, 871, 962-963.

¹⁵¹⁴ *Ibid.* p. 852 (en ce qui concerne la responsabilité personnelle des membres du gouvernement) et p. 797-798 (au sujet de la nomination des secrétaires d'Etat).

¹⁵¹⁵ *Ibid.* p. 655 (Pour ce qui est par exemple de la démission du Président de la République) et p. 934-935 (au sujet de la déchéance parlementaire).

¹⁵¹⁶ *Ibid.* p. 940. Comparer avec : POUDRA Jules et PIERRE Eugène, *Traité pratique de droit parlementaire*, Paris, Baudry, 1878, p. 446.

¹⁵¹⁷ Pour les prises de position *contra*, voir par exemple la question de la majorité requise pour la demande camérale de convocation d'une session extraordinaire. PIERRE considère que la majorité absolue est nécessaire, tandis qu'ESMEIN admet une majorité relative (p. 742). Voir encore la question du moment à partir duquel le Président de la République cesse d'appartenir à la chambre dont il était membre. PIERRE indique la remise du Pouvoir exécutif par le ministre tandis qu'ESMEIN se prononce pour l'acceptation par le Président de ses fonctions (p. 655). Voir enfin, au sujet de l'incompatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires sous le Consulat (p. 871). Pour les positions *pro*, voir par exemple p. 551 et 553 (sur le droit de pétitions) ; p. 790-791 (sur la nomination des ministres par le Président de la République) ; p. 809 (sur l'accès des sous-secrétaires d'Etat aux chambres) et p. 936 (sur le rôle des questeurs).

droit parlementaire, il le « sous-traite » dans les deux sens du terme, où il ne lui accorde qu'une place limitée et où il délègue son étude directe à un tiers.

§2 : La figuration du rôle : de Moreau à Bonnard. Des chroniqueurs critiques

Le droit parlementaire est, ainsi que l'illustre l'œuvre d'ESMEIN, relativement déconsidéré des constitutionnalistes universitaires au moment où ce groupe doctrinal se forme. Mais à mesure qu'il s'affirme et se structure, les acteurs les moins bien positionnés en son sein investissent cette matière encore vierge de spécialistes universitaires. En effet, le droit parlementaire va rapidement apparaître comme un objet d'étude prisé des « prétendants » qui se servent temporairement de la discipline comme d'un tremplin pour accéder à la carrière universitaire. C'est ce que matérialisent les travaux de droit parlementaire de Felix MOREAU et Joseph DELPECH (A). Il l'est aussi des « dissidents » qui voit dans la discipline, matière à contester le soubassement idéologique des théories de l'Etat de la doctrine constitutionnelle dominante. A mesure que se fige le régime républicain qui fait de la révision constitutionnelle un spectre à écarter, seule demeure, dans le champ des possibles de la réforme politique, la modification des règlements caméraux. Une doctrine critique investit alors le droit parlementaire comme champ d'études pour y trouver les voies de la réforme de l'Etat comme le montre l'œuvre parlementaire de Roger BONNARD (B).

A/ La compilation géographique de MOREAU & DELPECH : une ressource universitaire

Au début de la III^e République, pour certains docteurs en droit dans l'attente d'une titularisation dans une chaire, l'investissement dans l'étude du droit parlementaire peut être l'occasion de faire reconnaître sa spécialisation en droit constitutionnel en investissant dans une matière encore peu défrichée et faire ainsi valoir son originalité scientifique. Le droit parlementaire apparaît alors comme un simple « tremplin » dans une carrière universitaire (1). La matière est ensuite progressivement délaissée au profit de matières plus nobles du droit public au premier rang desquelles le droit administratif (2).

1) Un tremplin vers la chaire

Les professeurs aixois Félix MOREAU et Joseph DELPECH compilent en 1906 les règlements caméraux de treize Etats¹⁵¹⁸. Cet ouvrage peut être vu comme le produit d'une stratégie universitaire de ces auteurs, en vue d'obtenir la titularisation dans une chaire comme en témoignent leurs trajectoires universitaires. L'aîné, agrégé en 1885, est chargé du cours semestriel de droit constitutionnel en 1889. Pour obtenir la titularisation effective dans une chaire de droit constitutionnel, il entreprend la rédaction d'un *Précis élémentaire de droit constitutionnel* dès 1892, soit quatre ans avant les éléments D'ESMEIN, mais ne parvient à être titularisé qu'en 1894, après qu'il ait écrit à l'administration de l'Enseignement supérieur afin de lui indiquer qu'il envisageait de se détourner du droit constitutionnel pour obtenir une chaire, fut-elle étrangère à sa spécialité¹⁵¹⁹. Il se penche alors vers la matière parlementaire comme en témoignent plusieurs articles parus à la *RPP* et à la *RDP*¹⁵²⁰. On voit que celui-ci entend investir dans le rôle de l'universitaire, du scientifique et s'attache pour ce faire à bien distinguer le droit de la politique¹⁵²¹.

Le second obtient l'agrégation en 1903 après trois échecs et devient titulaire d'une chaire en droit public et constitutionnel à l'université d'Aix en 1907. Il peut apparaître représentatif de la trajectoire de certains jeunes universitaires qui, au début du siècle, investissent dans le droit constitutionnel et dans sa scientificité pour obtenir la titularisation dans une chaire. Alors chroniqueur constitutionnel à la *RDP*, chargé de cours en droit constitutionnel à la faculté d'Aix, il écrit en 1905, à l'heure de présenter sa traduction du *Manuel de pratique parlementaire* de JEFFERSON, que « la science véritable, en particulier la science du droit public, ennemie des idées préconçues, vivant de faits et de critique scrupuleuse, ne peut se passer des documents originaux et fidèles »¹⁵²². Ainsi, le futur professeur de droit

¹⁵¹⁸ MOREAU Félix & DELPECH Joseph, *Les règlements des assemblées législatives. 1. Allemagne, Angleterre, Autriche-Hongrie, Belgique*, Paris, Giard & Brière, 1906 & *Les règlements des assemblées législatives. 2. Espagne, États-Unis, France, Grèce, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse*, Paris, Giard & Brière, 1906-1907.

¹⁵¹⁹ Voir : SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, op. cit., p. 126.

¹⁵²⁰ MOREAU Félix, « Le vote obligatoire : Principe et sanction », in *RPP*, 1896, Vol. 7, p. 36-69 ; « Régime parlementaire et principe représentatif », in *RPP*, 1901, Vol. 27, p. 331-355 et Vol. 28, p. 61-86 ; « L'initiative parlementaire », in *RDP*, 1901, p. 251-296.

¹⁵²¹ Il écrit ainsi dans sa chronique constitutionnelle et parlementaire que « l'homme politique à l'habitude de résoudre les questions par des considérations d'intérêt, intérêt personnel, intérêt de la circonscription électorale, intérêt du parti, intérêt du pays ; le juge à l'habitude de se déterminer pour des raisons de droit et en matière criminelle, par l'examen objectif des preuves apportées par l'accusation. Les deux états d'esprit sont au pôle opposé de la conscience », in *RDP*, 1902, vol. 18, p. 496.

¹⁵²² DELPECH Joseph, « Le manuel de pratique parlementaire de Jefferson et la salle de travail de droit public de la faculté de droit d'Aix », in JEFFERSON Thomas, *Rules and practice of the United State Senate and House of representatives : Manuel de pratiques parlementaires* (avec les règlements des chambres américaines), Paris, Fontemoing, 1905, p. 4-32. Cité par SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, op. cit., p. 120.

constitutionnel se conforme au nouveau rôle scientifique du constitutionnaliste tout en investissant dans une matière, le droit parlementaire, négligée des universitaires déjà présents sur le marché de la doctrine constitutionnelle¹⁵²³. Il contribue ainsi à l'intégration de la matière parlementaire dans la discipline constitutionnelle. C'est aussi ce que traduit l'avertissement des deux auteurs à leur compilation des règlements caméraux. Ils écrivent ainsi : « *Dans tous les domaines la nécessité est reconnue de réagir contre l'idéologie vaine ou des généralités vagues, et de préparer, en un travail neuf, avec des renseignements épars, des documents inexplorés et une recherche aussi nette que possible des formes juridiques et des lois sociologiques, les éléments d'une science vraiment positive* »¹⁵²⁴. Ils ajoutent que « *la connaissance des règlements permettra de pousser plus loin, plus profondément l'étude des institutions politiques et préparera à celle de la coutume parlementaire. Notre ambition sera satisfaite si notre recueil prend place à côté des collections de textes constitutionnels* »¹⁵²⁵. La volonté de prendre à contrepied la doctrine d'ESMEIN et sa conception du droit constitutionnel comme théorie générale de l'Etat est manifeste¹⁵²⁶. Ils écrivent ainsi : « *L'effort ne peut demeurer toujours concentré sur des principes considérés comme essentiels à l'organisation politique, des théories souvent inspirées par le désir de fournir une base spéculative à une propagande ou conception politique, et des notions très abstraites qui engagent, selon la définition de leur contenu, le sens et la réalisation de l'ordre social* »¹⁵²⁷.

Cette compilation des règlements à prétention scientifique fait pourtant l'objet d'une réception favorable de la doctrine universitaire et en particulier d'Adhémar ESMEIN qui en fait le compte-rendu pour le comité des travaux historiques et scientifiques. Or, il semble bien mieux s'accommoder du manque d'ambition théorique de l'ouvrage de ses confrères que dans le cas du *Traité* de PIERRE. Il faut dire que les deux auteurs, qui ne partageaient pas, loin de là,

¹⁵²³ Voir ainsi ses chroniques constitutionnelles à la RDP : Par exemple : DELPECH Joseph, « Chronique constitutionnelle », in RDP, 1904, p. 119-142 ; « Chronique constitutionnelle de France : Des rapports de quelques commissions des chambres avec le pouvoir exécutif », RDP 1904, p. 333-353 ; « Chronique constitutionnelle : L'enquête sur les "millions des Chartreux" », in RDP, 1904, p. 568-593 ; « Chronique constitutionnelle : Affaire Syveton. Interpellation contre le Gouvernement Combes », in RDP, 1905, p. 182-210 ; « A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés », in RDP, 1906, p. 5-26 ;

¹⁵²⁴ MOREAU Felix & DELPECH Joseph, *Les règlements des assemblées législatives*, T1, op. cit., p. XLI

¹⁵²⁵ *Ibid.*, p. XLVIII-XLIX.

¹⁵²⁶ Voir *infra* : Chapitre 2, Section 1.

¹⁵²⁷ MOREAU Felix & DELPECH Joseph, *Les règlements des assemblées législatives*, T1, op. cit., p. XLII

les idées d'ESMEIN, n'avaient pourtant pas tari d'éloges, quelques années plus tôt, à l'égard des *Eléments*¹⁵²⁸.

ESMEIN indique ainsi que le recueil de MOREAU et DELPECH « *fait avec le plus grand soin et la plus grande exactitude [...] est facile à consulter, les différents pays y étant rangés par ordre alphabétique* ». On pourrait croire, *a priori*, déceler de l'ironie dans les propos du maître mais cela ne semble pas être le cas puisqu'il considère bien, quelques lignes plus loin, que les deux auteurs ont, par cet ouvrage, « *rendu un signalé service à l'étude du droit constitutionnel et du gouvernement représentatif et parlementaire* »¹⁵²⁹. Il semble donc qu'ESMEIN fasse ici preuve d'une forme de « corporatisme » qui peut accréditer selon nous la thèse selon laquelle la doctrine constitutionnelle universitaire cherche à affirmer le monopole du discours scientifique sur les institutions politiques. Pour ce faire, elle disqualifie le discours des praticiens en prenant appui sur la posture « technicienne » que ces derniers sont contraints d'adopter du fait de la position particulière qu'ils occupent en tant que fonctionnaires des assemblées. A l'inverse, en valorisant la compilation exégétique de ses collègues qu'il présente comme un outil de travail utile à l'étude proprement scientifique du droit constitutionnel à savoir les constructions théoriques, ESMEIN renforce la prétention monopolistique des constitutionnalistes universitaires et l'étend au fonctionnement interne du Parlement.

2) Un intérêt passé

Après la parution de l'ouvrage, les deux auteurs vont suivre une trajectoire relativement similaire. Sur le plan scientifique, ils vont rapidement délaisser l'étude du droit parlementaire et s'orienter vers des matières plus valorisées. MOREAU actualise son *Précis de droit constitutionnel*, mais oriente davantage ses recherches et enseignements vers le droit administratif et la législation financière. DELPECH poursuit un temps ses chroniques¹⁵³⁰ et ses traductions parlementaires avec le *Traité d'Ersine MAY EN 1909*¹⁵³¹. Il reçoit là encore les

¹⁵²⁸ DELPECH Joseph, « *Eléments de droit constitutionnel français & comparé par Adhémar Esmein* » in *RDP*, n°12, 1899, p. 534-541 et MOREAU Félix, « *Compte-rendu des Eléments de droit constitutionnel français & comparé de M. Esmein* », in *RPP*, n°36, 1903, p. 353-354.

¹⁵²⁹ ESMEIN Adhémar, « *Les règlements des assemblées législatives par MM. Delpech & Moreau* », in *Bulletin du Comité des travaux historiques et scientifiques. Section des sciences économiques et sociales*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, 1910, p. 39. Voir aussi, LE FUR Louis, « *Les règlements des assemblées législatives. T.I. par Moreau & Delpech* », in *RDP*, 1906, p. 767-770 & « *Les règlements des assemblées législatives. T.II. par Moreau & Delpech* », in *RDP*, 1908, p. 165-166.

¹⁵³⁰ « *Sur une proposition de résolution tendant au rétablissement du scrutin secret pour le vote des lois de finance* », in *RDP*, 1910, p. 104-115.

¹⁵³¹ ERSKINE May, *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, 11^e éd. Paris, Giard & Brière, 1909

éloges de la doctrine qui témoigne sa reconnaissance au professeur d'avoir mis à disposition ces « instruments de travail ». Le professeur DELPECH « *n'a pas voulu borner ses services aux savantes études originales dont la plupart sont connues et appréciées des lecteurs de cette Revue ; il a tenu encore à amener des matériaux à pied d'œuvre pour les travaux des autres. Il y a quatre ans, il avait publié le "manuel de pratique parlementaire" de Jefferson ; plus récemment il nous donnait, avec le prof. Moreau, un excellent recueil des règlements des assemblées législatives. Ce sont là des travaux dont nous avons doublement le devoir de lui être reconnaissants, d'abord à raison de leur évidente utilité, mais aussi à cause de la somme considérable d'abnégations qu'ils supposent chez celui qui les mènent à bonne fin* » écrit JOSEPH-BARTHELEMY dans le compte-rendu qu'il consacre à cette traduction¹⁵³². Mais lui aussi délaisse finalement le droit parlementaire pour s'orienter vers des matières plus valorisées au sein du champ universitaire de l'époque, avec la publication d'un code administratif, d'un statut de l'enseignement supérieur et d'un ouvrage en trois volumes consacré aux pensions et retraites civiles et militaires.

Sur le plan politique, les deux auteurs adoptent très tôt une posture critique à l'égard du régime et des constructions doctrinales qui le légitiment. Chacun d'eux publie à cette fin un essai sur le régime parlementaire. Pour remédier aux maux qu'il constate, MOREAU se prononce dès alors en faveur du contrôle de constitutionnalité. Pour lui, « *Un emprunt pourrait être fait aux Etats-Unis. Fort bien avertis que le Parlement est capable de tyrannie, ils prirent dès le début une excellente précaution et reconnurent à l'autorité judiciaire le pouvoir de refuser l'application d'une loi inconstitutionnelle. Comme la constitution garantit toutes les libertés sous des formules concrètes, la liberté a une sauvegarde judiciaire contre les attentats du Parlement. La tyrannie parlementaire est conjurée. Mais on sent bien que cette ressource, dont quelquefois la portée a été exagérée, ne peut suffire* »¹⁵³³. Joseph DELPECH s'engage aussi très rapidement en faveur d'une réforme du régime parlementaire de la III^e République. Suivant la même inspiration réactionnaire, il se distingue de l'ouvrage de MOREAU sur certains points comme le référendum. Si ce dernier y est hostile, DELPECH y est quant à lui favorable car il y voit un mécanisme constitutionnel à même de canaliser la poussée démocratique susceptible de prendre, sinon, une forme révolutionnaire¹⁵³⁴. Il obtiendra en 1942 d'être maintenu dans ses fonctions malgré la limite d'âge par des ministres successifs de Vichy, dont son collègue

¹⁵³² BARTHELEMY Joseph, « Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement... », op. cit., p. 392-393.

¹⁵³³ MOREAU Félix, *Pour le régime parlementaire*, Paris, A. Fontemoing, 1903, p. 350.

¹⁵³⁴ DELPECH Joseph, *La démocratie et le régime représentatif*, Paris, Roustan, 1910.

JOSEPH-BARTHELEMY avant d'être mis à la retraite en 1945¹⁵³⁵. L'intérêt précoce des deux auteurs pour le droit parlementaire semble donc s'expliquer par la position qu'ils occupent alors dans le champ universitaire. Ces deux jeunes agrégés provinciaux investissent dans une matière délaissée des constitutionnalistes « installés » qu'ils utilisent comme un tremplin pour conforter leur position institutionnelle avant de s'en détourner, une fois celle-ci établie, au profit notamment du droit administratif mieux valorisé au sein de l'université et susceptible de fournir des techniques de revalorisation de l'exécutif et d'encadrement du Parlement.

Le lien est ainsi fait avec l'œuvre de Roger BONNARD qui semble se pencher sur le droit parlementaire pour s'en servir, non pas comme un tremplin académique (puisque à la date de ses premiers travaux sur la matière, il est déjà un professeur de droit public réputé), mais plutôt comme un instrument stratégique mis au service de son projet politique.

B/ La compilation historique de BONNARD : une ressource politique

La trajectoire de BONNARD apparaît là encore assez emblématique d'une autre forme d'instrumentalisation, politique cette fois, auquel donne lieu le droit parlementaire. Il s'agit pour cet auteur de promouvoir initialement un instrument de réforme du régime politique (1) avant que l'immobilisme institutionnelle ne l'amène par la suite à opter pour une réforme de l'Etat bien plus radicale (2).

1) La promotion d'un instrument de réforme nécessaire

Un an après la première édition de son *Précis élémentaire de droit public*¹⁵³⁶, BONNARD publie en 1926, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789* pour « faire suite aux “Constitutions de la France” de Duguit » dont il est l'un des plus fervents disciples¹⁵³⁷. Agrégé en 1910, titulaire depuis 1919 d'une chaire de droit constitutionnel à Rennes, il est déjà, à l'heure où il publie sa compilation des règlements caméraux français, et à la différence des compilateurs qui l'ont précédé, un professeur de droit constitutionnel réputé. Parmi ces collègues, il est le seul qui, sans être directement lié aux assemblées, s'intéresse de

¹⁵³⁵ Voir : BIGOT Grégoire, « Delpech Joseph-Antoine-Laurent », in ARABEYRE Patrick, HALPERIN Jean-Louis et KRYNEN Jacques (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français*, op. cit., p. 239.

¹⁵³⁶ Paris, Sirey, 1925.

¹⁵³⁷ BONNARD Roger, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 (notices historiques et textes)*, Paris, Sirey, 1926.

manière aussi soutenue au droit parlementaire. Successeur de DELPECH, il en est l'un de ses principaux chroniqueurs au sein de *la Revue du droit public* aux côtés de René BRUNET¹⁵³⁸.

A l'inverse de celle de MOREAU et DELPECH, sa compilation est davantage destinée à peser sur le champ politique plutôt qu'universitaire. L'auteur justifie certes sa démarche par le fait qu'il a « *pensé rendre service à tous ceux qui se livrent à l'étude du droit constitutionnel* » et affirme qu'il ne livre qu'un « *instrument de travail* », les analyses du doyen de Bordeaux y occupant effectivement une place succincte. Néanmoins, il apparaît bien difficile de ne voir dans cet ouvrage qu'une pure entreprise de construction d'un appareil scientifique qui serait dénuée de toute arrière-pensée idéologique. Cette dernière se manifeste au contraire lorsque l'auteur discrédite par exemple le droit parlementaire révolutionnaire et les assemblées qui « *ne comprirent pas très bien l'importance de cette réglementation* »¹⁵³⁹. L'auteur quant à lui entend être utile « *dans les milieux parlementaires* ». Il considère la réforme de la réglementation parlementaire comme un moyen de parer au retour de la dictature. La connaissance de son histoire est donc indispensable car « *le progrès ne s'obtient pas par un dédain absolu du passé. L'histoire se recommence souvent et les institutions que l'on croyait périmées sont parfois destinées à reparaître* »¹⁵⁴⁰. BONNARD et BARTHELEMY partagent, en 1926, l'idée selon laquelle les réformes nécessaires au régime de la III^e République peuvent être réalisées sans passer par une révision constitutionnelle. Le long compte-rendu que consacre le premier au traité de droit constitutionnel du second en témoigne. Selon eux, des changements importants « *peuvent être apportés sans recourir à la révision. Des coutumes constitutionnelles sont venues les compléter. De nouveaux usages pourraient donc les modifier sur ces points. D'autre part, la réforme de la procédure parlementaire serait de nature à entraîner de grandes conséquences. Or pour la réaliser, il suffirait de modifier le règlement des Chambres. C'est à ces possibilités de transformations importantes en dehors de la procédure de révision que M. Barthélemy faisait allusion quand il disait dans une circonstance : "Nous réviserons la Constitution sans aller à Versailles"* »¹⁵⁴¹. Si BONNARD s'intéresse au droit parlementaire, c'est semble-t-il avant tout parce qu'il y voit un outil de réforme de l'Etat.

¹⁵³⁸ Chargé de cours à Aix en 1912, il est nommé professeur à la faculté de droit de Caen en 1920 après un succès à l'agrégation de 1919. Proche de JOSEPH BARTHELEMY, il s'engage cependant avec la SFIO, dont il se sent, en tant qu'ancien combattant, proche du pacifisme. Il est élu député de la Drôme en 1928 et abandonne alors ses fonctions universitaires.

¹⁵³⁹ BONNARD Roger, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 (notices historiques et textes)*, Paris, Sirey, 1926, p. 10.

¹⁵⁴⁰ *Ibid.* p. 6.

¹⁵⁴¹ BONNARD Roger, « Compte-rendu du Traité de droit constitutionnel de J. Barthélemy et Duez », *op. cit.*, p. 535.

2) Le dépassement d'un instrument de réforme insuffisant

Mais l'apport de BONNARD au droit parlementaire ne se résume pas, là non plus, et davantage encore que dans le cas précédent, à cette compilation puisqu'il consacre bon nombre d'articles au droit parlementaire et qu'il est un commentateur assidu des réformes parlementaires¹⁵⁴². Pourtant cet auteur suivra une trajectoire globalement similaire à celle des précédents compileurs. S'intéressant très tôt au droit parlementaire, il s'engagera finalement dans le mouvement de réforme de l'Etat¹⁵⁴³. Il met d'abord l'accent sur l'importance des règlements caméraux comme moyen d'y parvenir avant de délaisser le Parlement. Il s'oriente alors vers la revalorisation du Gouvernement et se prononce par exemple en faveur de la constitutionnalisation de la présidence du Conseil¹⁵⁴⁴. Il finira par justifier le régime de Vichy et son antiparlementarisme¹⁵⁴⁵.

Dès lors, si les professeurs de droit constitutionnel les plus réputés ne portent que peu d'intérêts au droit parlementaire, d'autres constitutionnalistes, sans doute un peu moins bien situés dans le champ universitaire, tentent d'en faire un objet d'étude constitutionnel. Suivant une approche exégétique et dogmatique classique qui permet de justifier l'annexion du droit parlementaire par le droit constitutionnel, ils délaissent toutefois la pratique parlementaire et les rapports de force politique qui participent à sa réalisation. Surtout, ils s'en détournent progressivement au profit de la révision constitutionnelle comme instrument de réforme de l'Etat. Ainsi, sur les dix professeurs de droit que M. SACRISTE considère comme participant à l'avènement d'une révolution conservatrice et qui annoncent le mouvement de réforme de l'Etat et le régime de Vichy figurent à côté de Joseph-BARTHELEMY, Felix MOREAU, Joseph DELPECH et Roger BONNARD, soit l'ensemble des professeurs de droit qui se consacrent un tant soit peu au droit parlementaire proprement dit sous la III^e République, avant d'opter pour la révision constitutionnelle et enfin pour le régime autoritaire et antiparlementaire de Vichy¹⁵⁴⁶.

¹⁵⁴² BONNARD Roger, « Immunités et discipline réglementaires : à l'occasion des rapports des commissions », in *R.D.P.*, 1911, p. 558-565 ; « Les modifications du règlement de la Chambre des députés », in *R.D.P.*, 1911, p. 712-730 ; « La responsabilité des fonctionnaires devant le Parlement », in *R.D.P.*, 1912, p. 73-92 ; « Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaires et la loi du 23 mars 1914 », in *R.D.P.*, 1914, p. 386-409 ; « Les pouvoirs financiers de la Chambre des députés et la résolution du 27 mai 1920 », in *Revue de science et de législation financière*, 1921, p. 121-136.

¹⁵⁴³ BONNARD Roger, « La réforme de l'Etat », in *Annale du Droit et des Sciences sociales*, n°2, 1934, p. 7-14.

¹⁵⁴⁴ BONNARD Roger « De l'homogénéité et de la solidarité ministérielle : à propos du ministère Barthou », in *RDP*, 1913, p. 554-574.

¹⁵⁴⁵ BONNARD Roger, *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris, LGDJ, 1942

¹⁵⁴⁶ La transformation « au sein du champ de la doctrine permet de comprendre comment les professeurs de droit public participeront à la définition des schèmes juridiques [de la Révolution nationale] qui, bien loin d'être un

La doctrine constitutionnelle universitaire naissante se situe donc aux frontières des discours descriptifs et normatifs, leurs émetteurs se situant eux-mêmes, aux frontières des champs scientifiques, juridiques et politiques. Cette situation frontalière se manifeste dans un premier temps par l'autonomie qu'elle cherche à acquérir vis-à-vis du champ politique et qui la conduit à marginaliser dans un premier temps le droit parlementaire — en lui déniaient une juridicité comparable à celle des règles constitutionnelles — et sa doctrine empirique de praticiens — en lui déniaient la scientificité qu'ils accordent à leurs théories de l'Etat d'inspiration plus formalistes —. Cette situation frontalière se manifeste ensuite par l'utilisation du droit parlementaire au sein de stratégies internes à la doctrine universitaire mais aussi de la doctrine universitaire dans son ensemble vis-à-vis des acteurs politiques. Le droit parlementaire fait ainsi office de vecteur par lequel la doctrine universitaire peut espérer, au nom de son expertise scientifique, intervenir dans le débat politique sur les institutions. Le champ doctrinal relatif au droit parlementaire est donc constitué d'acteurs qui, situés eux-mêmes aux frontières des champs politique, juridique et scientifique, luttent pour imposer une représentation légitime de ces frontières, pour imposer leurs propres délimitations de ces différents champs. Or cette caractéristique fondamentale de la doctrine relative au droit parlementaire perdure bien évidemment avec l'avènement de la justice constitutionnelle.

héritage de la Révolution française, ont été construits par opposition aux Lumières et aux principes révolutionnaires, à commencer par ce dogme de la gnose républicaine, le principe du suffrage universel égalitaire que ni Léon Duguit (Bordeaux), ni Maurice Hauriou (Toulouse), ni Achille Mestre (Toulouse/Lille), ni Edmond Villey (Caen), ni Félix Moreau (Aix), ni Maurice Deslandres (Dijon), ni Louis le Fur (Caen), ni Roger Bonnard (Rennes), ni Joseph Barthelemy (Montpellier/Paris), ni Joseph Delpech (Dijon/Strasbourg) n'avaient épargné dès avant la première guerre mondiale ». SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, op.cit., p. 432.

SECTION 2 : L'ADAPTATION CONTEMPORAINE DU RÔLE DOCTRINAL

Aux débuts de la V^e République, le prestige du discours porté par les professeurs de droit constitutionnel décline. Le constat largement partagé d'un « déclin de la notion de constitution » déprécie la capacité du juriste à rendre compte des institutions politiques. Mais l'essor du contrôle juridictionnel de constitutionnalité va être l'occasion pour les constitutionnalistes de revaloriser leur discipline et de rehausser le rang de leur production dans la hiérarchie des savoirs juridiques.

C'est le nom de Louis FAVOREU qui incarne à lui seul cette entreprise. A l'image de ses prédécesseurs ROSSI et ESMEIN, il contribue, par ses fonctions universitaires et les liens qu'il établit dans les instances du ministère de l'enseignement supérieur, au rayonnement de la discipline constitutionnelle qu'il conçoit à partir de l'étude du contentieux. A l'instar de ces premiers professeurs de droit constitutionnel encore, il aborde le droit parlementaire comme un objet secondaire dont l'étude détaillée, qu'il délègue à ses collaborateurs, n'est susceptible que de valider ses théories constitutionnelles. Il s'agit ainsi de juridiciser le rôle du professeur de Droit pour conforter l'autonomie de la discipline constitutionnelle à l'égard de disciplines concurrentes (§1). Le professeur AVRIL quant à lui reprend davantage le modèle formé par les professeurs spécialistes et chroniqueurs du droit parlementaire. A l'instar de MOREAU, DELPECH et BONNARD, il manifeste un goût pour la chronique parlementaire et réalise la synthèse des approches politique, technique et juridique du droit parlementaire. Il s'agit d'adopter une interprétation plus politiste du rôle du professeur de droit constitutionnel qui confère une position de généraliste au sein de la doctrine parlementaire et de spécialiste au sein de la doctrine constitutionnelle (§2).

§1 : La juridicisation du rôle : Favoreu. Un constitutionnaliste prosélyte

La juridicisation du rôle du professeur de droit constitutionnel par FAVOREU est liée à l'entreprise de refondation du droit constitutionnel autour de la figure du juge (A), qui le conduit à se désintéresser assez largement du droit parlementaire qui n'est que partiellement juridicisé. Toutefois, sa volonté de faire école le conduit à confier à ses disciples le soin de mener des études de droit parlementaire qui, cumulées, soient en mesure de démontrer de manière systématique la pertinence des théories constitutionnelles élaborées par le maître du nouveau droit constitutionnel (B).

A/ La refondation d'une science du droit constitutionnel

Pour le professeur MAUS, « le parcours universitaire de Louis Favoreu mériterait déjà, à lui seul, de vibrants éloges. Il ne constitue qu'une infime partie de sa personnalité, mais demeure la clef de voûte autour de laquelle tout s'ordonne »¹⁵⁴⁷. C'est en effet à partir de sa position universitaire (1) que le professeur a pu acquérir les ressources lui permettant de devenir un constitutionnaliste engagé dans le champ politique (2).

1) Un universitaire investi

Né en 1936, Louis FAVOREU poursuit des études à la faculté de droit et à l'Institut d'études politiques de Paris. Le professeur AMSELEK note qu'ils avaient à l'époque été, « *fortement impressionné — le terme est faible — par les enseignements et les méthodes de pensée de Charles Eisenmann* »¹⁵⁴⁸. Il assiste ensuite les professeurs WALINE et VEDEL¹⁵⁴⁹. Il soutient une thèse intitulée *Du déni de justice en droit public français* en 1962 qui sera publiée deux ans plus tard¹⁵⁵⁰. Il obtient l'agrégation en 1966 avant d'être nommé professeur quatre ans plus tard à l'Université d'Aix-Marseille. Il part alors pour fonder puis présider le centre universitaire de la Réunion pendant deux ans. A son retour, à la faculté de droit d'Aix-Marseille où il restera jusqu'à sa mort, il est élu doyen, fonction qu'il exerce jusqu'en 1978, date à laquelle il devient président de cette université et ce, jusqu'en 1983. Il exercera les fonctions de directeur de centre de recherche, directeur d'école doctorale, de membre, puis de président du jury d'agrégation de droit public, de membre du Conseil national des universités, de membre du conseil national du CNRS, et de président de la Conférence des doyens des facultés de droit. En résumé, « *au sein de la communauté universitaire, il a rempli toutes les fonctions* »¹⁵⁵¹. Il est également le créateur de la *Revue française de droit constitutionnel* en 1990 avec le

¹⁵⁴⁷ MAUS Didier, « Louis Favoreu. Un missionnaire du droit constitutionnel » in *RFDC*, vol. 59, 2004, p. 461-463.

¹⁵⁴⁸ AMSELEK Paul, « Louis Favoreu, l'ami », *Allocution prononcée lors du colloque organisé en hommage à Louis Favoreu*, Pau, 2015.

¹⁵⁴⁹ Il dira de ce dernier : « *C'était la référence et le modèle. Quel professeur de droit public n'a pas rêvé de lui ressembler ? Docteur en droit de l'université de Toulouse, agrégé de droit public à 26 ans, il enseigne d'abord à Poitiers et à Toulouse, puis à Paris, après sa captivité en Allemagne. Ma vocation d'enseignant est certainement née d'avoir été son étudiant pendant les trois années de licence, puis son assistant : une forme éblouissante, un enseignement captivant, une observation attentive de ses devoirs pédagogiques ; où trouver un meilleur apprentissage ?* ». FAVOREU Louis, « Un maître et un homme admirable » in *Le Figaro*, 25 février 2002, p. 22.

¹⁵⁵⁰ FAVOREU Louis, *Du déni de justice en droit public français*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque de droit public », 1964.

¹⁵⁵¹ MAUS Didier, « *In memoriam. Louis Favoreu (1936-2004)* », in *RFDC*, n°60, 2004, p. 888.

professeur MAUS qui explique qu'un tel projet découlait, pour le doyen, « *de son inébranlable volonté de promouvoir le "Nouveau droit constitutionnel"* » et ajoute que « *le fait de créer une revue et d'en devenir le co-directeur représentait pour Louis Favoreu un véritable sacerdoce militant* »¹⁵⁵².

Comme ESMEIN, FAVOREU va également s'investir dans la « politique universitaire » puisque, en tant que Président de la Conférence des doyens des facultés de droit pendant vingt ans, il est un interlocuteur privilégié des pouvoirs publics lorsqu'ils entendent réformer l'enseignement du droit. Ainsi, le professeur ROUX relève que le doyen FAVOREU a été un « *professeur engagé au service de l'institution universitaire dans son ensemble* » relevant que de nombreuses réformes « *portent son empreinte* »¹⁵⁵³. Pour le professeur MAUS, il est, dans ses fonctions, un « *interlocuteur exigeant du ministère de l'éducation nationale. Les réformes des études juridiques lui doivent beaucoup. Sa vision est claire : former de vrais juristes, c'est-à-dire des étudiants capables de raisonner à partir de ces matières premières que sont pour les juristes les textes, la jurisprudence, la doctrine et le droit comparé* »¹⁵⁵⁴. Il siège également dans de nombreuses commissions sur la réforme de l'enseignement et de la recherche (Commission chargée d'étudier le problème du financement des universités en 1980, Commission de réflexion sur l'avenir de l'Université en 1987, Comité d'orientation stratégique de la recherche en 1995...). Dans ce cadre, il se montre réticent à l'égard du développement du « dogme de la pluridisciplinarité » et défend la spécificité de l'organisation des études juridiques notamment quant aux modalités de contrôle des connaissances¹⁵⁵⁵.

Le professeur promeut une réforme de l'enseignement qui permettrait de valoriser le droit constitutionnel jurisprudentiel. Ainsi le doyen FAVOREU plaiderait-il pour le développement de l'enseignement du contentieux constitutionnel : « *Cela n'est pratiquement pas enseigné et la plupart des juristes terminent leur licence ou leur maîtrise sans avoir eu un enseignement regroupant l'ensemble de ces apports [...]. Il faudrait, en fait, réformer l'enseignement du droit constitutionnel, et cela dès la première année, afin que tous les étudiants aient connaissance des bases mêmes de notre système juridique, quitte à renforcer l'enseignement distinct de la*

¹⁵⁵² MAUS Didier. « Louis Favoreu et l'écrit » in *RFDC*, 2004, vol. 59, p. 453-455.

¹⁵⁵³ ROUX André. « Discours prononcé à l'occasion de la remise des Mélanges Louis Favoreu à Aix-en-Provence, le 5 septembre 2007 », in *RFDC*, 2008, vol. 75, p. 669-671.

¹⁵⁵⁴ MAUS Didier, « Louis Favoreu. Un missionnaire du droit constitutionnel » in *Le Monde*, 04 septembre 2004, p. 14.

¹⁵⁵⁵ FAVOREU Louis, « Valeur des facultés de droit » in *Le Monde*, 21 mai 1983.

science politique»¹⁵⁵⁶. Cette revendication reçoit alors « le soutien de l'association des constitutionnalistes français, qui s'oppose à l'«école de Bordeaux» et l'«école marxiste du droit constitutionnel» accusées de vouloir maintenir un divorce entre le droit enseigné et le droit positif, en refusant l'étude du droit constitutionnel jurisprudentiel »¹⁵⁵⁷. Comme l'écrit le professeur DENQUIN, « l'adjonction des “institutions politiques” à l'intitulé du cours avait été un progrès : leur suppression allait en être un autre »¹⁵⁵⁸. Et il semble en effet que cette concurrence disciplinaire ait plutôt joué en faveur des constitutionnalistes au détriment des politistes. Le poids respectifs des spécialistes de chacune des deux disciplines dans l'annuaire des juristes et politistes universitaire apparaît au professeur HALPERIN comme « un indice supplémentaire du renforcement du poids des constitutionnalistes dans les facultés de droit. Une étude plus fine des phénomènes qui semblent accréditer la thèse d'un déclin relatif de la place de la science politique [...] au sein des facultés de droit pourrait confirmer le renforcement d'une discipline qui souffrait avant les années 2000 du peu d'heures de cours lui étant spécifiquement consacrées »¹⁵⁵⁹. Mais l'impérialisme de la doctrine constitutionnelle que porte cette approche ne se limite pas uniquement à l'influence accrue dans le champ académique, elle porte aussi sur le champ politique.

C'est d'abord la multiplication progressive des centres de recherches spécifiquement consacrés au droit constitutionnel qui retient l'attention. Après les précurseurs des années soixante-dix (le premier est le Centre de recherche en droit constitutionnel fondé en 1972 à Paris I par François LUCHAIRE qui sera rapidement suivi par le Groupe d'études et de recherches comparées sur la justice constitutionnelle créé par Louis Favoreu à Aix en 1975), se sont progressivement établis une quinzaine de centres spécialisés (à l'instar du Centre d'études et de recherches comparatives constitutionnelles mis en place par le professeur ROUSSEAU à Montpellier en 1987 ou encore le Centre d'Études et de Recherches Comparatives sur les Constitutions, les Libertés et l'État créé en 2004 par le professeur MELIN-SOUCRAMANIEN). C'est ensuite la création de l'Association française des constitutionnalistes en 1980, trente ans après celle des politistes qui témoigne sans doute le mieux de cette stratégie d'autonomisation disciplinaire. Comme le résume le professeur HALPERIN, créer une association réservée aux constitutionnalistes « correspondait à une volonté de distinguer les spécialistes du droit

¹⁵⁵⁶ FAVOREU Louis, « L'apport du conseil constitutionnel au droit public », in *Pouvoirs*, n°13, 1980, p. 27.

¹⁵⁵⁷ POIRMEUR Yves & ROZENBERG David, « La doctrine constitutionnelle et le constitutionnalisme français », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 230-251.

¹⁵⁵⁸ DENQUIN Jean-Marie, « Remarques sur la situation du droit constitutionnel en France », *op. cit.*, p. 1472.

¹⁵⁵⁹ HALPERIN Jean-Louis, « Une nouvelle République des constitutionnalistes ? », in *RDP*, n°6, 2014, p. 1494.

constitutionnel de l'ensemble des publicistes comme des politistes par une sorte de "déclaration d'indépendance" d'une discipline¹⁵⁶⁰. Celle-ci précède un mouvement de spécialisation éditoriale. Ainsi, à partir de 1985, les revues spécialisées en droit constitutionnel et les manuels, notamment de contentieux constitutionnel, se multiplient¹⁵⁶¹. Ce sont enfin, les enseignements relatifs au droit constitutionnel qui se diversifient également¹⁵⁶².

2) Un constitutionnaliste militant

« Entrepreneur constitutionnel »¹⁵⁶³, « missionnaire du droit constitutionnel » ou encore « ambassadeur militant de la cause constitutionnelle »¹⁵⁶⁴, les expressions fleurissent pour caractériser la manière dont FAVOREU a promu, par-delà ses fonctions de professeur, sa conception « juri-centrée » du droit constitutionnel¹⁵⁶⁵. Dans ce cadre, le professeur TUSSEAU juge que la promotion du Conseil constitutionnel comme juge constitutionnel « peut s'avérer solidaire d'une volonté de rénovation doctrinale de la place du droit constitutionnel en tant que discipline dans le champ universitaire français »¹⁵⁶⁶.

Cet activisme politique du doyen FAVOREU se concrétise sur le plan national par « sa participation aux plus importantes commissions de réflexion constitutionnelles [...], ses relations, toujours discrètes, avec la majorité ou l'opposition, son audition par les commissions

¹⁵⁶⁰ Ibid.

¹⁵⁶¹ On peut ainsi citer pour les revues, la création, dès 1985, de l'Annuaire international de la justice constitutionnelle et surtout, en 1990, la Revue française de droit constitutionnel. Du côté des manuels également, selon le professeur HALPERIN, « le phénomène patent est l'augmentation de leur nombre, de moins d'une dizaine avant les années 1990 à plus d'une vingtaine aujourd'hui. Chacun s'accorde à constater aussi la diversification des approches : à la présentation "institutionnelle classique" (partant de la théorie générale de l'État pour aller vers la constitution de la Ve République en passant par les régimes étrangers et l'histoire constitutionnelle de la France) qui reste celle de plusieurs manuels (Bernard Chantebout, Jean Gicquel, Pierre Pactet) s'est ajoutée une démarche plus normativiste, fondée sur des théories positivistes (clairement exposées et professées, ce qui n'était pas le cas auparavant) et une prise en compte croissante de l'activité du Conseil constitutionnel, éventuellement avec l'intégration de l'étude des droits fondamentaux (le manuel de Burdeau continué par Francis Hamon et Michel Troper depuis la 21^e édition en 1988, le Droit constitutionnel d'une équipe de sept auteurs dirigée par Louis Favoreu à partir de 1998, en suivant un plan de cours expérimenté à Aix dans les années 1990) et même avec des manuels consacrés spécialement au contentieux constitutionnel (Dominique Turpin dès 1986 avant La jurisprudence du Conseil constitutionnel de Bruno Genevois en 1988, Dominique Rousseau en 1990, Guillaume Drago en 1998, Michel Verpeaux et Bertrand Mathieu dans des ouvrages de 2002-2004). Notons qu'il aura fallu plus d'une dizaine d'années pour que la première édition des Grandes décisions du Conseil constitutionnel de Louis Favoreu et Loïc Philip soit suivie de cette diversification des manuels ». Ibid.

¹⁵⁶² Outre les cours de droit constitutionnel de première année, des cours de contentieux constitutionnels, de droit constitutionnel comparé ou approfondie vont se multiplier en master à partir des années 1990.

¹⁵⁶³ SAUNDERS Cheryll, « In Memoriam. Louis Favoreu (1936-2004) » in RFDC, n°60, 2004, p. 885.

¹⁵⁶⁴ MAUS Didier, « In Memoriam. Louis Favoreu (1936-2004) », op. cit., p. 891.

¹⁵⁶⁵ Sur cette conception voir infra : Titre 1, Chapitre 2, Section 2.

¹⁵⁶⁶ TUSSEAU Guillaume, Contre les modèles de justice constitutionnelle, op. cit., p. 68-69.

parlementaires, sa contribution à certaines saisines du Conseil constitutionnel ou ses interventions dans la presse illustrent un autre aspect de sa personnalité, celle de militant de la République du droit »¹⁵⁶⁷. Il participe ainsi aux deux comités VEDEL et à la commission AVRIL. Il est consulté par le Président CHIRAC relativement au quinquennat¹⁵⁶⁸ et par le Premier ministre RAFFARIN en amont de la réforme constitutionnelle relative à la décentralisation¹⁵⁶⁹. Il est enfin auditionné à plusieurs reprises par les parlementaires. Ce sera le cas tant à l'Assemblée nationale au sujet de la révision constitutionnelle préalable au Traité de Maastricht¹⁵⁷⁰, qu'au Sénat où il est consulté au sujet de l'inversion du calendrier électoral en 2001¹⁵⁷¹.

Mais paradoxalement, alors qu'il en fut un des plus ardents promoteurs, l'influence de FAVOREU sur le Conseil constitutionnel est plus difficile à mesurer, outre sa participation à la rédaction de certaines saisines. Néanmoins, la professeure FATIN-ROUGE STEFANINI considère à ce sujet que « certaines influences n'ont pas besoin d'être explicitées pour exister »¹⁵⁷².

Cet activisme de Louis FAVOREU en faveur de la justice constitutionnelle se retrouve aussi et peut être surtout dans le champ international. En effet, ce promoteur du droit constitutionnel comparé en fait un usage militant, notamment en ce qui concerne l'inscription du Conseil constitutionnel dans la catégorie des cours constitutionnelles européennes¹⁵⁷³. Il va développer un véritable réseau international composé tant d'universitaires que de juge constitutionnel que matérialisent à partir de 1984 les tables rondes de justice constitutionnelle et à partir de 1989 les cours internationaux de justice constitutionnelle, ainsi que sa présidence de l'association internationale de droit constitutionnel. Il a ainsi été qualifié par un professeur de droit constitutionnel américain « de premier citoyen de la République constitutionnelle mondiale émergente »¹⁵⁷⁴. Ce militantisme international en faveur du développement de la justice constitutionnelle atteint son apogée en 1997 avec sa nomination par le Président de la Cour européenne des droits de l'homme en qualité de juge international à la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine conformément aux accords de Dayton. Il en sera

¹⁵⁶⁷ MAUS Didier, « In Memoriam. Louis Favoreu (1936-2004) », *op. cit.*, p. 891.

¹⁵⁶⁸ BACQUE Raphaëlle & ROBERT-DIARD Pascale, « Jacques Chirac entend préparer le quinquennat à son rythme » in *Le Monde*, 22 mai 2000, p. 6.

¹⁵⁶⁹ TABARD Guillaume, « Comment le projet de loi a été bouclé » in *Le Figaro*, 16 octobre 2002, p. 9.

¹⁵⁷⁰ Rapport n° 2676 fait au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale déposé le 2 mai 1992 par M. Gérard GOUZES.

¹⁵⁷¹ Rapport n°186 fait au nom de la commission des lois du Sénat déposé le 16 janvier 2001 par M. Christian BONNET.

¹⁵⁷² Intervention lors du colloque de l'IRDEIC organisé en hommage à Louis Favoreu du 22 mai 2015.

¹⁵⁷³ Voir TUSSEAU Guillaume, *Contre les modèles de justice constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 68-69.

¹⁵⁷⁴ NEUBORNE Burt, « Hommage à Louis Favoreu » in *International journal of constitutional law*, vol. 5, 2007, p.19.

nommé vice-président en 2001 avant que le professeur MAUS ne lui succède. Ce dernier considérait d'ailleurs que son prédécesseur avait, dans « *le contexte unique d'une cour composée de six juges nationaux et de trois juges internationaux* », joué un rôle fondamental « *tant en ce qui concerne l'organisation de la cour que ses décisions les plus audacieuses* »¹⁵⁷⁵. Le doyen aixois indiquait lui-même dans un entretien aux *Cahiers du Conseil constitutionnel*, que cette expérience avait été pour lui « *incontestablement enrichissante* » puisque, « *pour qui étudie depuis des années la justice constitutionnelle sous un angle théorique, rien n'a valu autant que cette étude sur le terrain, dans une situation assez exceptionnelle il est vrai mais qui a permis d'aborder concrètement la plupart des grands problèmes posés à une cour constitutionnelle* »¹⁵⁷⁶.

B/ La relégation de l'objet « droit parlementaire »

Il semble que le Doyen ne se soit jamais consacré spécialement au droit parlementaire (1), mais il y a encouragé ceux qu'il formait (2).

1) Une matière déconsidérée par le maître

Au premier abord, le droit parlementaire ne constitue pas un objet de recherche privilégié du professeur FAVOREU qui se consacre presque exclusivement à la justice constitutionnelle. Néanmoins, de sa théorie constitutionnelle, il est possible de déduire une conception implicite du droit parlementaire.

Sa thèse de doctorat comporte déjà un volet parlementaire. S'intéressant aux « *dénis de justice organique* », ceux pour lesquels il n'existe aucun recours juridictionnel, il distingue les actes de gouvernement, les actes étrangers et les actes parlementaires. Une recension opérée par la *Revue internationale de droit comparé* souligne que l'auteur « *se livre à une étude très raffinée et très digne d'attention des différentes catégories d'actes qui ont servi et qui servent encore de véhicule au pouvoir législatif et il en déduit les conséquences nécessaires sur la nature et l'étendue du contrôle que le juge peut être appelé à exercer à leur endroit* »¹⁵⁷⁷. En

¹⁵⁷⁵ MAUS Didier, « *In Memoriam. Louis Favoreu (1936-2004)* », *op. cit.*, p. 890.

¹⁵⁷⁶ FAVOREU Louis, « Entretien » in *NCCC*, n°11, 2001.

¹⁵⁷⁷ BARBET Marc-Henri, « Louis Favoreu, Du déni de justice en droit public français », in *RIDC*. vol. 17, 1965. p. 516-519.

substance, son propos était de démontrer que si l'acte parlementaire a « *bénéficié d'une part du prestige de la loi* »¹⁵⁷⁸ pour voir consacrer son immunité juridictionnelle, pour autant, celui-ci « *n'a pas un statut juridique d'acte incontestable dans la mesure où il ne s'identifie pas à la loi* »¹⁵⁷⁹.

La principale idée que développera le doyen FAVOREU relativement au droit parlementaire avec une constance remarquable est celle suivant laquelle les actes internes du Parlement devraient pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel et préférentiellement opéré par le Conseil constitutionnel plutôt que par le juge administratif. Il considère que cette immunité juridictionnelle constitue un « *déni de justice* » qui résultait jusque sous la V^e République « *dans un secteur de l'activité parlementaire de l'absence de juge constitutionnel compétent et dans un autre secteur du défaut de compétence du juge ordinaire* »¹⁵⁸⁰. Reste à déterminer le juge auquel il convient de confier ce contrôle sous la V^e République. Or, pour le jeune FAVOREU, « *les "matières" parlementaires manifestement sont différentes de celles qui entrent dans la compétence du juge ordinaire. La forme des actes, l'absence de hiérarchie véritable entre ceux-ci et aussi entre les autorités qui les édictent, la diversité de ces autorités [...] sont autant d'éléments qui différencient les activités parlementaires des activités administratives ou privées* »¹⁵⁸¹. Dès lors, le professeur Aixois n'aura de cesse de défendre, ici ou là¹⁵⁸², l'attribution du contrôle de constitutionnalité des actes internes du Parlement au Conseil constitutionnel. Seul ce dernier serait en mesure de l'opérer puisque le Conseil d'Etat, « *malgré le prestige attaché à sa fonction, a toujours été extrêmement prudent dans ses relations avec le Parlement, en refusant notamment de contrôler actes législatifs et actes parlementaires* »¹⁵⁸³ alors qu'à contrario, le Conseil constitutionnel est « *certainement la juridiction qui a été le plus loin dans le contrôle du fonctionnement interne du Parlement* »¹⁵⁸⁴. Pourtant, le Conseil n'a pas consacré la valeur constitutionnelle du règlement des assemblées

¹⁵⁷⁸ FAVOREU Louis, *Du déni de justice en droit public français*, op. cit., p. 77.

¹⁵⁷⁹ *Ibid.*, p. 99.

¹⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 116.

¹⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 101.

¹⁵⁸² Voir par exemple : FAVOREU Louis, « Pour en finir avec la théorie des actes de Gouvernement » in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 607 ou encore FAVOREU Louis, « Le juge administratif et le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs » in *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 297.

¹⁵⁸³ FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel. Mythes et réalités » in *Regards sur l'actualité*, n°135, Paris, La doc. fra, 1987. Reproduit in FAVOREU Louis, *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, 2014, p. 136.

¹⁵⁸⁴ Favoreu Louis, « Le droit constitutionnel jurisprudentiel » in *RDP*, 1989, p. 472 cité par DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, op. cit, p. 249.

— ces « *règles fondamentales du jeu politique* »¹⁵⁸⁵ — ce qui lui aurait permis d'exercer un tel contrôle comme l'y encourageait le doyen FAVOREU qui avait pu croire, un temps, son souhait exaucé¹⁵⁸⁶.

2) Une matière sous-traitée par les disciples du doyen

S'il ne traite pas directement du droit parlementaire, la recherche collective que dirige FAVOREU lui permet toutefois de déléguer des recherches sur la matière à certains des doctorants dont il dirige les travaux¹⁵⁸⁷.

Par ce biais, le professeur aixois va incontestablement accroître l'influence de ses idées auprès de la doctrine parlementaire. Il met ainsi en place une véritable stratégie dont ses doctorants sont les acteurs. Comme en témoigne le professeur DI MANNO qui fut l'un d'entre eux, le directeur veillait à « *coordonner les travaux de ses doctorants* » qui s'inscrivaient dans un projet plus vaste. C'est ainsi que « *les sujets de thèses devaient s'inscrire dans le programme de recherche du laboratoire et être reliés plus ou moins directement les uns aux autres pour participer à l'œuvre commune* »¹⁵⁸⁸. La direction de thèse devient l'instrument d'une recherche collective systématisée sur la Constitution de 1958 suivant les postulats promus par le « *chef d'orchestre* »¹⁵⁸⁹.

C'est ainsi que dans un premier temps, au cours des années quatre-vingt-dix, plusieurs articles de la constitution de 1958 relatifs au droit parlementaire et suscitant une jurisprudence du Conseil constitutionnel ont fait l'objet d'une thèse dirigée par FAVOREU à l'image des articles 34¹⁵⁹⁰, 38¹⁵⁹¹, 41¹⁵⁹² ou 46¹⁵⁹³ ou 61 en ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité

¹⁵⁸⁵ *Ibid.* p. 62

¹⁵⁸⁶ FAVOREU Louis et PHILLIP Loïc, « Note sous décision n° 75-57 DC » in *RDP*, 1975, p. 1326 Voir aussi : FAVOREU Louis, « Le droit constitutionnel jurisprudentiel », *op. cit.*, p. 470. Pour plus de développement sur cette question de la valeur constitutionnelle des règlements caméraux, voir infra : Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

¹⁵⁸⁷ FAVOREU Louis, « La recherche collective en droit », in *Droits*, 1994, p. 149.

¹⁵⁸⁸ DI MANNO Thierry, « Hommage à Louis Favoreu. Le directeur de thèse ». Intervention lors du colloque de l'IRDEIC organisé en hommage à Louis Favoreu du 22 mai 2015.

¹⁵⁸⁹ *Ibid.*

¹⁵⁹⁰ TREMEAU Jérôme, *La réserve de loi. Compétence législative et constitution*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1997.

¹⁵⁹¹ MERENTIER Catherine, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 04 octobre 1958*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1996.

¹⁵⁹² OLIVA Eric, *L'article 41 de la Constitution du 04 octobre 1958. Initiative législative et constitution*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1997.

¹⁵⁹³ CAR Jean-Christophe, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 04 octobre 1958*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1999.

des règlements parlementaires¹⁵⁹⁴. Dans un second temps, alors que ses propres réflexions l'orientent vers la théorie constitutionnelle, les travaux de ses doctorants intéressant le droit du Parlement prennent une tournure similaire¹⁵⁹⁵. Une fois la thèse achevée, le doyen FAVOREU apparaît ensuite comme « *le promoteur le plus fervent* » des travaux de ses doctorants qui sont autant d'occasions d'appliquer et de démontrer la pertinence des postulats du maître qu'il rappelle dans des préfaces à l'occasion de la publication de ces thèses dans la collection qu'il dirige¹⁵⁹⁶. Celle qu'il consacre à l'ouvrage de Mme DE CACQUERAY intitulé « Le Conseil constitutionnel et le règlement des Assemblées » est sans doute celle qui intéresse le plus directement le droit parlementaire *stricto sensu*. Favoreu insiste sur l'un des apports de la thèse qui constitue « *une contribution originale à l'étude et à la connaissance du droit parlementaire ; sur près de cinquante pages, l'auteur expose ce qu'est l'action régulatrice du juge constitutionnel dans les relations entre exécutif et législatif* » conformément à la vision exprimée par le préfacier dès 1967¹⁵⁹⁷.

Le professeur GAIA évoque ainsi au sujet de la direction de thèse un « *labourage méticuleux qui procédait d'une stratégie soigneusement pensée par le doyen Favoreu* »¹⁵⁹⁸. Cette stratégie a eu une efficacité certaine puisqu'environ la moitié des doctorants du doyen FAVOREU sont devenus enseignants chercheurs et nombre d'entre eux entendent prolonger la défense du « nouveau droit constitutionnel » à l'image de la professeure MASTOR qui affirme la nécessité de prolonger l'héritage du doyen après avoir eu « *la tristesse de constater l'an passé que les jeunes constitutionnalistes n'utilisaient plus beaucoup les travaux de Monsieur Favoreu. La mode n'est plus au contentieux constitutionnel, elle est bien plus au droit constitutionnel politique lequel, il est vrai, a de redoutables car talentueux promoteurs (je pense à l'Institut Villey)* »¹⁵⁹⁹. Cette volonté de faire école est donc l'un des moyens par lequel la juridicisation du rôle du professeur de droit peut s'implanter dans la doctrine constitutionnaliste.

¹⁵⁹⁴ DE CACQUERAY Sophie, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit., 2001.

¹⁵⁹⁵ Voir par exemple : PASSAGLIA Paolo, *Les vices de la procédure législative : aspects théoriques et de droit comparé*, Thèse, Aix-Marseille, 2001 ; CARPENTIER Elise, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, Paris, LGDJ/Fondation Varennes, « Thèse-Droit public », 2006 ; DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, op. cit., 2008.

¹⁵⁹⁶ Le professeur DI MANNO indique que cette collection « *avait vocation à accueillir en priorité les thèses de ses jeunes docteurs* ». DI MANNO Thierry, « Hommage à Louis Favoreu. Le directeur de thèse ».

¹⁵⁹⁷ FAVOREU Louis, « Préface », in DE CACQUERAY Sophie, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit., p. 6. On fait référence à son article : « Le Conseil constitutionnel : régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics » in *RDP*, vol. 83, 1967, p. 5-120.

¹⁵⁹⁸ GAIA Patrick, « Hommage à Louis Favoreu. Le directeur de thèse ». Intervention lors du colloque de l'IRDEIC organisé en hommage à Louis Favoreu du 22 mai 2015.

¹⁵⁹⁹ MASTOR, Wanda, « Témoignages sur Louis Favoreu » in *RFDC*, vol. 108, 2016, p. 967.

Elle a donc conduit le doyen à déléguer l'étude détaillée et systématique du droit parlementaire à son équipe.

A l'inverse, le professeur AVRIL est devenu le spécialiste du droit parlementaire en politisant le rôle du professeur de droit constitutionnel. Ils actent l'avènement du nouveau droit constitutionnel mais précisent que demeure à ses côtés un droit politique.

§2 : La politisation du rôle : Le professeur Avril. Un spécialiste décalé

Le professeur AVRIL est venu au droit par la politique est a donc suivi un parcours intellectuel original au regard de celui de la plupart des professeurs de droit constitutionnel et qui le conduit à adopter des positions à rebours parfois des opinions doctrinales dominantes de l'époque (A). C'est cette originalité, ce décentrement qui permet de mieux comprendre la place centrale que son discours occupe au sein de la doctrine du droit parlementaire (B).

A/ Un parcours de constitutionnaliste original

Pour comprendre l'interprétation du rôle doctrinal par le professeur AVRIL, il convient de se pencher sur sa formation intellectuelle marqué par son militantisme de jeunesse (1) qui éclaire l'étude de sa carrière universitaire (2).

1) La formation intellectuelle du militant politique

La formation intellectuelle du constitutionnaliste l'a conduit de la politique à l'université. Il illustre ainsi une trajectoire originale qui l'amène à politiser le rôle du professeur de droit. Mais avant de l'incarner, Pierre AVRIL a d'abord été un « *jeune militant politique avisé et un journaliste de talent, doué d'un sens aigu de l'actualité* »¹⁶⁰⁰. Cette trajectoire qu'il convient de préciser ne peut pas avoir été sans influence sur sa doctrine du droit parlementaire.

Le parcours original du professeur AVRIL débute par une inclination première pour la science politique. S'intéressant d'abord à l'économie, il fait ses études à la faculté de droit de

¹⁶⁰⁰ AMELLER Michel, « Préface », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République*, op. cit., p. 19.

Paris parallèlement à l'Institut d'étude politique, ce qu'il juge alors « stimulant intellectuellement ». C'est le poids des circonstances de 1958 qui amène celui qui déclare être venu au Droit « *moins par vocation que par accident* » à entamer une réflexion sur les institutions politiques¹⁶⁰¹. C'est la « *fibres radicale* » issu de son sud-ouest natal et son admiration personnel pour MENDES-FRANCE qui l'amène à adhérer dès 1953 aux Etudiants radicaux¹⁶⁰². Il en sera un proche collaborateur jusqu'en 1962 exerçant notamment des fonctions au sein du parti radical entre 1955 et 1957 avant de devenir secrétaire général puis rédacteur en chef de la revue mendésiste *Les cahiers de la République* entre 1955 et 1962.

C'est donc bien plutôt l'engagement politique qui conduit ce jeune militant à la fréquentation de professeurs de droit mendésiste, dont PINTO qui l'incite à faire une thèse sous sa direction, considérant ses interrogations relatives au nouveau régime¹⁶⁰³. Quant à ses motivations, l'impétrant confie rétrospectivement avoir voulu prendre du recul à l'égard du régime qui se mettait en place¹⁶⁰⁴. Il précise ainsi que « [s] a première rencontre avec la Constitution ne laissait pas présager la longue fréquentation qui suivit car [il] avai[t] assez activement participé durant l'été 1958 à la campagne du "non". Mais comme le fait accompli [l]e laissait perplexe et qu'[il] en faisai[t] part à Roger Pinto, celui qui allait devenir [s]on maître [lui] suggéra d'entreprendre une thèse pour mettre au clair [s]es idées sur les nouvelles institutions et approfondir [s]a réflexion ». Cette thèse intitulée *L'évolution politique et constitutionnelle de la V^e République (1959-1960)* est soutenue en 1962, « *entre la dissolution et le référendum sur l'élection présidentielle* ». Le professeur AVRIL explique qu'il eut alors l'impression que « *l'histoire [lui] tirait à nouveau le tapis sous les pieds* ». Quant à son contenu, toujours selon son auteur, il « *reflétait naturellement les vues que la Constitution et son application inspiraient alors, à la doctrine* »¹⁶⁰⁵. C'est ainsi que « *l'état d'esprit des constitutionnalistes à la veille de la chute de la IV^e République et leur désenchantement à l'égard d'une discipline à laquelle le réel semblait échapper* » marque le doctorant et permet

¹⁶⁰¹ BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », in *Jus politicum*, n°1, 2008, [<http://juspoliticum.com/article/Entretien-avec-Pierre-Avril-18.html>].

¹⁶⁰² Comme l'indique le député BREHIER, auteur d'une thèse sous la direction du professeur AVRIL. BREHIER Emeric, « Pierre Avril, un militant intellectuel », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République...*, op. cit., p. 26-27.

¹⁶⁰³ Le professeur AVRIL indique au sujet de cette direction de thèse, avoir été marqué par : « *son analyse des premières années de la Ve République, à un moment où la doctrine ne cessait de se lamenter sur les violations de la Constitution : il affirma tranquillement que la pratique du général de Gaulle était parfaitement conforme à la nature du régime, "qui est celle d'une démocratie césarienne", idée qui inspira, euphémisée en passant de César à Auguste, la théorie du Principat de [s]a thèse* ». AVRIL Pierre, « In Memoriam. Roger Pinto (191-2005) », in *RFDC*, vol. 65, 2006, p. 221-223.

¹⁶⁰⁴ BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », op. cit.

¹⁶⁰⁵ AVRIL Pierre, « Changeante et immuable ? », op. cit., p. 13.

de comprendre « *l'accueil réservé par les professeurs au texte de 1958* »¹⁶⁰⁶. La thèse était donc marquée par une approche politiste du droit et des institutions politiques prédominante à cette époque¹⁶⁰⁷. Autrement dit par l'auteur, il s'intéressait davantage aux « *forces* » qu'aux « *formes* »¹⁶⁰⁸. Il identifiait ainsi la science politique comme un instrument de compréhension des phénomènes contemporains par référence aux régimes britannique et américain, tandis que l'histoire constitutionnelle lui apparaissait alors insusceptible d'apporter à la connaissance du régime nouveau.

L'année 1962 marque une première rupture dans la formation intellectuelle du futur professeur. Celui-ci rompt en effet sa collaboration avec Pierre MENDES FRANCE pour des raisons qui tiennent à l'attitude intransigeante dont fait preuve ce dernier à l'égard des nouvelles institutions et de l'orientation à donner aux *Cahiers de la République*¹⁶⁰⁹. « *Les divergences sont alors trop importantes entre l'homme politique d'envergure et l'ancien militant politique introduit dans des cercles de moins en moins partisans et de plus en plus dégagés de l'action politique quotidienne* »¹⁶¹⁰. C'est notamment au sein du club Jean MOULIN que le professeur AVRIL poursuit sa formation intellectuelle parallèlement à ses activités de journalistes qui l'amènent à une chronique régulière, « professionnelle » de la vie politique entre 1962 et 1968. En son sein, « *ce n'était pas particulièrement Pierre Avril qui était présidentialiste : nous l'étions tous. Notre maître c'était Georges Vedel. Nous considérons que Pierre Mendès France demeurait bien trop parlementaire* », explique un de ses membres¹⁶¹¹. Cette fréquentation aboutit à la publication de l'ouvrage *Un président pour quoi faire ?* qui demeure marquée par une orientation manifestement politiste¹⁶¹².

Le professeur AVRIL justifie sa conversion au régime par le fait qu'en 1962, devant le constat de l'implantation des institutions et la ratification populaire du référendum de 1962, et redevenu « *observateur* », libéré de ses activités militantes, il pouvait livrer un jugement extérieur et désintéressé sur les institutions qui l'amenaient à une appréciation globalement

¹⁶⁰⁶ AVRIL Pierre, « Enchantement et désenchantement constitutionnel sous la V^e République », *op. cit.*, p. 7.

¹⁶⁰⁷ Voir *infra* : Titre 1, Chapitre 2, Section 2

¹⁶⁰⁸ BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », *op. cit.*

¹⁶⁰⁹ A la « *volonté instrumentale* » de MENDES-FRANCE qui veut faire des cahiers un organe de propagande mendésiste se serait opposé la « *vision intellectuelle* » du rédacteur en chef qui aspirait, selon M. BREHIER, à en faire un espace de réflexion et d'élaboration d'un nouveau programme politique pour la gauche non communiste (Voir : « Pierre Avril, un militant intellectuel », *op. cit.*, p. 28).

¹⁶¹⁰ *Ibid.*, p. 33.

¹⁶¹¹ Entretien avec Jacques POMONTI in BREHIER Emeric, « Pierre Avril, un militant intellectuel », *op. cit.*, p. 32.

¹⁶¹² AVRIL Pierre, *Un président pour quoi faire ?*, Paris, Le seuil, 1965.

positive¹⁶¹³. Ce faisant, il reprend un mode de légitimation de son discours caractéristique de la doctrine juridique.

2) La carrière universitaire du professeur de droit

« *Après un septennat d'investissement partisan et politique auprès de Pierre Mendes-France et un autre consacré à l'écriture journalistique au sein de la Société générale de Presse, le docteur en droit Pierre Avril débute une nouvelle carrière, universitaire celle-ci* »¹⁶¹⁴. Dès 1965, il consacre certains de ses travaux à des revues scientifiques¹⁶¹⁵, en 1969, il assure des cours avant d'être reçu, en 1972, à l'agrégation. Il devient professeur à Poitiers (1973-1979) puis Nanterre (1979-1988) et enfin l'IEP de Paris (1982-1997) et Assas (1988-1999). Cette carrière sera marquée par de nombreuses distinctions et reconnaissances tant de ses pairs que des pouvoirs publics¹⁶¹⁶.

Cet engagement dans la carrière universitaire n'est sans doute pas sans lien avec ses activités précédentes. Pour M. BREHIER, « *embrasser la carrière universitaire* » est même « *l'aboutissement logique* » d'une prise de distance du professeur AVRIL à l'égard de l'engagement politique¹⁶¹⁷. Sa formation intellectuelle oriente toutefois les pratiques professionnelles de l'universitaire. En témoigne d'abord sa volonté de contribuer au débat public notamment par voie de presse¹⁶¹⁸. En témoignent ensuite les qualités pédagogiques très souvent louées comme par le professeur CARCASSONNE qui rendait hommage à son « *professeur dont la subtilité, l'érudition et l'élégance enchantaient les étudiants* »¹⁶¹⁹. En témoignent enfin les *chroniques constitutionnelles françaises*, qu'il écrit avec le professeur GICQUEL, depuis qu'il a contribué à fonder la revue *Pouvoirs* en 1977. Sans doute son passé de journaliste l'a-t-il sensibilisé, peut-être davantage que d'autres juristes, à l'importance de la vie politique et de ses

¹⁶¹³ BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », *op. cit.*

¹⁶¹⁴ BREHIER Emeric, « Pierre Avril, un militant intellectuel », *op. cit.*, p. 38.

¹⁶¹⁵ Voir : AVRIL Pierre, « Le vote bloqué », in *RDP*, 1965, p. 399-457 et AVRIL Pierre, « Le vote bloqué (1959-1970) », in *RDP*, 1971, p. 469-503.

¹⁶¹⁶ Il est par exemple nommé membre du Conseil supérieur de la Magistrature en 1998 et, en 2002, appelé à présider la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République à l'origine de la loi constitutionnelle du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution.

¹⁶¹⁷ BREHIER Emeric, « Pierre Avril, un militant intellectuel », *op. cit.*, p. 38.

¹⁶¹⁸ Il écrit ainsi dès 1979 dans *Le Monde* (voir « Norme constitutionnelle et organique », 29 décembre 1979), puis *Libération* (Avec Jean GICQUEL, « La fin d'une anomalie », 11 avril 1990, au sujet de l'exception d'inconstitutionnalité) et *Ouest-France* (« Ne pas oublier le Parlement », 11 mai 1990) ou encore *La Croix* (« La télévision amplifie les faits divers parlementaires », 16 janvier 1998).

¹⁶¹⁹ CARCASSONNE Guy, « 2002, Remarques sur un calendrier non conventionnelle accompagnées d'un codicille élocubrant », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République...*, *op. cit.*, p. 295

aléas quotidiens. Il s'inscrit en cela dans la démarche initiée notamment par ses prédécesseurs MOREAU, DELPECH et BONNARD¹⁶²⁰. Cette « *observation scrupuleuse de la pratique politique et constitutionnelle* » se double, selon son maître, de « *la construction théorique de l'universitaire* »¹⁶²¹.

On peut voir dans l'intérêt renouvelé du professeur AVRIL pour les « formes » au détriment des « forces » cette fois, un aspect de sa construction théorique, mais aussi de sa distanciation progressive à l'égard de l'activité politique. Elle témoigne de l'adoption, au moins partielle, du registre de légitimation de la doctrine juridique.

C'est d'abord l'actualisation que nécessitèrent les rééditions successives de ses travaux de doctorats qui l'amène à reconsidérer la place des institutions et du droit pour finalement constater que ce qui apparaissait comme des violations de la Constitution à ses débuts sont progressivement devenues des règles de droit positif reconnus¹⁶²².

Au fil des travaux que le professeur AVRIL poursuit dans les années soixante-dix, il indique rétrospectivement avoir été saisi du sentiment qu'au sujet des institutions de la V^e République, il était « *fait assez vite le tour de l'aspect science politique qui présente un caractère non seulement superficiel mais aussi incertain* »¹⁶²³. Selon lui, il est par exemple préférable de comprendre le système partisan à partir des institutions plutôt que l'inverse. Seule cette approche permettrait de saisir l'intelligence de l'ensemble du régime, l'autre ne pouvant offrir qu'une photographie à un instant donné¹⁶²⁴. Là encore, la volonté d'abstraction et de systématisation témoigne d'une adhésion progressive au rôle du professeur de droit. Il écrit encore : « *la doctrine politiste de l'époque n'avait pas tort* » d'attacher son attention aux forces politiques, « *mais elle avait tort de considérer ces forces comme extérieures et rivales de l'ordre constitutionnel alors qu'elles en sont la substance* »¹⁶²⁵. Son objectif est de mener une analyse « *en terme juridique* » des règles produites par l'interprétation politique du texte constitutionnel¹⁶²⁶. C'est la notion de conventions de la Constitution qui doit selon lui permettre de penser ensemble, les forces et les formes. Il convient de noter là encore, que c'est la

¹⁶²⁰ Voir *supra* : Section 1, §2.

¹⁶²¹ PINTO Roger, « Pierre Avril », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République : Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 23.

¹⁶²² AVRIL Pierre, *Le régime juridique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1964 (2^e éd. 1967, 3^e éd. 1975, 4^e éd. 1979).

¹⁶²³ BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », *op. cit.*

¹⁶²⁴ Voir sur cette question : AVRIL Pierre, *Essai sur les partis*, Paris, Payot, 3^e éd., 1995

¹⁶²⁵ AVRIL Pierre, « Enchantement et désenchantement constitutionnel sous la V^e République », *op. cit.*, p. 7.

¹⁶²⁶ BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », *op. cit.*

reconnaissance des conventions de la Constitution par la Cour suprême du Canada qui apparaît déterminant et convainc le professeur de son intérêt¹⁶²⁷. L'intérêt ainsi accordé à la reconnaissance juridictionnelle témoigne du décalage aujourd'hui existant entre le professeur AVRIL et une doctrine plus résolument politique¹⁶²⁸. Les conventions lui apparaissent comme un retour au droit plutôt qu'une ouverture vers des sciences du politique. Il faut y voir une forme « d'autocritique » partielle à l'égard d'une approche initiale trop politiste.

Cette interprétation du rôle de professeur de droit se manifeste également en 1989 avec la publication d'un article intitulé *Une revanche du droit constitutionnel ?* dans la revue *Pouvoirs* qui a été rapidement interprétée par certains commentateurs (oubliant la forme interrogative conférée au titre) comme manifestant le ralliement du professeur AVRIL au normativisme et à l'approche contentieuse du droit constitutionnel¹⁶²⁹. Si une telle lecture est sans doute excessive, il n'en demeure pas moins que, de l'aveu même de son auteur, ce titre a été conçu comme « une provocation à l'égard de la science politique de l'époque »¹⁶³⁰.

Il ne faudrait toutefois pas en conclure que l'auteur des *Conventions* s'est rallié à une vision purement contentieuse du droit constitutionnel. S'il souhaite saisir en juriste la politique, c'est bien cette dernière qui demeure l'objet de son attention. Aussi dénonce-t-il souvent les excès d'irénisme de certains discours sur l'Etat de droit porté par la doctrine jurisprudentialiste¹⁶³¹. La justice constitutionnelle demeure pour lui une justice politique¹⁶³².

Ainsi, comme le résume finalement le professeur BARANGER, le professeur AVRIL « n'a fait ni le droit constitutionnel des constitutionnalistes ni la science politique des politistes de sa génération »¹⁶³³. Sa volonté de les penser ensemble l'éloigne peut-être du centre de gravité de

¹⁶²⁷ Sur cette notion voir *supra* : Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, §2.

¹⁶²⁸ Sur l'importance conféré à la décision de la Cour canadienne et le décalage avec la doctrine politique : BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », *op. cit.*

¹⁶²⁹ AVRIL Pierre, « Une revanche du droit constitutionnel ? », in *Pouvoirs*, n°49, 1989, p. 5-13.

¹⁶³⁰ BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », *op. cit.*

¹⁶³¹ Voir sur cette doctrine *infra* : Titre 1, Chapitre 2, Section 2 et Titre 2, Chapitre 2. Sur les critiques du professeur AVRIL, il indique par exemple « Si l'on n'y prend garde, le développement inconsideré de ce qui nous est présenté de manière rassurante comme un perfectionnement de l'ordre démocratique (et qui l'est effectivement dans la plupart des cas) risque d'apporter une justification théorique à ce qui s'esquisse sous nos yeux : les techniciens de l'administration produisent les normes ; ils le font en interaction avec les groupes de pression spécialisés dans la défense des intérêts (matériels ou idéologiques) ; le tout sous l'arbitrage du juge » (« Le juge et le représentant », in *Le Débat*, n°74, 1993, p. 138-141) : ou encore qu'il faut « mettre un bémol à la ferveur pour l'Etat de droit en mesurant les effets pervers du contrôle juridictionnel qui a ouvert une ère d'instabilité constitutionnelle spectaculaire (« Enchantement et désenchantement constitutionnel sous la V^e République », *op. cit.*, p. 14-15).

¹⁶³² AVRIL, Pierre, « La justice constitutionnelle est politique », in *Commentaire*, vol. 35, 1986, p. 416-417.

¹⁶³³ BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », *op. cit.*

la doctrine constitutionnelle de l'époque, mais elle lui permet d'occuper le domaine du droit parlementaire dont il apparaît l'un des très rares spécialistes universitaires.

B/ Une doctrine du droit parlementaire centrale

L'investissement du professeur AVRIL dans la matière parlementaire n'est là encore, sans doute pas totalement le fruit du hasard tant son art du contre-courant doctrinal trouve à s'y exprimer (1) et lui permet de réaliser une synthèse des différentes approches du droit parlementaire qui font de lui une des rares références en la matière (2).

1) Le droit parlementaire « à contre-courant »

L'étude du droit parlementaire par le professeur AVRIL, qu'il conçoit comme lieu privilégié d'expression des conventions de la Constitution, l'amène à s'opposer aux tendances doctrinales qui dominent successivement son époque.

Comme il a été donné de le voir, les premiers travaux du professeur AVRIL sont consacrés au régime de la V^e République comme Principat et au rôle nouveau du président. C'est en prenant de la distance à l'égard du champ politique qu'il va entamer son étude des institutions parlementaires. Il publie d'abord des articles consacrés au vote bloqué à la *Revue du droit public* à la fin des années soixante, mais si l'on en croit M. AMELLER, c'est en 1972, avec *Les Français et leur Parlement*¹⁶³⁴, que naît chez le professeur la conviction que « *contrairement aux idées reçues, le déclin des assemblées, pour être bien réel, ne les a pas, pour autant, transformées en "chambres d'enregistrement"* »¹⁶³⁵. La doctrine constitutionnelle aurait d'abord amplifié le déclin des assemblées pour mieux critiquer le régime et son présidentialisme avant de s'en désintéresser puisque le pouvoir ne s'y trouvait plus. Il s'agit alors pour le professeur AVRIL de montrer que l'institution parlementaire demeure essentielle à son fonctionnement et de tempérer ainsi le pessimisme doctrinal ambiant. La réhabilitation des Assemblées parlementaire participait donc d'une légitimation du régime, d'une réponse à la critique quant à la situation qu'il réservait au Parlement. La préface au Manuel de *Droit parlementaire* qu'il coécrit avec les professeurs GICQUEL l'illustre. Pour expliquer le regain d'intérêt dont a bénéficié, ces dernières années, le droit parlementaire, les auteurs expliquent

¹⁶³⁴ AVRIL Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972.

¹⁶³⁵ AMELLER Michel, « Préface », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République...*, op. cit., p. 20

que la perception de l'institution a changé. Dès lors que l'on renonçait au « *mirage d'un "âge d'or"* », le Parlement pouvait « *sortir du purgatoire universitaire* ». Mais cette sortie empruntait les voies de la science politique alors que, pour les auteurs, c'est « *l'importance du cadre normatif qui s'imposait à l'attention en révélant ce que son exacte connaissance apporte d'irremplaçable à la compréhension de l'institution* »¹⁶³⁶.

Le professeur AVRIL se démarque à nouveau d'une tendance doctrinale forte au sujet du contrôle juridictionnel de constitutionnalité du droit parlementaire. Certes, sur ce point, il reconnaît, toujours dans le manuel de *Droit parlementaire*, avoir changé d'opinion et admet dorénavant la jurisprudence du Conseil constitutionnel au rang de source du droit parlementaire voire du droit constitutionnel¹⁶³⁷. Il considère d'ailleurs dès 1984 que c'est l'institution d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité qui renouvelle sous la V^e République, la question des rapports entre droit constitutionnel et droit parlementaire qui ne présentait jusque-là « *qu'un intérêt théorique, parce que la souveraineté parlementaire établissait entre eux une continuité qui rendait les distinctions inopérantes* »¹⁶³⁸. Si le droit parlementaire est « *une discipline à part entière* »¹⁶³⁹, il le devrait donc au moins partiellement au contrôle juridictionnel de constitutionnalité qui assure « *la supériorité du droit écrit* »¹⁶⁴⁰. En effet, pour le professeur AVRIL, qui fait ici référence à une notion popularisée en France par le doyen FAVOREU, c'est « *la plus stricte subordination au "droit de la Constitution"* » par le Conseil constitutionnel qui a conduit en retour « *comme une autre manifestation de la nature des choses* », le développement de conventions de la Constitution relative au droit parlementaire.

Cela ne saurait donc être interprété comme un ralliement au « tout juridique », puisque le professeur entend saisir en juriste, « *la part irréductiblement politique du phénomène constitutionnel* »¹⁶⁴¹. Il défend donc la reconnaissance au sein du droit constitutionnel d'un droit politique « à côté » du contentieux constitutionnel¹⁶⁴² à partir de la théorie des mesures d'ordre

¹⁶³⁶ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, op. cit., p. IX.

¹⁶³⁷ « Dans la première édition de cet ouvrage, nous avons répondu par la négative [à la question de savoir si la jurisprudence du Conseil peut être source de droit constitutionnel], conformément à l'opinion du professeur Luchaire [...]. On ajoutait qu'elle ne pouvait pas non plus être considérée comme une source de droit parlementaire car cela signifierait que le Conseil crée des règles autres que celles qui découlent de la Constitution, alors que sa compétence concerne exclusivement la conformité à celle-ci ». Mais « les développements de la jurisprudence constitutionnelle » incitent aujourd'hui « à une présentation moins dogmatique ». Ibid. p. 14-17.

¹⁶³⁸ AVRIL Pierre, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », op. cit., p. 573.

¹⁶³⁹ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, op. cit., p. VIII.

¹⁶⁴⁰ AVRIL Pierre, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », op. cit., p. 580.

¹⁶⁴¹ AVRIL Pierre, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », op. cit., p. 586.

¹⁶⁴² Sur cette vision et ce qu'elle a d'original tant à l'égard des positions défendues par la doctrine politique que par la doctrine juridique, et s'apparentant ainsi à la recherche d'une troisième voie voir les développements relatifs à la notion de conventions de la constitution, *supra* : Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, §2.

intérieur de RIVERO¹⁶⁴³ et défend l'idée d'une dualité des ordres constitutionnel et parlementaire, le second étant subordonné mais distinct du premier¹⁶⁴⁴. Il prend d'ailleurs position pour dénoncer ce qu'il considère à l'occasion comme des atteintes excessives à l'autonomie parlementaire, à l'heure où une part conséquente de la doctrine juridique du droit parlementaire dénonce au contraire l'immunité juridictionnelle dont l'institution bénéficie¹⁶⁴⁵.

La réforme parlementaire consécutive à la révision du 23 juillet 2008 a également été l'occasion pour le professeur AVRIL, par son jugement critique, de relativiser l'enthousiasme doctrinal ambiant. Il entreprend ainsi de démontrer que si la révision en elle-même avait pu apparaître comme « *un reflux du parlementarisme rationnalisé* », le droit parlementaire que cette révision avait engendré s'apparentait finalement à un « *ressac* »¹⁶⁴⁶. Il jugeait encore, en 2011, que les résultats de la révision en matière de procédure législative étaient « *mitigés* »¹⁶⁴⁷, n'apparaissait pas beaucoup plus confiant en matière de contrôle¹⁶⁴⁸, et comparait même tout récemment la période actuelle à un « *été indien* »¹⁶⁴⁹ de la V^e République.

C'est donc l'étude du droit parlementaire qui amène le professeur AVRIL à se démarquer des tendances doctrinales dominantes. C'est son attachement « *à la vie et au droit parlementaires [qui] le place à contre-courant, avec sa pertinence habituelle* »¹⁶⁵⁰. C'est cette interprétation du rôle de professeur de droit constitutionnel qui le place au centre de la doctrine contemporaine du droit parlementaire.

2) La synthèse des approches doctrinales

Au regard de ce qui précède, on peut envisager que la reconnaissance du professeur AVRIL comme l'un des rares spécialiste du droit parlementaire français par ses pairs vient de ce que son approche théorique relève d'une tentative de synthèse des différentes grilles de lecture

¹⁶⁴³ Théorie qui, là encore, constitue une tentative de conciliation, une proposition de moyen terme entre les approches politique et juridique. Voir *infra* : Titre 2, Chapitre 2, Section 1, §1.

¹⁶⁴⁴ AVRIL Pierre, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », *op. cit.*, p. 574.

¹⁶⁴⁵ Voir *infra* : Titre 2.

¹⁶⁴⁶ AVRIL Pierre, « Un nouveau droit parlementaire ? », *op. cit.*, p. 121-134. Voir aussi : « Renforcer le Parlement : Qu'est-ce à dire ? », *op. cit.*, p. 9-19.

¹⁶⁴⁷ AVRIL Pierre, « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », in NCCC, n°32, 2011, p. 191.

¹⁶⁴⁸ AVRIL Pierre, « L'introuvable contrôle parlementaire », in LPA, n°140, p. 7 et « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », in *Jus politicum*, n°3, 2009.

¹⁶⁴⁹ AVRIL Pierre, « Un été indien pour la V^e République », in *Le Débat*, n°198, 2018, p. 172-177.

¹⁶⁵⁰ AMELLER Michel, « Préface », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République...*, *op. cit.*, p. 21.

théorique qui y ont cours. Sa position légèrement périphérique dans la doctrine constitutionnelle se révèle centrale dans la doctrine parlementaire.

En effet, sa formation de politiste influe sans nul doute sur la manière dont il conçoit son objet d'étude. Il définit ainsi le droit parlementaire comme un droit politique. Ce seul étendard inclinerait à considérer le professeur comme un membre à part entière de la doctrine politique et de nombreux aspects de son discours relèvent de cette grille de lecture comme sa conception du régime parlementaire¹⁶⁵¹, sa reconnaissance d'un droit parlementaire non-écrit¹⁶⁵² et de l'importance des précédents, ou encore son regard critique sur la jurisprudence constitutionnelle, les révisions de l'acte constitutionnel qu'elle engendre et leurs rigidités excessives¹⁶⁵³.

Le professeur développe également une relation forte avec les praticiens et la doctrine technique du droit parlementaire peut-être en lien avec sa fréquentation précoce des clubs de réflexion sur les institutions. C'est cette approche du droit parlementaire que les professeurs AVRIL et GICQUEL retiennent pour leur manuel, dédié à la mémoire de Jean-Louis PEZANT. Les auteurs indiquent d'ailleurs qu'ils n'auraient pu rédiger cet ouvrage « *sans l'assistance que [leur] a généreusement apportée l'administration des assemblées, particulièrement les services législatifs, des commissions et de la séance, en [leur] fournissant la documentation et les informations nécessaires, ainsi que leurs conseils* »¹⁶⁵⁴. Il est vrai toutefois que cette approche traduit également les contraintes de ce genre doctrinal et qu'elle est moins manifeste dans le reste de sa production doctrinale. Il n'en demeure pas moins que cette perspective sinon technique à tout le moins mécanique ou institutionnelle demeure un prisme mobilisé par l'auteur qu'elle que soit sa production comme en témoigne son intérêt pour les notions de séparation des pouvoirs et de contre-pouvoirs¹⁶⁵⁵. Il semble qu'en retour, le travail universitaire du professeur AVRIL soit apprécié des praticiens du droit parlementaire. M. AMELER indique,

¹⁶⁵¹ Voir par exemple : AVRIL Pierre, « La double méprise », in *Commentaire*, n°131, 2010, p. 613-618.

¹⁶⁵² Voir en ce sens : AVRIL Pierre, « Statut des normes constitutionnelles non écrites », in AVRIL Pierre & VERPEAUX Michel (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, Panthéon-Assas, 2000, p. 79-85 ; « “Une survivance” : Le droit constitutionnel non-écrit ? » in *Droit et politique à la croisée des cultures. Mélanges Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, p. 3-13 et l'ensemble de ses travaux sur les conventions de la Constitution. Voir *supra* : Partie 1, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, §2.

¹⁶⁵³ Voir par exemple : AVRIL Pierre, « L'improbable “statut de l'opposition” » in *LPA*, n°138, p. 7

¹⁶⁵⁴ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. IX.

¹⁶⁵⁵ AVRIL Pierre, « Les contre-pouvoirs institutionnels » in *Projet*, n°150, 1980, p. 1189-1198 ; « Le piano mécanique » in CONAC Gérard, MAILLS Herbert, VAUDIAUX Jacques (dir.), *Itinéraires : études en l'honneur de Léo Hamon*, *op. cit.*, p. 13-18 ; « La séparation des pouvoirs aujourd'hui » in TROPER Michel & JAUME Lucien, *1789 et l'invention de la Constitution*, *op. cit.*, p. 295-303 ; « Le déséquilibre des institutions », in Club Vauban, *Modernité de la politique*, Politiques, Quai Voltaire, « Politiques »1992, p. 19-22.

au sujet de la chronique constitutionnelle co-écrite avec le professeur GICQUEL, qu'elle « nourrit un dialogue permanent entre doctrine et praticiens ». Selon l'ancien secrétaire général de l'Assemblée et conseiller constitutionnel, une telle chronique montre « que le fonctionnement du régime actuel résulte précisément d'une évolution historique qui, si elle laisse les textes pratiquement inchangés, n'en modifie pas moins le jeu des acteurs et leurs rapports de forces »¹⁶⁵⁶.

Le professeur de droit constitutionnel est cependant soucieux de saisir en juriste l'activité politique. Sa volonté de rendre compte de la logique d'ensemble du régime en adoptant un point de vue distancié, tout en indiquant les conséquences qu'il conviendrait de déduire en pratique de cette logique, participe de l'approche promue par la doctrine juridique¹⁶⁵⁷. Il accorde par exemple un rôle central au contrôle juridictionnel de constitutionnalité dans l'intérêt nouveau que revêt le droit parlementaire. Ce contrôle qui rattacherait désormais étroitement le droit parlementaire au droit constitutionnel permettrait au premier de ne plus « être relégué au rang de spécialité mineure »¹⁶⁵⁸. C'est par le biais du contentieux constitutionnel que la perception du droit parlementaire peut changer, lui qui est « considéré comme un droit de spécialiste, alors qu'il est en réalité un droit de généraliste »¹⁶⁵⁹.

C'est à nouveau la multipositionnalité de ce professeur de droit constitutionnel qui l'amène à occuper une position centrale au sein de la doctrine parlementaire. Son interprétation politisée du rôle du professeur de droit constitutionnel participe ainsi de son statut de spécialiste universitaire du droit parlementaire de la V^e République au côté du professeur GICQUEL.

¹⁶⁵⁶ AMELLER Michel, « Préface », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République...*, op. cit., p. 21.

¹⁶⁵⁷ Voir *infra* : Titre 1, Chapitre 2.

¹⁶⁵⁸ AVRIL Pierre & GICQUEL Jean, « Le triomphe de l'entonnoir », in *LPA*, n°33, 2006, p. 6

¹⁶⁵⁹ AMELLER Michel, « Préface », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République...*, op. cit., p. 21.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 :

La relation des professeurs de droit constitutionnel au droit parlementaire, la manière dont ils entendent l'étudier, ne peut être restituée qu'en tenant compte de leur situation vis-à-vis du champ politique. Le droit constitutionnel est d'abord perçu comme une matière politisée, potentiellement subversive pour les jeunes étudiants des facultés. Ce n'est qu'avec les enseignements du Comte ROSSI sous la monarchie de juillet que le pouvoir tente de tirer profit d'un enseignement de droit constitutionnel pour légitimer le régime. Sous couvert de scientificité, l'enseignement politiquement orienté discréditera un temps la discipline constitutionnelle. La tentative sera réitérée, cette fois avec succès, par les républicains qui cherchent à ancrer le nouveau régime en lui fournissant une assise scientifique et à assurer la formation de ses futures élites.

Ces premiers professeurs de droit constitutionnel, au premier rang desquels ESMEIN, vont ainsi s'atteler à l'élaboration d'une théorie de l'Etat qui permette d'asseoir ensemble la légitimité du nouveau régime et la scientificité du discours des professeurs de droit constitutionnel. C'est l'extériorité à l'égard du champ politique, le désintéressement scientifique, la neutralité, la distance à l'égard des querelles partisans et idéologiques qui doit permettre de faire reconnaître le discours constitutionnaliste comme scientifique. Dans cette optique, le droit parlementaire est délaissé. Il apparaît trop immédiatement politique, susceptible de remettre en cause les prétentions scientifiques des professeurs de droit constitutionnel. Les doctrines politique et technique sont ainsi disqualifiées pour défaut d'abstraction et de systématisation. Le succès de cette entreprise constitutionnaliste conduit à l'enracinement de la discipline constitutionnelle au cours de la III^e République. Une nouvelle génération émerge et se démarque de la première par un discours plus critique à l'égard d'institutions politiques jugées figées. Le droit parlementaire est, dans cette optique, réinvesti et envisagé, par BONNARD notamment, comme instrument de réforme constitutionnelle. L'échec de ce réformisme conduira à envisager des solutions plus radicales de réforme de l'Etat : le contrôle de constitutionnalité (déconcentré surtout), la révision constitutionnelle et finalement, pour certains d'entre eux, la révolution nationale.

Le développement du contrôle de constitutionnalité sous la V^e République change la donne. Il va être l'occasion pour les constitutionnalistes de réinvestir ce champ d'investigation abandonné un temps aux politistes. A nouveau, le droit parlementaire, perçu comme politique, sert à démontrer la pertinence des théories contentieuses du « nouveau droit constitutionnel »

promu par le doyen FAVOREU qui délègue à ses disciples l'étude détaillée du droit parlementaire positif afin de démontrer la pertinence de son approche. La concurrence doctrinale amène certains professeurs à investir spécialement le droit parlementaire pour discourir, en juriste, de l'activité politique et parlementaire. Une telle spécialisation permet d'adopter une posture critique à l'égard d'un courant dominant qui légitime selon eux, ce qu'ils perçoivent comme une dérive du régime (bien que cette fois ce ne soit plus le mouvement de concentration du pouvoir au profit des chambres qui soit dénoncé mais plutôt l'inverse).

L'identification des enjeux politiques que soulève ainsi le droit parlementaire pour les professeurs de droit constitutionnel permet de mieux comprendre l'épistémologie qu'ils adoptent pour appréhender cet objet d'étude et que fait sienne la doctrine juridique du droit parlementaire.

CHAPITRE 2 :

LES APPROCHES DEONTIQUES DE LA REGLE PARLEMENTAIRE

La doctrine juridique du droit parlementaire est l'œuvre des professeurs de droit constitutionnel qui sont sans doute, au sein de la doctrine du droit parlementaire, les plus intéressés à la valorisation du caractère scientifique de leurs discours. En effet, comparativement aux élus et aux fonctionnaires caméaux, les professeurs de droit constitutionnel occupent une position relativement marginale dans le champ politique et ne peuvent pas légitimer leur discours par la connaissance concrète de la vie parlementaire. La revendication de légitimité de leurs discours sur les institutions politiques passe donc davantage par la mise en valeur de leur caractère scientifique aux fins d'établir une clôture entre leur discours savant et les discours profanes portés sur les institutions. Or la reconnaissance de ce caractère scientifique dépend largement du jugement porté par les facultés de droit dont ils dépendent et donc de l'adoption du registre de scientificité dominant en son sein. Pour ce faire, la doctrine juridique du droit parlementaire adopte une position ontologique caractéristique qui suppose la séparation stricte du droit et de la politique et la possibilité d'un discours proprement juridique sur les institutions. Il s'agit de regrouper ici les discours qui retiennent une approche qui peut être qualifiée de déontique dans la mesure où elle se focalise sur l'obligation et que celle-ci revêt, comme il sera donné de le voir, une dimension morale. Suivant ce postulat, les professeurs de droit constitutionnel entendent le plus souvent « *apporter une contribution, de toute première importance au bon fonctionnement de l'ordre juridique, par un travail de mise en cohérence, d'élimination des dissonances, de résorption des contradictions* »¹⁶⁶⁰. La scientificité du discours sur le droit constitutionnel résiderait dans sa capacité à démontrer la systématisme et la rationalité des normes qui régissent le fonctionnement des institutions politiques et qui permettraient ensuite de prescrire, par déduction, à partir de principes constitutionnels matriciels, les normes dont il convient de doter le régime politique.

La doctrine constitutionnelle classique, qui se développe avec la III^e République, va d'abord matérialiser cette entreprise par l'élaboration de théories de l'Etat (Section 1). La doctrine contemporaine s'appuie elle sur le développement du contentieux constitutionnel pour revendiquer son autonomie à l'égard des sciences politiques et arguer, dans le même temps, de son rang privilégié au sein des disciplines juridiques (Section 2).

¹⁶⁶⁰ CHEVALLIER Jacques, « Doctrine juridique et science juridique » in *Droit et sociétés*, 2002, n°50, p.105.

SECTION 1 : LE DROIT PARLEMENTAIRE DE LA TROISIEME REPUBLIQUE AU PRISME DES THEORIES DE L'ETAT

Les constitutionnalistes de la III^e République vont se saisir du droit parlementaire à travers la théorie de l'Etat. C'est la notion d'Etat qui constitue, pour cette doctrine, le prisme à travers lequel appréhender juridiquement les institutions politiques au premier rang desquelles le Parlement. L'Etat apparaît comme la condition d'une science proprement juridique du droit constitutionnel. Ce sont les principes axiologiques qui le fondent et qui lui confèrent sa logique (postulée), qui constituent pour les premiers constitutionnalistes de la III^e République, l'objet premier de la science juridique du droit constitutionnel. Mais la doctrine juridique du droit parlementaire ne se contente pas d'identifier ces principes constitutionnels, elle entend également en déduire les règles de fonctionnement des institutions parlementaire et orienter ainsi la réforme de l'Etat (§1). Dans ce cadre, la Constitution est d'abord conçue comme cet ensemble de principes que l'interprétation scientifique de l'acte constitutionnel permet de découvrir. Il s'agit donc de conserver une approche formelle, ou à tout le moins formaliste du Droit constitutionnel et progressivement s'affirmer l'idée d'une subordination du droit parlementaire à la norme constitutionnelle telle qu'interprétée par la doctrine juridique du droit parlementaire (§2).

§ 1 : Le perfectionnement de l'axiomatique parlementaire

Les premiers professeurs de droit constitutionnel élaborent leurs théories de l'Etat suivant une première phase inductive qui permet la découverte des principes. Dans ce premier temps, la place accordée au droit parlementaire, et surtout aux principes constitutionnels spécifiques qui le fonderaient, est relativement réduite (A). A cette phase inductive succède une phase déductive permettant de déterminer les règles qui doivent régir le fonctionnement de l'institution parlementaire. Se développe ainsi une dogmatique parlementaire par laquelle les professeurs de droit constitutionnel peuvent espérer jouer de leur légitimité scientifique nouvellement acquise pour accroître l'influence de leurs discours et surtout de leurs propositions de réformes au sein du champ parlementaire (B).

A/ La découverte des principes constitutionnels

La construction d'une axiomatique constitutionnelle, au sens d'ensemble organisé de principes axiologiques formant les lois du fonctionnement des régimes politiques, permet aux constitutionnalistes de marquer l'autonomie de leur discipline, mais conduit à délaisser le droit parlementaire alors réduit à sa dimension technique et procédurale. Il ne semble pas pouvoir accéder à la dignité scientifique aux yeux des premiers constitutionnalistes (1), comme l'illustre le traitement du droit parlementaire par la *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (2).

1) L'isolationnisme scientifique

A l'image d'ESMEIN, qui fait pourtant une large place à l'histoire et à l'observation des faits, la doctrine universitaire n'entend pas rompre totalement avec l'approche formaliste d'inspiration civiliste et ce, afin de marquer la spécificité de son objet « droit constitutionnel » particulièrement face à la science politique. Selon le maître parisien, il convient d'établir l'objet propre de la science du droit constitutionnel et de ne pas renoncer à tout formalisme juridique pour distinguer la science du droit constitutionnel de la sociologie. Cette dernière est comprise comme « *une science naturelle* » dont le but est « *de découvrir et de dégager les lois naturelles d'après lesquelles se forment, s'organisent, se développent et se décomposent les sociétés humaines. Elle comprend nécessairement la formation des Etats et des Gouvernements, non dans leurs incidents historiques mais dans leur évolution organique* »¹⁶⁶¹. A contrario, le droit constitutionnel demeure « *une science juridique [qui] prend un Etat et un gouvernement arrivés à une forme déterminée, qu'a fixée la Coutume ou la législation : il en dégage l'esprit et les principes fondamentaux, dont il tire les conséquences ; il en construit ainsi le système logique et juridique* »¹⁶⁶². La professeure CHAMPEIL-DESPLATS analysant le positionnement épistémologique d'ESMEIN, considère que « *la référence faite à la "forme" à laquelle arrivent l'Etat et le gouvernement par le droit ne semble pas anodine. L'étude de la mise en forme juridique ne peut être le fait que d'une science spécifique pour l'appréhender. Même si Esmein offre une conception hybride de la méthodologie de la science du droit constitutionnel qui mêle les méthodes dites dogmatique et historique, reste au fond la conviction que la spécificité du*

¹⁶⁶¹ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel...* op. cit., 1914, p. 31.

¹⁶⁶² Ibid.

*travail du juriste, et donc de la science juridique, est de saisir – sans doute non exclusivement mais irréductiblement – la mise en forme que le droit opère de la réalité et de la systématiser »*¹⁶⁶³.

Pour construire une clôture épistémologique, la doctrine intéressée à constitution d'une science du droit constitutionnel s'affirme donc comme science juridique. Mais en tant que telle, elle doit également témoigner d'une spécificité à l'égard de la science du droit privé. Ainsi, pour LARNAUDE, qui soutient des positions épistémologiques semblables à celle d'ESMEIN, « *le droit public a lui aussi ses principes, ses théories juridiques, toute la difficulté consiste à les dégager ou à les construire. Mais je ne crois pas qu'il soit impossible de trouver sur des questions qui semblent analogues à celles du droit privé des règles spécifiquement propres au droit public, et très différentes de celles par lesquelles se trouvent dominées ces questions dans le droit privé. C'est dans les entrailles même du droit public qu'il faut faire surgir les grandes théories qui expliquent les décisions du droit constitutionnel ou du droit administratif sans vouloir de force les expliquer par des considérations de dogmatique juridique privée* »¹⁶⁶⁴.

Il s'agit *in fine* d'établir une prééminence du droit constitutionnel sur l'ensemble des droits public et privé. C'est ainsi que pour ROSSI déjà, « *c'est dans le droit public que se trouvent les têtes de chapitre du droit privé. L'état des personnes, la division des biens, les successions dépendent essentiellement de l'organisation sociale et politique du pays* » indique-t-il dans sa leçon inaugurale. Quant aux rapports qui s'établissent en son sein entre le droit constitutionnel qui « *fait connaître à grands traits l'organisation sociale et politique du pays* » et le droit administratif qui « *expose la machine politique dans ses moindres détails et dans ses nombreuses applications* », il est « *assez analogue à celui qui existe entre le droit proprement dit et la loi de procédure* ». MOREAU se réclamera de ROSSI pour affirmer plus clairement encore la prééminence du droit constitutionnel dans l'ordre des savoirs juridiques. Il écrit dans son *Précis* que le droit constitutionnel, « *en assignant des limites aux organes des fonctions générales, a implicitement reconnu les domaines du droit administratif et du droit privé. C'est ce qu'on exprime souvent en disant, après un auteur illustre, que le Droit constitutionnel fournit au Droit administratif et au Droit privé leurs têtes de chapitres. Il pose les principes que les deux autres appliquent distributivement et en détail* »¹⁶⁶⁵. ESMEIN également, dès l'introduction

¹⁶⁶³ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, op. cit., p. 102-103.

¹⁶⁶⁴ LARNAUDE Ferdinand, « Préface », in LABAND Paul, *Le droit public de l'empire allemand*, Paris, Giard & Brière, « Bibl. internationale de droit public », 1900, p. XIII. Cité par CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, op. cit., p. 102-103.

¹⁶⁶⁵ MOREAU Felix, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Larose & Forcel, 1892, p. 11.

de son traité, s'attache à fonder l'autonomie de la discipline en conférant une prééminence au droit constitutionnel par rapport aux autres branches du droit. Selon lui, « *le droit constitutionnel est, dans les pays civilisés, la partie fondamentale du droit public ; toutes les autres branches de ce droit en supposent l'existence ; le droit privé la suppose aussi, lorsqu'il se présente sous forme de loi écrite* »¹⁶⁶⁶. Cette affirmation s'inscrit dans une stratégie d'autonomisation institutionnelle, universitaire, des constitutionnalistes non seulement face aux privatistes, mais aussi face aux administrativistes.

Enfin, dernier point, et non des moindres, il faut faire valoir une compétence scientifique qui permette de distinguer la science du droit constitutionnel du discours politique, ce à quoi s'attache particulièrement Gaston JEZE pour qui : « *l'opinion des membres du Parlement dans les questions de ce genre n'a point de valeur. La plupart ignorent les premiers éléments du Droit ; les classifications scientifiques leur paraissent absolument oiseuses, comme d'ailleurs au grand public qui n'en comprend pas l'importance pratique* ». Au contraire, le juriste théoricien a un avantage sur le parlementaire (qui agit par intérêt) et même sur le juge (qui agit certes en raison mais ne peut que réaliser un travail fragmentaire) qui doit conduire à prendre en compte son discours lorsqu'il s'agit de légiférer. Le théoricien a en effet, « *l'esprit plus libre, il a plus de loisirs, il a aussi plus de moyens scientifiques, plus d'expérience, pour connaître un grand nombre de faits, pour les analyser plus exactement, pour rechercher leur influence et déterminer leur importance véritable* »¹⁶⁶⁷.

La doctrine publiciste va alors, *in fine*, trouver sa voie à travers la théorie de l'Etat. C'est en prenant comme objet premier du droit constitutionnel l'Etat que la doctrine universitaire va parvenir à juridiciser son discours sur les institutions politiques. L'entreprise de démarcation et de juridicisation du discours sur les institutions et le régime politique s'appuie sur ce concept comme l'a montré la professeure REDOR-FICHOT dans un ouvrage devenu classique. Cette intention doctrinale se manifeste notamment par l'attribution de la souveraineté non plus à la Nation mais à l'Etat conçu comme une « personne morale » composée de plusieurs « organes » remplissant des fonctions et non plus de représentants exprimant une volonté. Or, « *de même que la théorie de l'Etat souverain, le concept d'organe se présente comme un concept juridique débarrassé de toute connotation politique* ». Tandis que les concepts de Nation et de

¹⁶⁶⁶ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel... op. cit.*, 1914, p. 31.

¹⁶⁶⁷ JEZE Gaston, « Notes de jurisprudence. De l'utilité pratique des études théoriques de jurisprudence. 1. Rôle du théoricien dans l'examen des arrêts des tribunaux », in *RDP*, 1914, p. 314-315.

représentant apparaissent comme des justifications historiques et contingentes du système politique, ceux de personnes et d'organe apparaissent juridiques et « *peuvent en revanche, par leur neutralité prétendue, passer pour éternellement valables* »¹⁶⁶⁸. Cette affirmation d'une science « juridique » du droit constitutionnel sous forme d'une théorie de l'Etat s'effectue au détriment de l'étude du droit parlementaire telle que la doctrine endogène l'envisage c'est-à-dire suivant une approche empirique et pragmatique. C'est ce qu'illustre l'exemple du traitement réservé par la *Revue de droit public* au droit parlementaire.

2) L'exemple de la *Revue du droit public*

Le traitement du droit parlementaire par la *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* illustre la stratégie de clôture scientifique et d'autonomisation disciplinaire que poursuivent les constitutionnalistes universitaires puisque très rapidement après sa création, elles n'accueillent plus que des constitutionnalistes universitaires en son sein à l'exclusion des praticiens. Le directeur Ferdinand LARNAUDE expose, dans le premier numéro, les objectifs qu'il assigne à la revue. Le programme est clair, il vise à « *condenser dans une revue, d'ordre avant tout scientifique, mais qui ne repoussera cependant l'actualité quant elle rentrera dans son cadre, tout ce qui se rapporte au droit public et à la science politique, et cela seulement* »¹⁶⁶⁹. Il entend donc consacrer un espace réservé à ceux qui, « *par profession ou par goût* », sont amenés à se préoccuper des problèmes de droit public. La revue entend donc intégrer l'ensemble de la doctrine constitutionnelle qu'elle soit ou non universitaire. Il admet ainsi, au sein de la revue, « *les professeurs de l'école libre ainsi qu'un ensemble divers de concurrents appartenant aux secteurs les plus variés de la doctrine. De ce point de vue, la liste des collaborateurs initiaux de la revue est significative de la stratégie intégratrice de Ferdinand Larnau* »¹⁶⁷⁰. En effet, Eugène PIERRE, principal représentant de la doctrine praticienne figure par exemple au sein de cette liste.

D'ailleurs, Raoul BIVILLE, qui professe alors ses éléments de droit constitutionnel à l'université de Caen, consacre, dans le second numéro de la *Revue*, un compte-rendu au traité de droit politique électorale et parlementaire de PIERRE. Il commence par noter que l'entreprise est relativement nouvelle en ce qu'elle vise « *à faire connaître le Parlement français au point*

¹⁶⁶⁸ REDOR Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française. 1879-1914*, Paris/Aix en Provence, Economica/Puam, « Droit public positif », 1992, p. 40-59. cit. p. 59.

¹⁶⁶⁹ LARNAUDE Ferdinand, « Notre programme », in *RDP*, 1894, n°1, p. 1.

¹⁶⁷⁰ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, op. cit., p. 124.

de vue du droit c'est-à-dire au point de vue des règles qui président à la formation de ses organes, à leur fonctionnement, surtout dans l'exercice du pouvoir législatif, à leurs rapports avec les organes du pouvoir exécutif et, à l'occasion du Parlement, ils ne pouvaient manquer de parler des pouvoirs publics en général »¹⁶⁷¹. C'est dans le fait que le fonctionnaire aborde le Parlement « en juriste », et qu'à cette occasion il traite nécessairement du droit constitutionnel et du rapport entre pouvoirs publics, que l'universitaire comprend l'intérêt de la démarche. Ainsi, cherchant à expliquer le changement de titre du *Traité*, il affirme que le droit parlementaire est « “droit politique” car le parlement n'est qu'un des éléments d'organisation de l'Etat, de l'organisation politique ; il est l'un des pouvoirs publics. En s'occupant des assemblées législatives, on s'occupe de l'organisation des pouvoirs publics de l'Etat, les règles qui les concernent forment une partie du droit politique ; d'autant plus qu'à propos du Parlement il est impossible de ne pas parler de la souveraineté nationale et de sa seconde manifestation, le pouvoir exécutif, ainsi que des rapports entre l'exécutif et le législatif et tout cela rentre dans l'organisation politique ». Ce compte-rendu est ainsi pour BIVILLE l'occasion de définir le droit parlementaire. Il l'approfondit en établissant la distinction entre le droit parlementaire au sens large ainsi exposé et le « droit parlementaire “proprement dit” [qui] contient tout ce qui est spécial à la vie du Parlement, c'est-à-dire des assemblées exerçant le pouvoir législatif »¹⁶⁷². Le prisme constitutionnaliste se décèle déjà à travers l'entreprise de définition, la construction de catégories et le primat accordé à la fonction et à la procédure législative.

Mais outre ces propositions de définitions et catégorisations qui peuvent être lues comme une mise en avant de la position universitaire de l'auteur du compte-rendu, c'est le jugement porté sur le traité proprement dit qui laisse apparaître une forme de dédain à l'égard de l'œuvre du fonctionnaire. Celle-ci est ramenée, une fois encore, à l'origine professionnelle de son auteur. BIVILLE indique ainsi que, « *malgré les développements nouveaux pris par l'ouvrage* [par rapport à celui coécrit avec POUDRA], *celui-ci a conservé le même caractère, c'est toujours un traité pratique bien que son titre ne le dise plus. Il n'y faut pas chercher les grandes théories qui passionnent les publicistes et les hommes politiques* » et ajoute même que le caractère pratique du traité « *rend plus facile la tâche de l'auteur du compte-rendu, il n'a pas*

¹⁶⁷¹ BIVILLE Raoul, « Traité de droit politique, électorale et parlementaire », in *RDP*, vol. 1, n°2, 1894, p. 374. C'est l'auteur qui souligne.

¹⁶⁷² *Ibid.* Il faut ici rappeler la proximité entre ces définitions et celles que popularisera PRELOT. Voir *infra* : Titre 1, Chapitre 2, Section 2, §2, B.

à exposer et à discuter des doctrines constitutionnelles et politiques puisque l'ouvrage n'en renferme point ». L'auteur concède pour seule valeur scientifique la dimension comparative du Traité¹⁶⁷³.

Cette disqualification de la doctrine technique est en adéquation avec les vues de LARNAUDE pour qui la revue doit marquer des frontières disciplinaires et entend ainsi réserver certains domaines aux juristes : « pour traiter les questions de droit constitutionnel, de droit administratif, même de droit international, il faut être jurisconsulte ». Cependant, « il n'en est pas de même pour la science politique » qui constitue néanmoins, « un complément indispensable des études de droit public »¹⁶⁷⁴. Ainsi, le directeur de la Revue promeut *in fine* l'octroi d'un monopole du discours scientifique sur les institutions à la doctrine constitutionnelle universitaire. En effet, « cette définition exigeante de la production disqualifie sans doute en partie certains acteurs légitimes du marché préexistant de l'analyse scientifique des institutions politiques [...]. On peut du reste remarquer que très rapidement après sa création, la revue est quasiment monopolisée par des professeurs de droit à l'exclusion des académiciens, des professeurs de l'école libre, des praticiens... »¹⁶⁷⁵.

Très rapidement donc, les doctrines endogènes au Parlement n'auront plus droit de cité dans la RDP, ce qui participe « à l'autonomisation du champ de la doctrine constitutionnelle naissante puisqu'elle contribue à établir pour seuls juges de l'excellence, les membres de cette communauté individuelle »¹⁶⁷⁶. Cet entre-soi contribue à inscrire le « droit constitutionnel dans le cadre de référence inhérent à la science » ce qui permet en conséquence aux constitutionnalistes universitaires « de faire valoir l'impartialité scientifique dans l'étude de faits aussi disputés que les faits politiques »¹⁶⁷⁷. C'est ainsi que pour LARNAUDE, la décision politique doit se conformer aux résultats produits par la science du droit constitutionnel qui, « sans être infaillible, et, à raison de ses procédés d'étude et de discussion, à raison aussi de l'absence d'intérêt immédiat dans les résultats des luttes politiques, risque moins de se tromper que les partis, les parlements et l'opinion publique »¹⁶⁷⁸.

C'est ainsi que l'on peut comprendre la seconde fonction assignée par LARNAUDE à sa revue. Les hautes ambitions scientifiques qu'il nourrit pour elle ne doivent pas conduire à en

¹⁶⁷³ *Ibid.*, p. 376.

¹⁶⁷⁴ *Ibid.*

¹⁶⁷⁵ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, op. cit., p. 127.

¹⁶⁷⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷⁷ *Ibid.*

¹⁶⁷⁸ LARNAUDE Ferdinand, « Notre programme », in RDP, 1894, vol. 1, p. 1-14, cit. p. 13.

faire «une revue d'ordre exclusivement technique s'adressant à un public restreint et spécialement, professionnellement voué à l'étude des questions qu'elle abordera. Elle voudrait être lue aussi du grand public [...]. C'est pour mieux marquer son caractère d'organe s'adressant à tous qu'elle a voulu faire une très large place à la vie parlementaire et politique en France et à l'étranger»¹⁶⁷⁹. Le droit parlementaire semble alors se placer, dans l'esprit du fondateur à la frontière du discours savant et du discours journalistique ; il s'agirait presque d'une concession scientifique pour achalander le profane et élargir l'audience des constitutionnalistes. Il est donc conçu comme étant à la fois le terrain d'application de l'expertise scientifique des constitutionnalistes en matière institutionnelle et la matière à même d'intéresser un public dépassant les seuls constitutionnalistes en raison de sa très forte dépendance à l'actualité politique.

B/ Le développement d'une dogmatique parlementaire

La doctrine juridique du droit parlementaire, une fois sa légitimité scientifique acquise par la construction d'une axiomatique constitutionnelle dont elle prétend déduire les règles de concrétisation entend, par ce biais émettre des recommandations de réforme à destination des acteurs parlementaires. Dans ce cadre, la matière parlementaire devient, pour les constitutionnalistes, le terrain d'application privilégié de la réforme scientifique de l'Etat que les constitutionnalistes tentent de promouvoir (1), notamment à travers la *Revue politique et parlementaire* (2).

1) L'interventionnisme politique

Etudiant l'historiographie du droit parlementaire, M. SANCHEZ affirme que POUDRA et PIERRE « ont suscité un véritable engouement : à la suite de la parution de leur *Traité pratique de droit parlementaire*, la recherche universitaire s'est éveillée à cette nouvelle branche du droit »¹⁶⁸⁰ mais comme on a pu le voir, cet intérêt nouveau se traduit peu dans les manuels et revues spécialisées, mais il se vérifie en revanche dans les travaux de doctorat. Il apparaît que les thèses portant sur le droit parlementaire se sont en effet « multipliées à la fin du XIXe siècle

¹⁶⁷⁹ *Ibid.*

¹⁶⁸⁰ SANCHEZ Samuel, *Les règlements des assemblées nationales. 1848-1851*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2012, p. 11.

et au début du XXe »¹⁶⁸¹. La professeure M. BONNARD abonde dans le même sens. Selon elle, « Avant la Seconde Guerre mondiale, près d'une centaine de thèses ont été consacrées à des sujets de ce type »¹⁶⁸². Bien que ces travaux de thèse soient « de qualité très inégale », le choix des sujets et leur évolution au cours de la III^e République sont significatifs du traitement du droit parlementaire par la doctrine universitaire.

Dans un premier temps, alors qu'ESMEIN et ses épigones s'attachent à construire une théorie de l'Etat républicain et à dégager une axiomatique constitutionnelle, les thèses de droit parlementaire prennent donc pour objet des principes constitutionnels à même de fonder la légitimité du Parlement. Ainsi, jusqu'au tournant du siècle, « la question de la légitimité de l'Assemblée des représentants domine alors les réflexions »¹⁶⁸³. Plusieurs thèses prennent par exemple pour objet le mandat parlementaire¹⁶⁸⁴, la vérification des pouvoirs¹⁶⁸⁵ ou encore la seconde chambre et notamment « sa justification dans une démocratie » et les « principes qui président à son recrutement »¹⁶⁸⁶. Il s'agit alors, dans la lignée des premiers grands constitutionnalistes, d'études relevant de la théorie de l'Etat et visant à établir les principes de légitimité du régime parlementaire républicain.

Dans un second temps, une fois cette axiomatique constitutionnelle élaborée et implantée, il s'agit d'en déduire logiquement les implications pour découvrir les règles qui

¹⁶⁸¹ *Ibid.*

¹⁶⁸² BONNARD Maryvonne, « Où en est le droit parlementaire ? », *op. cit.*, p. 83.

¹⁶⁸³ *Ibid.*

¹⁶⁸⁴ MARTY Joseph, *De la nature du mandat donné par les électeurs aux membres des assemblées législatives en droit public français*, Thèse Toulouse, Toulouse, F. Estellé, 1890 ; MEYNIER DE SALINELLES, *Des garanties d'indépendance et de liberté des membres du Parlement*, Thèse Paris, Poitiers, Impr. Oudin, 1892 ; DANDURAND Pierre, *Le mandat impératif*, Thèse Bordeaux, Bordeaux, Impr. P. Cassagnol, 1896 ; DUPRE-CARRA Léon, *De l'élément non électif dans les assemblées législatives en droit public français*, Thèse Poitiers, Poitiers, A. Masson, 1901 ; MAICAN, *Le mode de recrutement de la Chambre des députés prussienne*, Thèse Paris, Versailles, Cerf, 1902 ;

¹⁶⁸⁵ MULLER Daniel, *Essai sur la vérification des pouvoirs des députés et des sénateurs*, Thèse Toulouse, Toulouse, Lagarde & Sebille, 1892 ; VOINESCO Romulus, *La vérification des pouvoirs et les dépenses électorales en Angleterre*, Thèse Paris, Paris, L. Larose, 1896 ; BAUDOT, *Essai sur la vérification des pouvoirs des membres des assemblées législatives*, Thèse Paris, Paris, Giard & Brière, 1899 ; CHANTRY Henri, *De la vérification des pouvoirs des députés en France*, Thèse Paris, Lille, H. Morel, 1904

¹⁶⁸⁶ BONNARD Maryvonne, « Où en est le droit parlementaire ? », *op. cit.*, p. 83. Voir ainsi : BERARD Alexandre, *Les deux chambres : leur histoire, leur théorie*, Thèse Lyon, Imprimerie du Lyon républicain, 1882 ; DESPLACES Henri, *De la légitimité des chambres hautes et des principes qui président à leur recrutement en droit français*, Thèse, Aix, 1892 ; HARDOUIN Pierre, *Des principes qui président au recrutement des chambres hautes en droit français*, Thèse Caen, Imp. Valin, 1895 ; SCHWARTZ Rodolphe, *Etude sur les droits du Sénat français en matière de lois de finance*, Thèse, Paris, A. Rousseau, 1897 ; CAIRE Auguste, *Des pouvoirs du Sénat en matière de lois de finances*, Thèse Aix, 1899 ; DE TAILLANDIER René, *Des attributions financières du sénat français*, Thèse, Paris, Berger-Levrault, 1900 ; SCLAFER James, *Du mode de recrutement du Sénat français sous la III^e République*, Thèse, Paris, LGDJ, 1903 ; SEGARD Charles, *De la responsabilité politique des ministres dans la Constitution de 1875 et spécialement du droit du Sénat de renverser les ministères*, Thèse, Paris, A. Rousseau, 1903 ; DUPONT NOUVION, *De l'électorat et de l'éligibilité à la chambre des députés et au Sénat en France*, Thèse Paris, H. Jouve, 1904.

doivent régir le fonctionnement des assemblées parlementaires. C'est donc la protection du Parlement (le droit parlementaire comme « science protectrice » du Parlement selon la formule d'Eugène PIERRE) qui retient particulièrement l'attention des doctorants. Il peut s'agir de protéger le mandat parlementaire, ce qui suscite de nombreuses thèses sur l'indemnité¹⁶⁸⁷. Il peut aussi s'agir de protéger le parlement, et ce, que les menaces viennent des élus eux-mêmes — ce qui offre l'occasion de se pencher sur la discipline proprement dite —¹⁶⁸⁸, mais aussi du Gouvernement — à travers notamment la dissolution —¹⁶⁸⁹, ou de l'extérieur — ce qui engendre plusieurs études sur le rôle des chambres en matière de traités internationaux —¹⁶⁹⁰. Néanmoins, il ne faudrait pas en conclure que la recherche doctorale sur le droit parlementaire n'a d'autres intentions que la légitimation des institutions de la III^e République et qu'elle éluderait toute critique ou abandonnerait toute ambition réformatrice¹⁶⁹¹. Dans cet ordre d'idée, une thèse en particulier retient l'attention relativement à la constitutionnalisation du droit parlementaire puisqu'elle porte sur les *limites à apporter par le pouvoir judiciaire au droit de légiférer des Chambres*¹⁶⁹². De ce point de vue, une telle thèse annonce le mouvement doctrinal qui ne se développe pleinement qu'après-guerre.

Dès lors que l'axiomatique est construite, que les règles applicables au Parlement en ont été déduites, il reste à proposer les voies d'une mise en conformité des règles encadrant le fonctionnement du Parlement aux principes constitutionnels. Il s'agit donc de proposer des réformes du droit parlementaire positif. Déjà l'encadrement constitutionnel des dépenses

¹⁶⁸⁷ GLORIA Fernand, *De l'indemnité parlementaire*, Thèse Caen, Caen, E. Adeline, 1902 ; CURET Eugène, *L'immunité accordée par la législation française aux discours et à la reproduction des discours tenus dans les Chambres*, Thèse Aix-Marseille, 1908 ; SECHET Jean, *De l'indemnité parlementaire et autres avantages accessoires*, Thèse Poitiers, Alençon, G. Supot, 1909 ; TEISSIE-SOLIER Raoul, *L'indemnité parlementaire en France — Historique et régime actuel*, Thèse Paris, Paris, Pedone, 1910.

¹⁶⁸⁸ MASSON Henri, *De l'obstruction parlementaire ; étude de droit public et d'histoire politique*, Thèse Toulouse, Montauban, Bonneville, 1902 ; CHAMONTIN Emmanuel, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives : principalement en France, de nos jours*, Thèse-Aix-Marseille, Marseille, Impr. marseillaise, 1903 ; WAHL Georges, *De l'initiative des membres du Parlement en matière financière*, Thèse Paris, Paris, A. Rousseau, 1904 ; MARMOREK Schiller, *L'obstruction au Parlement autrichien*, Thèse Paris, Paris, Pedone, 1908 ; POLLET Jean, *La présidence des chambres françaises*, Thèse Poitiers, Poitiers, Courrier de la Vienne, 1908 ; SABATIER Jean, *De la non-rééligibilité des députés*, Thèse Paris, Paris, Giard et Brière, 1911

¹⁶⁸⁹ RADENAC Louis, *De la dissolution des assemblées législatives*, Thèse Paris, Paris, A. Rousseau, 1897 ; CONSTANT Lucien, *Du droit de dissolution*, Thèse Bordeaux, Bordeaux, Cadoret, 1898 ; DURAND Lucien, *Le droit d'entrée et de parole du Gouvernement aux assemblées constituantes et législatives en France depuis 1789*, Thèse Paris, Paris, Chevalier Maresq, 1903 ; LAFABREGUE Maurice, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Thèse Toulouse, Toulouse, Impr. Mollat, 1912 ;

¹⁶⁹⁰ DAUZAT Albert, *Du rôle des chambres en matière de traités internationaux*, Thèse Paris, Paris, F. Alcan, 1899 ; BARISIEN Pierre, *Le parlement et les traités : étude sur le fonctionnement pratique de la loi du 16 juillet 1875*, Thèse Paris, Paris, A. Rousseau, 1913

¹⁶⁹¹ Voir par exemple : THUILLIER Paul, *Le fonctionnement du régime parlementaire en France et en Angleterre : critiques formulées contre le règlement intérieur de la chambre des députés françaises et réformes qu'on a proposées*, Thèse Lyon, Lyon, P. Legendre, 1899.

¹⁶⁹² COSSART André, *Des limites à apporter par le pouvoir judiciaire au droit de légiférer des chambres*, Thèse Lille, Paris, LGDJ, 1905.

parlementaires suscite des réflexions¹⁶⁹³, en particulier en ce qui concerne la commission des finances de la chambre des députés¹⁶⁹⁴. Le lien entre ce thème et celui de la réforme de l'Etat qui prend de plus en plus d'ampleur dans l'entre-deux guerre est alors établi, de même que l'opposition qui se structure entre les « révisionnistes » qui envisagent de modifier les lois constitutionnelles (l'encadrement constitutionnel des pouvoirs financiers du Parlement est déjà envisagé) pour améliorer la gestion parlementaire des finances¹⁶⁹⁵, et réformistes qui penchent plutôt pour une modification du règlement ou des pratiques parlementaires pour atteindre ce but¹⁶⁹⁶. Mais cet antagonisme quant aux moyens de réformer l'Etat en général et le parlementarisme en particulier dépasse très largement la seule question financière¹⁶⁹⁷. La crise du régime parlementaire et la montée de l'antiparlementarisme se reflètent également dans le choix de sujets relatifs à la discipline parlementaire ou aux commissions d'enquête (qui se multiplient dans les années vingt et trente pour faire la lumière sur certains des scandales qui émaillent régulièrement la vie politique française : HANAU, OUSTRIC, STAVISKY mais aussi au sujet des événements du 06 février 1934 etc.)¹⁶⁹⁸.

Si le droit parlementaire ne constitue pas en tant que tel un objet d'étude pour la doctrine universitaire, la matière parlementaire, quant à elle, constitue un domaine d'application privilégié des théories qu'elle façonne. Son domaine relativement limité, sa technicité présumée et sa forte réactivité au contexte politique expliquent sans doute l'attractivité de la matière auprès des doctorants et l'intérêt des directeurs à même de trouver dans les travaux de leurs

¹⁶⁹³ DUPOND Octave, *Le Sénat français et le vote des lois de finances*, Thèse Paris, Paris, LGDJ, 1917 ; DEVAUX Jean, *Le Parlement français et le vote d'approbation des traités de commerce*, Thèse Paris, Paris, Villain, 1921 ; BUTY Robert, *Le vote du budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire*, Thèse Paris, Paris, PUF, 1926, SLAVU Jean, *L'évolution des pouvoirs budgétaires des assemblées législatives en Roumanie*, Thèse Paris, Paris, Lipschutz, 1935. Il faut également rappeler ici la thèse de François GOGUEL : *Le rôle financier du Sénat français : essai d'histoire parlementaire*, Paris, Sirey, 1937 (voir supra).

¹⁶⁹⁴ MAUCHANT Henri, *La commission des finances de la Chambre des députés*, Thèse Nancy, Nancy, Société d'impressions typographiques, 1927 ; GEVAUDAN Jean, *La commission des finances de la Chambre des députés*, Thèse Montpellier, Montpellier, Mari-Lavit, 1933 ;

¹⁶⁹⁵ LABOULBENE Jacques, *Des moyens constitutionnels de limiter les pouvoirs d'engagement de dépenses du Parlement français*, Thèse Paris, Bordeaux, J. Pechade, 1934.

¹⁶⁹⁶ BUTY Robert, *Le vote du budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire*, Thèse Paris, Paris, PUF, 1926

¹⁶⁹⁷ BRETON André, *Les commissions et la réforme de la procédure parlementaire*, Thèse Paris, Saint-Etienne, La tribune républicaine, 1922 ; GOUET Yves, *De l'unité du cabinet parlementaire*, Thèse Rennes, Paris, Dalloz, 1930 ; VEYSSET Emile, *De la nécessité des partis organisés en régime parlementaire*, Thèse Paris, Paris, Sirey, 1933 ; LUIGINI Louis, *La réforme du règlement de la Chambre des députés : éléments d'une réforme de l'Etat*, Thèse Toulouse, Toulouse, D. Dupuy, 1936

¹⁶⁹⁸ CAZENEUVE Jean, *Le vote pour les absents à la chambre des députés*, Thèse Toulouse, Toulouse, Bonnet, 1920 ; DUGUIT Michel, *Le régime disciplinaire des assemblées législatives françaises*, Thèse, Bordeaux, 1927 ; BEGOUIN Pierre, *Les commissions d'enquête parlementaire*, Thèse Paris, Paris, Domat-Montchrestien, 1937 ; LE GUEUT Jean, *Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaire*, Thèse Dijon, Dijon, J. Belvet, 1939.

étudiants des éléments concrets à apporter au soutien de leurs constructions théoriques. D'ailleurs, l'évolution des thèmes de prédilection des thèses de droit parlementaire traduit plus ou moins le mouvement général de la doctrine qui, après avoir légitimé le régime et conforté les pouvoirs parlementaires, se fait plus critique et réformiste durant l'entre-deux-guerres. La matière parlementaire constitue alors un domaine dans lequel les constitutionnalistes peuvent espérer conférer une certaine effectivité à leur théorie constitutionnelle en pesant dans le débat public. C'est ce qu'illustre l'intervention des constitutionnalistes universitaires au sein de la *Revue politique et parlementaire*.

2) L'exemple de la *Revue politique et parlementaire*

La *Revue politique et parlementaire* fait figure « *d'arène charnière* » pour les constitutionnalistes ce que caractérise, selon M. SACRISTE, sa situation, à mi-chemin « *entre le monde ésotérique de la recherche juridico-scientifique et la sphère publique. Car il s'agit alors pour eux de parvenir à toucher des acteurs extérieurs au champ naissant de la doctrine scientifique, à commencer par des hommes politiques, seuls à même de mettre en œuvre pratiquement les réformes qu'ils s'efforcent de promouvoir, c'est-à-dire, en fin de compte, de valider de la manière la plus prestigieuse les investissements qu'ils ont consentis dans le nouveau rôle professoral* ». ¹⁶⁹⁹

La création de la *RPP*, la même année que la *RDP*, est l'œuvre de Marcel FOURNIER. Agrégé de droit en 1885, il enseigne quelques années à Caen et Rennes avant d'abandonner sa carrière universitaire vers 1894. Sollicité pour une candidature législative, il y renonce. Rédigeant sa nécrologie, son successeur, le professeur de droit et député, Fernand FAURE indique que le fondateur de la revue qu'il dirige jusqu'en 1901 souhaitait « *participer à la vie politique sans être investie du moindre mandat électif, et [...] se mêler activement à la vie parlementaire sans être membre du Parlement* » ¹⁷⁰⁰. Son manifeste, placé en tête du premier numéro, en fait une revue républicaine qui se donne pour objet d'aider le législateur en approfondissant les débats autour des questions qui lui sont soumises grâce à la confrontation des points de vue les plus autorisés. Elle a donc, pour caractéristique, outre son recrutement pléthorique, de revendiquer une fonction plus pratique que scientifique : FOURNIER hiérarchise

¹⁶⁹⁹ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes*, op. cit., p. 463

¹⁷⁰⁰ FAURE Fernand, « Marcel Fournier », in *RPP*, vol.52, 1907, p. 7

clairement les priorités lorsqu'il conclut : « *Il est inutile d'insister davantage sur la portée pratique et même (sic) scientifique de la Revue* »¹⁷⁰¹. Il ajoutera quelque temps plus tard, vouloir situer sa revue entre « *le journal qui ne fait qu'effleurer les questions, et les revues doctrinales qui les envisagent à un point de vue trop théorique* »¹⁷⁰². Autant dire que le programme est diamétralement opposé à celui de la *RDP*. Le droit parlementaire devient alors très rapidement un sujet de prédilection pour la *RPP* puisqu'elle se donne pour objet d'aider à l'amélioration de la législation. Fernand FAURE indique d'ailleurs que sa revue s'adresse à deux catégories de lecteurs. Avant les « *cadres de la démocratie* », ces « *citoyens qui participent d'une façon active et permanente à la vie politique* », c'est bien « *aux membres des deux chambres, sénateurs et députés, chargés en qualité de représentants du pays de faire les lois et de contrôler leur exécution* » que la revue est prioritairement destinée¹⁷⁰³.

Cette ambition pratique se traduit par la très grande diversité des auteurs que la *Revue* accueille. Dès lors, si elle est destinée aux parlementaires, elle est peut-être surtout, une tribune mise à leur disposition. Ils sont, grâce à elle, en mesure d'exprimer de manière approfondie leur point de vue sur le fonctionnement des institutions¹⁷⁰⁴. De même, des membres de la doctrine parlementaire sont invités à s'exprimer et notamment Eugène PIERRE qui fait paraître les « bonnes feuilles » de son ouvrage *Politique et Gouvernement*¹⁷⁰⁵. D'ailleurs, la revue lui consacre un hommage posthume ce dont se dispense la *RDP* alors qu'il était membre de son

¹⁷⁰¹ FOURNIER Marcel, « Notre programme », in *RPP*, vol.1, 1894, p. 1-6. Les créateurs de la revue « *veulent contribuer à rendre encore plus sérieuse l'élaboration législative. La Revue ne sera donc l'organe d'aucun groupe ; elle s'inspirera des idées républicaines les plus larges et restera une tribune indépendante, toujours ouverte aux discussions sérieuses et susceptibles de conduire à des résultats pratiques* ».

¹⁷⁰² FOURNIER Marcel, « Aux amis et aux lecteurs de la Revue », in *RPP*, vol.30, 1901, p. 225-230.

¹⁷⁰³ FAURE Fernand, « Aux amis et aux lecteurs de la Revue », in *RPP*, vol.30, 1901, p. 465-474.

¹⁷⁰⁴ Le premier à se livrer à cet exercice est le sénateur inamovible Jules SIMON qui offre son point de vue sur « Le régime parlementaire en 1894 », (*RPP*, vol.1, 1894, p. 7-17). Lui succèdent : LEBON André, « La réforme parlementaire », in *RPP*, vol.2, 1894, p. 222-245 ; DREYFUS Ferdinand, « La crise constitutionnelle », in *RPP*, vol.7, 1896, p. 463-471 ; GOBLET René, « La question du Sénat : le sénat et la révision », in *RPP*, vol.11, 1897, p. 481-489 ; GRAUX Georges, « La révision du règlement de la Chambre », in *RPP*, vol.16 et 17, 1898, p. 543-557 et p. 39-48 ; DE MARCERE Emile, « La constitution et la constituante : lettre à M. Marcel Fournier », in *RPP*, vol.19, 1899, p. 225-243. Le dernier sénateur inamovible défendait ici une révision constitutionnelle rédigée avec Charles BENOIST d'inspiration corporative et décentralisatrice, qui entendait notamment limiter le pouvoir des chambres et leur recrutement au suffrage universel direct. Voir la réponse de Ferdinand DREYFUS : « La constitution de 1875 » dans le même volume (p. 465-474). Voir enfin la réplique : « La constitution et la constituante : deuxième lettre à M. Marcel Fournier », in *RPP*, vol.20, 1899, p. 253-275. Ces propositions de réformes institutionnelles et parlementaires en provenance des élus eux-mêmes se tarissent ensuite progressivement, pour réapparaître à partir de la fin des années vingt. Elles prennent alors la forme de véritables programmes politiques. Voir alors : ORDINAIRE Maurice, « Eléments d'une réforme parlementaire », in *RPP*, vol.139, 1929, p. 176-184 ; REYNAUD Paul, « La réforme de l'Etat », in *RPP*, vol.159, 1934, p. 3-6 ; MILHAUD Albert, « Simples réflexions sur la révision de la Constitution », in *RPP*, vol.160, 1934, p. 207-215.

¹⁷⁰⁵ PIERRE Eugène, « Politique et gouvernement : La lutte des partis », in *RPP*, vol.10, 1896, p. 300-316. Voir aussi : ROUSSEL François, « Du mandat législatif : des incompatibilités et de l'immunité », in *RPP*, vol.14, 1897, p. 593-604. L'auteur est, entre 1896 et 1899, chef de cabinet du Président du Sénat.

comité éditorial¹⁷⁰⁶. Elle traite même du droit parlementaire international en accueillant par exemple le secrétaire général de l'Union interparlementaire, le pacifiste Christian LANGE¹⁷⁰⁷. Ce sont enfin les membres de l'Académie des sciences morales et politiques et plus généralement des « érudits », « notables » ou « cadre de la démocratie » (pour reprendre la formule des directeurs) qui trouvent dans la *RPP* un moyen d'exprimer leurs vues sur le droit parlementaire¹⁷⁰⁸. Les effectifs de la revue viennent donc d'horizons pour le moins variés, à l'inverse, là encore, de la *RDP*. Il convient donc de déterminer de quelle manière y interviennent dès lors les constitutionnalistes universitaires.

La revue accueille également les professeurs de droit qui sont présentés comme des experts de la législation. Est ainsi révélé le rôle pratique assigné aux constitutionnalistes : « *Il importe principalement que les jurisconsultes de l'école française, si claire, si précise, puissent contribuer à cette préparation [législative]. S'ils ont si bien réussi en commentant les lois votées, que ne pourraient-ils faire pour guider le législateur dans la rédaction des textes législatifs* »¹⁷⁰⁹. Alors que le civiliste était un « expert du droit produit », le constitutionnaliste universitaire est désormais amené à jouer le rôle d'un « expert de la production du droit ». Son influence sur le champ politique s'en trouve ainsi accrue. Dès lors, les grands publicistes interviendront régulièrement dans la *RPP*. Adhémar ESMEIN ouvre le bal de la participation des constitutionnalistes universitaires dès le second numéro avec un article consacré à la délégation du pouvoir législatif¹⁷¹⁰. Il consacre même deux articles spécifiques au commentaire de la « jurisprudence parlementaire » en 1901 et un troisième au droit parlementaire comparé en

¹⁷⁰⁶ DESCHAMPS Gaston, « Eugène Pierre », in *RPP*, vol.124, 1925, p. 223-240.

¹⁷⁰⁷ LANGE Christian Lous, « L'union interparlementaire et la prochaine conférence de Bruxelles », in *RPP*, vol.65, 1910, p. 247-261. Voir aussi au sujet du droit parlementaire international : BARTHELEMY Joseph, « La crise constitutionnelle de la Société des Nations », in *RPP*, vol.127, 1926, p. 167-192.

¹⁷⁰⁸ D'EICHTAL Eugène, « Nos mœurs parlementaires d'après une étude récente », in *RPP*, 1895, p. 135-139 (L'auteur, qui deviendra membre de l'académie et directeur de l'école libre fait référence à l'ouvrage : FERNEUIL Théodore, *Nos mœurs parlementaires : d'où vient le mal. Où serait le remède ?*, Bordeaux, Feret et fils, 1895. Ce dernier, banquier, notable bordelais, et correspondant de l'académie publiera également plusieurs articles consacrés au droit parlementaire dans la *RPP*. Voir par exemple : « La réforme parlementaire par la révision du règlement des chambres », in *RPP*, vol.1, 1894, p. 16-26. Voir aussi : SIGNOREL Jean, « Le contrôle du pouvoir législatif », in *RPP*, vol.40, 1904, p. 77-104 et p. 519-542 (L'auteur est un magistrat toulousain); JANET Léonce, « De quelques abus du pouvoir législatif », in *RPP*, vol.62, 1909, vol. 62, p. 282-292. (L'auteur est avocat et secrétaire de rédaction du recueil Dalloz); SCHMIDT Charles, « Un règlement d'assemblée parlementaire », in *RPP*, n°73, 1913, p. 306-322; LEVEN Maurice, « L'avocat parlementaire », in *RPP*, vol.158, 1934, p. 243-251 (L'auteur est avocat).

¹⁷⁰⁹ FOURNIER Marcel, « Notre programme », *op. cit.*, p. 6

¹⁷¹⁰ ESMEIN Adhémar, « De la délégation du pouvoir législatif : à l'occasion du projet dit "Des pleins pouvoirs" présenté par M. Crispi au Parlement italien », in *RPP*, vol.1, 1894, p. 200-223.

1910¹⁷¹¹. D'autres grands constitutionnalistes en feront de même et traiteront de sujet d'actualité au sein de la revue¹⁷¹².

Progressivement la *Revue politique et parlementaire* va devenir l'organe par lequel les constitutionnalistes peuvent, en intervenant au titre de leur expertise institutionnelle, toucher un auditoire débordant le cercle étroit des spécialistes pour peser sur l'opinion publique et les décideurs parlementaires¹⁷¹³. Une fois sa compétence « scientifique » reconnue et légitimée, la doctrine universitaire peut même aller jusqu'à promouvoir certains discours et appuyer directement les prises de position politique de certains parlementaires. C'est ainsi que MIRKINE-

¹⁷¹¹ ESMEIN Adhémar, « Notes de jurisprudence parlementaire : I. Les additions aux ordres du jour motivé », in *RPP*, vol.27, 1901, p. 502-510 et « Notes de jurisprudence parlementaire : II. La déchéance des députés et des sénateurs », in *RPP*, vol.28, 1901, p. 295-314; « L'Affaire Osborne et la question de l'indemnité parlementaire en Angleterre », in *RPP*, vol.66, 1910, p. 443-465.

¹⁷¹² Voir par exemple : DUGUIT Léon, « L'élection des sénateurs : a propos des propositions de MM. Maurice Faure & Guillemet », in *RPP*, vol. 3, 1895, p. 300-323 et p. 453-475 ; HAURIOU Maurice, « La limitation de l'Etat » ; in *RPP*, vol. 7, 1896, p. 536-555 ; BERTHELEMY Henry, « Pour la concorde nationale...S.O.S. ! », in *RPP*, vol. 159, 1934, p. 421-433.

¹⁷¹³ Ainsi, en 1902, Raymond SALEILLES discute le diagnostic posé par Maurice DESLANDRES dans la *RDP* d'une crise de la science politique SALEILLES Raymond, « Y-a-t'il vraiment une crise de la science politique ? », in *RPP*, vol. 36, 1903, p. 91-123. Sur ces articles SACRISTE Guillaume, « Droit, histoire et politique en 1900 : Sur quelques implications politiques de la méthode du droit constitutionnel à la fin du XIXe siècle », in *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2001, n°4, p. 69-94. En adoptant la lecture politiste que M. SACRISTE fait de ce débat, on peut voir dans le choix de SALEILLES de faire paraître son article à la *RPP* plutôt qu'à la *RDP* un indice supplémentaire de ce que cette question, qui traite en apparence de la seule méthodologie scientifique, est également porteuse d'enjeux politiques sous-jacent. La *RPP* permettant à SALEILLES de prolonger l'influence, au-delà du seul champ universitaire, d'une doctrine politique d'inspiration conservatrice voire réactionnaire qu'il partage avec DESLANDRES. C'est ensuite l'Affaire RATIER qui va conduire la *RPP* à accueillir un débat doctrinal d'ampleur au sujet de l'exception d'inconstitutionnalité. Les sénateurs BILLET, MASCURAUD et RATIER ayant refusé de prêter serment devant la commission et se voient en conséquence condamner par une juridiction pénale à payer une amende forfaitaire. L'avocat du dernier, le jeune politicien Paul REYNAUD soulève lors de l'instance la question de la constitutionnalité de la loi Rochette du 23 mars 1914 qui octroie des pouvoirs judiciaires aux commissions d'enquête parlementaires. Or comme l'indique M. MILET, l'argumentaire « tendait surtout à déplacer le débat sur le terrain du droit reléguant au second rang la question de l'origine des fonds de campagne. Cette juridicisation des questions qui tend à une dépolitisation du débat permet alors son objectivation via le recours la caution technicienne de l'expert indépendant » (Voir : MILET Marc. « La controverse de 1925 sur l'exception d'inconstitutionnalité. Genèse d'un débat : l'affaire Ratier », in *RFSP*, n°49, 1999, p. 785). Cet expert indépendant n'est autre que le doyen Henry BERTHELEMY qui est cité comme témoin de la défense comme il l'avait déjà été sur le même sujet en 1912 au côté de Gaston JEZE dans l'affaire des *Tramways de Bucarest*. Ce dernier complète alors les vues favorables qu'il a exprimé à l'audience en complétant sa thèse dans la *RPP* (Voir BERTHELEMY Henry, « Les limites du pouvoir législatif », in *RPP*, vol. 125, 1925, p. 355-369). Le directeur de la revue, Fernand FAURE, interpelle alors Ferdinand LARNAUDE pour défendre l'orthodoxie doctrinale, comme il avait déjà pu le faire par le passé (LARNAUDE Ferdinand, « L'inconstitutionnalité des lois et le droit public français », in *RPP*, vol. 126, 1926, p. 181-199 et avant cela : « Les garanties judiciaires qui existent, dans certains pays, au profit des particuliers contre les actes du pouvoir législatif », in *Bulletin de la société de législation comparée*, vol. 31, 1902, p. 179-229). Il sera suivi par Raymond CARRE DE MALBERG (« La constitutionnalité des lois et la constitution de 1875 », in *RPP*, vol. 132, 1927, p. 339-354). dont l'article occasionnera une nouvelle réponse du doyen BERTHELEMY (« Les lois inconstitutionnelles devant le juge », in *RPP*, vol. 133, 1927, p. 183-188).

GUETZEVITCH juge favorablement le réformisme du député ORDINAIRE¹⁷¹⁴ : « *Le vice-président du Sénat nous fait l'honneur de citer nos travaux de droit constitutionnel, de se rapprocher de nos conclusions en ce qui concerne toutes les innovations que les Constitutions d'après-guerre ont introduites dans le droit constitutionnel et notamment cette rationalisation du pouvoir que nous avons relevée comme la tendance la plus caractéristique du droit constitutionnel européen d'après-guerre* »¹⁷¹⁵. Néanmoins, le professeur rectifie la lecture qu'en a fait le député, c'est le spécialiste du droit comparé qui met en garde le législateur contre la tentation de la greffe constitutionnelle : « *les formes rigides et compliquées de la votation populaire ou de la justice constitutionnelle sont en contradiction avec la souplesse du parlementarisme et nous avons vu comment en Europe centrale et orientale, le régime parlementaire fonctionnant avec ces rouages compliqués a sombré* », seule la suppression de l'approbation sénatoriale de la dissolution est en mesure de justifier selon lui, le trajet pour Versailles. L'auteur conclut en rejoignant la position « *également exprimée par M Joseph-Barthélemy, que la souplesse du régime parlementaire n'exige pas l'introduction de règles nouvelles dans la Constitution, mais que toute l'amélioration du régime parlementaire peut être réalisée dans son application, dans sa pratique* »¹⁷¹⁶.

Ainsi, la doctrine constitutionnelle universitaire peut intervenir dans une revue à finalité « pratique » comme la *Revue politique et parlementaire*, grâce à la reconnaissance de son expertise scientifique en matière institutionnelle, et dès lors participer au débat politique notamment lorsqu'il touche au droit parlementaire *de lege ferenda*. Elle peut ainsi intervenir au-delà du cercle scientifique restreint à l'entre-soi qu'elle a contribué à établir, pour élargir son auditoire et influencer les gouvernants. Si la *Revue du droit public* est la revue qui témoigne de la recherche d'autonomie par la doctrine constitutionnelle au sein du champ scientifique, la *Revue politique et parlementaire* est celle qui témoigne de l'hétéronomie qu'elle conserve à l'égard du champ politique. Elle est également celle qui offre à la doctrine juridique du droit parlementaire un canal de communication de ses propositions de réforme au sein du champ parlementaire. Ces recommandations doctrinales sont présentées comme devant se déduire de la Constitution conçue comme norme.

¹⁷¹⁴ Voir ainsi : ORDINAIRE Maurice, « Eléments d'une réforme parlementaire », *op. cit.*, p. 176-184 ; *Le vice constitutionnel et la révision*, Paris, Nouvelle librairie française, 1932 et *La révision de la Constitution*, Paris, Payot, 1934.

¹⁷¹⁵ MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « La révision constitutionnelle », in *RPP*, vol. 155, 1933, p. 340.

¹⁷¹⁶ *Ibid.* voir aussi p. 349, note 2.

§ 2 : Le recours à une conception normative de la constitution

La conception de la Constitution qui caractérise la doctrine juridique du droit parlementaire est certainement une conception normative. Celle-ci offre aux professeurs de droit constitutionnel une voie pour revendiquer l'autorité de leurs propositions de réformes du droit parlementaire. Suivant cette conception, la constitution apparaît comme « *un ensemble de normes juridiques "fondamentales", situées au sommet de la hiérarchie normative, qui règlent impérativement l'activité des pouvoirs publics et les rapports entre gouvernants et gouvernés. Le problème de l'efficacité de la constitution se réduit ici à celui de l'influence qu'un certain nombre d'impératifs, formulés dans un document spécial ou dérivé des principes normatifs non-écrits, peut exercer sur la volonté de ses destinataires, citoyens ou pouvoirs publics* »¹⁷¹⁷. C'est donc l'idée d'une supériorité normative de la Constitution qui apparaît comme sa caractéristique fondamentale aux yeux de la doctrine juridique du droit parlementaire. C'est elle qui justifie que la doctrine puisse prétendre prescrire au Parlement certaines obligations auxquelles elle reconnaît par conséquent une valeur constitutionnelle. Dès lors, la doctrine juridique du droit parlementaire se penche progressivement sur les moyens d'astreindre le Parlement au respect de la Constitution (A). Conformément à cette approche formelle, la doctrine juridique du droit parlementaire se concentre sur les actes parlementaires, au premier rang desquels le Règlement, qui apparaît à la fois comme un acte de concrétisation et comme un mécanisme de garantie de la Constitution dans le champ parlementaire (B).

A/ Garantir la norme constitutionnelle

La conception normative de la Constitution permet à la doctrine universitaire d'identifier des règles constitutionnelles dont elle peut « constater » la violation ou le respect par ceux auxquels elles s'appliquent. Ainsi, il est possible d'exercer une fonction non seulement exégétique (interpréter les dispositions constitutionnelles pour en déduire des principes et des règles que les acteurs politiques sont censés respecter) mais aussi critique et normative (il s'agit ainsi de rappeler les acteurs au respect de la règle dont les constitutionnalistes universitaires ont scientifiquement dégagé la véritable signification). Progressivement la représentation de la loi comme principal instrument de garantie de la Constitution s'érode (1) et laisse la place à une

¹⁷¹⁷ PAPATOLIAS Apostolos, *Conception mécaniste et conception normative de la Constitution*, op. cit., p. 17.

critique du défaut de sanction juridictionnelle de l'acte constitutionnel et de l'insuffisance des garanties politiques censées assurer son respect (2).

1) De la garantie de la Constitution par la loi

ESMEIN apparaît comme le principal défenseur de l'Etat légal établi par la III^e République. Sa théorie de l'Etat vise à la légitimation du régime qui se construit sous ses yeux et du fait de sa position particulière dans le champ universitaire¹⁷¹⁸, c'est au regard de sa doctrine que les constitutionnalistes qui lui succèdent auront à prendre position. Mais une première difficulté surgit ici puisque le maître parisien « *et la plupart des auteurs qui défrichent la matière – semble attacher plus d'importance à la défense de la discipline "droit constitutionnel" qu'à la définition de l'objet de cette discipline, i.e. la Constitution* »¹⁷¹⁹. Autrement dit, la doctrine constitutionnelle d'ESMEIN accouche d'une théorie de l'Etat et non d'une théorie de la Constitution proprement dite. Dès lors, suivant sa conception du droit constitutionnel, la Constitution est implicitement conçue comme un ensemble de principes écrits ou non écrits qu'il convient de concilier aux fins de réaliser la liberté individuelle. Il s'agit en somme d'une axiomatique constitutionnelle de la liberté que le constitutionnaliste doit établir scientifiquement.

C'est ainsi que les lois constitutionnelles de 1875 recèlent un certain nombre de principes implicites que l'interprétation scientifique permet de dégager. Certains de ces principes, peu nombreux, sont relatifs au droit parlementaire. Il en va ainsi du pouvoir reconnu aux chambres d'établir leur propre règlement. C'est ainsi « *en vertu des principes généraux [que] toute assemblée a le droit de faire son règlement à moins qu'un texte de loi le lui interdise et la régleme d'autorité en tout ou en partie. Cela résulte de ce que cette réglementation est indispensable pour le fonctionnement même de l'Assemblée. Qui veut la fin veut les moyens : en donnant l'existence et l'activité aux chambres, la Constitution leur donne par cela même le droit de faire leur règlement. Un texte n'était pas nécessaire pour affirmer cette prérogative ; un texte eut été nécessaire pour la supprimer ou la restreindre* »¹⁷²⁰. De la même manière, en ce qui concerne la publicité des séances, la constitution reproduit : « *un principe important et*

¹⁷¹⁸ Voir *supra* : Partie 3, Titre 1, Chap. 1, Section 1, §1, B.

¹⁷¹⁹ BOUDON Julien, « Esmein, le droit constitutionnel et la Constitution », *op. cit.*, p. 88.

¹⁷²⁰ ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel...*, *op. cit.*, 1914, p. 940. Voir aussi DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Boccard, 1918, p. 416 : « les chambres, bien que les lois constitutionnelles ne le disent pas expressément, ont incontestablement le droit de faire leur règlement » ; p. 419 : « C'est un principe du droit politique moderne que chaque chambre a le droit de faire sa police ». L'auteur ajoute : « on peut dire qu'il est consacré par la coutume constitutionnelle. Au reste, personne ne le conteste ».

traditionnel de notre droit constitutionnel » qui constitue une « *garantie essentielle de la liberté politique* »¹⁷²¹.

S'il entend construire une axiomatique constitutionnelle, ESMEIN ne délaisse pas pour autant le formalisme constitutionnel. Bien au contraire, celui-ci se déduit des principes constitutionnels. En effet, il écrit que « *comme toutes les règles du droit, celles qui rentrent dans le droit constitutionnel peuvent être déterminées de deux manières : par la coutume et par la loi écrite* ». Et pour cause, si le droit constitutionnel est le droit de la liberté, alors il faut pour ESMEIN admettre que l'Angleterre qu'il considère comme la mère de la liberté politique dispose bien d'une constitution. Néanmoins, sa préférence pour l'écriture constitutionnelle est manifeste et le maître la considère comme un acquis de la philosophie révolutionnaire. Ce fut selon lui, « *une des idées les plus chères aux publicistes du XVIII^e siècle que de considérer que la Constitution d'un peuple comme devant être contenue dans une loi fondamentale et systématique* ». Or, suivant l'historien du droit, cette conception reposait sur trois idées. « *Premièrement la supériorité de la loi écrite sur la Coutume était reconnue d'une façon générale, il fallait y ramener, par conséquent, les règles constitutionnelles les plus importantes de toutes. En second lieu les hommes du XVIII^e siècle considéraient volontiers une constitution nouvelle édictée par la souveraineté nationale comme un véritable renouvellement du contrat social : il fallait donc en rédiger les clauses de la façon la plus solennelle et la plus complète. Enfin, ils pensaient que les constitutions ainsi rédigées, claires et systématiques, fourniraient un excellent moyen d'éducation politique, qui répandraient sûrement parmi les citoyens la connaissance, et, en même temps, l'amour de leur droit. Il est difficile de nier que, sur ce point, l'expérience et l'histoire leur aient donné raison* ». Il semble donc qu'ESMEIN fasse sienne une conception normative de la constitution mais surtout une conception « documentaire » de l'acte constitutionnel formel. Celui-ci informe les gouvernés sur leurs droits en même temps qu'il rappelle les gouvernants à leurs devoirs et aux limites de leurs compétences. C'est donc en tant que garantie politique de la liberté que l'écriture constitutionnelle s'intègre à l'axiomatique constitutionnelle.

Le formalisme permet d'assimiler les actes constitutionnels à des lois. ESMEIN affirme ainsi avec force que « *les lois constitutionnelles sont des lois et peuvent par conséquent être traitées comme toutes les lois* ». Elles diffèrent toutefois des lois ordinaires par leur « *nature*

¹⁷²¹ Ibid. p. 943

intime » et leur « *force obligatoire* ». Ainsi la constitution écrite est pour ESMEIN « *une loi, et même une loi supérieure et relativement immuable* » qui ne devrait en conséquence « *jamais pouvoir être abrogée que par une nouvelle loi constitutionnelle rendue dans la forme voulue. C'est la conséquence qu'imposent logiquement les principes du droit français d'après lequel la désuétude même ne peut faire tomber une loi* ». Le professeur BOUDON avance l'hypothèse suivant laquelle, si ESMEIN demeure attaché à faire de la Constitution écrite une loi particulière, c'est pour sauvegarder la pureté du régime représentatif et justifier le fait que le peuple ait été, en ce qui concerne la III^e République, tenu à l'écart du pouvoir constituant. Dès lors que l'on considère que la Constitution est une loi, « *si donc le gouvernement représentatif est un meilleur instrument de législation que le Gouvernement direct, il faut l'appliquer à plus forte raison pour la législation constitutionnelle* »¹⁷²².

Mais dès lors que le professeur reconnaît une supériorité aux lois constitutionnelles, il convient d'expliquer de quelle manière cette dernière doit être garantie. Il semble que l'auteur des *Eléments*, ne soit pas dans l'absolue contre le contrôle juridictionnel de constitutionnalité auquel il reconnaît une certaine logique. Il écrit ainsi que face aux possibles remises en cause de la loi constitutionnelle par un acte législatif, « *il faille ici une autorité distincte du pouvoir législatif, qui ait qualité pour se prononcer sur la constitutionnalité des lois et dont l'existence serait indispensable pour assurer le bon fonctionnement des Constitutions qui limitent le pouvoir législatif* »¹⁷²³. Il faudrait donc, comme aux Etats-Unis, confier cette compétence au pouvoir judiciaire. Cette solution résulterait « *de la théorie même d'une constitution républicaine : car autrement, les actes de la législature et de l'exécutif deviendraient en fait souverains et soustraits à tout contrôle, malgré les prohibitions ou limitations que peut contenir la Constitution* »¹⁷²⁴. Toutefois, bien que cette solution « *se défende sur le seul terrain juridique, il n'est pas contestable [qu'elle] fait jouer un rôle politique au pouvoir judiciaire* » et c'est pourquoi elle est écartée par ESMEIN¹⁷²⁵. Cette solution lui apparaît donc inadaptée à la France, car « *pour attribuer aux tribunaux un rôle si délicat et si important, il faut avant tout que la magistrature possède une bien haute autorité : il faut que le peuple ait une confiance profonde dans sa sagesse et dans sa valeur professionnelle et scientifique* ». On peut donc en conclure que cette qualité fait alors, dans l'esprit de l'auteur, défaut aux juges français. Les lois constitutionnelles de 1875 ont certes défendu au pouvoir législatif « *de toucher aux lois*

¹⁷²² ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel...*, op. cit., 1914, p. 403

¹⁷²³ *Ibid.*, p. 588.

¹⁷²⁴ *Ibid.*, p. 590.

¹⁷²⁵ *Ibid.*, p. 597.

constitutionnelles » en établissant une procédure particulière, mais elles n'ont point « limité le champ d'action du législateur »¹⁷²⁶.

Dès lors en France, la garantie constitutionnelle des droits est d'ordre politique. Elle « n'a la valeur que d'une restriction ou obligation morale imposée au pouvoir législatif et l'état de droit est sensiblement le même qu'elle existe ou qu'elle n'existe pas ». En effet la constitution, « en ce qui concerne les règles qu'elle impose au pouvoir législatif, n'a pour sanction dernière que la conscience de ceux qui exercent ce pouvoir et leur responsabilité, au moins morale, à l'égard de la nation »¹⁷²⁷. Il en va de même en ce qui concerne les limites que les lois constitutionnelles de 1875 imposent au pouvoir de révision constitutionnelle de l'Assemblée nationale : « Comme pour le respect de la Constitution devant le Corps législatif, il faut s'en remettre à la conscience des membres de l'Assemblée, au sentiment de la règle, qui presque inévitablement dominera la majorité. Une sanction directe et juridique me paraît impossible à trouver »¹⁷²⁸. Mais ESMEIN rassure le lecteur inquiet de cette absence de contrôle juridictionnel puisque la meilleure garantie de la liberté « se trouve dans les mœurs, dans l'esprit national et peut-être aussi dans l'institution des deux chambres ». C'est donc la loi qui permet, conformément à la raison, de concrétiser les droits et libertés constitutionnels tout en prémunissant par sa généralité contre l'arbitraire. En effet l'exercice des droits constitutionnels suppose « une réglementation que doit en faire le législateur et tant que cette réglementation n'a pas eu lieu, le droit déposé, garanti dans la constitution, ne peut être exercé, il reste là comme une simple promesse »¹⁷²⁹.

In fine, par sa volonté de légitimer le régime purement représentatif de 1875, ESMEIN est amené à construire une théorie de l'Etat à même de justifier l'assimilation de la souveraineté nationale à la souveraineté parlementaire. Il est ainsi conduit à adopter un concept de Constitution comme loi supérieure certes, mais dont l'application et la sanction est confiée au Parlement qui s'y soumet en vertu d'une obligation morale. Si l'auteur des *Eléments* se satisfait de ce que cette loi constitutionnelle supérieure n'est assortie que de garanties politiques et non juridiques, c'est en raison de la confiance qu'il place dans le personnel parlementaire à l'origine

¹⁷²⁶ Ibid., p. 601. Aussi, « une loi qui supprimerait ou entamerait une liberté ou l'un des droits garantis par la Constitution ne serait pas nulle pour cela. Incontestablement, elle n'aurait pas dû être votée par le corps législatif, qui, en l'adoptant, a violé la Constitution. Mais une fois votée, elle devient cependant obligatoire, et ni le pouvoir exécutif, ni le pouvoir judiciaire ne pourraient refuser d'en faire application ».

¹⁷²⁷ Ibid., p. 595

¹⁷²⁸ Ibid., p. 1078

¹⁷²⁹ Ibid., p. 563-564

des grandes lois libérales qui justifient sa foi dans la capacité des lois constitutionnelles de 1875 à réaliser la liberté politique. Ses successeurs, confrontés à l'évolution du régime et du contexte socio-économique dans lequel il s'insère, ne partageront pas cet enthousiasme et cette confiance dans le législateur parlementaire. Ils vont progressivement substituer au modèle de l'Etat légal, un modèle de l'Etat de droit qui conforte la représentation de la Constitution comme loi fondamentale supérieure et opposable au législateur.

2) De la garantie de la Constitution contre la loi

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer le dépassement de la doctrine de l'état légal d'ESMEIN et le ralliement de la doctrine universitaire à la théorie de l'Etat de droit¹⁷³⁰ et à la conception normative de la constitution qui la soutient.

Le premier facteur est relatif à l'évolution de l'environnement sociopolitique d'abord. Comme le montre la professeure REDOR-FICHOT dans ses travaux de doctorat, « *la critique du parlement et de sa toute-puissance revient comme un leitmotiv sous la plume des publicistes dès les débuts de la troisième République. La doctrine est ici unanime et désigne le parlement comme le principal responsable du mauvais fonctionnement du régime* »¹⁷³¹. Cette critique peut se comprendre à l'aune d'importantes évolutions sociales qui modifient l'environnement du régime politique. Ainsi, « *l'avènement définitif du suffrage universel, la réapparition des groupes sociaux (syndicats, associations...), l'industrialisation, amènent partisans et adversaires du régime libéral à se retrouver pour critiquer le parlement comme le lieu où se manifeste avec le plus d'évidence l'inadaptation du système politique à ce nouveau contexte* ». Dès lors, pour la plupart des publicistes, « *la méfiance a changé d'objet* » passant « *de l'exécutif au législateur derrière lequel se profile le "nombre", la "masse", la "tyrannie de la majorité"* »¹⁷³².

Un second facteur est plutôt relatif au système constitutionnel lui-même. C'est d'abord l'impossibilité politique de la révision assimilée à une prise de position antirépublicaine. Après l'épisode boulangiste, le thème de la révision fait désormais figure de tabou pour les républicains modérés. En outre, à mesure que les radicaux intègrent les institutions, leurs revendications quant à la réforme des institutions se font moins pressantes tandis que cet

¹⁷³⁰ C'est CARRE DE MALBERG qui introduit ce concept produit par la doctrine allemande

¹⁷³¹ REDOR Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française. 1879-1914*, Paris/Aix en Provence, Economica/Puam, « Droit public positif », 1992, p. 85

¹⁷³² Ibid.

épisode convainc un certain nombre de conservateurs, qui préfigurent la droite républicaine, de la stabilité des institutions¹⁷³³.

Dès lors, c'est par la pratique qu'évolue le régime et la doctrine juridique peut donc accuser un écart entre l'interprétation littérale des lois constitutionnelles de 1875 et la pratique du régime. Si, *in fine*, la garantie de la Constitution réside dans l'obligation morale des parlementaires à qui il incombe de réaliser les principes constitutionnels que consacre la raison juridique, c'est la faillite morale des parlementaires eux-mêmes — et particulièrement de ceux directement issus du suffrage universel¹⁷³⁴ — qui peut expliquer l'ineffectivité des prescriptions constitutionnelles. Ils sont accusés de se soumettre aux intérêts catégoriels (de classe ?) de leurs électeurs au détriment de l'intérêt général et de subvertir ainsi le caractère représentatif du mandat qui leur est confié. La doctrine publiciste dénonce ainsi « *pêle-mêle l'incompétence des parlementaires, la corruption des politiciens, la prétention des assemblées à tout régenter, bref une déviation générale des "vrais principes", c'est-à-dire des principes de base du système libéral, "pervertis" par la démocratisation du suffrage* »¹⁷³⁵. Ces derniers ne seraient plus aptes à constituer l'élite que nécessite le fonctionnement du parlementarisme libéral mais se constitueraient au contraire en oligarchie détournant l'expression de la volonté générale à leur seul profit¹⁷³⁶. Dès lors, les défauts imputés aux parlementaires sont étendus à leur production. C'est ainsi que pour MOREAU, « *un des phénomènes les plus frappants de notre vie parlementaire, c'est le contraste entre l'énorme quantité de travail fournie par les chambres et la médiocrité du produit législatif. Le Parlement ne donne au pays qu'un petit nombre de lois, et la plupart de ces lois sont médiocres pour le fond, défectueuses pour la forme. L'effort et les résultats sont disproportionnés* »¹⁷³⁷. Le temps parlementaire se consumerait en lutte

¹⁷³³ BIGAUT Christian, *Le réformisme constitutionnel en France*, op. cit., p. 43-50.

¹⁷³⁴ Le reproche est davantage dirigé contre la chambre basse élue directement que contre le Sénat. L'argumentation est encore reprise aujourd'hui pour justifier l'existence du Sénat sous la V^e République : « *On est tenu de le déclarer, au Sénat, l'initiative est beaucoup mieux exercée, les propositions sont infiniment moins nombreuses, elles sont moins souvent soufflées par l'actualité ; elles sont mieux étudiées, mieux rédigées, car le Sénat possède encore plusieurs bons juristes. Tout cela est si certain, si connu que la Chambre a pris l'habitude de compter sur le Sénat pour le redressement des erreurs qu'elle a commise* ». On constatera au passage l'apologie des « juristes ». MOREAU Félix, « L'initiative parlementaire », in RDP, 1901, p. 269. Voir aussi : LEFAS Aubert, « La réforme des méthodes de travail parlementaire », in *Revue des sciences politiques*, vol. 54, 1931, p. 112, 250 et 432.

¹⁷³⁵ REDOR Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française. 1879-1914*, Paris/Aix en Provence, Economica/Puam, « Droit public positif », 1992, p. 85.

¹⁷³⁶ Voir à ce sujet l'importance que prend le débat sur l'indemnité parlementaire qui est interprété comme la preuve de ce que les parlementaires se préoccupent davantage de leur intérêt personnel que de l'intérêt général.

¹⁷³⁷ MOREAU Félix, « L'initiative parlementaire », op. cit., p. 251

politicienne stérile au détriment d'un travail législatif de qualité¹⁷³⁸. Pour Duguit également, « la vérité est que nos législateurs sont des ignorants ».¹⁷³⁹

Un facteur propre au champ doctrinal joue également. La structuration disciplinaire et la compétition scientifique qui en découle ne pouvaient conduire qu'à une critique de plus en plus acérée du cadre théorique offert au régime par ESMEIN et les premiers constitutionnalistes républicains. Le professeur DENQUIN s'interroge en ce sens : « *Comment les générations pourraient-elles se succéder en répétant le même message, fût-il politiquement correct ? Comment justifierait-on sa qualité de chercheur, écrirait-on de nouvelles thèses, ferait-on valoir l'originalité de sa pensée ? La science exige le mouvement, le renouvellement des problématiques, une remise en cause périodique des dogmes. En n'offrant aucune nouveauté d'ordre institutionnel et peu de changements politiques, le régime de la IIIe République ne laissait à ses analystes, quel qu'ait été par ailleurs leur positionnement idéologique, d'autre voie que la spéculation pure, propositions de réformes ou mise en question des fondements mêmes de l'édifice. Ceux-ci étaient soumis à une critique de plus en plus acérée, qui identifiait les sophismes et dénonçaient les incohérences du discours officiel* »¹⁷⁴⁰. Autrement dit, en entreprenant de construire une science du droit constitutionnel, en revendiquant sa scientificité, le discours « légicentriste » s'exposait à la critique et annonçait son propre dépassement. C'est ainsi que l'on peut par exemple interpréter les critiques du jeune DUGUIT (auquel adhère son épigone BONNARD) à l'égard d'ESMEIN. C'est son œuvre qui, pour M. SACRISTE, « *illustre de la manière la plus spectaculaire les tentatives provinciales visant à concurrencer Adhémar Esmein sur le terrain scientifique* »¹⁷⁴¹. Il en va par exemple ainsi des critiques à l'encontre des théories de la personnalité juridique de l'Etat au premier rang desquelles celle de « son savant collègue » et qui ne sont aux yeux du professeur bordelais « *qu'hypothèses et fictions quand elles n'aboutissent pas à des cercles vicieux* »¹⁷⁴². Au nom de la « distinction doctrinale » résume ainsi M. SACRISTE, « *Léon Duguit se sert de la doctrine d'Adhémar Esmein comme*

¹⁷³⁸ MOREAU Felix, « Chronique constitutionnelle et parlementaire. 1894-1895 » in RDP, vol. 6, 1896, p. 311 : « on sait qu'un grand nombre de séances sont consacrées sans profit pour personne, à l'interminable discussion d'innombrables interpellations ; que la Chambre, outre qu'elle perd la un temps précieux qui pourrait être mieux employé, y perd aussi le goût du travail sérieux, y prend l'amour des luttes stériles où l'existence ministérielle est cependant sans cesse menacée ; qu'elle y devient nerveuse, indocile ; que le pays enfin se fatigue de ces tournois brillant et vains desquels il ne sort que bruit et fumée ».

¹⁷³⁹ Propos recueilli par SUARES, *Le temps* du 19 novembre 1925 cité par PINON Stéphane, *Les réformistes constitutionnels des années trente...*, op. cit., p. 265.

¹⁷⁴⁰ DENQUIN Jean-Marie, « Guillaume Sacriste, La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914), Sciences-Po. Les Presses, 2011, 578p. » in *Jus politicum*, n°9, 2013.

¹⁷⁴¹ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes...* op. cit., p. 287.

¹⁷⁴² DUGUIT Leon, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Fontemoing, 1901, p. 5-6.

d'une doctrine repoussoir »¹⁷⁴³. En outre, cette promotion de la doctrine de la souveraineté du Droit (et non plus de la loi qui doit s'y soumettre), met les professeurs de droit constitutionnel en position de « *s'introniser eux-mêmes porte-parole de ce droit pur au nom de leur compétence professionnelle et des relations privilégiées qu'ils entretiennent avec les principes généraux du droit* »¹⁷⁴⁴.

Tous ces facteurs conduisent ainsi à la remise en cause du cadre théorique de l'Etat légal et à la dénonciation des garanties politiques de la Constitution qu'il prévoit. La doctrine juridique « *souligne l'inanité de ces garanties : la souveraineté de la volonté générale a fait place à l'omnipotence d'un législateur qu'ils jugent incompétent et déraisonnable, la Constitution n'est pas respectée, ni la séparation des pouvoirs puisque le Parlement empiète en permanence sur les attributions du cabinet* »¹⁷⁴⁵. Dès lors, la Constitution n'offre de garantie que le nom, « *elle n'est plus qu'un symbole dont il convient de temps à autre de rappeler l'existence au parlement, tout en sachant parfaitement qu'il n'y a aucun moyen concret pour obliger le législateur à la respecter* ». Ce sentiment de l'ineffectivité de l'acte constitutionnel explique « *que les juristes ne proposent guère de réviser la constitution pour remédier à la crise du régime* »¹⁷⁴⁶.

Dès lors, « *les publicistes s'orientent vers la recherche de garanties qu'ils veulent plus efficaces et plus neutres. La doctrine les trouve naturellement dans les techniques juridiques et juridictionnelles* »¹⁷⁴⁷. Ils sont cependant, en raison de l'opposition du juridique et du politique à laquelle ils s'attachent, assez réticents à l'égard de l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité qu'ils envisagent surtout comme un contrôle déconcentré opéré par le juge ordinaire. Conscients que cette compétence confère nécessairement un rôle politique à celui qui l'exerce et qui intervient par ce biais dans le domaine législatif. Ils ont, au moins dans un premier temps, « *tendance à préférer l'absence de contrôle à un système qui impliquerait de trop près le juge dans le domaine politique* »¹⁷⁴⁸. Cette réticence est d'autant plus forte que ce contrôle échoirait principalement au juge judiciaire. « *Or il est clair que les publicistes font davantage confiance au Conseil d'Etat qu'à la Cour de cassation soupçonnée à la fois d'une*

¹⁷⁴³ SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes...*, op. cit., p. 411.

¹⁷⁴⁴ *Ibid.*, p. 504.

¹⁷⁴⁵ REDOR Marie-Joëlle, « "C'est la faute à Rousseau". Les juristes contre les parlementaires sous la III^e République », in *Politix*, n°32, 1995, p. 93-94.

¹⁷⁴⁶ REDOR Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit...*, op. cit., p. 154

¹⁷⁴⁷ *Ibid.*, p. 31

¹⁷⁴⁸ *Ibid.*, p. 174

trop grande timidité vis-à-vis du pouvoir politique et d'un conservatisme extrême. Tous, même ceux qui sont favorables à l'institution du contrôle, soulignent le manque d'autorité du juge judiciaire et le peu de crédit dont il dispose dans l'opinion publique »¹⁷⁴⁹. C'est ce qui explique en partie le souhait de certains professeurs de droit public de voir ce contrôle confié au juge judiciaire et les propositions de certains constitutionnalistes de confier cette institution au Conseil d'Etat ou à une juridiction spécialisée¹⁷⁵⁰.

Néanmoins, ils n'entendent pas renoncer à promouvoir l'extension des garanties juridictionnelles au détriment des garanties politiques. Pour Felix MORAUX, aux « *fâcheuses et stériles méthodes appliquées aux travaux parlementaires* », il faut préférer les voies contentieuses à la fois pour une raison théorique, soit « *parce qu'elles représentent le droit en mouvement pour sa sauvegarde et que, par conséquent, elles suffisent pour contenir l'Administration dans les limites de son devoir* » mais aussi pour une raison pratique, parce qu'elles donnent aux particuliers « *une satisfaction assurée, la garantie certaine de leurs droits, et que seules elles ont cet effet* »¹⁷⁵¹. On propose alors de restreindre le domaine législatif au profit du domaine réglementaire au motif que ce dernier fait l'objet d'un contrôle juridictionnel et du Conseil d'Etat de surcroît. C'est donc moins « *l'organisation politique caractérisée par la suprématie du législateur que la perfection de l'ordre juridique assurée par le juge qui constitue désormais la garantie principale de la liberté des administrés et de la rationalité du système* »¹⁷⁵².

Au fil des années, « *la notion de juridique tend à s'étendre toujours davantage, au détriment du politique et au profit de la juridiction* »¹⁷⁵³. Durant l'entre-deux-guerres cette réticence pour l'institution du contrôle de constitutionnalité s'efface à mesure que la perception d'une crise du parlementarisme de la III^e République s'est accrue. C'est l'œuvre de Raymond CARRE DE MALBERG qui apparaît comme l'aboutissement de cette entreprise. Il écrit ainsi dans la *Contribution* que la III^e République « *ne s'est pas élevée jusqu'à la perfection de l'Etat de droit* », car « *le bon vouloir de l'autorité législative est un facteur qui, en tant qu'il s'agit de lier cette autorité, est dénué de valeur juridique* »¹⁷⁵⁴. En 1927, le jugement est plus sévère

¹⁷⁴⁹ *Ibid.*, p. 223.

¹⁷⁵⁰ Voir par exemple : BONNARD Roger, « Analyse du livre de J. Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes* » in *RDP*, 1907, p. 600.

¹⁷⁵¹ MOREAU Felix, *Le règlement administratif. Etude théorique et pratique de droit public français*, Paris, Fontemoing, 1902, p. 283

¹⁷⁵² REDOR Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit...*, op. cit., p. 183.

¹⁷⁵³ *Ibid.*, p. 124

¹⁷⁵⁴ CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat...*, op. cit., p. 492-493.

encore et les solutions plus arrêtées. Il loue ainsi « *les tentatives faites pour limiter l'énormité de la puissance parlementaire par l'institution du contrôle des juges sur la constitutionnalité des lois* » dirigées contre « *ce régime de domination absolue du Parlement – singulièrement choquant pour ceux qui ont le sentiment de “l'Etat de droit” et qui aspire à en assurer la réalisation intégrale pour la sureté du droit individuel* »¹⁷⁵⁵. Mais la recherche de palliatifs à l'ineffectivité de la norme constitutionnelle ne se concentre pas seulement sur le contrôle juridictionnel de constitutionnalité. Une attention particulière est également portée sur le règlement des chambres par cette doctrine juridique.

B/ Garantir la norme réglementaire

L'approche formelle de la Constitution comme acte juridique implique pour la doctrine juridique d'en faire de même pour les actes adoptés par le Parlement et en particulier s'agissant des règlements parlementaires. Ces derniers sont considérés comme des actes d'application de la Constitution à laquelle ils doivent se conformer, mais aussi et surtout comme une garantie du respect par les parlementaires eux-mêmes de la Constitution (1). En l'absence de contrôle juridictionnel de constitutionnalité, les sanctions disciplinaires que les règlements caméraux prévoient à l'égard des députés et sénateurs revêtent, aux yeux de la doctrine juridique du droit parlementaire, une importance particulière (2).

1) Le règlement parlementaire : garantie de la Constitution

Reprenant l'expression d'Eugène PIERRE, Adhémar ESMEIN qualifiait le règlement caméral de « *loi intérieure des assemblées délibérantes* »¹⁷⁵⁶. Certes l'auteur prend soin d'indiquer que « *le règlement n'est pas une loi* » sur le plan formel et « *prend la forme d'une série de résolutions* ». Mais le parallèle avec la loi se justifie pourtant dans l'esprit de l'auteur par le fait que la chambre adopte son règlement « *souverainement et en toute liberté, puisque son pouvoir n'est pas limité sur ce point par la Constitution* ». L'auteur poursuit donc ce parallèle. Comme la loi, le règlement « *prolonge* » la constitution, donne effet à ses dispositions. Et cette fonction est d'autant plus importante que « *les lois constitutionnelles de 1875 étant fort*

¹⁷⁵⁵ CARRE DE MALBERG Raymond, « La constitutionnalité des lois et la constitution de 1875 » in *RPP*, n°132, 1927, p. 339-355, cit. p. 346.

¹⁷⁵⁶ LÉON DUGUIT considère également que le règlement est « *en quelque sorte la loi interne de chaque assemblée* ». DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 416.

brèves et réduites au strict nécessaire n'ont point édicté de règle sur la procédure législative et sur les débats des assemblées ». La conclusion est claire : « *le règlement de chaque chambre est le complément indispensable de la Constitution ; il en est la mise en œuvre en ce qui concerne l'action des assemblées. Il joue un rôle capital dans notre organisme constitutionnel et l'esprit public s'en rend compte exactement* »¹⁷⁵⁷. MOREAU et DELPECH vont dans le même sens, eux pour qui, le fait « *que la constitution détermine en grande partie la procédure parlementaire tant par les limites, périodes et modalités fixées à l'activité des Chambres que par l'influence de la forme du gouvernement sur les choses politiques, cela est comme évident* »¹⁷⁵⁸.

Dès lors, le règlement est pour ESMEIN, l'instrument privilégié du réformisme constitutionnel. « *Ceux qui cherchent un remède à certains maux, trop bien constatés dans la pratique, tels que l'abus du droit d'initiative parlementaire, l'abus et les surprises des interpellations adressées aux ministres, ont très bien vu que, pour y remédier, il fallait retoucher, non la Constitution, mais le règlement des chambres, et spécialement celui de la chambre des députés* », écrit-il¹⁷⁵⁹.

Tous les constitutionnalistes insisteront après lui sur cette importance du règlement qui demeurera, jusque dans les années trente, le moyen proposé par les constitutionnalistes pour réformer les institutions de la III^e République. HAURIOU écrit encore en 1929 que « *les règlements des chambres sont des textes de la plus haute importance pour ce qui est de la pratique du régime parlementaire, ils sont le complément indispensable des lois ; ils sont les instruments les plus efficaces des réformes* »¹⁷⁶⁰. Le doyen de Toulouse insistait d'ailleurs sur le fait que la France était en retard sur ses voisins « *dans l'utilisation du règlement pour corriger les défauts du régime parlementaire, par exemple, pour restreindre les interpellations, pour restreindre les propositions de loi d'initiative parlementaire, etc.* »¹⁷⁶¹.

¹⁷⁵⁷ On retrouve cette idée d'une mise en œuvre de la Constitution par le Règlement chez LARNAUDE qui assimile le règlement à la procédure constitutionnelle comme on distingue le contentieux du droit substantiel et avec l'idée de hiérarchie implicite qu'une telle distinction supporte. LARNAUDE Ferdinand, *Les sciences juridiques et politiques*, op. cit., p. 44 : « *En réalité c'est dans toutes les branches du droit qu'on rencontre la procédure. Elle en est l'accompagnement obligé. Le droit constitutionnel a le règlement des assemblées et la procédure des hautes cours de justice* ».

¹⁷⁵⁸ MOREAU Felix & DELPECH Joseph, *Les règlements des assemblées législatives*, op. cit., p. XLIV.

¹⁷⁵⁹ ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel...*, op. cit., 1914., p. 940-941

¹⁷⁶⁰ HAURIOU Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1929, p. 500.

¹⁷⁶¹ *Ibid.*, p. 220

Cet intérêt pour le règlement comme instrument de réforme constitutionnelle s'explique par le fait que la voie de la révision constitutionnelle apparaît, aux yeux de la plupart des constitutionnalistes, comme inappropriée.

La révision constitutionnelle apparaît d'abord aventureuse. Comme l'explique le professeur GICQUEL, aux yeux d'une part importante de la doctrine de l'époque, « *modifier la lettre de la Constitution serait dangereux et inopérant. Dangereux, car une révision est un saut dans l'inconnu. Réviser, c'est courir un risque, cela est d'autant moins souhaitable que les maux dont souffre le régime tiennent plus aux mauvais usages qu'à la Constitution elle-même* »¹⁷⁶².

La révision constitutionnelle apparaît ensuite difficilement réalisable puisqu'il faudrait que les chambres elles-mêmes acceptent de renoncer à certaines prérogatives pour entreprendre, de leur propre fait, un processus constitutionnel d'autorationalisation. Dès lors, « *pour de nombreux réformistes, il s'agit alors de ne rien dire qui ne puisse choquer le milieu parlementaire dont l'accord reste indispensable au succès de leurs propositions. On parle donc plus volontiers d'une amélioration du rendement législatif, d'une adaptation de l'organe délibérant aux nouveaux impératifs de l'Etat providence, que de son irréversible éloignement du processus décisionnel. S'agissant des chemins à suivre pour faire évoluer la procédure législative, la sagesse recommande de ne parler que d'une révision du règlement intérieur des Chambres* »¹⁷⁶³.

La révision constitutionnelle peut enfin apparaître inutile, mais pour des raisons opposées. Certains considèrent que les maux du régime ne proviennent pas des textes mais de la pratique, si bien que c'est les comportements et non les règles qu'il faut incriminer. En conséquence c'est les mœurs parlementaires qu'il faut réformer et le règlement peut-être un instrument pour y parvenir. D'autres considèrent qu'il faut prendre acte de l'ineffectivité de l'acte constitutionnel. En conséquence il est inopérant de modifier un texte dont les parlementaires peuvent s'affranchir à leur gré : « *à quoi bon modifier un texte qui n'est pas appliqué ?* »¹⁷⁶⁴.

¹⁷⁶² Voir GICQUEL Jean, « Le problème de la réforme de l'Etat en France en 1934 », in GICQUEL Jean & SFEZ Lucien, *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Paris, PUF, 1965, p. 17.

¹⁷⁶³ PINON Stéphane, *Les réformistes constitutionnels des années trente...*, op. cit., p. 329-330.

¹⁷⁶⁴ REDOR Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit...*, op. cit., p. 154.

2) La discipline parlementaire : garantie du règlement

Dès lors que le règlement est un prolongement de la Constitution, on pourrait *a priori* penser que sa conformité aux lois constitutionnelles de 1875 est un enjeu important. C'est ainsi que MOREAU ET DELPECH avertissent, dès 1906, sur le fait que le règlement parlementaire peut « *modifier le sens de la Constitution* »¹⁷⁶⁵. Pourtant la question demeure, du fait du laconisme des lois constitutionnelles sans doute, surtout théorique et ne fait pas l'objet d'une véritable réflexion. Les auteurs se bornent à relever que le règlement « doit » respecter la constitution, ou « ne peut » s'en écarter. C'est ainsi que DUGUIT explique que le règlement n'étant formellement pas une loi, « *il résulte qu'il ne peut contenir aucune disposition qui soit contraire, non seulement à la loi constitutionnelle, mais encore aux lois ordinaires* ». Pourtant, il n'indique aucune sanction permettant de garantir cette prescription¹⁷⁶⁶. C'est ainsi que l'auteur établit une hiérarchie des normes parlementaires suivant leur procédure d'adoption, mais sans en tirer de conséquence quant à sa sanction.

Pourtant, davantage que le contrôle de constitutionnalité des règlements caméraux, c'est en tant qu'il est un prolongement de la Constitution, la sanction du règlement lui-même qui préoccupe davantage la doctrine constitutionnaliste et encore, il ne s'agit que d'envisager le respect du règlement par ses membres, considérés individuellement, et non par la chambre elle-même qui s'affranchirait des dispositions réglementaires auquel elle a consenti. DUGUIT relève bien que « le règlement s'impose non seulement aux membres de la chambre pris individuellement, mais aussi à la chambre elle-même. *Elle peut modifier, abroger par voie générale les dispositions du règlement ; mais tant qu'elles existent, elles s'imposent à la chambre qui les a votées et qui ne peut pas plus faire un acte contraire au règlement qu'elle ne peut faire un acte contraire à la loi* »¹⁷⁶⁷. Cependant, là encore, le doyen bordelais n'indique pas comment le « règlement » s'impose à la Chambre. Il laisse toutefois entendre que cette tâche incombe au Président qui dispose d'une palette d'instruments pour ce faire, qui vont du « coup du chapeau », à la suspension de séance prolongée¹⁷⁶⁸.

¹⁷⁶⁵ MOREAU Felix & DELPECH Joseph, *Les règlements des assemblées législatives*, Paris, Giard & Brière, 1906, Tome 1, p. XLVII

¹⁷⁶⁶ DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, De Boccard, Paris, 1925, p. 431.

¹⁷⁶⁷ DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, De Boccard, Paris, 1925, p. 431-432.

¹⁷⁶⁸ DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, De Boccard, Paris, 1925, p. 433 : « *Il peut arriver que, malgré le pouvoir disciplinaire très étendu dont le président est investi, il ne puisse maintenir l'ordre des délibérations et que l'Assemblée soit tellement tumultueuse que toute délibération soit impossible. Les règlements des deux chambres prévoient cette hypothèse, qui malheureusement se présente quelquefois. Ils déterminent dans des termes identiques la conduite à tenir. Quand la chambre devient tumultueuse, si le président ne peut la calmer, il doit se*

Seul Ferdinand LARNAUDE envisage, sous forme hypothétique, que les juges puissent « *refuser d'appliquer une loi qui manquerait des conditions de forme que la Constitution et le règlement imposent aux chambres législatives* »¹⁷⁶⁹. C'est le respect du règlement par les parlementaires qui importe davantage que le respect de la constitution par le règlement. En effet, si les vices du parlementarisme de la III^e République sont d'abord imputés aux parlementaires et à leur faillite morale, c'est en conséquence la discipline parlementaire qui focalise l'attention.

Or, les auteurs de la doctrine constitutionnaliste de l'époque sont unanimes à considérer que la sanction du règlement et les peines qu'il prévoit ne sont pas susceptibles de recours juridictionnels faute, là encore, pour le règlement d'être adopté en la forme législative. Ainsi pour HAURIOU, le juge ne peut connaître que de la loi. Or, « *au point de vue juridique, [le règlement parlementaire] ne fait pas partie de la légalité* ». Dès lors, il ne peut connaître d'une matière qui au surplus, est « *de celles où l'honneur et l'amour propre des pouvoirs publics et des hommes politiques sont tellement engagés qu'ils ne supporteraient pas qu'elles fussent soumises à un juge* »¹⁷⁷⁰.

C'est donc, et sur ce point encore les auteurs sont unanimes, à la Chambre elle-même, et en particulier au président de chambre qui détient en vertu même du règlement des prérogatives disciplinaires, qu'il appartient de le faire respecter. Ainsi pour DUGUIT, « *si l'on reconnaît aux chambres le droit de voter leur règlement, on ne peut leur contester le droit d'établir certaines peines disciplinaires comme sanction de ce règlement* »¹⁷⁷¹. Or c'est au président de faire appliquer ces sanctions. HAURIOU va dans le même sens, ce sont les chambres qui « *sont invitées à assurer l'application de leur règlement par leurs propres moyens, même des dispositions disciplinaires sous le coup desquelles tombent certains de leurs membres, et il est remarquable que les tribunaux se déclarent incompétents en ce qui concerne le recours des intéressés contre les conséquences des pénalités infligées, reconnaissant qu'elles ont été appliquées avec droit, sans doute en vertu d'un pouvoir disciplinaire propre, appartenant à tout corps constitué* »¹⁷⁷².

couvrir. Si le trouble continue, le président annonce qu'il va suspendre la séance. Si le calme ne se rétablit pas, le président suspend la séance pour une heure, et les députés doivent se retirer dans leurs bureaux respectifs. L'heure étant expirée, la séance est reprise. Si le tumulte renaît le président doit lever la séance et la renvoyer au lendemain »

¹⁷⁶⁹ LARNAUDE Ferdinand, « Rapport sur les garanties judiciaires qui existent, dans certains pays au profit des particuliers contre les actes du pouvoir législatif », in *Bulletin de la société de législation comparée*, n°31, 1902, p. 220.

¹⁷⁷⁰ HAURIOU Maurice, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Sirey, 1930, p. 74-75.

¹⁷⁷¹ DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, op. cit., p. 418.

¹⁷⁷² HAURIOU Maurice, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, op. cit.

La doctrine juridique du droit parlementaire va voir le modèle dogmatique du droit parlementaire perdre de sa capacité heuristique à la fin de la III^e République et surtout sous la IV^e République au cours de laquelle s'ancre l'idée selon laquelle l'acte constitutionnel ne parvient pas à orienter les comportements parlementaires. Mais avec le développement de l'activité du Conseil constitutionnel sous la V^e République, la doctrine constitutionnelle trouve le pivot d'une nouvelle « juridicisation » des droits constitutionnel et parlementaire.

SECTION 2 : LE DROIT PARLEMENTAIRE DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE AU PRISME DU CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

Le renouvellement de la science du droit constitutionnel s'explique en France par l'apparition du contrôle juridictionnel de constitutionnalité. Comme l'explique le professeur CAYLA, ce phénomène a donné lieu à « *une mutation du discours dominant par lequel [la doctrine constitutionnelle] se représente à elle-même ses propres méthodes et sa fonction essentielle* »¹⁷⁷³. Sur le plan épistémologique, la doctrine juridique va s'atteler à poser les fondements d'une science du droit constitutionnel structurée autour du contrôle juridictionnel de constitutionnalité. Elle se donne pour objectif de procéder à la systématisation et d'indiquer les voies éventuelles d'une rationalisation de la jurisprudence constitutionnelle (§1). Suivant ce prisme, la Constitution est d'abord définie par la suprématie normative que lui confère l'existence d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité. Cette suprématie hiérarchique se double chez certains auteurs (qui s'éloignent encore davantage du positivisme kelsenien) d'une supériorité axiologique. L'acte constitutionnel tel qu'interprété par le juge constitutionnel exprimerait la volonté du pouvoir constituant et permettrait de garantir le respect des droits et libertés des justiciables par les pouvoirs publics. La figure du juge constitutionnel est ainsi réputée offrir la meilleure garantie des valeurs qu'exprime la Constitution (§2).

§ 1 : Le développement d'une dogmatique constitutionnelle

Certains constitutionnalistes, au premier rang desquels les membres de ce qu'il est convenu d'appeler « l'école d'Aix de droit constitutionnel »¹⁷⁷⁴ regroupé autour du doyen FAVOREU, vont en appeler aux thèses de KELSEN, pour promouvoir une dogmatique du contentieux constitutionnel¹⁷⁷⁵. Au « normativisme » initial du maître autrichien est substitué une forme de jurisprudentialisme qui fait des décisions du juge constitutionnel l'objet de son étude et la mise en cohérence de sa motivation son objectif (A). Dans ce cadre, la matière parlementaire est avant tout perçue comme un terrain de démonstration de la pertinence de cette

¹⁷⁷³ CAYLA Olivier, « Le Conseil constitutionnel et la constitution de la science du droit », *op. cit.*, p. 113

¹⁷⁷⁴ Voir à ce sujet : TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Ecole d'Aix-en-Provence » in TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Dictionnaire de droit public interne*, Paris, Lexis-Nexis, 2017, p. 157.

¹⁷⁷⁵ Comme l'indique le professeur TROPER, la référence au maître autrichien est largement instrumentale. « *Dans l'ensemble, la doctrine française du droit constitutionnel est, depuis quelques années, très favorable à cette institution et cherche dans la doctrine de Kelsen des thèses susceptibles de lui servir d'arguments* » écrit-il. TROPER Michel, « Kelsen et l'idéologie des constitutionnalistes français », *op. cit.*, p. 30

approche théorique. Elle est donc appréhendée au prisme de la jurisprudence constitutionnelle (B).

A/ La jurisprudence constitutionnelle : instrument de (re)conquête de l'autonomie scientifique

A l'idéal, d'ordre épistémologique, de pureté disciplinaire défendue par Kelsen, l'école d'Aix substitue l'idée d'une séparation, d'ordre ontologique, entre droit et politique pour défendre la juridicisation du droit constitutionnel (1). Il refuse également la rupture que propose le maître autrichien d'avec la dogmatique puisqu'il s'agit avant tout de défendre la juridictionnalisation du droit constitutionnel (2).

1) La juridicisation du droit constitutionnel

Chez Kelsen, la théorie est qualifiée de « pure » afin de « *marquer qu'elle souhaiterait simplement assurer une connaissance du droit, du seul droit, en excluant de cette connaissance tout ce qui ne se rattache pas à l'exacte notion de cet objet. En d'autres termes, elle voudrait débarrasser la science du droit de tous les éléments qui lui sont étrangers. Tel est son principe méthodologique fondamental* »¹⁷⁷⁶. Elle entend donc réduire le droit à l'objet norme et, à partir des relations qui s'établissent entre elles, aux systèmes juridiques et, enfin, aux connexions qui s'établissent entre ces derniers. La théorie pure fait ainsi le choix de l'autarcie disciplinaire préféré au syncrétisme des méthodes « *qui obscurcit l'essence propre de la science du droit et qui rend floues et vagues les bornes qui lui sont assignées par la nature de son objet : le droit* »¹⁷⁷⁷. Ainsi Kelsen entreprend-il de distinguer nettement la science juridique, normative et établissant des relations d'imputations, de la science politique, de type empirique et établissant des relations causales qui ne seraient pas en mesure de saisir l'essence même du phénomène juridique comme l'avance Kelsen pour expliquer les limites de l'approche sociologique. Il recourt à la métaphore des sentiments : « *De même que le physiologiste qui étudie les processus physiques ou chimiques qui conditionnent ou qui accompagnent l'apparition de certains sentiments ne comprend pas ces sentiments eux-mêmes, qui, en tant que phénomènes psychologiques, ne se laissent pas saisir ni d'un point de vue chimique ni d'un*

¹⁷⁷⁶ Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique », 2^e ed., 1999 [1934], p. 9.

¹⁷⁷⁷ *Ibid.*

point de vue physiologique ». ¹⁷⁷⁸ Mais s'il établit une distinction épistémologique entre science du droit et science du politique, Kelsen n'y fait pas pour autant correspondre une distinction ontologique entre le monde du droit et celui de la politique. Selon le maître autrichien, « *la dépolitisation qu'exige la théorie pure du droit a trait à la science du droit et non à son objet, le droit. Le droit ne peut être isolé de la politique dès lors qu'il en est un instrument. Sa création aussi bien que son application sont politiques et cela implique des fonctions déterminées par des jugements de valeur* » ¹⁷⁷⁹. Autrement dit, la séparation de la science du droit et de la science politique, la différence entre science causale et normative n'implique pas pour Kelsen, de considérer que le droit a bien une dimension politique même s'il est possible de l'appréhender à l'aide des concepts de la science normative. Que le droit parlementaire soit qualifié de politique, qu'il traite de rapports de force politique, ou en soit le produit, de rapports de force politique est finalement indifférent ; il peut être appréhendé d'un point de vue strictement juridique, sans tenir compte de sa dimension politique.

La théorie jurisprudentialiste substitue à la séparation entre science du droit et science politique, qui est d'ordre épistémologique, une séparation d'ordre ontologique entre le Droit et la politique. Or, le professeur TROPER a mis en lumière le critère qui, pour une majorité de la doctrine juridique, fonde non seulement la séparation, mais, en outre, l'opposition du juridique et du politique. Il s'agit d'une opposition de nature entre deux types de décision. La représentation dominante veut que soit « *juridique la décision qui n'est pas l'expression de la volonté de son auteur, mais qui résulte d'une connaissance ou d'une découverte, dans un texte ou dans un ensemble de textes, ou dans la totalité d'un système juridique ou bien dans le droit naturel ou encore toute décision qui peut être inférée de cette connaissance. Au contraire est politique tout ce qui est l'expression de la volonté, c'est-à-dire des valeurs, des préférences des hommes qui forment une autorité publique* » ¹⁷⁸⁰. Ainsi, la décision politique serait fondée sur des valeurs subjectives et sur des préférences échappant à la rationalité tandis que la décision juridique serait le fruit d'une connaissance objective accessible selon des procédés rationnels que matérialisent les motivations des décisions de justice. Comme l'explique la professeure ALTWEGG-BOUSSAC, suivant cette conception, « *le droit appartiendrait au monde de la neutralité tandis que le politique renverrait à celui de la décision orientée, au sens large, de la*

¹⁷⁷⁸ *Ibid.*, p. 110.

¹⁷⁷⁹ Kelsen Hans, « Qu'est ce que la théorie pure du droit ? », in *Droit et société*, n°22, 1992, p. 559

¹⁷⁸⁰ TROPER Michel, « Le constitutionnalisme entre droit et politique », in C.U.R.A.P.P., *Droit et Politique*, Paris, PUF, p. 84.

décision relative au bon gouvernement de la cité. Cette distinction semble s'accompagner d'une distinction organique : le politique serait le monde des acteurs politiques et le droit, celui du juge »¹⁷⁸¹. Dès lors, c'est la sanction du juge qui confère la juridicité. C'est ainsi que le professeur EISENMANN est mobilisé. Plus affirmatif que Kelsen, sur ce point, il considérerait que seule la justice constitutionnelle « fait des règles constitutionnelles des normes juridiquement obligatoires, des véritables règles de droit en y attachant une sanction ; sans elle, la constitution n'est qu'un programme politique, à la rigueur obligatoire moralement, un recueil de bons conseils à l'usage du législateur, mais dont il est juridiquement libre de tenir ou de ne pas tenir compte, puisque ses actes, même faits en violation de ces préceptes, seront en tout état de cause valables. La justice constitutionnelle transforme donc en normes véritablement juridiques ce qui seulement se voulait tel »¹⁷⁸². Ces constitutionnalistes tendent à considérer à sa suite qu'il n'est pas de véritable droit constitutionnel sans juge constitutionnel. Pour le doyen FAVOREU par exemple, « l'intervention du juge constitutionnel, comme dans les autres pays dotés d'une justice constitutionnelle, a transformé le droit constitutionnel »¹⁷⁸³. Ainsi, par la grâce du contrôle de constitutionnalité, le droit constitutionnel devient « un véritable droit, alors qu'on pouvait se demander pendant longtemps s'il l'était, un droit comme les autres, sanctionné par un juge » selon la formule qu'il emprunte au professeur RIVERO¹⁷⁸⁴.

Mais il ne s'agit pas seulement pour cette doctrine juridique de postuler que la sanction juridictionnelle opère une séparation du droit et de la politique qui permettrait d'aborder, en juriste, un droit constitutionnel purifié. Il s'agit en outre d'affirmer la supériorité intrinsèque du Droit, qui par l'entremise de la sanction juridictionnelle, s'impose aux acteurs politiques. C'est ainsi que, pour les professeurs GICQUEL, le droit constitutionnel a pour objet « l'encadrement juridique des phénomènes politiques ce qui revient à dire que l'activité politique relève de la règle juridique et non plus du bon plaisir ou du caprice : la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »¹⁷⁸⁵. La politique se verrait ainsi « saisie par le droit » selon l'expression bien connue du Doyen Louis FAVOREU¹⁷⁸⁶. Cette formule si elle renvoie à une séparation des sphères juridique et politique implique également de reconnaître une supériorité axiologique du droit sur la politique. Autrement dit, et si l'on accepte que les deux

¹⁷⁸¹ ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, op. cit., p. 342-344.

¹⁷⁸² EISENMANN Charles, *La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1986, p. 22.

¹⁷⁸³ FAVOREU Louis, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », op. cit., p. 83.

¹⁷⁸⁴ RIVERO Jean, « Rapport de synthèse », in FAVOREU Louis (dir.), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*, Paris, Economica, 1982, p. 518.

¹⁷⁸⁵ GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 2013, p. 19.

¹⁷⁸⁶ FAVOREU Louis, *La politique saisie par le droit*, op. cit.

objets soient séparables, le droit serait plus souhaitable que la politique. La « vérité » juridique vaudrait mieux que la « volonté » politique et le contrôle de constitutionnalité serait le moyen d'opérer le passage de la seconde vers la première. Il transformerait en effet les désaccords politiques en litiges juridiques. Le doyen FAVOREU se référait à l'autorité d'EISENMANN pour promouvoir cette idée.¹⁷⁸⁷ Le professeur ROUSSEAU considère à sa suite que la décision juridictionnelle offre un surcroît de rationalité par rapport à la décision politique. La juridictionnalisation renforce « *le sentiment de détermination uniquement juridique, objective, et en tout cas non politique, de la décision de justice*. Dès lors la décision juridictionnelle apparaît « *comme le produit d'un débat juridique mené rationnellement selon les seules règles du droit [et] se présente comme l'expression de la vérité et met fin, après les inévitables réactions qui suivent son prononcé, à la controverse* »¹⁷⁸⁸. Dans tous les cas, c'est la figure du juge constitutionnel qui est mobilisé pour « prouver » cette supériorité. Il est ainsi perçu « *comme l'expression matérielle de la supériorité du droit sur la politique, postulée formellement par le normativisme* »¹⁷⁸⁹.

2) La juridictionnalisation du droit constitutionnel

Le second versant de l'épistémologie kelsenienne consiste, après avoir distingué la science du droit des sciences causales, de distinguer la science de son objet, autrement dit, de rompre avec la dogmatique. Si droit et politique ne peuvent être séparés, par contre, « *la science du droit peut et doit être séparée de la politique s'il lui est permis, en définitive, de prétendre au statut de science. Cela signifie que la connaissance du droit positif, sa description, l'analyse de sa structure, la définition des concepts qui le conçoivent et son interprétation scientifique — éléments inhérents à l'essence de chaque science — doivent être strictement objectives et, partant, ne peuvent être influencées par les jugements de valeur du théoricien du droit qui revêtent toujours un caractère subjectif et émotionnel. Plus encore que dans la séparation entre la connaissance normative de la science du droit et la connaissance causale des sciences de la nature, la pureté de la théorie repose sur la séparation de la science du droit et du*

¹⁷⁸⁷ « Comment ne pas rappeler ce que disait Charles Eisenmann en 1928 : “Par la nature même des choses, la justice constitutionnelle est comme un miroir où se reflète – fragmentaire sans doute mais fidèle – l'image des luttes politiques suprême d'un pays qu'elle a précisément pour effet de transformer en dernière analyse en litige de droits”. C'est à travers ce miroir que nous voyons le constitutionnalisme aujourd'hui ». FAVOREU Louis, « Propos d'un néoconstitutionnaliste », *op. cit.*, p. 23.

¹⁷⁸⁸ ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, « Domat droit public », 11^e éd., 2016, p. 784.

¹⁷⁸⁹ BOTTINI Eleonora, *La sanction constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 438-439.

politique »¹⁷⁹⁰. La science du droit doit dès lors se contenter de l'interprétation scientifique des normes. Elle a pour « *unique tâche de révéler les significations possibles d'une norme concrète et de laisser à l'organe chargé d'appliquer le droit le choix, déterminable uniquement en termes de considérations politiques, entre les différentes interprétations théoriquement possibles* ». Si le juriste peut recommander une signification en justifiant axiologiquement ou politiquement une préférence, il ne peut conférer à ce qu'il juge être la meilleure solution « *l'autorité de la science* » puisqu'en cette occasion, il remplit « *une fonction de politique juridique et non de science juridique* »¹⁷⁹¹.

Sur ce point la doctrine constitutionnelle française s'éloigne à nouveau de l'épistémologie kelsenienne tout en s'en réclamant. Pour accompagner l'essor de la justice constitutionnelle, les constitutionnalistes adoptent le plus souvent un point de vue moins normativiste que jurisprudentaliste (ou « dicastique » selon les termes du professeur PFERSMANN¹⁷⁹²) selon lequel le droit constitutionnel s'identifie à la jurisprudence du juge constitutionnel et la science du droit constitutionnel s'absorbe dans l'étude du contentieux constitutionnel. Cette dernière serait l'objet premier de la science du droit constitutionnel en tant que le juge est, en vertu d'une habilitation constitutionnelle, l'interprète authentique de la Constitution. Sur ce point, le courant jurisprudentaliste, « *s'éloigne de la pensée du maître autrichien en faisant le choix d'utiliser de manière prioritaire la jurisprudence constitutionnelle pour interpréter les dispositions constitutionnelles* »¹⁷⁹³. Plutôt que de

¹⁷⁹⁰ Kelsen Hans, « Qu'est ce que la théorie pure du droit ? », *op. cit.*, p. 559-560. L'auteur défend ainsi les deux postulats du positivisme méthodologique : le non-cognitivism éthique et la neutralité axiologique : « *chaque droit positif peut être considéré juste d'un certain point de vue politique et, en même temps, d'un autre point de vue tout autant politique, être jugé injuste. Mais ce ne peut être le cas de la science du droit qui, comme toute science véritable, n'évalue pas son objet, ne le justifie ni ne le désapprouve de manière émotionnelle mais qui, au contraire, l'explique rationnellement. La justice est, en son essence, une valeur absolue ; et l'absolu en général, comme les valeurs absolues en particulier, se situent au-delà de la connaissance scientifique et rationnelle. La théorie pure du droit est un positivisme juridique. Elle est même la théorie du positivisme juridique ; et le positivisme juridique marche main dans la main avec le relativisme. En d'autres termes, lorsqu'on pose la question de la valeur d'un droit positif, de sa justice, la seule réponse qui peut être avancée est qu'il est relatif* ». En conséquence, « *la théorie du droit comme science du droit positif s'oppose à la doctrine du droit naturel qui recherche l'essence du droit dans une justice transcendante. En faisant sortir le droit du brouillard métaphysique dans lequel la doctrine du droit naturel l'enveloppe comme quelque chose de propre à son origine ou à son idée de Dieu, la théorie pure du droit entend concevoir le droit de manière totalement réaliste, comme une technique sociale spécifique* ».

¹⁷⁹¹ *Ibid.* p. 559

¹⁷⁹² PFERSMANN Otto, « Relativité de l'autonomie ontologique, confirmation de l'autonomie disciplinaire, paradoxe de l'hétéronomie épistémologique », in MATHIEU Bertrand (dir.), 1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française, Paris, Dalloz, 2008, p.530.

¹⁷⁹³ MAGNON Xavier, « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentative de reconstruction » in *Renouveau du droit constitutionnel : mélanges en l'honneur de Louis Favoreu* Paris, Dalloz. 2007, p. 250.

comparer l'interprétation authentique du juge aux différentes interprétations scientifiques qu'il déduit du texte, le constitutionnaliste s'attache donc davantage à expliquer et commenter la motivation des décisions juridictionnelles. C'est ainsi que, comme l'indique le professeur JOUANJAN « *le développement de la justice constitutionnelle a largement centré l'activité des constitutionnalistes sur l'analyse des décisions juridictionnelles. Un positivisme de la jurisprudence constitutionnelle s'est progressivement imposé* »¹⁷⁹⁴. La professeure CHAMPEIL-DESPLATS confirme en ce qui concerne la France que « *le développement du nombre de décisions rendues par le Conseil constitutionnel à partir du milieu des années 1970 change la physionomie du droit constitutionnel et d'une grande partie des discours qui l'appréhendent. Pour une grande partie des constitutionnalistes, l'heure est à la juridictionnalisation du droit constitutionnel [...]. Partant, nombreux sont les commentaires ou les exercices de synthèse des décisions du Conseil constitutionnel qui s'inspirent de la structure des commentaires d'arrêts : exposé des circonstances, formulations des points de droit, études des "inconstitutionnalités" internes et externes, étude des effets et de la portée des décisions* »¹⁷⁹⁵. Autrement dit, la doctrine délaisse l'exégèse des textes constitutionnels pour celle de la jurisprudence constitutionnelle qu'elle s'efforce de systématiser afin de préconiser ensuite les solutions qui s'en déduisent. En effet, comme l'explique le professeur BARANGER, « *un postulat, qui n'est pas toujours explicite, de la discipline du contentieux constitutionnel est que l'activité de notre juge constitutionnel est rationnelle et que la doctrine universitaire peut reconstruire cette rationalité et la rendre explicite* »¹⁷⁹⁶.

Comme l'indique le professeur CHEVALLIER, « *la doctrine constitutionnelle apparaît dès lors solidement arrimée au juge, avec lequel elle forme un couple indissociable : le travail doctrinal consiste désormais de manière privilégiée à commenter les décisions du juge constitutionnel ; et celui-ci prend lui-même appui sur la doctrine pour consolider sa position par rapport aux acteurs politiques* »¹⁷⁹⁷. La doctrine est ainsi « interlocutrice » voire « partenaire » du juge constitutionnel pour différents constitutionnalistes¹⁷⁹⁸. En France, c'est sans doute le professeur ROUSSEAU qui a le plus ardemment défendu cette conception en

¹⁷⁹⁴ JOUANJAN Olivier, « Histoire de la science du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 78

¹⁷⁹⁵ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, *op. cit.*, p. 105.

¹⁷⁹⁶ BARANGER Denis, « Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle », *op. cit.*, p. 23.

¹⁷⁹⁷ CHEVALLIER Jacques, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in BRUNET Pierre, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & DE BECHILLON Denis (dir.), *L'architecture du droit...*, *op. cit.*, p. 293.

¹⁷⁹⁸ Voir : ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, *op. cit.*, p. 277 et la référence à VEDEL Georges, « Doctrine et jurisprudence constitutionnelle », in RDP, 1989, p. 11.

assumant pleinement la rupture avec le normativisme, lui pour qui, « *la logique du contrôle de constitutionnalité est de donner vie institutionnelle au principe que la Constitution proclamait* »¹⁷⁹⁹. Il s'attache alors à défendre une prise en compte des nouveaux objets qu'offre à la discipline le développement de la justice constitutionnelle et l'ouverture sur la société qu'elle permet. Il est ainsi en première ligne pour récuser les critiques en impérialisme formulées à l'encontre des constitutionnalistes par les politistes, au motif notamment, que la posture politiste n'est pas moins intéressée¹⁸⁰⁰. Plus récemment, il mettait également en avant, pour réfuter les critiques issues du mouvement du droit politique, le caractère « *largement artificielle, c'est-à-dire construite pour des raisons autres que la compréhension de l'objet constitution* » de l'opposition entre droit constitutionnel jurisprudentiel et droit constitutionnel politique. Les partisans de ce dernier adopteraient « *une thèse délicieusement aristocratique* » qui amènerait à considérer que les constitutionnalistes ont amené à « *l'abaissement vulgaire de la discipline* »¹⁸⁰¹. Le droit politique réduirait alors caricaturalement les diverses approches du droit constitutionnel jurisprudentiel. Quoi qu'il en soit, la controverse demeure vive et le droit parlementaire fait figure de terrain de démonstration disputé.

B/ Le droit parlementaire : terrain de démonstration de la précellence disciplinaire

Le droit parlementaire est considéré par la doctrine juridique comme un terrain de démonstration de la pertinence de son approche contentieuse qui lui permet de revendiquer le monopole du discours scientifique sur les institutions politiques (1) et une position de surplomb par rapport aux autres branches du droit (2).

1) Le droit parlementaire et la conquête des territoires de la science politique

La reconstruction contemporaine de l'épistémologie constitutionnaliste autour de la juridiction constitutionnelle apparaît en réaction au déclin que connaît la notion de Constitution sous la IV^e République du fait de la survivance de pratiques parlementaires antérieures, mais aussi au début de la V^eème, en raison de l'interprétation particulière que fait le Général DE

¹⁷⁹⁹ ROUSSEAU Dominique, « Les constitutionnalistes, les politistes et le "renouveau" de l'idée de Constitution », in CURAPP, Droit et politique, 1993, p. 43.

¹⁸⁰⁰ *Ibid.* spé. p. 46-52.

¹⁸⁰¹ ROUSSEAU Dominique, « La démocratie continue, un contresens qui fait sens », in VIALA Alexandre (dir), *La démocratie : Mais qu'en disent les juristes ?*, Paris, LGDJ, « Grands colloques, 2014, spé. p. 14-19.

GAULLE du texte constitutionnel. En effet, « *la Ve République s'installe sur fond de dévalorisation marquée du magistère juridique dans les espaces politiques et administratifs.* » et « *la perception de ce déclassement de l'expertise juridique est particulièrement aiguë dans les facultés de droit* »¹⁸⁰².

Dès lors, ce que les constitutionnalistes perçoivent comme un risque de voir le droit constitutionnel absorbé par les sciences politiques émancipées contribue à expliquer qu'ils s'attellent, à nouveau¹⁸⁰³, à juridiciser leur discipline pour marquer leur autonomie et la spécificité de leur objet par rapport aux politistes. La séparation entre les deux disciplines, si elle s'effectue « *par consentement mutuel* »¹⁸⁰⁴, ne se fait pas pour autant sans heurts puisque chacune des deux disciplines revendique le monopole du discours savant sur les institutions politiques. Les deux disciplines vont alors mettre en œuvre des stratégies de démarcations qui concernent à la fois, les objets, les méthodes et les infrastructures de recherche et d'enseignement. S'établit alors une sorte de « *coexistence conflictuelle et de stratégies tournantes d'investissement réciproque, entraînant le réajustement incessant des frontières* »¹⁸⁰⁵. Dans ce jeu stratégique, « *les juristes, s'appuyant sur le mouvement de juridicisation, revendiquent le monopole du savoir les institutions [tandis que] les politistes, dénonçant l'“illusion juridique”, entendent dévoiler les enjeux et les stratégies politiques sous-jacents* »¹⁸⁰⁶. En effet, l'épistémologie constitutionnaliste postule que « *les normes du droit constitutionnel régissent plus étroitement les phénomènes politiques* » grâce à l'activité du juge constitutionnel, dès lors, « *il n'est pas étonnant que les juristes affirment une prééminence de la connaissance juridique sur la connaissance sociologique de la politique* »¹⁸⁰⁷. Le professeur ROUSSEAU évoque à ce propos, la « *formidable prétention du droit constitutionnel à se définir comme savoir englobant, capable, par ses propres ressources, de rendre intelligible l'ensemble des phénomènes juridiques et politiques* »¹⁸⁰⁸. Il s'agit alors pour la doctrine constitutionnelle de montrer que le Conseil est une juridiction qui réalise par sa jurisprudence, la soumission de l'activité politique à l'Etat de droit ; son activité est donc strictement juridique bien qu'elle emporte des effets politiques.

¹⁸⁰² VAUCHEZ Antoine, « “Quand les juristes faisaient la loi...”... », p. 105. « *La chute vertigineuse de la présence des juristes (et notamment des avocats) au Parlement et la marginalisation des facultés de droit dans la formation et la sélection des élites politiques et administratives, déjà en partie engagée sous la IIIe République avec le développement de l'Ecole libre des sciences politiques, s'accroissent dans l'après-guerre.* »

¹⁸⁰³ Voir *supra* : ce chapitre, Section 1.

¹⁸⁰⁴ DENQUIN Jean-Marie, « Remarques sur la situation du droit constitutionnel en France », *op. cit.*, p. 1478.

¹⁸⁰⁵ CHEVALLIER Jacques, « Science du droit et science du politique... », *op. cit.*, p. 257.

¹⁸⁰⁶ *Ibid.*

¹⁸⁰⁷ TROPER Michel, « Le constitutionnalisme entre droit et politique », *op. cit.*, p. 83.

¹⁸⁰⁸ ROUSSEAU Dominique, « Les transformations du droit constitutionnel sous la Vème République », in *RDP*, 1998, n°5-6, p. 1788.

Cette épistémologie ne permet pas seulement de concurrencer la science politique sur le terrain académique, mais également sur celui de l'expertise politique. Une telle construction doctrinale permet en effet au constitutionnaliste « *de tenir légitimement un discours juridique sur la politique : extérieur au jeu politique, ainsi maîtrisant par sa compétence technique les catégories d'entendement juridique de ce jeu, exégète autorisé de la jurisprudence constitutionnelle, il peut prétendre participer — de façon en apparence neutre — à la définition et à la fixation de ses règles légitimes* »¹⁸⁰⁹. Les alternances et cohabitations qui se succèdent à partir de 1981 entraînent une multiplication des références politiciennes à la Constitution comme règle du jeu politique. Le texte constitutionnel s'en trouve davantage sacralisé et en conséquence l'influence des constitutionnalistes est elle-même renforcée. De la même manière, le contrôle de constitutionnalité offre aux professeurs de droit constitutionnel de nouveaux débouchés. Ils peuvent désormais trouver « *des débouchés pour "leur" droit et ses produits dérivés : commentaires, manuels, argumentaires, cours de contentieux constitutionnels dans les universités* »¹⁸¹⁰. Ils se rendent indispensable auprès des pouvoirs publics et des parlementaires en parvenant à véhiculer l'idée selon laquelle la chance de succès de leurs coups politiques (soit le plus souvent une décision du Conseil constitutionnel qui satisfasse leurs objectifs) dépend directement de la compétence particulière des juristes spécialisés qui sont les mieux à même d'anticiper et de prévoir les décisions prises rue de Montpensier.

Or cet investissement des constitutionnalistes dans l'expertise n'échappe pas à la critique des politistes qui dénoncent la stratégie de pouvoir à l'œuvre dans cette conversion à la juridicité¹⁸¹¹. En retour, la doctrine constitutionnaliste la plus convaincue réfute tout impérialisme, ou stratégie volontaire, et oppose toujours l'idée selon laquelle l'avènement d'un juge constitutionnel rend irrémédiable la constitution d'un savoir pratique spécialisé qui justifie l'intervention des professeurs de droit constitutionnel dans le champ politique¹⁸¹². Mais le

¹⁸⁰⁹ POIRMEUR Yves & ROZENBERG David, « La doctrine constitutionnelle et le constitutionnalisme français », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 230-251.

¹⁸¹⁰ POIRMEUR Yves, « Thèmes et débats autour du constitutionnalisme », in CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 21.

¹⁸¹¹ Elle doit, selon eux, être analysée « *comme permettant d'établir une clôture savante d'un corps de connaissances spécialisées sur la politique et les institutions. Dorénavant peut être mise en avant et revendiquée, pour l'intelligence des phénomènes institutionnels, la nécessité d'un savoir spécifique, libéré des contingences politiques, proprement juridique* ». FRANÇOIS Bastien, « La Constitution du droit ? La doctrine constitutionnelle à la recherche d'une légitimité juridique et d'un horizon pratique », in BERNARD Alain & POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, CURAPP, 1993, p. 212.

¹⁸¹² Alors que les politistes dénoncent une entreprise volontairement impérialiste de la part des constitutionnalistes, ces derniers réfutent cette accusation et affirment au contraire que leur « bonne fortune » est une conséquence, mais également une preuve, de l'utilité sociale de leur savoir spécifique. Pour le professeur ROUSSEAU par exemple : « *si les constitutionnalistes apparaissent aujourd'hui en position de domination ou de maîtrise des*

caractère « technique » du contentieux constitutionnel français est pourtant discuté par les critiques de cette doctrine, et en arrière-plan, c'est donc toute la stratégie de légitimation de ce courant qui est remise en cause¹⁸¹³.

Dans ce contexte d'opposition aux politistes, le droit parlementaire apparaît comme un terrain de démonstration privilégié de la juridicisation de la vie politique et de la pertinence des approches purement juridiques. Pourtant, à compter de l'après-guerre et jusque dans les années quatre-vingt, le droit parlementaire était principalement envisagé à travers le prisme de la science politique. Pour les constitutionnalistes, compte-tenu de l'abaissement du Parlement sous la République gaulliste, « consacrer à son fonctionnement une attention si peu gratifiante ne venait pas à l'esprit et la matière avait naturellement disparu des programmes là où elle était enseignée »¹⁸¹⁴.

Le développement du contrôle de constitutionnalité a donc incontestablement renouvelé l'intérêt des constitutionnalistes universitaires pour le droit parlementaire. Ce dernier apparaît en effet comme un terrain privilégié de démonstration de ce que « la politique est saisie par le droit ». Il s'agit donc pour les constitutionnalistes d'affirmer la prévalence de l'approche juridique en matière de droit parlementaire. Les professeurs AVRIL & GICQUEL écrivent ainsi, dans l'avertissement à la première édition de leur manuel de droit parlementaire que si « le parlement a commencé à sortir du purgatoire universitaire en empruntant le chemin de la science politique qui privilégiait l'environnement par rapport à l'institution, les fonctions par

questions politiques, c'est moins par un effet de volonté que parce que la constitution du champ constitutionnel juridictionnel est inséparable de l'instauration du "pouvoir" des professionnels du droit constitutionnel [qui] est liée à leur maîtrise des instruments juridiques nécessaires pour transformer des questions politiques en problèmes juridiques ». ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 787.

¹⁸¹³ Le contentieux constitutionnel serait demeuré, pour le professeur DENQUIN, « un droit moyen car, élaboré majoritairement par des non juristes, il s'adresse essentiellement à des non juristes [...]. Il ne peut donc devenir réellement technique, recourir à un vocabulaire rigoureux, à des concepts précisément définis, à des raisonnements subtils et complexes. Pour préserver une intelligibilité (ou du moins une apparence d'intelligibilité) immédiate, il ne doit utiliser que des mots du langage courant, ne pas définir les termes qu'il emploie (cela ferait universitaire) et procéder par affirmation plus que par démonstration ». Toutefois, le Conseil constitutionnel doit tout de même être en mesure de parer ses décisions, par le style de ses motivations ou par son absence de motivation, d'une forme d'inaccessibilité. Ainsi, « marquer la distinction de l'institution, convaincre le bon peuple que ces mystères le dépassent et garder la possibilité d'en imposer à peu de frais. Une chaîne argumentative explicite et complète produirait une vérité contrôlable et réduirait la marge de manœuvre de l'interprète omniscient, par conséquent l'arbitraire de ses décisions. Le style d'oracle, tranchant et immotivé, n'est donc pas le fruit du hasard. Il joue un rôle fonctionnel, car il donne à croire que le locuteur dispose d'un savoir propre, inaccessible et transcendant ». DENQUIN Jean-Marie, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel : grandeur ou décadence du droit constitutionnel ? Un regard surplombant sur les libertés publiques », in *Jus politicum*, n°7, 2012. Voir dans le même sens : BARANGER Denis, « Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle... », op. cit.

¹⁸¹⁴ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, op. cit., p. VIII.

rapport aux procédures, les comportements par rapport aux règles » – ce qui a contribué à fournir « *une appréciation réaliste de la place et du rôle des assemblées dans les systèmes politiques modernes* », cette dernière approche rencontre rapidement des limites puisque « *les facteurs qu'elle retient ne s'exercent jamais immédiatement [et] rencontrent les contraintes et les ressources du droit positif dont ils empruntent la médiation* »¹⁸¹⁵.

De la même manière, le droit parlementaire est un objet sur lequel les constitutionnalistes peuvent faire valoir leur expertise à l'encontre des politistes ce que traduit l'intérêt variable dont il fait l'objet. En effet, c'est principalement l'actualité constitutionnelle qui conditionne l'étude du droit parlementaire et les constitutionnalistes universitaires s'en saisissent surtout de manière conjoncturelle. C'est notamment la thèse défendue par le professeur JAN qui concevrait le droit parlementaire comme une sorte de « *“droit cyclique” qui ne serait réellement vivant qu'au moment des révisions constitutionnelles ou, mieux encore, lors des décisions de la rue de Montpensier relatives au fonctionnement du Parlement [...]. Le reste du temps, le Parlement ne serait pas abordé pour lui-même mais par rapport à ses productions. On s'intéresserait ainsi moins au processus législatif qu'à la loi elle-même et sa qualité, moins aux acteurs du contrôle parlementaire (par exemple l'opposition) qu'à la portée de ce contrôle lui-même. De même, la question de l'autonomie parlementaire, très directement liée à la substance de l'institution se trouverait très peu étudiée sauf lorsqu'elle serait évoquée par décision du Conseil* »¹⁸¹⁶. Il est à ce titre frappant de constater l'ampleur de l'écart entre les très nombreux commentaires des dispositions constitutionnelles intéressants le droit parlementaire tel qu'issus de la révision et le nombre plus restreint de travaux doctrinaux ayant porté spécifiquement sur sa mise en œuvre réglementaire et pratique¹⁸¹⁷.

2) Le droit parlementaire et la conquête du sommet des sciences juridiques

L'épistémologie contemporaine des constitutionnalistes fournit également un instrument pour accroître l'influence de la doctrine constitutionnelle face aux autres disciplines juridiques et rehausser la position subalterne du droit constitutionnel dans la hiérarchie des savoirs qui prévaut au sein des facultés de droit. Les constitutionnalistes vont ainsi importer un

¹⁸¹⁵ *Ibid.*

¹⁸¹⁶ MAZET Phillipe, ROZENBERG Olivier, THIERS Eric, « Le renouveau des études parlementaires », in *Constitutions*, 2010, n°3, p. 373.

¹⁸¹⁷ Voir néanmoins, entre autres : VERPEAUX Michel ; « Le nouveau droit parlementaire est arrivé. A propos de la loi organique du 15 avril 2009 » ; JCP G, n°29, 2009, p. 42-49 ; AVRIL Pierre ; « Un nouveau droit parlementaire ? », *op. cit.*, p. 121-134 ; TOUZEIL-DIVINA Mathieu ; « Une dévalorisation parlementaire continue ! », *op. cit.*, 2010. Voir aussi le numéro spécial de *Jus Politicum* consacré au nouveau droit parlementaire.

modèle de scientificité issu de la doctrine administrativiste pour l'utiliser à leur avantage¹⁸¹⁸. Comme l'écrit le professeur FRANÇOIS, c'est en s'appuyant « *sur le succès et la force du modèle de juridicité hérité du droit administratif — c'est-à-dire comme l'écrivent souvent les administrativistes, une construction "prétorienne" du droit —, que la revendication de juridiction des constitutionnalistes, à travers l'invention et la consolidation de la figure du juge constitutionnel, va pouvoir s'inscrire dans des catégories recevables par le champ juridique* »¹⁸¹⁹. En affirmant que le droit constitutionnel est désormais un « vrai droit », parce qu'il est désormais sanctionné par un « vrai juge », la doctrine constitutionnelle va retourner contre la doctrine administrativiste, l'argument que cette dernière avait utilisé pour asseoir sa propre autonomie¹⁸²⁰. En alignant ses procédés argumentatifs et son style motivationnel sur celui du Conseil d'Etat, le Conseil permet aux constitutionnalistes, « *à l'instar des administrativistes face au laconisme des raisonnements du Conseil d'Etat* » de fournir « *des efforts d'explication et de reconstitution des raisonnements du Conseil constitutionnel, au besoin en les complétant ou en les justifiant* ». Partant, « *nombreux sont les commentaires ou les exercices de synthèse des décisions du Conseil constitutionnel qui s'inspirent de la structure des commentaires d'arrêts : exposé des circonstances, formulations des points de droit, études des "inconstitutionnalités" internes et externes, étude des effets et de la portée des décisions* ».¹⁸²¹ Le professeur FAVOREU justifiait ce mimétisme par le développement des activités du Conseil, qui, « *de plus en plus, [...] contrôle en réalité la législation*

¹⁸¹⁸ Ce modèle de juridicité issu du droit administratif postule, selon le résumé qu'en offre le professeur PFERSMANN « *que le droit est produit par les juridictions administratives — principalement la plus élevée — et qu'en dehors du contenu concret des décisions — admission ou rejet — l'élément proprement normatif réside dans les motifs. Méthodologiquement la connaissance du droit procède par induction à partir des données fournies par le raisonnement du juge et non à partir des normes générales — qui ne sont étudiées que dans la mesure où le juge les a lui-même reconstruites* » PFERSMANN Otto, « Relativité de l'autonomie ontologique... », op. cit., p. 543.

¹⁸¹⁹ FRANÇOIS Bastien, « La constitution du droit ? », op.cit., p. 213.

¹⁸²⁰ La professeure CHAMPEIL-DESPLATS identifie en ce sens trois facteurs susceptibles d'expliquer cet appui « *que les constitutionnalistes prennent, à la fin du XXe siècle, sur les méthodes d'analyse des administrativistes, et corrélativement, l'engagement de leurs analyses dans un paradigme contentieux* ». Il s'agit tout d'abord, d'un principe d'économie à savoir la réutilisation des « *ressources indéniables qu'offrent plus d'un siècle d'études de l'activité du Conseil d'Etat* ». Il s'agit ensuite d'une représentation, celle « *de la qualité scientifique que les constitutionnalistes attribuent à ses ressources* ». Il s'agit enfin des intérêts convergents du couple que la doctrine constitutionnelle forme avec « *son juge* ». Le Conseil constitutionnel lui-même « *trouve dans le rapprochement de ses techniques de contrôle avec celles du Conseil d'Etat les gages de sa propre juridictionnalisation* ». CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, op. cit., p. 106.

¹⁸²¹ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, op. cit., p. 105. Dès lors, il n'est pas étonnant que, pour ce faire la doctrine constitutionnelle réutilise des « *concepts formatés et éprouvés pendant près d'un siècle d'analyse du contentieux administratif* » qui doivent permettre de refonder la science du droit constitutionnel en les adaptant, si besoin, aux spécificités du contentieux constitutionnel. Ainsi, « *à l'autorité de chose jugée répond l'autorité de chose décidée ou interprétée ; à la publication des grands arrêts de la jurisprudence administrative fait écho celle des grandes décisions du Conseil constitutionnel* ».

gouvernementale ou même présidentielle » et lui apparaît dès lors légitime à « *utiliser les techniques du contentieux administratif et notamment la technique de l'erreur manifeste* »¹⁸²².

Il ne s'agit pas seulement de faire reconnaître le droit constitutionnel comme branche du droit à part entière, mais comme la première d'entre elles. Le doyen FAVOREU, à travers le thème de la constitutionnalisation des branches du droit avançait l'idée que « *le droit constitutionnel redevient véritablement la base des autres droits avec lesquels il va entretenir de plus en plus un rapport hiérarchique* »¹⁸²³. De la supériorité de la règle constitutionnelle proclamée par le « juge constitutionnel », certains constitutionnalistes paraissent déduire la primauté de la doctrine constitutionnelle qui interprète ses décisions pour placer « *les autres branches du droit dans un lien de subordination* »¹⁸²⁴. Si c'est principalement le droit privé qui est alors visé suscitant de vives critiques de la doctrine privatiste¹⁸²⁵, le droit administratif voit lui aussi « *son statut de discipline-reine du droit public être contesté depuis que l'affirmation de ses "bases constitutionnelles" lui a fait perdre son autonomie* »¹⁸²⁶, ce qui là encore fut critiqué au sein de la doctrine publiciste¹⁸²⁷.

La doctrine juridique du droit parlementaire entend donc appliquer le modèle contentieux au droit parlementaire afin de démontrer sa constitutionnalisation.

Pour le professeur FRANÇOIS c'est en effet le développement du contrôle de constitutionnalité qui a été à l'origine d'un « *spectaculaire renouveau d'un droit parlementaire*

¹⁸²² FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *op. cit.*, p.34.

¹⁸²³ FAVOREU Louis, « L'apport du Conseil constitutionnel au droit public », *op. cit.*, p. 23.

¹⁸²⁴ FRANÇOIS Bastien, « Le juge, le droit, la politique. Eléments d'une analyse politiste », in *RFDC*, n°1, 1990, p. 61.

¹⁸²⁵ Le doyen CARBONNIER avançait contre cette thèse que le code civil était « *la véritable constitution de la France* ». CARBONNIER Jean, *Droit civil*, Paris, PUF, 2004 (1955-1956), 27^e éd., p. 206. Voir aussi : ATIAS, « La civilisation du droit constitutionnel », in *RFDC*, n°7, 1991, n°7, p. 435 ; BEIGNIER, « Le droit civil, droit privé fondamental », in *RTDC*, 1998, n°2, p. 289. Le professeur CAYLA considère dans le même sens qu'il s'agit d'une « *entreprise intellectuelle très nettement et délibérément orientée contre (entre autres) la culture juridique privatiste traditionnelle* ». CAYLA Olivier, « Le Conseil constitutionnel et la constitution de la science du droit », *op. cit.*, p. 113.

¹⁸²⁶ *Ibid.* Le professeur PFERSMANN va dans le même sens sur ce point. Selon lui, « *contre l'administrativisme, c'est-à-dire la théorie implicite selon laquelle le droit administratif évolue de manière entièrement autonome à travers la construction jurisprudentielle du Conseil d'Etat, il fallait montrer que le Conseil constitutionnel produisait également une construction jurisprudentielle mais que par ailleurs celle-ci primait celle-là parce qu'elle concernait la loi sous les auspices de la constitutionnalité, alors que le droit administratif ne pouvait concerner que la seule norme infralégislative sous l'égide de la légalité* ». PFERSMANN Otto, « Relativité de l'autonomie ontologique... », *op. cit.*, p.543

¹⁸²⁷ Le doyen VEDEL relativisait ainsi l'idée d'une constitutionnalisation du droit administratif affirmant que « *la Constitution s'est construite sur le droit et non pas le droit sur la Constitution* ». VEDEL Georges, « Propos d'ouverture » in MATHIEU Bertrand & VERPEAUX Michel (dir.), *La constitutionnalisation des branches du droit*, Paris, Economica, 1998, p. 13

que la mise en place de la Cinquième République semblait condamner aux oubliettes de l'histoire »¹⁸²⁸. M. PEZANT considérait également que « la jurisprudence du Conseil et la recrudescence des débats de procédure que celle-ci contribua à provoquer dans les assemblées favorisèrent en effet la découverte de ce champ juridique, ainsi perçu comme nouveau et devenu subitement plus attractif »¹⁸²⁹. Cette démarche trouve un aboutissement dans la publication d'un manuel de droit parlementaire qui entend accorder une place pour le moins importante aux décisions du Conseil constitutionnel relatives aux Assemblées ou à la procédure législative. Cherchant à expliquer les causes du regain d'intérêt pour le droit parlementaire, les professeurs AVRIL & GICQUEL, auteurs de ce manuel, confirment qu'un facteur « a puissamment favorisé l'intérêt pour le droit parlementaire : l'institution du contrôle obligatoire des règlements des assemblées par le Conseil constitutionnel et la place prise par la procédure législative dans le contentieux de la conformité des lois à la Constitution ont rendu cette branche du droit indispensable à l'intelligence de la jurisprudence constitutionnelle »¹⁸³⁰. C'est donc bien en tant qu'il participe à la connaissance et au potentiel développement du contentieux constitutionnel que le droit parlementaire est envisagé comme objet d'étude¹⁸³¹.

De nombreux travaux abordent donc aujourd'hui le droit relatif au Parlement en privilégiant l'étude de la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹⁸³². Le droit parlementaire n'est alors pas considéré comme une discipline autonome portant sur un objet à part entière, mais seulement comme un terrain d'application privilégié des normes constitutionnelles, un terrain de démonstration de ce que le juge oblige le Parlement au respect des normes constitutionnelles ; et de ce que la politique est bien « saisie par le droit ». Pour asseoir la crédibilité de la thèse d'une constitutionnalisation des branches du droit, il apparaît en effet indispensable de démontrer la constitutionnalisation préalable du droit parlementaire puisque

¹⁸²⁸ FRANCOIS Bastien. « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », in *RFSP*, 1997, p. 377-404.

¹⁸²⁹ PEZANT Jean-Louis, « Quel droit régit le Parlement ? », *op. cit.*, p. 66

¹⁸³⁰ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. VIII.

¹⁸³¹ Voir en ce sens : COLLECTIF, *20 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « droit public positif », 1994 ; MAUS Didier & ROUX André, *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « droit public positif », 2006 et les actes du colloque consacré à 40 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel dans le n°48 des *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*.

¹⁸³² Voir entre autres : GUETTIER Christophe, *Le Conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la Vème République*, Thèse, Lille, 1987 ; OLIVA Eric, *L'article 41 de la Constitution : initiative législative et constitution*, Paris, Economica, 1997 ; TREMEAU Jérôme, *La réserve de loi : compétence législative et constitution*, Paris, Economica, 1997 ; CAR Jean-Christophe, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 04 octobre 1958*, *op. cit.* ; DE CACQUERAY Sophie, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, *op. cit.* ; SOMMACO Valérie, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie* ; Paris : L.G.D.J., 2002 ; DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement*, *op. cit.* ; HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Paris, Institut Varennes, 2016.

cette matière est considérée comme matériellement constitutionnelle. Comment affirmer que l'ensemble des branches du droit subissent l'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel si la matière constitutionnelle elle-même s'y soustrait ?

L'adoption d'un prisme contentieux pour l'étude du droit parlementaire participe bien d'une « *revanche du droit constitutionnel* » qu'interrogeait le professeur AVRIL en 1989¹⁸³³, à propos de laquelle le professeur FRANÇOIS précisait qu'elle s'exerçait, « *sur les autres branches du droit* »¹⁸³⁴. Les résultats concrets de cette stratégie, qui apparaît à ses détracteurs comme « *une revanche des constitutionnalistes* »¹⁸³⁵, doivent être relativisés en ce qui concerne l'aspect académique et disciplinaire¹⁸³⁶. En matière d'influence théorique *a contrario*, les résultats sont indéniables tant s'impose aujourd'hui dans les discours doctrinaux, la conception normative de la Constitution.

§2 : Le succès de la conception normative de la Constitution

Le mouvement jurisprudentialiste construit donc une approche contentieuse du droit constitutionnel, mais aussi militante, que les détracteurs de ce mouvement assimilent volontiers à de l'impérialisme. Il s'agirait alors de faire reconnaître la discipline constitutionnelle comme première au sein des sciences juridiques parce que le droit constitutionnel devrait lui-même être reconnu comme le premier d'entre les droits. La revendication d'une précellence disciplinaire serait donc *in fine* fondée sur la suprématie hiérarchique, mais aussi axiologique, conférée à la constitution qui accède à la qualité de norme par la sanction juridictionnelle (A). Dans une telle optique, le droit parlementaire ne peut se concevoir qu'assujéti au droit constitutionnel, sous peine de remettre en cause cet édifice doctrinal. Comment les normes constitutionnelles pourraient-elles prétendre régir l'ensemble de l'ordre juridique si elles ne sont pas en mesure

¹⁸³³ Voir à ce sujet : AVRIL Pierre, « Une revanche du droit constitutionnel ? », *op. cit.*, p. 5-13.

¹⁸³⁴ Voir par exemple : FRANÇOIS Bastien, « La constitution du droit ? », *op. cit.*

¹⁸³⁵ POIRMEUR Yves & ROZENBERG David, « La doctrine constitutionnelle... », *op. cit.*, p. 230.

¹⁸³⁶ HALPERIN Jean-Louis, « Une nouvelle République des constitutionnalistes ? », in *RDJ*, 2014, n°6, p. 1494. Ainsi, « *les constitutionnalistes n'occupent pas, en nombre, une position aussi centrale que le supposeraient les discours sur la "constitutionnalisation" du droit* ». Les constitutionnalistes restent, face aux administrativistes, minoritaires au sein de la doctrine publiciste (ainsi, seul un quart environ des docteurs qualifiés pour la maîtrise de conférence ont un sujet de thèse portant sur le droit constitutionnel), celle-ci demeurant elle-même minoritaire face à la doctrine privatiste au sein des facultés de droit. Dès lors, il est sans doute nécessaire de relativiser l'idée d'une « *véritable "révolution constitutionnelle" qui se serait accomplie en France lors des dernières décennies* » car il faudrait pour cela que « *la doctrine constitutionnaliste ait participé à une complète reconfiguration du champ juridique français ayant donné aux "acteurs" du droit constitutionnel (les membres du Conseil constitutionnel, les juges, les autorités politiques, les enseignants-chercheurs et les praticiens) un pouvoir de modifier les "règles constitutives" de l'ordre juridique français* ».

d'assurer la subordination des normes de droit parlementaire qui lui sont directement liées ? Afin de parer à cette critique, la doctrine juridique du droit parlementaire s'attache donc prioritairement à redéfinir le droit parlementaire par sa situation hiérarchique (B).

A/ De la suprématie des normes constitutionnelles

Comme le note le professeur PFERSMANN, garant de l'orthodoxie normativiste, « *l'Ecole d'Aix et Louis Favoreu tout d'abord, se sont prévalus des théories de Kelsen en vue de justifier l'existence et la place de la justice constitutionnelle comme inhérente à l'idée même de Constitution [...]. L'école d'Aix, du moins dans sa conception favoréenne originaire, n'est pas kelsenienne, même si et justement parce qu'elle s'est servie de Kelsen pour des visées de justification et de légitimation de la justice constitutionnelle, encore fortement contestée en France (pour des raisons tout aussi idéologiques)* ». En effet, le jurisprudentalisme s'appuie sur une conception de la Constitution qui justifie la supériorité de cette norme non seulement pour des raisons logiques inspirées du normativisme (1) mais aussi pour des raisons axiologiques qui l'en éloignent et l'orientent vers un discours prescriptif (2).

1) La suprématie logique de la Constitution

La doctrine constitutionnaliste se réclame de Kelsen au soutien de sa conception de la Constitution. Pourtant, la théorie pure est une théorie générale du droit et non une théorie de la Constitution et encore moins de la justice constitutionnelle. « *Elle doit déterminer la méthode spécifique et les concepts fondamentaux à l'aide desquels n'importe quel droit peut être conçu et décrit et fournir ainsi les fondements théoriques de toute analyse relative à un droit particulier ou à des institutions juridiques particulières* »¹⁸³⁷. Ainsi que l'explique le professeur BARANGER, certes, aux yeux de KELSEN, « *le système juridique se présente comme un système de concrétisation ou de "réalisation" progressive du droit, en partant du point le plus haut qu'est la norme constitutionnelle* ». Mais dans ce système fortement hiérarchisé, « *la constitution ne se voit cependant pas reconnaître — comme justification de sa prééminence — un statut conceptuel autonome et distinctif* »¹⁸³⁸. En effet, le juriste autrichien définit la Constitution comme « *la norme positive ou les normes positives qui règlent la création des*

¹⁸³⁷ KELSEN Hans, « Qu'est ce que la théorie pure du droit ? », *op. cit.*, p. 552.

¹⁸³⁸ BARANGER Denis, « Les constitutions de Michel Troper », *op. cit.*, p. 123.

normes juridiques générales»¹⁸³⁹. C'est donc d'abord en un sens matériel qu'est définie la Constitution. C'est de ce contenu que se déduit sa place dans le système juridique. Puisqu'elle fonde la validité de l'ensemble des autres normes du système juridique, la Constitution forme ainsi « le degré suprême » des ordres juridiques étatiques suivant une conception dynamique et non statique de la hiérarchie des normes¹⁸⁴⁰. Mais dès lors, la Constitution ne peut elle-même tirer le fondement de sa validité d'une autre norme qui justifierait sa supériorité sans entraîner une régression à l'infini d'où le recours à la norme fondamentale supposée¹⁸⁴¹. Mais si, pour Kelsen, la Constitution est bien située au sommet de l'échelle, elle n'en demeure qu'un des barreaux : « *Prise en elle-même, la constitution de Kelsen est ainsi réduite au rang d'une norme sans qualité — qui ne se donne pas à comprendre en vertu de la particularité de son concept, mais seulement au regard de la manière dont elle s'insère dans l'ordre juridique — voire même d'une norme défectueuse (on ne peut pas lui assigner de signification objective par référence avec une norme supérieure, puisque, par hypothèse il n'y en a pas)* »¹⁸⁴². Comme l'indique le professeur DENQUIN, au sujet de la doctrine constitutionnelle française ralliée au jurisprudentalisme, cette conception de la Constitution fait certes du droit constitutionnel « un droit premier, au sens à la fois logique et protocolaire du terme, elle en fait aussi un droit quelconque, c'est-à-dire qui produit le même type d'objets et fonctionne selon les mêmes mécanismes que les autres disciplines juridiques »¹⁸⁴³.

Outre cette indifférence à la Constitution, la théorie pure, en tant que théorie générale, entend bien rendre compte de l'ensemble des systèmes juridiques, y compris ceux qui sont dépourvus d'un mécanisme de contrôle juridictionnel de constitutionnalité. Il ne s'agit donc pas d'une théorie de la Constitution et encore moins d'une théorie de la justice constitutionnelle.

¹⁸³⁹ Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, op. cit., p. 224

¹⁸⁴⁰ Ibid.

¹⁸⁴¹ Pour Kelsen, la validité de la Constitution, « son caractère de norme obligatoire doivent être supposés, admis comme hypothèses, si l'on veut qu'il soit possible d'interpréter les actes posés conformément à ses dispositions comme la création ou l'application de normes juridiques générales valables, et les actes faits en application de ces normes juridiques générales, comme la création ou l'application de normes juridiques individuelles valables. Il faut de toute nécessité que cette hypothèse soit une norme, puisque seule une norme peut être le fondement de la validité d'une autre norme : mais elle ne sera pas une norme posée par une autorité juridique, mais une norme supposée, c'est-à-dire une norme que l'on suppose si l'on reconnaît à la signification subjective et de l'acte constituant et des actes créateurs de normes posés conformément à la Constitution, le caractère de signification objective aussi. Etant donné qu'il s'agit de la norme fondamentale d'un ordre juridique qui prévoit des actes de contraintes, la proposition qui décrit cette norme, le principe, la proposition fondamentale, de l'ordre juridique en question s'énoncera de la façon suivante : des actes de contrainte doivent être posés sous les conditions et de la manière que prévoit la Constitution étatique historiquement première et les normes posées conformément à cette Constitution ; ou, en forme abrégée : on doit se conduire de la façon que la Constitution prescrit ». Ibid., p. 200.

¹⁸⁴² BARANGER Denis, « Les constitutions de Michel Troper », op. cit., p. 123-124.

¹⁸⁴³ DENQUIN Jean-Marie, « Approches philosophiques du droit constitutionnel », op. cit., p. 35.

Elle entend se donner les moyens de décrire l'ensemble des systèmes juridiques, qu'ils soient ou non dotés d'un mécanisme de contrôle de constitutionnalité des lois assorti d'une sanction juridictionnelle. En effet, « *si la Théorie pure du droit est une théorie à valeur générale, elle doit expliquer la place de la Constitution dans tous les systèmes juridiques ; or si elle affirme que seule une Constitution dont l'application est garantie par un juge est "juridique", elle n'est pas générale puisqu'il existe, de son propre aveu, des ordres où la Constitution ne bénéficie pas d'une telle protection* »¹⁸⁴⁴. Ainsi, malgré sa préférence marquée pour les systèmes juridiques dotés d'une Cour constitutionnelle, Kelsen se voit contraint d'admettre que les constitutions dépourvues de sanction juridictionnelle sont bien des constitutions, mais il entend en démontrer l'absurdité sur le plan juridique et on décèle dans l'argumentation l'inclination idéologique de l'auteur en faveur de ce contrôle. Kelsen considère que dans ce cas, c'est l'organe législatif qui contrôle lui-même la constitutionnalité des lois. Dans ce cas où « *seul l'organe de législation a le pouvoir de décider lui-même si la loi qu'il a adoptée est constitutionnelle* », alors « *des lois valables peuvent voir le jour d'autre façon que celle que détermine l'organe de législation lui-même* »¹⁸⁴⁵. L'auteur entend dès lors expliquer ce paradoxe à l'aide de la théorie des dispositions alternatives qui amènent à considérer que la Constitution prévoit elle-même que ses prescriptions peuvent être respectées ou pas. Suivant cette explication, « *les normes directes de la Constitution sur la procédure de la législation et sur le contenu des lois ne représentent plus alors que l'une des deux possibilités créées par la Constitution. La Constitution crée elle-même cette possibilité par le fait qu'elle ne laisse à aucun autre organe que le législateur la faculté de décider si les normes édictées par lui en tant que lois sont bien lois au sens de la Constitution* ». C'est enfin que l'on peut déceler le jugement du théoricien quant à cette situation lorsqu'il conclut : « *il est fort possible que ni le législateur constituant lui-même ni non plus le législateur ordinaire n'aient pas ou en tout cas pas pleinement conscience de la situation ainsi créée. Mais celui qui décrit objectivement l'état du droit que crée — consciemment ou inconsciemment — une Constitution qui ne délègue pas le contrôle de constitutionnalité des lois à un organe distinct du législateur ne saurait arriver à une conclusion différente* »¹⁸⁴⁶.

¹⁸⁴⁴ PFERSMANN Otto, « Relativité de l'autonomie ontologique... », *op. cit.*, p.532.

¹⁸⁴⁵ Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 268

¹⁸⁴⁶ Kelsen Hans, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 269. Kelsen avait déjà eu l'occasion de témoigner de son engagement en faveur du contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois : « *Une constitution à laquelle la garantie de l'annulabilité des actes inconstitutionnels fait défaut, n'est pas pleinement obligatoire...une constitution dans laquelle les actes inconstitutionnels et en particulier les lois inconstitutionnelles restent aussi valables...équivalent à peu près, du point de vue proprement juridique, à un vœu sans force obligatoire* ». Kelsen Hans, « La garantie juridictionnelle de la constitution », in *RDP*, 1928, p. 197-257.

Toutefois, comme l'explique le professeur BRUNET, dans le système kelsenien, la supériorité de la Constitution « *est entendue au sens purement logique, tout comme demeure entendue au sens logique l'idée qu'elle fonde un ordre juridique : elle en est la condition mais elle n'en détermine pas le contenu. Il convient ici de préciser que, pour Kelsen, plus la constitution se réfère à des valeurs, plus elle ouvre la voie à une immixtion des juges dans le contenu même des lois, car ils pourraient interpréter ces dispositions comme contenant des directives sur le contenu de la loi* »¹⁸⁴⁷. En effet, si l'auteur est favorable au contrôle de constitutionnalité, il préconise de le circonscrire aux règles constitutives qui distribuent les compétences et non de l'étendre aux règles distributives qui posent des obligations et des interdictions principalement sous forme de déclaration de droit sous peine de conférer au juge constitutionnel les moyens de dépasser le rôle de « *législateur négatif* » que KELSEN lui assigne.

Dès lors, comme l'indique le professeur BARANGER, « *loin donc de pouvoir servir de catéchisme à la religion contemporaine de la constitution, la pensée de Kelsen ne pouvait probablement être suivie, d'un point de vue théorique, que d'un constat de décès ou d'une reconstruction du concept de constitution* »¹⁸⁴⁸. La doctrine juridique conserve l'idée suivant laquelle la Constitution se caractérise par sa suprématie normative, mais substitue une justification d'ordre axiologique plutôt que logique à cette supériorité.

2) La suprématie axiologique de la Constitution

Il existe donc une seconde façon d'envisager la Constitution comme ensemble de norme. La doctrine juridique adhère ainsi à l'idée suivant laquelle la Constitution « *présente des caractéristiques distinctives spécifiques par rapport à d'autres documents normatifs, et en particulier par rapport à la loi* »¹⁸⁴⁹.

La Constitution se distingue d'abord par son contenu. Suivant ce dernier modèle, la constitution est considérée comme un ensemble normatif supérieur en raison des principes fondamentaux qu'elle contient et qui structurent l'ordre juridique tout entier. Ces derniers sont

¹⁸⁴⁷ BRUNET Pierre, « La constitutionnalisation des valeurs par le droit » in HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie & SOREL Jean-Marc (dir.), *Les droits de l'homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, Bruxelles, Bruylant, « Droit de la convention européenne des droits de l'homme », 2011, p. 286.

¹⁸⁴⁸ BARANGER Denis, « Les constitutions de Michel Troper », *op. cit.*, p. 124.

¹⁸⁴⁹ COMANDUCCI Paolo, « Epistémologie du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 24.

distingués des règles suivant différents critères qui varient en fonction des auteurs, mais le plus souvent c'est leurs dimensions axiologique et fondamentale qui retiennent l'attention. Ils établissent un pont entre le droit et la morale. A l'inverse du modèle précédent, la suprématie de la Constitution n'est pas formelle, logique du point de vue d'une hiérarchie dynamique mais matérielle et axiologique au sein d'une hiérarchie statique. Dès lors, la constitution, de par son contenu, a « *une valeur en soi* »¹⁸⁵⁰.

La norme constitutionnelle se distingue ensuite par la manière dont elle s'applique. Elle n'est plus seulement la « *source des sources* » du Droit mais bien la « *source du Droit* » dans son ensemble. Il en résulte un « *envahissement de la Constitution qui informe d'elle-même l'ensemble du système* »¹⁸⁵¹. La loi est alors considérée comme « *la mise en œuvre de la constitution et est interprétée à la lumière de la constitution* »¹⁸⁵². C'est notamment à travers elle que les principes moraux positifs « *envahissent tous les secteurs de la législation étatique* »¹⁸⁵³.

C'est donc enfin l'interprétation de la Constitution qui revêt une spécificité. Alors que l'interprétation de la loi se fait par subsomption, l'interprétation de la Constitution nécessite la pondération au cas par cas des différents principes fondamentaux qui entrent en conflit. Le juge constitutionnel vérifie alors la manière dont le législateur concrétise la constitution et la manière dont ils pondèrent les différentes valeurs constitutionnelles. Dès lors, les juges constitutionnels « *tendent à devenir les gardiens d'un ordre objectif de valeurs éthiques (indistinctement morales, politiques et juridiques) soustrait à la législation démocratique* ». Les valeurs ainsi positivées seraient considérées comme « *nécessairement justes* » alors qu'elles sont « *toujours potentiellement injustes* » dans la conception formelle de la constitution comme norme¹⁸⁵⁴.

Dans cette optique, la Constitution devient une charte jurisprudentielle des droits et libertés puisque la jurisprudence du juge constitutionnel est dotée, en tant que telle, d'une valeur axiologique. La constitution devient, grâce à son travail continue d'interprétation de l'acte constitutionnel, « *vivante* ».¹⁸⁵⁵ La doctrine de la Constitution vivante apparaît comme un

¹⁸⁵⁰ BRUNET Pierre, « La constitutionnalisation des valeurs par le droit », *op. cit.*, p. 286 : « Cette suprématie de la Constitution n'est donc pas seulement – voire pas du tout – logique mais axiologique : parce que la constitution impose des fins au législateur et aux autres organes d'applications, sa supériorité s'entend au sens formel et substantiel. En un mot, la constitution a une valeur en soi ».

¹⁸⁵¹ COMANDUCCI Paolo, « Epistémologie du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 24.

¹⁸⁵² *Ibid.*

¹⁸⁵³ BARBERIS Mauro, « Idéologies de la constitution – Histoire du constitutionnalisme », *op. cit.*, p. 138.

¹⁸⁵⁴ *Ibid.*, p. 139.

¹⁸⁵⁵ Cette doctrine de la « *living constitution* » apparaît aux Etats-Unis dès la fin du XIX^e siècle sous la plume d'Oliver Wendell HOLMES junior, avocat, professeur de droit à Harvard et juge à la Cour suprême du Massachusetts et qui deviendra en 1902, juge à la Cour suprême fédérale. Sur les origines de cette théorie voir :

précepte d'interprétation de la Constitution à destination du juge qui en a la charge. Il s'agit en effet d'interpréter la Constitution, « *compte tenu de l'évolution générale de la société* »¹⁸⁵⁶, en élaborant des méthodes d'interprétation permettant d'adapter le droit « *aux aspirations du moment présent* »¹⁸⁵⁷. Les travaux du professeur ROUSSEAU peuvent être lus comme participant à la construction de cette théorie de la Constitution qu'il définit comme « *un acte vivant dont les énoncés, loin d'être sacralisés ou figés dans le temps de leur fondation, sont discutés et interprétés de manière continue* »¹⁸⁵⁸. Cette interprétation juridictionnelle permettrait ainsi d'accorder la signification du texte constitutionnel avec l'état des valeurs sociales fusse par des interprétations constructives qui permettent aux juges de consacrer de nouveaux principes qui ne sont pas explicitement mentionnés par le texte constitutionnel.

HOLMES Oliver Wendell, *The Common Law*, Boston, Little, Brown & Company, 1881 et « *The Path of Law* » in *Harvard Law Review*, vol. 10, 1897, p. 457-478. Voir aussi : CARDOZO Benjamin Nathan, *La nature de la décision judiciaire*, Paris, Dalloz, « Rivages du droit », 2011, [1921] ou encore MACBAIN Howard Lee, *The living Constitution. A consideration of the realities and legends of our fundamental Law*, New York, MacMillan, 1927. Pour ce dernier, « *défendre, sur fond de darwinisme, le caractère vivant de la constitution, prend le contrepied non seulement des conceptions mécaniques qui imprégnaient jusqu'alors l'approche de la Constitution mais également du formalisme logico-déductif dans lequel se sont enfermés les raisonnements des juges de son époque* » (CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, op. cit., p. 165). La doctrine de la Constitution vivante sert donc, aux Etats-Unis, à justifier une interprétation évolutive des textes constitutionnels contre la doctrine « originaliste » qui prescrit aux juges de rechercher l'intention des rédacteurs du texte constitutionnel. Elle est donc le plus souvent utilisée au service d'une idéologie libérale et progressiste (Voir par exemple : STRAUSS David, *The living Constitution*, Oxford, Oxford University press, 2010 et ACKERMAN Bruce, « Oliver Wendell Holmes lectures : The living constitution » in *Harvard Law Review*, 2007, n°7, Vol. 120, p. 1737-1812). C'est aujourd'hui l'œuvre de Ronald DWORKIN qui apparaît, explicitement ou non, comme une des principales sources d'inspiration des tenants de cette doctrine même s'il n'apparaît pas purement conséquentialiste et ne se réfère pas à la « living constitution » en raison de son attachement notamment au respect des valeurs inhérentes à l'ordre juridique. Comme le résume la professeure ALTWEGG-BOUSSAC, pour le théoricien américain, « *d'un côté, le juge s'avère apte à dévoiler le contenu de principes axiologiques connaissables pour les adapter à l'époque actuelle ; d'un autre côté, c'est un common lawyer propulsé dans une tradition de droit écrit dont la mission est de conserver la cohérence du droit en s'inscrivant dans un mouvement historique de continuité, tout en demeurant attentif aux dynamiques de progression que le temps laisserait échoir.* » (ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, op. cit., p. 465). Le « juge Hercule » est chargé de maximiser la cohérence du système juridique, sa continuité, tout en interprétant les principes moraux qui le soutiennent pour les adapter aux évolutions de la société afin de parvenir à la meilleure réponse juridico-morale possible. Or, comme l'explique le professeur RAYNAUD, la Constitution dworkinienne s'apparente dans cette optique à « *un analogon du Common Law ou plutôt de l'Ancien constitution : la constitution est essentiellement jurisprudentielle et coutumière, sans pouvoir constituant, et la continuité du temps juridique apparaît comme la garantie d'une ouverture vers l'avenir* ». Le juge constitutionnel est celui qui concilie l'adaptation aux évolutions de la société et la permanence des valeurs qui la fondent. Il permet le changement dans la continuité. RAYNAUD Philippe, *Le juge et le philosophe : essai sur le nouvel âge du droit*, Paris, Armand Colin, « Le temps des idées », 2008. Sur l'œuvre de Ronald DWORKIN et sa réception doctrinale en France voir : ACAR Thomas, *La réception de l'œuvre de Ronald Dworkin en France*, Thèse, Nanterre, A paraître.

¹⁸⁵⁶ TROPER Michel, « Argumentation et explication », in *Droits*, 2011, n°54, p. 5.

¹⁸⁵⁷ VLACHOGIANNIS Apostolos, « *La Living Constitution Les juges de la Cour suprême des Etats-Unis et la Constitution* », Paris, Classiques Garnier, Bibliothèque de la pensée juridique, 2014 cité dans sa version de soutenance (Thèse, Paris II, 2011, p. 76) par : CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, « Méthodes du droit », 2014, p. 165.

¹⁸⁵⁸ ROUSSEAU Dominique, *Sur le Conseil Constitutionnel, la doctrine Badinter et la démocratie*, Paris, Descartes & Cie, 1997, p. 9.

Reste alors à justifier le pouvoir discrétionnaire ainsi dévolu au juge constitutionnel. C'est d'abord son ampleur qu'il s'agit de relativiser en arguant du fait qu'il s'inscrit « *dans un système complexe de relations à d'autres institutions, à la communauté des juristes, à l'opinion, à la classe politique, qui limite sa marge de manœuvre et l'oblige dans son appréciation* »¹⁸⁵⁹. Le juge constitutionnel doit ainsi tenir compte « *de l'environnement politique et social du moment* » mais aussi du « *droit vivant* », c'est-à-dire l'interprétation déjà conférée aux lois par les juges ordinaires¹⁸⁶⁰. Le professeur FAVOREU considérerait que la « *“consolidation” du droit vivant par incorporation dans la constitutionnalité est d'ailleurs de nature, en retour, à renforcer la position du juge face au législateur* »¹⁸⁶¹. La constitutionnalisation devient dans cette optique le processus par lequel le juge constitutionnel recueille une interprétation constitutionnelle dégagée par les juges ordinaires.

Le rôle conféré à la doctrine, les références à l'évolution de l'ordre social, peuvent être considérés comme des réminiscences, des marqueurs du maintien souterrain d'une conception organique de la Constitution, dorénavant articulée, par l'intermédiaire du juge constitutionnel, à l'idée d'une constitution-norme. Cette conception de la constitution s'inscrit désormais dans une entreprise de valorisation du rôle du juge constitutionnel qui apparaît comme l'organe le mieux à même de mettre en conformité la norme constitutionnelle positive à la Constitution organique. En outre, puisqu'il doit rechercher dans le système juridique positif les principes moraux à appliquer, il ne peut être suspecté de tout pouvoir arbitraire. Il ne faut donc pas

¹⁸⁵⁹ ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, op. cit., p. 780.

¹⁸⁶⁰ Cette théorie d'origine italienne y a acquis une dimension positive puisque la Cour a consacré dans les années 1950, la doctrine du « *droit vivant* » afin de définir sa relation avec la Cour de cassation et de résoudre les difficultés quant aux divergences possibles d'interprétation de la norme constitutionnelle entre ces deux cours dans le cadre du contrôle incident de constitutionnalité des lois (Voir au sujet de cette doctrine : SEVERINO Catérina, *La doctrine du droit vivant*, Paris, Economica, « *Droit public positif* », 2003). Il s'agit donc pour la Cour constitutionnelle de se fonder sur l'interprétation de la loi fournie par la Cour de cassation pour déterminer sa constitutionnalité. Dès lors, suivant la maxime fournie par la Cour constitutionnelle italienne, « *en principe, les lois ne doivent pas être déclarées inconstitutionnelles parce qu'il est possible de leur donner des interprétations inconstitutionnelles (et parce que certains juges leur en donnent), mais parce qu'il est impossible d'en donner des interprétations constitutionnelles* ». Il s'agit donc pour la Cour constitutionnelle de consacrer ou à tout le moins de ne pas remettre en cause l'interprétation constitutionnelle des juridictions ordinaires. Il s'agit donc, là encore, de puiser dans l'ordre juridique, le sens à donner au texte constitutionnel. Pour le professeur ZAGREBELSKY, cette doctrine « *positive* », « *prétorienne* », comporte des enseignements pour la science du droit. Elle apporterait une représentation du droit qui permettrait de décrire adéquatement le droit constitutionnel positif qui partant des prétorales, médiatisé par le juge ordinaire serait finalement consacré par le juge constitutionnel. Néanmoins, à la différence de la doctrine de la constitution vivante, celle du « *droit vivant* » nécessite de reconnaître que le juge quel qu'il soit, déploie dans son activité d'interprétation de la Constitution, un pouvoir discrétionnaire. (Arrêt n° 356 de 1996 de la Cour constitutionnelle italienne cité par ZAGREBELSKY Gustavo, « *La doctrine du droit vivant et la question de constitutionnalité* », *Constitutions*, 2010, n°1, p.9-20. Voir du même auteur : « *La doctrine du droit vivant* » in *AJJC*, 1986, vol. 2, p. 55-82. Voir également : MAZIAU Nicolas, « *Brefs commentaires sur la doctrine du droit vivant dans le cadre du contrôle de constitutionnalité* », *Dalloz*, 2011, Chron. 529).

¹⁸⁶¹ FAVOREU Louis, « *Légalité et constitutionnalité* » in *CCC*, n°3, 1997.

s'étonner que cette théorie ait séduit les juges constitutionnels eux-mêmes et les membres de la doctrine qui cherchent à valoriser son rôle.

A cette double supériorité de la norme constitutionnelle, logique et axiologique, la doctrine juridique fait correspondre une double infériorité du droit parlementaire à la fois hiérarchique et qualitative.

B/ De l'infériorité des normes parlementaires

« *Le droit parlementaire forme un ensemble hétérogène et hiérarchisé dont chaque élément (autre que constitutionnel) ne vaut, en bonne logique juridique que pour préciser ou compléter une norme posée à l'échelon supérieur* » selon le professeur MACHELON¹⁸⁶². Tel est le prisme à travers lequel la doctrine juridique appréhende le droit parlementaire. Celui-ci se trouve alors défini par sa relation de subordination à la norme constitutionnelle. Cette doctrine retient donc un critère formel et non plus matériel de définition du droit parlementaire (1). A ses yeux, le droit parlementaire positif est susceptible de remettre en cause la suprématie normative de la Constitution. Cela lui vaut sa qualification de droit politique, mais l'expression est cette fois négativement connotée (2).

1) La redéfinition du droit parlementaire

L'entreprise de purification du droit constitutionnel menée par la doctrine juridique aboutit à rechercher un critère non plus matériel, mais formel du droit parlementaire. Selon cette approche, le droit parlementaire se caractérise avant toute chose par le fait qu'il s'agit d'un ordre juridique spécial doté de sources spécifiques au premier rang desquelles figurent les règlements parlementaires. C'est ainsi que les professeurs AVRIL et GICQUEL, qui en attribue pourtant la paternité à PRELOT, établissent une distinction entre une définition *lato sensu* et matérielle qui renvoie au droit applicable aux assemblées politiques — et correspond au domaine que régit le droit parlementaire —, et une seconde *stricto sensu* et formelle qui désigne selon les auteurs du manuel « *la "légalité" particulière qui désigne leur traditionnelle autonomie et qui résulte de leur pouvoir d'auto-organisation. Cette légalité spéciale*

¹⁸⁶² MACHELON Jean-Pierre, « Droit parlementaire » in ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de culture juridique* ; Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2003, p. 514.

*s'interpose entre la légalité générale (notamment constitutionnelle) qu'elle est naturellement tenue de respecter, et les personnes qui sont placées dans sa dépendance et auxquelles elle s'applique directement »*¹⁸⁶³.

Pourtant, si PRELOT a proposé plusieurs définitions du droit parlementaire, aucune ne retient explicitement un critère formel limitant le droit parlementaire aux normes internes au Parlement. Dans son cours de droit parlementaire français, il propose de définir le droit parlementaire comme la « *partie du droit constitutionnel qui traite des règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques* ». Dans son article consacré au droit parlementaire international, l'expression définit *stricto sensu* « *l'ensemble des règles écrites ou coutumières que suivent les membres des assemblées politiques dans leur comportement individuel ou collectif* ». Si cette seconde définition restreint le champ du droit parlementaire, c'est surtout parce que le droit en question ne vise que les « *membres des assemblées politiques* ». Ce sont donc les destinataires des normes et non leurs sources qui définissent le droit parlementaire. PRELOT mentionne bien « *l'ensemble des règles écrites ou coutumières* » (et range parmi les sources du droit parlementaire la constitution et la loi qui ne relèvent pas, par définition, d'une légalité particulière). En outre, quelques lignes plus loin, il indique que le droit parlementaire est « *une partie du droit constitutionnel qui concerne les assemblées politiques délibérantes* » ce qui confirme bien le choix d'une approche matérielle¹⁸⁶⁴. Enfin, dans une introduction au droit parlementaire de 1963, les termes sont intervertis et le droit parlementaire devient « *cette partie du droit constitutionnel politique qui concerne les organes délibérants* »¹⁸⁶⁵. Il semble en tout cas que le recteur PRELOT ait toujours opté pour des définitions matérielles du droit parlementaire, certes plus ou moins larges. L'avènement d'une définition véritablement formelle lui est postérieur¹⁸⁶⁶. Ces définitions ont toutefois profondément marqué la doctrine qui reprend le plus souvent cette définition comme point de départ du raisonnement sur le droit parlementaire, même lorsqu'il s'agit de

¹⁸⁶³ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 5^e éd., 2014, p. 2-3

¹⁸⁶⁴ PRELOT Marcel, « Le droit des assemblées parlementaires internationales », in *RCADI*, vol. 104, 1961, p. 491-492.

¹⁸⁶⁵ PRELOT Marcel, « Introduction au droit parlementaire », in *Politique*, n°21-24, 1963, p. 5

¹⁸⁶⁶ Même si on peut citer la définition de Raoul BIVILLE : le « *droit parlementaire "proprement dit" contient tout ce qui est spécial à la vie du Parlement, c'est-à-dire des assemblées exerçant le pouvoir législatif* ».

l'amender¹⁸⁶⁷. Le droit parlementaire est alors réduit au droit de l'autonomie parlementaire¹⁸⁶⁸. Il se matérialise alors à travers les actes internes des assemblées voire par les seuls actes pris sur le fondement des règlements qui sont désormais les seuls qui soient créés et appliqués au sein de chaque chambre sans intervention extérieure.

2) La redéfinition du droit politique

C'est ce droit de l'autonomie parlementaire que la doctrine juridique continue de considérer comme un « droit politique ». Mais là encore, le sens de l'expression diffère de celui que lui attribue la doctrine politique qui désigne par-là la matière auquel s'applique le droit en question. Au contraire, c'est encore à partir d'un critère formel que la doctrine juridique entend délimiter la catégorie « droit politique ». Si le droit parlementaire au sens formel du terme, celui qui résulte de l'autonomie normative des assemblées, appartient à cette catégorie, c'est parce que les actes parlementaires ainsi produits échappent à tout contrôle juridictionnel. Dans ce cadre, la reprise de la célèbre formule d'Eugène PIERRE suivant laquelle le droit parlementaire est politique, car « *ceux qui l'appliquent sont précisément ceux qui le créent* » acquiert un sens différent¹⁸⁶⁹. Pourtant le droit parlementaire n'est pas le seul domaine dans lequel certains opérateurs juridiques exerçant dans un domaine spécial se voient reconnaître la compétence de produire eux-mêmes des normes relatives à leurs activités, notamment dans les domaines technologiques, commerciaux, ou encore médicaux. Ici aussi, « ceux qui l'appliquent sont ceux qui le créent ». Pourtant, la qualification de ces sous-systèmes juridiques spécifiques comme

¹⁸⁶⁷ Pour une reprise consensuelle : LAPORTE Jean & TULARD Marie José, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, QSJ, 1986, p. 3 ; GUCHET Yves, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, p. 5 : L'auteur ajoute : « Parfois on a suggéré de limiter le domaine du droit parlementaire aux dispositions contenues dans le règlement des assemblées bien que celles-ci soient loin de recouvrir la totalité du droit applicable au Parlement. Il est évidemment toujours possible de délimiter comme on l'entend un champ d'étude et de lui assigner une terminologie spécifique : en l'occurrence établir l'équation droit parlementaire = droit contenu dans le règlement des assemblées. Mais une telle démarche — excessivement réductrice — ne s'impose pas avec plus d'évidence que celle consistant à étendre le droit parlementaire à l'ensemble des règles applicables aux assemblées (à leurs membres, à leur personnel, ainsi qu'au gouvernement dans ses rapports avec elles), contenues ou non dans leurs règlements » (p. 6). Pour une reprise critique : CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, Col. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006, p. 9-35 : La critique vise essentiellement à adapter la définition au droit parlementaire de l'Union européenne.

¹⁸⁶⁸ On entendra cette forme d'autonomie, à la suite de M COLLOT, comme le pouvoir des assemblées parlementaire d'édicter et d'appliquer un droit qui leur est propre par des mesures générales (autonomie normative) ou individuelle (autonomie décisionnelle). COLLOT Pierre-Alain, « Le statut du Parlement », in TROPER M. & CHAGNOLLAUD D. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Vol. 2, Paris, Dalloz, Coll. Traité Dalloz, 2012, p. 269.

¹⁸⁶⁹ PIERRE Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, deuxième éd., Paris, Librairies imprimeries-réunies, 1902, p. V.

relevant du droit politique apparaît très éloignée du sens commun. C'est donc bien plutôt l'absence de sanction juridictionnelle de certains actes adoptés par les assemblées qui détermine, pour cette doctrine juridique, l'appartenance du droit parlementaire au droit politique. La démarche du secrétaire général de la chambre des députés n'était vraisemblablement pas la même que celle des constitutionnalistes contemporains. Pour PIERRE, cette affirmation visait d'abord à intégrer le droit parlementaire dans un ensemble plus vaste, le droit politique défini matériellement comme celui qui régissait effectivement le fonctionnement des institutions politiques¹⁸⁷⁰. Pour la doctrine juridique contemporaine, il s'agit au contraire, le plus souvent, de réduire le droit parlementaire aux actes caméraux non sanctionnés et donc la part du droit politique au sein du droit constitutionnel.

Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne l'expression droit politique, le signifiant demeure donc, mais le signifié a incontestablement changé de même que la connotation associée au qualificatif « politique » dans le discours de la doctrine juridique. Désormais, le droit politique est déprécié car il apparaît comme un objet résistant à la suprématie constitutionnelle¹⁸⁷¹. C'est en ce sens que semble l'entendre par exemple le professeur ZOLLER pour qui « *la volonté des pouvoirs constitués qui l'emportait si souvent, notamment en France, sur celle du pouvoir constituant et qui faisait du droit constitutionnel un "droit politique" soumis non à la volonté de son auteur, le peuple, mais à celle de ses serviteurs, les organes constitués, a perdu de sa force* »¹⁸⁷². Le droit politique serait *in fine* un droit non démocratique.

Il convient donc pour la doctrine juridique d'étendre la sanction juridictionnelle des règles parlementaires.

¹⁸⁷⁰ PIERRE écrivait déjà en 1878 avec POUDRA que le droit parlementaire est distinct du droit constitutionnel qui décrit « *la structure de l'Etat* » tandis que le droit parlementaire traite « *du fonctionnement de la souveraineté nationale et [du] mécanisme intérieur du pouvoir législatif* ». Les deux relèvent alors d'une catégorie plus vaste : le droit politique. Voir POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Traité pratique...*, op. cit, 1878, p. VII et *supra* : Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1, §2.

¹⁸⁷¹ Voir *infra* : Titre 2, Chapitre 2.

¹⁸⁷² ZOLLER Elisabeth, « La mutation des sources en droit constitutionnel », Dossier « La mutation des sources en droit public », *RDA*, n° 6, octobre 2012, p.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Sur le plan théorique, la doctrine juridique du droit parlementaire de la V^e République s'inscrit apparemment en rupture avec celle qui l'a précédée. A la naissance du régime, cette dernière apparaît dépréciée, sa valeur heuristique est dévaluée et elle ne parvient ni à rendre compte de manière satisfaisante ni à remédier à l'écart, consensuellement constaté, entre le texte constitutionnel et la pratique auquel il donne lieu. Elle subit la concurrence de la science politique alors perçue comme plus attractive. C'est dans ce cadre que la doctrine technique va participer d'une stratégie de revalorisation de la discipline constitutionnelle qui s'appuie sur le développement du contrôle juridictionnel de constitutionnalité.

Il s'agit ainsi d'affirmer que l'avènement du juge constitutionnel et de sa sanction permet d'adopter une lecture normativiste de la science du droit constitutionnel, c'est-à-dire une science des normes, proprement juridique, radicalement distincte des sciences sociales et se présentant comme pure à ce titre. Une telle affirmation permet de revendiquer l'autonomie des constitutionnalistes à l'égard des politistes. La recherche en droit parlementaire se conçoit alors au mieux comme pluridisciplinaire, le savoir politiste pouvant s'avérer complémentaire de celui du constitutionnaliste, mais toujours juxtaposé. Toutefois, une telle théorie ne suppose pas la supériorité heuristique du second sur le premier. C'est principalement sur ce point que le jurisprudentalisme auquel adhère la doctrine juridique s'éloigne du normativisme kelsenien.

Pour ce dernier, seule la science du droit est apolitique contrairement à son objet. La doctrine juridique du droit parlementaire quant à elle postule bien la pureté de l'objet droit lui-même, et surtout sa supériorité à l'égard de la politique, ce qui lui confère une valeur intrinsèque. Suivant ce cadre jurisprudentaliste, la doctrine juridique du droit parlementaire caractérise la constitution comme une norme qui se définit par sa supériorité non seulement hiérarchique mais aussi axiologique. La doctrine technique, en adhérant ainsi au jurisprudentalisme, délaisse donc l'idéal de neutralité axiologique du maître autrichien et renoue avec la dogmatique, mais médiatisée cette fois par la jurisprudence constitutionnelle.

Si le droit est préférable à la politique, alors cette dernière doit être « saisie par le droit » grâce à l'intervention du Conseil constitutionnel. Le droit parlementaire serait ainsi subordonné à la Constitution. Suivant cette logique, les règles relatives au Parlement et contrôlées par le Conseil relèvent du contentieux et non plus du droit parlementaire. Ce dernier se définit alors comme un droit résiduel, comme la partie des règles applicables aux assemblées qui échappent encore au contrôle du juge. Cela lui vaut d'être considéré comme un droit défaillant puisque

son immunité juridictionnelle peut permettre au Parlement de s'affranchir du respect de la Constitution.

CONCLUSION DU TITRE 1

Les professeurs de droit apparaissent, parmi les membres de la doctrine parlementaire, comme les plus éloignés des chambres et parallèlement comme les plus intéressés à la reconnaissance de leurs discours comme participant d'une science juridique. C'est donc à la construction d'une science proprement juridique du droit parlementaire qu'ils vont s'atteler et qui les distingue des doctrines endogènes plus intéressées au fonctionnement direct du Parlement et au développement d'une science susceptible d'influencer plus directement sur le contenu des règles relative aux assemblées. *A contrario*, l'influence, l'autorité ou encore la force normative du discours porté par les professeurs de droit constitutionnel, passent par la reconnaissance de leur impartialité, de leur extériorité à l'égard des enjeux politiques sur lesquels ils sont amenés à apporter leur lumière, et de leur désintéressement scientifique.

C'est l'induction d'une axiomatique à partir de l'exégèse des textes constitutionnels que mettent en avant les constitutionnalistes de la III^e République à l'appui des dimensions juridiques et scientifiques de leurs discours. C'est la déduction, à partir des principes constitutionnels ainsi identifiés, des conséquences à en tirer en matière de droit parlementaire à laquelle s'attache alors la doctrine juridique du droit parlementaire. Celle-ci s'oriente d'abord vers la réforme du règlement parlementaire puis vers la révision constitutionnelle et le contrôle de constitutionnalité à mesure que la confiance s'étiole dans la capacité de la loi, et plus particulièrement des parlementaires qui la font, à réaliser les valeurs et principes constitutionnels.

Le développement du contrôle de constitutionnalité sous la V^e République concrétise donc les aspirations de cette doctrine juridique et permet de revaloriser son discours. La décision du Conseil constitutionnel, assimilée à une sanction juridictionnelle, fait du droit constitutionnel un « véritable » droit de la Constitution. C'est donc désormais au regard de la jurisprudence constitutionnelle qu'il convient de déduire les principes qui forment l'axiomatique constitutionnelle. C'est elle qu'il convient de systématiser afin d'en montrer la rationalité. Or, le droit parlementaire positif, parce qu'il échappe partiellement au contrôle juridictionnel, est susceptible de remettre en cause la suprématie des normes constitutionnelles. Il demeure un domaine dans lequel « *la dépolitisation des fonctions juridiques échoue* »¹⁸⁷³.

¹⁸⁷³ Voir : GUSY Christoph, « Considérations sur le droit politique », in *Jus politicum*, n°1, 2008.

C'est donc la suppression du droit parlementaire politique, politique parce que non sanctionné, que doit réaliser le processus de constitutionnalisation pour permettre l'avènement de l'Etat de droit.

TITRE 2 :

UNE CONSTITUTIONNALISATION DE SUBORDINATION

Le traitement juridique du droit parlementaire constitue un enjeu disciplinaire pour les professeurs de droit constitutionnel face aux politistes d'abord puisqu'il convient de montrer la capacité de la règle constitutionnelle sanctionnée juridictionnellement à saisir le droit parlementaire et plus généralement la capacité des règles constitutionnelles à régir effectivement l'activité politique. Il s'agit également d'un enjeu disciplinaire vis-à-vis des autres disciplines juridiques. Les constitutionnalistes ne peuvent prétendre que le droit constitutionnel est premier et qu'il façonne les autres branches du droit s'il ne parvient même pas à subordonner le droit parlementaire à ses prescriptions. La démonstration d'une influence des normes constitutionnelles sur les différentes branches du droit implique au préalable d'établir la subordination des branches les plus proches du tronc constitutionnel au premier rang desquels le droit parlementaire. C'est donc une conception de la constitutionnalisation comme instrument de subordination du droit parlementaire à la règle constitutionnelle que retient la doctrine juridique.

Suivant cette optique, le processus de constitutionnalisation du droit parlementaire est étroitement lié au juge constitutionnel. C'est la légitimation de la participation du juge à ce processus à laquelle s'attèle la doctrine juridique. Elle propose ainsi de considérer que par son interprétation authentique des textes constitutionnels, la juridiction actualise l'axiomatique qui la sous-tend et contribue ainsi à l'attribution de la qualité constitutionnelle à des normes de droit parlementaire. En pondérant des principes constitutionnels que l'application à la matière parlementaire peut faire entrer en conflit, le juge constitutionnel participe à la constitutionnalisation ascendante. En participant à la détermination des normes au regard desquels le droit parlementaire est contrôlé, le juge constitutionnel confère à ces normes une valeur hiérarchique suprême, donc constitutionnelle (Chapitre 1).

C'est cette sanction juridictionnelle qui confère donc aux normes ainsi constitutionnalisées leur supériorité hiérarchique. Les effets de la constitutionnalisation s'évaluent donc à l'aune du respect par le Parlement et ses membres des normes constitutionnelles telles que les interprète le juge. C'est alors l'extension de la compétence du juge constitutionnel à l'ensemble des actes parlementaires qui doit permettre, suivant la doctrine juridique, de parachever ce processus de constitutionnalisation. C'est la conformation complète

de la matière parlementaire aux prescriptions constitutionnelles qui en constitue l'horizon (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 :

LA CONSTITUTIONNALISATION PRETORIENNE DU DROIT PARLEMENTAIRE

Conformément au prisme contentieux qu'elle adopte, c'est à partir de la figure du juge que la doctrine juridique du droit parlementaire aborde la question de la constitutionnalisation du droit parlementaire. Elle se focalise alors sur le pouvoir discrétionnaire dont il dispose dans son activité d'interprétation des énoncés juridiques. Participe-t-il, en déterminant le sens de la norme en référence à un énoncé, de sa création ?

La doctrine juridique classique a longtemps répondu par la négative. Selon elle le juge ne disposait d'aucun pouvoir de production normative. Elle comprend la célèbre formule de MONTESQUIEU selon laquelle « *les juges de la nation ne sont [...] que la bouche qui prononce les paroles de la loi ; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer ni la force ni la rigueur* »¹⁸⁷⁴, comme une description de ce qui était. Pourtant, cette affirmation revêtait sans aucun doute une dimension prescriptive dans le programme libéral défendu par cet auteur. Le juge ne doit pas créer du droit pour que le citoyen ne soit soumis qu'à la loi et non au pouvoir arbitraire du juge. Le doyen VEDEL illustre encore cette idée affirmant que « *la fonction sociale du droit et la crédibilité de l'ordre juridique* » sont mieux assurées « *par un juge qui croit au maximum de contrainte dans l'accomplissement de sa mission que par celui qui croirait à un maximum de liberté* »¹⁸⁷⁵. Dès lors, l'interprétation juridictionnelle devait être considérée comme un acte de connaissance (le juge, via un procédé cognitif, devrait découvrir le sens véritable de la disposition examinée) et ainsi, « *certaines courants majeurs de la pensée juridique moderne ont considéré qu'elle pouvait l'être et qu'elle l'était dès lors* »¹⁸⁷⁶.

Le développement de la justice constitutionnelle a profondément remis en cause l'idée suivant laquelle la théorie de l'interprétation-connaissance permet de décrire l'activité juridictionnelle. Mais la dimension prescriptive ou légitimante de cette théorie demeure largement répandue. Désormais, la plupart des auteurs se rallient ainsi à une théorie mixte de l'interprétation suivant laquelle le juge dispose bien d'un pouvoir normatif dans certains cas,

¹⁸⁷⁴ MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, op. cit., livre XI, chap. VI.

¹⁸⁷⁵ VEDEL Georges, « Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme », in *Théorie et pratique du gouvernement constitutionnel*, MARSHALL Terence (éd.), La Garenne-Colombes, Éd. de l'Espace européen, 1992, p. 311 cité par TROPER Michel, « La liberté d'interprétation du juge constitutionnel », in AMSELEK Paul (dir.), *Interprétation et droit*, Bruxelles/Aix, Bruylant/P.U.A.M., 1995, p. 236.

¹⁸⁷⁶ BOUCOBZA Isabelle, « La fonction juridictionnelle et la production des normes », in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel. Tome 2 : Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, « Traité Dalloz », 2012, p. 712.

sans toutefois que ce pouvoir puisse être considéré comme arbitraire dans la mesure où il serait le produit d'une rationalité pratique. C'est cette troisième voie qui apparaît comme la plus à même d'asseoir la légitimité du Conseil constitutionnel que la doctrine technique considère comme son partenaire dont elle a contribué à la reconnaissance de sa qualité de juge¹⁸⁷⁷. A ce titre, il voit sa participation reconnue au processus d'attribution de la qualité constitutionnelle à une norme. Il participe donc, selon cette doctrine, à la constitutionnalisation du droit parlementaire par la découverte et la pondération des principes moraux qui fondent l'ordre juridique interne et que le droit parlementaire fait entrer en conflit (Section 1). Ce faisant, le Conseil constitutionnel participerait d'un travail mené simultanément par les juges étrangers ou internationaux chargés de réaliser des principes identiques dans leurs ordres juridiques respectifs. C'est alors la convergence des motivations juridictionnelles qui manifesterait la constitutionnalisation d'ordres juridiques internationaux (Section 2).

¹⁸⁷⁷ Voir *supra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 2.

SECTION 1 : LA LEGITIMATION DU POUVOIR PRETORIEN DANS L'ORDRE INTERNE

Le droit parlementaire n'échappe pas à ce mouvement et la plupart des auteurs considèrent aujourd'hui le Conseil constitutionnel comme une source de droit parlementaire¹⁸⁷⁸. M. DOMINGO peut par exemple affirmer qu'à côté du texte, « *la jurisprudence constitutionnelle contribue à densifier le nombre et la signification des dispositions constitutionnelles relatives aux assemblées parlementaires* »¹⁸⁷⁹. M. DELCAMP considère quant à lui que le Conseil « *dispose du droit d'interpréter, voire de créer* » des normes parlementaires¹⁸⁸⁰. Le professeur GUCHET va plus loin en considérant que la jurisprudence constitutionnelle est une source « *essentielle* » de droit parlementaire¹⁸⁸¹. Selon Mme DE CACQUERAY, il est indéniable que le Conseil constitutionnel « *participe à la création normative et à la formation du droit parlementaire* »¹⁸⁸². M. LAPORTE et Mme TULARD sont plus explicites lorsqu'ils affirment que « *l'intervention du Conseil constitutionnel comme gardien du respect par le droit parlementaire des principes et règles de valeur constitutionnelle a été déterminante et a fait de ce nouvel organe une des sources du droit parlementaire* »¹⁸⁸³. Après l'avoir exclu, les professeurs AVRIL et GICQUEL admettent dorénavant « *la jurisprudence constitutionnelle parmi les sources du droit parlementaire* »¹⁸⁸⁴. Enfin, le doyen FAVOREU lui-même qualifiait le Conseil constitutionnel de « *constituant secondaire* » puisque celui-ci « *a posé un certain nombre de règles* » dans le cadre de son contrôle des règlements caméraux¹⁸⁸⁵. Il semble donc dorénavant admis que le Conseil constitutionnel est une source du droit parlementaire en ce qu'il participe à la création de normes relatives à ce domaine. Mais dès lors que c'est la question des normes constitutionnelles que l'on aborde, la question apportée par la doctrine juridique est plus nuancée. Le Conseil procéderait à des interprétations différentes suivant le type d'énoncé en jeu. Les règles parlementaires s'appliquent par une subsumption qui relève de l'interprétation-connaissance. Le juge constitutionnel ne participerait donc pas à la constitutionnalisation des règles de droit parlementaire (§1). *A contrario*, certains énoncés impliqueraient des principes implicites qui, du fait de leur dimension irréductiblement morale, de leur réalisation graduelle et de leur défaisabilité, impliqueraient une pondération. Pour

¹⁸⁷⁸ Voir *contra* : LAFLANDRE Michel, *Les sources du droit parlementaire sous la Vème République*, *op. cit.*

¹⁸⁷⁹ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, *op. cit.*, p. 47.

¹⁸⁸⁰ DELCAMP Alain, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *op. cit.*, p. 76

¹⁸⁸¹ GUCHET Yves, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, p. 7

¹⁸⁸² DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, *op. cit.*, p. 79.

¹⁸⁸³ LAPORTE Jean & TULARD Marie-José, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, « QSJ », 1986, p. 40

¹⁸⁸⁴ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸⁸⁵ FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics », *op. cit.*, p. 29.

concilier des principes parlementaires antinomiques, le juge constitutionnel ferait usage d'un pouvoir qui, pour être discrétionnaire, ne serait toutefois pas arbitraire¹⁸⁸⁶. C'est dans ce cadre seulement que la doctrine juridique envisage la participation du Conseil constitutionnel à la constitutionnalisation des principes parlementaires (§2).

§1 : Le rejet d'une constitutionnalisation des règles parlementaires par le juge constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a, dès les premières décisions relatives au contrôle obligatoire du règlement des assemblées, fait référence, dans les motifs de ses décisions, non seulement à la Constitution de 1958, mais également à d'autres énoncés dépourvus de la forme constitutionnelle. Puisque le Conseil vérifie la conformité des règlements à ces actes qu'il mentionne, ces derniers apparaissent de ce fait comme des références du contrôle de constitutionnalité. La question d'une constitutionnalisation des normes de référence du contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire s'est rapidement posée en doctrine, mais, après quelques hésitations initiales, la plupart des auteurs considèrent aujourd'hui que tel n'est pas le cas. Les énoncés que le Conseil constitutionnel mobilise comme acte de référence du contrôle de constitutionnalité n'accèderaient pas à la valeur constitutionnelle du seul fait de cette utilisation. La doctrine juridique peut présenter le contrôle de constitutionnalité *a priori* des règlements parlementaires comme strictement limité à la vérification de leur conformité au regard de la seule Constitution formelle (B) grâce à la catégorie des actes de référence du contrôle de constitutionnalité (A).

A/La consécration de la catégorie des actes de référence du contrôle de constitutionnalité

La catégorie des actes de référence du contrôle de constitutionnalité désigne, pour la doctrine juridique, les énoncés au regard desquels le Conseil constitutionnel déclare apprécier la constitutionnalité de l'acte qu'il contrôle, en l'occurrence les règlements caméraux. La

¹⁸⁸⁶ Les questions théoriques complexes que soulèvent l'interprétation juridique et particulièrement la distinction entre règles et principes ont donné lieu à une littérature extrêmement fournie dont le seul survol excèderait malheureusement le cadre des présents travaux. Elles ne sont mentionnées ici que pour préciser la théorie de l'interprétation privilégiée par la doctrine juridique du droit parlementaire, déterminante pour comprendre sa conception de la constitutionnalisation, et non pour discuter sa pertinence.

doctrine juridique fait figurer au sein de cette catégorie des actes adoptés en la forme législative, ordinaire ou organique (1), mais aussi des dispositions réglementaires (2).

1) L'inclusion de dispositions législatives au sein des actes de référence du contrôle de constitutionnalité

Le Conseil constitutionnel a très tôt utilisé des dispositions adoptées en la forme organique pour exercer son contrôle sur les règlements des Assemblées¹⁸⁸⁷. Toutefois, le considérant de principe venant justifier l'extension de ces énoncés de référence n'apparaît qu'avec la décision du 08 juillet 1966 par laquelle le Conseil constitutionnel déclare que : « *la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par elle* »¹⁸⁸⁸. L'institution a, par la suite, étendu cette technique au contrôle concret de la procédure législative exercé dans le cadre de l'article 61 al. 2 de la Constitution¹⁸⁸⁹. Enfin, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a fourni l'occasion au Conseil d'intégrer les nouvelles lois organiques et ordinaires qu'elle avait engendrées pour son application au sein des énoncés de référence, tant du contrôle abstrait des règlements que du contrôle concret de la procédure législative¹⁸⁹⁰.

¹⁸⁸⁷ En effet, dans les décisions 59-2 et 59-3 DC, l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires est mentionnée au motif que la Constitution y renvoie expressément. C'est ensuite par une décision 62-19 DC que l'ordonnance du 07 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur vote, mais aussi la loi organique du 03 janvier 1962 qui, adoptée par le Parlement, la modifie, sont visées. Décision n°62-19 DC du 31 juillet 1962, *Résolution modifiant les articles 7 et 63 du règlement du Sénat*, Rec. p. 19.

¹⁸⁸⁸ Décision n°66-28 DC du 08 juillet 1966, *Résolution tendant à modifier les articles 18, 42, 54 et 60 du règlement du Sénat et à compléter celui-ci par l'adjonction d'un article 21 bis*, Rec. p. 15. Enfin, une dernière étape fut franchie avec l'utilisation de dispositions organiques dépourvues de tout lien avec les ordonnances organiques de l'article 92 : Par exemple la loi organique du 23 novembre 1993 relative à la Cour de justice de la République (intégrée pour la première fois par la décision n°94-338 du 10 mars 1994, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 71.), ou encore la loi organique n°96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (intégrée pour la première fois par la décision n°96-381DC du 14 octobre 1996, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, Rec. p. 117.), ou enfin les lois organiques n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (intégrée pour la première fois par la décision n°2004-495 DC du 18 mai 2004, *Résolution modifiant le règlement du Sénat (articles 7, 13, 15, 16, 20, 22, 39 et 69 bis)*, Rec. p. 96.) et n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (intégrée pour la première fois par la décision n°005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 144).

¹⁸⁸⁹ Décision n°75-57 DC du 23 juillet 1975, *loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, Rec. p. 24.

¹⁸⁹⁰ Les décisions n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 120 et n°2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, Rec. p. 132, ont permis au Conseil d'intégrer la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution et la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Ainsi, récemment, le Conseil a écarté, à deux reprises,

La doctrine a globalement acquiescé à cette extension en combinant un argument téléologique — « *le Conseil empêche l'Assemblée nationale et le Sénat de trop s'affranchir du respect de la Constitution* » — et une interprétation originaliste — cette position rigoureuse du Conseil « *peut se concevoir en raison de la volonté des auteurs de la Constitution* »¹⁸⁹¹ —. La doctrine juridique du droit parlementaire a cherché à apporter d'autres justifications en termes purement normatifs. Pour certains, la Constitution renvoyant expressément aux dispositions organiques qui la prolongent ainsi, elles doivent être considérées comme matériellement constitutionnelles et doivent intégrer les énoncés de références. Elles seraient spécifiques en tant que « *normes de concrétisation de la Constitution* »¹⁸⁹². Surtout, le parallélisme des formes (en vertu duquel la modification de la loi organique relative aux lois de finances ne se fait pas par la voie d'une révision constitutionnelle) empêcherait de considérer que les lois organiques qui intègrent la catégorie des actes de référence du contrôle de constitutionnalité ont acquis une valeur constitutionnelle.¹⁸⁹³

Le juge constitutionnel a également très tôt utilisé des dispositions simplement législatives pour exercer son contrôle de la constitutionnalité des règlements. Dès la décision 61-12 DC du 30 mai 1961, le Conseil vise pour la première fois, l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires¹⁸⁹⁴. Il ne précise toutefois qu'en 1966 que son contrôle s'exerce non seulement au regard de la Constitution et des lois organiques, mais également au regard « *des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions, prises en vertu de l'alinéa 1er de l'article 92 de la Constitution* »¹⁸⁹⁵. Ce considérant de principe a ensuite évolué en faveur d'un accroissement des énoncés législatifs de référence. Le Conseil intègre ainsi les modifications apportées par voie législative aux énoncés de référence du contrôle, mais seulement si celles-ci ont été préalablement soumises

un grief tiré de la méconnaissance au cours de la procédure législative, de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui précise le contenu des études d'impacts. Décision n°2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral*, Rec. p. 695 et décision n°2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage au couple de même sexe*, Rec. p. 721.

¹⁸⁹¹ DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p. 46.

¹⁸⁹² OLIVA Eric, « Normes de constitutionnalité ou normes constitutionnelles : l'ambiguïté des lois organiques financières », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 1370.

¹⁸⁹³ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, p. 216.

¹⁸⁹⁴ Décision n°61-12 DC du 30 mai 1961, *Résolution modifiant les articles 10 et 37 du règlement de l'Assemblée nationale relatifs au renouvellement du Bureau et des Commissions*, Rec. p. 17.

¹⁸⁹⁵ Décision n°66-28 DC du 08 juillet 1966, *Résolution tendant à modifier les articles 18, 42, 54 et 60 du règlement du Sénat et à compléter celui-ci par l'adjonction d'un article 21 bis*, Rec. p. 15.

au contrôle du Conseil constitutionnel¹⁸⁹⁶ Cette précision a ainsi permis au Conseil de combler ce que les professeurs AVRIL et GICQUEL considérait comme « *la seule faille dans le verrouillage du dispositif* »¹⁸⁹⁷. Mais la référence aux énoncés législatifs par le Conseil dans le cadre du contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire exercé au titre de l'article 61 al. 1 ne s'est pas limité à l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 ou à ses modifications. C'est ainsi qu'il a pu être fait mention de lois de finances¹⁸⁹⁸, du code électoral¹⁸⁹⁹, ou encore du code de la sécurité sociale¹⁹⁰⁰. Mais ce n'est qu'en 2009 que le Conseil a précisé cette pratique de la référence aux dispositions législatives dépourvues de lien avec l'ordonnance n°58-1100. Celles-ci seraient citées à titre informatif¹⁹⁰¹.

¹⁸⁹⁶ Le 15 janvier 1992, le Conseil déclare que « *les modifications ou adjonctions apportées par la loi à [l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires], postérieurement au 4 février 1959, s'imposent également à une assemblée parlementaire lorsqu'elle modifie ou complète son règlement* » Décision n°91-301 DC du 15 janvier 1992, *Résolution rendant le règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et modifiant certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat*, Rec. p. 9. Voir : RENOUX Thierry, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel. La décision 91-301 DC du 15 janvier 1992 (règlement du Sénat) », *RFDC*, n° 11, 1992, p. 545. Le Conseil précise en 1996 que « *toutefois, les modifications [de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires intervenues postérieurement au 4 février 1959] ne s'imposent à une assemblée parlementaire lorsqu'elle modifie ou complète son règlement qu'autant qu'elles sont conformes à la Constitution* » (Décision n° 96-381 DC du 14 octobre 1996, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, Rec. p. 117 et décision n° 96-382 DC du 14 octobre 1996, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 120. Voir VERPEAUX Michel, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », in *LPA*, n°88, 1997, p. 24 et 26 ; OLIVA Eric, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *RFDC*, 1997, p. 94. Cette dernière formulation a été confirmée à l'occasion de l'examen par le Conseil de la modification des règlements caméraux mettant en œuvre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 120 et décision n°2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, Rec. p. 132. Voir : « *Note sous décisions n° 2009-583 DC du 22 juin 2009, n° 2009-581 DC et 2009-582 DC du 25 juin 2009* », in *CCC*, n°27, 2009, p. 149-169 ; AVRIL Pierre, « L'introuvable contrôle parlementaire », *op. cit.*, p. 7-8 ; De CAQUERAY Sophie, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Juin 2009. Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale », in *RFDC*, n°80, 2009, p. 789-794.

¹⁸⁹⁷ AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁸⁹⁸ Dans la décision 91-292 DC du 23 mai 1991, (*Résolution modifiant les articles 43, 44, 81, 83, 87, 91, 103 à 108, 126, 127 et 146 du règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 64), le Conseil vise l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 et la loi n° 61-1396 du 21 décembre 1961 portant loi de finances pour 1962. Le Conseil explique que « *dans le cadre défini par des textes ayant le caractère de lois de finances, il est loisible à chaque assemblée de préciser, par la voie de son règlement, les modalités d'exercice du contrôle de la gestion des finances publiques qui lui incombe en vertu de l'article 47 de la Constitution* »

¹⁸⁹⁹ Décision 94-338 DC du 10 mars 1994, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 71. Voir : SERMET Laurent, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », in *RFDC*, 1994, p. 713-747. Le Conseil vise également dans cette décision la loi n° 94-88 du 1er février 1994 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. La disposition réglementaire permettant « *la production, la diffusion ou la distribution, dans les conditions déterminées par le Bureau, d'une relation audiovisuelle des débats en séance publique [...] constitue une des modalités de publicité du débat, prévue à l'article 45-1 de la loi du 30 septembre 1986 dans sa rédaction résultant de la loi susvisée du 1er février 1994* » et n'est pas contraire à la Constitution

¹⁹⁰⁰ Voir les décisions n° 96-381 DC du 14 octobre 1996, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, Rec. p. 117 et n° 96-382 DC du 14 octobre 1996, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 120.

¹⁹⁰¹ Dans la décision 2009-581 précité, le Conseil mentionne dans ses visas les dispositions législatives, figurant dans le code pénal, relatives au secret (les articles 226-13, 226-14 et 413-9 à 413-12 du code pénal). La résolution

La doctrine s'est montrée plus réticente à voir des énoncés législatifs intégrer les actes de référence du contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire qu'en matière de lois organiques. En effet, l'argument tiré de ce que la Constitution fait référence directement aux énoncés intégrés ne peut pas jouer pour les lois ordinaires. Aussi, globalement, la doctrine a d'abord critiqué cette extension des actes de référence¹⁹⁰². Par la suite elle a oscillé entre recherches de justification et reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. Dans le premier cas, la valeur simplement législative de l'ordonnance n°58-11 est imputée à une omission¹⁹⁰³. Dès lors, « *à défaut d'en avoir la forme* », l'ordonnance aurait « *le caractère d'une loi organique* »¹⁹⁰⁴. Dans le second cas, il s'agit d'avancer que « *les normes de références du contrôle de constitutionnalité trouvent leur source, directe ou indirecte, dans le texte de la Constitution. Lorsqu'elles ne sont pas énoncées en tant que telles dans le texte de la constitutionnel, elles sont liées à celui-ci par le juge au moyen d'un raisonnement déductif qui, dans certains cas, résulte d'une interprétation particulièrement constructive du texte* »¹⁹⁰⁵. Quant aux dispositions sans lien avec l'ordonnance n°58-1100, la doctrine reprend globalement la justification du Conseil selon laquelle elles ne seraient mentionnées que pour éclairer un raisonnement ou l'interprétation d'une disposition constitutionnelle, à titre informatif. Dès lors, leur violation ne peut constituer un motif d'inconstitutionnalité et elles n'intégreraient pas, de ce fait, les normes de référence du contrôle de constitutionnalité.

soumise au contrôle posait en effet le principe de la publicité des auditions, menées par les commissions permanentes, des personnalités nommées par le Président de la République en vertu de l'article 13 de la Constitution. Les dispositions réglementaires prévoyaient toutefois deux exceptions à ce principe pour préserver les secrets professionnels et de la défense nationale. Or le Conseil explique, par la voie du commentaire aux Cahiers, qu'il a seulement « *entendu rappeler que ces dispositions n'avaient pas pour effet d'introduire des dérogations aux lois en vigueur, qu'il s'agisse de l'article 5 bis de l'ordonnance du 17 novembre 1958 précitée ou des dispositions du code pénal qui répriment la violation du secret professionnel et la violation du secret de la défense nationale, dispositions que le Conseil a fait figurer dans les visas de sa décision. L'absence de publicité de l'audition par la commission permanente n'exonère nullement la personne auditionnée de l'obligation de respecter les secrets protégés par la loi* ». « Commentaire de la décision n°2009-581 DC du 25 juin 2009, Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale », in CCC, n°27, 2010, p. 11.

¹⁹⁰² Voir notamment : VIER Charles-Louis, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur le règlement des assemblées », in R.D.P., 1976, p. 178-183 ; SERMET Laurent, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », op. cit., p. 723-724.

¹⁹⁰³ D'après Jean FOYER cité par DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p. 48.

¹⁹⁰⁴ GUETTIER Christophe, *Le Conseil constitutionnel et le règlement des assemblées sous la cinquième République*, Thèse Paris I, 1986, p. 51.

¹⁹⁰⁵ ROBLLOT-TROIZIER Agnès, *Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2007, p. 15

2) L'inclusion de dispositions réglementaires au sein des actes de référence du contrôle de constitutionnalité

Enfin, dans le cadre du contrôle concret de la procédure législative, le Conseil a pu faire référence aux règlements caméraux¹⁹⁰⁶. Les observateurs ont alors majoritairement jugé qu'il ne s'agissait que d'un motif surabondant seulement destiné à renforcer l'argumentation sans qu'il faille y conclure à l'intégration des règlements aux actes de référence du contrôle de constitutionnalité. Mais le Conseil constitutionnel a ensuite semé le trouble en précisant que la constitutionnalité de la loi doit être appréciée en examinant non seulement la conformité de ses dispositions à la Constitution, mais également « *si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative* »¹⁹⁰⁷. La controverse a été close par le Conseil qui a finalement précisé que le règlement « *n'a pas en lui-même valeur constitutionnelle* »¹⁹⁰⁸. Toutefois, la consécration des exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires a renouvelé cette pratique du Conseil consistant à intégrer des dispositions réglementaires parmi les énoncés de référence du contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire¹⁹⁰⁹.

La doctrine juridique du droit parlementaire s'en tient globalement à l'idée que les règlements caméraux n'intègrent pas dans leur ensemble les énoncés de références du contrôle de constitutionnalité conformément aux affirmations du Conseil. Seuls certains d'entre eux seraient pris dans un rapport de constitutionnalité. Leur respect serait nécessaire à l'effectivité

¹⁹⁰⁶ Ainsi, dans une décision n°61-4 FNR du 18 octobre 1961 (*Amendement présenté par Boscardy-Monsservin, député, à un projet de loi relatif à la fixation des prix agricoles*, Rec. p. 50) le Conseil y fait référence en déclarant qu'« *il résulte des dispositions de l'article 41 de la Constitution, comme d'ailleurs [...] de l'article 93 du règlement* » que le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à un amendement tant que la discussion sur celui-ci n'est pas close, peu important, en l'occurrence, l'adoption de deux sous-amendements.

¹⁹⁰⁷ Décision n°75-57 DC du 23 juillet 1975, *loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, Rec. p. 24. Il vérifie alors que « *dans tous les cas où, suivant les procédures et dans les formes prévues par les règlements de ces assemblées, des amendements ont été déclarés irrecevables, il s'agissait de mesures qui auraient eu une incidence financière directe* ».

¹⁹⁰⁸ Décision n°78-97 DC du 27 juillet 1978, *Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises*, Rec. p. 31

¹⁹⁰⁹ Voir les décisions n°2013-667 DC du 16 mai 2013 et n°2013-669 DC du 17 mai 2013 précitées. Par ces décisions, le Conseil vérifie concrètement que, contrairement aux allégations des requérants, les articles 64 (qui prévoit les modalités de vote en séance) et 49 (qui accorde aux groupes d'opposition un droit à l'allongement du temps législatif programmé) du règlement de l'Assemblée nationale n'ont pas été enfreint respectivement par le Président de séance et la conférence des présidents et n'ont donc pas entraîné une méconnaissance du principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires. La seconde décision témoigne également du fait que la constitutionnalisation « de renvoi » favorise cette intégration de dispositions réglementaires aux références du contrôle de constitutionnalité puisque le Conseil vérifie également que l'application de l'article 49 n'a pas porté atteinte à l'article 51-1 de la Constitution. Sur le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires, voir *infra*.

de la Constitution. Cette thèse a été développée au sujet de la décision n°94-339 DC par laquelle le Conseil considère que si la procédure du rappel au règlement « *peut faire l'objet d'aménagements en fonction de la nature et du déroulement des débats les sénateurs ne peuvent être privés de toute possibilité d'invoquer les dispositions du règlement afin de demander l'application de dispositions constitutionnelles* »¹⁹¹⁰. Mme DE CACQUERAY s'attache à démontrer qu'une loi « *votée sans que les parlementaires puissent faire usage de la procédure de rappel au règlement serait donc censurée pour méconnaissance de la Constitution* » puisque l'article 40 de la Constitution ne pourrait plus être invoqué¹⁹¹¹. C'est donc ici en termes d'effectivité des dispositions constitutionnelles que le contrôle de constitutionnalité au regard de dispositions réglementaires est justifié. Plusieurs auteurs admettent que certaines dispositions réglementaires qui « *mettent en œuvre* » ou « *appliquent* » une disposition constitutionnelle peuvent être pris dans un rapport de constitutionnalité et par conséquent intégrer les normes de références du contrôle¹⁹¹². Il s'agirait alors de « *dispositions-relais* » de la Constitution¹⁹¹³. Dans les autres cas, les dispositions réglementaires seraient exclues du rapport de constitutionnalité et n'intégreraient tout simplement pas les normes de références du contrôle¹⁹¹⁴.

Enfin, concernant l'hypothèse d'une constitutionnalisation des dispositions réglementaires qui sont mentionnées dans le cadre du contrôle concret de la procédure législative, l'incise selon laquelle le règlement n'a pas « *en lui-même* » valeur constitutionnelle a laissé subsister un doute s'agissant non des règlements caméraux dans leur ensemble, mais de

¹⁹¹⁰ Décision n° 94-339 DC du 31 mai 1994, *Résolution modifiant les articles 36, 37, 42 et 49 du règlement du Sénat*, Rec. p. 80. La résolution révisant le règlement du Sénat aboutissait, lors des débats comportant une limitation du nombre d'orateurs, à interdire aux sénateurs « *d'invoquer l'article 45 du règlement, qui lui permet d'opposer une exception d'irrecevabilité en demandant la mise en application de l'article 40 de la Constitution* ». Dès lors, la disposition contestée, privant les sénateurs « *du droit de demander l'application de dispositions constitutionnelles est contraire à la Constitution* »

¹⁹¹¹ DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit.,

¹⁹¹² AVRIL Pierre, « *Droit constitutionnel et droit parlementaire sous la Vème République* », op. cit., p.578 ;

¹⁹¹³ BRAMI Cyril, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français : Essai d'analyse systémique*, Thèse Cergy-Pontoise, 2008, p. 89

¹⁹¹⁴ Voir en ce sens, outre les références précédentes : TERNEYRE Phillipe, « *La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel* », RDP, 1985, p. 691 ; DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p. 346-348. Au soutien de cette idée plusieurs auteurs cite « *les tables analytiques du Conseil 1959-1984* » au soutien d'une telle thèse puisque celles-ci précisait que le juge « *apprécie la régularité de l'adoption d'une disposition législative au regard des prescriptions du règlement [lorsque] celles-ci constituent la mise en œuvre de règles constitutionnelles. Dans les autres cas, la régularité de la procédure suivie, au regard de la Constitution n'est pas affectée par le non-respect des dispositions du règlement* ». Outre que cette mention a disparu des tables actuelles, ces dernières ne se voient pas reconnaître de valeur juridique ce qui limite la portée d'un tel argument. Contre cette thèse voir : CAMBY Jean-Pierre, « *La répartition des compétences entre la loi organique, la loi ordinaire et le règlement des assemblées...* », op. cit., p. 52.

certaines dispositions particulières puisque l'exclusion n'est pas absolue. La question d'une « *constitutionnalisation implicite* » et « *sous couvert d'interprétation des dispositions constitutionnelles* » a pu se poser¹⁹¹⁵. Le doyen FAVOREU a pu affirmer que la décision du 23 juillet 1975 avait accordé « *“valeur constitutionnelle” aux règles de procédure législative contenues dans les règlements des assemblées* »¹⁹¹⁶. M. PEZANT considérait pour sa part seulement que le Conseil « *admet de déroger, pour certaines de leurs dispositions — et donc en leur donnant une valeur constitutionnelle —, au principe général, qu'il réaffirme* »¹⁹¹⁷. Quant au professeur JAN enfin, il considère que seul le rappel au règlement dans le but de faire respecter l'article 40 de la Constitution a reçu une telle valeur¹⁹¹⁸.

La doctrine juridique consacre donc la catégorie des actes de références de constitutionnalité pour justifier le fait que le Conseil constitutionnel contrôle la constitutionnalité d'actes parlementaires au regard de dispositions qui ne relèvent pas de la Constitution au sens formel du terme, mais de lois organiques et ordinaires ou du règlement des assemblées. Cette catégorie permet en effet de justifier que ce faisant, le juge ne confère pas pour autant de son propre chef une valeur constitutionnelle à ces dispositions, qu'il ne procède pas à la constitutionnalisation de ces règles.

B/ L'absence de pouvoir prétorien

La doctrine juridique avance deux arguments au soutien de la thèse suivant laquelle les dispositions qui intègrent la catégorie des actes de référence du contrôle n'en sont pas pour autant constitutionnalisées par le Conseil. Il s'agit d'abord de reprendre la motivation avancée par le Conseil, à savoir la nécessité d'assurer le respect des « exigences propres à la hiérarchie des normes dans l'ordre interne » (1). Il s'agit ensuite d'avancer l'idée suivant laquelle une violation des actes intégrant cette catégorie constituerait une « violation médiate » de la Constitution (2).

¹⁹¹⁵ BRAMI Cyril, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français...*, *op. cit.*, p. 96-101. Ainsi la reconnaissance jurisprudentielle de la nécessité d'un lien unissant l'amendement au texte en discussion (nécessité consacrée depuis dans la Constitution formelle à l'article 45 de la Constitution) s'analyserait en une constitutionnalisation des articles 98-5 du RAN et 48-3 du RS de l'époque qui posait une telle exigence. De même, le principe de l'entonnoir consacré par le Conseil le 25 juin 1998 et qui était prévu par les articles 108 du RAN et 42 du RS aurait ainsi été constitutionnalisé.

¹⁹¹⁶ Cité par BRAMI Cyril, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français...*, *op. cit.*, p. 88.

¹⁹¹⁷ PEZANT Jean-Louis, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires... », *op. cit.*, p. 140.

¹⁹¹⁸ JAN Pascal, « Certaines dispositions du règlement du Sénat ont-elles valeur constitutionnelle ? », *in LPA*, n°129, 1994, p. 10.

1) La thèse des exigences propres à la hiérarchie des normes

Si le Conseil constitutionnel a très tôt élargi les énoncés mobilisés pour contrôler la constitutionnalité *a priori* des règlements caméraux, il n'a toutefois pas immédiatement justifié cette extension. Ce n'est qu'en 1992 que le Conseil a entrepris de la motiver au regard « *des exigences propres à la hiérarchie des normes dans l'ordre interne* »¹⁹¹⁹

La doctrine juridique du droit parlementaire semble parfois s'accommoder de cette justification fournie par le Conseil quand bien même celle-ci remet en cause la compréhension de la hiérarchie des normes. Le prix de la positivation d'une telle notion apparaît en effet élevée. La supériorité des règles constitutionnelles serait, selon la conception que semble développer le Conseil, privée d'effets si les règlements caméraux n'étaient pas contrôlés au regard des lois organiques et législatives qui mettent en œuvre les dispositions constitutionnelles en matière parlementaire. Autrement dit, ce n'est pas parce que la Constitution est une norme supérieure que les énoncés de référence du contrôle sont élargis en vertu de ce qu'elle prescrit. Suivant la conception que l'on peut déduire de la motivation du Conseil, c'est, au contraire, pour que la Constitution soit la norme supérieure qu'il est nécessaire d'établir un contrôle au regard d'énoncés de référence élargis. Les « *exigences propres à la hiérarchie des normes dans l'ordre interne* » apparaissent alors, dans cette conception, non pas posées par la Constitution mais antérieures à elle. Elles lui préexistent alors nécessairement et agissent comme un principe « *ante* » ou « *supra* » constitutionnel qui ne peut donc logiquement qu'être posé par le Conseil constitutionnel lui-même. Il conviendrait donc, suivant une théorie réaliste de l'interprétation, « *de renverser les termes du problème et de rechercher non plus les conséquences de la hiérarchie de l'ordre juridique sur l'interprétation, mais bien les conséquences que peut avoir sur la nature des rapports entre la constitution et les normes émises par les pouvoirs publics l'existence d'un pouvoir d'interprétation* »¹⁹²⁰. Telle n'est pourtant pas la position la plus communément adoptée par la doctrine juridique puisqu'elle conduirait à reconnaître que le Conseil constitutionnel est bien titulaire d'un pouvoir constituant qu'il ne justifie *qu'a posteriori*, ce à quoi elle se refuse. Il apparaît alors que l'hypothèse d'une absence de contrôle juridictionnel du droit parlementaire, qui résulterait d'une autolimitation du Conseil

¹⁹¹⁹ Décision n°92-309 DC, *Résolution modifiant l'article 47 bis du règlement du Sénat*, Rec. p. 66.

¹⁹²⁰ TROPER Michel, « Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle » in *Pour une théorie juridique de l'Etat*, op. cit., p. 296.

constitutionnel, serait, pour la doctrine juridique, un péril plus grand qu'une interprétation extensive de sa compétence.

La reprise d'un argument fondé sur la hiérarchie des normes entraîne donc une forme de perturbation du discours doctrinal. Mme de CACQUERAY considère ainsi que le juge participe bien à la formation du droit parlementaire « *sans pour autant créer des normes de valeur constitutionnelle* »¹⁹²¹. Mais l'argument au soutien d'une telle thèse revêt la forme d'une tautologie : « *La Haute juridiction ne peut en aucun cas créer des normes constitutionnelles puisqu'elle ne dispose pas du pouvoir constituant* »¹⁹²². En effet, soit le pouvoir constituant est implicitement défini comme le pouvoir de créer des normes constitutionnelles, et dans ce cas, l'affirmation selon laquelle le juge constitutionnel n'en dispose pas sert à la fois de prémisse et de conclusion au raisonnement. Soit le juge constitutionnel est implicitement considéré comme devant être dépourvu du pouvoir constituant qui ne doit appartenir qu'au titulaire défini par l'article 89 de la Constitution et cela revient à tirer d'une disposition prescriptive, un enseignement descriptif (et donc déduire ce qui serait de ce qui devrait être).

Face aux difficultés que suscite ainsi l'argument hiérarchique, c'est le plus souvent l'argument tenant à la nécessité de prévenir une violation indirecte, médiatisée, de la constitution qui est avancée par la doctrine juridique pour refuser l'idée d'une constitutionnalisation prétorienne.

2) La thèse de la violation médiate de la Constitution

Pour dénier toute forme de constitutionnalisation des sources mobilisées par le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle du droit parlementaire, la thèse de la violation médiate de la Constitution a été avancée. Elle a rencontré un franc-succès au sein de la doctrine juridique et de nombreux auteurs s'y rallient aujourd'hui pour expliquer l'utilisation par le Conseil d'énoncés qui n'aurait pas valeur constitutionnelle, dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité des assemblées¹⁹²³. Selon cette théorie, lorsque le Conseil constitutionnel contrôle la conformité d'un règlement parlementaire au regard de lois ordinaires ou organiques,

¹⁹²¹ DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, op. cit., p. 79.

¹⁹²² *Ibid.*, p. 77.

¹⁹²³ Voir notamment à ce sujet : CAR Jean-Christophe, *Les lois organiques de l'article 46...*, op. cit., p. 483-485 ; ROBLOT-TROIZIER Agnès, *Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française*, op. cit., p. 195-266 ; DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement, Etude sur l'autonomie parlementaire*, op. cit., p. 144-165.

celui-ci vérifierait en fait que le domaine de compétence respectivement assigné au législateur organique, ordinaire ou au pouvoir réglementaire des chambres par la Constitution a bien été respecté. Il s'agirait donc d'un contrôle qui s'effectuerait au regard de la seule habilitation posée par l'acte constitutionnel et non au regard du contenu de la norme « médiate » qui s'intercalerait entre la Constitution et la norme contrôlée. Ainsi pour le doyen VEDEL, « *une loi ordinaire prise en contradiction avec une loi organique viole nécessairement la Constitution puisqu'elle statue sur une matière réservée par celle-ci à la loi organique* »¹⁹²⁴.

On retrouve à travers cette théorie de la violation médiate, la même idée à l'œuvre dans la « théorie de l'aiguillage », chère au doyen FAVOREU, suivant laquelle le juge constitutionnel ne dispose pas du pouvoir constituant, mais se contente d'indiquer, lorsqu'il censure une disposition, que celle-ci aurait dû être adoptée en la forme constitutionnelle. Ici aussi, une disposition réglementaire qui contredirait une disposition organique ou législative empièterait donc sur son domaine de compétence tel qu'il aurait été établi par la Constitution et aurait dû être adopté dans une autre forme ce que le juge ne ferait que reconnaître sans exercer aucun pouvoir discrétionnaire. C'est pourquoi le Président GENEVOIS résume cette idée en reprenant la formule : « *la Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution* »¹⁹²⁵. Pourtant, cette thèse ne permet pas de réfuter tout pouvoir discrétionnaire du juge en la matière.

Cette théorie pose en effet plusieurs difficultés et doit notamment admettre un certain nombre d'exceptions. Il existe des cas dans laquelle les lois organiques, les lois ordinaires et les règlements entretiennent entre eux des rapports de types hiérarchiques et non de compétence. Certaines lois organiques de caractère procédural s'imposent en vertu d'un principe hiérarchique sur les lois ordinaires, et même vis-à-vis d'autres lois organiques¹⁹²⁶. Or, ni le Conseil constitutionnel ni la doctrine ne fournissent les critères permettant de déterminer

¹⁹²⁴ VEDEL Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Les cours du droit, 1960, p. 1010. Cité par GENEVOIS Bruno, « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein » in *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de G. Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 336.

¹⁹²⁵ GENEVOIS Bruno, « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité... », *op. cit.*, p. 335.

¹⁹²⁶ Voir : WALINE Marcel, « Analyse de jurisprudence » in *RDP*, 1960, p. 1021. Il en va ainsi des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale pour lequel le juge établit un rapport hiérarchique vis-à-vis de la loi organique qui règle leur procédure d'adoption par renvoi de l'article 34 de la Constitution. Voir la décision n°2001-445 DC du 19 juin 2001 confirmant la décision n°94-355 DC du 10 janvier 1995. Voir à ce sujet : BRAMI Cyril, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français*, *op. cit.*, p. 92-94. De surcroît, les décisions du Conseil constitutionnel postérieures à la révision constitutionnelle de 2008 témoignent de ce qu'il vérifie le respect des exigences posées par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui précise le contenu des études d'impact au cours de la procédure législative. La loi organique qui règle les modalités de production de la loi est appréhendée par le Conseil suivant un rapport hiérarchique.

ce qui conditionne l'application du principe de hiérarchie ou de compétence. M. DOMINGO concédait lui aussi « *un problème d'articulation* » quant à la manière dont ces principes interagissent¹⁹²⁷. Or, ce problème d'articulation n'est autre que la manifestation du pouvoir discrétionnaire du juge constitutionnel, dans la production d'une hiérarchie des normes. Mais la doctrine juridique peut alors procéder à une montée en généralité qui consiste dans la découverte d'un principe matriciel plus fondamental encore, si bien que finalement, l'action du Conseil serait toujours encadrée par une valeur supérieure. C'est ainsi que M. DOMINGO en vient finalement à considérer qu'au regard de la Constitution, « *hiérarchie et compétence sont les deux aspects d'un même principe supérieur qui est l'unité du système juridique* »¹⁹²⁸.

M. BRAMI résume alors le sentiment d'insatisfaction de la doctrine juridique lorsqu'il indique que « *l'analyse des règlements parlementaires et de la législation organique donne à voir une contradiction qui fait problème au regard de la délimitation du système constitutionnel à partir du principe hiérarchique* »¹⁹²⁹, autrement dit, au regard de la définition des normes constitutionnelles par leur suprématie. Si pour préserver l'idée d'une suprématie de la norme constitutionnelle, il convient de reconnaître la suprématie d'autres types de normes, alors la suprématie n'est plus un critère permettant de spécifier la norme constitutionnelle. Si la doctrine de la répartition constitutionnelle des compétences permet de préserver l'idée selon laquelle les actes de référence du contrôle ne font pas pour autant l'objet d'une constitutionnalisation prétorienne, si elle permet de défendre l'idée selon laquelle le juge ne manifeste pas, ce faisant, un pouvoir discrétionnaire, c'est au prix d'un obscurcissement du concept de hiérarchie des normes. Seule subsiste la distinction entre les normes constitutionnelles suprêmes et les normes inférieures. La pyramide ne contient plus que deux étages.

Ce refus par la doctrine juridique de reconnaître une constitutionnalisation prétorienne des règles parlementaires qui intègrent la catégorie des actes de référence du contrôle de constitutionnalité contraste avec le traitement qu'elle réserve aux principes constitutionnels du droit parlementaire.

¹⁹²⁷ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement*, op. cit., p. 154.

¹⁹²⁸ *Ibid.*, p. 152.

¹⁹²⁹ BRAMI Cyril, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français*, op. cit., p. 107.

§2 : La reconnaissance d'une constitutionnalisation des principes parlementaires par le juge constitutionnel

Le Conseil constitutionnel, au fil de ses décisions relatives au droit parlementaire, a consacré plusieurs principes implicites définis par la professeure CHAMPEIL-DESPLATS comme « des énoncés non expressément formulés dans des textes juridiques. Leur énonciation repose sur une interprétation extensive de ces textes qui se distingue de la simple reformulation. L'interprète introduit un nouveau champ terminologique [...] au terme d'un raisonnement déductif, inductif ou fondé sur la ratio legis d'une ou plusieurs dispositions textuelles. Ce raisonnement présente des degrés variables de complexité et aboutit, au niveau constitutionnel, à la constitutionnalisation d'un nouveau principe. Alors que cette démarche apparaît comme inévitablement constructive, les interprètes présentent le plus souvent l'énoncé formulé comme latent, inhérent ou précisément, implicite, aux sources écrites du droit »¹⁹³⁰. Or la doctrine juridique se montre mieux disposée à l'égard d'une constitutionnalisation prétorienne de ces principes parlementaires. L'exemple des exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires (A) témoigne de l'entreprise de rationalisation du pouvoir discrétionnaire du Conseil à laquelle se livre la doctrine juridique du droit parlementaire (B).

A/ La consécration des exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires

Le traitement doctrinal réservé aux exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires témoigne d'une évolution du jugement que la doctrine juridique porte sur la constitutionnalisation prétorienne de principes implicites relatifs au droit parlementaire. L'hostilité initiale (1) laisse aujourd'hui la place à un accueil bienveillant (2).

1) L'hostilité initiale à l'égard de la consécration prétorienne des principes

L'attitude de la doctrine juridique du droit parlementaire à l'égard de cette consécration prétorienne de principes constitutionnels a varié au cours du temps. C'est d'abord l'hostilité qui

¹⁹³⁰ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « La déclaration des droits de l'Homme, source de principes implicites : la révolution permanente » in CAUDAL S. (dir.), *Les principes en droit*, Paris, Economica, 2008, p. 162.

prévaut lorsque, en 1987, le Conseil constitutionnel affirme déduire de l'article 39 de la Constitution un principe suivant lequel l'exercice du droit d'amendement comporte des « *limites inhérentes* »¹⁹³¹. La doctrine considère qu'une telle décision « *impose au législateur une règle de création prétorienne* »¹⁹³². Le professeur AVRIL juge ainsi que le « *Conseil s'est livré à une appréciation qui relève du droit parlementaire et non de la norme constitutionnelle* » comme en témoigne « *le qualificatif inhérent [qui] révèle d'ailleurs cette extension du contrôle au-delà des strictes dispositions constitutionnelles* »¹⁹³³. Le professeur CARCASSONNE dénonce quant à lui « *les errements du Conseil* » dont celui qui conduit le Conseil « *à un choix subjectif, à substituer sa propre appréciation à celle du Parlement* » s'agissant de déterminer le volume à partir duquel un amendement excède ces « *limites inhérentes* ». Or l'auteur précise que selon lui, cette substitution est de « *son devoir, comme celui de tout juge constitutionnel, quand il n'a pas d'autre voie* » mais qu'ici, « *il en existait une qu'il a fermée lui-même* »¹⁹³⁴. Il faut toutefois préciser ici que l'auteur s'insurge surtout contre les conséquences pratiques d'une telle décision et non contre le fait qu'elle manifeste un pouvoir discrétionnaire. C'est le refus de consacrer le « *principe de l'entonnoir* » qui apparaît, à ses yeux, particulièrement dommageable. Face à ce qui constitue cependant une levée de boucliers doctrinale, le Conseil constitutionnel va progressivement modifier sa jurisprudence en abandonnant la notion de « *limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement* » parallèlement à la consécration de la valeur constitutionnelle de la théorie de l'entonnoir. Cette théorie — qui veut qu'il ne soit possible d'amender au fur et à mesure de la navette parlementaire que les seules dispositions restant en discussion et sur lesquels un accord n'a pas encore été trouvé¹⁹³⁵ — a reçu un accueil chaleureux. Présenté par le juge comme se déduisant de l'économie de l'article 45 alors même qu'il était déjà prévu par le règlement des Assemblées, il a été considéré, non comme une création prétorienne ni comme un revirement jurisprudentiel, mais comme une solution dictée par « *un unique souci de garantir la cohérence du dispositif juridique, dans l'unique respect de la Constitution* »¹⁹³⁶. Cette constitutionnalisation apparaît alors à la doctrine juridique du droit parlementaire comme « *l'unique solution logique au problème constitutionnel posé* »¹⁹³⁷. Ce

¹⁹³¹ Décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, (amendement Seguin), Cons. 8 à 11 ; Rec. p. 13.

¹⁹³² AVRIL Pierre & GICQUEL Jean, « Chroniques constitutionnelles françaises », in *Pouvoirs*, n°42, 1987, p. 170.

¹⁹³³ AVRIL Pierre, « Une décision déconcertante », in *France Forum*, 1987, n°233-234, p. 36.

¹⁹³⁴ CARCASSONNE Guy, « A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel », in *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 163.

¹⁹³⁵ Autrement dit, une disposition adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées est sortie du débat législatif et ne peut être remis en cause par voie d'amendement lors d'une lecture ultérieure.

¹⁹³⁶ BINCZAK Pascal, « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre "errements" et malentendus », in *RFDC*, vol. 47, 2003, p. 511.

¹⁹³⁷ *Ibid.*

changement d'attitude peut en partie s'expliquer par le fait que cette évolution jurisprudentielle est interprétée comme une preuve de ce que le Conseil constitutionnel « *met à profit des critiques ou suggestions de la doctrine pour ajuster sa jurisprudence* »¹⁹³⁸. La doctrine juridique du droit parlementaire ne pouvait donc qu'accueillir avec satisfaction ces décisions jurisprudentielles. D'ailleurs, le jugement rétrospectif à l'égard de ces limites se fait plus bienveillant. M. BINCZAK considère ainsi qu'elles peuvent aujourd'hui être comprises « *comme correspondant à une première tentative visant à alerter les pouvoirs constitués sur les pratiques déviantes, sur le détournement des normes constitutionnelles et sur les atteintes aux prérogatives parlementaires [et] représentèrent ensuite un critère permettant de sanctionner dérives, détournements et atteintes* »¹⁹³⁹.

2) La bienveillance contemporaine à l'égard de la consécration prétorienne des principes

Ce changement d'attitude de la doctrine est particulièrement manifeste s'agissant de la consécration plus récente des exigences à valeur constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats parlementaires par le Conseil. La sincérité des débats parlementaires a fait son apparition sous sa plume à l'occasion de la décision n°2005-512 DC dite « *avenir de l'école* »¹⁹⁴⁰. La clarté lui est adjointe quelques mois plus tard à l'occasion du contrôle d'une révision du règlement de l'Assemblée¹⁹⁴¹. Le contexte politique favorable à une amélioration de la qualité de la loi joue alors un rôle important¹⁹⁴². Il permet ainsi au Conseil constitutionnel de présenter les exigences

¹⁹³⁸ *Ibid.*, p. 510. L'auteur cite BLANQUER Jean-Michel, *Les méthodes du juge constitutionnel*, thèse, 1993, Paris II, dactyl., p. 321.

¹⁹³⁹ *Ibid.*, p. 506.

¹⁹⁴⁰ Décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, Rec. p. 72, considérants 2 à 4. Alors que les requérants invoquaient la rationalité des débats, c'est la notion de sincérité que retient finalement le Conseil. Celui-ci déclare que la procédure suivie « *n'a pas altérée la sincérité des débats parlementaires et n'a porté atteinte à aucune autre exigence de valeur constitutionnelle* ». La sincérité est donc qualifiée d'exigence, et sa valeur constitutionnelle explicitement consacrée.

¹⁹⁴¹ Décision n°2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 144. Le Conseil considère ainsi que la limitation par la conférence des présidents du délai de dépôt des amendements parlementaires « *peut permettre d'assurer la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : "La loi est l'expression de la volonté générale..." , ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants..." ; que, toutefois, il appartiendra à la conférence des présidents de concilier les exigences précitées et le respect du droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution* »

¹⁹⁴² Un tel principe était appelé de ses vœux par le Président du Conseil constitutionnel qui annonçait, lors des vœux au Président de la République, une action jurisprudentielle en la matière. De même, Jean-Louis DEBRE, alors Président de l'Assemblée nationale, liait la dégradation de la qualité législative et celle des conditions de travail parlementaire. Pour plus de développements sur le contexte d'apparition de ces exigences voir notamment : DE

qu'il consacre comme s'insérant dans le cadre d'une politique jurisprudentielle plus globale relative à la « crise de la loi » qu'il mènerait de concert avec le Conseil d'Etat¹⁹⁴³. Après la consécration des standards relatifs aux qualités de la loi¹⁹⁴⁴, la sanction des dispositions non normatives¹⁹⁴⁵ et de l'incompétence négative¹⁹⁴⁶, c'est une nouvelle étape qui intervient avec la consécration d'exigences procédurales. Par ce biais, le Conseil constitutionnel augmente encore son emprise sur la production de la loi puisqu'elles lui permettent de passer d'un contrôle de la qualité de l'acte au contrôle de la qualité du débat qui l'a engendré. Ce contrôle a d'abord été limité au contrôle de l'exercice du droit d'amendement avant que le Conseil constitutionnel n'élargisse progressivement le champ d'application de ces exigences. Cette politique jurisprudentielle est particulièrement manifeste depuis la révision constitutionnelle de 2008 qui a constitué pour lui une opportunité en raison de la cohorte de texte qu'elle a suscité et qui était obligatoirement soumis à son contrôle¹⁹⁴⁷. Les exigences de clarté et de sincérité des débats

CACQUERAY Sophie, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires » in DE CAQUERAY Sophie, FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe et al. (dir.), *Sincérité et Démocratie*, Aix-en-Provence, PUAM, 2011, p. 182-184.

¹⁹⁴³ Voir entre autres : MARINESE Vito, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, étude sur les qualités de la loi* ; Nanterre, Thèse Paris 10 ; 2007. ; FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, GAY Laurence & PINI Joseph (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, « A la croisée des droits », 2010 ; RRAPI Patricia, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel, étude du discours sur la « qualité du droit »* ; Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2014.

¹⁹⁴⁴ Pour l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité : Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, Cons. 13 ; Rec. p. 136. Pour le principe de clarté : Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, *Loi relative à la réduction négociée du temps de travail*, Cons. 19 ; Rec. p. 33.

¹⁹⁴⁵ Décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, *loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales* ; Cons. 12 ; Rec. p. 116. voir déjà : Décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, *Loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés*, Cons. 12, Rec. p. 9.

¹⁹⁴⁶ Décision n° 75-56 DC du 23 juillet 1975, *Loi modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale* [juge unique], cons. 6, Rec. p. 22.

¹⁹⁴⁷ Ainsi, les études d'impacts qui doivent accompagner les projets de loi sont désormais des objets contrôlés au regard de ces exigences. Les études doivent en premier lieu être appropriées au projet de loi (voir ainsi : Décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, *Loi de finance rectificative pour 2012 (III)*, cons. 33-34, Rec. p. 715). En outre, le Conseil se reconnaît compétent pour vérifier que le Gouvernement ne contourne pas l'obligation de fournir une étude d'impact en usant de son droit d'amendement (décision n° 2012-690 DC du 13 mars 2014, *Loi relative à la consommation*, cons. 42 à 50). Le Conseil a également accepté de vérifier que les conditions d'engagement de la procédure accélérée n'y portaient pas atteinte (décision n° 2012-649 DC du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit*, Cons. 2 à 4. Rec. p. 142). Mais c'est surtout le temps législatif programmé qui a permis l'essor de ces exigences constitutionnelles. Le Conseil vérifie tout d'abord que la fixation de ce temps n'est pas « manifestement disproportionné » (décision n° 2011-631 DC du 09 juin 2011, *Loi relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité*, Cons. 4 à 6 ; Rec. p. 252). Il a par ailleurs précisé que le cumul du temps législatif programmé et de la réunion à huis clos de la commission saisie au fond ne portait pas en lui-même atteintes à ces exigences (décision n° 2010-617 DC du 09 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites* ; Cons. 3 Rec. p. 310). Il a ensuite été amené à se prononcer sur les explications de vote personnel dans le cadre de cette procédure (décision n° 2010-617 DC du 09 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, Cons. 4, Rec. p. 310). Il a ainsi acquiescé à « la jurisprudence ACCOYER » selon laquelle l'article 49 alinéa 13 du RAN lui permettait, dans le cadre du temps législatif programmé, de limiter le nombre d'orateurs pour les explications de vote personnel. i à cette occasion le Conseil considère que les agissements du Président de l'Assemblée nationale n'ont pas porté atteinte aux exigences constitutionnelles, il ne se prononce pas sur la conformité de cette interprétation à la disposition réglementaire ; conformité hautement sujette à caution selon le professeur TOUZEIL-DIVINA. Voir à ce sujet : TOUZEIL-DIVINA Mathieu et BONINCHI Marc, « De l'« esprit » des lois », in *Le Monde*, 23

parlementaires sont invoquées aussi bien dans le cadre du contrôle abstrait des règlements que dans celui qui permet le contrôle concret de l'ensemble de la procédure législative¹⁹⁴⁸, et peut être bientôt de l'ensemble des procédures parlementaires¹⁹⁴⁹. Par ce média, il progresse dans le contrôle de la vie intérieure des assemblées plus loin qu'il n'avait jamais été et se met par exemple en position d'invalidier des décisions du Président quant à la tenue de la séance¹⁹⁵⁰. Le Conseil tend à faire de ces exigences le principe cardinal de son contrôle dans le but de « “discipliner” les différentes phases de la procédure parlementaire »¹⁹⁵¹. Ainsi, « la normativité reconnue à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires autorise le juge à contrôler l'ensemble des rouages ayant trait à la mise en pratique des règles parlementaires »¹⁹⁵². Le fait que le Conseil constitutionnel contrôle ainsi l'ensemble de la phase parlementaire de la production législative à travers ce principe ne semble plus susciter l'opposition de la doctrine juridique du droit parlementaire.

Ce changement d'attitude à l'égard des principes constitutionnels du droit parlementaire s'est manifesté récemment avec un relief particulier. En effet, dans plusieurs décisions récentes, le Conseil constitutionnel a fait un usage de ces exigences qui rappelle la fonction auparavant

septembre 2010. Le Conseil a enfin statué sur la demande d'allongement du temps de parole par un président de groupe. Le dixième alinéa de l'article 49 du RAN prévoit que ce dernier peut, une fois par session, obtenir de droit un allongement exceptionnel de la durée des débats prévue par la conférence des Présidents. Or, contestant la constitutionnalité de la loi ouvrant le mariage aux couples de même sexe, les requérants considéraient que la demande du président de groupe UMP tendant à cet allongement n'avait pas été satisfaite ; ce qui portait ainsi atteinte aux exigences de clarté et de sincérité et à l'article 51-1 de la Constitution. L'argumentation du Conseil est ici sibylline. Il considère que l'allongement exceptionnel de la durée des débats étant fixé à vingt-cinq heures en deuxième lecture par la Conférence des Présidents, cette demande a été satisfaite par une durée globale des débats fixés à vingt-cinq heures. Il semble donc qu'il faille comprendre cette durée comme la durée maximale du débat et non la durée de l'allongement lui-même qui viendrait se surajouter au temps initialement alloué au débat (décision n°2013-669 DC du 17 mai 2013, *Loi ouvrant le mariage au couple de même sexe*, Cons. 5 à 7).

¹⁹⁴⁸ Avec la décision 2005-532 DC, les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires intègrent d'ailleurs le considérant de principe relatif à la règle de l'entonnoir. Décision n°2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme*, Rec. p. 31.

¹⁹⁴⁹ Elles s'appliquent aussi bien en séance publique qu'en commission, ou en conférence des présidents. Décision n° 2010-617 DC du 09 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, Cons. 3, Rec. p. 310 et décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF 13 déc. 2014, p. 20882. Elles ne sont plus limitées à la procédure législative puisque ces exigences doivent être respectées lors des débats devant la Haute-Cour. Décision n°2014-703 DC du 19 novembre 2014, *Loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution*, JORF du 25 novembre 2014, p. 19698.

¹⁹⁵⁰ Décision n°2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires*, Cons. 5 à 8. Le Conseil accepte de vérifier que le président de séance a suspendu celle-ci pendant les explications de vote et non après l'annonce d'un scrutin. En précisant « qu'aucune des dispositions du règlement de l'Assemblée nationale n'interdit au président de séance de suspendre la séance pendant les explications de vote » le Conseil constitutionnel se fait juge du règlement de l'Assemblée et de la bonne tenue des séances. Il vérifie également que les dispositions réglementaires relatives aux modalités de vote d'une motion de rejet préalable ont bien été respectées par le président de séance.

¹⁹⁵¹ OGIER-BERNAUD Valérie, « “L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire”, in *RFDC*, 2006, vol. 67, n°3, p. 589-607.

¹⁹⁵² HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 350.

dévolue aux limites inhérentes au droit d'amendement. Les conseillers indiquent qu'ils vérifieront désormais que les amendements déposés n'ont, « *ni en raison de leur nombre, ni en raison de leur objet, porté atteinte au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* »¹⁹⁵³. Il s'agit donc de réintroduire des limites quantitatives et qualitatives à l'exercice du droit d'amendement dont la violation sera appréciée au regard d'un principe qui ne se dénomme plus « limites inhérentes » mais désormais « clarté et sincérité des débats parlementaires ». Il demeure que la limite à franchir demeure fixée discrétionnairement par le Conseil. En ce sens M. BERGOUIGNOUS relève qu'en « *prenant en considération le nombre et l'objet des dispositions introduites par amendements du gouvernement pour juger qu'en l'espèce ils n'étaient pas source d'inconstitutionnalité, le Conseil paraît réintroduire des limites tirées de l'ampleur et de la portée* »¹⁹⁵⁴. Cette réintroduction ne suscite plus les critiques qu'avait suscitées la jurisprudence relative aux « limites inhérentes ». Le pouvoir normatif du juge constitutionnel est ici reconnu. Ainsi, pour la doctrine juridique du droit parlementaire, les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires sont une « *véritable création prétorienne* ». En les consacrant, « *le Conseil impose bien un processus formé par de garanties allant au-delà des seules formalités prévues par la Constitution* » puisque cette dernière « *n'encadre nullement les débats* »¹⁹⁵⁵.

Désormais, le pouvoir prétorien que manifeste la consécration des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires fait l'objet d'une justification, davantage que d'une critique par la doctrine juridique.

B/ La pertinence du pouvoir prétorien

La doctrine technique s'attache à démontrer l'opportunité et la pertinence avec laquelle le Conseil constitutionnel fait usage du pouvoir constituant qu'il s'attribue en matière parlementaire. Il s'agit de justifier la création des principes constitutionnels du droit parlementaire d'abord (1) et leur contenu ensuite (2).

¹⁹⁵³ Décision n°2016-739 DC du 17 novembre 2016, *Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle*, JORF n°0269 du 19 novembre 2016, texte 4.

¹⁹⁵⁴ BERGOUIGNOUS Georges, « Les enseignements de la décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016 sur le droit d'amendement en première lecture », in *Constitutions*, 2016, n°4, p. 589-591.

¹⁹⁵⁵ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 351.

1) Justifier la création du principe constitutionnel implicite par le juge

La doctrine admet ainsi que le rattachement de ces exigences à l'acte constitutionnel opéré par le Conseil est pour le moins lâche. Certains auteurs relèvent ainsi que le Conseil a d'abord utilisé la notion de sincérité, « *sans lui donner de fondement textuel* » avant que la clarté ne lui soit adjointe¹⁹⁵⁶. Par la suite, le Conseil a fluctué quant au choix des articles de la Constitution dont il prétend déduire ces exigences. C'est, semble-t-il désormais, d'une lecture combinée des articles 3 de la Constitution et 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen que le Conseil prétend déduire les exigences de clarté et de sincérité, mais la doctrine s'accorde à considérer que le lien entre ces « *références génériques* »¹⁹⁵⁷ et les exigences en question est particulièrement lâche¹⁹⁵⁸. C'est ainsi que, pour le professeur ROUSSEAU, ces dernières sont « *déduites par le Conseil constitutionnel de l'esprit général de dispositions diverses ou d'une réflexion sur la nécessité de la chose publique selon le même raisonnement par lequel le Conseil d'État crée les principes généraux du droit* ». ¹⁹⁵⁹

La doctrine juridique du droit parlementaire s'attache alors à justifier l'usage de son pouvoir constituant par le Conseil constitutionnel en mettant en avant la dimension axiologique des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Si le fondement textuel qui leur est octroyé ne dissimule pas, aux yeux de cette doctrine, l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par le Conseil, il suffit en revanche, à la convaincre de la pertinence d'une telle création. Certains auteurs, « *à la lumière de ce fondement* », sont ainsi conduits « *à voir dans cette exigence une valeur démocratique fondamentale* », ou encore « *une valeur essentielle du débat démocratique* »¹⁹⁶⁰. C'est d'ailleurs compte tenu de cette dimension morale que la doctrine justifie son intégration dans la catégorie (prétorienne là encore), des exigences constitutionnelles. Dans ce cas, « *si la notion d'exigence a pu être préférée à celle de principe, c'est peut-être parce que l'exigence semble plus diffuse que le principe, et donc plus proche*

¹⁹⁵⁶ BESSON Elise, « Un pas de plus sur la voie de la sécurité juridique : la reconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire », in *RFDC*, n°66, 2006, p. 342-343.

¹⁹⁵⁷ DE CACQUERAY Sophie, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la clarté et sincérité des débats parlementaires », *op. cit.*, p. 179-206.

¹⁹⁵⁸ Ainsi que l'explique la professeure CHAMPEIL-DESPLATS au sujet de la création prétorienne des principes constitutionnels implicites : « *Mettant en rapport des concepts abstraits, ce type de raisonnement inductif ou déductif ne peut aboutir à des conséquences certaines ou indiscutables, comme c'est au contraire le cas pour le langage formalisé* ». CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « La déclaration des droits de l'Homme, source de principes implicites : la révolution permanente », *op. cit.*, p. 162.

¹⁹⁵⁹ ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, p. 245.

¹⁹⁶⁰ BERTRAND Brunessen, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire », *op. cit.*, p. 441

d'une valeur que d'une règle juridique, même formulée de façon générale »¹⁹⁶¹. La doctrine juridique du droit parlementaire justifie ainsi l'usage par le juge constitutionnel de son pouvoir de création de normes constitutionnelles en se livrant à une « fondamentalisation » de ces dernières. Une telle doctrine s'attache à leur conférer une valeur axiologique, les élève au rang de valeur morale transcendante qui, bien qu'implicite, donne sa cohérence aux dispositions constitutionnelles relatives au droit parlementaire. M. BERTRAND entend ainsi répondre « à l'objection tenant au caractère plus moral que juridique de ces notions [...] que morale et droit ne sont pas nécessairement incompatibles. Sans doute ne doivent-ils d'ailleurs pas l'être ». Au regard des fondements textuels que leur confère le Conseil, la quasi-totalité des auteurs lie les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires à l'amélioration de la qualité de la loi et, *in fine*, à la démocratie. Ils voient ainsi dans la consécration de ces exigences l'expression par le Conseil d'une certaine conception de la démocratie représentative, en vertu de laquelle la délibération est une condition nécessaire à l'expression de la volonté générale. Or, cette conception de la délibération parlementaire serait « sous-jacente aux dispositions qui réglementent la procédure législative »¹⁹⁶². En conséquence, parce qu'il s'agit d'une valeur à la fois morale, implicite et transversale, cela « justifie la tentation du juge de ne pas opérer un rattachement systématique de la clarté et de la sincérité des débats parlementaires à des fondements textuels, dès lors que ces exigences surpassent la simple combinaison fondée sur des dispositions constitutionnelles »¹⁹⁶³. Il en va de même de leur intégration aux normes de référence du contrôle des règlements des assemblées, jugée « inévitable » par Mme HUTIER, au motif que la réglementation parlementaire s'attache également à garantir la délibération¹⁹⁶⁴.

2) Justifier le contenu du principe constitutionnel par le juge

Une fois justifiée la création par le Conseil constitutionnel de ces exigences, c'est la pertinence de leur contenu que la doctrine juridique du droit parlementaire s'attache à démontrer. Face à l'absence de définition juridictionnelle des notions de clarté et de sincérité, c'est la doctrine qui se propose tout d'abord de les définir.¹⁹⁶⁵ Or, le « côté obscur » de la clarté

¹⁹⁶¹ *Ibid*, p. 431

¹⁹⁶² HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, p. 303.

¹⁹⁶³ *Ibid*.

¹⁹⁶⁴ *Ibid*.

¹⁹⁶⁵ Pour le professeur LEBRETON, ces exigences impliquent que « les débats parlementaires soient exempts d'ambiguïté dans leur expression (aspect clarté) et soustraits aux manœuvres déloyales lors de leurs déroulement (aspect sincérité) ». LEBRETON Gilles, « La sincérité des débats parlementaires », in LE BOT Olivier (Dir.), *La sincérité en droit*, Paris, Larcier, 2011, p. 171. Il semble toutefois qu'une telle proposition de définition ne fasse que déplacer la difficulté puisque l'ambiguïté d'un débat parlementaire n'apparaît pas plus facile à déterminer

a plusieurs fois été dénoncé s'agissant de la loi et la critique peut être facilement transposée à la clarté du débat parlementaire¹⁹⁶⁶. Quant à la sincérité, son appréciation semble irréductiblement empreinte de subjectivité. Dès lors, l'étendue du pouvoir discrétionnaire que conquiert le Conseil en consacrant de telles exigences est relativisée par la doctrine juridique du droit parlementaire suivant deux arguments complémentaires.

Suivant le premier, c'est bien la latitude qu'elles procurent au Conseil qui fait tout l'intérêt des exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires. Pour M. BERTRAND encore, « *les flottements autour de ce concept sont les meilleurs garants de sa fonction régulatrice* »¹⁹⁶⁷. C'est la nécessaire « régulation » de la procédure parlementaire qui vient le plus souvent justifier l'indétermination qui entoure ces exigences de même que leur association. Ainsi, « *la réunion de la clarté et de la sincérité donne [...] au concept sa fonction régulatrice parce qu'elles s'opposent parfois et se complètent utilement* »¹⁹⁶⁸. Elles permettent ainsi une « *conciliation et une modulation d'impératifs contradictoires et leur réunion, par le Conseil constitutionnel, illustre bien la vocation régulatrice du concept qu'il a élaboré* »¹⁹⁶⁹. C'est ainsi que la doctrine juridique du droit parlementaire assigne à ces exigences des « *vertus régulatrices* » qui s'exercent dans les multiples domaines du droit parlementaire qui impliqueraient une pondération d'intérêts contradictoires. Or, la doctrine juridique du droit parlementaire s'accorde pour considérer que « *cette méthode a pour vertu de prendre en compte les divers intérêts présents et défendus lors de la délibération* »¹⁹⁷⁰.

Pour certains auteurs, il s'agit d'un concept régulateur dans la mesure où il doit lui-même être pondéré au regard d'autres principes constitutionnels avec lesquels les exigences de clarté et de sincérité entrent en conflit. C'est ainsi que pour Mme HUTIER par exemple, c'est le droit d'amendement des parlementaires qui fait l'objet d'une pondération est peut-être limité pour satisfaire les exigences de clarté et de sincérité des débats. Mais ce sont également l'ensemble des modalités de procédures, et particulièrement celles dont peut faire discrétionnairement et cumulativement usage le Gouvernement qui « *doivent, en effet, être*

objectivement que sa clarté. Il en va de même s'agissant de déterminer s'il est loyal plutôt que sincère. Les deux notions apparaissant irréductiblement teintée de subjectivisme dans la mesure où elles renvoient à un sentiment, à un état d'esprit.

¹⁹⁶⁶ CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « Les nouveaux commandements du contrôle de la production législative » in *L'architecture du Droit, Mélanges en l'honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 273.

¹⁹⁶⁷ BERTRAND Brunessen, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire », *op. cit.*, in *R.D.P.*, p. 438.

¹⁹⁶⁸ *Ibid.*, p. 441.

¹⁹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁹⁷⁰ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 346-347.

conciliées avec la clarté et la sincérité des débats parlementaires »¹⁹⁷¹. Le principe de clarté viendrait pondérer la maîtrise gouvernementale de la procédure législative.

Pour d'autres, *a contrario*, ces exigences permettent non pas de pondérer un principe, mais d'effectuer une pondération entre deux principes ou intérêts contradictoires. C'est par exemple le cas des auteurs qui considèrent que ces exigences permettent au Conseil d'opérer une pondération entre la rationalisation du travail parlementaire et le libre exercice des droits des parlementaires, car, « *si une rationalisation de la procédure parlementaire est nécessaire à la clarté des débats, un excès de rationalisation peut avoir l'effet inverse et nuire à leur sincérité* ». Mme DE CACQUERAY va dans le même sens, elle pour qui la « *rationalisation du travail législatif doit ici être combinée avec la préservation de la qualité des débats et la garantie des droits des parlementaires* » grâce à ces exigences constitutionnelles¹⁹⁷². Enfin, M. BERTRAND se réjouit de « *la pondération que ces exigences apportent dans les relations majorité-opposition* »¹⁹⁷³ et prémunit à la fois contre l'arbitraire majoritaire et contre le recours à l'obstruction par l'opposition¹⁹⁷⁴. Il s'agirait alors seulement de sanctionner « *les abus de droit* » qui se manifesteraient en droit parlementaire par « *l'utilisation d'un élément de procédure par un des acteurs de la procédure dont il est en droit d'user, mais cette utilisation serait employée d'une manière telle qu'elle constituerait un préjudice* ». Mais l'auteur ajoute : « *Dans ce domaine, aucun critère objectif n'étant fixé, le juge a pris l'initiative de déterminer la finalité des procédures* »¹⁹⁷⁵. L'opération de pondération n'élimine donc pas le pouvoir discrétionnaire du juge constitutionnel. Bien entendu, cette pondération implique une appréciation *in concreto* du déroulement de la procédure législative pour évaluer, au cas par cas, le respect de ces exigences. Dès lors que le Conseil ne délivre pas les critères, la méthode par lesquels il détermine le seuil à partir duquel elles sont violées, ce dernier conserve un pouvoir discrétionnaire et ne permet pas aux acteurs de la procédure parlementaire de prévoir les conséquences de leurs actes.

La doctrine juridique du droit parlementaire se doit donc de recourir à un second argument pour justifier le pouvoir normatif du « juge » constitutionnel. C'est la sagesse dont il fait preuve dans l'usage qu'il fait de sa création. Le contrôle du droit parlementaire au regard

¹⁹⁷¹ *Ibid.*, p. 294.

¹⁹⁷² DE CACQUERAY Sophie, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *RFDC*, n°4, 2009, p. 793.

¹⁹⁷³ BERTRAND Brunessen, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire », *op. cit.*, p. 441.

¹⁹⁷⁴ Voir dans le même sens : GICQUEL Jean, « La reparlementarisation ; une perspective d'évolution », *op. cit.*, p. 50. JOUVE Denis, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? » ; in *RDP*, n°2, 2014, p. 445.

¹⁹⁷⁵ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 364.

des exigences de clarté et de sincérité doit ainsi résulter « *d'un subtil dosage savamment recherché* »¹⁹⁷⁶.

C'est l'apparente retenue du Conseil qui permet à cette doctrine de conclure à l'absence de tout arbitraire. « *Toute tentation du contrôle subjectif s'avère proscrite* » selon Mme HUTIER, dès lors que le juge s'en tient à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'abus de droit et non du détournement de procédure¹⁹⁷⁷. Semblant adhérente à une forme d'essentialisme, elle considère que le juge ne pourrait s'immiscer trop loin dans l'autonomie parlementaire sans lui-même y porter atteinte et « *renverser l'utilité apportée par les exigences de clarté et de sincérité des débats parlementaires, dès lors que le contrôle empiéterait sur la marge de manœuvre nécessaire à chacun des acteurs pour mener sa bataille politique* ». Certains tirent en outre argument du fait que, dans le cadre du contrôle concret de la procédure législative, aucune déclaration d'inconstitutionnalité n'a eu lieu sur le fondement de ces exigences, pour en déduire un usage modéré et pertinent de son pouvoir par le juge. Mme OGIER-BERNAUD, par exemple, jugeait en 2006 que « *cette exigence apparaît plus comme un nouvel avertissement fait au Parlement pour l'obliger à s'autodiscipliner que comme une atteinte à l'autonomie parlementaire* »¹⁹⁷⁸.

A l'inverse, certains s'accommodent du pouvoir discrétionnaire du juge et ne cherchent pas à le minimiser mais davantage à l'orienter, à prescrire au Conseil la manière dont il convient d'en faire usage. Ainsi pour M. BERTRAND, « *en dépit de la subjectivité dont il est inévitablement porteur, le concept de clarté et de sincérité des débats parlementaires possède une vertu régulatrice qui semble fondamentale parce qu'elle permet au juge d'introduire des nuances, de corriger un usage immodéré de procédures garanties par la Constitution. Dès lors, « en tempérant une activité parlementaire parfois désordonnée, en modérant un exercice à l'occasion disproportionné des règles procédurales et en atténuant une pratique institutionnelle qui peut rapidement déstabiliser le bon déroulement de la procédure législative, l'exigence de clarté et de sincérité pourrait devenir un instrument incontournable de régulation des débats parlementaires, à condition d'être appliquée avec tact et mesure* ». Le tact et la mesure apparaissant comme des qualités dont l'évaluation s'avère tout aussi subjective que celle de la clarté ou de la sincérité, qui d'autre que la doctrine juridique du droit parlementaire pour procéder à l'évaluation de l'usage que font les « sages » de leur pouvoir ?

¹⁹⁷⁶ *Ibid.*, p. 366.

¹⁹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁹⁷⁸ OGIER-BERNAUD Valérie, « "L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire", in *RFDC*, 2006, vol. 67, n°3, p. 589-607.

L'attribution de la qualité constitutionnelle à une norme de droit parlementaire peut donc être l'œuvre du juge constitutionnel, mais seulement s'agissant de principes et non de règles en vertu de la théorie de l'interprétation qu'adopte la doctrine juridique du droit parlementaire. Celle-ci lui apparaît comme la plus apte à légitimer le pouvoir constituant qu'elle reconnaît à l'institution dont elle s'estime être le partenaire. Suivant le prisme jurisprudentieliste qu'adopte cette doctrine, il en va de même lorsque c'est la constitutionnalisation d'un ordre juridique international qui est envisagé.

SECTION 2 : LA CONCILIATION DES POUVOIRS PRETORIENS DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

Pour la doctrine juridique du droit parlementaire, la constitutionnalisation d'un ordre international s'envisage à travers un prisme juridictionnel. Celui-ci doit permettre de rendre compte, de proposer une explication à même de rationaliser, l'apparente hétérarchie entre plusieurs ordres juridiques qui expriment tous une vocation à l'autonomie et à la suprématie constitutionnelles sans qu'il n'existe une autorité hiérarchique supérieure susceptible d'arbitrer et d'harmoniser les divergences interprétatives susceptibles de s'élever entre eux. Aussi, malgré ces conflits potentiels, la doctrine juridique du droit parlementaire insiste sur le fait que ces ordres parviennent pourtant « *à s'entendre harmonieusement, au plus grand bénéfice des valeurs partagées et universelles que sont les droits de l'homme, la démocratie, l'Etat de droit, etc. C'est ainsi que de manière assez remarquable, malgré leur autonomie revendiquée, les acteurs constitutionnels semblent coexister et interagir assez pacifiquement* »¹⁹⁷⁹. Parmi ces acteurs globaux, c'est d'abord aux juges constitutionnels nationaux que la doctrine juridique du droit parlementaire attribue cette « réussite » plutôt qu'aux institutions parlementaires puisque ce sont les juges constitutionnels qui ont la charge de l'interprétation des énoncés exprimant des droits et libertés. Or, par leur généralité, ces derniers sont considérés comme « *susceptibles d'offrir un langage partagé à travers lequel les différents acteurs sont en mesure d'envisager leurs relations mutuelles lorsqu'il leur arrive de régir des faits similaires* »¹⁹⁸⁰. La doctrine juridique reprend alors, pour décrire les phénomènes parlementaires internationaux, « *le discours du constitutionnalisme global [qui] est très largement exprimé en termes de "principes"* »¹⁹⁸¹. Dès lors, c'est à travers l'interprétation convergente des principes constitutionnels par les juges que se manifesterait une constitutionnalisation transnationale et l'avènement d'un droit parlementaire commun (§1). Ce phénomène se déclinerait au niveau supranational. Dans le cas européen, c'est l'interprétation des principes constitutionnels par la Cour européenne des droits de l'Homme qui a particulièrement retenu l'attention de la doctrine juridique (§2).

§1 : La justice constitutionnelle : condition d'un droit parlementaire commun

¹⁹⁷⁹ TUSSEAU Guillaume, « “Irregulare aliquod et (tantum non) monstro simile” : remarques sur les heurs et malheurs des dialogues juridictionnels transconstitutionnels », in BRUNET Pierre, HASEGAWA Ken & YAMAMOTO Hajimé (dir.), *Rencontre franco-japonaise autour des transferts de concepts juridiques*, Paris, Mare & Martin, 2014, p. 97

¹⁹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁹⁸¹ *Ibid.*, p. 131.

Pour le professeur MAGNON, envisager en France « *le droit constitutionnel national comme étant du droit doté d'un juge véritable, c'est-à-dire qui présente la qualité d'une juridiction, est d'autant plus pertinent qu'une analyse identique est conduite dans d'autres Etats. Les droits étrangers légitiment et renforcent le choix d'une approche juridique du droit constitutionnel national. Le phénomène français de constitutionnalisation du droit, discuté parfois par son ampleur en l'absence de question préjudicielle de constitutionnalité, est d'autant plus vrai qu'il se produit dans l'ensemble des Etats dotés d'une justice constitutionnelle* »¹⁹⁸². Tel est le postulat qu'adopte également la doctrine juridique du droit parlementaire et par lequel elle envisage une constitutionnalisation transnationale entendue comme la convergence des droits parlementaires nationaux. C'est ce mouvement qu'elle s'attache à démontrer par un recours au droit comparé. Elle est amenée pour ce faire à utiliser des modèles constitutionnels qui, visant à démontrer la convergence des justices constitutionnelles nationales, sont construits sur des critères qui ne tiennent pourtant pas compte des relations juridiques que les « juges » constitutionnels nationaux entretiennent à l'égard des institutions parlementaires. En conséquence, le droit parlementaire apparaît comme un obstacle à la démonstration de l'existence d'un « *jus commune sur certaines notions de contentieux constitutionnel* »¹⁹⁸³. Une fois l'obstacle parlementaire écarté au niveau de la construction des modèles de justice constitutionnelle (A), la doctrine juridique peut assimiler la convergence des droits parlementaires nationaux et la convergence des jurisprudences constitutionnelles nationales relatives au droit parlementaire (B).

A/ Le Parlement : obstacle à la démonstration d'une universalisation du droit constitutionnel jurisprudentiel

Pour le doyen FAVOREU, les juridictions constitutionnelles partagent une même mission de protection des droits fondamentaux. Dès lors, « *s'appuyant les unes sur les autres* », elles en arrivent « *à constituer, par leurs jurisprudences, un véritable droit constitutionnel transnational* »¹⁹⁸⁴. Pour appuyer cette thèse, il faut donc admettre qu'il existe une homogénéité de ces « juridictions constitutionnelles », un « modèle de justice constitutionnelle » commun auxquelles elles appartiennent (1), ce qui suppose de minimiser les différences qui existent

¹⁹⁸² MAGNON Xavier, « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise... », *op. cit.*, p. 233.

¹⁹⁸³ *Ibid*

¹⁹⁸⁴ FAVOREU Louis, « Débats – Rapport Flauss » in RUDH, 1995, vol. 7, n°11-12, p. 383.

entre elles quant aux relations qu'elles entretiennent avec leurs parlements nationaux respectifs (2).

1) La modélisation des justices constitutionnelles

*Si « le réel n'existe qu'à travers la construction du chercheur, il faut être conscient que non seulement cette construction résulte des choix du concepteur mais aussi que ce dernier peut non pas la déformer (car elle n'existe pas en soi) mais la façonner à sa guise »*¹⁹⁸⁵. La construction du modèle¹⁹⁸⁶, ou modélisation, impose nécessairement une forme de « *décisionisme conceptuel* »¹⁹⁸⁷. Or, le modèle de justice constitutionnelle qui s'est, en France, diffusé dans la doctrine juridique du droit parlementaire est, paradoxalement, aveugle aux variables « parlementaires ».

En France, les premières entreprises de modélisation des systèmes de justice constitutionnelle apparaissent avec les démarches de Kelsen et Eisenman¹⁹⁸⁸. Mais c'est incontestablement le Doyen Favoreu qui, se référant aux travaux de Cappelletti¹⁹⁸⁹, a popularisé la thèse des modèles de justice constitutionnelle en France¹⁹⁹⁰. Très succinctement résumée, la thèse bien connue consiste à opposer un modèle américain à un modèle européen. Le premier serait diffus (exercé par les juridictions ordinaires), *a posteriori* (qui s'exerce après l'entrée en vigueur de la loi), le plus souvent par voie d'exception (à titre incident, à l'occasion

¹⁹⁸⁵ Ponthoreau Marie-Claire, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, « Corpus droit public », 2010, p. 187. Voir également du même auteur : « Comment pensent les juristes ? Dialogue entre comparatistes et théoriciens du droit », in *Politeia*, n°26, 2014, p. 278.

¹⁹⁸⁶ La professeure Ponthoreau définit le modèle comme : « *une représentation construite et souvent simplifiée de la réalité qui peut être ce qui sert de support à une tentative de reproduction ou un instrument de mesure* ». *Ibid.*, p. 187. Voir aussi : Wroblewski Jerzy & De Lemos Cappelletti Wanda, « Modèle », in Arnaud André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op. cit., p. 378-380.

¹⁹⁸⁷ Tusseau Guillaume, « Sur le métalangage du comparatiste : de la prétention à la neutralité à l'engagement pragmatiste », in *Revus*, n°21, 2013, p. 99. L'auteur ajoute qu'en la matière, « *l'intérêt du locuteur et son propos s'avèrent les seules considérations déterminantes* » (p. 101). Pour la professeure Ponthoreau, l'auteur est « *amené à choisir les caractéristiques qu'il juge significatives* ». Ponthoreau Marie-Claire, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, op. cit., p. 187.

¹⁹⁸⁸ Kelsen Hans, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », in *RDP*, 1928, p. 197-257 ; « Le contrôle de constitutionnalité des lois. Une étude comparative des constitutions autrichienne et américaine », in *RFDC*, n° 1, 1990 [1942], p. 17. Eisenman Charles, *La justice constitutionnelle et la Haute-Cour constitutionnelle d'Autriche*, op. cit., p. 103 et svt.

¹⁹⁸⁹ Cappelletti Mauro, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milan, Giuffrè, 1968.

¹⁹⁹⁰ En particulier : Favoreu Louis, « Modèle américain et modèle européen de justice constitutionnel », in *AJJC*, vol. 1, 1986, p. 51-67 ; « Le modèle européen de la Cour constitutionnelle », in *Cahiers Français*, La Doc. Fra., n°268, 1994, p. 9-19 ; « Le contrôle juridictionnel des lois en Europe de l'ouest », in *Cahiers Français*, La Doc. Fra., n°299, 2001, p. 97-103.

d'un procès), concret (c'est l'application de la loi dont la constitutionnalité est appréciée), et produirait un effet *inter partes* (la loi jugée inconstitutionnelle est écartée). A l'inverse, le modèle européen serait concentré (exercé par un organe spécialisé), *a priori* (avant l'entrée en vigueur de la loi), par voie d'action (la constitutionnalité de la loi est l'objet du contentieux principal), abstrait (c'est l'énoncé législatif dont la constitutionnalité est appréciée), et aux effets *erga omnes* (la loi déclarée inconstitutionnelle est annulée)¹⁹⁹¹. Si ce système continue d'être enseigné, il fait aujourd'hui l'objet de très vives critiques de la part tant des théoriciens que des comparatistes. Reprenant l'ouvrage de Louis FAVOREU, la professeure MASTOR explique qu'elle a abandonné la présentation en termes de modèle « *qui s'est révélée insatisfaisante sur le plan scientifique* » même si elle reconnaît qu'elle a présenté un temps, « *un indéniable intérêt pédagogique* »¹⁹⁹². A la suite du professeur TUSSEAU, il est possible d'adresser deux ordres de critique à cette modélisation. Elle souffre tout d'abord de problèmes empiriques, en ce qu'il est « *difficile de classer, au moyen des modèles de justice constitutionnelle tels qu'ils sont théorisés, les exemples de systèmes de contrôle de constitutionnalité que l'on rencontre en droit positif* »¹⁹⁹³. En outre, cette modélisation souffre de nombreux problèmes théoriques parmi lesquels l'essentialisation des modèles, l'association, présentée comme nécessaire, de critères hétérogènes servant à opposer des modèles, et censés refléter une logique propre à chacun d'entre eux ou encore l'attention exclusivement portée sur le contentieux de la constitutionnalité des lois¹⁹⁹⁴. Ces carences sont imputées à la volonté du concepteur du modèle de légitimer le Conseil constitutionnel français par la construction d'une catégorie *ad hoc* permettant *in fine* de faire apparaître l'institution comme une « véritable » juridiction constitutionnelle.

Une telle modélisation conforte donc l'idée défendue par le professeur ROUSSEAU suivant lequel, « *partout à l'exception de la Grande-Bretagne, il est admis que les actes*

¹⁹⁹¹ Pour une présentation plus approfondie voir par exemple : FAVOREU Louis & al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Coll. « Précis », 17^e éd., 2015, p. 239-261.

¹⁹⁹² MASTOR Wanda, FAVOREU Louis, *Les cours constitutionnelles*, Paris, Dalloz, « Connaissance du droit », 2^e éd., 2016, p. 2.

¹⁹⁹³ Cette modélisation « *ne permet pas véritablement d'ordonner la variété des situations existantes, puisque la plupart des exemples concrets ne se rangent sous aucune des deux catégories, ou plutôt se rangent par certains traits aussi bien sous l'une que sous l'autre* ». TUSSEAU Guillaume, *Contre les modèles de justice constitutionnelle...*, p. 25. L'auteur fait la démonstration des difficultés pour chacun des critères de classifications, p. 26 à 49. Voir dans le même sens : FROMONT Michel, « La diversité de la justice constitutionnelle en Europe », in *Mélanges Philippe Ardan. Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 47-59 ; « La justice constitutionnelle en France ou l'exception française » in *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 167-183 ; *Justice constitutionnelle comparée*, Paris, Dalloz, 2013, spé p. 484-485 ; GREWE Constance, « A propos de la diversité de la justice constitutionnelle en Europe : l'enchevêtrement des contentieux et des procédures », in *Les droits individuels et le juge en Europe, Mélanges en l'honneur de Michel Fromont*, Strasbourg, PUS, 2001, p. 255-266.

¹⁹⁹⁴ TUSSEAU Guillaume, *Contre les modèles de justice constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 50-57.

juridiques doivent être conformes à la Constitution, y compris la loi votée par le Parlement [...]. Cette primauté réaffirmée de la constitution ne devient au demeurant un principe commun effectif que parce que se généralise sur le continent européen le contrôle de constitutionnalité des lois»¹⁹⁹⁵. Or, selon lui, la comparaison des systèmes favorise encore « *l'harmonisation progressive des modalités d'organisation de la justice constitutionnelle* »¹⁹⁹⁶. La doctrine juridique du droit parlementaire entend donc œuvrer, par le droit comparé et la modélisation des systèmes de justice constitutionnelle à la convergence des droits constitutionnels nationaux et ainsi à la constitutionnalisation d'un droit transnational.

2) L'absence de prise en compte des variables parlementaires

Paradoxalement, la modélisation des justices constitutionnelles que privilégie la doctrine technique pour comparer les droits parlementaires nationaux ignore totalement la « variable parlementaire » en se révélant par exemple indifférente aux relations qui s'établissent entre le « juge constitutionnel » et son environnement institutionnel, tout particulièrement les relations juridiques qui régissent ses rapports avec les parlements nationaux¹⁹⁹⁷.

Cela se manifeste d'abord par l'absence de prise en compte des modalités de saisine du juge constitutionnel qui peut être plus ou moins facilement et largement ouverte aux parlementaires. Or ces modalités influent nécessairement sur la manière dont les juridictions vont contrôler la constitutionnalité du droit parlementaire. L'ouverture de la saisine à une minorité de parlementaires en 1974 en France a ainsi permis de développer le contrôle concret de la procédure législative¹⁹⁹⁸.

Cela se vérifie ensuite par le fait que le modèle est centré sur le seul contrôle de constitutionnalité des lois et plus précisément encore sur les modalités de son exercice par le juge. Pourtant, la mission de contrôle du droit parlementaire par les Cours ne se limite pas au seul contrôle de constitutionnalité. Le juge constitutionnel peut en effet être saisi par les

¹⁹⁹⁵ ROUSSEAU Dominique, « La notion de patrimoine constitutionnel européen », in *Le patrimoine constitutionnel européen*. Actes du séminaire UniDem organisé à Montpellier (France) les 22 et 23 novembre 1996, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Commission européenne de la démocratie par le droit, « Science et technique de la démocratie », p. 26

¹⁹⁹⁶ *Ibid.* p. 35.

¹⁹⁹⁷ Ainsi, pour le professeur JOUANJAN : « *Un effort de modélisation institutionnelle des systèmes de justice constitutionnelle gagnerait à penser l'institution moins par rapport à des schémas classiques [...] que par l'analyse des rapports institutionnels du juge constitutionnel avec l'ensemble des pouvoirs constitués parmi lesquels il se trouve et des interactions qui en résultent* ». JOUANJAN Olivier, « Modèles et représentation de la justice constitutionnelle en France : un bilan critique », *op. cit.*

¹⁹⁹⁸ Voir *supra* : Partie 3, Titre 2, Chapitre 1, Section 1.

parlementaires pour constater une situation (il s'agira par exemple de prononcer l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et une autre activité qu'il poursuit et, le cas échéant, sa déchéance, la mise en jeu de la responsabilité « constitutionnelle » d'un membre de l'exécutif ou encore la survenance de circonstances exceptionnelles)¹⁹⁹⁹. Les parlementaires peuvent encore saisir le juge pour que ce dernier exerce un contrôle de conventionnalité, voire même de légalité suivant les cas. Enfin, ils peuvent être conduits à saisir le juge pour faire arbitrer un conflit de compétence qui oppose l'institution camérale à un autre pouvoir constitué²⁰⁰⁰.

Ce sont enfin les différentes modalités de réplique parlementaire à la décision juridictionnelle qui ne sont pas envisagées suivant cette modélisation. Il convient toutefois de souligner que cette carence est en passe d'être comblée par plusieurs auteurs qui, cherchant à dépasser les écueils des modèles initiaux, proposent des modélisations alternatives des systèmes de justice constitutionnelle, centrée cette fois autour de la question des rapports entre la décision du législateur et la décision juridictionnelle²⁰⁰¹.

On constate donc que la modélisation des justices constitutionnelles est articulée autour du seul contrôle de constitutionnalité de la loi au regard des droits fondamentaux au détriment de tout critère qui prendrait en compte la situation institutionnelle de l'organe chargé d'exercer ce contrôle de constitutionnalité et tout particulièrement à l'égard du Parlement. Cette exclusion s'explique, au moins partiellement, par la dimension instrumentale de la modélisation qui, opposant un modèle européen à un modèle américain, a surtout permis de promouvoir la reconnaissance du Conseil constitutionnel comme juge constitutionnel à part entière et de l'inscrire dans la première catégorie « taillée sur mesure » pour lui. La reprise d'un tel cadre théorique, qui exclut pourtant le Parlement de sa construction, apparaît alors comme un préalable nécessaire à la démonstration, par la doctrine juridique, d'une convergence des droits parlementaires. Cette convergence est en effet appréciée à partir de la comparaison des jurisprudences constitutionnelles en la matière.

¹⁹⁹⁹ Pour plus de détails sur cette question, on se permettra de renvoyer à : « La saisine parlementaire du juge constitutionnel en Méditerranée » in *RMDP*, n°4, 2016

²⁰⁰⁰ *Ibid.*

²⁰⁰¹ Voir en ce sens : ALTWEGG-BOUSSAC Manon, « Le concours des organes politique et juridictionnel à la garantie des droits. Regard sur une modélisation alternative de la justice constitutionnelle », *op. cit.* ; CARPENTIER Mathieu, « Pour de nouveaux 'modèles' de justice constitutionnelle », in *R.I.D.C.*, n°68, 2016, p. 179-220 ; TUSSEAU Guillaume, *Contre les "modèles" de justice constitutionnelle...*, *op. cit.*. Voir également : JOUANJAN Olivier, « Modèles et représentations de la justice constitutionnelle en France... », *op. cit.*

B/ La comparaison des droits parlementaires nationaux à l'aune des jurisprudences constitutionnelles

Suivant le cadre comparatiste adopté par la doctrine juridique du droit parlementaire, les droits parlementaires nationaux sont comparés à travers le prisme de la jurisprudence constitutionnelle (1) ce qui conduit le plus souvent la doctrine juridique à conclure à une convergence des droits parlementaires désormais placés sous l'égide d'une conception jurisprudentielle commune des droits fondamentaux (2).

1) Le contrôle de constitutionnalité : *tertium comparationis* du droit parlementaire

Pour comparer les droits parlementaires nationaux, il faut au préalable définir un *tertium comparationis* (troisième élément de la comparaison) qui désigne « la propriété que les éléments comparés (*comparatum et comparandum*) partagent et faute de laquelle ils ne pourraient être mis en rapport » puisque la comparaison de deux objets « suppose la subsumption de chacun d'eux sous un modèle de référence commun et indépendant de l'un et de l'autre »²⁰⁰². Or, en matière de comparaison des droits parlementaires, c'est très souvent l'existence d'une « justice constitutionnelle » qui est présentée comme le modèle de référence sous lequel peuvent être subsumés les deux objets caméraux comparés.

C'est ainsi que M. DOMINGO, comparant les actes internes des parlements français, espagnol et italien, justifie le choix de son échantillon par le fait que le statut du parlement est « fixé par une Constitution formelle » dotée de « mécanismes de justice constitutionnelle assumés par une Cour constitutionnelle, compétente à l'égard du Parlement et de ses actes internes »²⁰⁰³. Il en va de même pour Mme SOMMACO qui justifie le choix d'une comparaison franco-italienne du droit d'amendement par le fait que, dans ces pays, « la limitation des pouvoirs s'est opérée par l'obligation faite au pouvoir politique de se soumettre à un corps de règles supérieures garantissant au citoyen le respect des libertés et la garantie des procédures » ce qui a été facilité, dans les deux cas, « par l'apparition du juge constitutionnel »²⁰⁰⁴.

Symétriquement, l'absence de « justice constitutionnelle » peut apparaître à certains membres de la doctrine juridique comme un obstacle à la comparaison des droits

²⁰⁰² TUSSEAU Guillaume, « Sur le métalangage du comparatiste : de la prétention à la neutralité à l'engagement pragmatiste », *op. cit.*, p. 103.

²⁰⁰³ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, *op. cit.*, p. 23.

²⁰⁰⁴ SOMMACO Valérie, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnel et de science politique », 2002, p. 8.

parlementaires. La question prend un relief particulier s'agissant du cas britannique. Ce dernier est en effet considéré, à tort ou à raison, comme n'étant doté ni d'un acte constitutionnel formel et rigide ni d'un système de justice constitutionnelle. Néanmoins, le système de WESTMINSTER fut et demeure considéré comme un « *“modèle” en droit constitutionnel en général et en droit parlementaire en particulier* »²⁰⁰⁵. Les professeurs AVRIL & GICQUEL affirment ainsi que « *la source directe* » du droit parlementaire français « *est la pratique du Parlement britannique* »²⁰⁰⁶. C'est ainsi que M. DOMINGO, justifie le choix d'exclure de son étude d'autres systèmes juridiques qui peuvent pourtant « *présenter des caractéristiques intéressantes. Parmi ceux-ci, une place particulière doit être réservée au Parlement britannique* » qui adopte, selon l'auteur, « *une certaine version conceptuelle des actes internes du Parlement* » qui exclut le contrôle du juge sur ces actes²⁰⁰⁷.

Le contentieux constitutionnel apparaît ainsi comme un *tertium comparationis* privilégié du droit parlementaire. C'est ce qu'indique Mme DE CACQUERAY pour qui « *l'étude du contentieux français du contrôle du règlement des assemblées peut être enrichie par le recours au droit comparé* ». C'est pourquoi elle choisit de comparer la France — qui « *fait preuve d'originalité puisqu'elle est le seul Etat à connaître un contrôle obligatoire des règlements des assemblées et préalable à leur mise en application* » — avec l'Italie, — dont la situation est « *aux antipodes de l'option française* » en l'absence de contrôle juridictionnel des règlements parlementaires —, mais aussi à l'Espagne — dont le contrôle *a posteriori* et facultatif auquel s'ajoute l'*amparo* est « *à la fois plus souple qu'en France et plus poussé, car il peut concerner les décisions prises par les organes internes des assemblées si elles entraînent une violation* » — et enfin l'Allemagne — qui aborde le contrôle des règlements « *dans le cadre du conflit entre les organes constitutionnels de l'Etat* » —²⁰⁰⁸. C'est donc à une forme de

²⁰⁰⁵ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, op. cit., p. 24.

²⁰⁰⁶ L'auteur se fonde sur la « *parenté de certaines dispositions du règlement de la Constituante avec la compilation de la pratique britannique faite par Romilly à la demande de Mirabeau* ». Voir : AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 2. Voir également : AVRIL Pierre, « *“La naissance du droit parlementaire”* », op. cit. et CASTALDO André, *Les méthodes de travail de la Constituante*, op. cit.

²⁰⁰⁷ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement*, op. cit., p. 24-26. A l'inverse, pour comparer les procédures législatives françaises et britanniques, Mmes MAUGUIN-HELGESON et VINTZEL adoptent, quant à elles, une définition stricte de cet objet qui se termine avec le vote parlementaire de la loi et exclut donc le contrôle juridictionnel de constitutionnalité. MAUGUIN-HELGESON Murielle, *L'élaboration parlementaire de la loi...*, op. cit. et VINTZEL Céline, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative...*, op. cit. Pour d'autres comparaisons entre droits parlementaires français et britannique, qui font le choix d'exclure le juge constitutionnel du champ de son étude voir : BARBE Vanessa, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, « *Bibl. constitutionnelle* », 2009 ; GUERIN-BARGUES Cécile, *Immunités parlementaires et régime représentatif...*, op. cit.

²⁰⁰⁸ DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit., p. 28.

comparaison des jurisprudences constitutionnelles en matière parlementaire auxquelles ces études donnent lieu. Ce sont finalement les variables dans l'organisation de la justice constitutionnelle qu'il s'agit de comparer plutôt que les règles appliquées aux parlements nationaux en tant que tels.

2) La jurisprudence constitutionnelle : instrument d'un *jus parliamentum commune* ?

Comme l'indique le choix du contrôle de constitutionnalité comme élément commun à partir duquel comparé les droits parlementaires, il s'agit finalement moins d'une comparaison des droits parlementaires en tant que tels que, le plus souvent, d'une comparaison des jurisprudences constitutionnelles relatives au droit parlementaire.

Or, cette comparaison aboutit généralement à considérer que les juges constitutionnels sont, par-delà les différences existantes dans l'organisation des contentieux constitutionnels du droit parlementaire, confrontés à des problèmes similaires, qu'ils règlent suivant des méthodes identiques. C'est la conclusion que tire Mme SOMMACO concernant le contrôle de constitutionnalité du droit d'amendement en France et en Italie. Tandis que le Conseil peut exercer un contrôle de constitutionnalité du droit d'amendement aussi bien à travers le contrôle de constitutionnalité du règlement que de la procédure législative, la Cour constitutionnelle s'en tient quant à elle à une forme de « *self-restraint* ». Pour autant, l'auteure considère que, par-delà ces différences de situation, les deux Cours sont parvenues à une forme de contrôle de constitutionnalité des amendements en s'arrogeant elle-même un droit d'amendement législatif à travers les techniques similaires que constituent les réserves d'interprétation d'une part et les décisions interprétatives ou manipulatives de l'autre.

La plupart des études de jurisprudences comparées relatives au droit parlementaire font état d'une recherche commune à toutes les juridictions d'équilibre et de pondération entre les différents principes implicites qui structurent le droit parlementaire. C'est ainsi que pour le professeur DI MANNO, par ces techniques « *la Cour constitutionnelle italienne et le Conseil constitutionnel français se sont efforcés de tracer une ligne d'équilibre dans les rapports avec le législateur* »²⁰⁰⁹. M. DOMINGO, s'intéressant à la justiciabilité des actes internes du Parlement

²⁰⁰⁹ DI MANNO Thierry, *Le juge constitutionnel et la technique des décisions « interprétatives » en France & en Italie*, Economica-PUAM, Paris-Aix-en-Provence, 1997, p. 449.

considère que « *les enseignements du droit comparé invitent à relativiser toute opinion définitive sur l'état du droit à un moment donné. La recherche d'un équilibre entre les Assemblées parlementaires et le juge est en conséquence une œuvre en mouvement continu* ». L'auteur conclut que « l'intervention des juridictions, en particulier de la juridiction constitutionnelle, devient de plus en plus nécessaire » pour « participer à la conciliation entre autonomie institutionnelle du pouvoir parlementaire et une autonomie subjectivée du parlementaire ». En conséquence, « *dans les rapports entre Assemblées et juridictions, les principes généraux qui gouvernent le droit parlementaire doivent conduire à un modèle plus "collaboratif que conflictuel"* »²⁰¹⁰.

La doctrine juridique applique une grille de lecture identique s'agissant du droit parlementaire supranational. Au niveau européen, c'est jusqu'à présent la Cour européenne des droits de l'Homme qui, par son interprétation des principes constitutionnels relatifs au droit parlementaire, contribuerait à la constitutionnalisation prétorienne d'un droit parlementaire européen.

§2 : La justice européenne : instrument d'un droit parlementaire commun

La doctrine juridique du droit parlementaire adhère à l'idée, ici résumée par le professeur TUSSEAU suivant laquelle, « *en l'absence de toute voie hiérarchique pour maîtriser le potentiel conflictuel des dialogues transconstitutionnels, il apparaît donc que les acteurs constitutionnels globaux ont convergé vers une même méthode. Le fondement essentiel en semble la volonté de presser chaque acteur à faire de son mieux pour les droits de l'homme, s'il souhaite que les autres acteurs acceptent ses décisions. En définitive les acteurs défèrent aux décisions les uns des autres à condition que tous appliquent scrupuleusement un standard relativement homogène, d'une part, et tendanciellement de plus en plus protecteur des valeurs fondamentales d'autre part* »²⁰¹¹. Suivant cette lecture, la doctrine juridique entreprend de démontrer que la Cour européenne des droits de l'Homme peut être assimilée à une Cour constitutionnelle supranationale d'une part (A) et qu'elle produit, par sa jurisprudence, des principes relatifs au droit parlementaire (B).

²⁰¹⁰ *Ibid.*, L'auteur cite CHIELI Enzo, « Prolusione. Giustizia costituzionale e sfera parlamentare » in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderni n°4, Milan, Giuffrè, 1994, p. 13.

²⁰¹¹ TUSSEAU Guillaume, « "Irregulare aliquod et (tantum non) monstro simile"... », *op. cit.*, p. 137-138.

A/ La condition constitutionnelle de la Cour européenne des droits de l'Homme

Préalablement à la reconnaissance de sa participation à la constitutionnalisation d'un droit parlementaire européen, la doctrine juridique fait sienne l'idée selon laquelle la Cour de Strasbourg peut être assimilée à une Cour constitutionnelle, ou participe, *a minima*, d'une justice constitutionnelle. Elle reprend ainsi des arguments ayant trait à la supériorité hiérarchique (1) et axiologique (2) du droit européen des droits de l'Homme.

1) La justification formelle de la constitutionnalité de la Cour européenne

Pour envisager une constitutionnalisation du droit parlementaire par la Cour européenne des droits de l'Homme, la doctrine a d'abord tenté d'établir la suprématie hiérarchique du droit européen des droits de l'Homme sur les droits constitutionnels nationaux. Plusieurs auteurs ont ainsi très tôt défendu l'idée que la juridiction strasbourgeoise, par sa jurisprudence, « *a donné naissance — toute proportion gardée — à une sorte de supra-constitutionnalité réputée s'imposer au pouvoir constituant populaire* »²⁰¹². Le professeur CAPPELLETTI mentionne quant à lui un « *droit constitutionnel supra-constitutionnel* » dans le même ordre d'idée²⁰¹³.

Pour défendre cette thèse, la doctrine met en avant la position que la Cour a elle-même adoptée. La juridiction strasbourgeoise affirme en effet la primauté de ces décisions à l'égard des normes nationales, y compris celles dotées d'une valeur constitutionnelle. La Cour affirme ainsi en 1998 que « *l'organisation institutionnelle et politique des États membres doit [...] respecter les droits et principes inscrits dans la Convention. Il importe peu, à cet égard, que se trouvent en cause des dispositions constitutionnelles [...] ou simplement législatives. Dès lors que l'État concerné exerce par elles sa "juridiction", elles se trouvent soumises à la Convention* »²⁰¹⁴. A contrario, elle adopte une position dualiste s'agissant du rapport entre le droit européen des droits de l'Homme et le droit international comme celui produit par l'Organisation des Nations unies.²⁰¹⁵

²⁰¹² FLAUSS Jean-François, « Les droits de l'Homme comme élément d'une Constitution de l'ordre européen » in *LPA*, 1993, n°52, p. 15.

²⁰¹³ CAPPELLETTI Mauro, « Nécessité et légitimité de la justice constitutionnelle », in Favoreu Louis (dir.), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*, Paris, Economica, 1987, p. 461-493. Cité par LECUYER Yannick, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2009, p. 454.

²⁰¹⁴ CEDH, 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*, n°19392/92. Voir déjà : CEDH, 29 octobre 1992, *Open door and Dublin Well Woman c/ Irlande*, n° 14234/88 & 14235/88.

²⁰¹⁵ CEDH, 21 juin 2016, *Al-Dulimi & Montana management inc. c/ Suisse*, n°5809/08.

En outre, la Cour étend son contrôle sur les juges constitutionnels nationaux. Pour ce faire, elle se reconnaît tout d'abord compétente pour contrôler l'organisation des juridictions constitutionnelles au regard de la Convention européenne et particulièrement de son article 6²⁰¹⁶ à l'exception de la mise en cause de droits de nature politique²⁰¹⁷. La juge TULKENS résume les positions doctrinales que cette jurisprudence a suscitées séparant ceux qui «*regrettent la subordination des Cours constitutionnelles aux exigences de l'article 6 de la Convention entraînant une sorte de "banalisation" de la justice constitutionnelle*» et ceux qui «*au contraire estiment que la soumission du juge constitutionnel à la Convention emporte une valorisation de son statut et de son rôle*»²⁰¹⁸. C'est ainsi que pour beaucoup d'auteurs, «*la juridictionnalisation de la justice politique*» constitue «*un élément important de la constitutionnalisation du droit européen des droits de l'Homme*»²⁰¹⁹. La Cour européenne affirme également la primauté de ses décisions sur celles rendues par les Cours constitutionnelles²⁰²⁰. Ces dernières peuvent donc se voir «*mises à l'index*» par la jurisprudence strasbourgeoise²⁰²¹. Certains auteurs considèrent alors que «*la hiérarchie des normes telle qu'elle est comprise et instituée par chaque État dans son ordre juridique interne s'efface ou s'incline devant la primauté de la règle européenne*»²⁰²².

La Cour européenne s'apparenterait à une Cour constitutionnelle, car elle est chargée du contrôle d'une norme dotée d'une valeur hiérarchique supérieure, mais aussi en raison de la valeur axiologique de cette norme.

2) La justification axiologique de la constitutionnalité de la Cour européenne

Des arguments d'ordre axiologique ont également été avancés pour justifier la qualité constitutionnelle reconnue à la Cour européenne des droits de l'Homme. Ceux-ci s'appuient d'abord sur la motivation du juge européen qui a lui-même défini la CESDH, dont il doit assurer

²⁰¹⁶ CEDH, 23 juin 1993, *Ruiz-Mateos c. Espagne*, n°12952/87

²⁰¹⁷ CEDH, 21 octobre 1997, *Pierre Bloch c/ France*, n°24194/94

²⁰¹⁸ TULKENS Françoise, «*Convention européenne des droits de l'Homme et Cours suprêmes*», Discours prononcé le 13 février 2009 au Conseil constitutionnel. http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/cedh_13fev2009/cedh_ftulkens_130209.pdf

²⁰¹⁹ LECUYER Yannick, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne...*, op. cit., p. 454.

²⁰²⁰ CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski, Pradal & Gonzales c/ France*, n°24846/94 et 34165/96 à 34173/96

²⁰²¹ BURGUORGUE-LARSEN Laurence, «*Chronique de jurisprudence européenne comparée (2014)*», in *RDP*, 2015, n°4, p. 1127.

²⁰²² BERGER Vincent, «*Les Cours constitutionnelles et la Cour européenne des droits de l'Homme*», in *NCCC*, n°32, 2011, p. 13.

le respect, comme étant un « *instrument constitutionnel de l'ordre public européen* »²⁰²³. On saisit aisément l'intérêt pour la Cour — au moment où les contrôles de constitutionnalité au regard des droits et libertés se développent sur les plans nationaux — de présenter la convention comme telle et de revendiquer par ce biais deux des attributs censés caractériser les juridictions constitutionnelles, « *leur autonomie et leur primauté* »²⁰²⁴. Utilisée à seulement deux reprises par la Cour elle-même²⁰²⁵, cette expression a surtout été reprise par la doctrine.

Néanmoins, certains auteurs ne manquent pas de faire remarquer les différences qu'il est possible de constater entre ces institutions. L'ancien jurisconsulte de la Cour européenne souligne les nombreux caractères qui distinguent l'institution qu'il a servie des Cours constitutionnelles nationales : « *L'institution ? Nationale dans un cas, internationale dans l'autre. Le cadre ? L'État d'un côté, une organisation internationale — le Conseil de l'Europe — rassemblant quarante-sept pays, de l'autre. Les textes ? Une Constitution ou Loi fondamentale nationale dans un cas, un traité international dans l'autre. Le contrôle ? De constitutionnalité d'un côté, de conventionalité de l'autre. Le pouvoir ? Celui d'annuler une loi inconstitutionnelle dans un cas, celui de rendre des arrêts au caractère essentiellement déclaratoire dans l'autre, même si ces arrêts peuvent provoquer une modification de la Constitution. La saisine ? Un recours constitutionnel direct dans certains États, un recours individuel toujours ouvert à quiconque à Strasbourg* »²⁰²⁶. Une telle critique n'est pas exclusivement l'œuvre des praticiens et émane également des constitutionnalistes, particulièrement de la part des spécialistes des contentieux constitutionnels nationaux. Le doyen FAVOREU refusait par exemple cette qualification, considérant que les différences entre ces deux types d'institutions restaient encore, au milieu des années quatre-vingt-dix, « *assez considérable et interdisaient tout amalgame* »²⁰²⁷.

Pourtant, malgré ces différences organisationnelles importantes, certains spécialistes du droit du Conseil de l'Europe, qualifie la Cour européenne des droits de l'Homme de juridiction constitutionnelle plus souvent qu'à son tour, ou, à tout le moins, le suggère. Le doyen COHEN-

²⁰²³ CEDH, 23 mars 1995, *Loizidou c/ Turquie* n°15318/89 (Exceptions préliminaires), §75. *AJDA* 1995, chron. FLAUSS Jean-François, p. 719 ; *D.* 1996. obs. PEREZ Sophie, p. 201

²⁰²⁴ HERVIEU Nicolas, « Une Cour européenne des droits de l'homme maîtresse de son destin », in *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 12 mai 2014.

²⁰²⁵ Voir CEDH, 12 décembre 2001, *Bancovic & autres c/ Belgique et autres*, n°52207/99

²⁰²⁶ BERGER Vincent. « Les cours constitutionnelles et la Cour européenne des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 8.

²⁰²⁷ FAVOREU Louis, « Quel(s) modèle(s) constitutionnel(s) ? », in *RUDH*, vo. 7, 1995, p. 358.

JONATHAN la qualifie en ce sens de « *juridiction internationale suprême, voire constitutionnelle* »²⁰²⁸.

C'est d'abord la matière sur laquelle est amenée à se prononcer la Cour européenne qui justifie à ses yeux un tel qualificatif. En effet, la protection des droits de l'Homme apparaît comme une mission partagée avec les juridictions constitutionnelles nationales. « *La Convention apparaît comme un acte juridique partiellement constitutionnel sur le plan matériel* » ce qui contribue selon M. LECUYER, « *à donner une coloration constitutionnelle au système de protection des droits de l'Homme* »²⁰²⁹. Dès lors, « *la “nature” constitutionnelle ou constitutionnalisante de la Convention emporterait naturellement celle de la Cour* »²⁰³⁰.

Ce sont ensuite les questions à résoudre, les techniques interprétatives, les méthodes de raisonnement et les concepts mobilisés qui rapprochent la Cour européenne des juridictions constitutionnelles. De nombreux constitutionnalistes, à l'instar de M. STONE SWEET, font remarquer que « *la Cour européenne exerce les mêmes fonctions que la plupart des cours constitutionnelles nationales, utilisant les mêmes techniques avec des effets largement similaires. La Cour confronte régulièrement des affaires qui pourraient être qualifiées proprement, dans le contexte des systèmes juridiques nationaux, de constitutionnelles. Elle résout des conflits allégués entre des droits fondamentaux et les intérêts de l'Etat par la recherche d'un juste équilibre, en particulier par application d'une analyse de proportionnalité* »²⁰³¹.

C'est enfin la mission harmonisatrice de la Cour en matière de droits de l'Homme qui semble justifier cette qualification. C'est ainsi que M. HERVIEU soutient l'affirmation par la Cour elle-même de son caractère constitutionnel. Selon lui, « *parer la Cour des oripeaux constitutionnels* » lui permettrait d'acquérir un surcroît d'autorité « *particulièrement essentiel à l'heure où faire émerger un standard commun de protection des droits fondamentaux reste une gageure face à la diversité nationale* »²⁰³². La notion de « *patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit* » permet en effet à la Cour de consacrer des valeurs politiques qu'elle considère comme partagées par les différents

²⁰²⁸ COHEN-JONATHAN Gérard, « Le rôle des principes généraux dans l'interprétation et l'application de la Convention européenne des drits de l'Homme » in *Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 167 cité par LECUYER Yannick, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne...*, op. cit., 2009, p. 459. Note 308.

²⁰²⁹ LECUYER Yannick, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne...*, op. cit., p. 453.

²⁰³⁰ *Ibid.*, p. 458.

²⁰³¹ STONE SWEET Alec, « Sur la constitutionnalisation de la convention européenne des droits de l'Homme : cinquante ans après son installation, la Cour européenne des droits de l'Homme conçue comme une Cour constitutionnelle, RTDH, n°80, 2009, p. 930. Le « *principe de proportionnalité* » est qualifié par l'auteur de « *modèle constitutionnel mondial* ».

²⁰³² HERVIEU Nicolas, « Une Cour européenne des droits de l'homme maîtresse de son destin », op. cit..

Etats membres. La doctrine y voit un moyen de faire converger les différents systèmes constitutionnels et de canaliser les valeurs constitutionnelles²⁰³³. Pourtant, la doctrine de l'autonomie des notions semble quant à elle aller à rebours de cette idée. Elle est pourtant à l'origine des premières décisions de la Cour relative aux Parlements puisqu'elle a été amenée à faire prévaloir sa propre définition du « corps législatif »²⁰³⁴. L'activité de la Cour européenne concerne bien les droits parlementaires nationaux.

B/ L'action parlementaire de la Cour européenne des droits de l'Homme

La doctrine juridique du droit parlementaire applique à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme la même grille de lecture que celle qu'elle mobilise pour appréhender les jurisprudences constitutionnelles nationales. Dès lors, la Cour européenne serait amenée à opérer une pondération entre deux valeurs antagoniques : le respect du droit au recours qui contribuerait à l'avènement d'un droit parlementaire commun d'une part (1), et, le respect de l'autonomie parlementaire qui témoignerait de l'identité constitutionnelle des Etats membres de l'autre (2).

1) Juridictionnalisation du droit parlementaire et construction d'un droit parlementaire commun

Les premières études relatives à la Cour européenne et à l'hypothèse d'un droit constitutionnel européen limitaient cette hypothèse aux droits et libertés. Le droit constitutionnel institutionnel était censé échapper à l'emprise de la Convention, ou au moins ne subir qu'une influence indirecte. M. ABRAHAM constatait ainsi en 1992 que l'idée d'un « *droit constitutionnel européen* » s'était développé mais que ce dernier n'était pas « *relatif à l'organisation des systèmes politiques mais déferé par la défense des droits fondamentaux* »²⁰³⁵. Aujourd'hui, l'évolution de la jurisprudence est telle que désormais, la doctrine considère que les institutions politiques, au premier rang desquelles les parlements, sont « saisis par les droits de l'Homme » tels qu'interprétés à Strasbourg. Pour certains spécialistes de la jurisprudence strasbourgeoise, cette dernière « *touche aujourd'hui autant l'organisation des systèmes*

²⁰³³ LECUYER Yannick, « Introduction », in LECUYER Yannick (dir), *L'eupéanisation des standards démocratiques*, Rennes, PUR, 2011, p. 21-24.

²⁰³⁴ Voir *infra* : Chapitre 2, Section 2, §2, B.

²⁰³⁵ Voir : ABRAHAM Ronny, « Les incidences de la CEDH sur le droit constitutionnel et administratif des Etats parties », in RUDH, 1992.

politiques que la protection des droits de l'Homme »²⁰³⁶. La doctrine juridique du droit parlementaire pose le même constat s'agissant de son objet d'étude spécifique. L'interprétation que la Cour a faite de la Convention lui a permis d'étendre sa compétence sur les droits parlementaires nationaux alors que cette dernière n'y prédisposait pas puisque « *par son objet et jusque dans ses finalités, la convention européenne n'est pas un instrument qui a vocation à investir naturellement le champ du droit parlementaire* »²⁰³⁷. Pourtant, la Cour aurait su s'émanciper de sa « nature ». Le constat de cette doctrine est désormais clairement établi : « *en un demi-siècle, les domaines couverts par la jurisprudence de Strasbourg n'ont cessé de s'étendre. La vie parlementaire n'a pas échappé à cette vague déferlante : l'action des parlements [...] est désormais soumise à l'épreuve des droits de l'Homme* »²⁰³⁸.

C'est d'abord par le célèbre arrêt *De Micoli contre Malte* en date du 27 août 1991 que la Cour se saisit de la question en considérant que l'article 6§1 est applicable à la justice parlementaire qui s'exerce à l'égard des tiers. La Cour entame ainsi une action qui tend à la « *juridictionnalisation de la justice parlementaire* »²⁰³⁹. En effet, elle considère que les assemblées parlementaires sont, dans l'exercice « *de leur fonction juridictionnelle* » (le Parlement maltais avait ici condamné un journaliste pour atteinte aux privilèges parlementaires), astreintes au respect de l'article 6 de la Convention qui consacre le droit à un procès équitable. Ce faisant, la Cour contribue selon le professeur FLAUSS, « *à l'instar des juridictions constitutionnelles nationales, à la mutation de la conception même du droit constitutionnel en Europe : le droit constitutionnel "politique" est en passe de céder définitivement la place au droit constitutionnel "juridique"* »²⁰⁴⁰. Cette juridictionnalisation permettrait donc, en synergie avec les systèmes de justice constitutionnelle nationaux, de « *favoriser une harmonisation, ou pour le moins un rapprochement, des droits parlementaires des démocraties européennes* ». Ainsi, la Cour européenne s'opposerait, « *au nom d'une conception essentiellement continentale des droits de l'homme, au trop grand particularisme des systèmes répressifs d'inspiration anglo-saxonne* »²⁰⁴¹. Toutefois, le seuil au-delà duquel le

²⁰³⁶ LECUYER Yannick, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne*, op. cit., p. 456.

²⁰³⁷ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, op. cit., p. 393.

²⁰³⁸ VAN DER HULST Marc & REZSÖHAZY André, « Avant-propos. Droit parlementaire et droits fondamentaux » in VAN DER HULST Marc & REZSÖHAZY André (dir.), *Parlementair recht en grondrechten / Le droit parlementaire et les droits fondamentaux*, Bruges, Die Keure/La charte, 2011, p. 5-10

²⁰³⁹ BURGORGUE-LARSEN Laurence, « L'autonomie constitutionnelle aux prises avec la Convention européenne des droits de l'homme » ; in *RBDC*, 2001, n°1, p. 36.

²⁰⁴⁰ FLAUSS Jean-François, « La contribution de la jurisprudence des organes de la convention européenne des droits de l'homme à la formation d'un droit constitutionnel européen » ; in *RUDH*, 1995, p. 383.

²⁰⁴¹ *Ibid.*, p. 382.

particularisme est excessif et l'intrusion du juge européen justifié n'est pas indiqué. M. LECUYER va néanmoins dans le même sens, lui pour qui la Cour exige clairement *« l'abandon de certaines spécificités nationales sur l'autel d'un droit commun en construction »*. Par ce biais, la juridiction strasbourgeoise procèderait selon lui à *« une canalisation des valeurs politiques et électorales constitutionnelles par les valeurs politiques et électorales conventionnelles qui offrent la possibilité d'une appartenance constitutionnelle "partielle et graduée". Ces valeurs matérialisées par les standards en matière de droits politiques et de droits de nature politique entrent en résonnance avec la notion de société démocratique, valeur politique intégrative par excellence à la Convention »*²⁰⁴². Autrement dit, cette immixtion du juge européen des droits de l'homme dans les modalités d'exercice des attributions constitutionnellement dévolues aux parlements nationaux est justifiée par la construction d'un droit constitutionnel commun²⁰⁴³.

La Cour a toutefois approfondi ce mouvement de juridictionnalisation du droit parlementaire. L'article 6 de la Convention n'est pas seulement applicable à la protection des tiers face aux potentielles atteintes du Parlement, mais également aux parlementaires eux-mêmes dans leur rapport avec l'institution. Confrontée à la question des immunités parlementaires, la Cour présente ses décisions comme une conciliation de l'article 10 de la Convention qui protège la liberté d'expression et l'article 3 du premier protocole qui consacre le droit à des élections libres d'une part avec l'article 6§1 de la convention de l'autre. Dès lors, la Cour ne considère pas les immunités parlementaires instituées au niveau des Etats membre comme absolues. Elles ne justifient une restriction au droit d'accès à un tribunal que si l'activité en cause présente un lien direct avec l'activité parlementaire²⁰⁴⁴. La question s'est posée de manière originale dans l'affaire KART puisque cette fois, c'est un parlementaire qui demandait de son propre chef la levée de son immunité parlementaire pour pouvoir se défendre devant un tribunal²⁰⁴⁵. Par son refus de condamner la décision du Parlement lui refusant la levée de son immunité, la Cour témoigne de sa prise en compte des intérêts de l'institution. Elle considère que la pondération entre les droits du parlementaire d'une part et ceux du parlement de l'autre

²⁰⁴² LECUYER Yannick, « Introduction », *op. cit.*, p. 24

²⁰⁴³ Voir aussi MUYLLE Koen ; « L'autonomie parlementaire à l'abri des droits de l'Homme ? » in *RTDH* 2010, n°83, p. 705-731.

²⁰⁴⁴ M. LECUYER synthétise la jurisprudence de la Cour en distinguant suivant le lieu où l'activité en cause se déroule : *« Le discours a été prononcé dans l'enceinte du parlement et les parlementaires bénéficient d'une présomption irréfragable et d'une immunité quasi-absolue sous réserve de la levée de cette immunité par le corps législatif lui-même [...] Le discours a été prononcé en dehors de l'enceinte parlementaire et il faut chercher s'il est détachable ou non de la qualité de parlementaire. Si le lien avec la députation est trop ténue, l'immunité redevient relative et la liberté d'expression politique de l'élu retrouve des limites »*. LECUYER Yannick, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne*, *op. cit.*, p. 212-213.

²⁰⁴⁵ CEDH, 3 décembre 2009, *Kart c/ Turquie*, n° 8917/05

effectué sur le plan national est équilibré ce qui donne à la doctrine l'occasion de juger qu'en l'espèce « *le souci de la Cour de protéger la fonction parlementaire est très fort* » et prime la protection des droits du parlementaire²⁰⁴⁶.

Enfin, la Cour a eu à connaître des sanctions disciplinaires prononcées par le Parlement à l'encontre de ses membres à l'occasion de l'affaire *Karacsony*²⁰⁴⁷. C'est sur ce terrain qu'elle a semblé aller le plus loin dans la remise en cause de l'autonomie parlementaire et l'exigence d'une juridictionnalisation de la justice parlementaire. « *La Cour y met en balance les intérêts de l'institution parlementaire et les intérêts de ses membres, en minimisant largement le premier par rapport au second* »²⁰⁴⁸. Au terme d'une analyse de proportionnalité, elle juge « *que la dignité d'une institution ne peut être assimilée à celle d'êtres humains* »²⁰⁴⁹. Elle n'entend donc accorder aucun statut particulier au droit parlementaire qui justifierait une application moins exigeante des droits garantis par la Convention tels qu'interprétés par la Cour européenne. « *Cette branche du droit, qui régit l'organisation des travaux du parlement, n'a en elle-même aucune incidence sur le niveau de protection applicable aux discours politiques* »²⁰⁵⁰. La Cour condamne alors la Hongrie pour atteinte à la liberté d'expression du fait des sanctions disciplinaires, et de nature pécuniaire, prononcées par l'assemblée Hongroise contre certains de ses membres accusés d'avoir perturbé la séance et porté atteinte à la dignité de l'Assemblée notamment en brandissant des panneaux au sein de l'hémicycle. Elle considère que l'ingérence que constitue le prononcé d'une telle sanction constitue une ingérence disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi. En outre, la Cour constate une violation du droit au recours prévu par l'article 13 de la Convention. En l'espèce, la contestation devant la Cour constitutionnelle de la loi sur laquelle était fondée ces sanctions n'était pas en mesure d'offrir aux requérants une réparation de leurs préjudices. Cette dernière avait pourtant jugé que la Constitution n'obligeait pas l'Assemblée à prévoir un tel recours juridictionnel. Pour la

²⁰⁴⁶ FOURMENT François, « Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière pénale. Les quatre saisons de la Cour : automne-hiver 2009-2010 - 1er octobre 2009 – 31 mars 2010 », in *RIDP*, 2010, vol. 81, p. 317-361. De la même manière pour M. HERVIEU, « *La finalité institutionnelle — protection du Parlement dans son ensemble — tend à prédominer sur la finalité personnelle — protection du parlementaire pris individuellement* ». HERVIEU Nicolas, « Kart c. Turquie (Cour EDH, G.C. 3 décembre 2009, Req. n° 8917/05) » in *Lettres Actualités droits-libertés* du 8 décembre 2009

²⁰⁴⁷ CEDH, 16 septembre 2014, *Karacsony et autres c/ Hongrie*, n°42461/13

²⁰⁴⁸ GUERRINI Marc, « Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires », in *RFDA*, 2016/2, p. 345-354.

²⁰⁴⁹ Pour ce qui est de la « préservation de l'autorité de l'Assemblée », évoquée par le Gouvernement, elle n'y voit qu'un simple intérêt institutionnel de l'Assemblée, c'est-à-dire une considération qui n'a pas forcément le même poids que « la protection de la réputation ou des droits d'autrui » au sens de l'article 10 § 2.

²⁰⁵⁰ CEDH, 16 septembre 2014, *Karacsony*, précit., §64.

professeure BURGORGUE-LARSEN, par cette décision, la Cour européenne « *mit à mal sans ambages la politique jurisprudentielle de la Cour constitutionnelle* »²⁰⁵¹

La doctrine juridique du droit parlementaire met en avant les droits fondamentaux et la juridictionnalisation du droit parlementaire comme horizon commun aux différents droits parlementaires nationaux pouvant justifier une remise en cause de leur autonomie institutionnelle par la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle entend toutefois lui prescrire la manière dont elle doit concilier l'approfondissement du respect des droits et libertés consacrés par la Convention et l'harmonisation des droits constitutionnels nationaux avec le respect de la marge nationale d'appréciation de l'Etat, le respect de son identité constitutionnelle et de ses traditions parlementaires de l'autre.

2) Respect de l'autonomie parlementaire et protection des identités constitutionnelles nationales

La Cour accepte donc de vérifier la manière dont les ordres constitutionnels nationaux pondèrent les droits du Parlement et les droits du parlementaire. La Cour entend également présenter ses décisions comme étant elle-même le résultat d'une pondération prenant en compte la marge d'appréciation dont doivent jouir les Etats membres. La Cour peut ainsi se présenter comme respectueuse de la diversité des traditions parlementaires et se préserver des accusations d'impérialisme d'autant que l'influence de ses décisions demeure largement dépendante de l'accueil dont elles bénéficient au sein des ordres nationaux. Ainsi, la décision *Karacsony* rendue en 2014 fit l'objet d'un renvoi en grande chambre. Sa décision est analysée comme opérant une pondération différente en faisant primer cette fois l'autonomie institutionnelle du Parlement en faisant jouer la marge nationale d'appréciation. Ainsi pour la professeure BURGORGUE-LARSEN « *la Grande chambre évite de se prononcer sur la nécessité de créer dans le chef des autorités nationales une voie de recours contre les sanctions adoptées à l'encontre des parlementaires ; elle préfère jouer a minima en présentant les éléments procéduraux élémentaires du droit d'être "entendu" des parlementaires sanctionnés* ». La manière dont elle s'interroge sur la conciliation opérée par la Cour tend à justifier une forme de repli : « *S'agit-il d'une occasion manquée de poser un standard élevé dans le champ du droit parlementaire ou*

²⁰⁵¹ BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Chronique de jurisprudence européenne comparée (2014) » in *RDP*, 2015, n°4, p. 1127.

d'un self restraint stratégique à l'endroit de la Hongrie mais également des autres États parties qui auraient été réticents à accepter une immixtion de plus (voire de trop ?) dans un domaine où les us et coutumes constitutionnels sont variés et où l'atteinte à la séparation des pouvoirs aurait été ipso facto brandie ? »²⁰⁵².

Déjà, l'affaire *Miccoli* avait provoqué chez la doctrine une interrogation quant à la pondération opérée par la Cour. Le professeur FLAUSS considérait ainsi que, malgré les vertus qu'il reconnaissait à la banalisation de la justice parlementaire, elle revenait à sacrifier « *sur l'autel des droits judiciaires de l'article 6 de la Convention, certaines spécificités constitutionnelles nationales illustratives à bien des égards de l'identité nationale tout court* »²⁰⁵³. L'idée selon laquelle la matière parlementaire est étroitement associée à l'identité constitutionnelle propre à chaque Etat, qu'elle est nécessairement le fruit de son histoire et de ses traditions particulières revient fréquemment. Elle met ainsi en avant le fait que la Cour européenne elle-même reconnaît qu'en matière d'organisation institutionnelle, les Etats membres doivent jouir d'une marge d'appréciation étendue. En matière parlementaire, celle-ci serait reconnue « *pour les modalités d'organisation des travaux du parlement (ainsi des questions touchant les groupes parlementaires et le statut de leurs membres, telles que leur rôle, les règles en matière de conflits d'intérêts ou celles relatives aux coalitions)* »²⁰⁵⁴. Certains commentateurs avancent ainsi à l'aune de l'arrêt *Karacsony* rendu en Grande chambre en 2016 que deux enseignements doivent être retenus : « *la Cour fait preuve d'une retenue judiciaire marquée lorsqu'est en cause l'autonomie parlementaire et, par voie de conséquence, l'influence limitée de la Convention européenne sur le droit parlementaire des États* »²⁰⁵⁵.

La participation du juge européen des droits de l'Homme à la constitutionnalisation ascendante réside donc pour la doctrine juridique du droit parlementaire dans sa mission de pondération entre la construction d'un droit constitutionnel commun et le respect des identités constitutionnelles qui se matérialisent particulièrement en matière parlementaire. La marge nationale d'appréciation laissée aux Etats pour opérer la pondération entre les droits du

²⁰⁵² BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Chronique de jurisprudence européenne comparée (2016) » in *RDP*, 2017, n°4, p. 1075.

²⁰⁵³ FLAUSS Jean-François, « La contribution de la jurisprudence des organes de la convention... », *op. cit.*, p. 382.

²⁰⁵⁴ BURGUORGUE-LARSEN Laurence, « Chronique de jurisprudence européenne comparée (2014) », *op. cit.*, p. 1127

²⁰⁵⁵ PICHERAL Caroline, HUSSON-ROCHCONGAR Céline, AFROUKH Mustapha, « Evolutions de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme – premier semestre 2016 », in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2016, chron. 29.

Parlement et les droits des parlementaires relève elle-même d'une analyse de proportionnalité « au carré ».

La Cour prétend donc déterminer par la pondération s'il convient ou non de substituer sa propre pondération à celles des autorités nationales en matière parlementaire. Et la doctrine juridique du droit parlementaire entend, en tant que partenaire, guider la Cour dans la détermination de cet équilibre.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

La doctrine juridique appréhende le droit parlementaire suivant un prisme jurisprudentialiste. C'est donc à travers le contrôle juridictionnel qu'elle envisage la question de la constitutionnalisation des normes relatives au Parlement. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure et de quelle manière le juge constitutionnel participe à ce processus.

Dans ce cadre, la consécration jurisprudentielle de principes constitutionnels implicites relatifs au droit parlementaire apparaît comme le principal vecteur de sa constitutionnalisation. Le juge se voit assigné la tâche d'interpréter le droit parlementaire conformément aux valeurs explicitement ou implicitement véhiculées par les actes constitutionnels formels et particulièrement les déclarations de droit qu'ils contiennent ou auxquelles ils renvoient, ce qui nécessite préalablement de « révéler » ces principes au terme d'une interprétation qui relèverait à la fois de la connaissance (puisque ces principes découlent logiquement d'une certaine lecture de la moralité constitutionnelle) et de volonté (puisque plusieurs lectures sont possibles et que le juge choisit la solution qui lui apparaît préférable). Ce faisant, il participe à la création de normes constitutionnelles relatives au droit parlementaire d'autant qu'il doit pondérer les principes potentiellement antagoniques que le droit parlementaire met en jeu. Pour la doctrine technique du droit parlementaire, le juge constitutionnel dispose bien d'un pouvoir discrétionnaire en matière de constitutionnalisation du droit parlementaire, mais celui-ci ne serait pas arbitraire mais au contraire le produit d'une rationalité pratique qu'elle s'attache à reconstituer *a posteriori*.

L'utilisation du droit parlementaire comparé par cette doctrine lui permet de conforter cette lecture. En assimilant le Conseil constitutionnel à un juge constitutionnel, elle peut témoigner de la pertinence de sa démarche qui conduit à réduire la comparaison des droits parlementaires à la comparaison des jurisprudences constitutionnelles relatives au Parlement. La doctrine technique peut ainsi identifier un mouvement de convergence des différents droits parlementaires nationaux et par suite l'avènement d'un droit parlementaire commun. Ce dernier témoignerait alors-lui-même de ce que le « dialogue » entre juges constitutionnels engendre un ordre constitutionnel transnational articulé autour de principes prétoriens partagés. Dès lors que les juges internationaux participent à ce « dialogue », ayant à interpréter des textes similaires auxquels il est reconnu une valeur supérieure dans l'ordre supranational qu'ils ont vocation à régir, la doctrine technique envisage une constitutionnalisation supranationale. La Cour européenne est ainsi assimilée par la doctrine juridique à une cour constitutionnelle au niveau

européen et admise de ce fait à participer à la détermination des principes constitutionnels applicables au droit parlementaire.

CHAPITRE 2 : LA RATIONALISATION DES ACTES PARLEMENTAIRES

La grille de lecture contentieuse privilégiée par la doctrine juridique du droit parlementaire l'amène à retenir une conception spécifique de l'efficacité constitutionnelle qui confère une place centrale à la sanction juridictionnelle. Pour cette doctrine, c'est le plus souvent l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité de la loi sanctionné par le juge constitutionnel qui est vu comme le mécanisme décisif permettant de rendre efficace les règles constitutionnelles. D'ailleurs, le professeur TROPER relève que Kelsen lui-même présente l'introduction d'un organe juridictionnel chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois « *comme une espèce de norme technique que la science permettrait de formuler avec certitude* »²⁰⁵⁶. Suivant cette perspective, le juge constitutionnel tend à assurer à lui seul l'efficacité de la Constitution. Ainsi le professeur RIVERO déclarait par exemple, que « *la règle de droit, c'est dans la conception dominante et aussi dans l'opinion la règle dont la violation appelle l'intervention du juge ; de cette intervention, elle tire sa spécificité théorique par rapport aux autres règles de conduite, et son efficacité pratique* »²⁰⁵⁷. Mais c'est ici que l'ambiguïté entre les deux termes, effectivité et efficacité se manifeste. Lorsqu'ils sont confondus, ils peuvent conduire à une forme de « *juridisme* »²⁰⁵⁸ voire à expliquer les pratiques parlementaires par le seul prisme de la règle juridique censée les produire. Dans ce cas, « *on présuppose que les effets potentiels de la sanction suffisent à déclarer une constitution efficace mais, en réalité, on se cantonne à la sphère de l'efficacité normative et non réelle* »²⁰⁵⁹. Pour le dire autrement, sous prétexte d'effectivité, la doctrine juridique du droit parlementaire en vient à postuler son efficacité. C'est donc l'extension du contrôle juridictionnel à l'ensemble du droit parlementaire qui apparaît comme l'horizon de la constitutionnalisation ce qui permettrait de parachever la réalisation d'un Etat de droit aussi bien dans l'ordre juridique interne (Section 1) que dans les ordres juridiques internationaux (Section2).

²⁰⁵⁶ TROPER Michel, « Kelsen et la Cour constitutionnelle », in PASQUINO Pasquale, BEAUD Olivier (dir.), *La controverse sur « le gardien de la constitution » et la justice constitutionnelle : Kelsen contre Schmitt*, Paris, Panthéon-Assas, « Colloques », 2007, p. 83-101.

²⁰⁵⁷ RIVERO Jean, « Sanction juridictionnelle et règle de droit » in *Études juridiques offertes à Léon Julliot de la Morandière par ses élèves et amis*, Paris, Dalloz, 1964, p. 457-469. Cité par BOTTINI Eléonora, *La sanction constitutionnelle...*, p. 43.

²⁰⁵⁸ Cette posture consiste à « *prêter aux énoncés juridiques une "efficacité" de principe, en faisant du droit le moteur de la vie sociale et politique* » selon la définition qu'offre le professeur CHEVALLIER. Voir : « Pour une sociologie du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 294

²⁰⁵⁹ BOTTINI Eléonora, *La sanction constitutionnelle...*, *op. cit.*, p. 442-443.

SECTION 1 : LE PERFECTIONNEMENT DE L'ÉTAT DE DROIT DANS L'ORDRE INTERNE

Pour la doctrine juridique, l'efficacité de la Constitution est conférée par le juge constitutionnel, qui en assurant le contrôle de constitutionnalité de la loi, permettrait de parachever l'Etat de droit et d'assurer le respect de la volonté du pouvoir constituant par le législateur. Suivant ce postulat, elle considère la constitutionnalisation comme le processus qui permet d'assurer la conformité à la Constitution de l'ensemble des normes produites sur son fondement. La généralisation du contrôle de constitutionnalité permettrait ainsi de réaliser l'Etat de droit au sens formel du terme, c'est-à-dire un Etat qui s'astreint au respect des règles juridiques qu'il édicte. C'est donc l'immunité juridictionnelle reconnue à certains actes parlementaires et sa contestation qui concentre l'attention de la doctrine juridique. Le droit parlementaire recèle des virtualités de remise en cause de la suprématie de la Constitution. Cette critique tend à revêtir une dimension axiologique marquée dès lors que la « *question de l'Etat de droit a été profondément renouvelée ces dernières années par l'accent nouveau mis sur le contenu du Droit* »²⁰⁶⁰. Grâce au contrôle juridictionnel, le contenu matériel des principes constitutionnels serait ainsi « diffusé » dans l'ensemble de l'ordre juridique ce qui assurerait l'unité du Droit²⁰⁶¹. La doctrine juridique entend donc vérifier que le droit parlementaire se conforme lui aussi aux valeurs libérales qui constituent le soubassement de l'Etat de droit et à défaut promeuvent l'idée selon laquelle le contrôle exercé par le juge permettrait de « diffuser » ces principes constitutionnels au sein de cette branche du droit. La doctrine juridique promeut donc une juridictionnalisation accrue du droit parlementaire pour parfaire tant la dimension formelle (§1) que la dimension substantielle de l'Etat de droit (§2).

§1 : Le perfectionnement de la forme de l'Etat de droit

Pour le professeur DE BECHILLON qui exprime sur ce point, la position de la doctrine juridique, le droit parlementaire « *se doit au respect de la Constitution et à la logique de la hiérarchie de ses propres normes* »²⁰⁶². C'est selon elle, l'introduction d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité qui permet d'unifier et de structurer l'ensemble des normes

²⁰⁶⁰ CHEVALLIER Jacques, « Etat de droit », in ARNAUD André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1993, p. 240-241.

²⁰⁶¹ Voir par exemple : CERDA-GUZMAN Carolina, *Constitutionnalisation et codification*, Paris, Fondation Varenne, « Collection des thèses », 2011, spé. p.367-431.

²⁰⁶² DE BECHILLON Denys, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Thèse, Pau, 1993, p. 372.

juridiques. L'autonomie normative ne se conçoit plus comme un pouvoir d'auto-organisation inhérent à cette institution qui ne rencontrerait comme limite que le pouvoir que les autres institutions politiques sont en situation de lui opposer, mais comme étant une compétence normative à la fois fondée sur, et délimitée par une habilitation constitutionnelle (A). La doctrine juridique a également pu avancer l'idée que le contrôle exercé par le Conseil permettait de simplifier l'ordre juridique et la hiérarchie des normes qui le structure. Mais en matière parlementaire, la jurisprudence du Conseil ne permet pas de confirmer cette assertion. La doctrine conclut à l'incomplète hiérarchisation du droit parlementaire et dénonce le risque de remise en cause de la suprématie de la Constitution par des actes internes aux parlements, sans qu'aucun juge ne soit en mesure d'y remédier (B).

A/ Un ordre juridique unifié par le contrôle de constitutionnalité ?

La doctrine entend montrer que le contrôle juridictionnel de constitutionnalité ne remet pas en cause l'autonomie parlementaire, elle conduirait seulement à le cantonner dans les limites que la Constitution lui assigne (1) et permettrait même de préserver cette autonomie normative (2).

1) La subordination de l'ordre parlementaire par le contrôle de constitutionnalité

En 1934, Marcel WALINE, constatant que les assemblées locales pouvaient violer leur règlement intérieur sans que le Conseil d'Etat ne les sanctionne pour excès de pouvoir, recherchait une explication. Selon lui, « *l'attitude du Conseil d'Etat ne peut s'expliquer autrement que par l'idée que les règles contenues dans un règlement d'assemblée ne sont pas des règles de droit étatique* »²⁰⁶³. Il considérait donc que cette partie du droit parlementaire ne s'intégrait pas dans l'ordre juridique général. Aujourd'hui au contraire, la doctrine juridique entend prendre appui sur le développement du contrôle de constitutionnalité pour affirmer que, dorénavant, l'ensemble de l'ordre juridique trouve son unité dans sa subordination généralisée à la Constitution. La représentation du droit parlementaire s'en trouve modifiée et invite à repenser l'autonomie normative des assemblées de sorte qu'elle ne remette pas en cause la suprématie de l'acte constitutionnel.

²⁰⁶³ WALINE Marcel, « Observations sur la gradation des normes juridiques établie par Carré de Malberg », in *R.D.P.*, 1934, p. 549-551.

La première tentative de la doctrine juridique pour penser l'autonomie des assemblées dans un cadre normatif est sans doute la théorie des mesures d'ordre intérieur du professeur RIVERO. Selon l'auteur, le pouvoir réglementaire dont disposent les assemblées échappe au contrôle juridictionnel car il ne concerne que leur vie intérieure. Selon lui, l'ordre intérieur des Assemblées appartient bien au droit étatique, il s'agit bien d'un ordre juridique. Mais celui-ci demeure distinct de l'ordre général dont les règles « *émanées des autorités constitutionnellement investies du pouvoir de créer du droit, tirent de la qualité des organes dont elles procèdent et de leur forme, valeur pour toute la communauté nationale* », tandis que les règles de l'ordre parlementaire « *émanées d'un pouvoir spontané qui se fait jour à l'intérieur d'un ordre particulier ne valent que dans cet ordre* »²⁰⁶⁴. RIVERO reconnaît donc l'autonomie de l'ordre parlementaire, mais également sa subordination « *aux normes de l'ordre juridique supérieur* »²⁰⁶⁵. Cette subordination s'exerce déjà par le contrôle juridictionnel de légalité qu'opère le Conseil d'Etat sur la vie intérieure des services publics. Mais les assemblées parlementaires quant à elles, « *ne pourraient souffrir que s'ingère, dans leur vie intérieure et dans leur fonctionnement, un pouvoir distinct d'elles-mêmes ; c'est ce qui donne à leur réglementation intérieure ses caractères propres ; c'est ce qui a fait d'elles les types les plus achevés que notre droit public connaisse d'institutions autonomes* »²⁰⁶⁶. Ainsi pour le professeur AVRIL, la thèse de RIVERO fournit « *une solution théorique en distinguant deux ordres juridiques, et donc deux catégories de normes : celles qui relèvent de la légalité générale et celles qui relèvent de la légalité intérieure* »²⁰⁶⁷.

Toutefois, l'assimilation des actes parlementaires internes aux mesures d'ordres intérieurs présente certains inconvénients pour la doctrine juridique et notamment le maintien d'une approche dualiste des ordres juridiques constitutionnel et parlementaire²⁰⁶⁸. Dès lors, en matière de représentation des rapports entre droit constitutionnel et droit parlementaire, il

²⁰⁶⁴ RIVERO Jean, *Les mesures d'ordre intérieur administratives. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1934, p. 370.

²⁰⁶⁵ *Ibid.*, p. 379-380.

²⁰⁶⁶ *Ibid.*

²⁰⁶⁷ AVRIL Pierre, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », *op. cit.* p. 575.

²⁰⁶⁸ Mme De CACQUERAY, se fondant sur les critères de définition des mesures d'ordres intérieurs fournit par le professeur RIVERO, considère que « *le règlement parlementaire ne résulte pas d'un pouvoir discrétionnaire d'un supérieur hiérarchique. Il est adopté par les Assemblées en vertu d'une habilitation constitutionnelle* ». En outre, « *il n'a pas seulement vocation à régler l'organisation interne des assemblées comme devrait le faire une mesure d'ordre intérieur. Surtout, il est possible de mettre en cause l'absence d'effet externes des règlements des assemblées et leur incapacité à modifier l'action légale des assemblées* » mais ne se prononce pas concernant les actes parlementaires adoptés sur le fondement du règlement. DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, *op. cit.*, p. 330.

s'opérerait « *une transition doctrinale* », concomitante à la mise en place des régimes contemporains vers une théorie « *moderne* » de l'ordre parlementaire²⁰⁶⁹.

Il s'agirait désormais de concevoir l'ordre parlementaire interne comme étant « *pleinement et complètement inséré dans le système juridique en raison de l'unité du système des sources des actes internes du Parlement* »²⁰⁷⁰. Dorénavant, la doctrine juridique du droit parlementaire cherche à expliquer la spécificité du droit parlementaire, de ses sources et de son autonomie, sans renoncer au principe du monisme constitutionnel et de la subordination de l'ensemble de l'ordre juridique, y compris donc de l'ordre parlementaire, à la Constitution. La doctrine juridique postule alors que le droit parlementaire, « *en tant que tel et par nature* » est créé « *dans les conditions et suivant les formes qu'impose le système constitutionnel positif* »²⁰⁷¹. La Constitution n'opère entre les différentes sources du Droit qu'une répartition des compétences. La Constitution établirait un domaine réservé à chacune de ces sources dans lequel l'autre ne pourrait s'immiscer. Il y aurait donc bien, dans l'ordre juridique « *place pour quelques microsystèmes de production d'un droit spécialisé à l'usage de quelques-uns* ». Toutefois, ces derniers « *ne peuvent être reçus par l'ordre juridique — et devenir par-là juridiques eux-mêmes — qu'a l'absolue condition d'être globalement soumis à sa logique* »²⁰⁷². La doctrine juridique du droit parlementaire voit dans l'institution d'un contrôle de constitutionnalité, la meilleure garantit de l'intégrité de ce sous-système parlementaire.

Ainsi que le résume le professeur BEAUD, selon cette doctrine juridique du droit parlementaire qu'il juge majoritaire, « *le droit parlementaire serait désormais soumis au droit de la Constitution, grâce à l'existence du contrôle de constitutionnalité. La comparaison entre les deux branches du droit est uniquement rendue possible grâce à cet instrument de mesure commun qu'on appelle la norme. Grâce à elle, on peut penser la hiérarchie entre les deux "ordres" car la norme parlementaire est subordonnée — c'est-à-dire effectivement subordonnée — à la norme constitutionnelle* »²⁰⁷³. Si la doctrine juridique met en avant la capacité du Conseil constitutionnel à rationaliser l'ordre juridique et à assurer l'unité du Droit

²⁰⁶⁹ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement. Etude sur l'autonomie parlementaire*, op. cit., p. 144

²⁰⁷⁰ *Ibid.*

²⁰⁷¹ *Ibid.*, p. 145.

²⁰⁷² DE BECHILLON Denys, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, op. cit., p. 371

²⁰⁷³ BEAUD Olivier, « *Ordre constitutionnel et ordre parlementaire : une relecture à partir de Santi Romano* », in *Droits*, 2001, n°33, p. 73-96.

en soumettant le droit parlementaire au respect de la Constitution, elle n'entend pas pour autant dénier toute spécificité à son objet et reconnaît l'autonomie des assemblées.

Pour résoudre l'antinomie entre suprématie de la Constitution et autonomie normative des assemblées, la doctrine juridique du droit parlementaire propose de montrer qu'en vertu de la Constitution, le Conseil constitutionnel reconnaît, et garantit l'existence d'un pouvoir normatif autonome des assemblées à l'égard d'un domaine réservé.

2) La préservation de l'ordre parlementaire par le contrôle de constitutionnalité

Cette doctrine entend dans un premier temps démontrer que c'est bien le « juge constitutionnel » qui permet la reconnaissance du pouvoir réglementaire des chambres. En l'absence de consécration formelle²⁰⁷⁴, contrairement à certains droits étrangers²⁰⁷⁵, le pouvoir réglementaire des chambres était considéré par nombre d'auteurs comme inhérent à la Constitution, fondé sur la tradition ou une nécessité pratique inhérente à l'institution d'une assemblée politique²⁰⁷⁶. Désormais, c'est la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui est considérée comme la source d'un domaine autonome du règlement parlementaire.

La doctrine se fonde sur les premières décisions relatives aux règlements caméraux, par lesquelles le Conseil posait le principe suivant lequel les propositions de résolution ne peuvent avoir d'autres objets que ceux relevant « *de la compétence exclusive des assemblées* », à savoir « *les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite Assemblée, auxquelles il conviendrait éventuellement d'ajouter les seuls cas expressément prévus par des textes constitutionnels et organiques* »²⁰⁷⁷. Selon Mme DE

²⁰⁷⁴ Initialement, seul l'article 61 de la Constitution faisait référence aux règlements des assemblées et laissait deviner, en creux, la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire des chambres. Depuis, plusieurs dispositions constitutionnelles prévoient expressément un renvoi aux règlements caméraux.

²⁰⁷⁵ Ainsi, la constitution des Etats-Unis, en son article Premier, Section 5.2 dispose que « *chaque chambre peut établir son règlement, prendre des sanctions contre ses membres pour conduite contraire au bon ordre et, à la majorité des deux tiers, prononcer l'expulsion de l'un d'entre eux* ». L'article 72 alinéa 1 de la constitution espagnole prévoit quant à lui que : « *les Chambres établissent leurs propres règlements, votent de façon autonome leur budget et fixent, d'un commun accord, le statut du personnel des Cortès générales. Les règlements et leur révision seront soumis à un vote final sur l'ensemble qui devra réunir la majorité absolue* ». Enfin, l'article 64 alinéa 1 de la constitution italienne prévoit que : « *Chacune des deux chambres adopte son règlement à la majorité absolue de ses membres* ».

²⁰⁷⁶ Voir *supra* : Partie 3, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

²⁰⁷⁷ Décision n°59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 58 et décision n°59-3 DC du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat*, Rec. p. 61. Les propositions de résolution ne peuvent avoir d'autres objets que ceux relevant « *de la compétence exclusive des assemblées* ». Cette décision peut être comparée à celle du tribunal constitutionnel Polonais, beaucoup plus prolixe et selon laquelle : « *De par sa nature, le principe*

CACQUERAY, c'est donc la jurisprudence du Conseil constitutionnel « *qui a considérablement agrandi la sphère d'attribution octroyée au règlement parlementaire* »²⁰⁷⁸. Il reconnaîtrait d'une part la compétence des assemblées lorsque les dispositions constitutionnelles ou organiques renvoient aux règlements pour leurs modalités de mise en œuvre. D'autre part, et surtout, le Conseil aurait admis que « *dans le silence de la Constitution, il revient aux règlements des assemblées de définir les règles applicables à l'intérieur des chambres du Parlement* »²⁰⁷⁹.

Or, cette thèse d'une extension jurisprudentielle de l'autonomie normative des chambres apparaît difficile à soutenir. Concernant d'abord la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles ou organiques, si les assemblées ont, comme l'indique l'auteur, « *pour seule compétence de les mettre en œuvre, sans rien ajouter* », alors elles ne sont pas à proprement parler autonomes puisqu'elles ne peuvent pas exercer un véritable choix. Concernant ensuite et surtout, le domaine de compétence « *très étendue* » où « *la Constitution demeure silencieuse en matière de droit parlementaire* », qui sont ceux dans lesquels « *les règlements des assemblées ont la possibilité d'intervenir* », la jurisprudence du Conseil ne permet pas de conclure à l'existence d'un domaine réservé. Autrement dit, est du domaine du règlement parlementaire, ce qui n'est pas (encore) du domaine d'un autre type d'acte juridique. La définition d'un domaine de compétence propre aux assemblées vise donc moins à consacrer « *le champ d'une compétence réservée des Assemblées parlementaires sur leur droit interne* » qu'à « *limiter les pouvoirs des chambres* »²⁰⁸⁰.

Une telle interprétation peut s'appuyer sur le fait que le Conseil censure les résolutions qui excéderaient selon lui le domaine de compétence du règlement de l'Assemblée nationale

d'autonomie parlementaire existe dans tout système fondé sur la séparation des pouvoirs, il s'agit d'un des principes garantissant l'indépendance du Parlement en ce qui concerne son organisation, son fonctionnement et, finalement, sa situation indépendante parmi les organes de l'Etat ». Décision du tribunal constitutionnel polonais U. 10/92 du 26 janvier 1993, citée par COLLOT Pierre-Alain, « Le statut du Parlement », in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel*. T.2, op. cit., p. 269. Quant à l'autonomie administrative et financière, le Conseil précise, lors de l'examen de la loi organique relative aux lois de finances, que le dispositif qu'elle instaure « *assure la sauvegarde du principe d'autonomie financière des pouvoirs publics concernés, lequel relève du respect de la séparation des pouvoirs* ». Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances*, Rec. p. 99, Cons. 25. Voir également la réserve d'interprétation émise à l'occasion de l'examen de la loi de finance pour 2002 et au terme de laquelle ses dispositions « *ne sauraient être interprétées comme faisant obstacle à la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement ; que cette règle est en effet inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs* ». Décision n°2001-456 du 27 décembre 2001, *Loi de finances pour 2002*, Rec. p. 180, Cons. 47.

²⁰⁷⁸ DE CAQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit., p. 28.

²⁰⁷⁹ *Ibid.*

²⁰⁸⁰ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, op. cit., p. 160.

qu'il interprète d'ailleurs de manière particulièrement stricte.²⁰⁸¹ Il sanctionne donc les tentatives parlementaires cherchant à étendre le domaine du règlement.

La réciproque ne semble toutefois pas vérifiée. Le Conseil fait preuve d'une sévérité moindre lorsqu'il s'agit de contrôler les empiétements du législateur dans le domaine réservé aux assemblées. La loi peut ainsi délimiter elle-même le domaine de compétence des assemblées²⁰⁸². A la lecture de cette jurisprudence, le législateur peut ainsi décider d'inscrire dans l'ordonnance n°58-1100 des dispositions relevant jusqu'ici des règlements caméraux et réduire d'autant le domaine de compétence propre à chaque chambre²⁰⁸³. En outre, le législateur a pu être sanctionné pour incompétence négative vis-à-vis du pouvoir réglementaire du Parlement²⁰⁸⁴. Autrement dit, le législateur ne peut étendre le domaine réglementaire mais il peut le restreindre. On peut reprendre la métaphore de l'effet-cliquet qui joue ici contre l'autonomie normative des chambres. Si l'on retient cette hypothèse, le domaine de compétence exclusif des chambres se réduit alors aux matières dévolues au règlement parlementaire par

²⁰⁸¹ Il a ainsi jugé inconstitutionnelles les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale qui attribuaient aux questeurs la compétence pour déterminer et mettre en œuvre « *les conditions de la négociation d'un "statut" des collaborateurs parlementaires* ». Ces dispositions sont censurées au motif qu'elles ne sont relatives « *ni à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée nationale, ni à la procédure législative, ni au contrôle de l'action du Gouvernement* » et ne sont donc pas « *au nombre de celles qui peuvent figurer dans le règlement de l'Assemblée nationale* ». Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Cons. 8, JORF p. 20882

²⁰⁸² En effet, dans sa décision n°68-36 DC, le Conseil, contrôlant le règlement du Sénat déclare que « *l'ordonnance [...] du 17 novembre 1958 laisse aux assemblées parlementaires le soin de fixer la composition des commissions prévues à l'article 43 de la Constitution* ». Décision n°68-36 DC du 06 juin 1968, *Résolution tendant à modifier les articles 7, 9, alinéa 9, 10, 12 et 86, alinéa 3 du règlement du Sénat*, Rec. p. 15. Il a également pu censurer une disposition réglementaire permettant au Président de l'Assemblée de modifier l'effectif des commissions spéciale au motif que cela équivaldrait à « *déléguer, sans habilitation, au Président de l'Assemblée, une compétence qui, en vertu du texte précité [l'ordonnance n°58-1100], n'appartient qu'à l'Assemblée nationale elle-même* ». Décision n°69-37 DC du 20 novembre 1969, *Résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 15.

²⁰⁸³ Voir encore tout récemment la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique* et la décision afférente du Conseil constitutionnel : Décision n°2017-752 DC du 8 septembre 2017, *Loi pour la confiance dans la vie politique* JORF du 16 septembre 2017. Les auteurs de la saisine considéraient que l'interdiction de recrutement d'un membre de la famille en tant que collaborateur parlementaire méconnaissait « *l'autonomie des assemblées parlementaires dès lors, d'une part, que celle-ci implique une liberté de choix de ses collaborateurs par un parlementaire et, d'autre part, que relève des seules assemblées la définition des règles applicables à l'emploi de ces collaborateurs* » et en conséquence le principe de séparation des pouvoirs. Le Conseil constitutionnel répond par la négative. Selon lui, l'interdiction d'emploi ne portant que « *sur un nombre limité de personnes* », elle ne prive pas le parlementaire « *de son autonomie dans le choix de ses collaborateurs. Dès lors, elles ne méconnaissent pas le principe de la séparation des pouvoirs* ». Ce principe ne fait pas non plus obstacle « *à ce que la loi soumette les députés ou les sénateurs à l'obligation de déclarer au bureau ou à l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée à laquelle ils appartiennent les membres de leur famille employés par eux comme collaborateur parlementaire. Il ne s'oppose pas non plus à ce que cet organe, dont le statut et les règles de fonctionnement sont déterminés par chaque assemblée, se prononce sur l'existence d'un manquement aux règles de déontologie résultant de cette situation et adresse des injonctions, dont la méconnaissance n'est pas pénalement sanctionnée, aux fins de faire cesser cette situation* ».

²⁰⁸⁴ Décision n°2009-579 DC du 09 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Rec. p. 89, Considérants 38 et 39.

renvoi exprès d'une disposition constitutionnelle, matières pour lesquelles on a vu qu'une partie de la doctrine considérait que les chambres ne pouvaient exercer qu'une compétence liée²⁰⁸⁵.

Par ailleurs, on peut s'interroger quant à la protection du domaine de compétence des chambres à l'égard des immixtions gouvernementales, notamment de certains décrets régissant la participation des parlementaires à des organismes administratifs. le Conseil constitutionnel ne peut ici protéger le domaine de compétence réservé aux assemblées²⁰⁸⁶. Sur le plan procédural également, la présence du Gouvernement lors de l'élaboration de leurs règlements par les assemblées n'est pas considérée comme une atteinte à leur autonomie. Ainsi, le Premier ministre Michel DEBRE a pris part à la rédaction des règlements parlementaires initiaux en 1959²⁰⁸⁷ et le Gouvernement continue à assister aux débats sur la modification du règlement, suscitant en retour une réaction « agacée » de certains parlementaires soucieux de leurs prérogatives²⁰⁸⁸.

²⁰⁸⁵ Le domaine de compétence exclusif du pouvoir réglementaire caméral se réduirait alors à la fixation des jours et horaires de séance (art. 28 C.), aux conditions d'exercice du droit d'amendement (mais encore dans le cadre organique, art. 44 C.), à la détermination des droits des groupes parlementaires (art 51-1 C.), aux conditions de création des commissions d'enquête (art. 51-2) et aux modalités d'adoption des résolutions européennes (Art. 88-4 et 88-6 C.).

²⁰⁸⁶ Voir par exemple l'article 21-1 du Décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 *relatif à l'Institut français* : « L'établissement emploie des salariés de droit privé et peut bénéficier du concours de fonctionnaires mentionnés à l'article 2 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats de l'ordre judiciaire et d'agents non titulaires de droit public, dans les conditions prévues par leurs statuts respectifs. A cet effet, l'établissement signe avec l'Etat, les collectivités et établissements concernés, des conventions précisant notamment la nature des activités des fonctionnaires ou agents, les conditions de leur emploi et de l'évaluation de leurs activités ».

²⁰⁸⁷ Intervention de M. Michel DEBRE, *Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale*, Séance du 26 mai 1959, JORF p. 556 et s. : « Mesdames, messieurs les députés, certains, me dit-on, se sont à l'avance étonnés que le Gouvernement prenne la parole à l'occasion d'une discussion sur le règlement de l'Assemblée. Cet étonnement est difficile à comprendre. En effet, cette intervention est juridiquement possible et elle est politiquement nécessaire [...]. En droit, d'abord, le règlement d'une assemblée comme l'Assemblée nationale, comme le Sénat, n'est pas une affaire mineure [...]. Le caractère constitutionnel d'un règlement est éclatant [...]. Enfin, la valeur constitutionnelle du règlement des assemblées a été consacrée par la Constitution de la Vème République. [...]. Si votre règlement, et celui du Sénat, ainsi que leur modification, sont soumis obligatoirement au Conseil Constitutionnel avant leur application, c'est bien que ces règlements sont susceptibles de contenir des dispositions dont l'influence institutionnelle pourrait être capitale. Dans ces conditions, on ne peut pas, en droit, empêcher un gouvernement d'expliquer sa position. Ce serait même une grave abdication pour un gouvernement que de se désintéresser d'un mécanisme fondamental des Institutions de notre régime politique ».

²⁰⁸⁸ En témoigne ce débat entre le secrétaire d'Etat aux relations avec le Parlement Jean-Marie LE GUEN et le président de la commission des lois Jean-Jacques URVOAS à l'occasion de la discussion de la proposition de résolution (n° 2273) de M. Claude BARTOLONE *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale* : M. Jean-Jacques Urvoas, rapporteur : « Monsieur le président, [...], permettez-moi de m'interroger sur la présence du Gouvernement. Je suis assez attaché à la séparation des pouvoirs, et sauf à ce que l'on me démontre qu'il est indispensable que le Gouvernement assiste à nos débats, je trouverais assez logique que l'Assemblée nationale puisse débattre hors de la présence du secrétaire d'Etat, s'il ne souhaite pas participer à nos échanges. [...] Puisque nous allons débattre pendant plusieurs heures d'un sujet sur lequel il n'a que peu d'avis, puisque cela concerne notre fonctionnement, et qu'il me souvient qu'au Sénat, cette question avait été soulevée, j'avoue que je ne serais pas choqué, personnellement, si le Gouvernement consentait à laisser l'Assemblée nationale délibérer souverainement de son règlement, même si j'entends bien que la présence du Gouvernement n'est pas une tutelle, mais un amical intérêt. Je laisse donc toute latitude au Gouvernement, mais je ne serai pas vexé si le Gouvernement laissait l'Assemblée nationale délibérer souverainement ».

Au vu de ces décisions, il semble donc que l'existence d'un domaine de compétence réservé au règlement parlementaire soit bien fragile. Mme de CAQUERAY admet d'ailleurs que « rien ne semble garantir l'intégrité de cette réserve »²⁰⁸⁹. Elle maintient toutefois, à l'aune de la seule motivation du Conseil que « l'autonomie des assemblées n'a pas disparu en raison de l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité de leur règlement »²⁰⁹⁰. La doctrine juridique elle-même considérerait donc que l'action du Conseil a davantage visé la subordination du droit parlementaire à la Constitution que la protection du domaine de compétence normative qu'elle lui reconnaît. C'est bien l'unification de l'ordre juridique qu'aurait permis l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité. Pourtant, il n'apparaît pas que la compréhension de la hiérarchie des normes qui se déploie au sein de cet ordre s'en trouve simplifiée.

B/ Un ordre juridique simplifié par le contrôle de constitutionnalité ?

Le doyen FAVOREU considérerait que la jurisprudence du Conseil constitutionnel avait permis « la reconstitution », sinon « la remise en ordre » de la hiérarchie des normes. Selon lui en effet, « la sanction par le juge est le seul critère sur, en droit positif de la hiérarchie des normes et c'est pourquoi cette hiérarchie n'est vraiment complète et effective que depuis qu'il existe un juge constitutionnel ».²⁰⁹¹ Désormais, chaque norme ferait l'objet d'un contrôle

M. Jean-Marie LE GUEN, secrétaire d'État : « Mesdames et messieurs les députés, je n'avais pas l'intention d'intervenir mais la finesse du président de la commission des lois m'amène à le faire. Personnellement, je n'ai pas d'avis sur la question. Je trouve plutôt normal que cette discussion se passe comme le souhaite Jean-Jacques Urvoas, en maintenant l'idée que je suis parfaitement à la disposition de l'Assemblée. Si elle m'appelait sur un point ou un autre, je serais évidemment présent au banc. De la même façon, si en suivant les travaux, j'estimais que je devais apporter un éclairage particulier à l'Assemblée par un biais ou un autre, je serais également présent ici pour le faire. Néanmoins, je comprends tout à fait les remarques du président Urvoas qui ont d'ailleurs également été faites au Sénat dans une situation équivalente ».

M. Jean-JACQUES URVOAS, rapporteur : « Monsieur le président, nous créons là un précédent, il faut que les choses soient claires. Autant je comprendrais que le Gouvernement respecte la volonté de l'Assemblée nationale, autant je souhaite que le Gouvernement soit là au moment de la discussion de l'article 6, qui porte justement sur l'ordre du jour partagé. Le point de vue du Gouvernement me paraît indispensable à ce moment. Je souhaite donc que l'on puisse acter du fait que si le Gouvernement n'est pas présent, c'est à la demande de l'Assemblée nationale qui souhaite pouvoir délibérer ».

M. le président : « Constitutionnellement, la présence d'un représentant du Gouvernement est tout à fait possible. Néanmoins, nous discutons d'un texte qui ne requiert pas forcément la réponse du Gouvernement sur chacun des amendements proposés. Cela étant, le secrétaire d'État peut, comme il l'a suggéré, être présent ou ne pas l'être. Je rappelle simplement que sur l'ensemble des textes de même nature qui ont été discutés, le Gouvernement était représenté. Par conséquent, monsieur le secrétaire d'État, vous êtes libre de faire comme vous le souhaitez ». Compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 26 novembre 2014, JOAN p. 9249-9250.

²⁰⁸⁹ DE CAQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit., p. 202-203.

²⁰⁹⁰ *Ibid.*

²⁰⁹¹ FAVOREU, « La constitutionnalisation du droit », op. cit., p. 42. Ainsi l'introduction du contrôle de constitutionnalité aurait permis de simplifier la hiérarchie qui structure l'ordre juridique. Selon le professeur FAVOREU toujours, « la constitutionnalisation du système des sources » a entraîné « une double simplification

juridictionnel de conformité aux normes situées au degré supérieur dans la hiérarchie instituée par la Constitution. Il semble pourtant que la doctrine juridique du droit parlementaire ne parvienne pas à rejoindre ce constat. L'avènement du juge constitutionnel n'a pas permis à la doctrine d'identifier de manière consensuelle une hiérarchie des sources formalisées du droit parlementaire. L'action du Conseil — visant à subordonner l'ordre parlementaire à la Constitution — ne permet pas à la doctrine de conclure unanimement à une hiérarchisation des sources du contrôle (1), tandis que son abstention — visant à protéger l'autonomie du droit parlementaire — ne permet pas de constater une hiérarchisation des actes parlementaires internes (2).

1) La difficulté à identifier une hiérarchie entre actes adoptés sur le fondement de la Constitution

L'extension par le Conseil constitutionnel des actes de référence du contrôle de constitutionnalité a provoqué des difficultés pour la doctrine juridique du droit parlementaire au regard du concept de hiérarchie des normes. C'est ainsi que la question d'une valeur constitutionnelle conférée à ces actes de référence par le Conseil s'est posée et qu'il y a été répondu par la négative. Mais dès lors, la question de la valeur relative de la Constitution, des lois organiques, des lois ordinaires et du règlement des assemblées demeure entière.

Une partie de la doctrine approuve le considérant du Conseil avancé pour justifier cette extension : les « *exigences inhérentes à la hiérarchie des normes dans l'ordre interne* »²⁰⁹². MME DE CACQUERAY considère qu'une telle motivation reflète « *la hiérarchie entre les différentes normes de référence* ». Mme HUTIER juge également que l'extension des normes de référence du contrôle de constitutionnalité « *a favorisé une hiérarchisation des sources formelles du droit parlementaire* » bien qu'elle concède « *quelques zones encore obscurcies* »²⁰⁹³. En étendant les normes de référence du contrôle, la jurisprudence du Conseil permettrait de déduire le rang hiérarchique de chaque type de norme. Si les lois organiques ne sont contrôlées par le Conseil qu'au regard de la Constitution, tandis que les règlements caméraux sont eux contrôlés, non seulement au regard de la Constitution, mais aussi au regard

d'une part de la hiérarchie des actes soumis à contrôle [...] et d'autre part de la hiérarchie des normes de référence »

²⁰⁹² Voir *supra* : Partie 3, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, §1, B.

²⁰⁹³ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 63.

des lois organiques, alors il faudrait en déduire que les règlements ont un rang hiérarchique inférieur à celui des lois organiques.

Mais même les partisans les plus convaincus par cette hypothèse de la hiérarchisation par le contrôle reconnaissent que « *le Conseil constitutionnel introduit néanmoins des incertitudes et des contradictions, par l'inclusion de dispositions législatives aux normes de référence* »²⁰⁹⁴. Les lois modifiant l'ordonnance n°58-1100 ont en effet intégré la catégorie des normes de référence. Faut-il alors considérer que seules ces lois particulières priment sur le règlement des assemblées ou que l'ensemble des dispositions de valeur (simplement) législative accèdent à ce rang hiérarchique supérieur ? La doctrine juridique apparaît divisée sur cette question²⁰⁹⁵.

Une doctrine plus critique entend toutefois faire remarquer que la jurisprudence du Conseil a contribué à obscurcir l'identification d'une hiérarchie des sources du droit parlementaire. Cette dernière pouvait d'ailleurs faire valoir les ambiguïtés originelles de cette jurisprudence. Ainsi, au sein même de la décision par laquelle le Conseil justifie pour la première fois l'extension des normes de référence du contrôle des règlements parlementaires par les « *exigences inhérentes à la hiérarchie des normes* », il admet dans le même temps qu'une loi organique puisse déroger à des dispositions constitutionnelles²⁰⁹⁶. Les professeurs AVRIL et GICQUEL s'inquiétaient déjà de ce que cette jurisprudence puisse « *brouiller la clarté de la hiérarchie des normes* »²⁰⁹⁷. S'interrogeant sur les rapports hiérarchiques qu'entretiennent entre eux la Constitution, les lois organiques et ordinaires et enfin les règlements caméraux, une partie de la doctrine juridique du droit parlementaire est donc amenée à conclure à « *un statut hiérarchique instable* » des normes de références du contrôle²⁰⁹⁸ certaines étant qualifiées d'« *ambivalentes* »²⁰⁹⁹ quand d'autres se voient reconnaître une valeur « *quasi*

²⁰⁹⁴ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 58.

²⁰⁹⁵ Pour Mme DE CACQUERAY, les normes législatives dans leur ensemble ont une valeur supérieure aux règlements parlementaires. DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit., p. 350-353. A l'inverse pour Mme HUTIER, l'ordonnance n°58-1100 et ses modifications font exception pour des raisons historiques et non juridiques. HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit.,

²⁰⁹⁶ Décision n°92-309 DC du 09 juin 1992, *Résolution modifiant l'article 47 bis du règlement du Sénat* Rec. p. 66. Selon lui, « *le constituant a habilité la loi organique à fixer des modalités procédurales d'examen et de vote des lois de finances qui peuvent, le cas échéant, apporter des tempéraments aux règles de droit commun de la procédure législative, dès lors qu'il n'est pas porté atteinte à leur substance* ».

²⁰⁹⁷ AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, « Chroniques constitutionnelles françaises » in *Pouvoirs* n°63, 1992, p. 174.

²⁰⁹⁸ BRAMI Cyril, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français : Essai d'analyse systémique*, Thèse de doctorat reprographiée, Université de Cergy-Pontoise, 2008, p. 86

²⁰⁹⁹ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 242.

constitutionnelle »²¹⁰⁰. L'ensemble de ces expressions laisse transparaître les difficultés auxquels sont confrontés les discours relatifs à la hiérarchie des sources du droit parlementaire. Celui-ci est redoublé par le fait que les normes adoptées sur le fondement des règlements parlementaires ne font pas l'objet d'un contrôle juridictionnel, en vertu de l'autonomie que le Conseil reconnaît aux assemblées parlementaires.

2) La difficulté à identifier une hiérarchie entre actes adoptés sur le fondement des règlements parlementaires

En se fondant sur la sanction juridictionnelle pour identifier une hiérarchie des normes, la doctrine juridique se trouve limitée dans le domaine parlementaire puisque le Conseil constitutionnel admet lui-même l'injusticiabilité de certains actes adoptés en vertu du pouvoir réglementaire reconnu à chacune des chambres. La doctrine est alors amenée à conclure à l'incomplète hiérarchisation des actes internes du Parlement. M. LAFLANDRE considère ainsi que la hiérarchie des normes pose, en droit parlementaire, un problème spécifique qui « *paraît simple dans les autres branches du droit* » puisqu'en ce qui les concerne, les juridictions « *rendent effective la hiérarchie des sources du droit ; leur autorité — dite “de la chose jugée” — permet d'incorporer le principe même de hiérarchie dans l'ordre normatif, et de prévenir les risques considérables d'arbitraire que ferait peser l'équivalence de toutes les sources* »²¹⁰¹. Or ce contrôle fait défaut concernant une partie des sources du droit parlementaire.

Dans le chapitre de sa thèse consacré à la hiérarchie des normes parlementaires (qui est malheureusement absent de la version publiée), le professeur DE BECHILLON, qui n'entend pourtant pas faire du contrôle juridictionnel, le critère unique de détermination d'une hiérarchie normative, entreprend de démontrer que les actes qu'adoptent chacune des assemblées sont eux-mêmes hiérarchisés et forment système. Il prend pour hypothèse que le droit parlementaire produit par les assemblées « *ne peut échapper à sa propre hiérarchisation. Par nécessité ou par investiture, il révélera ses suprématies organiques ou personnelles, ses normes générales et ses normes individuelles, ses actes d'exécution et ses actes à exécuter. Et l'on a vu que les systèmes juridiques ne savent à peu près fonctionner que comme cela. Modelé avec plus ou moins d'exactitude sur l'ordre juridique général, cette micro-hiérarchie appelle tout autant que*

²¹⁰⁰ GENEVOIS Bruno, « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité... », *op. cit.*, p. 328.

²¹⁰¹ LAFLANDRE Michel, *Les sources du droit parlementaire sous la Vème République*, Paris, LGDJ, 1996, p. 57.

lui la plus grande rationalité »²¹⁰². Mais l'auteur concède que l'étude du droit parlementaire positif ne permet pas de valider totalement cette hypothèse.

L'auteur évite pourtant une première difficulté en excluant les « *normes parlementaires non écrites* » de son étude. Ces dernières se trouveraient exclues de la hiérarchie au motif qu'elles se composent « *des comportements politiques qui ne sont pas des normes, et des normes demeurées seulement politiques* »²¹⁰³ sans que ces deux catégories ne soient définies.

Même réduite à celle des actes écrits, la hiérarchisation du droit parlementaire pose problème à l'observateur qui établit d'abord une hiérarchie entre les actes parlementaires définis comme les « *actes du Parlement dans l'Etat* » (ce qui recouvre les motions et les résolutions parlementaires), et les actes d'administration parlementaire qui sont « *les actes dans le Parlement* »²¹⁰⁴. Mais les choses se compliquent lorsqu'il s'agit d'établir une hiérarchie au sein de chacun de ces deux groupes. Au sein des actes parlementaires en premier lieu, l'auteur renonce à établir une hiérarchie entre motions et résolutions. Selon lui, l'hypothèse d'un conflit entre ces deux types de norme « *ne paraît pas très plausible eu égard au caractère extrêmement limitatif — et non recoupé — de la liste des deux types d'actes. A supposer néanmoins la chose concevable, rien ne permet de les dissocier en valeur* »²¹⁰⁵. L'hypothèse a toutefois gagné en plausibilité depuis l'élargissement des champs respectifs des motions et des résolutions par les révisions constitutionnelles successives. Quant aux actes d'administration parlementaires, leur régime est considéré d'emblée comme étant resté « *longtemps nébuleux* », faute de sanction juridictionnelle. Cette absence explique, selon l'auteur, l'impossibilité d'en connaître la situation hiérarchique ; et ce alors même que, pourtant, l'auteur, adoptant une démarche strictement normativiste, se refuse à faire de la sanction le critère unique de la juridicité. C'est ici que se situe pour lui « *les problèmes les plus épineux* » et il entend pour les résoudre transposer les critères utilisés pour hiérarchiser les actes administratifs : celui de la concrétisation par laquelle un acte qui en applique un autre lui est hiérarchiquement inférieur et celle du degré d'abstraction suivant lequel un acte général et impersonnel prime les actes

²¹⁰² DE BECHILLON Denys, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, op. cit., p. 371

²¹⁰³ DE BECHILLON Denys, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, op. cit., p. 397. Selon le critère principal de juridicité retenu par l'auteur, l'existence d'une habilitation de l'ordre juridique qui investit l'auteur d'un pouvoir de créer un droit non-écrit, fait défaut. En outre, suivant le critère accessoire que constitue pour l'auteur la reconnaissance *a posteriori* du droit non-écrit par l'ordre juridique, les acteurs du système juridique et selon lui, aucun élément formel ne permet de conclure en ce sens. Enfin, le critère « résiduel » d'une sanction juridique organisée de ce droit non écrit qui fait défaut en matière parlementaire.

²¹⁰⁴ Tout conflit entre eux est considéré comme improbable, « *sauf s'agissant de la création d'une commission d'enquête ou de contrôle* ». Mais, « *hypothétiquement* », l'auteur se prononce en faveur de la supériorité du premier groupe d'acte qui, « *procédant du Parlement lui-même et non de ses services administratifs, posséderait de surcroît une initialité propre aux actes à exécuter administrativement* ». Ibid., p. 405.

²¹⁰⁵ Ibid. p. 400.

individuels. Mais selon lui, en l'absence de contrôle juridictionnel de ces actes, « *la connaissance de ces situations hiérarchiques s'en trouve nécessairement amoindrie* »²¹⁰⁶.

Mais au-delà des limites heuristiques qu'elle implique pour une doctrine qui fonde sa connaissance du droit sur les discours juridictionnels, l'injusticiabilité des actes internes au Parlement est susceptible de remettre en cause la suprématie de la norme constitutionnelle puisque, par le biais d'un acte lui-même fondé sur le règlement, le Parlement pourrait adopter une norme dont le contenu est contraire à la Constitution²¹⁰⁷. Le constat du professeur DE BECHILLON débouche alors sur une prescription. Pour l'auteur, « *le pouvoir "institutionnel" d'auto-organisation n'implique en aucune façon [que les règles internes du parlement] doivent être soustraites à tout contrôle juridictionnel* ». Le droit parlementaire n'étant « *pas fondé à être un monde complètement clos* », seule la volonté du juge de s'autolimiter « *justifie véritablement qu'il refuse de s'immiscer* » dans la vie intérieure des assemblées puisque « *l'autonomie — future parlementaire — ne se conçoit en Droit que relative* »²¹⁰⁸.

Il s'agit alors de distinguer l'autonomie normative reconnue en vertu de la Constitution aux assemblées d'une part et l'absence de contrôle qui lui est attachée de l'autre. Le plaidoyer de M. DOMINGO, pour qui « *le droit interne des assemblées est un droit de l'autonomie parlementaire ; mais il ne peut être un droit de l'immunité juridictionnelle* », va en ce sens²¹⁰⁹. Dès lors que l'autonomie parlementaire n'est plus fondée sur une nécessité factuelle, institutionnelle, mais sur la seule norme constitutionnelle, rien ne justifie que l'autonomie normative ainsi reconnue (et censée réserver aux parlementaires un domaine dans lequel chaque chambre peut « légiférer » de manière autonome) soit soustraite au contrôle du Conseil constitutionnel.

Pourtant, ce dernier prend lui-même en compte la dimension institutionnelle de son contrôle. C'est ainsi qu'il fonde sa reconnaissance de l'autonomie parlementaire sur le principe de la séparation des pouvoirs. Il justifie en outre son refus de contrôler les actes parlementaires au regard du règlement sur le fait qu'il s'en tient aux seules compétences que l'acte constitutionnel lui assigne. Au contraire, la doctrine juridique peut prescrire l'extension par le Constituant des compétences du juge constitutionnel au nom de la rationalité de l'ordre juridique qui, en l'état, peut permettre au Parlement de remettre en cause la suprématie de la

²¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 403.

²¹⁰⁷ Voir partie 1, titre 2, chapitre 2, section 1, §2, A, 1)

²¹⁰⁸ DE BECHILLON Denys, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, op. cit., p.372.

²¹⁰⁹ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, op. cit., p. 437.

Constitution faute de contrôle juridictionnel. Ce dernier n'apparaît pas comme une menace pesant sur l'autonomie normative des assemblées. Dès lors que, par hypothèse, cette doctrine considère que le caractère juridictionnel du contrôle exclut l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par le Conseil, ce dernier ne saurait donc constituer une menace pour l'autonomie des assemblées dont il se contente de garder les frontières.

Suivant le prisme jurisprudentialiste adopté par la doctrine juridique du droit parlementaire, la constitutionnalisation doit aboutir à la réalisation complète de l'Etat de droit c'est-à-dire à la hiérarchisation de l'ensemble des normes qui permettrait d'assurer la conformité de l'ensemble de l'ordre juridique à la Constitution. Or, l'autonomie parlementaire et plus particulièrement l'immunité juridictionnelle dont certains actes parlementaires bénéficient apparaît comme un obstacle au perfectionnement de la dimension formelle de l'Etat de droit. Il s'agit également d'une limite à la diffusion des valeurs constitutionnelles, au premier rang desquels les droits et libertés individuels, dans l'ordre parlementaire, un obstacle au perfectionnement de la dimension substantielle de l'Etat de droit.

§2 : Le perfectionnement de la substance de l'Etat de droit

La doctrine juridique s'attache ainsi à démontrer que l'immunité juridictionnelle de certains actes internes au Parlement conduit à une incomplète protection des « droits » individuels des parlementaires (A) mais aussi des droits de l'opposition (B) à laquelle l'extension des compétences du Conseil constitutionnel permettrait de mettre fin.

A/ L'incomplète protection des « droits » individuels des parlementaires

La doctrine juridique du droit parlementaire dénonce l'incomplète protection des droits individuels qui sont susceptibles d'être atteint par l'immunité juridictionnelle dont jouissent certains actes parlementaires (1), ce qui justifierait selon elle, l'extension des compétences du Conseil constitutionnel (2).

1) La consécration des « droits » individuels des parlementaires

Pour la doctrine juridique, la constitutionnalisation descendante renvoie aux effets de la suprématie normative de la Constitution qui se matérialiseraient par la « diffusion » des droits

et libertés constitutionnels au sein de l'ordre juridique. C'est ainsi que, pour la doctrine juridique, « *le droit institutionnel se heurte de temps à autre au respect des droits fondamentaux* » et dès lors, « *les rapports entre le droit parlementaire et les droits de l'homme détermineront — qu'on le veuille ou non — l'évolution future des assemblées parlementaires* »²¹¹⁰. C'est ainsi que pour M. DOMINGO, la consécration de droits et libertés au niveau constitutionnel provoque « *un mouvement de diffusion des nouvelles prescriptions constitutionnelles à l'égard de l'ensemble des organes du pouvoir et dans les différentes branches du droit. Il serait surprenant que le droit parlementaire y échappe* ». Il existerait certes « *un degré de résistance des organes parlementaires et de manière générale, des organes constitutionnels à l'emprise des droits fondamentaux* » mais en tout état de cause, ces derniers seraient « *évidemment susceptibles d'avoir un impact direct sur le droit du contentieux des actes internes au Parlement* »²¹¹¹. La constitutionnalisation descendante signifierait alors que le droit parlementaire est en voie de transformation : d'un « droit du Parlement », il serait en passe de devenir un « droit des parlementaires ». Dès lors, comme l'écrit Mme BARBE, « *la question de la protection des droits fondamentaux par le Parlement ne se pose pas seulement dans un cadre extérieur aux assemblées. Le respect des droits en son sein est la première condition de la défense parlementaire des droits à l'encontre des autres organes* »²¹¹². Les droits spécifiques dont le parlementaire jouit en vertu de son statut constitutionnel lui seraient donc reconnus dans le cadre de sa mission de concrétisation des droits et libertés.

Ainsi, selon Mme BARBE toujours, « *chaque parlementaire dispose de deux droits irréductibles garantissant sa liberté : celui de prendre la parole et celui de prendre part au vote* ». C'est ainsi que son immunité parlementaire relèverait de la protection de la libre expression des parlementaires. Plus largement, la doctrine semble parfois considérer que les compétences qu'exercent les parlementaires en vertu de leurs mandats peuvent également s'analyser en termes de droit et libertés. C'est particulièrement le cas en matière d'amendement que l'acte constitutionnel définit lui-même comme un droit que la doctrine juridique « *fondamentalise* ». Un auteur peut ainsi évoquer un « *droit fondamental des parlementaires à amender* »²¹¹³ et un second considérer que « *l'amendement reste la marque fondamentale de la*

²¹¹⁰ VAN DER HULST Marc & REZSÓHAZY André, « Avant-propos. Droit parlementaire et droits fondamentaux », *op. cit.*, p. 9.

²¹¹¹ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement, Etude sur l'autonomie parlementaire...*, *op. cit.*, p. 387.

²¹¹² BARBE Vanessa, *Le rôle du parlement dans la protection des droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 199

²¹¹³ VANDENDRIESSCHE Xavier, « L'initiative législative garante de la qualité de la loi (Le nouvel article 39 de la Constitution) », in *LPA*, n°254, 2008, p. 62.

liberté des parlementaires de réaliser ce qui est l'essence même de leur mandat ». Dès lors, la prévention « *des abus de droit* » risque « *de porter atteinte au droit lui-même* »²¹¹⁴. Néanmoins ces droits « spécifiques » du parlementaire qui découlent de son statut et se rapportent à l'exercice de ses missions, « *ne sont, en définitive, à proprement parler que des attributions constitutionnelles* »²¹¹⁵

Au-delà, c'est surtout l'idée selon laquelle, le parlementaire, en tant qu'individu, ne doit pas voir les droits et libertés constitutionnels qui lui sont reconnus à l'instar de tout un chacun, être remis en cause par son statut ou ses missions.

C'est ainsi que le statut constitutionnel du député est dorénavant appréhendé comme étant lui-même susceptible de porter atteinte à ses droits et libertés.

C'est d'abord le droit au juge, au recours juridictionnel qui apparaît à la doctrine comme celui dont l'articulation avec l'autonomie du droit parlementaire est la plus sensible dans la mesure où nombre d'actes parlementaires demeurent injustifiables. La question a été posée au Conseil constitutionnel par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité posée à l'initiative du syndicat des fonctionnaires du Sénat qui contestait son incapacité à saisir directement le juge administratif d'un acte parlementaire interne relatif au statut de ses agents. Le Conseil constitutionnel entend fournir une réponse au cas par cas et présenter sa solution comme le produit d'une opération de pondération entre le principe de séparation des pouvoirs dont l'autonomie parlementaire serait un principe dérivé et les autres principes constitutionnels auxquels le droit parlementaire autonome entend déroger. Il déclare ainsi, dans sa décision n°2011-129 QPC qu'en ne permettant pas au syndicat « *de saisir directement la juridiction administrative d'un recours contre un acte statutaire pris par les instances d'une assemblée parlementaire, le législateur a assuré une conciliation qui n'est pas disproportionnée entre le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif et le principe de séparation des pouvoirs garantis par l'article 16 de la Déclaration de 1789* »²¹¹⁶.

Mais le droit au juge n'est pas le seul à être considéré comme susceptible d'être mis en cause par les règles qui régissent le fonctionnement des assemblées parlementaires. Récemment, les réformes législatives visant à renforcer la transparence de la vie publique²¹¹⁷

²¹¹⁴ CAMBY Jean-Pierre, « 50 ans de droit d'amendement » in *LPA*, n°138, 2008, p. 88.

²¹¹⁵ CARPENTIER Elise, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, op. cit., p. 290.

²¹¹⁶ Décision n°2011-129 QPC du 13 mai 2011, *Syndicat des fonctionnaires du Sénat* [Actes internes des Assemblées parlementaires], Rec. p. 239.

²¹¹⁷ Voir les lois organique et ordinaire n° 2013-906 et 2013-907 du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique* et les lois organique et ordinaire n° 2017-1338 et 2017-1339 du 15 septembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique*.

ont ainsi donné aux parlementaires, l'occasion de contester la modification de leur statut en mettant en avant l'atteinte portée à plusieurs de leurs droits et libertés constitutionnels par le législateur devant le juge constitutionnel. Les incompatibilités, restrictions à l'exercice de fonctions publiques, doivent être nécessaires à la protection de l'élu. De même, l'obligation pour les parlementaires de déclarer l'activité professionnelle des membres de leur famille porte une atteinte au droit au respect de la vie privée des parlementaires qui « *ne peut être regardée comme proportionnée au but poursuivi* » au contraire de l'interdiction qui leur est faite d'employer ces derniers en tant qu'assistants parlementaires²¹¹⁸. Certains auteurs ont également cherché à montrer que la liberté d'expression des parlementaires pouvait, dans certains cas, s'avérer plus restreinte au sein des hémicycles que sur leurs perrons²¹¹⁹. Il s'agit ainsi, au soutien de la jurisprudence du Conseil, de considérer que les spécificités du statut des parlementaires ne doivent restreindre l'exercice par ces derniers de leurs droits fondamentaux que dans la stricte mesure où ces restrictions sont nécessaires à l'accomplissement par les parlementaires de leurs compétences constitutionnelles.

C'est également le principe d'égalité devant la loi qui peut être mis en jeu par la situation spécifique du parlementaire. Mais ce principe peut également jouer comme visant à assurer une égalité de traitement entre les parlementaires. C'est d'ailleurs sur ce fondement que le Conseil constitutionnel a refusé l'octroi de compétences spécifiques à une catégorie particulière de parlementaire, ce qui a amené la doctrine juridique à prolonger la rhétorique des droits fondamentaux en droit parlementaire en popularisant la notion de « droits de l'opposition parlementaire »²¹²⁰.

2) La promotion d'une extension des compétences du Conseil constitutionnel

On a pu voir que la doctrine juridique du droit parlementaire se félicitait de ce que le Conseil aurait su faire respecter la suprématie normative de la Constitution tout en protégeant l'autonomie normative des chambres. Elle s'avère en revanche très critique à l'égard de sa jurisprudence relative à la justiciabilité des actes internes du Parlement.

²¹¹⁸ Voir les décisions n°2013-675 DC du 9 octobre 2013, *Loi organique relative à la transparence de la vie publique* et n°2013-676 DC du 9 octobre 2013, *Loi relative à la transparence de la vie publique* d'une part et les décisions n°2017-752 DC du 8 septembre 2017 *Loi pour la confiance dans la vie politique* et n°2017-753 DC *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*.

²¹¹⁹ BAUMONT Didier, « Liberté d'expression et irresponsabilité des députés » in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°2, 2003, p. 33-48.

²¹²⁰ Voir *infra* : Section 1, §2, B.

Les juges ordinaires ont traditionnellement refusé de connaître des actes parlementaires, se retranchant derrière le principe de séparation des pouvoirs et l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, et ce quel que soit le type de contentieux²¹²¹. La donne change partiellement avec l'avènement de la V^e République. L'ordonnance du 17 novembre 1958 prévoit expressément la compétence du juge administratif pour connaître de deux contentieux particuliers, l'action en responsabilité contre les dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires, et en second lieu, les litiges d'ordre individuel des agents titulaires des services parlementaires²¹²². Le Conseil d'Etat a toutefois fait une interprétation extensive de ses compétences²¹²³. Le législateur a alors tenté de mettre un terme à ce mouvement jurisprudentiel et de protéger l'immunité juridictionnelle des actes parlementaires²¹²⁴. Avant cette décision, le professeur BON considérait que cette réaction législative matérialisée par l'article 8 de l'ordonnance n°58-1100 qui n'avait pas été soumise au contrôle de constitutionnalité *a priori* « viol[ait] le droit constitutionnel au recours juridictionnel tel qu'il a été clairement dégagé par le Conseil constitutionnel ». Il admettait « que des exigences constitutionnelles puissent

²¹²¹ Par exemple : CE, 15 novembre 1872, *De Carrey de Bellemare*, Rec. p. 591 (recours pour excès de pouvoir) ; CE, 06 juillet 1928, *Dame Coursaget*, Rec. p. 868 (recours de plein contentieux) ; CE, 28 mars 1873, *La Vieille*, Rec. p. 276 (recours en interprétation). Voir : POLLET Delphine, « Vers une disparition prochaine des actes parlementaires », in RDP, n°120, 2004, p. 695-696.

²¹²² Selon l'article 8 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 : « L'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires. Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître. Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics. Dans les instances ci-dessus visées, qui sont les seules, l'Etat est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs. La décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut déléguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de toute nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée ».

²¹²³ Il a ainsi considéré que la modification de l'article 8 introduite par la loi de 1983, qui introduit la directive selon laquelle le juge doit statuer au regard des principes généraux du droit de la fonction publique pour les litiges individuels des fonctionnaires parlementaires, lui donnait la possibilité de se prononcer, par la voie de l'exception, sur la légalité de dispositions réglementaires. Il a, en outre, étendu sa compétence aux contentieux contractuels des assemblées. Voir : CE (Ass.), 05 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*, n°163328, Rec. p. 42.

²¹²⁴ L'article 60.3 de la loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine reconnaît la compétence du juge administratif pour connaître des litiges individuels en matière de marchés publics des assemblées. Il consacre ainsi la solution retenue dans l'arrêt *Président de l'Assemblée nationale*. Mais il ajoute, à l'alinéa suivant que ces trois instances « sont les seuls susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire » afin d'endiguer la juridictionnalisation des actes internes du Parlement. Le législateur refuse donc la jurisprudence du Conseil d'Etat par laquelle ce dernier admettait sa compétence pour contrôler l'organisation des concours de recrutement des assemblées. CE, 29 décembre 2000, *M. Patrice A*, n°195193.

limiter le droit au recours » au premier rang desquelles la séparation des pouvoirs. Mais, selon lui, le respect de ce principe n'imposait pas, l'immunité « *des actes non législatifs du Parlement non directement liés à l'exercice des fonctions constitutionnelles et parlementaires (actes non législatifs à contenu administratif)*. S'agissant de ces actes, le droit constitutionnel au recours juridictionnel implique qu'ils puissent être contrôlés sans restriction ». L'auteur regrette ainsi que n'existe pas en France « *un contrôle concret des actes législatifs exercé par le Conseil constitutionnel sur saisine du juge ordinaire, ce déni de justice aurait pu être contesté devant le juge constitutionnel* »²¹²⁵.

Contrairement à cette annonce, l'introduction d'un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, s'il a bien permis au Conseil de se prononcer, n'a pas conduit à la reconnaissance d'une inconstitutionnalité de cette disposition limitant le recours contre les actes parlementaires. Le Conseil constitutionnel ne remet pas en cause l'immunité juridictionnelle des actes internes au Parlement. Cette décision a été vertement critiquée par la doctrine juridique qui considère que, ce faisant, le Conseil valide ce qu'elle considère comme un déni de justice²¹²⁶. Le professeur FRIER juge ainsi que cette décision « *manifeste une fidélité régressive à une conception organique de l'acte parlementaire et, partant, confère une portée excessive au principe de séparation des pouvoirs* »²¹²⁷.

La doctrine juridique entend montrer que si cette autonomie normative conférée aux Assemblées est justifiée au regard du principe de séparation des pouvoirs et de la répartition des compétences établie par la Constitution, il n'en va pas de même de son autonomie « juridictionnelle ». Autrement dit, cette doctrine entend, pour parfaire la juridictionnalisation de cette branche du droit, remettre en cause l'immunité juridictionnelle dont jouissent les actes adoptés sur le fondement des règlements parlementaires. C'est bien sur la garantie des droits des tiers qui préoccupent principalement la doctrine, mais l'immunité juridictionnelle dont jouissent certains actes internes est également susceptible de porter atteinte aux droits des parlementaires notamment quant aux sanctions disciplinaires qui leur sont infligées²¹²⁸.

²¹²⁵ BON Pierre, « Le contrôle des actes non législatifs du Parlement : toujours un déni de justice » in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 1081-1082.

²¹²⁶ Voir notamment : BAUDU Aurélien, « QPC et contrôle des actes internes du Parlement : un déni de justice conforme à la Constitution », in *Constitutions*, n°3, 2011, n°3, p. 306 ; BON Pierre, « Les modalités restrictives de contrôle des actes non législatifs du parlement par le juge ordinaire sont constitutionnelles » in *RFDC*, n°89, 2012, p. 127-135 ; CAMBY Jean-Pierre, « Séparation des pouvoirs et limitation du droit au recours contre des actes parlementaires : bis *in idem* » in *LPA*, n° 138, 2011, p. 12-20 ; DOMINGO Laurent, « QPC et contentieux administratif des assemblées parlementaires », in *JCP A*, n° 24, 2011, p. 18-21.

²¹²⁷ Cité par HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 124.

²¹²⁸ CE, 28 mars 2011, *Maxime Gremetz*, req. no 347869, D. 2011, p. 1540, note RENAUDIE.

La doctrine promeut intensivement l'institution d'une voie de recours des parlementaires devant le Conseil constitutionnel. Pour M. SORIN, celui-ci « *aurait naturellement vocation à devenir ce juge [des sanctions disciplinaires], quitte à ce que la multiplication des contentieux dont il pourrait être saisi contribue à asseoir un peu plus sa qualité de troisième ordre de juridiction, aux côtés des ordres judiciaire et administratif* »²¹²⁹. M. DOMINGO prend également appui sur la « *nature* » du contentieux censée déterminer le juge compétent. L'auteur exclut ainsi la compétence du juge administratif au motif que ce dernier ne serait compétent que « *pour connaître d'affaires de nature administrative, ce qui n'est pas le cas de la discipline des parlementaires et plus généralement de tout ce qui touche au statut du parlementaire* ». Il relève également qu'en droit étranger « *le plus souvent, la juridiction compétente, lorsqu'il existe des voies de recours appropriées, est la juridiction constitutionnelle, qui dispose généralement d'un bloc de compétence pour connaître de litiges intéressants la situation des parlementaires* »²¹³⁰. Pour M. GUERRINI enfin, c'est toujours la « *nature constitutionnelle* » des actes infligeant une sanction à un parlementaire — « *c'est-à-dire des actes pris par un organe constitutionnel dans l'exercice de la mission qui lui est confiée par la norme fondamentale* » — qui justifie l'attribution d'un tel contentieux au juge constitutionnel. Il écrit ainsi que « *cette nature bien particulière de l'acte doit justifier un contentieux particulier relevant du juge constitutionnel dans la mesure où la compétence doit découler logiquement de la nature de l'acte* »²¹³¹.

²¹²⁹ SORIN Julien, « Justiciabilité d'une sanction disciplinaire infligée à un parlementaire » in *AJDA*, n°1, 2017, p. 42.

²¹³⁰ DOMINGO Laurent, « Juge administratif et droit parlementaire : épisodes récents » in *Constitutions*, 2016, n°3, p. 470-476.

²¹³¹ GUERRINI Marc, « Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 353. L'auteur justifie cette proposition par quatre arguments. D'une part, ce contentieux quantitativement limité n'entraînerait pas de surcroît de travail excessif pour le Conseil. Deuxièmement, ce serait la qualité de « *régulateur de l'activité des pouvoirs publics* » de l'institution qui permettrait d'atténuer l'atteinte à la séparation des pouvoirs par rapport à celle qu'occasionnerait l'attribution d'un tel contentieux au juge ordinaire. Troisièmement le Conseil est déjà compétent pour connaître du statut des parlementaires en constatant les incompatibilités et prononçant la déchéance des parlementaires. Dernier argument avancé : « *au regard de l'irruption des droits fondamentaux dans la sphère parlementaire* », le Conseil constitutionnel, « *en tant que juge des libertés, serait dans une position légitime pour départager de tels cas* ». Il semble donc que l'attribution d'un tel contentieux au Conseil constitutionnel plutôt qu'au juge administratif est finalement justifié par le fait qu'en vertu des trois derniers arguments, le Conseil ne serait pas un juge comme les autres en raison du rapport privilégié qu'il entretient avec l'activité parlementaire. C'est admettre que l'activité du Conseil constitutionnel relève encore de la politique ce qui pourrait apparaître *in fine*, en contradiction avec la reconnaissance de sa qualité de « *juge des libertés* » à moins de reconnaître qu'il s'agit là d'une justice politique. Cette dernière option apparaît toutefois incompatible avec le postulat d'une séparation radicale du droit et de la politique selon lequel le contrôle effectué par le Conseil transforme le différend politique en contentieux juridique.

L'invocation d'une diffusion des droits et libertés dans l'ordre parlementaire, dont la doctrine juridique déduit plus spécifiquement la nécessité d'une protection accrue des droits des parlementaires, débouche finalement sur la promotion d'une extension des compétences du Conseil constitutionnel au détriment de l'autonomie parlementaire. La notion de « droits de l'opposition parlementaire » se voit attribuer la même fonction.

B/ L'incomplète protection des « droits » de l'opposition parlementaire

Là encore, la doctrine juridique invoque l'idée que les « droits » de l'opposition récemment consacrés (1) nécessitent, pour recevoir une protection satisfaisante, une extension des compétences du Conseil constitutionnel (2).

1) La consécration des « droits » de l'opposition parlementaire

La question des « droits » de l'opposition en France a suscité une importante littérature doctrinale ces dernières années, notamment après que l'acte constitutionnel ait été révisé en 2008 pour insérer un article 51-1 qui dispose que le règlement de chaque assemblée « *reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* ». Il s'agissait alors de surmonter l'obstacle posé en la matière par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui s'opposait à ce qu'il analysait comme « *une différence de traitement injustifiée* » entre parlementaires²¹³². La doctrine a globalement applaudi à cette reconnaissance constitutionnelle qu'elle a pu considérée comme une avancée. Le professeur CARCASSONNE, par exemple, se réjouissait de ce que l'opposition « *est désormais dans une situation qui peut certes, toujours être améliorée mais qui, en pénétrant dans le droit, est entrée dans la modernité. En devenant un objet juridique et plus seulement le bénéficiaire de quelques conventions occasionnelles, elle dispose maintenant de capacités qui lui demeureront acquises en toutes circonstances* »²¹³³. En effet, la consécration constitutionnelle de l'opposition aurait pour effet de transformer une activité politique en une institution constituée. L'opposition n'est plus appréhendée comme une activité, un comportement ou une attitude politique que chaque

²¹³² Décision n°2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Rec. p. 67. Voir sur cette décision : AVRIL Pierre, « L'improbable "statut de l'opposition"... », *op. cit.*, p. 7 ; CHAMUSSY Damien, « Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition », in *LPA*, n°178, 2006, p. 4-13.

²¹³³ CARCASSONNE Guy, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in *L'opposition parlementaire*, *op. cit.*, p. 87.

parlementaire est libre d'adopter, mais comme un pouvoir constitué au positionnement prédéterminé. Les droits sont alors octroyés aux groupes parlementaires et non aux parlementaires eux-mêmes. Il s'agit ainsi de compétences spécifiques, reconnues à une institution, et non d'un droit individuel du parlementaire à s'opposer. La constitutionnalisation de l'opposition s'apparente ainsi à une recherche de structuration de l'espace et de l'activité parlementaire. Sa reconnaissance au sein de la Constitution est *a priori* gage du fonctionnement harmonieux du régime puisqu'en principe « *on pourrait croire que l'existence d'un rôle bien défini puisse garantir la stabilité du système ainsi que la prévisibilité des interactions entre parlementaires* »²¹³⁴ ce qui reviendrait à « *figer une réalité politique plurielle et fluctuante* »²¹³⁵.

L'idée même de « droits » qui seraient reconnus à cette institution mérite alors d'être interrogée. C'est ainsi que professeur AVRIL suggérerait que « *le vocabulaire du constituant mérite attention, pas seulement l'épithète "spécifiques" mais aussi le mot "droits" qui, parce qu'il s'oppose implicitement aux pouvoirs de la majorité, comporte quelque chose de contentieux et de revendicatif sur quoi il faudrait s'arrêter* »²¹³⁶. Ce mot évoque en effet une analogie entre les droits et libertés constitutionnellement reconnus aux citoyens et les droits constitutionnels de l'opposition. Ces derniers reproduiraient au sein du système politique, la dynamique minoritaire à l'origine de la constitutionnalisation des premiers. Comme en matière de droits parlementaires individuels, l'octroi de droits collectifs à l'opposition procéderait, *in fine*, d'une volonté de mieux garantir les droits et libertés constitutionnels de chacun. Ces « droits de l'opposition » s'analysent donc comme des dérogations au principe d'égalité. Le professeur AVRIL indique ainsi que « *ce que l'on peut désigner (avec un peu d'emphase) sous le terme de "statut" de l'opposition s'analyse en une discrimination positive, c'est-à-dire une dérogation aux principes d'égalité et de proportionnalité qui régissent la situation des partis et des groupes parlementaires en droit public* »²¹³⁷. Ces droits relèvent donc d'une conception différente de ceux qui sont reconnus à une minorité de parlementaires, quels que soient leurs positionnements politiques. Ces derniers relèvent en effet d'une logique négative ; ils matérialisent une faculté d'empêcher ayant pour but de garantir « *le droit de la minorité à*

²¹³⁴ FAGES Marie-Laure, « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France », in *Politeia*, n°16, 2009, p. 338.

²¹³⁵ VIDAL-NAQUET Ariane, « L'institutionnalisation de l'opposition », in *RFDC*, n°77, 2009, p. 166.

²¹³⁶ AVRIL Pierre, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », in *LPA*, n°254, 2008, p. 9.

²¹³⁷ *Ibid.* L'auteur poursuit : « *égalité dans l'expression, notamment à l'occasion des élections, proportionnalité dans la participation des groupes au fonctionnement des assemblées conformément à leur importance numérique, la proportionnalité n'étant en l'espèce que le corollaire de l'égalité entre les élus. Le "statut" évoqué depuis des lustres réside essentiellement dans l'attribution à certains partis et à certains groupes de prérogatives supérieures à celles que leur assure normalement cette importance numérique* ».

l'existence »²¹³⁸. Les droits de l'opposition relèveraient au contraire d'une logique positive et une faculté de contribuer au travail majoritaire. Ils confortent la distinction entre l'opposition dans le régime, qui a vocation à accéder au pouvoir, et l'opposition au régime, qui refuse de participer au jeu institutionnel. Cette conception positive de l'opposition parlementaire que le constituant cherche à associer à la décision majoritaire ne va toutefois pas sans contrepartie. En échange des privilèges qui lui sont accordés, l'opposition se doit donc d'être « *prête à assumer ses devoirs et, en particulier, à jouer loyalement son rôle de critique du gouvernement sans contester les "règles du jeu"* »²¹³⁹. Dès lors, si des droits spécifiques sont accordés à cette institution, nouvellement reconnue, c'est dans le but de l'associer au travail majoritaire. En conséquence, « *les droits spécifiques ne sauraient être mis en œuvre que pour autant que l'opposition fait preuve de modération dans l'utilisation de ses prérogatives et ne cherche pas à ralentir la production législative* »²¹⁴⁰.

Les droits de l'opposition parlementaires apparaissent en effet conditionnés par la renonciation de cette institution à l'obstruction parlementaire. En obtenant un statut, l'opposition est invitée à abandonner cette pratique, caractérisée comme un abus de droit, souvent qualifiée d'antidémocratique, et accusée de nourrir une forme d'antiparlementarisme en décrédibilisant l'institution²¹⁴¹. Comme le remarque la professeure VIDAL-NAQUET, « *l'obstruction parlementaire, souvent présentée comme la seule véritable capacité de nuisance de l'opposition, est condamnée. A l'opposition d'assurer un fonctionnement harmonieux des institutions et à elle d'assumer la responsabilité d'un échec* »²¹⁴². Pourtant, il est possible de

²¹³⁸ Obstruction qui constitue selon KELSEN, « *l'un des problèmes les plus difficiles et les plus dangereux du parlementarisme* » KELSEN Hans, *La démocratie. Sa valeur. Sa nature*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2004, p. 63. Elle peut être définie comme une pratique parlementaire « *qui consiste à faire un usage extensif de toutes les possibilités offertes par la Constitution et le règlement pour faire durer un débat parlementaire et, si possible, empêcher l'adoption d'un texte* ». MAUS Didier, « Obstruction » in *Dictionnaire de droit constitutionnel*, DUHAMEL Olivier & MENY Yves (dir.), Paris, PUF, 1992, p. 672.

²¹³⁹ PONTTHOREAU Marie-Claire, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 1136.

²¹⁴⁰ MULLER Renaud, « Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ? », *op. cit.*, p. 105.

²¹⁴¹ Pourtant, l'obstruction mérite sûrement une appréciation plus nuancée si l'on en croit KELSEN lui-même. Il disqualifiait l'obstruction physique (qui relève de la violence physique ou verbale) mais refusait d'en faire de même s'agissant de l'obstruction technique (qui relève d'une utilisation intensive des moyens de procédure à disposition). Elle ne peut, selon lui, être rejetée « *purement et simplement comme incompatible avec le principe majoritaire que si l'on identifiait celui-ci avec la souveraineté de la majorité ce qu'il ne convient pas de faire. De fait l'obstruction a servi souvent, non pas à empêcher absolument toute décision parlementaire, mais à orienter finalement la décision dans le sens d'un compromis entre majorité et minorité* ». KELSEN Hans, *La démocratie. Sa valeur. Sa nature*, *op. cit.*, p. 75. La doctrine politique avance d'ailleurs, toujours dans le langage des droits et libertés (mais considérés dans une optique jusnaturaliste), un parallèle entre l'obstruction parlementaire et le droit de résistance à l'oppression. Elle s'apparenterait dans cette optique à une forme de désobéissance civique ou à un moyen de « *légitime défense constitutionnelle* ». MARINESE Vito, « L'obstruction parlementaire disparaîtra... Bon débarras ? », in *Politeia*, n°16, 2009, p. 311.

²¹⁴² VIDAL-NAQUET Ariane, « L'institutionnalisation de l'opposition », *op. cit.*, p. 173.

voir un paradoxe dans le fait de responsabiliser l'opposition en lui retirant le seul outil dont elle a justement l'entière responsabilité²¹⁴³. Il semble donc que la théorie du régime parlementaire implicitement véhiculé ne soit plus celle d'une majorité responsable sous le contrôle de l'opposition, mais bien celle d'une opposition responsable sous le contrôle de la majorité.

Ce constat amène à douter, avec le professeur AVRIL, de la pertinence d'utiliser, au sujet de l'opposition, l'image « *de “droits subjectifs” qu'elle ferait valoir à l'encontre d'une majorité* »²¹⁴⁴. Loin de permettre son indépendance ou de renforcer son autonomie, les droits reconnus à l'opposition parlementaire peuvent au contraire être conditionnés par d'autres acteurs constitutionnels, s'ils jugent que celle-ci refuse de jouer correctement son rôle dont la définition est pourtant laissée à leur libre appréciation.²¹⁴⁵

2) La promotion d'une extension des compétences du Conseil constitutionnel

Les droits spécifiques que les règlements parlementaires consacrent au profit des groupes parlementaires d'opposition et minoritaire en vertu de l'article 51-1 de la Constitution ont permis à la doctrine juridique de promouvoir, là encore, une extension des compétences du Conseil constitutionnel au nom de leur effectivité.

Puisqu'il s'agit de reconnaître des compétences spécifiques aux groupes d'opposition, ceux-ci doivent pouvoir en jouir sans ingérence majoritaire qu'il s'agisse de les consacrer formellement, ou de les concrétiser pratiquement. Or la doctrine juridique déplore que le droit parlementaire positif ne parvienne pas à ce résultat. Ainsi, pour Mme MONGE, auteure d'une

²¹⁴³ « Elle décide seule, quand et comment elle souhaite le mettre en œuvre. Néanmoins, l'utilité de ce moyen de contrôle est directement liée à la qualité de l'usage qui en est fait, et notamment, de sa fréquence d'utilisation ». MARINESE Vito, « L'obstruction parlementaire disparaîtra...Bon débarras ? », *op. cit.*, p. 311.

²¹⁴⁴ AVRIL Pierre, « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *op. cit.*, p. 9.

²¹⁴⁵ Dès lors, la question de l'opportunité de procéder à une codification constitutionnelle de l'opposition se pose. Le professeur AVRIL considère par exemple que « la conciliation entre l'usage critique des prérogatives et le fonctionnement correct de l'assemblée suppose une appréciation politique du dosage acceptable par les uns et les autres entre ces préoccupations antinomiques, ce qu'une codification formelle saurait malaisément figer » (AVRIL Pierre, « L'improbable “statut de l'opposition” (à propos de la décision 537 DC du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'Assemblée nationale), *op. cit.*, p. 9). Ce refus d'une constitutionnalisation de l'opposition n'est pas nouveau puisque ODILON-BARROT affirmait déjà que « l'opposition ne peut être ni comprimée ni définie, et c'est pour cela qu'on ne peut en faire un pouvoir constitué. La garantie de la liberté est du reste dans cette impossibilité même. Si l'opposition se trouvait concentrée dans une magistrature quelconque, il serait possible ou de corrompre cette magistrature ou de s'en emparer ». BARROT Odilon, « Opposition » in DUCKETT William (dir.), *Dictionnaire de la conversation et de la lecture : inventaire raisonné des notions générales les plus indispensables à tous, par une société de savants et de gens de lettres*. Tome 13, Paris, Firmin Didot, 2^{de} éd., 1863, p. 754.

thèse sur *les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, le Conseil se refuse à appliquer, en la matière, sa jurisprudence relative aux incompétences négatives. Autrement dit, il ne sanctionne pas pour inconstitutionnalité, les règlements caméraux qui se refusent à consacrer des droits de l'opposition. Elle tire argument de la validation par le Conseil du règlement du Sénat, adopté en 2009 pour intégrer la révision constitutionnelle de 2008, alors même que ce dernier n'avait pas caché « *son hostilité à l'égard de l'obligation constitutionnelle qui lui impose de consacrer des droits spécifiques aux minorités collectives sur le fondement de considérations politiques* »²¹⁴⁶.

Mais c'est surtout l'absence de garantie des droits formellement consacrés contre les atteintes possibles de la majorité parlementaire qui préoccupe la doctrine juridique. Ces « droits » spécifiques doivent en théorie « *être privés, dans leur exercice, de toute subjectivité majoritaire* » bien que dans la pratique « *cette garantie ne semble pas toujours réalisée* »²¹⁴⁷. La majorité demeure maîtresse des droits de l'opposition dont elle peut empêcher l'exercice ou annihiler ses conséquences gênantes sans encourir le risque d'une sanction puisque le Conseil constitutionnel se refuse à connaître du contrôle concret de la procédure législative au regard du règlement des assemblées. Il en a été ainsi concernant l'interprétation de l'article 49 alinéa 13 du RAN délivré par le Président ACCOYER le 15 septembre 2010. Cette disposition, conçue comme une contrepartie à l'introduction du temps législatif programmé (dont l'objectif était de réduire la durée des débats), accordait en effet à tout orateur, le droit de procéder à une explication de vote personnelle de cinq minutes. Celle-ci fut pourtant refusée par le Président de l'Assemblée nationale à 142 députés après avoir entendu les vingt-trois premiers inscrits²¹⁴⁸. Jugeant ces explications de vote répétitives, le président en conclut qu'elles constituaient « *une stratégie délibérée d'obstruction* »²¹⁴⁹. Saisi de la question, le Conseil a considéré que « *la méconnaissance alléguée des dispositions de l'article 49, alinéa 13 [...] ne saurait avoir pour effet, à elle seule, de rendre la procédure législative contraire à la Constitution* »²¹⁵⁰. Certains auteurs ont critiqué cet « *épisode jurisprudentiel [qui] entaille finalement très sérieusement les*

²¹⁴⁶ MONGE Priscilla, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, Dalloz, « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2015, p. 163-167. Pour l'auteure, le Sénat n'avait consacré que deux droits dans son règlement adapté à la révision de 2008. Mais le premier, la séance mensuelle réservée à l'opposition, est explicitement consacrée par la Constitution tandis que le second, le partage des responsabilités en matière de commissions d'enquête se limite à formaliser une pratique déjà appliquée avant la révision. Selon elle, une telle consécration ne poursuit « *en réalité comme seul objectif celui de ne pas être censuré par le Conseil constitutionnel pour incompétence négative* » (p. 164).

²¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 164

²¹⁴⁸ Voir BONINCHI Marc & TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « De "l'esprit" des lois », *op. cit.*

²¹⁴⁹ Compte-rendu intégral des débats, 1^{ère} séance du 15 septembre 2010 ; JOAN du 16 septembre 2010, p. 6167.

²¹⁵⁰ Décision n°2010-607 DC du 09 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, Rec. p. 310.

droits spécifiques reconnus aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires »²¹⁵¹. Plus généralement, ce refus du Conseil d'apprécier la validité de la procédure législative au regard du Règlement est déploré de longue date par une partie de la doctrine juridique pour laquelle, puisque c'est au Conseil de vérifier la conformité à la Constitution des règlements, « *il apparaît gênant qu'il puisse admettre qu'une loi dont il a été saisi ait été votée en violation de ce règlement* »²¹⁵².

Même s'il entendait exercer un tel contrôle, le Conseil ne serait vraisemblablement pas en mesure de garantir l'ensemble des droits de l'opposition susceptible d'être exercé au cours de la procédure législative. C'est ainsi que pour certains, l'attitude de la majorité, particulièrement sous la XIII^e législature, vis-à-vis de la journée mensuelle réservée aux propositions de loi des groupes minoritaires et d'oppositions s'analysaient comme une minoration des droits de l'opposition parlementaire dont le Conseil ne pouvait connaître puisque les dispositions mises en débat, par hypothèse minoritaires, n'étaient pas « destinées » à être adoptées²¹⁵³. Faute de se concrétiser par un acte législatif, le Conseil ne peut connaître du respect de ce droit de l'opposition qui est pourtant le seul à être directement inscrit dans l'acte constitutionnel. La doctrine juridique pointe alors l'écart entre le contrôle de constitutionnalité de la procédure législative tel que pratiqué par le Conseil constitutionnel et ce que serait un contentieux des droits de l'opposition. Ainsi, Mme HUTIER souligne qu'il n'est pas question pour le Conseil constitutionnel « *de protéger un droit subjectif quelconque qu'il s'agisse, par exemple, des droits de l'opposition ou encore des droits d'une minorité quelconque mais de faire prévaloir le "principe de constitutionnalité"* »²¹⁵⁴. Il y aurait ainsi une concrétisation du contrôle abstrait de la procédure législative, mais pas de véritable contrôle concret de cette procédure et encore moins des droits de l'opposition susceptibles d'être mis en œuvre à cette occasion.

De surcroît, les « droits » relatifs au contrôle de l'activité gouvernementale échappent également au contrôle du Conseil constitutionnel. La doctrine met ainsi en avant le fait que l'effectivité du « droit de tirage » reconnu à l'opposition lui permettant de créer une commission

²¹⁵¹ MULLER Renaud, « Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ? », *op. cit.*, p. 105.

²¹⁵² PHILIP Loïc, « La jurisprudence financière. Les saisines du printemps 1978 », in RDP, 1979, p. 505. Cité par DE CAQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, *op. cit.*, p. 28.

²¹⁵³ « Si cette prérogative est bien formellement respectée, dans les faits elle n'est que purement symbolique, l'hémicycle se vidant de la majorité de ses membres, cela ayant pour effet un débat tronqué sur les propositions de loi de l'opposition ou de la minorité. D'aucuns relevant que l'absentéisme était encouragé par le Gouvernement usant du recours à la réserve de vote, au vote bloqué ou au vote solennel, techniques dont la conséquence est de repousser le vote au début de la séance prochaine permettant la présence des députés de la majorité ». MULLER Renaud, « Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ? », *op. cit.*, p. 105.

²¹⁵⁴ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 254-255.

d'enquête demeure conditionnée à l'appréciation de la majorité²¹⁵⁵. Enfin, les droits de l'opposition se trouvent exclus du champ d'application de la question prioritaire de constitutionnalité puisqu'ils ne sont pas considérés par le Conseil comme des « *droits et libertés que la Constitution garantit* »²¹⁵⁶.

La rhétorique des « droits » de l'opposition appelle donc celle de leur justiciabilité et débouche sur le constat selon lequel cette dernière est mise à mal par la limitation des compétences du Conseil ou son autolimitation. La doctrine juridique du droit parlementaire encourage donc également à une extension des compétences du Conseil. Pour ce faire, elle entend recourir au droit comparé.

²¹⁵⁵ DEROSIER Jean-Philippe, « Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Elysée », *op. cit.*, p. 175-186.

²¹⁵⁶ Le Conseil constitutionnel a ainsi affirmé, comme l'y avait d'ailleurs invité le Président de l'Assemblée nationale dans les observations qu'il avait transmises au Conseil au cours de l'instruction, que « *le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité* ». Décision n°2010-4 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre [Indemnité temporaire de retraite outre-mer]*, Cons. 7, Rec. p. 156. Voir aussi Décision n° 2013-370 QPC du 28 février 2014, *M. Marc S. et autre [Exploitation numérique des livres indisponibles]*, *JORF* du 2 mars 2014 p. 4120. Toutefois, le Conseil a rapidement tempéré la rigueur de ce principe en acceptant de connaître de l'incompétence négative au cas où serait affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit. Voir la Décision n°2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC Kimberly Clark [Incompétence négative en matière fiscale]*, Rec. p. 114. Il a ensuite précisé que la méconnaissance par le législateur de sa compétence n'est justiciable d'une QPC que si elle « *affecte par elle-même* » un de ces droits ou libertés. Voir la décision n°2012-254 QPC du 18 juin 2012, *Fédération de l'énergie et des mines - Force ouvrière FNEM FO [Régimes spéciaux de sécurité sociale]*, Rec. p. 292. Voir à ce sujet : RRAPI Patricia, « *“L'incompétence négative dans la QPC” : de la double négation à la double incompréhension* », in *NCCC*, n°34, 2012, p. 163-171.

SECTION 2 : LA MISE EN DIALOGUE DES JURISPRUDENCES CONSTITUTIONNELLES DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

En ce qui concerne les effets des jurisprudences constitutionnelles au niveau international, la doctrine juridique s'attache à démontrer que le dialogue juridictionnel qu'elle identifie améliore la protection des droits et libertés individuels et participe conséquemment d'une constitutionnalisation des ordres transnationaux et supranationaux. Elle s'attache ainsi à démontrer que se développe une émulation entre juridictions nationales qui conduit à un renforcement continu de la protection des droits et libertés au détriment de l'immunité juridictionnelle des actes parlementaires. C'est, selon la doctrine juridique, ce mouvement qu'il convient alors d'encourager pour approfondir la constitutionnalisation d'un ordre transnational (§1). C'est d'ailleurs en ce sens qu'elle interprète la politique jurisprudentielle de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière parlementaire. Celle-ci s'efforcerait de guider les juridictions nationales sur la voie d'un respect accru des exigences qu'impose la constitutionnalisation d'un ordre supranational. Au niveau européen, c'est la capacité de la Cour européenne des droits de l'homme à faire converger les jurisprudences constitutionnelles vers une réduction de l'immunité juridictionnelle des parlements nationaux qui témoigne alors, selon la doctrine juridique, des avancées de cette constitutionnalisation supranationale (§2).

§1 : L'émulation des juridictions constitutionnelles nationales

La doctrine juridique entend vérifier qu'en matière de droit parlementaire, les jurisprudences constitutionnelles convergent vers la solution la plus protectrice des valeurs constitutionnelles communes. Elle s'attelle dans un premier temps à vérifier que ce dialogue se noue donc bien en matière de droit parlementaire (A). Cette identification légitime ce discours lorsqu'il prescrit la transposition de certaines techniques de contrôle mises en œuvre à l'étranger comme étant les plus protectrices de ces valeurs. Là encore, ce sont les seules solutions qui permettent une juridictionnalisation accrue du droit parlementaire qui tendent à être privilégiées (B).

A/ L'évaluation des différentes solutions jurisprudentielles relatives au droit parlementaire

La doctrine juridique s'attache ainsi à montrer que les cours constitutionnelles établissent bien un « dialogue » relatif au droit parlementaire (1). Il lui appartient alors d'y participer en indiquant, parmi les différentes solutions jurisprudentielles proposées, celle sur laquelle il convient de s'aligner pour conforter la constitutionnalisation transnationale (2).

1) L'identification du dialogue entre juridictions constitutionnelles en matière parlementaire

Le discours dominant du constitutionnalisme global a produit *« un schéma d'analyse qui se veut rassurant. D'une part, le désordre normatif et institutionnel tend à se résoudre de lui-même en dialogues transconstitutionnels pacifiques et fructueux pour l'ensemble des parties. D'autre part, les rares exceptions à cette dynamique générale ne doivent pas être perçues comme pathologiques, mais bien au contraire comme de précieuses tentatives renouvelées pour atteindre un niveau global de protection des droits de l'homme plus élevé »* Suivant ce discours *« chaque sphère constitutionnelle semble avoir renoncé à tout esprit de chapelle, afin de s'ouvrir aux autres et de prendre part à une discussion mutuellement fructueuse qui s'avère la meilleure manière de promouvoir les valeurs constitutionnelles. Ainsi que l'illustre par exemple l'importance et l'impact croissant d'une pratique multilatérale de citation croisée entre les acteurs constitutionnels et notamment entre les juridictions constitutionnelles suprêmes »*²¹⁵⁷

Relativement au droit parlementaire transnational, ce schéma d'analyse permet d'expliquer en termes d'émulation et de connoter positivement les divergences que la doctrine constate au sein des différents ordres juridiques nationaux quant à la manière dont sont pondérés les principes parlementaires universels considérés comme antagoniques : la souveraineté du Droit d'une part et l'autonomie parlementaire de l'autre.

Un bon exemple d'une telle approche est fourni par l'étude de Mme SOMMACO relative à la comparaison des contentieux constitutionnels français et italien en matière de droit d'amendement. Elle considère que, si les modalités d'intervention des juges constitutionnels

²¹⁵⁷ TUSSEAU Guillaume, « Un chaos conceptuel qui fait sens... », *op. cit.*, p. 210.

sont différentes en France et en Italie, « *ceci n'empêche pas que les expériences étrangères fassent "réfléchir" les juges constitutionnels sur les modalités de leur contrôle. Ce phénomène apparaît en Italie. En effet, au regard de l'expérience française, la Cour constitutionnelle a reconnu que sa jurisprudence était en retard* »²¹⁵⁸. Autrement dit, il existerait bien un dialogue des juges constitutionnels français et italien en matière de droit parlementaire. Celui-ci serait profitable aux valeurs parlementaires partagées puisqu'il permettrait au juge constitutionnel de constater son « *retard* » en matière de contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire relativement aux solutions adoptées dans d'autres systèmes.

Cette interprétation doctrinale de la divergence des jurisprudences constitutionnelles relatives au droit parlementaire répond à un schéma explicatif suivant lequel les différents juges constitutionnels nationaux « *incorporent une partie de la manière dont l'autre est accoutumé à faire face aux problèmes juridiques, selon son propre "programme"* » ce qui véhicule l'idée selon laquelle « *une rationalité partiellement commune et transversale, faite de coopération, d'ouverture d'esprit, d'expérimentation et d'harmonisation progressive, émerge de la sorte* » selon les termes du professeur TUSSEAU²¹⁵⁹. Le dialogue parlementaire des juges constitutionnels permettrait donc de faire émerger un droit parlementaire commun optimisant la pondération des valeurs constitutionnelles partagées.

2) La détermination de la meilleure solution jurisprudentielle

L'étude comparative des contentieux constitutionnels du droit parlementaire amène la doctrine à constater une forme d'émulation entre juridictions constitutionnelles quant aux meilleurs moyens de réaliser les valeurs parlementaires partagées par les différents ordres nationaux étudiés. Or, pour la professeure ZOLLER, le comparatisme ne peut se contenter de juxtaposer des monographies pour constituer cet éventail de solutions étrangères, mais implique de « *comparer soit entre plusieurs systèmes sans privilégier l'un plus que l'autre, soit entre le système national et les systèmes étrangers en évaluant le premier par rapport au second* »²¹⁶⁰. C'est cette seconde approche que privilégie la doctrine juridique du droit parlementaire. Elle

²¹⁵⁸ SOMMACO Valérie ; *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie* ; op. cit., p. 377. En l'occurrence, l'auteure cite la Sentenza 17 ottobre-2 novembre 1996, n°379. Celle-ci mentionne bien « *des ordres juridiques dont l'expérience constitutionnelle est proche du notre* » dans lesquels le contrôle de constitutionnalité des règlements parlementaires est effectué par la juridiction constitutionnelle mais la Cour constitutionnelle ne cite pas directement la France. (« *vi sono ordinamenti, che appartengono ad esperienze costituzionali non discoste dalla nostra* »). L'auteure traduit quant à elle « *esperienze costituzionali* » par « *expérience du contrôle de constitutionnalité* »)

²¹⁵⁹ TUSSEAU Guillaume, « *"Irregulare aliquod et (tantum non) monstro simile"* »..., op. cit., p. 110

²¹⁶⁰ ZOLLER Elisabeth, « *Qu'est-ce que faire du droit constitutionnel comparé ?* », in *Droits*, n°32, 2000, p. 125.

s'assigne la mission de déterminer et de sélectionner, parmi les différentes solutions proposées par les juridictions constitutionnelles nationales, celle qui lui apparaît offrir la meilleure protection globale aux différentes valeurs constitutionnelles, pour, le cas échéant, promouvoir sa généralisation.

Or, dans le cas français, la doctrine juridique du droit parlementaire tend à privilégier les solutions les plus favorables à la juridictionnalisation du droit parlementaire et à l'extension des compétences du juge constitutionnel. Comparant les solutions adoptées, en matière de droit d'amendement, par les institutions chargées du contrôle de constitutionnalité en Italie et en France, Mme SOMMACO juge préférable la situation française, dans laquelle le Conseil constitutionnel se reconnaît une compétence plus étendue. Selon elle, *« l'analyse de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne, utilisée comme révélateur de l'expérience française, met en lumière un paradoxe. Alors que le contrôle de constitutionnalité des lois en France et le contrôle systématique des règlements des assemblées parlementaires avaient pour objet de contenir le Parlement, l'initiative parlementaire, particulièrement le droit d'amendement, se trouve renforcé. Parallèlement le judicial restraint exprimé par la Cour constitutionnelle à l'égard du contrôle des règlements des assemblées devraient conserver toute latitude au Parlement. Or, cette jurisprudence qui se veut respectueuse de la sphère parlementaire, ne retire-t-elle pas au droit d'amendement une part de sa légitimation politique ? »*²¹⁶¹. Autrement dit, c'est le contrôle juridictionnel de constitutionnalité qui apparaît aujourd'hui comme la meilleure garantie du droit d'amendement des parlementaires qui se trouve garantie. La solution nationale opère une pondération plus favorable à la juridictionnalisation qu'à l'autonomie du droit parlementaire, raison pour laquelle elle est ici préférée.

Mais au-delà d'un alignement jurisprudentiel, la doctrine juridique utilise le contentieux constitutionnel comparé pour justifier l'introduction en droit français de techniques qui permettraient de renforcer la juridictionnalisation du droit parlementaire, mais qui nécessiteraient une révision constitutionnelle.

²¹⁶¹ SOMMACO Valérie ; *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie* ; Paris : L.G.D.J, 2002, p. 417.

B/ La sélection des meilleurs mécanismes de droit parlementaire étranger

La « *transposition d'une notion étrangère au droit français semble devoir représenter l'une des tentations premières du comparatisme* » à laquelle succombe volontiers la doctrine juridique du droit parlementaire²¹⁶². Celle-ci promeut en effet l'introduction de techniques de contentieux constitutionnel étranger susceptible de parfaire la juridictionnalisation du droit parlementaire français comme l'arbitrage des conflits de compétence entre organes constitutionnels (1) ou encore l'*amparo* parlementaire (2).

1) L'attrait des procédures de résolution des conflits de compétences entre organes constitutionnels

Le premier mécanisme que la doctrine intéressée au contentieux constitutionnel comparé du droit parlementaire met en avant est celui de la résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels présents dans les systèmes juridiques allemand, espagnol et italien. Il permet à un organe de saisir la juridiction constitutionnelle pour que celle-ci arbitre un différend né d'un fait ou d'un acte juridique émanant d'un autre acteur constitutionnel dont le premier considère qu'il remet en cause les compétences que l'acte constitutionnel lui octroie.

Or, en France, le Conseil constitutionnel n'est pas « *directement et pleinement investi* » d'une telle compétence²¹⁶³. Certes, il peut être amené à trancher un litige portant sur l'étendue des habilitations constitutionnelles respectives du Parlement et du Gouvernement. Mais il s'agit soit d'une matière spécifique — comme dans le cas de la répartition du domaine de la loi et du règlement —, soit d'une attribution conquise de manière indirecte à travers l'exercice du contrôle de constitutionnalité — qu'il s'agisse du contrôle *a priori* des règlements caméraux ou à l'occasion du contrôle concret de la procédure législative —. Ainsi, pour MME DE CACQUERAY, « *les décisions relatives aux règlements des assemblées montrent que la jurisprudence du Conseil constitutionnel se rapproche de la question de la résolution des conflits entre les organes constitutionnels* »²¹⁶⁴. Néanmoins, l'activisme jurisprudentiel du

²¹⁶² MAGNON Xavier, « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 233.

²¹⁶³ CARPENTIER Élise, « La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels », in RIDC, vol. 59, 2007. p. 806. Voir aussi de la même auteure : *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, *op. cit.*

²¹⁶⁴ DE CACQUERAY Sophie, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, *op. cit.*, p. 149. L'auteure reconnaît que demeurent des différences notables entre les deux types de contentieux et qu'à la différence des

Conseil ne saurait compenser l'attribution explicite d'un contentieux interorganique qui équivaut à la reconnaissance à son profit d'une compétence d'interprétation générale et exclusive de l'acte constitutionnel. Dans le cas français, le Conseil demeure « *un arbitre indirect en faisant respecter la procédure imposée par la Constitution. Pour le reste, c'est une résolution politique qui est préférée* »²¹⁶⁵.

Dès lors, la doctrine juridique, au premier rang de laquelle la professeure CARPENTIER, auteure d'une thèse sur la question, définit la problématique relative à ce mécanisme en se plaçant « *sur le terrain de l'intérêt, de l'opportunité, voire de la nécessité d'une telle option : la France ne devrait-elle pas, à l'image de bon nombre de ses voisins, envisager d'instituer une procédure de résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels* »²¹⁶⁶.

A cette question, la réponse apportée est résolument positive. Ce mécanisme apparaît largement plébiscité par la doctrine juridique qui le juge préférable à une résolution non juridictionnelle et donc politique. Il est ainsi paré de nombreuses vertus, « *du rétablissement des équilibres institutionnels passablement menacés, au renforcement de la normativité de la Constitution, en passant par la protection des droits des minorités* », qui feraient de ce mécanisme « *le viatique le plus propice à l'achèvement de l'Etat de droit* »²¹⁶⁷.

S'agissant spécifiquement du droit parlementaire, la résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels est jugée emporter deux effets positifs. Elle permet d'abord de réduire le nombre des actes parlementaires injusticiables, ce qui peut, notamment lorsqu'un tel recours est ouvert à tout parlementaire comme en Allemagne, améliorer la protection des droits individuels. Ainsi, « *tout type d'acte constitutionnel provenant du Parlement doit pouvoir constituer l'objet du conflit d'attribution. Cette assertion concerne aussi bien les actes ayant une portée externe au Parlement [...] que ceux dont la portée*

juridictions constitutionnelles européennes, « *la saisine du Conseil constitutionnel est limitée à l'adoption d'une résolution modifiant le règlement d'une assemblée. De plus, les décisions rendues par la Haute juridiction ne peuvent concerner les actes adoptés par l'exécutif mais uniquement ceux qui ont été pris par les assemblées. En outre, le Conseil constitutionnel ne peut intervenir que s'il est saisi d'une question relative à un acte juridique, non pour porter un jugement sur des comportements politiques. Cependant, par le biais du contrôle des règlements des assemblées, la Haute juridiction parvient à résoudre certains litiges entre les pouvoirs constitutionnels de l'Etat* » (p. 150). Mais pour autant, la jurisprudence du Conseil constitutionnel aurait permis, ou tendrait à permettre, de palier à cette incompétence originelle. Ainsi, « *le contrôle des règlements des assemblées parlementaires permet au Conseil constitutionnel de sortir des attributions qui lui ont été expressément conférées par la norme fondamentale pour apparaître à la fois comme le gardien de la répartition constitutionnelle des compétences entre le gouvernement et les assemblées et comme la seule juridiction capable de résoudre certains conflits d'attributions entre les pouvoirs constitués. La juridiction constitutionnelle française dévoile là un aspect original de sa jurisprudence* » (p. 152).

²¹⁶⁵ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 173.

²¹⁶⁶ CARPENTIER Élise, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, op. cit., p. 806

²¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 832.

n'excède pas la sphère parlementaire ». En outre et surtout, il est perçu comme un mécanisme de garantie des droits de l'opposition parlementaire. La professeure CARPENTIER juge ainsi que, « *grâce au contentieux inter-organique ; celle-ci n'est pas contrainte de subir une règle du jeu autoritairement fixée par la majorité* »²¹⁶⁸.

Enfin, les risques relatifs à une ingérence excessive du juge constitutionnel dans les affaires relevant du pouvoir discrétionnaire des assemblées sont relativisés au regard des expériences étrangères au sujet desquelles la doctrine considère que le juge constitutionnel fait preuve d'autolimitation en refusant de se prononcer sur ce qu'il considère comme des questions politiques. Pour Mme HUTIER, « *si la soumission des conflits constitutionnels à une cour constitutionnelle apporte un effet dissuasif indéniable à destination des acteurs institutionnels, la dimension politique revêtue par certaines opérations n'autorise cependant pas une intrusion dans toutes les activités, communes à tous ces systèmes, à l'image de la doctrine des "political questions" aux États-Unis* »²¹⁶⁹. Puisqu'il existerait suivant l'un des postulats fondamentaux de cette doctrine, une différence objective entre droit et politique, le juge constitutionnel se trouverait « naturellement » limité par cette distinction qui s'imposerait à lui, si bien que l'extension de son contrôle des actes parlementaires ne remettrait pas en cause l'autonomie reconnue aux chambres.

2) L'attrait de la procédure d'*amparo* parlementaire

La doctrine juridique du droit parlementaire met en avant une seconde institution, spécifique au contentieux constitutionnel espagnol : L'*amparo* parlementaire. Celui-ci peut être défini comme un recours direct devant le juge constitutionnel, ouvert à tout justiciable dont les droits fondamentaux auraient été violés par un acte non législatif du Parlement. Il s'agit donc d'une « *voie spéciale de contrôle, élaborée pour soumettre au juge constitutionnel des actes particuliers du Parlement, et qui a vocation à couvrir la plus grande partie des domaines de l'activité interne des Assemblées parlementaires* »²¹⁷⁰. Le plus souvent, ce sont les parlementaires eux-mêmes, ou leurs groupes, qui font usage de cette voie de recours à l'encontre de décisions prises par les organes internes des chambres. La doctrine juridique y

²¹⁶⁸ *Ibid.*

²¹⁶⁹ HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, op. cit., p. 180.

²¹⁷⁰ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, op. cit., p. 255

voit donc un moyen de protéger bien évidemment les droits et libertés constitutionnels, mais aussi, par extension, un moyen d'assurer « *la défense des droits de la minorité* »²¹⁷¹.

Ce recours permet à la juridiction constitutionnelle d'accéder à la « *vie intérieure* » des assemblées en faisant une interprétation extensive des droits des parlementaires. En effet, de nombreux domaines de la vie parlementaire sont susceptibles d'être, par ce biais, connu du Tribunal constitutionnel. Ainsi, « *parmi les litiges parlementaires qui ont souvent fait l'objet de recours, il faut souligner les suivants : la non-admission des initiatives parlementaires (par exemple, initiative législative, populaire et municipale, demandes d'information, interpellations, questions, propositions de loi, etc.) ; la question du statut du député ; celle des groupes parlementaires (la forme du groupe, la participation aux groupes mixtes)* »²¹⁷².

C'est ainsi parce qu'il permet de réduire le champ de l'immunité des actes parlementaires que l'*amparo* séduit la doctrine juridique française. M. DOMINGO considère en ce sens qu'à l'usage, « *l'intérêt indéniable du recours d'*amparo* [...] est de mettre un terme, sur la base de la protection des droits fondamentaux, au principe d'immunité d'un nombre relativement important d'actes internes du Parlement* »²¹⁷³. Il offre ainsi à la doctrine française, « *une nouvelle lecture du régime de justiciabilité des actes internes du Parlement* »²¹⁷⁴. Pour Mme de CACQUERAY, ce recours « *s'avère, sur ce plan, plus étendu que celui du juge constitutionnel français* »²¹⁷⁵. L'*amparo* parlementaire constituerait donc « *la voie de droit la plus performante pour exercer un contrôle des actes internes du Parlement* », qu'il « *apparaît clairement comme le système le plus développé* »²¹⁷⁶. L'*amparo* offrirait *in fine* une protection de l'Etat de droit et des justiciables d'un niveau supérieur à celle que peut fournir, en l'état, le système français.

Quant à la critique, suivant laquelle « *la portée pratique* » de la procédure d'*amparo* parlementaire serait finalement « *limitée* »²¹⁷⁷ (puisque, les saisines sont finalement peu nombreuses, et les reconnaissances par le tribunal constitutionnel espagnol d'une violation d'un

²¹⁷¹ DE CACQUERAY Sophie, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit., p. 100-101.

²¹⁷² CARRILLO Marc, « Juges constitutionnels et parlements — Espagne », in XXVII^e Table ronde internationale des 9-10 septembre 2011, in AIJC, n° XXVII, 2011, p. 193-205, spé p. 202

²¹⁷³ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, op. cit., p. 256.

²¹⁷⁴ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement*, op. cit., p. 388-389.

²¹⁷⁵ DE CACQUERAY Sophie, *Le conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, op. cit., p. 304

²¹⁷⁶ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, p. 255 et p. 433.

²¹⁷⁷ DELCAMP Alain, « Cours constitutionnelles et Parlement », op. cit., p. 183.

droit fondamental du parlementaire ou du groupe relativement rares²¹⁷⁸), les auteurs favorables à l'institution de l'*amparo* parlementaire renversent l'argument. Pour eux, « *le peu d'activité contentieuse causée au Tribunal constitutionnel par l'article 42 LOTC en comparaison des autres recours d'amparo* » témoigne de ce qu'un tel contentieux, très spécialisé, ne risque pas de surcharger la juridiction constitutionnelle²¹⁷⁹.

La doctrine juridique mène ainsi une campagne de promotion en faveur de l'*amparo* parlementaire qui constituerait, selon elle, un outil qui pourrait (ou devrait) être introduit en France pour parfaire la juridictionnalisation du droit parlementaire.

Au-delà de cette émulation transnationale, la doctrine juridique du droit parlementaire s'attache également aux effets de la jurisprudence développée par la Cour européenne des droits de l'Homme sur les droits parlementaires nationaux afin de déterminer sa contribution à la constitutionnalisation supranationale du droit parlementaire

§2 : L'aiguillon de la juridiction supranationale

Pour la doctrine juridique du droit parlementaire, la constitutionnalisation supranationale correspond à l'influence qu'exerce la jurisprudence des cours internationales participant à la protection des valeurs constitutionnelles communes sur les droits parlementaires nationaux. Ce discours aliment les débats sur la constitutionnalisation supranationale en s'attachant à définir les apports de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la protection des droits fondamentaux dans les ordres parlementaires internes. Alors qu'au début des années quatre-vingt-dix, cette doctrine jugeait que « *l'influence de la CEDH sur le droit constitutionnel des Etats parties n'est pas négligeable mais apparaît plutôt indirecte* »²¹⁸⁰, elle tend aujourd'hui à considérer que le champ constitutionnel serait « *lui aussi peu à peu tombé sous le coup de la tutelle strasbourgeoise. La transfiguration des systèmes nationaux est aussi prégnante s'agissant du cœur de ce qui fait l'identité des Etats. Moins connue, sans doute moins étudiée que la première emprise (celle s'exerçant sur les branches*

²¹⁷⁸ A contrario : STC 38/1999. Voir : CARRILLO Marc, « Juges constitutionnels et parlements — Espagne », *op. cit.*, p. 200-202.

²¹⁷⁹ DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement...*, *op. cit.*, p. 270.

²¹⁸⁰ ABRAHAM Ronny, « Les incidences de la CEDH sur le droit constitutionnel et administratif des Etats parties », in RUDH, vol. 10/11, 1992, p. 409-418 cité par : FLAUSS Jean-François, « La contribution des organes de la CEDH à la formation d'un droit constitutionnel européen », *op. cit.*, p. 374-375. Quelques années plus tard, le professeur FLAUSS considérait que « *l'agencement des compétences des différentes autorités politiques (spécialement normatrices)* » n'échappait « *plus totalement à l'influence de la Convention* ».

du droit privé et public), la “mise sous influence” du domaine constitutionnel n’en est pas moins certaine »²¹⁸¹. La doctrine juridique cherche à déterminer dans quelle mesure cette assertion se vérifie au sujet du droit parlementaire. Elle se divise alors suivant qu’elle appréhende les effets de la jurisprudence européenne en adoptant le point de vue de la Cour (A) ou celui des pouvoirs nationaux, parlementaires et juridictionnels, qui la réceptionnent (B).

A/ Le perfectionnement des droits parlementaires nationaux par la Cour européenne des droits de l’Homme

Pour les promoteurs de la constitutionnalisation supranationale, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’Homme, aurait acquis une force persuasive (1) qui amènerait les ordres parlementaires nationaux à s’y conformer (2).

1) La force persuasive de la jurisprudence européenne

Il s’agit ici pour la doctrine juridique européenne de conforter l’idée selon laquelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’Homme s’impose aux acteurs constitutionnels et parlementaires nationaux qui se doivent de reprendre et d’appliquer les décisions rendues par la juridiction strasbourgeoise.

En ce qui concerne l’Etat partie au litige, la solution ne suscite pas de controverse. La doctrine se réfère principalement à la notion de « force obligatoire » mentionnée à l’article 46 CESDH par lequel les Etats membres de l’organisation s’engagent à se conformer aux décisions de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. Les arrêts de la CEDH seraient revêtus d’une forme d’autorité de la chose jugée dans les ordres juridiques internes²¹⁸².

Cependant, plusieurs auteurs insistent sur le fait que cette question est accessoire, dès lors que la Cour ne dispose d’aucun moyen pour faire respecter pratiquement ses décisions. M. BERGER, lui-même jurisconsulte à la Cour, considère que cette institution rend « *des arrêts au caractère essentiellement déclaratoire* »²¹⁸³. Ils seraient donc dépourvus de force

²¹⁸¹ BURGOUE-LARSEN Laurence, « L’autonomie constitutionnelle aux prises avec la Convention européenne des droits de l’homme », *op. cit.*, p. 36.

²¹⁸² FRICERO Nathalie, « L’autorité de chose jugée des décisions de la CEDH », *in Procédures*, n°8-9, 2007, p. 52.

²¹⁸³ BERGER Vincent, « Les Cours constitutionnelles et la Cour européenne des droits de l’Homme », *op. cit.*, p. 8.

exécutoire²¹⁸⁴ puisque ni le Conseil de l'Europe ni la Cour ne disposent de la capacité de « *forcer un parlement ou un gouvernement à adopter d'autres dispositions légales* »²¹⁸⁵.

Les deux positions ne se situent toutefois pas sur le même plan. La doctrine juridique met en avant l'obligation de se conformer à la décision, tandis que cette critique pointe l'absence de mécanisme concret de coercition comme sanction empirique du défaut de mise en œuvre de cette obligation.

La question de l'autorité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme à l'égard des Etats tiers au litige suscite, en revanche, davantage d'interrogations. La question débattue est de savoir si ces derniers ont l'obligation de se conformer à l'interprétation de la Convention délivrée par la Cour et doivent se mettre en conformité avec sa jurisprudence s'ils se trouvent dans une situation similaire à celle d'un Etat sanctionné. La doctrine se divise ainsi sur le point de savoir si la jurisprudence de la CEDH est revêtue non seulement de l'autorité de la chose jugée mais aussi de celle de la chose interprétée²¹⁸⁶. Sur ce point, « *la doctrine semble hésiter à franchir le pas vers l'affirmation, à côté de la res iudicata, d'une autorité de chose interprétée erga omnes juridique et obligatoire* »²¹⁸⁷.

La réponse aujourd'hui dominante veut que, faute d'une autorité *de jure* de la chose interprétée, la jurisprudence de la Cour ait conquis une autorité interprétative ou persuasive *de facto*. Cette autorité proviendrait de la qualité intrinsèque des décisions strasbourgeoises dont dépendrait leur force de persuasion. Ainsi, l'acceptation du contrôle supranational serait conditionné « *dans en large mesure [par] la clarté et la solidité de la motivation adoptée par la Cour dans ses arrêts et décisions, sans oublier le souci de la subsidiarité* »²¹⁸⁸. En dépit de la

²¹⁸⁴ FRICERO Nathalie, « L'autorité de chose jugée des décisions de la CEDH », *op. cit.* : « *S'agissant de la force exécutoire de la déclaration de violation, on sait qu'elle entraîne pour l'Etat une obligation de mettre son dispositif en conformité avec les exigences européennes. Mais cette obligation n'est pas coercitive. D'abord, les décisions de la Cour européenne ne peuvent en aucun cas se substituer aux dispositions internes, elles ne remplacent pas la loi non conforme, elles n'affectent pas l'autorité de la chose jugée par les juges nationaux, elles ne se substituent pas à l'acte irrégulier accompli par une autorité publique ou privée.* »

²¹⁸⁵ *Ibid.*

²¹⁸⁶ Définie comme l'autorité qui « *déborde les limites du cas d'espèce et qui est l'autorité propre de la jurisprudence de la Cour en tant que celle-ci interprète les dispositions de la Convention* ». ERGEC Rusen & VELU Jacques, *La Cour européenne des droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 1078 citée par LAMBERT Elisabeth, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 291.

²¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 308. *Contra*, en faveur de cette reconnaissance : FRICERO Nathalie, « L'autorité de chose jugée des décisions de la CEDH », *op. cit.* : « *L'idée que l'interprétation de la Convention donnée par la Cour européenne s'incorpore à la norme européenne et lui emprunte son autorité-pourrait être défendue. En ayant admis l'autorité de la jurisprudence de la Cour, en ayant adhéré à l'engagement de respecter le droit conventionnel, les Etats se seraient donc engagés à reconnaître l'autorité des interprétations données par la Cour européenne, même lorsqu'ils ne sont pas parties à l'instance européenne qui a donné lieu à cette interprétation* ».

²¹⁸⁸ BERGER Vincent, « Les Cours constitutionnelles et la Cour européenne des droits de l'Homme », *op. cit.*, p. 16.

double absence d'obligation juridique et de mécanisme coercitif, cette jurisprudence, « convaincante » se diffuserait ensuite grâce au mécanisme du « dialogue des juges » au sein duquel elle emporte progressivement l'adhésion. Les autorités nationales, en particulier les juridictions, seraient en effet convaincues (et non obligées) de reprendre les solutions strasbourgeoises. *« L'action préventive du contentieux européen peut jouer le rôle d'un substitut à l'absence de sanction directe des effets jurisprudentiels. L'effet préventif et la crainte du juge seront d'autant plus efficaces que la sanction est sévère et que le risque d'impunité est faible »*²¹⁸⁹. Enfin, cette influence de la jurisprudence strasbourgeoise stimulerait une émulation juridictionnelle qui permettrait une élévation constante du degré de protection des droits fondamentaux²¹⁹⁰.

2) La mise en exergue de la réceptivité des instances constitutionnelles nationales

La doctrine juridique la plus favorable au contentieux international des droits de l'homme entend montrer l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne sur les droits parlementaires nationaux qui seraient mis en conformité avec les prescriptions de la convention telle qu'interprétée à Strasbourg. Il s'agit de montrer qu'en France, le droit européen des droits de l'Homme est transcrit en droit parlementaire, aussi bien par le Conseil constitutionnel que par les chambres elles-mêmes.

Un auteur juge ainsi que *« la jurisprudence strasbourgeoise a un impact important sur les droits nationaux en matière parlementaire et, sous son influence, certaines cours constitutionnelles ont fait évoluer leur jurisprudence afin de s'adapter aux standards supranationaux »*²¹⁹¹. Le Conseil constitutionnel en ferait partie, mais refuserait de le

²¹⁸⁹ LAMBERT Elisabeth, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 308-309. L'auteure justifie cette grille d'analyse : « Eu égard au premier critère, la condamnation d'un Etat, qui s'est rendu coupable d'une violation d'un des droits garantis par la Convention, a un retentissement considérable. Les arrêts sont publics et largement commentés. Concernant le second critère, il est certain que la cohérence de la jurisprudence européenne et le caractère exceptionnel des revirements sont de nature à favoriser l'effectivité de l'autorité jurisprudentielle. La forte probabilité d'un constat de violation de la Convention dans un litige futur a souvent été relevé par la doctrine pour expliquer le souci des juges internes de se conformer à la jurisprudence européenne, que cette dernière soit considérée ou non comme revêtue d'une force juridique obligatoire »

²¹⁹⁰ Voir par exemple : DE BECHILLON Denys, « Cinq cours suprêmes ? Apologie (mesurée) du désordre », in *Pouvoirs*, n°137, 2011, p. 42. « Cette observation mutuelle des acteurs de la compétition des juges jouent comme un moteur, la pente s'oriente "naturellement" dans le sens d'une exigence accrue de satisfaction de ces mêmes droits fondamentaux, et donc vers ce qu'il n'est pas indécent d'appeler le "progrès" ».

²¹⁹¹ GUERRINI Marc, « Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées... », *op. cit.*, p. 345-354. L'auteur cite à l'appui de cette affirmation, l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne relative aux immunités parlementaires suite à l'arrêt *Ielo c/ Italie* (CEDH, 12 avril 2006, n° 23053/02) et

manifester explicitement comme l'indique la professeure BURGORGUE-LARSEN. « *Il y a application furtive de la Convention quand la référence à la norme internationale est inexistante et qu'elle ne figure jamais dans la ratio decidendi du juge constitutionnel. Cette absence délibérée de renvoi et la référence exclusive au seul référent constitutionnel n'empêchent pas cependant le juge de s'inspirer et de la Convention et de la jurisprudence de Strasbourg. Tout le monde ici aura reconnu la figure du Conseil constitutionnel français qui reprend "à sa manière" la Convention, dans un contexte juridique très particulier cependant puisqu'il "met en œuvre l'ordre juridictionnel", mais uniquement au moyen d'un contrôle préalable et abstrait* »²¹⁹². L'exemple le plus souvent mis en avant dans le champ parlementaire a trait aux validations législatives. La Cour européenne s'est en effet attelée à un contrôle rigoureux de cette pratique²¹⁹³. Celle-ci est traitée avec « *la plus grande circonspection* » car elle est appréhendée comme une ingérence du Parlement dans la sphère judiciaire²¹⁹⁴. Or la Cour a pu conclure à l'inconventionnalité d'une loi de validation qui ne répondait pas à « *d'impérieux motifs d'intérêt général* »²¹⁹⁵, alors même que le Conseil avait, quelque temps plus tôt, admis la constitutionnalité de cette même loi qui reposait selon lui sur « *des raisons d'intérêt général* »²¹⁹⁶. A cette occasion, le Conseil a lui-même mis en scène sa réception de la jurisprudence européenne. A nouveau saisi d'une loi de validation législative, le Conseil fait évoluer les termes de son contrôle qui s'exerce alors au regard d'un « *but d'intérêt général*

celle de la Cour d'Etat du Lichtenstein qui admet dorénavant, et sous certaines conditions, la possibilité d'exercer un recours contre la décision parlementaire de révoquer le Président de l'office public de radiodiffusion (Cour d'Etat du Liechtenstein, 1^{er} sept. 2006, StGH 2005/97).

²¹⁹² BURGORGUE-LARSEN Laurence, « L'autonomie constitutionnelle aux prises avec la Convention européenne des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 36.

²¹⁹³ CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal et Gonzales c/ France*, Req. n°24846/94 ; BOLLE Stéphane, « L'inconventionnalité d'une validation législative conforme à la Constitution » ; in *RFDA*, 2000, n°6, p. 1254 ; FLAUSS Jean-François ; in *AJDA*, 2000, n°6, p. 533 ; GONZALES Gérard ; in *RDP*, 2000, n°3, p. 716-719 ; MARGUENAUD Jean-Pierre ; in *RTDCiv*, 2000, n°2, p. 436 ; MATHIEU Bertrand ; in *RFDA*, 2000, n°2, p. 289-299 ; MELLA Elisabeth ; in *RTDH*, 2000, n°44, p. 796 ; PRETOT Xavier ; « Les validations législatives et le droit au procès équitable » ; in *RDP*, 2001, n°1, p. 23-26 ; SUDRE Frédéric ; in *JCP*, 2000, n°203, p. 196. La Cour livre à cette occasion un contrôle plus étroit que celui exercé par le Conseil constitutionnel qui a, après quelques réticences, mis en scène sa convergence avec la jurisprudence de la Cour. Voir par exemple : Décision n°2003-486 DC du 11 décembre 2003, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2004*, Rec. p. 467 à comparer à la décision n°2013-366 QPC du 14 février 2004, *SELARL PJA, ès qualités de liquidateur de la société Maflow France* [Validation législative des délibérations des syndicats mixtes instituant le « versement transport »], Rec. p. Sur cette question : PRETOT Xavier, « Le Conseil constitutionnel, la Cour européenne de Strasbourg et les validations législatives : A constitutionalisme, conventionnalisme et demi... » ; in COLLIARD Jean-Claude & JEGOUZO Yves (éd.), *Le nouveau constitutionalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 265-273 ; MASSOT Jean, « Les juges et les validations législatives », in *Le dialogue des juges mélanges en l'honneur du président Genevois*, Paris Dalloz, 2008, p. 709-724, ROUX Jérôme, « Du "but d'intérêt général suffisant" au "motif impérieux d'intérêt général" : les mots et les choses » ; in *AJDA*, 2014, n°21, p. 1204-1208.

²¹⁹⁴ CEDH, 09 octobre 2003, *Acimovic c/ Croatie*, Req. n° 61237/00.

²¹⁹⁵ CEDH, 28 octobre 1999, *Zielinski, Pradal, Gonzales & autres c/ France*, Req. n° 24846/94 et 34165/96 à 34173/96.

²¹⁹⁶ Décision n° 93-332 DC du 13 janvier 1994, *Loi relative à la santé publique et à la protection sociale*, Rec. p. 21 ; Cons. 1 à 14.

suffisant »²¹⁹⁷. La doctrine juridique considère ainsi que le Conseil constitutionnel s'aligne sur la position défendue par la CEDH quand bien même ce que recouvre pour chacun des deux acteurs, le « *but d'intérêt général suffisant* » d'une part et « *l'impérieux motif d'intérêt général* » de l'autre, peuvent continuer à différer.

Cette doctrine entend également défendre l'idée selon laquelle la qualité de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme lui permet d'exercer une influence directement auprès des parlements nationaux et non seulement par l'entremise du « dialogue » juridictionnel. C'est ainsi, qu'au sujet des sanctions disciplinaires infligées aux parlementaires, dont on a pu voir qu'elles constituaient une des voies par lesquelles la Cour s'était saisie des droits parlementaires nationaux, certains observateurs avisés ont pu déceler une évolution de la pratique en cours au sein des assemblées françaises et l'imputer à la jurisprudence *Karacsony*²¹⁹⁸. On a pu voir qu'en France, le Conseil constitutionnel, comme le Conseil d'Etat, refuse à l'heure actuelle de connaître du contentieux des actes internes du parlement et plus particulièrement des sanctions disciplinaires infligées par le Parlement à l'encontre de ses membres²¹⁹⁹. En outre, ni l'Assemblée nationale ni le Sénat n'organisent de procédures internes permettant au parlementaire de contester, au sein de la chambre à laquelle il appartient, les sanctions qui lui ont été infligées. Or, cette situation heurte potentiellement la jurisprudence de la CEDH, comme le laisse à penser le récent arrêt de grande chambre *Karacsony* relatif à ces sanctions parlementaires²²⁰⁰. Celui-ci doit en effet, selon les exigences strasbourgeoises,

²¹⁹⁷ Le législateur doit en outre « *définir strictement la portée de cette validation, eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie* » et la loi de validation ne doit pas conduire à conférer une complète immunité contentieuse à l'acte validé. Décision n° 99-422 du 21 décembre 1999, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2000*, Rec. p. 163, cons. 62 à 66. Voir : MATHIEU Bertrand, « Les décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme : Coexistence-Autorité-Conflits-Régulation », in *NCCC*, n°32, 2011, p. 45-66. ; DUTHEILLET DE LAMOTHE, « Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme : un dialogue sans parole », *Mélanges Genevois, le dialogue des juges*, Dalloz, 2009, p. 403 ; PRETOT Xavier, « Le Conseil constitutionnel, la Cour européenne de Strasbourg et les validations législatives : A constitutionnalisme, conventionnalisme et demi... », *op. cit.* ; TAVERNIER Paul, « Le Conseil constitutionnel français peut-il échapper au contrôle de la Cour européenne des droits de l'Homme ? » in COLLIARD Jean-Claude & JEGOUZO Yves (éd.), *Le nouveau constitutionnalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 265-273

²¹⁹⁸ Voir *supra* : Partie 3, Titre 2, Chapitre 1, Section 2, §2, B.

²¹⁹⁹ Voir *supra* : Partie 3, Titre 2, Chapitre 2, Section 1, §1. Pour rappel voir : CE, ord., 28 mars 2011, n° 347869, *Gremetz, Lebon* p. 837 : « [L]e régime de sanction ainsi prévu par le règlement de l'Assemblée nationale fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières découlent de la nature de ses fonctions ; que ce régime se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement ; qu'il en résulte qu'il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs aux sanctions infligées par les organes d'une assemblée parlementaire aux membres de celle-ci ». Plus récemment : TA Paris, 24 juin 2015, n° 1500257 : « L'acte par lequel le président de l'Assemblée nationale inflige à un député une sanction instituée par le règlement, en raison de son comportement au cours d'un débat parlementaire, n'est pas détachable de l'exercice de la fonction législative dévolue au Parlement par la Constitution ; qu'ainsi, le litige dont M. A. a saisi le tribunal ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative ».

²²⁰⁰ CEDH, GC, 17 mai 2016, *Karacsony et autres c/ Hongrie*, Req. n°42461/13 et 44357/13.

pouvoir contester la mesure disciplinaire dont il fait l'objet, surtout lorsque celles-ci sont infligées *a posteriori* de l'intervention du parlementaire. La Cour considère ainsi que les « *garanties procédurales offertes [...] doivent prévoir, au minimum, le droit pour le parlementaire concerné d'être entendu dans le cadre d'une procédure parlementaire préalablement au prononcé de la sanction* » (§156). La décision parlementaire doit en outre « *exposer les motifs essentiels* » de la sanction disciplinaire « *de manière à permettre non seulement au parlementaire concerné d'en saisir la justification mais aussi au public d'exercer un certain droit de regard à ce sujet* » (§158). Certains commentateurs ont ainsi considéré que, dans le cas français, « *l'absence de contrôle des sanctions parlementaires pose désormais un problème en termes de compatibilité à la Convention européenne des droits de l'homme* » au regard de l'arrêt rendu au sujet du parlement hongrois²²⁰¹. Néanmoins, constatant, avant le renvoi en grande chambre, qu'il n'existait pas « *de voie de recours en l'état des règlements des deux assemblées* », M. BASCHMIDT s'interrogeait sur le point de savoir si c'était « *à la lumière de cette nouvelle jurisprudence de la Cour européenne à l'égard des sanctions disciplinaires parlementaires que le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal prononcé le 6 octobre 2014 à l'encontre d'un député (affaire "Madame le président") a donné lieu à une forme d'appel, non prévu par le règlement, devant le Bureau de l'Assemblée nationale, qui a entendu l'intéressé le 12 novembre avant de statuer en confirmant la sanction* »²²⁰². Si tel est le cas, cela témoigne d'une forme de prise en compte de la jurisprudence de la CEDH par les chambres elle-même.

Plusieurs auteurs estiment ainsi que l'action de la Cour européenne des droits de l'Homme contribue à renforcer la démocratie constitutionnelle et plus particulièrement le contrôle de constitutionnalité par son action en faveur de la désacralisation de la loi nationale. Selon le professeur FLAUSS, son action a constitué « *une formidable incitation au développement et/ou au perfectionnement du contrôle de constitutionnalité des lois. En l'occurrence, l'incitation a joué non seulement en faveur du contrôle des actions du législateur mais également dans le sens d'un contrôle des omissions législatives* »²²⁰³. Mais d'autres

²²⁰¹ GUERRINI Marc, « Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 353.

²²⁰² BACHSCHMIDT Philippe, « Septembre 2014 : la Cour européenne des droits de l'homme statue sur des sanctions disciplinaires prononcées par le Parlement hongrois à l'encontre de députés (CEDH, 16 septembre 2014, n° 42461/13, *Karácsony et autres c/ Hongrie* et n° 44357/13, *Szél et autres c/ Hongrie*) », in *Constitutions*, n°4, 2014, p. 469.

²²⁰³ FLAUSS Jean-François, « La contribution de la jurisprudence des organes de la convention... », *op. cit.*, p. 378.

auteurs mettent en avant le nécessaire respect de l'identité constitutionnelle des Etats membres du Conseil de l'Europe pour justifier les limites de l'action de la Cour européenne en la matière.

B/ La protection des droits parlementaires nationaux face à la Cour européenne des droits de l'Homme

Une partie de la doctrine juridique du droit parlementaire entend quant à elle se situer au niveau des ordres juridiques nationaux pour relativiser cette constitutionnalisation supranationale. Il s'agit de montrer que l'identité constitutionnelle des Etats membres joue comme un principe qui vient limiter la Cour européenne dans son entreprise de juridictionnalisation des droits parlementaires nationaux (1). Elle s'attache en outre à montrer que les pouvoirs constitutionnels nationaux peuvent ne pas tenir compte du droit européen des droits de l'Homme (2).

1) La défense nationale de l'identité constitutionnelle

Face aux auteurs qui cherchent à montrer l'influence de la jurisprudence européenne sur le droit parlementaire national en se situant du point de vue de l'ordre juridique du Conseil de l'Europe, d'autres entendent apprécier ses effets du point de vue de l'ordre juridique interne et défendre l'autonomie de ce dernier. Il s'agit alors, notamment pour le doyen FAVOREU de défendre l'idée qu'avec l'essor de la justice constitutionnelle dans de nombreux Etats européens, le monopole de la supralégalité au profit des juridictions européennes est aujourd'hui remis en cause. Les Etats-membres disposeraient désormais des moyens de faire respecter la suprématie de leurs normes constitutionnelles. Ainsi, se produirait désormais partout *« une prise de conscience que la construction européenne ne peut se faire sans que réagissent des observateurs constitutionnels mais aussi des juges constitutionnels. Il existe désormais dans la plupart des pays une “couche” de normes constitutionnelles qui sont effectives et susceptibles de faire écran entre l'ordre juridique européen et les ordres juridiques nationaux »*.²²⁰⁴

Il s'agit alors non de rejeter tout discours sur l'ouverture, le pluralisme juridique et la convergence des systèmes juridiques étatiques mais plutôt de considérer que la « tolérance

²²⁰⁴ FAVOREU Louis, « Quel(s) modèle(s) constitutionnel(s) ? », *op. cit.*, p. 358.

constitutionnelle » est une valeur partagée par les différents systèmes juridiques européens. Par conséquent, cette doctrine indique que, « *fort des expériences antérieures basées sur l'unification, les acteurs et plus particulièrement les Etats rejettent la technique de l'unification et privilégie un processus axé sur l'harmonisation constitutionnelle par la reconnaissance de notions traduisant la considération des particularités constitutionnelles des systèmes juridiques d'une région* » à savoir, la marge nationale d'appréciation des Etats membres ou leur identité nationale²²⁰⁵. Certains auteurs considèrent donc que ce sont autant les juridictions constitutionnelles qui manifestent leurs déférences à l'égard de la Cour européenne des droits de l'Homme que, l'inverse. Cette dernière manifesterait, comme l'indique le professeur TUSSEAU au sujet de la Cour de justice des communautés européennes, « *une attention soutenue aux valeurs constitutionnelles nationales, souvent exprimées [...] en termes d'identité constitutionnelle* »²²⁰⁶.

Mais dès lors que ces notions sont appréhendées du point de vue de l'ordre juridique interne, la signification qui leur est attribuée change également comme l'explique le professeur TROPER. « *Du point de vue du droit constitutionnel français, l'identité à garantir n'est pas "nationale", mais "constitutionnelle"; elle doit donc se définir par quelques caractères propres de la Constitution elle-même et non pas seulement par l'existence de quelques principes devant guider la politique législative* »²²⁰⁷. Or le premier caractère propre à la Constitution retenue par la doctrine juridique du droit parlementaire est sa suprématie. Il s'agit donc de rendre compte des rapports entre systèmes constitutionnels et européens, en demeurant attaché à l'idée de souveraineté et de suprématie de la norme constitutionnelle dans l'ordre juridique interne. Dans cet ordre d'idée, la doctrine considère alors que, du point de vue interne, c'est d'abord au Conseil constitutionnel, en tant que garant de la Constitution, de régler les rapports entre l'ordre juridique français et ceux avec lesquels il interagit. C'est le sens du propos de la professeure LEVADE selon laquelle, « *parce qu'il est le garant de l'identité constitutionnelle de la France puisque garant de la Constitution et l'aiguilleur du constituant*

²²⁰⁵ QAZBIR Hanan, L'internationalisation du droit constitutionnel, *op. cit.*, p. 134-135. Voir aussi : PONTTHOREAU Marie-Claire, « Les embarras de l'identité de l'Etat », in *L'identité à la croisée des Etats et de l'Europe : quels sens ? quelles fonctions ?*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p.127-142.

²²⁰⁶ TUSSEAU Guillaume, « "Irregulare aliquod et (tantum non) monstro simile"... », *op. cit.*, 2014, p. 134.

²²⁰⁷ TROPER Michel, « Identité constitutionnelle », in MATHIEU Bertrand (dir.), 1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française, Paris, Dalloz, 2008, p. 130.

*lorsqu'est souscrit un nouvel engagement, le Conseil constitutionnel semble le mieux à même d'assurer que les ordres juridiques soient, du point de vue du droit français, coordonnés »*²²⁰⁸.

Cette idée est confortée par le fait que le Conseil constitutionnel a lui-même consacré la notion de « *principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France* » en 2006 mais dans un sens spécifique qui vise d'abord les principes jugés à la fois essentiels et spécifiques susceptibles d'être atteints par une directive communautaire. Le droit parlementaire n'apparaît donc pas directement visé par cette notion, mais il « représente » encore un marqueur de l'autonomie constitutionnelle de l'Etat. C'est au nom de cette autonomie que la doctrine justifie parfois la réticence des autorités constitutionnelles françaises à mettre en œuvre dans ce domaine, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

2) La mise en exergue de l'autarcie des autorités constitutionnelles nationales

L'analyse de la jurisprudence témoigne donc bien d'une volonté de la Cour de saisir le droit parlementaire interne des Etats membres. Cette dernière est, dans ce cadre, amenée à produire un droit parlementaire dérivé, mais sa transposition reste dépendante de la réaction des autorités nationales. Il peut, là encore, s'agir d'une absence de réception soit par le Conseil constitutionnel, soit par le Parlement lui-même.

La définition du « corps législatif » par la Cour européenne des droits de l'Homme fournit à la doctrine juridique un premier exemple du refus de réception du Conseil constitutionnel. C'est d'abord à travers l'article 3 du protocole additionnel n°1 à la CESDH que la juridiction strasbourgeoise a pu affirmer sa compétence à l'égard des droits parlementaires nationaux. Cette disposition consacre le droit à des élections libres, mais seulement pour celles d'entre elles qui portent sur « *le choix du corps législatif* »²²⁰⁹. La Cour a ainsi été amenée à préciser cette notion qui doit être entendue comme se rapportant à toutes les institutions susceptibles d'adopter des actes « *ayant force de loi dans les matières qui lui sont expressément attribué[e]s* »²²¹⁰. Cependant, la Cour « doit avoir égard non seulement aux pouvoirs

²²⁰⁸ LEVADE Anne, « Le Conseil constitutionnel, régulateur des rapports de systèmes » in MATHIEU Bertrand (dir.), 1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française, Paris, Dalloz, 2008, p.749.

²²⁰⁹ La commission avait déjà eu l'occasion d'affirmer que la suppression des élections législatives et conséquemment du Parlement national viole la convention *Affaire grecque*, rapport de la Commission du 5 novembre 1969, Annuaire 12, p. 180.

²²¹⁰ CEDH, 12 juillet 1983, *Moureaux & al. c/ Belgique*, Req. n°9267/81, §61.

strictement législatifs d'un organe donné, mais également au rôle joué par celui-ci dans l'ensemble du processus législatif»²²¹¹. C'est alors, « *en fonction de la structure constitutionnelle de l'Etat en cause* », que sera appréciée la nature de l'institution²²¹². Conséquemment, « *les mots “corps législatif” ne s'entendent pas nécessairement du seul parlement national* ». Dès lors, le Congrès de Nouvelle-Calédonie intègre cette catégorie²²¹³. Une première divergence apparaîtrait ici entre les autorités françaises, singulièrement le Conseil constitutionnel, et la Cour européenne des droits de l'Homme²²¹⁴. Le premier refuserait d'assimiler le Congrès calédonien à une assemblée parlementaire puisqu'il ne contrôle pas son règlement sur le fondement de l'article 61 de la Constitution. Les notions de « corps législatif » et « d'assemblée parlementaire » ne se recoupent pas.

En ce qui concerne le refus des chambres d'assimiler la jurisprudence strasbourgeoise, c'est l'exemple des commissions d'enquête qui est mis en avant par la doctrine juridique. En effet, dans un arrêt *Corbet contre France*, la CEDH a clairement mis en cause le fonctionnement de ces commissions au regard du droit des personnes auditionnées de ne pas s'auto-incriminer²²¹⁵. En l'espèce, un rapport d'une commission d'enquête parlementaire avait été transmis au ministère public et avait alimenté les poursuites pénales conduites contre les trois requérants. Même si elle juge la requête mal fondée, car les requérants n'apportent pas la preuve de ce que le rapport de la commission a pesé sur le verdict pénal, la Cour considère tout de

²²¹¹ CEDH, 18 février 1999, *Mathews c/ Royaume-Uni*, Req. n°24833/94, §49.

²²¹² *Ibid.*

²²¹³ CEDH, 11 janvier 2005, *Py c/ France*, Req. n°66289/01, §36 à 42. De la même manière, un parlement supranational est susceptible de l'intégrer. CEDH, 18 février 1999, *Mathews c/ Royaume-Uni*, Req. n°24833/94, §45-54 au sujet du Parlement européen. La Cour semble, en revanche, refuser d'intégrer les chambres hautes dans le giron de l'article 3 du premier protocole additionnel, quand bien même elles participent au processus législatif. Si la Cour intègre le fait que « *si le parlement est bicaméral une des deux chambres peut être élue au suffrage indirect* » (CEDH, 9 mai 2006, *Yumak et Sadak c/ Turquie*, Req. n°10226/03, décision finale sur la recevabilité) elle considère néanmoins que « *l'article 3 ne vaut que pour l'élection du “corps législatif”, ou pour le moins de l'une de ses chambres s'il en compte deux ou plusieurs* » (CEDH, 02 mars 1987, *Mathieu-Mohin & al. c/ Belgique*, Req. n° 9267/81, §53). Il reste que la définition de la notion de corps législatif fournie par la Cour lui a permis d'étendre le champ d'application du droit à des élections libres.

²²¹⁴ CEDH, 11 janvier 2005, *Py c/ France*, Req. n°66289/01, §36 à 42 : « *Compte tenu des compétences attribuées au Congrès par la loi organique de 1999, la Cour estime qu'il n'est plus seulement un organe consultatif, mais est devenu un organe appelé à jouer un rôle déterminant, suivant les questions à traiter, dans le processus législatif en Nouvelle-Calédonie. Elle est d'avis, en conséquence, que le congrès se trouve suffisamment associé à ce processus législatif spécifique pour être considéré comme une partie du “corps législatif” de la Nouvelle-Calédonie aux fins de l'article 3 du Protocole n° 1* ».

²²¹⁵ CEDH, 19 mars 2015, *Corbet et autres c/ France*, Req. n° 7494/11 et 7989/11. A comparer avec l'appréciation porté par la juridiction européenne sur le fonctionnement des commissions d'enquêtes britanniques : CEDH, 13 nov. 2014, *Hoon c/ Royaume-Uni*, Req. n°14832/11. Voir à ce sujet : BACHSCHMIDT Philippe, « Mars 2015 : Nouvelle incursion de la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine parlementaire », in *Constitutions*, n°2, 2015, p. 208-210.

même que « *l'utilisation dans la procédure pénale dirigée contre les requérants des déclarations qu'ils ont faites sous cette contrainte devant la commission parlementaire d'enquête pose [...] une question quant au respect de leurs droits de se taire et de ne pas contribuer à leur propre incrimination. Plus largement, la Cour estime que l'impossibilité pour les personnes appelées à comparaître devant une telle commission d'invoquer le respect de ces droits pour éviter de répondre à des questions qui pourraient les conduire à s'auto-incriminer est en soi problématique au regard de l'article 6 § 1 de la Convention* ». Les poursuites pénales dont sont passibles les personnes qui se soustraient à leur audition par une commission d'enquête s'apparentent, pour elle, à une coercition. Le régime français de ces commissions ne semble pas correspondre aux exigences de la jurisprudence européenne sur ce point dont la réforme n'a pas été mise à l'agenda des chambres françaises depuis lors.

CONCLUSION DU CHAPITRE 2

Pour la doctrine juridique, l'efficacité de la Constitution équivaut à la mise en place d'un système de garantie à même de prévenir la violation des droits individuels par le Parlement. C'est alors, conformément au prisme jurisprudentialiste qu'elle adopte, le contrôle juridictionnel de constitutionnalité du droit parlementaire qui lui apparaît comme l'institution la plus à même de garantir la Constitution. Le processus de constitutionnalisation du droit parlementaire se mesure donc à son degré de juridictionnalisation. Le contrôle juridictionnel de l'ensemble du droit parlementaire signifierait l'achèvement du processus ainsi que la pleine réalisation de l'Etat de droit. Pour y parvenir, la doctrine s'attelle donc dans un premier temps à distinguer l'autonomie normative reconnue aux assemblées et l'immunité juridictionnelle des actes produit sur son fondement. C'est la nécessité de cette association que remet en cause la doctrine juridique du droit parlementaire. Il s'agit de montrer que son autonomie normative, condition *sine qua non* au maintien d'une séparation des pouvoirs, n'est pas menacée par une extension de la compétence du juge constitutionnel dès lors que son pouvoir se limite à la pondération des principes constitutionnels qu'il découvre et qu'il ne se prononcerait que juridiquement et non politiquement. Il s'agirait seulement de concilier cette séparation des pouvoirs avec le droit au recours dans un sens plus favorable au second. La dissociation de l'autonomie normative et de l'immunité juridictionnelle est donc un préalable à la promotion d'une extension de la compétence des juges constitutionnels à l'égard des actes parlementaires. Elle peut laisser la place à une extension des compétences du juge constitutionnel au nom du droit au recours que la doctrine juridique interprète, au terme d'un jugement axiologique, comme une valeur cardinale.

La doctrine juridique conforte cette démarche par le recours à l'argument de droit comparé. Celui-ci est orienté vers la comparaison des contentieux constitutionnels plutôt que vers celle des droits parlementaires. Cette orientation permet de faciliter la démonstration de l'existence d'un dialogue des juges constitutionnels qui engendrerait lui-même une émulation positive vers des solutions toujours plus protectrices des droits et libertés individuels dans le champ du droit parlementaire. La doctrine juridique peut alors indiquer les solutions jurisprudentielles et les révisions permettant de parfaire le contentieux constitutionnel du droit parlementaire. La constitutionnalisation transnationale est alors comprise comme l'alignement vers la solution la plus favorable à l'extension des compétences juridictionnelles. Enfin, pour renforcer le poids de cette démonstration, la doctrine juridique attire l'attention sur le fait que

la Cour européenne des droits de l'Homme remet elle aussi en cause l'immunité des actes parlementaires internes par sa jurisprudence. Elle est ainsi considérée comme un des acteurs du dialogue constitutionnel des juges en matière parlementaire. C'est alors le niveau de réception des décisions de la juridiction européenne par les autorités constitutionnelles nationales à l'aune duquel la constitutionnalisation supranationale est évaluée.

CONCLUSION DU TITRE 2

L'étude du droit parlementaire apparaît, pour la doctrine juridique, à la fois nécessaire et importune à sa démonstration d'une supériorité du droit constitutionnel.

Elle est nécessaire dès lors que le droit parlementaire est unanimement considéré comme matériellement constitutionnel. La constitutionnalisation des branches du droit a pour préalable la constitutionnalisation des branches du droit constitutionnel. Elle est toutefois inconfortable dès lors que l'autonomie normative des assemblées parlementaires apparaît comme une remise en cause potentielle de la suprématie du droit constitutionnel juridictionnel.

Dans un premier temps, « descriptif », il convient donc pour la doctrine juridique de rendre compte du rôle du Conseil constitutionnel, assimilé à un juge, dans l'attribution de la qualité constitutionnelle à certaines normes de droit parlementaire. C'est la rhétorique des principes constitutionnels qui est alors mobilisée pour justifier la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire au juge constitutionnel quant à la création de normes constitutionnelles de droit parlementaire. En consacrant des principes constitutionnels implicites qu'il prétend déduire des textes constitutionnels, le juge témoigne d'un pouvoir discrétionnaire qui n'intervient toutefois pas au stade de la création desdits principes, mais au moment de les pondérer entre eux. Ce pouvoir est jugé légitime par la doctrine juridique dès lors que le juge serait guidé par une rationalité pratique. Cette démarche est confortée par l'usage que cette doctrine fait du droit comparé et qui témoignerait de ce que le Conseil est lui-même pris dans un réseau de juridictions constitutionnelles, nationales ou internationales, qui permettrait aux juges de converger vers une conception commune de la manière dont il convient de pondérer ces principes constitutionnels qu'ils ont en partage.

Dans un second temps, « évaluatif », la doctrine juridique s'attache à démontrer les avantages du contrôle juridictionnel de constitutionnalité du droit parlementaire qui doit permettre d'unifier et de hiérarchiser l'ordre juridique et, ce faisant, de « diffuser » les principes constitutionnels fondamentaux dans le droit parlementaire. Le contrôle de constitutionnalité conférerait donc son efficacité à la Constitution et permettrait d'assujettir le Parlement et ses membres au respect des droits et libertés individuels.

Dès lors, dans un dernier temps « prescriptif », la doctrine juridique cherche à promouvoir l'extension des compétences du juge constitutionnel. La juridictionnalisation complète du droit parlementaire apparaissant comme la condition de sa subordination à la Constitution, elle est une condition de réalisation de l'Etat de droit.

CONCLUSION DE LA PARTIE 3

La doctrine juridique du droit parlementaire se développe avec l'essor du droit constitutionnel comme discipline universitaire sous l'impulsion du nouveau régime. Les partisans du régime républicain une fois au pouvoir, et inspirés par une forme de « scientisme », y voient un moyen de légitimer la III^e République par la science et de former ses futures élites au fonctionnement de l'Etat. Dans un premier temps, ces professeurs de droit constitutionnel vont donc s'attacher à l'élaboration d'une théorie de l'Etat en dégagant les principes axiologiques qui sous-tendent le système institutionnel. Cette entreprise entraîne un premier mouvement de juridicisation de la discipline constitutionnelle. La notion d'Etat fait office de medium à partir duquel il apparaît possible de traiter juridiquement des institutions politiques. C'est à partir de cette notion que les premiers constitutionnalistes s'emploient à faire reconnaître la scientificité et l'impartialité de leurs discours sur les institutions politiques. Dans ce cadre, le droit parlementaire n'occupe encore qu'une place réduite. Peut-être la proximité entre droit parlementaire et débat politique nuit-elle à l'entreprise de distanciation à laquelle s'emploient les constitutionnalistes à l'égard du champ politique vis-à-vis duquel ils restent largement hétéronomes. Le droit parlementaire n'est alors mobilisé qu'en ce qu'il permet de conforter, de vérifier la théorie de l'Etat républicain.

Progressivement la légitimité des constitutionnalistes s'ancre, la scientificité de leur discours qui tente d'élaborer un modèle de science du droit constitutionnel hybride en adaptant le discours classique des juristes civilistes, orienté vers l'exégèse, aux apports des sciences sociales naissantes, est reconnue. Parallèlement, le régime subit également des mutations. Ainsi que l'explique le professeur DENQUIN, « *le changement des mentalités, la pression des événements pose au texte des questions nouvelles qui rendent peu à peu obsolète la glose idéalisante et objectivement conservatrice des premiers interprètes* »²²¹⁶. L'immobilisme institutionnel implique une dynamique doctrinale prospective et prescriptive. C'est la réforme du régime qui préoccupe désormais les constitutionnalistes. La perception du droit parlementaire évolue alors. Son importance pratique est reconnue et le règlement est considéré comme un instrument de réforme adéquat. Mais il ne permettra pas de réaliser les espoirs que les premiers constitutionnalistes intéressés au droit parlementaire ont placés en lui. Il ne faut pas attendre des parlementaires eux-mêmes qu'ils réforment, par la voie du règlement des

²²¹⁶ DENQUIN Jean-Marie, « Guillaume Sacriste, La République des constitutionnalistes... », *op. cit.*

assemblées, un système dont ils sont les maîtres. Dès lors, c'est vers la révision constitutionnelle et l'introduction d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité que s'orientent les constitutionnalistes au cours des années trente.

Au début de la V^e République, le discours constitutionnaliste est fortement déprécié. Il n'a pas été en mesure de rendre compte de l'écart unanimement constaté entre le texte constitutionnel instituant des techniques de rationalisation du parlementarisme et une pratique qui réinstaure la souveraineté parlementaire. Il ne peut également que constater la pratique gaullienne des nouvelles institutions et dénoncer ce qu'elle considère alors comme des violations de la Constitution. L'autonomie de la science du droit constitutionnel apparaît alors, aux yeux de certains professeurs de droit, remise en cause et menacée par la science politique. L'essor du contrôle de constitutionnalité au cours des années soixante-dix constitue alors, pour certains d'entre eux, une « divine surprise ». Il est l'occasion de réorienter la discipline constitutionnelle selon une approche jurisprudentaliste. Le droit constitutionnel est un « vrai droit » puisque la doctrine s'attache à démontrer qu'il a un « vrai juge » et que sa jurisprudence peut-être systématiser pour faire apparaître sa rationalité sous-jacente. Suivant cette optique, le droit constitutionnel est non seulement un « vrai droit », mais aussi, et surtout, le premier d'entre les droits. Les constitutionnalistes peuvent ainsi affirmer leur autonomie à l'égard de la science politique et leur primauté à l'égard des autres disciplines juridiques. Les professeurs de droit constitutionnel ont désormais partie liée avec l'institution qu'ils ont contribué à ériger en juge constitutionnel en s'appuyant sur son contrôle de constitutionnalité de la loi.

Le droit parlementaire, abandonné un temps à la science politique, suscite alors chez les constitutionnalistes un regain d'intérêt. Il est mobilisé pour démontrer la pertinence de cette nouvelle grille de lecture jurisprudentaliste. Le prisme de la jurisprudence du Conseil constitutionnel est privilégié pour démontrer la subordination du droit parlementaire à la Constitution.

C'est alors la difficulté à concilier cette subordination du Parlement à la norme constitutionnelle et le maintien de son autonomie normative à laquelle la doctrine juridique va s'attacher. Elle entend tout d'abord mettre en avant le rôle du juge constitutionnel dans la consécration de principes axiologiques implicitement contenus par le texte constitutionnel. Cette démarche est confortée par l'usage du droit comparé qui vise à montrer que ce mouvement n'est pas propre à la France et que cette approche doctrinale est partagée. La convergence des droits parlementaires autour de valeurs communes, comme le droit au recours, permet alors de justifier une extension des compétences des juges constitutionnels nationaux notamment au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Le processus de

constitutionnalisation s'identifie alors, pour la doctrine juridique, au mouvement de juridictionnalisation du droit parlementaire dont le terme doit permettre la réalisation de l'Etat de droit et la subordination totale de l'activité parlementaire aux normes constitutionnelles telles qu'interprétées par le juge.

CONCLUSION GENERALE

L'étude des doctrines du droit parlementaire avait pour ambition première de s'atteler aux difficultés que suscitait la mise en relation des concepts de constitutionnalisation et de droit parlementaire. Elle a conduit, dans l'espoir de clarifier le langage doctrinal, à établir une distinction entre trois points de vue, trois grilles de lecture idéale typique du droit parlementaire en fonction de la représentation des rapports entre droit et politique qu'ils adoptaient.

S'atteler à cette construction conduisait nécessairement à réduire la diversité et la richesse des approches savantes du droit parlementaire, les divergences et les nuances qui éloignent parfois largement des discours regroupés pourtant dans une même catégorie. Toutefois, le choix de recourir à une présentation tripartite présentait deux avantages susceptibles de tempérer le réductionnisme qui résulte de ce type d'approches²²¹⁷. Il permettait d'abord d'envisager un jeu de démarcation, d'alliances tournantes, d'emprunts réciproques et de compromis dilatoires entre groupes doctrinaux. Autrement dit, il s'agissait de saisir les dynamiques des discours doctrinaux relatifs au droit parlementaire. En outre, cette présentation permettait de prendre en compte l'hétéronomie de la doctrine universitaire à l'égard de la doctrine organique en matière de droit parlementaire et de ne pas expliquer les différentes approches doctrinales en se concentrant *a priori* sur le discours des professeurs.

La typologie a été éprouvée en servant de clef de lecture des discours relatifs à la constitutionnalisation. Il s'agissait de déterminer si cette typologie pouvait permettre de clarifier les discours relatifs à la constitutionnalisation du droit parlementaire et plus largement des rapports que celui-ci entretient avec le droit constitutionnel. La manière dont les doctrines du droit parlementaire sont mobilisées dans les discours constitutionnels contemporains a permis de distinguer trois conceptions de la constitutionnalisation. On est ainsi tenté de considérer que nombre de difficultés auxquelles sont confrontés les discours doctrinaux, lorsqu'il s'agit d'appréhender la constitutionnalisation du droit parlementaire, proviennent du

²²¹⁷ La présentation duale qui oppose les tenants du droit constitutionnel politique et les partisans du droit constitutionnel jurisprudentiel est critiquée par le professeur ROUSSEAU qui considère en ce sens qu'elle est « *largement artificielle, c'est-à-dire construite pour des raisons autres que la compréhension de l'objet constitution* » ce qui le conduit à douter fortement de « *la pertinence intellectuelle de cette opposition droit politique/droit jurisprudentiel* ».

fait que les deux termes de l'équation ne reposent pas sur la même conception de la Constitution. En ce sens, la distinction des doctrines politique, technique et juridique du droit parlementaire participe bien de la compréhension des discours constitutionnels.

Elle ne les éclaire toutefois que sous un certain angle puisque la construction de cette typologie s'inscrivait dans une réflexion plus large sur la science du droit constitutionnel et son rapport au pouvoir. Or, celle-ci n'épuise évidemment pas les questions que soulève la doctrine du droit parlementaire au premier rang desquelles sa relation aux théories politiques.

En effet, la réflexion a davantage porté sur la manière dont les doctrines du droit parlementaire étaient justifiées scientifiquement que sur ce que ces prétentions à la scientificité visaient à justifier. Or, la plupart du temps, les discours relatifs au droit parlementaire ont moins servi à décrire les règles appliquées au sein du Parlement qu'à prescrire les règles à même de conformer le Parlement à ce qu'il devrait être. On pourrait envisager une étude détaillée des théories politiques qui justifient idéologiquement l'institution parlementaire, mais qui ne concernent qu'indirectement les règles qui s'appliquent à lui. Il s'agirait alors de s'intéresser plus exhaustivement à la manière dont les doctrines du droit parlementaire mobilisent les théories de la délibération, de la représentation, du vote, de la volonté générale ou encore de la souveraineté au soutien des conceptions du régime politique idéal et de la place que le Parlement doit y occuper. La réflexion est bien plus vaste puisqu'elle ne vise plus la manière dont les doctrines du droit parlementaire conçoivent le droit parlementaire mais bien le Parlement lui-même. Une telle étude, qui n'a pu être esquissée ici qu'au détour d'une démonstration portant sur un objet plus restreint, nécessiterait vraisemblablement un travail collectif et interdisciplinaire.

A titre d'exemple, il est possible de suggérer qu'à chaque doctrine du droit parlementaire correspond une conception idéale de la démocratie que caractérise l'adjectif qui lui est accolé. Les trois représentations du droit parlementaire participent de trois conceptions différentes du bon régime. Dans tous les cas, il s'agit de revendiquer le rôle démocratique éminent du droit parlementaire, mais celui-ci ne supporte pas la même conception de la démocratie entendue comme régime idéal. Les doctrines parlementaires partagent au moins l'idée selon laquelle le bon régime est celui dans lequel le pouvoir est imputé au peuple, entendu comme une collection d'individus concrets, mais dans lequel il ne l'exerce pas directement, les désaccords résidant seulement dans les formes qu'il convient de conférer à cette médiatisation du pouvoir populaire.

Ainsi, la doctrine politique du droit parlementaire entretient un lien particulier avec la notion de démocratie représentative. La légitimité démocratique de la décision procède de ce qu'elle est adoptée par des représentants. Cette dernière, qui a longtemps fait figure d'oxymore, apparaît aujourd'hui comme un pléonasme. Dans le régime représentatif en effet, la représentation s'entend comme la capacité juridique de « vouloir pour la Nation », l'élection, potentiellement censitaire, étant un procédé par lequel le peuple est justement écarté de la décision. Dans la démocratie représentative au contraire, la représentation tend à se confondre avec l'élection comme en témoigne le fait que le Président de la République soit fréquemment qualifié de représentant. Elle conduit à définir la démocratie comme le régime dans lequel le pouvoir souverain appartient au peuple concret, entendu comme l'ensemble des électeurs, et non plus à une entité abstraite, la Nation, qui s'exerce par l'intermédiaire de représentants élus au suffrage universel direct. Or, la doctrine politique semble se rallier à cette conception de la démocratie lorsqu'elle insiste sur l'importance du droit parlementaire comme vecteur d'une délibération libre et éclairée de ceux à qui l'élection confère la capacité d'y prendre part. Elle met également en avant une responsabilité politique de l'élu devant l'électeur pour justifier le droit parlementaire non-écrit et non sanctionné par un juge. Cette conception de la démocratie serait pourtant l'objet d'une crise puisque la représentation ne s'entend plus de la capacité de vouloir pour une entité fictive, la Nation, mais pour une collectivité concrète, elle introduit la possibilité d'un décalage entre la volonté du représentant et celle du représenté. La citoyenneté s'épuiserait dans l'élection et l'élu demeurerait libre de ne pas tenir compte de la volonté des électeurs. En outre, elle ne permet pas de légitimer démocratiquement le juge constitutionnel qui demeure non élu. Bien que cette crise du mythe de la représentation s'accompagne paradoxalement du triomphe de la représentation elle-même, comme l'a montré le professeur DENQUIN²²¹⁸, elle explique peut-être, dans une certaine mesure, par le fait que la doctrine politique soit aujourd'hui moins mobilisée.

La doctrine technique du droit parlementaire peut quant à elle être rapprochée de l'idée de démocratie majoritaire ou procédurale qui assimile la démocratie à une règle de majorité. La décision est démocratique si elle est adoptée selon certaines procédures, peu importe ici le contenu qui lui est conféré, puisqu'aucune décision ne pourrait s'imposer à tous par le seul fait qu'elle soit conforme à des principes de justice. Le principe de majorité permettrait d'arbitrer entre les différentes valeurs politiques en maintenant le maximum d'autonomie des citoyens. C'est moins ici la délibération des représentants que la confrontation de la force respective des

²²¹⁸ DENQUIN Jean-Marie, « Pour en finir avec la crise de la représentation », in *Jus politicum*, n°4, 2010.

opinions préétablies qui permet d'identifier une majorité qui fonde le caractère démocratique de la décision. Toutefois, la possibilité même de ces procédures démocratiques nécessite l'octroi d'un minimum de droits et libertés aux citoyens afin de garantir leur égal accès à ces procédures. Cette théorie de la démocratie s'avère ainsi compatible avec un contrôle de constitutionnalité limité au contrôle du respect de ces procédures. Or, le droit parlementaire, tel qu'il est conçu par la doctrine technique, semble relever de cette conception de la démocratie. Il est en effet appréhendé par cette doctrine comme un instrument qui doit avant tout permettre l'avènement d'une décision majoritaire tout en permettant de garantir le « *droit de la minorité à l'existence* »²²¹⁹. Elle s'accommode ainsi d'un contrôle de constitutionnalité dans lequel le juge se limiterait à être suivant les cas, un « législateur négatif », « un aiguilleur », ou encore un contre-pouvoir. Cette démocratie procédurale n'a pas non plus échappé à la critique dès lors que le principe de majorité ne dit rien des moyens de l'assurer. Il ne fournit aucun moyen de choisir entre une procédure plutôt qu'une autre. C'est donc bien au nom de valeurs politiques, au premier rang desquelles l'égalité, que ces procédures sont mises en place. En outre, l'expérience conduit à un consensus autour du fait que le juge constitutionnel participe nécessairement au pouvoir législatif dès lors qu'il contrôle la constitutionnalité de la loi et dès lors le modèle précédent ne permet pas véritablement d'assurer la légitimité de l'organe juridictionnel chargé du contrôle de constitutionnalité de la loi. Il s'agit donc, pour les détracteurs de ce modèle, de proposer une nouvelle définition de la démocratie qui permette de justifier le rôle politique du juge non élu, sa participation à la décision politique.

Plusieurs notions ont été proposées à cette fin, mais au sein de la doctrine française, c'est sans doute celle de démocratie continue proposée par le professeur ROUSSEAU qui a connu le plus grand succès. Il s'agit ainsi de penser la « démocratie par la constitution » comme « *un système organisant l'autonomie institutionnelle des différentes sphères de pouvoir, la garantie des droits fondamentaux et le rôle du juge constitutionnel dans le mode concurrentiel de fabrication de la volonté générale* »²²²⁰. Il entend prendre acte de ce que de nouveaux pôles de délibération de la volonté générale battent en brèche le monopole jusque là détenu par les formes parlementaires²²²¹. La délibération parlementaire prend désormais place dans un processus continu et concurrentiel d'énonciation de la volonté générale qui permet, via le juge

²²¹⁹ Kelsen Hans, *La démocratie. Sa valeur. Sa nature*, Trad. C. Eisenmann (1932), Paris, Dalloz, 2^e éd., 2004, p. 63

²²²⁰ Rousseau Dominique, « La démocratie continue, un contresens qui fait sens », in Viala Alexandre (dir), *La démocratie : Mais qu'en disent les juristes ?*, Paris, LGDJ, « Grands colloques, 2014, p. 22-23.

²²²¹ Rousseau Dominique (dir.), *La démocratie continue*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique moderne », 1995, p. 10.

constitutionnel notamment, de réduire l'écart entre gouvernants et gouvernés. A travers la figure du justiciable, le citoyen retrouverait une influence concrète sur la décision politique. En résumé, « *“Le parlement a tranché c'est fini” ne fait pas partie du vocabulaire de la démocratie continue* »²²²². La représentation du droit parlementaire, à laquelle adhère la doctrine juridique, rejoint cette idée, elle qui conçoit le droit parlementaire comme un procédé de réalisation des valeurs constitutionnelles. Ce lien se manifeste également par le fait qu'elle promeut l'extension des compétences du juge constitutionnel à l'ensemble des actes adoptés par les assemblées parlementaires au nom du droit au recours du justiciable.

Bien entendu, la distinction des doctrines du droit parlementaire ne vise pas à déterminer laquelle de ces représentations de la démocratie est préférable. Si elle peut en revanche permettre d'éclairer les termes du débat, son objectif aura été dépassé.

²²²² ROUSSEAU Dominique, « La démocratie continue », in *Le débat*, n°96, 1997, p. 80.

BIBLIOGRAPHIE

I] OUVRAGES

A/ DICTIONNAIRES, CODES ET RECUEILS

ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique* ; Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2003.

ARABEYRE Patrick, HALPERIN Jean-Louis et KRYNEN Jacques (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français*, Paris, PUF, Col. « Quadrige », 2007.

ARNAUD André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 2^e éd., 1993.

BENTHAM Jeremy, *Constitutional code*, Oxford, Clarendon Press, 1984, [1822].

DE VILLIERS Michel & LE DIVELLEC Armel, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz-Sirey, « Licence », 7^e éd., 2009.

DUHAMEL Olivier, MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992

MAUS Didier, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e République*, Paris, La documentation française, Coll. Retour aux textes, 1998.

POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Code manuel du conseiller général de département et du conseiller d'arrondissement*, Paris, Dupont, 1880

POUDRA Jules et PIERRE Eugène, *Organisation des pouvoirs publics : recueil des lois constitutionnelles et électorales de la République française : complété par les lois et décrets sur le Conseil d'état, le droit de réunion, la presse, la comptabilité législative, etc., etc.*, Paris, A. Quantin, 1881.

RENOUX Thierry & DE VILLIERS Michel, *Code constitutionnel*, Paris, Litec, 6^e éd., 2014.

B/ OUVRAGES GENERAUX

AMELLER Michel, *1789-1989 : l'Assemblée nationale*, Paris, Hachette encyclopédies, 1989.

AMELLER Michel, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, « QSJ », 1994.

ARDANT Philippe et MATHIEU Bertrand, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 23^e éd., 2011.

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean & GICQUEL Jean-Eric, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, « Domat Droit public », 5^e éd., 2014.

BARTHELEMY Joseph, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1932.

BARTHELEMY Joseph & DUEZ Paul, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1985, [1933].

BECANE Jean-Claude, COUDERC Michel & HERIN Jean-Louis, *La loi*, Paris, Dalloz, « Méthodes du Droit », 2010.

BLACHER Phillipe, *Le Parlement en France* ; Paris, LGDJ, « Systèmes », 2012

BONSERGENT Alfred, *Comment se fait la loi*, Paris, Berger-Levrault, 1881

BRAIBANT Guy & STIRN Bernard, *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, « Amphi », 7^e éd., 2005.

BRAUD Philippe, *La science politique*, Paris, Puf, QSJ, 8^e éd., 2001.

BURDEAU Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 15^e éd., 1972.

BURDEAU Georges, *Traité de science politique*, T.1, Paris, LGDJ, 1949

CAMBY Jean-Pierre & SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la Ve République*, Paris, Montchrestien, Col. « Clefs », 5^e éd. 2011.

CARBONNIER Jean, *Droit civil*, Paris, PUF, 27^e éd., 2004.

CARCASSONNE Guy, *La Constitution*, Paris, Points, Coll. « Essais », 10^e éd., 2011.

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, « Méthodes du droit », 2014.

CHEVALLIER Jacques & LOSCHAK Danièle, *La science administrative*, Paris, PUF, QSJ, 1980.

CHEVALLIER Jean-Jacques, DUHAMEL Olivier & CARCASSONNE Guy, *Histoire de la V^e République*, Paris, Dalloz, Coll. « Classic », 14^e éd., 2012.

CHEVALLIER Jean-Jacques, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Armand Colin, 9^e éd., 2001

CICERON, *Traité des lois*, Paris, Les belles lettres, « Collection des universités de France », 1959 [-52].

COSTA Olivier & SAINT-MARTIN Florent, *Le Parlement européen*, Paris, La doc. Fra., « Reflexe Europe », 2^e éd., 2011.

DUGUIT Léon, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Boccard, 1918.

DULONG Delphine, *La construction du champ politique*, Rennes, P.U.R, Col. « Didact Sciences politiques », 2010.

DUVERGER Maurice, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, PUF, « Thémis », 4^e éd, 1959.

ESMEIN Adhémar, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, L. Tenin, 1914, p. 31-32.

EVANS Paul & SILK Paul, *Assemblée parlementaire — Pratique et procédure* ; Strasbourg, Conseil de l'Europe, 10^e éd, 2009.

FAVOREU Louis, GAIA Patrick & al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, « Précis », 20^e éd. 2018.

FILANGIERI Gaetano, *La science de la législation*, Paris, Cuchet, 1786-1791.

FOUCART Emile-Victor Masséna, *Eléments de droit public et administratifs ou Exposé méthodique des principes du droit public positif*, Tome 1, Paris, Videcoq, 3^e éd., 1843.

FRANÇOIS Bastien, *Le régime de la V^e République*, Paris, La découverte, « Repères », 5^e éd., 2011.

FROMONT Michel, *Justice constitutionnelle comparée*, Paris, Dalloz, 2013.

GUASTINI Ricardo, *Leçons de théorie constitutionnelle*, Dalloz, « Rivages du droit », Paris, 2010.

GUCHET Yves, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996.

HALPERIN Jean-Louis, *Profil des mondialisations du droit*, Dalloz, « Méthodes du droit », 2009.

HAURIOU Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e éd., 1929.

HAURIOU Maurice, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, 2^e éd., Sirey, 1930.

ISSAC Guy & BLANQUET Marc, *Droit général de l'Union européenne*, Paris, Sirey, "Universités", 10^e éd., 2012.

JEFFERSON Thomas, *Manuel de droit parlementaire ou précis des règles suivies dans le Parlement d'Angleterre et dans le Congrès des Etats-Unis pour l'introduction, la discussion et la décision des affaires compilé à l'usage du Sénat des Etats-Unis*, Paris, H. Nicolle, 1814.

JESTAZ Philippe et JAMIN Christophe, *La doctrine*, Paris, Dalloz, « Méthodes du droit », 2004.

JESTAZ Phillipe, *Les sources du droit*, Paris, Dalloz, « Connaissance du droit », 2^e éd., 2005.

LAPORTE Jean & TULARD Marie-José, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, « QSJ », 1986.

LARNAUDE Ferdinand, *La Science française. Les sciences juridiques et politiques*, Paris, Larousse, 1915.

LAUVAUX Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, « Droit fondamental », 4^e éd, 2015.

LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, T.1, Paris, PUF, 1985.

MAGNETTE, Paul. *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

MATHIEU Bertrand, *La loi*, Paris, Dalloz, Coll. « connaissance du droit », 3^e éd., 2010.

MILLARD Eric, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, « connaissances du droit », 2006.

MOREAU Felix, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Larose & Forcel, 1892.

PIERRE Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies imprimeries-réunies, 1893.

PIERRE Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies imprimeries-réunies, 2^e éd., 1902.

PIERRE Eugène, *Suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies imprimeries-réunies, 1906.

PIERRE Eugène, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1924.

PONTHOREAU Marie-Claire, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, « Corpus droit public », 2010.

POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Traité pratique de droit parlementaire*, Versailles/Paris, Cef & Fils/Baudry, 1878.

POUDRA Jules & PIERRE Eugène, *Suppléments au Traité pratique de droit parlementaire*, Paris, Quantin, 1880.

PRELOT Marcel, *Droit parlementaire français*, Cours professé en 1957-1958, Paris, Les cours du droit, 1958.

PRELOT Marcel, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 3e éd., 1963.

PRELOT Marcel, *La science politique*, Paris, PUF, QSJ, 1966.

PRELOT Marcel, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1950.

RAMBAUD Patrick, CLERGERIE Jean-Louis & GRUBER Annie, *L'Union européenne*, Paris, Dalloz, Col. Précis, 10^e éd., 2014.

ROUSSEAU Dominique, GAHDOUN Pierre-Yves, BONNET Julien, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, « Domat droit public », 11^e éd., 2016.

ROUVILLOIS Frédéric, *Droit constitutionnel. Fondements et pratiques*, Paris, Flammarion, « Champs université », 2002.

VALETTE Philippe & BENAT DE SAINT-MARSY Gustave, *Traité de la confection des lois ou examen raisonné des règlements suivies par les assemblées législatives françaises comparés aux formes parlementaires de l'Angleterre, des Etats-Unis de la Belgique, de l'Espagne de la Suisse, etc., etc.*, Paris, Joubert, 1839.

VEDEL Georges, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1949.

ZOLLER Elisabeth, *Droit constitutionnel* ; Paris, PUF, Coll. « Droit fondamental », 2^e éd., 1999.

C/ OUVRAGES SPECIALISES

ABELES Marc, *La vie quotidienne au Parlement européen*, Paris, Hachette, 1992

ABELES Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, « Poche », 2000.

ALLARD Julie, GARAPON Antoine, *Les juges dans la mondialisation. La nouvelle révolution du droit*, Paris, Seuil, « La République des idées », 2005.

- AMELLER Michel, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964.
- AMELLER Michel, *Parlements, une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays* ; Paris, PUF, 1966.
- AUBY Jean-Bernard, *La globalisation, le droit, l'Etat*, Paris, LGDJ, « Systèmes », 2^e éd., 2010.
- AVRIL Pierre, *Un président pour quoi faire ?*, Paris, Le seuil, 1965.
- AVRIL Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, « P.H. », 1972.
- AVRIL Pierre, *Essai sur les partis*, Paris, Payot, 3^e éd., 1995.
- AVRIL Pierre, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, « Léviathan », 1997.
- BAGEHOT Walter, *La constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière, 1869 [1867].
- BARANGER Denis, *Ecrire la Constitution non-écrite. Une introduction au droit politique britannique*, Paris, PUF, « Léviathan », 2008.
- BARTHELEMY Joseph, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes* », Paris, Giard & Brière, 1906.
- BARTHELEMY Joseph, *Problèmes de politique et finances de guerre*, Paris, Librairie F. Alcan, 1915.
- BARTHELEMY Joseph, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934.
- BARTHELEMY Joseph, *Valeur de la liberté et adaptation de la République*, Paris, Librairies du Recueil Sirey, 1935.
- BARTHELEMY Joseph, *Ministre de la justice. Vichy. 1941-1943. Mémoires*, Paris, Pygmalion, 1989.
- BASTID Paul, *L'idée de constitution*, Paris, Economica, 1985.
- BEAUD Olivier, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, « Léviathan », 2^e éd., 2009.
- BELORGEY Jean-Michel, *Le parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991.
- BENOIST Charles, *La réforme parlementaire*, Paris, Plon, 1902.
- BENTHAM Jeremy, *De l'organisation judiciaire et de la codification*, Paris, Librairie de Hector Bosange, 1838.
- BENTHAM Jeremy, *Traite de législation civile et pénale*, Paris, Rey et Gravier, 3^e éd, 1803, 3 vol., in *Œuvres*, Bruxelles, Société belge de librairie, 1840.
- BENTHAM Jeremy, *Principes de législation et d'économie politique*, Paris, Guillaumin & cie, « Petite bibliothèque économique française et étrangère », 1888.
- BIGAUT Christian, *Le réformisme constitutionnel en France*, Paris, La documentation française, 2000.
- BIRNBAUM Pierre, HAMON Francis, TROPER Michel, *Réinventer le parlement*, Paris, Flammarion, 1977.
- BLAMONT Emile, *L'assemblée consultative provisoire*, Alger, O.F.E., 1944
- BLAMONT Emile, *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF, « QSJ », 1958.

BONNARD Roger, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 (notices historiques et textes)*, Paris, Sirey, 1926.

BONNARD Roger, *Les actes constitutionnels de 1940*, Paris, LGDJ, 1942

BOURDIEU Pierre, *Homo academicus*, Paris, Les éditions de minuit, « Le sens commun », 1984.

BOURDIEU Pierre, *Les usages sociaux de la science*, Versailles, Quae, 1997.

BOURDIEU Pierre, *Propos sur le champ politique*, Lyon, PUL, 2000.

BOURDIEU Pierre, *Science de la science et réflexivité*, Paris, Ed. Raisons d’agir, « Cours et travaux », 2001.

BRISOT DE WARVILLE Jacques-Pierre, *Plan de conduite pour les députés du peuple aux Etats généraux de 1789*, s.n., s.l., 1789.

BURBAN Jean-Louis, *Le Parlement européen*, Paris, PUF, « QSJ », 1997.

BURKE Edmond, *Réflexions sur la révolution de France*, Paris, Egron, 1823, [1790].

CANNAC Henri, *Eléments de procédure législative en droit parlementaire français*, Paris, Sirey, 1939.

CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l’Etat : spécialement d’après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, Paris, Ed. du CNRS, 1960 [1920-1922].

CARRE DE MALBERG Raymond, *La loi expression de la volonté générale* ; Paris, Economica, 1984 [1931].

CASSIRER Ernst, *La philosophie des Lumières*, Paris, Fayard, 1966.

CHANDERNAGOR André, *Un parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

CLAVEAU Anatole, *Souvenirs politiques et parlementaires d’un témoin (1865-1870)*, Paris, Plon, 1913.

CONDORCET Jean-Antoine-Nicolas, *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, s.l., s.n., 1788 in *Œuvres*, T. 8, Paris, Firmin-Didot, 1847.

DE MAISTRE Joseph, *Considérations sur la France*, Lyon Pelagaud, 1866, [1797].

DE MAISTRE Joseph, *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques et des autres institutions humaines*, Lyon, Pelagaud, 1867 [1814].

DELMAS-MARTY Mireille, *Le pluralisme ordonné, les forces imaginantes du droit (II)*, Paris, Seuil, « La couleur des idées », 2006.

DELPECH Joseph, *La démocratie et le régime représentatif*, Paris, Roustan, 1910.

DENQUIN Jean-Marie, 1958 : *La genèse de la Ve République*, Paris, PUF, 1988.

DENQUIN Jean-Marie, *La monarchie aléatoire*, Paris, PUF, « Béhemote », 2001.

DICEY Albert Venn, *Introduction to the study of the law of the constitution*, London, MacMillan and co., 1889.

DUBOIS-RICHARD Paul, *L’organisation technique de l’Etat*, Paris, Sirey 1930.

DUBOIS-RICHARD Paul, *Le régime directorial. Recherche d'un nouvel équilibre des institutions constitutionnelles*, Paris, Sirey, 1956.

DUGUIT Leon, *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, Paris, Fontemoing, 1901.

DUMONT Etienne, *Tactique des assemblées législatives suivie d'un Traité des sophismes politiques ; ouvrage extrait des manuscrits de M. Jérémie Bentham, jurisconsulte anglois*, Genève, J.J. Paschoud, Imprimeur-libraire, 1816.

DUMONT Etienne, *Souvenirs sur Mirabeau et sur les deux premières assemblées législatives*, Paris, PUF, 2^e éd, 1951 [1832].

DUPIN André Marie Jean-Jacques, *Constitution de la République française accompagné des notes sommaires explicatives du texte et suivie de diverses pièces et de quelques discours prononcés dans la discussion du projet*, Paris, Videcoq, 1849.

DUPIN André Marie Jean-Jacques, *Lois concernant les lois ou Recueil concernant : 1° La date, l'intitulé, les sanctions, le sceau, le contreseing, l'impression, l'envoi, la promulgation, la rétroactivité, l'interprétation, l'abrogation et la classification des lois ; 2° L'intitulé des arrêts, des jugements, des actes de notaires et autres actes publics, et les formules exécutoires dont ils ont dû successivement être revêtus, depuis 1788 jusqu'à ce jour*, Paris, Guillaume & Cie, 1817.

DUPIN André Marie Jean-Jacques, *Mémoires de M. Dupin*, Paris, H. Plon, 1855-1861, (Tome I. Souvenirs du barreau ; M. DUPIN, avocat, ancien bâtonnier ; Tome II. Carrière politique, souvenirs parlementaires. M. DUPIN, député, ministre, président, [1827-1833] ; Tome III. Carrière politique-Souvenirs parlementaires. M. DUPIN, Président de la Chambre des députés [1832-1839] ; Tome IV. Carrière politiques-souvenirs parlementaires. M. DUPIN, député [1839-1848]).

DUPIN André Marie Jean-Jacques, *Présidence de l'Assemblée législative dans les séances où l'action modératrice ou disciplinaire du Président a dû intervenir, analyse de ces séances... petites annales contenant la date et l'indication sommaire des faits contemporains intéressant le régime constitutionnel de 1824 à 1853*, Paris, Plon Frères, 1853.

DUVERGER Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

FAVOREU Louis, *La politique saisie par le Droit – Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.

FERNEUIL Théodore, *Nos mœurs parlementaires : d'où vient le mal. Où serait le remède ?*, Bordeaux, Feret et fils, 1895.

FOUCAULT Michel, *L'ordre du discours*, Paris, NRF Gallimard, « Collection blanche », 1971.

FRIEDRICH Carl Joachim, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, PUF, 1958.

FRYDMAN Benoît (dir.), *La société civile et ses droits*, Bruxelles, Bruylant, « Penser le droit », 2004.

GIRAUD Emile, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*, Paris, Sirey, 1938.

GOGUEL François, *La politique des partis sous la III^e République*, Paris, Ed. du Seuil, 1946.

- GOGUEL François, *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1955.
- GRÜN Alphonse, *Jurisprudence parlementaire, recueil des lois, ordonnances, règlements, discussions, opinions, relatifs aux attributions des chambres législatives*, Paris, Hingray, 1842.
- GRÜN Alphonse, *Jurisprudence électorale parlementaire. Recueil des décisions des Assemblée nationale Constituante et législative en matière de vérification de pouvoirs*, Paris, Guillaumin 1850.
- GRÜN Alphonse, *Jurisprudence électorale parlementaire. Recueil de décisions du Corps législatif de 1852 1864 en matière de vérification des pouvoirs*, Paris, Durand 1864.
- HABERMAS Jurgen, *Droit et démocratie. Entre faits et normes* ; Paris, Gallimard, « NRF Essais », 1997.
- HAMON Léo, *Acteurs et données de l'Histoire*, Paris, PUF, 1971.
- HAMON Léo, *Vivre ses choix*, Paris, Robert Laffont, 1991.
- HAURIOU Maurice, *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Caen, Centre de philosophie politique et juridique, « Bibliothèque de philosophie politique et juridique », 1986 [1933].
- HERIN Jean-Louis, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, « clefs politique », 2^e éd., 2012.
- JENNINGS W. Ivor, *The law and the constitution*, 5^e éd., London, University of London press LTD, 1959.
- KELSEN Hans, *La démocratie. Sa valeur. Sa nature*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2004 [1929].
- KELSEN Hans, *Théorie pure du droit*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique », 2^e ed., 1999 [1934].
- LAFLANDRE Michel, *Les sources du droit parlementaire sous la V^e République* ; Paris, LGDJ, « Travaux et recherches Panthéon-Assas Paris II », 1996.
- LUCHAIRE François, *Le conseil constitutionnel*, Paris, Economica, I, 2^e éd., 1997, n° 156-157.
- LYON Jean, *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, 1. Fin de la III^e République, 1924-1945*, Paris, La Doc. Fra., 1984.
- LYON Jean, *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, 2. La IV^e République, 1946-1958* ; Paris, Assemblée nationale, 1990.
- LYON Jean, *Nouveaux suppléments au traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, 3. Les cinq premières législatures de la V^e République, 1958-1978*, Paris, Assemblée nationale, 2002.
- MAGNETTE Paul, *Contrôler l'Europe. Pouvoirs et responsabilité dans l'Union européenne*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, « Études européennes », 2003, p. 35.
- MASTOR Wanda, FAVOREU Louis, *Les cours constitutionnelles*, Paris, Dalloz, « Connaissance du droit », 2^e éd., 2016.
- MARSHALL Geoffrey, *Constitutionnal Conventions. The rules and forms of political Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Paris, Marcel Giard, 1931.

MONTESQUIEU (DE SECONDAT Charles, Baron de), *L'esprit des lois*, Flammarion, GF, Paris, 1993 [1748].

MORAND Charles-Albert, *Le droit post-moderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, Droit et société, 1999.

MOREAU Felix & DELPECH Joseph, *Les règlements des assemblées législatives. 1. Allemagne, Angleterre, Autriche-Hongrie, Belgique*, Paris, Giard & Brière, 1906 & *Les règlements des assemblées législatives. 2. Espagne, États-Unis, France, Grèce, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse*, Paris, Giard & Brière, 1907.

MOREAU Felix, *Le règlement administratif. Etude théorique et pratique de droit public français*, Paris, Fontemoing, 1902.

MOREAU Félix, *Pour le régime parlementaire*, Paris, A. Fontemoing, 1903.

ORDINAIRE Maurice, *La révision de la Constitution*, Paris, Payot, 1934.

ORDINAIRE Maurice, *Le vice constitutionnel et la révision*, Paris, Nouvelle librairie française, 1932.

PEZANT Jean-Louis, *L'élection des députés*, Paris, Assemblée nationale, « Connaissance de l'Assemblée Nationale », 1997.

PEZANT Jean-Louis, *L'Assemblée nationale*, Paris, Assemblée nationale, « Connaissance de l'Assemblée Nationale », 2001.

PEZANT Jean-Louis, *Ecrits de Jean-Louis Pezant*, Paris, Lextenso, 2011.

PIERRE Eugène, *Histoire des assemblées politiques en France du 07 mai 1789 au 08 mars 1876. Tome 1 : 1789-1831*, Paris, Baudry, 1877.

PIERRE Eugène, *L'Etat et les congrégations religieuses, Etude sur les décrets du 29 mars 1880*, Paris, s.n., 1880.

PIERRE Eugène, *Lois organiques concernant l'élection des députés, la liberté de la presse et le droit de réunion / mises au courant de la législation de 1885 et annotées et Lois organiques concernant l'élection du Sénat [Texte imprimé] : mises au courant de la législation de 1884 et annotées* Paris, A. Quantin 1885.

PIERRE Eugène, *De la procédure parlementaire. Etude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif*, Paris, Quantin, 1887.

PIERRE Eugène, *Du pouvoir législatif en cas de guerre*, Paris, May, 1890

PIERRE Eugène, *Politique et gouvernement*, Paris, Quantin, 1896

PRELOT Marcel, *Pour comprendre la nouvelle Constitution : études et documents*, Paris, Les éditions du Centurion, 1959.

RAYNAUD Phillipe, *Le juge et le philosophe : essai sur le nouvel âge du droit*, Paris, Armand Colin, « Le temps des idées », 2008.

SALEILLES Raymond, *Le droit constitutionnel de la IIIe République*, Paris, Dalloz, « Bibliothèque Dalloz », 2010 [1895].

SALEILLES Raymond, *Y a-t-il vraiment une crise de la science politique ?*, Paris, Dalloz, « Tiré à part », 2012, [1903].

SCHMITT Carl, *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, « Quadrige », 2008 [1928].

SIEYES Emmanuel-Joseph, *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentans de la France pourront disposer en 1789*, s.l. s.n., 1789.

TEISSIER-ENSMINGER Anne, *L'enchantement du droit : légistique platonicienne*, L'Harmattan, « Logiques juridiques », 2002.

TROPER Michel, *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, « Léviathan », 1994.

TROPER Michel, *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, Paris, PUF, « Léviathan », 2001.

TROPER Michel, *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, « Léviathan », 2011.

TÜRK Pauline, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris, LGDJ, « Systèmes », 2011.

TUSSEAU Guillaume, *Contre les « modèles » de justice constitutionnelle: essai de critique méthodologique —Modelli di giustizia costituzionale : saggion di critica metodologica*, Bologne, B.U.P., 2009.

URVOAS Jean-Jacques et ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, Paris, Odile Jacob, 2012.

VALETTE Philippe, *Mécanisme des grands pouvoirs de l'Etat — suivi des textes réglementaires et législatifs pouvant servir à éclairer le vote des lois et des Sénatus-consultes*, 3^e éd. augmentée des actes relatifs à la régence et à l'augmentation du nombre de députés, Paris, Chez Napoléon Chaix & Cie, 1857.

VALETTE Philippe, *Mécanisme des grands pouvoirs de l'Etat et des formes réglementaires de l'Assemblée nationale — suivi des textes réglementaires et législatifs pouvant servir à éclairer le vote des lois*, Paris, Imprimerie nationale, 1850 ; *Mécanisme des grands pouvoirs de l'Etat — suivi des textes réglementaires et législatifs pouvant servir à éclairer le vote des lois et des Sénatus-consultes*, 2^e éd. augmentée des actes relatifs au rétablissement de l'Empire, Paris, Chez Napoléon Chaix & Cie, 1853.

D/ ACTES DE COLLOQUE ET SEMINAIRE

AFSP, *Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ? Débat introduit par Marcel Prélot*, Paris, AFSP, « Entretiens du Samedi », vol.4, 1965.

AUDREN Frédéric & al (dir.), *Raymond Saleilles et au-delà*, Paris, Dalloz, « thèmes et commentaires », 2013.

BOIS Paul, BONNEFOUS Edouard & CHARLOT Jean (dir.), *L'œuvre scientifique d'André Siegfried*, Paris, Presses de la FNSP, 1977.

BOULAD-AYOUB Josiane, MELKEVIK Bjerne et ROBERT Pierre (dir.), *L'amour des lois, la crise de la loi dans les sociétés démocratiques*, Paris/Laval, Les presses universitaires de Laval, L'Harmattan, 1996.

CARTIER Emmanuel & TOULEMONDE Gilles (Dir.), *Le Parlement et le temps*, Paris, Institut universitaire Varenne, « Colloques et essais », 2017.

CAYLA Olivier et PASQUINO Pasquale (dir.), *Le pouvoir constituant et l'Europe*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2011.

COLLECTIF, *20 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « droit public positif », 1994.

COLLECTIF, *Le dialogue des juges ; Mélanges en l'honneur du Président Bruno Genevois*, Paris, Dalloz, 2008.

COLLECTIF, *Le dialogue des juges, actes du colloque organisé le 28 Avril 2006 à l'université libre de Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, « Cahiers de l'Institut d'études sur la Justice », 2007, 166 p.

CURAPP, *Droit et Politique*, Paris, PUF, 1993.

DEROSIER Jean-Philippe & DORAY Marc (dir.), *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Mare et Martin, « Droit public », 2015, p. 97.

DONY Marianne & ROSSI Lucia Serena (dir.), *Démocratie, cohérence et transparence : vers une constitutionnalisation de l'Union européenne ?*, Bruxelles, Ed. de l'université de Bruxelles, 2008, 369 p.

FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, GAY Laurence & PINI Joseph (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, « A la croisée des droits », 2010.

GICQUEL Jean, LEVADE Anne, MATHIEU Bertrand & ROUSSEAU Dominique (Dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan & Perspective de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012.

HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie & SOREL Jean-Marc (Dir.), *Les droits de l'Homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

JAN Pascal & ROY Philippe (dir.), *Le conseil constitutionnel vu du Parlement*, Paris, Ellipses, 1997.

KRYNEN Jacques et STOLLEIS Michael (dir.), *Science politique et droit public dans les facultés de droit européennes (XIIIe — XVIIIe siècle)*, Francfort, Klostermann, 2008.

MATHIEU Bertrand & VERPEAUX Michel (dir.), *La constitutionnalisation des branches du droit*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1998.

MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel (dir.), *La réforme du travail législatif*; Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2006.

MAUS Didier & ROUX André (dir.), *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « droit public positif », 2006.

MENY Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'harmattan, « Logiques politiques », 1993.

PETERS Anne, DEVERS Manuel & al. (dir.), *Les acteurs à l'heure du constitutionnalisme global*, Paris, Société de législation comparée, « UMR de droit comparé de Paris ».

TOUZEIL-DIVINA Mathieu (dir.), *Le Parlement aux écrans, Le Mans*, L'épitoge, 2013 ;

TROPER Michel, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, GRZEGORCZYK Christophe (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, Bruylant/LGDJ, « La pensée juridique », 2005.

III] THESES

A/ THESES PUBLIEES

ALTWEGG-BOUSSAC Manon, *Les changements constitutionnels informels*, Paris, Institut universitaire Varenne, « Collection des thèses », 2013.

AVRIL Pierre, *Le régime juridique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1964.

BARBE Vanessa, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, « Bibl. constitutionnelle », 2009.

BARISIEN Pierre, *Le parlement et les traités : étude sur le fonctionnement pratique de la loi du 16 juillet 1875*, Thèse Paris, Paris, A. Rousseau, 1913.

BASSET Antoine, « Pour en finir avec l'interprétation : usages des techniques d'interprétation dans les jurisprudences constitutionnelles française et allemande », Paris, Institut universitaire Varenne, « Collection des thèses », 2015.

BAUDOT M., *Essai sur la vérification des pouvoirs des membres des assemblées législatives*, Thèse Paris, Paris, Giard & Brière, 1899

BAUFUME Bruno, *Le droit d'amendement et la constitution de la V^e République*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1993.

BAUMERT Renaud, *La découverte du juge constitutionnel, entre science et politique. Les controverses doctrinales sur le contrôle de la constitutionnalité des lois dans les Républiques française et allemande de l'entre-deux-guerres*, Paris, Fondation Varenne, 2009.

BEAUD Olivier, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, « Léviathan », 1994.

BEAUDOUIN Christophe, *La démocratie à l'épreuve de l'intégration européenne*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque de droit public », 2014.

BEGOUIN Pierre, *Les commissions d'enquête parlementaire*, Paris, Domat-Montchrestien, 1937.

BLANCHARD David, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Rennes, Ed. Apogée, 2001.

BOTTINI Eleonora, *La sanction constitutionnelle*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2016.

BRETON André, *Les commissions et la réforme de la procédure parlementaire*, Thèse Paris, Saint-Etienne, La tribune républicaine, 1922.

BRUNET Pierre, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'Etat*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique », 2004.

BUTY Robert, *Le vote du budget et l'amélioration des méthodes de travail parlementaire*, Paris, PUF, 1926.

CANNAC Henri, *La dissolution de la Chambre des députés*, Paris, Sport-publicité, 1927.

CAR Jean-Christophe, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution du 04 octobre 1958*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1999.

CARPENTIER Elise, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, Paris, LGDJ/Fondation Varennes, « Thèse-Droit public », 2006.

CASTALDO André, *Les méthodes de travail de la Constituante*, Paris, PUF, « Leviathan », 1989.

CERDA-GUZMAN Carolina, *Constitutionnalisation et codification*, Paris, Fondation Varenne, « Collection des thèses », 2011.

CHAUCHAT Mathias, *Le contrôle politique du parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque de droit international », 1989.

CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, Col. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 2006.

COSSART André, *Des limites à apporter par le pouvoir judiciaire au droit de légiférer des chambres*, Paris, LGDJ, 1905.

COSTA Olivier, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001.

DAUGERON Bruno, *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2011.

DE CACQUERAY Sophie, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, Paris/Aix-en-Provence, Economica/PUAM, « Droit public positif ».

DE MONTIS Audrey, *La rénovation de la séance publique du Parlement français : étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle de 2008*, Thèse Rennes 1 (publiée depuis par Dalloz en 2016) ;

DE NANTOIS Christophe, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2010.

DE TAILLANDIER René, *Des attributions financières du sénat français*, Paris, Berger-Levrault, 1900.

DELMAS Corinne, *Instituer des savoirs d'État. L'Académie des sciences morales et politiques au XIXe siècle*, Paris, L'Harmattan, 2006.

DI MANNO Thierry, *Le juge constitutionnel et la technique des décisions « interprétatives » en France & en Italie*, Economica-PUAM, Paris-Aix-en-Provence, 1997.

DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement : étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, Paris, LGDJ/Fondation Varennes, « Collection des thèses », 2008.

DULONG Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la Vème République*, Paris, L'Harmattan, 1997.

DUPOND Octave, *Le Sénat français et le vote des lois de finances*, Paris, LGDJ, 1917.

FAVOREU Louis, *Du déni de justice en droit public français*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque de droit public », 1964.

FROMAGE Diane, *Les parlements dans l'Union européenne après le traité de Lisbonne. La participation des parlements allemands, britanniques, espagnols français et italiens*, Paris, L'Harmattan, « Logiques juridiques », 2015.

FUCHS-CESSOT Alice, *Le parlement à l'épreuve de l'Europe et de la V^e République*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2004.

GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République* ; Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique » ; 1968.

GOGUEL François, *Le rôle financier du Sénat français : essai d'histoire parlementaire*, Paris, Sirey, 1937.

GOUET Yves, *De l'unité du cabinet parlementaire*, Paris, Dalloz, 1930.

GUERIN-BARGUES Cécile, *Immunités parlementaires et régime représentatif. L'apport du droit constitutionnel comparé (France. Royaume-Uni. Etats-Unis)*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques », 2011.

HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Paris, Institut universitaire Varenne, « Collection des thèses », 2016.

JEANNENAY Julien, *Les lacunes constitutionnelles*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2016.

KISSANGOULA Justin, *La constitutionnalisation du droit des étrangers en France : contribution à l'étude du développement du droit constitutionnel*, Villeneuve d'Ascq, Presse universitaire du Septentrion, 1998.

LAFAILLE Franck, *Le Président du Sénat depuis 1875*, Paris, L'Harmattan, « Logiques juridiques », 2004.

LAMBERT Elisabeth, *Les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme*, Bruxelles, Bruylant, « Etudes internationales », 1999.

LAUVAUX Philippe, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988.

LE FUR Louis, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Paris, Marchal & Billard, 1896.

LE PILLOUER Arnaud, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2005.

LE QUINIO Alexis, *Recherche sur la circulation des solutions juridiques : le recours au droit comparé par les juridictions constitutionnelles*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2011.

LECUYER Yannick, *Les droits politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2009.

LETERRIER Sophie Anne, *L'institution des sciences morales. L'académie des sciences morales et politiques*, Paris, L'Harmattan, 1995.

MARMOREK Schhiller, *L'obstruction au Parlement autrichien*, Paris, Pedone, 1908.

MAUGUIN-HELGESON Murielle, *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2006.

MERENTIER Catherine, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 04 octobre 1958*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1996.

MEUNIER Jacques, *Le pouvoir du Conseil constitutionnel : essai d'analyse stratégique*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique moderne », Bruxelles, Bruylant, 1994.

MONGE Priscilla, *Les minorités parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, Dalloz, « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2015.

OLIVA Eric, *L'article 41 de la Constitution du 04 octobre 1958. Initiative législative et constitution*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1997.

PAPATOLIAS Apostolos, *Conception mécaniste et conception normative de la Constitution*, Bruxelles/Athènes, Bruylant/Sakkoulas, 2000.

PINON Stéphane, *Les réformistes constitutionnels des années trente. Aux origines de la Vème République*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque des thèses », 2003.

QAZBIR Hanan, *L'internationalisation du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2015.

REDOR Marie-Joëlle, *De l'Etat légal à l'Etat de droit. L'évolution des conceptions de la doctrine publiciste française. 1879-1914*, Paris/Aix en Provence, Economica/Puam, « Droit public positif », 1992.

RIALS Stéphane, *Le juge administratif français et la technique du standard. Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, Paris, LGDJ, 1980.

RIVERO Jean, *Les mesures d'ordre intérieur administratives. Essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, Paris, Sirey, 1934.

ROBLOT-TROIZIER Agnès, *Contrôle de constitutionnalité et normes visées par la Constitution française*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2007

ROLAND Sébastien, *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruxelles, Bruylant, « Droit de l'Union européenne », 2008.

RRAPI Patricia, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel, étude du discours sur la « qualité du droit »* ; Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèse », 2014.

RUEDA Frédérique, *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge constitutionnel, les exemples français allemand et espagnol*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2000.

SABATIER Jean, *De la non-rééligibilité des députés*, Paris, Giard et Brière, 1911

SACRISTE Guillaume, *La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'Etat en France (1870-1914)*, Paris, Les presses de Science po, « Académique », 2011.

SANCHEZ Samuel, *Les règlements des assemblées nationales. 1848-1851*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », 2012.

SAULNIER Emmanuelle, *La participation des parlements français et britannique aux communautés et à l'Union européenne : lecture parlementaire de la construction européenne* ; Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2002.

SAULNIER Frédéric, *Joseph Barthélemy (1874-1945). La crise du constitutionnalisme sous la IIIe République*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2004.

SCLAFFER James, *Du mode de recrutement du Sénat français sous la IIIe République*, Paris, LGDJ, 1903.

SOMMACCO Valérie, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Paris, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnel et de science politique », 2002,

TAMZINI Wafa, *Recherches sur la doctrine de l'administration*, Paris, L'Harmattan, 2013.

TEISSIE-SOLIER Raoul, *L'indemnité parlementaire en France — Historique et régime actuel*, Paris, Pedone, 1910.

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *La doctrine publiciste (1800-1880). Eléments de patristique administrative*, Paris, La mémoire du droit, 2009.

TREMEAU Jérôme, *La réserve de loi. Compétence législative et constitution*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1997.

TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2005.

VEYSSET Emile, *De la nécessité des partis organisés en régime parlementaire*, Paris, Sirey, 1933.

VINTZEL Céline, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2011.

VLACHOGIANNIS Apostolos, « *La Living Constitution Les juges de la Cour suprême des Etats-Unis et la Constitution* », Paris, Classiques Garnier, « Bibliothèque de la pensée juridique », 2014.

B/ THESES DACTYLOGRAPHIEES

ACAR Thomas, *La réception de l'œuvre de Ronald Dworkin en France*, Thèse, Paris-Nanterre, A paraître.

BASSET Bruno, *Le processus de constitutionnalisation ou la logique d'Etat du droit communautaire*, Thèse, Paris-Nanterre, 2002.

BEN YOUNES Sonia, *Le contrôle parlementaire du Gouvernement*, Thèse Aix-Marseille, 2016.

BENETTI Julie, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse, Paris I, 2004.

BERARD Alexandre, *Les deux chambres : leur histoire, leur théorie*, Thèse Lyon, 1882.

BONNEFOY Olivier, *Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel : les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement*, Thèse Bordeaux, 2015 ;

BOUSQUET François Charles, *Le statut de l'opposition sous la Ve République*, Thèse, Droit, Paris I, 2005.

BRAMI Cyril, *La hiérarchie des normes en droit constitutionnel français : Essai d'analyse systémique*, Thèse Cergy-Pontoise, 2008.

CAIRE Auguste, *Des pouvoirs du Sénat en matière de lois de finances*, Thèse Aix, 1899.

CAZENEUVE Jean, *Le vote pour les absents à la chambre des députés*, Thèse Toulouse, 1920.

CHAMONTIN Emmanuel, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives : principalement en France, de nos jours*, Thèse-Aix-Marseille, 1903.

CHANTRY Henri, *De la vérification des pouvoirs des députés en France*, Thèse Paris, 1904.

CONSTANT Lucien, *Du droit de dissolution*, Thèse Bordeaux, 1898.

CURET Eugène, *L'immunité accordée par la législation française aux discours et à la reproduction des discours tenus dans les Chambres*, Thèse Aix-Marseille, 1908.

DAMAMME Dominique, *Histoire des sciences morales et politiques et de leur enseignement, des Lumières au scientisme. Instituer le corps politique, fabriquer une « tête de peuple »*, Thèse, Paris I, 1982.

DANDURAND Pierre, *Le mandat impératif*, Thèse Bordeaux, Bordeaux, 1896.

DAUZAT Albert, *Du rôle des chambres en matière de traités internationaux*, Thèse Paris, 1899.

DE BECHILLON Denys, *Hiérarchie des normes et hiérarchie des fonctions normatives de l'Etat*, Thèse, Pau, 1993.

DESPLACES Henri, *De la légitimité des chambres hautes et des principes qui président à leur recrutement en droit français*, Thèse, Aix, 1892

DEVAUX Jean, *Le Parlement français et le vote d'approbation des traités de commerce*, Thèse Paris, 1921.

DUGUIT Michel, *Le régime disciplinaire des assemblées législatives françaises*, Thèse, Bordeaux, 1927.

DUPONT NOUVION E., *De l'électorat et de l'éligibilité à la chambre des députés et au Sénat en France*, Thèse Paris, 1904.

DUPRE-CARRA Léon, *De l'élément non électif dans les assemblées législatives en droit public français*, Thèse Poitiers, 1901.

DURAND Lucien, *Le droit d'entrée et de parole du Gouvernement aux assemblées constituantes et législatives en France depuis 1789*, Thèse Paris, 1903.

FLEURY Marine, *La délibération en droit public interne*, Thèse, Paris 1, 2016.

FOURMONT Alexis, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français*, Thèse Paris 2, 2016.

FRANGI Marc, *L'apport du droit constitutionnel aux droits des personnes et aux droits économiques individuelles : contribution à l'étude de la constitutionnalisation du droit privé*, Thèse, Aix, 1990.

GEVAUDAN Jean, *La commission des finances de la Chambre des députés*, Thèse Montpellier, 1933.

GIRAUD Thomas, *L'interprétation de la constitution par les organes non juridictionnels*, Thèse, Paris Nanterre, 2005.

GLORIA Fernand, *De l'indemnité parlementaire*, Thèse Caen, 1902.

GUETTIER Christophe, *Le Conseil constitutionnel et le règlement des assemblées sous la cinquième République*, Thèse Paris I, 1986.

HARDOUIN Pierre, *Des principes qui président au recrutement des chambres hautes en droit français*, Thèse, Caen, 1895.

KAUFFMANN Paul-Etienne, *L'évaluation de la qualité de la loi par le Parlement*, Thèse Rouen, 2016.

LABOULBENE Jacques, *Des moyens constitutionnels de limiter les pouvoirs d'engagement de dépenses du Parlement français*, Thèse Paris, 1934.

LAFABREGUE Maurice, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Thèse Toulouse, 1912.

LATEK Marta, *L'impact de l'intégration européenne sur l'évolution du Parlement en Europe : le cas de la coopération interparlementaire*, Thèse, ULB, 2003.

LAURANS Yann, *Recherches sur la catégorie juridique de Constitution et son adaptation aux mutations du droit contemporain*, Thèse, Université Nancy II, 2009.

LE GUEUT Jean, *Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaire*, Thèse Dijon, 1939.

LUIGINI Louis, *La réforme du règlement de la Chambre des députés : éléments d'une réforme de l'Etat*, Thèse Toulouse, 1936.

MARINESE Vito, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel, étude sur les qualités de la loi* ; Nanterre, Thèse, Nanterre, 2007.

MARTY Joseph, *De la nature du mandat donné par les électeurs aux membres des assemblées législatives en droit public français*, Thèse Toulouse, 1890.

MASSON Henri, *De l'obstruction parlementaire ; étude de droit public et d'histoire politique*, Thèse Toulouse, 1902.

MAUCHANT Henri, *La commission des finances de la Chambre des députés*, Thèse Nancy, 1927.

MERCUZOT Benoit, *Les saisines parlementaires du Conseil constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité des lois : stratégies politiques et état de droit*, Thèse, Dijon, 1991.

MEYER Maxime, *Un praticien et théoricien du droit politique et parlementaire*, Thèse, Toulouse, A paraître.

MEYNIER DE SALINELLES B., *Des garanties d'indépendance et de liberté des membres du Parlement*, Thèse Paris, 1892.

MOUTON Stéphane, *La constitutionnalisation du droit en France. Rationalisation du pouvoir et production normative*, Thèse, Toulouse I, 1998.

MULLER Daniel, *Essai sur la vérification des pouvoirs des députés et des sénateurs*, Thèse Toulouse, Toulouse, 1892.

PASQUIET-BRIAND Tanguy, *La réception de la Constitution anglaise au XIXe siècle. Une étude de droit politique français*, Thèse, Paris II, 2015.

PASSAGLIA Paolo, *Les vices de la procédure législative : aspects théoriques et de droit comparé*, Thèse, Aix-Marseille, 2001.

POLLET Jean, *La présidence des chambres françaises*, Thèse, Poitiers, 1908.

RADENAC Louis, *De la dissolution des assemblées législatives*, Thèse, Paris, 1897.

RAYNAL Pierre-Marie, *De la fiction constituante. Contribution à une théorie du droit politique*, Thèse, Paris II, 2014.

RIDARD Basile, *L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni*, Thèse Paris 1, 2016.

ROSSETTO Jean, *Recherche sur la notion de Constitution et l'évolution des régimes constitutionnels* ; Thèse, Poitiers, 1982.

SCHWARTZ Rodolphe, *Etude sur les droits du Sénat français en matière de lois de finance*, Thèse, Paris, 1897.

SECHET Jean, *De l'indemnité parlementaire et autres avantages accessoires*, Thèse Poitiers, 1909.

SEGARD Charles, *De la responsabilité politique des ministres dans la Constitution de 1875 et spécialement du droit du Sénat de renverser les ministères*, Thèse, Paris, 1903.

SHIM Sung-Eun, *L'évolution des procédures décisionnelles du Parlement européen*, Thèse, Paris Ouest Nanterre, 2015.

SLAVU Jean, *L'évolution des pouvoirs budgétaires des assemblées législatives en Roumanie*, Thèse, Paris, 1935.

THUILLIER Paul, *Le fonctionnement du régime parlementaire en France et en Angleterre : critiques formulées contre le règlement intérieur de la chambre des députés françaises et réformes qu'on a proposées*, Thèse, Lyon, 1899.

TOULEMONDE Gilles, *Le Déclin du Parlement sous la Ve République : mythe et réalités*, Thèse, Lille-II, 1998.

VIKTOROVITCH Clément, *Parler pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse, IEP Paris, 2013.

VOINESCO Romulus, *La vérification des pouvoirs et les dépenses électorales en Angleterre*, Thèse Paris, 1896.

WAHL Georges, *De l'initiative des membres du Parlement en matière financière*, Thèse, Paris, 1904.

III] ARTICLES, CONTRIBUTIONS, COMMUNICATIONS ET ENTREES

AILINCAI Mihaela, « Le contrôle parlementaire de l'intervention des forces armées à l'étranger », *in RDP*, n°1, 2011, p. 129-154.

ALBERT François, « Chronique politique », *in RPP*, 1920, vol. 104, p. 139.

ALBERT François, « Chronique politique », *in RPP*, 1924, vol. 119, p. 90-107.

ALTWEGG-BOUSSAC Manon, « Le concours des organes politique et juridictionnel à la garantie des droits. Regard sur une modélisation alternative de la justice constitutionnelle » *in Jus politicum*, n°13, 2014.

AMADEI Jean-Pierre, « Vers la constitutionnalisation du domaine public », *in LPA* 1995, n° 95, p. 19-21.

AMEDRO Jean-François, « L'évaluation des politiques publiques : structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire », *in RDP*, n°5, 2013, p. 1137-1178.

AMELLER Michel, « Le comité consultatif pour la révision de la Constitution et le Parlement » *in RFDC*, n°14, 1993, p. 259-270.

AMELLER Michel, « Préface », *in* AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République : Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 19-21.

AMELLER Michel, « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale » *in Constitutions et Pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*; Paris, Montchrestien, 2008, p. 1-8.

AMELLER Michel, « A mon amis Jean-Louis Pezant », *in NCCC*, n°30, janvier 2011.

AMSELEK Paul, « Avant-propos » *in* AMSELEK Paul (dir.), *La science de la législation*, Paris, PUF, 1988, p. 5.

AMSELEK Paul, « Louis Favoreu, l'ami », Intervention lors du colloque de l'IRDEIC organisé en hommage à Louis Favoreu du 22 mai 2015.

AMSON Daniel, « Eloge de Léo Hamon », *in Revue d'histoire des facultés de droit*, 1996, vol. 17, p. 137-157.

ANZIANI Alain, « La déontologie, condition du renouveau du Parlement », *in Pouvoirs*, 2013, n°3, vol. 146, p. 93-105.

ARNAUD André-Jean, « Essai d'une définition stipulative du droit », *in Droits*, 1989, n° 10, p. 11.

ATIAS, « La civilisation du droit constitutionnel », *in RFDC*, n°7, 1991, p. 435-438.

AUTIN Jean-Louis, « Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parlementaires français », in *RDP*, 1983, p. 687-737.

AVRIL Pierre & GICQUEL Jean, « Chroniques constitutionnelles françaises », in *Pouvoirs*, n°42, 1987, p. 169-194.

AVRIL Pierre & GICQUEL Jean, « Chroniques constitutionnelles françaises » in *Pouvoirs* n°63, 1992, p. 159-184.

AVRIL Pierre & GICQUEL Jean, « Le triomphe de l'entonnoir », in *LPA*, n°33, 2006, p. 6.

AVRIL Pierre, « Le vote bloqué », in *RDP*, 1965, p. 399-457.

AVRIL Pierre, « Le vote bloqué (1959-1970) », in *RDP*, 1971, p. 469-503.

AVRIL Pierre, « Les contre-pouvoirs institutionnels » in *Projet*, n°150, 1980, p. 1189-1198.

AVRIL Pierre, « Le piano mécanique » in CONAC Gérard, MAILLS Herbert, VAUDIAUX Jacques (dir.), *Itinéraires : études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982. p. 13-18.

AVRIL Pierre, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la Vème République », in *RDP*, 1984, p. 573-586.

AVRIL, Pierre, « La justice constitutionnelle est politique », in *Commentaire*, vol. 35, 1986, p. 416-417.

AVRIL Pierre, « Une décision déconcertante », in *France Forum*, 1987, n°233-234, p. 36.

AVRIL Pierre, « Sur le vote des absents », in *Commentaire*, vol. 11, 1988, p. 737.

AVRIL Pierre, « La constitution : Lazare ou Janus », in *RDP*, 1990, p. 949-960.

AVRIL Pierre, « Application de la notion de convention de la constitution à quelques problèmes constitutionnels français » in *Présence du droit public et des droits de l'Homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant ; 1992, p. 283-295.

AVRIL Pierre, « Le déséquilibre des institutions », in Club Vauban, *Modernité de la politique, Politiques*, Quai Voltaire, « Politiques », 1992, p. 19-22.

AVRIL Pierre, « La naissance du droit parlementaire », in BART Jean et al. (dir.) ; *1791 : La première constitution française* ; Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1993, p. 321-328.

AVRIL Pierre, « Le juge et le représentant », in *Le Débat*, n°74, 1993, p. 138-141.

AVRIL Pierre, « Les conventions de la Constitution » ; in *RFDC*, n°14, 1993, p. 327-340.

AVRIL Pierre, « Sur le Parlement européen », in *Commentaire*, n°66, 1994, p. 473.

AVRIL Pierre, « La séparation des pouvoirs aujourd'hui » in TROPER Michel & JAUME Lucien, *1789 et l'invention de la Constitution*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique moderne », 1994, p. 295-303.

AVRIL Pierre, « La majorité parlementaire », in *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 45-53.

AVRIL Pierre, « Le parlementarisme rationalisé », in *RDP*, n° 5/6, 1998, p. 1507-1515.

AVRIL Pierre, « “Une survivance” : Le droit constitutionnel non-écrit ? » in *Droit et politique à la croisée des cultures. Mélanges Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 3-13.

AVRIL Pierre, « Statut des normes constitutionnelles non écrites », in AVRIL Pierre & VERPEAUX Michel (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, Panthéon-Assas, 2000, p. 79-85.

AVRIL Pierre, « In Memoriam. Roger Pinto (191-2005) », in *RFDC*, vol. 65, 2006, p. 221-223.

AVRIL Pierre, « L’improbable “statut de l’opposition” (à propos de la décision 537 DC du Conseil constitutionnel sur le règlement de l’Assemblée nationale) » in *LPA*, n°138, 2006, p. 7-9.

AVRIL Pierre, « Les conventions de la Constitution : une jurisprudence organique » ; in *En hommage à Francis Delpérée : itinéraire d’un constitutionnaliste*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, « Mélanges », 2007, p. 126-138.

AVRIL Pierre, « Changeante et immuable », in MATHIEU Bertrand (dir.), *1958-2008 : Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008, p. 15-16.

AVRIL Pierre, « Le statut de l’opposition : un feuilleton inachevé », in *LPA*, n°254, 2008, p. 9.

AVRIL Pierre, « Enchantements et désenchantements constitutionnels sous la Vème République » in *Pouvoirs*, 2008, n° 126, p. 5-16.

AVRIL Pierre, « L’introuvable contrôle parlementaire », in *LPA*, n°140, 2009, p. 7.

AVRIL Pierre, « L’introuvable contrôle parlementaire (suite) », in *Jus politicum*, n°3, 2009.

AVRIL Pierre, « La double méprise », in *Commentaire*, n°131, 2010, p. 613-618.

AVRIL Pierre, « Un nouveau droit parlementaire ? », in *RDP*, 2010, n°1, p. 121-134.

AVRIL Pierre, « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », in *NCCC*, n°32, 2011, p. 185-191.

AVRIL Pierre, « Le contrôle. Exemple du Comité d’évaluation et de contrôle des politiques publiques », in *Jus politicum*, n°6, 2011.

AVRIL Pierre, « coutume constitutionnelle et conventions de la Constitution », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1. Théorie de la Constitution. Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 375-403.

AVRIL Pierre, « Renforcer le Parlement : Qu’est-ce à dire ? », in *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 9-19.

AVRIL Pierre, « Convention ou jurisprudence politique ? » ; in *Les mutations constitutionnelles*, Paris, Société de législation comparée, « Colloques » ; 2014, p. 103-104.

AVRIL Pierre, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le “bras-armé” du parlementarisme rationalisé ? », in *NCCC*, n°50, 2016, p. 39-49.

AVRIL Pierre, « Un été indien pour la V^e République », in *Le Débat*, n°198, 2018, p. 172-177.

AZEBAZE-LABARTHE Danielle, « À la recherche d'un patrimoine constitutionnel européen de la révision constitutionnelle : la révision de la Constitution dans les États européens », in *RFDC*, 2016, n°4, 2016, p. 769-806.

BACHERT Audrey, « L'utilisation politique de la référence au Conseil constitutionnel dans le cadre de la procédure législative », in *Politeia*, 2014, n°26, p. 287-332.

BACHSCHMIDT, « Droit parlementaire. Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », in *RFDC*, n° 78, 2009, p. 343-365.

BACHSCHMIDT Philippe, « Septembre 2014 : la Cour européenne des droits de l'homme statue sur des sanctions disciplinaires prononcées par le Parlement hongrois à l'encontre de députés (CEDH, 16 septembre 2014, n° 42461/13, *Karácsony et autres c/ Hongrie* et n° 44357/13, *Szél et autres c/ Hongrie*) », in *Constitutions*, n°4, 2014, p. 469-470.

BACHSCHMIDT Philippe, « Mars 2015 : Nouvelle incursion de la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine parlementaire », *Constitutions*, n°2, 2015, p. 208-210.

BAGHESTANI Laurence, « A propos de la loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques », in *LPA*, n°78, 2011, p. 3.

BALOGUE Martin, « Les administrateurs du Parlement. Contribution à une sociologie des entourages politiques », Communication présentée au Congrès de l'AFSP, Aix, 2015, [<http://www.afsp.info/archives/congres/congres2015/st/st20/st20baloge.pdf>]

BARANGER Denis & BEAUD Olivier, « un regard de constitutionnalistes sur le rapport Jospin », in *RFDA*, 2013, n°2, p. 389-406.

BARANGER Denis & LE DIVELLEC Armel, « Régime parlementaire » in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel. Tome 2 : Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 159-193.

BARANGER Denis, « La fin de la morale constitutionnelle (de la “constitution coutumière” aux conventions de la constitution) », in *Droits*, n°32, 2000, p. 47-68.

BARANGER Denis, « Les constitutions de Michel Troper », in *Droits*, 2003, n°37, p. 123-148.

BARANGER Denis, « Le piège du droit constitutionnel » in *Jus Politicum* n° 3, 2009.

BARANGER Denis, « Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle. Motivations et raisons politiques dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel » in *Jus politicum*, n°7, 2012.

BARANGER Denis, « L'histoire constitutionnelle et la science du droit constitutionnel » in HERRERA Carlos Miguel, LE PILOUER Arnaud (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, p. 117-140.

BARANGER Denis, « « Normativisme et droit politique face aux changements constitutionnels informels. À propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac », in *Jus Politicum*, n° 11, 2013.

BARANGER Denis, PIMENTEL Carlos Miguel, Le DIVELLEC Armel, LAUVAUX Phillipe, « Entretiens avec Pierre Avril », in *Jus politicum*, n°1, 2008, [<http://juspoliticum.com/article/Entretien-avec-Pierre-Avril-18.html>].

BARBE Vanessa & MILLET François-Xavier, « Contribution à l'étude de l'effectivité de la constitutionnalisation en droit de l'environnement » in *RTDH*, 2009, n° 78, p. 469.

BARBERIS Mauro, « Idéologies de la constitution – Histoire du constitutionnalisme », in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique (dir.) *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1, Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 113-141.

BARBET Marc-Henri, « Louis Favoreu, Du déni de justice en droit public français », in *Revue internationale de droit comparé*. vol. 17, n°2, 1965. p. 516-519.

BARROT Odilon, « Opposition » in DUCKETT William (dir.), *Dictionnaire de la conversation et de la lecture : inventaire raisonné des notions générales les plus indispensables à tous, par une société de savants et de gens de lettres*. Tome 13, Paris, Firmin Didot, 2^{de} éd., 1863, p. 754.

BARTHELEMY Joseph, « Notes parlementaires. Note à propos du projet de réglementation de l'emploi du blanc de céruse. Sur la responsabilité pécuniaire de l'Etat à raison du préjudice causé à une catégorie de citoyens par une réforme législative », in *RDP*, 1907, p. 96-97.

BARTHELEMY Joseph, « De l'interprétation des lois par le législateur », in *RDP*, 1908, p. 456-500.

BARTHELEMY Joseph, « Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement anglais par Sir Thomas Erskine May », in *RDP*, 1910, p. 392-393.

BARTHELEMY Joseph, « Les poursuites contre les membres du Parlement » in *RDP*, 1921, p. 248-257.

BARTHELEMY Joseph, « La crise constitutionnelle de la Société des Nations », in *RPP*, vol.127, 1926, p. 167-192.

BARTHELEMY Joseph, « La crise de la démocratie représentative » in *RDP*, 1928, vol. 45, p. 584-667.

BARTHELEMY Joseph, « Discussion du rapport de Kelsen » in *Annuaire de l'Institution internationale de droit public*, 1929, p.

BARTHELEMY Joseph, « La résolution du juillet 1926 et la réforme des méthodes parlementaires », in *Mélanges Hauriou*, Paris, Sirey, 1929

BARTHELEMY Joseph, « Le procès de la commission des finances », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 243-274.

BARTHELEMY Joseph, « Paralysie progressive de l'Etat », in *La revue des vivants*, 1934, p. 508-526.

BARTHELEMY Joseph, « La constitution Doumergue », in *RPP*, 1934, p. 225-248 ;

BARTHELEMY Joseph, « La présidence du Conseil », in *Revue d'histoire politique et constitutionnelle*, 1937, p. 86-151.

BASTID Paul, « Le Sénat belge », in *RPP*, 1929, p. 39-57.

BAUDU Aurélien, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », in *Revue française de finances publiques*, n°113, 2011, p. 131-157.

BAUDU Aurélien, « QPC et contrôle des actes internes du Parlement : un déni de justice conforme à la Constitution », in *Constitutions*, n°3, 2011, n°3, p. 306-309.

BAUMONT Didier, « Liberté d'expression et irresponsabilité des députés » in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°2, 2003, p. 33-48.

BEAUD Olivier, « Les conventions de la Constitution, à propos de deux thèses récentes » ; in *Droits*, n°3, 1986, p. 125-135.

BEAUD Olivier, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle — A propos d'un ouvrage récent » ; in *CCC* n°6, 1999.

BEAUD Olivier, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire : une relecture à partir de Santi Romano », in *Droits*, 2001, n°33, p. 73-96.

BEAUD in « Doctrine », in ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique* ; Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2003, p. 455-456.

BEAUD Olivier, « Constitution et Droit constitutionnel », in ALLAND Denis et RIALS Stéphane (dir.), *Dictionnaire de culture juridique*, Paris, PUF, « Quadrige », 2003, p. 257-266.

BEAUD Olivier, « L'histoire du concept de constitution en France. De la constitution politique à la constitution comme statut juridique de l'État », in *Jus Politicum*, 2009, n° 3.

BEAUD Olivier, « Les personnels associés à l'université : une singulière discordance entre un statut privilégié et le mode d'accès à ce statut », in *RDP*, 2009, n° 4, p. 959-991.

BEAUD Olivier, « Propos introductifs », in *Revue du droit d'Assas*, n° 4, 2011, p. 30.

BECANE Jean-Claude, « Le règlement du Sénat. A la recherche du temps maîtrisé », in *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 79-95.

- BIGNIER, « Le droit civil, droit privé fondamental », in *RTDC*, n°2, 1998, p. 289-292.
- BELIGH Nabli & SUTTER Gerald, « L'instabilité sous la Vème République » in *RDP*, 2009, n°6, p. 1599-1634.
- BELIGH Nabli, « Européanisation et constitutionnalisation du droit national » in *Politeia* n° 8, 2005, p. 243
- BELIGH Nabli, « La notion de contre-pouvoir en droit constitutionnel » in *Politeia*, n°18, 2010, p. 181-210.
- BENETTI, Julie & SUTTER Gérald, « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ? », in *Politeia*, n°15, 2009, p. 367-386.
- BENETTI Julie, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la V^e République) », in *LPA*, n°138, 2008, p. 20-25.
- BENETTI Julie, « Les spécificités de la procédure d'adoption des lois organiques », in MATHIEU Bertrand & VERPEAUX Michel, *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, p. 5-15.
- BENETTI Julie, « Les rapports entre Gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », in *Jus politicum*, n°6, 2011.
- BENETTI Julie, « La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution) », in *NCCC*, 2013, n°38, p. 85-98.
- BENETTI Julie, « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel. Retour sur un imbroglio parlementaire », in *Constitutions.*, n°1, 2013, p. 47-49.
- BENOIST Pierre, « François Goguel, haut fonctionnaire et politiste », in *Les cahiers du Cevipof*, n°50, 2009.
- BERGEL Jean-Louis, « Esquisse de méthodologie législative comparée », in FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, GAY Laurence, PINI Joseph (dir.), *Autour de la qualité des normes* ; Bruxelles, Bruylant, « A la croisée des droits » ; 2010 ; p. 145-162.
- BERGER Vincent, « Les Cours constitutionnelles et la Cour européenne des droits de l'Homme », in *NCCC*, n°32, 2011, p. 7-17.
- BERGOUIGNOUS Georges, « Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle » in *RDP*, vol.116, 2000, p. 1609-1628.
- BERGOUIGNOUS Georges, « La prévention des conflits d'intérêts au sein des assemblées : soft law et droit parlementaire », in *Constitutions*, 2011, n°2, p. 188-190.
- BERGOUIGNOUS Georges, « Du contrôle de l'application des lois à leur évaluation », in *Constitutions*, n°2, 2012, p. 265-266.

- BERGOUIGNOUS Georges, «Le Conseil constitutionnel et le législateur» ; in *NCCC*, n°38, 2013.
- BERGOUIGNOUS Georges, «Les enseignements de la décision n° 2016-739 DC du 17 novembre 2016 sur le droit d'amendement en première lecture», in *Constitutions*, 2016, n°4, p. 589-591.
- BERTHELEMY Henry, « Les limites du pouvoir législatif », in *RPP*, vol. 125, 1925, p. 355-369.
- BERTHELEMY HENRY, « Les lois inconstitutionnelles devant le juge », in *RPP*, vol. 133, 1927, p. 183-188.
- BERTHELEMY Henry, « Pour la concorde nationale... S.O.S. ! », in *RPP*, vol. 159, 1934, p. 421-433.
- BERTRAND Brunessen, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République », in *RDP*, 2011, n°2, p. 431-462.
- BESSON Elise, « Un pas de plus sur la voie de la sécurité juridique : la reconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité du débat parlementaire », in *RFDC*, n°66, 2006, p. 338-348.
- BIANCOTTO Stéphanie, « Peut-on croire en une reparlementarisation du régime de la V^e République ? », in *LPA*, n°202, 1999, p. 6.
- BICKERTON, Christopher J. « Une Europe néo-madisonienne ? Pouvoir limité et légitimité démocratique » in *RFSP*, vol. 60, 2010, p. 1077-1090.
- BIDEGARAY Christian, « Pierre Avril à la recherche des "Conventions de la Constitution" », in *RFSP*, n°5, 1998. p. 664-672.
- BIDEGARAY Christian, « In Memoriam. Claude Émeri (17 octobre 1933 – 16 janvier 2013) », in *RFDC*, 2013, n° 94, p. 505-510.
- BIENVENU Jean-Jacques, « Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif », in *Droits* 1985, n° 1, p. 155
- BIENVENU Jean-Jacques, « Les origines et le développement de la doctrine », in *RA*, 1997, n° spécial, p. 13-17.
- BIGOT Grégoire, « Barthélemy Joseph », in ARABEYRE Patrick, HALPERIN Jean-Louis et KRYNEN Jacques (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français*, Paris, PUF, Col. « Quadrige », 2007, p. 42-44.
- BIGOT Grégoire, « Delpech Joseph-Antoine-Laurent », in ARABEYRE Patrick, HALPERIN Jean-Louis et KRYNEN Jacques (dir.), *Dictionnaire historique des juristes français*, Paris, PUF, Col. « Quadrige », 2007, p. 239.
- BILLET Philipe, « La constitutionnalisation du droit de l'Homme à l'environnement » in *Revue juridique de l'environnement*, 2003, p. 35-43.

BINCZAK Pascal, « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre "errements" et malentendus », in *RFDC*, vol. 47, 2003, p. 479-528.

BLAMONT Emile, « La seconde lecture dans la Constitution de 1946 », in *RFSP*, n°3, 1951, p. 298-310.

BLAMONT Emile, « La dissolution de l'Assemblée nationale de décembre 1955. La mise en œuvre de la dissolution », in *RDP*, 1956, p. 105.

BLANQUET Marc, « Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la "vache folle" » in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1998, n°420, p. 457-470.

BLONDIAUX Loïc & VEITL Philippe, « La carrière symbolique d'un père fondateur. André Siegfried et la science politique française après 1945 », in *Genèses*, n°37, 1999, p. 4-26.

BLONDIAUX Loïc, « La délibération, norme de l'action publique contemporaine ? » in *Projet*, vol. 268, n° 4, 2001, p. 81-90.

BOBBIO Norberto, « Kelsen et les sources du droit » in *APD*, 1982, vol. 27, p. 135.

BOLLE Stéphane, « L'inconventionnalité d'une validation législative conforme à la Constitution » ; in *RFDA*, 2000, n°6, p. 1254-1267.

BON Pierre, « Le contrôle des actes non législatifs du Parlement : toujours un déni de justice » in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 1083-1100.

BON Pierre, « Les modalités restrictives de contrôle des actes non législatifs du parlement par le juge ordinaire sont constitutionnelles » in *RFDC*, n°89, 2012, p. 127-135.

BONNAMOUR Marie-christine, « Les relations Parlement Européen et Parlements nationaux à la veille de la Conférence Intergouvernementale de 1996 », in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n°393, 1995, p. 637-646.

BONNARD Maryvonne, « les commissions spéciales à l'Assemblée nationale, 1959-1969 », in *RFSP*, n°1, 1981, p. 191-210.

BONNARD Maryvonne, « Où en est le droit parlementaire ? », in *Les cahiers du GETUPAR* (mars 1985-juin 1988), Paris, AFSP, 1991, p. 74-87.

BONNARD Roger, « Analyse du livre de J. Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes* » in *RDP*, 1907, p. 596-601.

BONNARD Roger, « Immunités et discipline réglementaires : à l'occasion des rapports des commissions », in *R.D.P.*, 1911, p. 558-565.

BONNARD Roger, « Les modifications du règlement de la Chambre des députés », in *R.D.P.*, 1911, p. 712-730.

BONNARD Roger, « La responsabilité des fonctionnaires devant le Parlement », in *R.D.P.*, 1912, p. 73-92.

BONNARD Roger « De l'homogénéité et de la solidarité ministérielle : à propos du ministère Barthou », in *RDP*, 1913, p. 554-574.

BONNARD Roger, « Les pouvoirs judiciaires des commissions d'enquête parlementaires et la loi du 23 mars 1914 », in *R.D.P.*, 1914, p. 386-409.

BONNARD Roger, « Les pouvoirs financiers de la Chambre des députés et la résolution du 27 mai 1920 », in *Revue de science et de législation financière*, 1921, p. 121-136.

BONNARD Roger, « Les poursuites contre les membres du Parlement. Observations critiques sur le rapport de M. Joseph-Barthelemy », in *R.D.P.*, 1921, p. 257-260.

BONNARD Roger, “Analyse et compte-rendu, Joseph-Barthélemy”, in *Dalloz*, 1926, p. 548.

BONNARD Roger, “Compte-rendu du Traité de droit constitutionnel de J. Barthélémy et Duez”, in *RDP*, 1926, p. 535-554

BONNARD Roger, “La réforme de l'Etat”, in *Annale du Droit et des Sciences sociales* », n°2, 1934, p. 7-14.

BOUCOBZA Isabelle, “Du bon usage de deux modèles de constitution : La machine ou/et la norme dans la réforme de la justice italienne” in BRUNET Pierre, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & DE BECHILLON Denis (dir.), *L'architecture du droit, Mélanges en l'Honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 195-206.

BOUCOBZA Isabelle, “La fonction juridictionnelle et la production des normes”, in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel. Tome 2 : Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, “Traités Dalloz”, 2012, p. 705-735.

BOUDON Julien, “Esmein, le droit constitutionnel et la Constitution” in PINON Stéphane et PRELOT Pierre-Henri (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Paris, Montchrestien, “Grands colloques”, 2009, p. 87-110.

BOUDON Julien, “Sur le cumul des mandats : *Quelle originalité française*” in *RDP*, 2010, n° 6, p. 1691-1707.

BOUDON Julien, “Introduction à la réédition” in Rossi Pellegrino, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2012.

BOUHIER Vincent, « Représentation et représentativité dans les institutions européennes », in BUI-XUAN Olivia (dir.) ; *Représentation et représentativité dans les institutions*, Paris, Institut universitaire Varennes, “Colloques & Essais”, 2016, p. 117-130.

BOULOUIS Jean, “Le défenseur de l'Exécutif”, in *Pouvoirs*, n°13, 1980, p. 33-40.

BOURDIEU Pierre, “La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison” in *Sociologie et sociétés*, 1975, vol. 7, p. 91-118.

BOURDIEU Pierre, “Le champ scientifique” in *Actes de la recherche en science sociale*, 1976, Vol. 2, p. 89.

BOURDIEU Pierre, “La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique” in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1981, vol. 36-37, p. 3-4.

BOURDIEU Pierre, “La force du droit. Eléments pour une sociologie du champ juridique” in *Actes de la recherche en science sociale*, 1986, n° 64, p. 3-4.

BOURDIEU Pierre, “Esprits d’Etat, Genèse et structure du champ bureaucratique”, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, 1993, p. 49.

BOURDIEU Pierre, “Champ politique, champ des sciences sociales, champ journalistique” in *Cahiers de recherche du GRS*, Lyon, n° 15, 1996.

BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier & WILL Pierre-Etienne, “Sur la science de l’Etat”, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°133, 2000, p. 3-11.

BOURMAUD Daniel, “Les V^{es} Républiques monarchie, dyarchie, polyarchie. Variations autour du pouvoir sous la Ve République” in *Pouvoirs*, vol. 99, 2001, p. 7-17.

BOUTMY Emile, “Quelques idées sur la création d’une Faculté libre d’enseignement supérieur”, Faculté libre d’enseignement supérieur, Lettres de E. Boutmy et E. Vinet, Programme, Paris, Impr. de A. Laine, 1871, p. 15-16.

BOUTMY Emile, “La formation du Parlement en Angleterre” in *La Revue des Deux Mondes*, 1885, vol. 68, p. 82-126.

BOUVIER Michel, “La constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle des finances publiques”, LPA n° 254, 2008, p. 50-52.

BOUVIER Vincent, “Le Conseil constitutionnel et la coutume. Sur les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République” ; in *Droits*, n°3, 1986, p. 87.

BOYER Alain, “L’article 75 de la Constitution du 04 octobre 1958 : Une limite à la constitutionnalisation du statut civil de droit commun ? » ; *Revue de la recherche juridique* n° 2, 1994, p. 387-399.

BOYER Vincent, “Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ?”, in *RFDC*, vol. 85, n°1, 2011, p. 41-68.

BRACK Nathalie, COSTA Olivier & DRI Clarissa, « Le Parlement européen à la recherche de l’efficacité législative : Une analyse des évolutions de son organisation » in *Bruges political research papers*, n°39, 2015, p. 1-39.

BRAIBANT Guy, « Les commissions Vedel » in *RFDA*, 2002, n° 2, p. 213-214.

BREHIER Emeric, “Pierre Avril, un militant intellectuel”, in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République : Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 25-38

BRUN Philipe, “La place de la faute, la constitutionnalisation de la responsabilité pour faute”, *Responsabilité civile et assurances* n° 6, 2003, p. 33-42.

BRUNET Pierre & CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, “La théorie des contraintes juridiques face à la théorie des sources du droit” in CARTUYVELS Yves, DUMONT Hugues, GERARD Philippe, HACHEZ Isabelle, OST François, VAN DE KERCHOVE Michel (dir.), *Les sources du droit revisité. Théorie des sources du droit*. Vol. 4, Bruxelles, Anthémis, 2013, p. 387-428.

BRUNET Pierre, « Constitution » in *Encyclopedia universalis*, 2007. [<https://www.universalis.fr/encyclopedie/constitution/>].

BRUNET Pierre, “Les juges européens au pays des valeurs”, in *La vie des idées*, 2009.

BRUNET Pierre, “L’articulation des normes : Analyse critique du pluralisme ordonné”, in AUBY Jean-Bernard (dir.), *L’influence du droit européen sur les catégories du droit français*, Paris, Dalloz, 2010, p. 195-213.

BRUNET Pierre, “La constitutionnalisation des valeurs par le droit” in HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie & SOREL Jean-Marc (dir.), *Les droits de l’homme ont-ils constitutionnalisés le monde ?*, Bruxelles, Bruylant, “Droit de la convention européenne des droits de l’homme”, 2011, p. 283-302.

BRUNET Pierre, “La part de la doctrine dans la création du droit constitutionnel”, in *Revue du droit d’Assas*, n° 4, 2011, p. 39-45.

BURBAN Jean-Louis, “Relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux” in *Revue du Marché commun*, n°16, 1972, p. 780-790.

BURDEAU Georges, “Une survivance : la notion de Constitution”, in *L’évolution du droit public. Études offertes à Achille Mestre*, Paris, Sirey, 1956 ; p. 53-62.

BURDEAU Georges, « Le déclin de la loi », in *APD*, 1963, p.35-41.

européenne des droits de l’homme » ; in *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, n°1, 2001, p. 31-64.

BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Le traité établissant une Constitution pour l’Europe au carrefour des ambivalences », in *L’intégration européenne au XXI^e siècle. En hommage à Jacques Bourrinet*, Paris, La documentation française, 2004, p. 39-71.

BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Chronique de jurisprudence européenne comparé (2014) » in *RDP*, 2015, n°4, p. 1127.

BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Chronique de jurisprudence européenne comparé (2016) » in *RDP*, 2017, n°4, p. 1075.

BURGORGUE-LARSEN Laurence, « L'autonomie constitutionnelle aux prises avec la Convention CAHOUA Paul, « Les commissions, lieu du travail législatif », in *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 37-49.

CAILLE Pierre-Olivier, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », in *RDP*, n°116, 2000, p. 1701-1743.

CALMES-BRUNET Sylvia, « Le temps du débat législatif », in *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°10, 2012, p. 81-96.

CAMBY Jean-Pierre, « A propos des “conventions” de la constitution » ; in *RDP*, n°1, 1998, p. 5-9.

CAMBY Jean-Pierre, « Le droit parlementaire : droit de la minorité ? » in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril. La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 419-434.

CAMBY Jean-Pierre, « 50 ans de droit d'amendement » in *LPA*, n°138, 2008, p. 88.

CAMBY Jean-Pierre, « La répartition des compétences entre la loi organique, la loi ordinaire et le règlement des assemblées dans la mise en œuvre de la révision constitutionnelle » in MATHIEU Bertrand & VERPEAUX Michel, *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2009, p. 39-58.

CAMBY Jean-Pierre, « Séparation des pouvoirs et limitation du droit au recours contre des actes parlementaires : bis in idem » in *LPA*, n° 138, 2011, p. 12-20.

CAPITANT René, « La coutume constitutionnelle, discours prononcé à l'ouverture de la conférence du stage des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation le 19 décembre 1929 », Paris, Impr. Maréchal, 1929 ; publié à la *Gaz. Pal.*, 20 déc. 1929 et réédité à la *RDP*, n°4, 1979, p. 959-970.

CAPITANT René, « Régimes parlementaires », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 33-57.

CAPITANT René, « Le droit constitutionnel non-écrit », in *Mélanges François Gény*, Paris, Sirey, 1934, p. 1-8.

CAPLAN Richard, et POULIGNY Béatrice, « Histoire et contradictions du state building » in *Critique internationale*, vol. n°28, 2005, p. 123-138.

CAPPELLETTI Mauro, « Nécessité et légitimité de la justice constitutionnelle », in Favoreu Louis (dir.), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*, Paris, Economica, 1987, p. 461-493.

CARBONNIER Jean, « Tendances actuelles de l'art législatif en France », in *Legal science today, Uppsala, Acta Universitatis*, 1978, p. 23. Reprod. in CARBONNIER Jean, *Essais sur les lois*, Paris, LGDJ, « Anthologie du droit », 2013 [1979].

- CARCASSONNE Guy, « L'appareil de l'Assemblée », in *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 31-36.
- CARCASSONNE Guy, « A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel », in *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 163-170.
- CARCASSONNE Guy, « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », in DUHAMEL Olivier et PARODI Jean-Luc (dir.), *La Constitution de la Ve République*, Presses de Sciences Po, coll. « Références », 2^e éd., 1988, p. 330-341.
- CARCASSONNE Guy, « Réhabiliter le Parlement », in *Pouvoirs*, n°49, 1989, p. 37-45.
- CARCASSONNE Guy, « 2002, Remarques sur un calendrier non conventionnelle accompagnées d'un codicille élocubrant », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République : Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 295-306.
- CARCASSONNE Guy, « Militant de la démocratie », in *Critique internationale*, n°24, 2004, p. 177-192.
- CARCASSONNE Guy, « Le bonheur de l'opposition » in *Pouvoirs*, 2004, n°108, p. 145-168.
- CARCASSONNE Guy, « Les non-saisines » in MAUS Didier & ROUX André (dir.), *30 ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Economica/PUAM, Paris/Aix-en-Provence, « Droit public positif », 2006, p. 45-48.
- CARCASSONNE Guy, « Médias : Une constitutionnalisation superflue ? », Recueil Dalloz n° 30, 2008, p. 21-28.
- CARCASSONNE Guy, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in JAN Pascal (dir.), *La Constitution de la V^e République, réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Doc. Fra., 2008, p. 97-106.
- CARCASSONNE Guy, « Conclusion », in *Jus politicum*, n°6, 2011.
- CARCASSONNE Guy, « Recommandations », in *Commentaire*, n°139, 2012, p. 679-681.
- CARCASSONNE Guy, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in ROZENBERG Olivier & THIERS Eric (dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La doc. fra., 2013, p. 85-91.
- CARPENTIER Elise & TREMEAU Jérôme, « Petit pas supplémentaire dans la constitutionnalisation du droit de l'urbanisme », in *B.J.D.U.* n°2, 2007, p. 99-102.
- CARPENTIER Élise, « La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels », in *RIDC*, vol. 59, 2007, p. 805-832.
- CARPENTIER Mathieu, « Pour de nouveaux "modèles" de justice constitutionnelle », in *R.I.D.C.*, n°68, 2016, p. 179-220.

CARRE DE MALBERG Raymond, « La constitutionnalité des lois et la constitution de 1875 », in *RPP*, vol. 132, 1927, p. 339-354.

CARRILLO Marc, « Juges constitutionnels et parlements — Espagne », in XXVII^e Table ronde internationale des 9 et 10 septembre 2011, in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n° XXVII, 2011, p. 193-205.

CARRINO Agostino, « De la constitution matérielle », in BECHILLON Denis, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, BRUNET Pierre & MILLARD Eric (dir.), *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 239-247.

CARTIER Emmanuel, « Les petites Constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », in *RFDC*, 2007, vol. 71, p. 513-534.

CARTON Olivier, « De l'inutilité de la constitutionnalisation du droit de l'environnement » in *LPA* n° 175, 2005, p. 3-10.

CASSESE Sabino, « La fonction constitutionnelle des juges non-nationaux : de l'espace juridique global à l'ordre juridique global », in *BICC*, n°693, 2008, p. 6-14

CAUDEL Maurice, « La crise du parlementarisme » in *Revue de sciences politiques*, 1926, vol. 49, p. 372-390.

CAYLA Olivier, « Le Conseil constitutionnel et la constitution de la science du droit », in *Le Conseil constitutionnel a 40 ans*, Paris, LGDJ, 1999, p. 106-141.

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & MILLARD Eric, « Efficacité et énoncé de la norme », in HAMMJE Petra., JANICOT Laetitia & NADAL Sophie (dir.), *L'efficacité de l'acte normatif, nouvelles normes, nouvelles normativités*, Paris, Lextenso, 2013, p. 63.

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « Le Conseil constitutionnel, protecteur des libertés ou cerbère de la production législative », in CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & FERRE Nathalie (dir.), *Frontières du droit, critique des droits, Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, Paris, LGDJ, 2007, p. 251-254.

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « La déclaration des droits de l'Homme, source de principes implicites : la révolution permanente » in CAUDAL S. (dir.), *Les principes en droit*, Paris, Economica, 2008, p. 161-170.

CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, « Théorie générale des sources du droit constitutionnel », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Tome 1 : Théorie de la Constitution*. Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 229-264.

CHAMUSSY Damien, « Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition », in *LPA*, n°178, 2006, p. 4-13.

CHAMUSSY Damien, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », in *Jus Politicum*, n° 6, 2011.

CHAMUSSY Damien, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », in *NCCC*, n°38, 2013, p. 37-68.

CHAMUSSY Damien, « Le Parlement et la QPC », in *NCCC*, n°47, 2015, p. 45-63.

CHANDLER David, « Comment le State-Building affaiblit les Etats », in *Alternatives sud*, vol. 19, 2012, p. 39-52.

CHARASSE Michel, « Saisir le Conseil constitutionnel. La pratique du groupe socialiste de l'Assemblée nationale (1974-1979) », in *Pouvoirs*, n°13, 1991, p. 87-100.

CHAUCHAT Matthias, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, 1989.

CHAUMETTE Anne-Laure, « Les administrations internationales de territoires au Kosovo et au Timor : expérimentation de la fabrication d'un État », *Jus Politicum*, n°13, 2014.

CHAVY Pierre. « L'application de l'article 40 de la Constitution : des jurisprudences et des pratiques parlementaires méconnues », in *RFDC*, vol. 109, no. 1, 2017, p. 23-47.

HAZELLE René & LAFLANDRE Michel, « Le rappel au règlement dans la procédure parlementaire de la Ve République », in *RDP*, 1990, p. 677-707.

HAZELLE René, « Continuité et tradition juridique au sein de la seconde chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier » in *RDP*, 1987, p. 711-733.

CHEVALLIER Jacques & LOCHAK Danièle, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », in *RFAP*, n° 24, 1982, p. 679.

CHEVALLIER Jacques, « La coutume et le droit constitutionnel français », in *RDP*, 1970, p. 1375-1416.

CHEVALLIER Jacques, « La rationalisation de la production juridique », in MORAND Charles-Albert (dir.), *L'Etat propulsif*, Paris, Publisud, 1991, p. 11-48.

CHEVALLIER Jacques, « La juridicisation des préceptes manageriaux », in *Politiques et management public*, n°11, 1993, p. 111-134.

CHEVALLIER Jacques, « Science du droit et science du politique : de l'opposition à la complémentarité », in CURAPP, *Droit et Politique*, Paris, PUF, 1993, p. 253.

CHEVALLIER Jacques, « Doctrine juridique et science juridique », in *Droit et société*, n°50, 2002, p. 103-120.

CHEVALLIER Jacques, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in BRUNET Pierre, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & DE BECHILLON Denis (dir.), *L'architecture du droit, Mélanges en l'Honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 281-297.

CHEVALLIER Jacques, « Le débat public en question » in *Pour un droit commun de l'environnement : Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, Dalloz, 2007, p. 501.

CHEVALLIER Jacques, « Droit et action publique », in AUTIN Jean-Louis & WEIL Laurence (dir.), *Le droit, figure du politique. Études offertes à Michel Miaille*, Presse de l'Université Montpellier 1, Vol. 2, 2008, p. 421-433.

CHEVALLIER Jacques, « La simplification de l'action publique et la question du droit », in *RFAP*, n°157, 2016, p. 205-214.

CHEVALLIER Jacques, « La "Modernisation de l'action publique" en question », in *RFAP*, vol. 158, 2016, p. 585-598.

CHRESTIA Philippe, « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », in *RFDC*, 1997, n°30, p.293-322.

CLARK Hélène, « Avant-propos du PNUD », in POWER Greg, *Rapport parlementaire mondial. L'évolution de la représentation parlementaire*, PNUD/Union interparlementaire, New-York/Genève, 2012, p. 2.

CLINCHAMPS Nicolas, « La rationalisation du vote au Parlement européen » in *RDUE*, n°3-4, 2016, p. 491-512.

COHEN Antonin, « L'autonomisation du "Parlement européen" », in *Cultures & Conflits*, n° 85/86, 2012, p. 13-33.

COHENDET Marie-Anne, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in BRUNET Pierre, CHAMPEIL-DESPLATS Véronique & DE BECHILLON Denis (dir.), *L'architecture du droit, Mélanges en l'Honneur de Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 299.

COHEN-JONATHAN Gérard, « Le rôle des principes généraux dans l'interprétation et l'application de la Convention européenne des droits de l'Homme » in *Mélanges en hommage à Louis Edmond Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 165-196.

COLLIARD Jean-Claude, « Un régime hésitant et déséquilibré », in *Pouvoirs*, n°4, 1978, p. 120.

COLLOT Pierre-Alain, « Le statut du Parlement », in TROPER Michel & CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel. Tome 2 : Distribution des pouvoirs*, Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 257-286.

COMBACAU Jean, « Ouverture : De la régularité à la règle » ; in *Droits*, n°3, 1986, p. 3.

COMBRADE Bertrand-Léo, « Cinq ans plus tard : première (et dernière ?) application de l'article 39, alinéa 4 de la Constitution », in *LPA*, n°171, 2014, p. 6-11.

COMMANDUCCI Paolo, « Ordre ou norme ? Quelques idées de constitution au XVIIIe siècle », in TROPER Michel et JAUME Lucien, *1789 et l'invention de la Constitution*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique moderne », 1994, p. 23-42.

COMMANDUCCI Paolo, « Epistémologie du droit constitutionnel », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel. Tome 1 : Théorie de la Constitution*. Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 7-37.

COSSALTER Philippe, « Vive le parlementarisme rationalisé ! », in *Revue générale du droit*, n°2, 2013.

COSTA Olivier & LATEK Marta, « Paradoxes et limites de la coopération interparlementaire dans l'Union européenne » in *Journal of European Integration*, 2001, vol. 23, n°2, p.139-164.

COSTA Olivier & MAGNETTE Paul, « Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen ? », in *Politique européenne*, vol. 9, no. 1, 2003, p. 49-75.

COSTA Olivier, KERROUCHE Eric & MAGNETTE Paul, « Le temps du parlementarisme désenchanté ? Les parlements face aux nouveaux modes de gouvernance », in COSTA Olivier, KERROUCHE Eric & MAGNETTE Paul, (dir.), *Vers un renouveau du Parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'université libre de Bruxelles, « Institut de sociologie », 2004, p. 9-32.

COSTA Olivier, « Les relations entre la commission et le parlement européen au prisme du parlementarisme », in *Politique européenne*, n°5, 2002, p. 28.

COSTA Olivier, « La Convention dans la stratégie constituante du Parlement européen : aboutissement ou recul ? », in BEAUD Olivier, LECHEVALIER Arnaud, PERNICE Ingolf & STRUDEL Sylvie (dir.), *L'Europe en voie de Constitution*, Bruxelles, Bruyant, 2004, p. 201-217.

COSTA Olivier. « La contribution de la composante "Parlement européen" aux négociations de la convention », *Politique européenne*, vol. 13, n° 2, 2004, p. 21-41.

COSTA Olivier, « Que peut le parlement européen » in *Pouvoirs*, n°149, 2014, p. 77-89.

COUDERC Michel, « L'autonomie administrative et financière des assemblées parlementaires », in *ICP*, n°177, 1999, p. 16.

COURVOISIER Claude, « L'animateur d'entretiens », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon. Thèmes et figures*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012, p. 281-291.

CROTTET Brice, « Une tentative de reformulation de la théorie des contraintes. Application à la question de la fragmentation du droit international », in *Jus Politicum*, n° 7, 2012

D'EICHTAL Eugène, « La réforme parlementaire par la révision du règlement des chambres », in *RPP*, vol.1, 1894, p. 16-26.

D'EICHTAL Eugène, « Nos mœurs parlementaires d'après une étude récente », in *RPP*, 1895, p. 135-139.

DABEZIES Pierre, « Le déclin du Parlement », in *Projet*, n° 56, juin 1971, p. 671.

DAMAMME Dominique, « Genèse sociale d'une institution scolaire [L'Ecole libre des sciences politiques] » in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1987, vol. 70, p. 31-46.

DAMAMME Dominique, « Les précédents. L'enjeu de la qualification » in *Politix*, n°20, 1992. p. 35-53.

DARD Olivier, « Du privé au public. Des technocrates en quête d'un Etat rationnel et à la conquête de l'Etat républicain dans la France des années 30. », in BARUCH Marc Olivier & DUCLERT Vincent (dir.), *Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'Administration française, 1875-1945*, Paris, La découverte, « L'espace de l'Histoire », 2000, p. 475-484

DE BECHILLON Denys, « Mondialisation & droit public », in *Politiques et management public*, vol. 21, 2003, p. 22-30.

DE BECHILLON Denys, « Cinq cours suprêmes ? Apologie (mesurée) du désordre », in *Pouvoirs*, n°137, 2011, p. 33-45.

DE BECHILLON Denys, « Quelques raisons de ne pas faire grand-chose », in *Commentaire*, n°139, 2012, p. 673.

DE BUJADOUX Jean-Felix, « Jaurès, aux origines du modèle français de parlementarisme rationalisé », in *Jus Politicum*, n°11, 2013.

DE CACQUERAY Sophie, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel. Juin 2009. Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale », in *RFDC*, n°80, 2009, p. 789-794.

DE CACQUERAY Sophie, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires » in DE CACQUERAY Sophie, FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe et al. (dir.), *Sincérité et Démocratie*, Aix-en-Provence, PUAM, 2011, p. 179-206.

DE CACQUERAY Sophie, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », in *RFDC*, vol. 102, 2015, p. 377-390.

DE CHAMPS Emmanuel, « La postérité des idées de Jeremy Bentham : la notion d'influence à l'épreuve », in *Cromohs*, n°11, 2006, p. 1-17.

DE GALEMBERT Claire, « Le droit passe aussi par le débat d'assemblée ! Sociologie de ce moment oublié de la fabrique parlementaire de la loi », in DE GALEMBERT Claire, ROZENBERG Olivier & VIGOUR Cécile (Dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, « Droit & Société », 2013, p. 285-294.

DE MARCERE Emile, « La constitution et la constituante : lettre à M. Marcel Fournier », in *RPP*, vol.19, 1899, p. 225-243.

DE MARCERE Emile, « La constitution et la constituante : deuxième lettre à M. Marcel Fournier », in *RPP*, vol.20, 1899, p. 253-275.

DE MONTALIVET Pierre, « La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle sous la Vème République », in *RDP*, n°4, 2012, p. 925-946.

DE MONTIS Audrey, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 » in *RFDC*, vol. 103, n°3, 2015, p. 561-580.

DEFOORT Benjamin, « L'usage des métaphores par Jean Rivero : regard sur une conception de la doctrine », in *RFDA*, n°5, 2009, p. 1048-1056.

DEGUERGUE Maryse, « Doctrine universitaire et doctrine organique » in *AFDA, La doctrine en droit administratif*, Paris, Litec, 2010, p. 7.

DELCAMP Alain, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français » in *Revue de la recherche juridique. Droit prospectif*, 1993, n. 4, p. 1173-1196.

DELCAMP Alain, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement » in *RFDC* n°57, 2004, p. 37-83.

DELCAMP Alain, « La notion de loi organique relative au Sénat. Entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme rationalisé », in *RFDC*, n°87, 2011, p. 465-498.

DELCAMP Alain, « Les parlements nationaux et l'Union européenne : de la reconnaissance à l'engagement » ; in *Revue de l'Union européenne*, 2011, n°544, p. 7-12.

DELCAMP Alain, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », in CHEROT Jean-Yves et al. (dir.), *Le droit entre autonomie et ouverture, Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, Bruxelles, Bruylant, « Penser le droit », 2013, p. 125-139.

DELCAMP Alain, « Après le triomphe du droit constitutionnel jurisprudentiel peut-on encore penser les institutions ? », in *RFDC*, n°100, 2014, p. 865-877.

DELOYE Yves, « La construction politique d'une science électorale en France sous la IIIe République. Facteurs et acteurs d'un métissage politico-scientifique » ; in *RIPC*, vol. 19, 2012, p. 37-66.

DELPECH Joseph, « Eléments de droit constitutionnel français & comparé par Adhémar Esmein » in *RDP*, n°12, 1899, p. 534-541.

DELPECH Joseph, « Chronique constitutionnelle », in *RDP*, 1904, p. 119-142.

DELPECH Joseph, « Chronique constitutionnelle de France : Des rapports de quelques commissions des chambres avec le pouvoir exécutif », in *RDP*, 1904, p. 333-353.

DELPECH Joseph, « Chronique constitutionnelle : L'enquête sur les "millions des Chartreux" », in *RDP*, 1904, p. 568-593.

DELPECH Joseph, « Chronique constitutionnelle : Affaire Syveton. Interpellation contre le Gouvernement Combes », in *RDP*, 1905, p. 182-210.

DELPECH Joseph, « Le manuel de pratique parlementaire de Jefferson et la salle de travail de droit public de la faculté de droit d'Aix », in JEFFERSON Thomas, *Rules and practice of the United State Senate and House of representatives : Manuel de pratiques parlementaires* (avec les règlements des chambres américaines), Paris, Fontemoing, 1905, p. 4-32.

DELPECH Joseph, « A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés », in *RDP*, 1906, p. 5-26.

DELPECH Joseph, « Sur une proposition de résolution tendant au rétablissement du scrutin secret pour le vote des lois de finance », in *RDP*, 1910, p. 104-115.

DELPÉREE Francis, « Léo Hamon : itinéraires d'un collègue », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon. Thèmes et figures*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012, p. 275-280.

DENIS Nicolas, « Le Conseil de la République : Une assemblée qui monte », in *Une semaine dans le monde*, 10 janvier 1948.

DENQUIN Jean-Marie, « Recherche sur la notion de majorité sous la V^e République », in *RDP*, n°4, 1993, p. 949-1015.

DENQUIN Jean-Marie, « Georges Burdeau, le droit constitutionnel et la science politique », in CHANTEBOUT Bernard (dir.), *Le pouvoir et l'Etat dans l'œuvre de Georges Burdeau*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1993, p. 17.

DENQUIN Jean-Marie, « Approches philosophiques du droit constitutionnel », in *Droits*, n°32, 2000, p. 33-46.

DENQUIN Jean-Marie, « Justice constitutionnelle et justice politique », in GREWE Constance, JOUANJAN Olivier, MAULIN Eric & WACHSMANN Patrick (dir.), *La notion de justice constitutionnelle*, Paris, Dalloz, « Thèmes & Commentaires », 2005, p. 75-85.

DENQUIN Jean-Marie, « Pour en finir avec la crise de la représentation » in *Jus Politicum* n° 4, 2010.

DENQUIN Jean-Marie, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel : grandeur ou décadence du droit constitutionnel ? Un regard surplombant sur les libertés publiques », in *Jus politicum*, n°7, 2012.

DENQUIN Jean-Marie, « Guillaume Sacriste, La République des constitutionnalistes. Professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914), Sciences-Po. Les Presses, 2011, 578p. » in *Jus politicum*, n°9, 2013.

DENQUIN Jean-Marie, « Remarques sur la situation du droit constitutionnel en France », in *RDP*, 2014, n°6, p. 1472-1482.

DERDAELE Elodie, « La Constitution entre norme et symbole, réflexion sur le constitutionnalisme contemporain », VIIe Congrès français de droit constitutionnel, Paris, 2008. [<http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC2/DerdaelexT.txt>].

DEROSIER Jean-Philippe, « Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Elysée », in *RFDC*, 2011, n°85, p. 175-186.

DESCHAMPS Gaston, « Eugène Pierre », in *RPP*, vol.124, 1925, p. 223-240.

DESLANDRES Maurice, « La crise de la science politique » in *RDP*, n°13, 1900, p. 5-49 et 247-287 ; n°15, 1901, p. 394-427, n°16, 1901, p. 45-95 et 402-451.

DI MANNO Thierry, « Hommage à Louis Favoreu. Le directeur de thèse », Intervention lors du colloque de l'IRDEIC organisé en hommage à Louis Favoreu du 22 mai 2015.

DOMESTICI-MET Alexandre, « Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité », in *RMCE*, 2009, n°525, p. 88-96.

DOMINGO Laurent, « QPC et contentieux administratif des assemblées parlementaires », in *JCP A*, n° 24, 2011, p. 18-21.

DOMINGO Laurent, « Juge administratif et droit parlementaire : épisodes récents » in *Constitutions*, 2016, n°3, p. 470-476.

DOMPNIER Nathalie, « Le laboratoire de la Chambre des députés. D'une somme de savoir-faire à une "science électorale" (1870-1958) », in IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine & POLLET Gilles (dir.), *Les sciences du gouvernement*, Paris, Économica, 2003, p. 25-37.

D'ONORIO Joel-Benoit, « Le rapatriement de la Constitution canadienne » ; in *Revue internationale de droit comparé*, n°35, 1983, p. 69-108.

DORANDEU Renaud, « Les pèlerins constitutionnels. Eléments pour une sociologie des influences juridiques » in MENY Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'harmattan, « Logiques politiques », 1993, p.98-100.

DORD Olivier, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », in *RFDC*, n°77, 2009, p. 99-118.

DOSIERE René, « Le contrôle ordinaire », in *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 37-46.

DRAGO Roland, « Droit comparé » ; in ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique* ; Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2003, p. 455-456.

DREWRY, Gavin. « Les sciences administratives à travers l’histoire (en faisant quelques détours) », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 80, n° 1, 2014, p. 5-24

DREYFUS Ferdinand, « La crise constitutionnelle », in *RPP*, vol.7, 1896, p. 463-471.

DREYFUS Ferdinand, « La constitution de 1875 », in *RPP*, vol.19, 1899, p. 465-474.

DUEZ Paul, « Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Comment il convient de poser la question » in *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Sirey, 1929, p. 211-249.

DUFOUR Olivia, « La constitutionnalisation du droit à la protection des données personnels », in *Gazette du Palais* n° 149, 2008, p. 2.

DUFY Aurélie ; « La constitutionnalisation de la liberté contractuelle » in *RDP*, 2006, n° 6, p. 1569-1600.

DUGUIT Léon, « L’élection des sénateurs : a propos des propositions de MM. Maurice Faure & Guillemet », in *RPP*, vol. 3, 1895, p. 300-323 et p. 453-475.

DUHAMEL Olivier, « La constitution de la V^e République et l’alternance. Etude des conséquences constitutionnelles d’un antagonisme entre Président de la République et Assemblée nationale », in *Pouvoirs*, n°1, 1977, p. 47-72.

DUHAMEL Olivier, « Introduction », in *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 3.

DUHAMEL Olivier, « Du comité Vedel à la commission Balladur », in *RFDC*, n°5, 2008, p. 9-18.

DUNLOP Claire, FRITSCH Olivier, RADAELLI Claudio, « Etudier l’étude d’impact », in *RFAP*, n°149, p. 163-178.

DUPLE Nicolas, « La Cour suprême et le rapatriement de la constitution : la victoire du compromis sur la rigueur » ; in *Les Cahiers de droit*, n°22, 1981, p. 619-648.

DUPRAT Jean-Pierre, « La crise des assemblées parlementaires françaises », in *Etudes offertes à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 493-513.

DUPRAT Jean-Pierre, « Genèse et développement de la légistique », in DRAGO Roland (dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, « Cahiers des sciences morales et politiques », 2005, p. 9-46.

DUPRAT Jean-Pierre, « Le renforcement d’un constitutionnalisme réticulaire : l’association des parlements nationaux au fonctionnement de l’Union européenne » ; in *Politeia*, n°13, 2008, p. 251-268.

DUPRAT Jean-Pierre, « Bentham et la diffusion du droit parlementaire », in Association française des historiens des idées politiques (dir.), *L'influence politique et juridique de l'Angleterre en Europe. Acte du Colloque international de l'AFHIP (Aix-en-Provence. Septembre 2010)*, Aix, PUAM, « Colloques, études et rapports », 2012, p. 297-315.

DUTHEILLET DE LAMOTHE, « Conseil constitutionnel et Cour européenne des droits de l'homme : un dialogue sans parole », *Mélanges Genevois, le dialogue des juges*, Dalloz, 2009, p. 403-417.

DUVERGER Maurice, « Une République consulaire », in *L'Encyclopédie française*, T. X, 1964, p. 218-224.

EISENMANN Charles, « Sur l'objet et la méthode des sciences politiques », in *La science politique contemporaines*, Paris, UNESCO, 1950, p. 96-137, reprod. in *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Paris, Ed. Panthéon Assas, p. 237-287.

EMERI Claude & BIDEGARAY Christian, « Du Droit constitutionnel au gouvernement comparé », in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 445-462.

ESMEIN Adhémar, « Deux formes de gouvernement », in *RDP*, 1894, t. I, p.

ESMEIN Adhémar, « De la délégation du pouvoir législatif : à l'occasion du projet dit "Des pleins pouvoirs" présenté par M. Crispi au Parlement italien », in *RPP*, vol.1, 1894, p. 200-223.

ESMEIN Adhémar, « Notes de jurisprudence parlementaire : II. La déchéance des députés et des sénateurs », in *RPP*, vol.28, 1901, p. 295-314.

ESMEIN Adhémar, « Notes de jurisprudence parlementaire : I. Les additions aux ordres du jour motivé », in *RPP*, vol.27, 1901, p. 502-510.

ESMEIN Adhémar, « L'Affaire Osborne et la question de l'indemnité parlementaire en Angleterre », in *RPP*, vol.66, 1910, p. 443-465.

ESMEIN Adhémar, « Les règlements des assemblées législatives par MM. Delpech & Moreau », in *Bulletin du Comité des travaux historiques et scientifiques. Section des sciences économiques et sociales*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, 1910, p. 39.

ESPUGLAS Pierre, « La constitutionnalisation des services publics : un tigre de papier ? », *Revue administrative* n° 290, 1996, p. 162-166.

FAGES Marie-Laure, « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France », in *Politeia*, n°16, 2009, p. 317-364.

FARGEAUD Benjamin, « Actualité des immunités parlementaires : les enseignements du rejet de la demande de suspension des poursuites formulés par Henri Guaino », in *Jus politicum*, n°14, 2015.

FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe, « Variabilité et contingences des exigences de qualité. Quelques considérations sur la notion de qualités des normes en droit constitutionnel » in *FATIN-ROUGE*

STEFANINI Marthe, GAY Laurence, PINI Joseph (dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, « A la croisée des droits », 2010, p. 27-56.

FAURE Bertrand, « La constitutionnalisation du droit des collectivités locales », *LPA* n° 75, 1999, p. 12-13.

FAURE Fernand, « Aux amis et aux lecteurs de la Revue », in *RPP*, vol.30, 1901, p. 465-474.

FAURE Fernand, « Marcel Fournier », in *RPP*, vol.52, 1907, p. 5-10.

FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel : régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics » in *RDP*, vol. 83, 1967, p. 5-120.

FAVOREU Louis et PHILLIP Loïc, « Note sous décision n° 75-57 DC » in *RDP*, 1975, p. 1326.

FAVOREU Louis, « L'apport du conseil constitutionnel au droit public », in *Pouvoirs*, n°13, 1980, p. 17-31.

FAVOREU Louis, « Les décisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations », in *RDP*, 1982, p. 377-433.

FAVOREU Louis, « L'influence du Conseil constitutionnel sur les diverses branches du droit » in *Itinéraires, études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 235.

FAVOREU Louis, « Actualité et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Europe occidentale » in *RDP*, n°5, 1984, p. 1147-1201.

FAVOREU Louis, « Propos d'un néoconstitutionnaliste », in SEURIN Jean-Louis (dir.), *Le Constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica, 1984, p. 23

FAVOREU Louis, « Modèle américain et modèle européen de justice constitutionnel », in *AIJC*, vol. 1, 1986, p. 51-67.

FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel. Mythes et réalités » in *Regards sur l'actualité*, n°135, Paris, La doc. fra, 1987.

FAVOREU Louis, « La constitutionnalisation du droit pénal et de la procédure pénale : Vers un droit constitutionnel pénal » in *Droit pénal contemporain : mélanges en l'honneur d'André Vitu*, Paris, Cujas, 1989, p. 169-209 ;

FAVOREU Louis, « Le droit constitutionnel jurisprudentiel », in *RDP*, 1989, p. 470-473.

FAVOREU Louis, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit » in *RFDC* n°1, 1990, p. 71-89.

FAVOREU Louis, « Débat : Souveraineté et supra-constitutionnalité » in *Pouvoirs* n° 67, 1993, p. 71-77.

FAVOREU Louis, « La recherche collective en droit », in *Droits*, 1994, p. 149.

FAVOREU Louis, « Le modèle européen de la Cour constitutionnelle », in *Cahiers Français*, La Doc. Fra., n°268, 1994, p. 9-19.

FAVOREU Louis, « La légitimité du juge constitutionnel » in *RIDC*, vol. 46, 1994, p. 557-581.

FAVOREU Louis, « Quel(s) modèle(s) constitutionnel(s) ? », in *RUDH*, vo. 7, 1995, p. 357-364.

FAVOREU Louis, « Débats – Rapport Flauss » in *RUDH*, vol. 7, 1995, vol. 7, p. 383.

FAVOREU Louis, « La constitutionnalisation du droit », in *L'unité du droit, mélanges en l'honneur de Roland Drago*, Paris, Economica, 1996, p 25-42.

FAVOREU Louis, « La notion de Cour constitutionnelle » in ZEN-RUFFINEN Piermarco (dir.), *De la Constitution : études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bale/Francfort, Helbing et Lichtenhahn, 1996, p. 15-27.

FAVOREU Louis, « Le contrôle juridictionnel des lois en Europe de l'ouest », in *Cahiers Français*, La Doc. Fra., n°299, 2001, p. 97-103.

FAVOREU Louis, « Entretien » in *NCCC*, n°11, 2001.

FAVOREU Louis, « Pour en finir avec la théorie des actes de Gouvernement » in *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 607.

FAVOREU Louis, « Le juge administratif et le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs » in *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 297-313.

FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », in *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, 2014, p. 747-756.

FAVOREU Louis, GONOD Pascal & JOUANJAN Olivier, « Le Conseil constitutionnel peut-il être soumis au juge administratif ? points de vue sur l'arrêt Brouant », in *RFDA*, 2003, p. 1-21.

FAVRE Pierre, « Les sciences de l'Etat entre déterminisme et libéralisme. Emile Boutmy (1835-1906) et la création de l'école libre de science politique » in *Revue française de sociologie*, 1981, vol. 22, p. 429-465.

FAVRE Pierre, « La constitution d'une science du politique le déplacement de ses objets et "l'irruption de l'histoire réelle" (première partie) », in *RFSP*, 1983, n°2, p. 181-219.

FAVRE Pierre. « La constitution d'une science du politique, le déplacement de ses objets, et "l'irruption de l'histoire réelle" (deuxième partie) » in *RFSP*, n°3, 1983. p. 365-402.

FAYAT Hervé, « Le métier parlementaire et sa bureaucratie », in COURTUY Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005, p. 29-48.

FEKL Matthias, « Non-cumul, modernisation et démocratie. », in *Commentaire*, n°141, 2013, p. 65-72.

FELDMAN Jean-Phillipe, « Moderniser notre législation ou défendre le Droit ? », in *JCP*, G, 2007, n°43, p. 3-4.

FERRIE Jean-Noël, DUPRET Baudouin & LEGRAND Vincent, « Comprendre la délibération parlementaire. Une approche praxéologique de la politique en action », in *RFSP*, vol. 58, n°. 5, 2008, p. 795-815.

FLAUSS Jean-François, « Les droits de l'Homme comme élément d'une Constitution de l'ordre européen » in *LPA*, 1993, n°52, p. 15.

FLAUSS Jean-François, « La contribution de la jurisprudence des organes de la convention européenne des droits de l'homme à la formation d'un droit constitutionnel européen » ; in *RUDH*, 1995, p. 373-383.

FORNI Raymond, « Allocution », in *La diplomatie parlementaire*. Colloque Sénat/Assemblée nationale du 23 mai 2001, Paris, Sénat, 2001, p. 13-16.

FORTIER Jean-Claude, « La Vème République et le principe de l'autonomie budgétaire des assemblées », in *Revue Administrative*, 1980, p. 585-592.

FOULQUIER Norbert et SACRISTE Guillaume, « Un constitutionnaliste oublié, le privatiste Raymond Saleilles », in *Jus politicum*, 2010, n°4.

FOURMENT François, « Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme en matière pénale. Les quatre saisons de la Cour : automne-hiver 2009-2010 - 1er octobre 2009 – 31 mars 2010 », in *RIDP*, 2010, vol. 81, p. 317-361.

FOURNIER Marcel, « Notre programme », in *RPP*, vol.1, 1894, p. 1-6.

FOURNIER Marcel, « Après les élections », in *RPP*, vol. 16, n°48, 1898, p. 489-511.

FOURNIER Marcel, « Aux amis et aux lecteurs de la Revue », in *RPP*, vol.30, 1901, p. 225-230.

FRANÇOIS Bastien, « Le juge, le droit, la politique. Elément d'une analyse politiste », in *RFDC*, n°1, 1990, p. 49-70.

FRANÇOIS Bastien, « La Constitution du droit ? La doctrine constitutionnelle à la recherche d'une légitimité juridique et d'un horizon pratique », in BERNARD Alain & POIRMEUR Yves (dir.), *La doctrine juridique*, Paris, PUF, CURAPP, 1993, p. 210-229.

FRANCOIS Bastien. « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », in *RFSP*, 1997, p. 377-404.

FRANÇOIS Bastien, « Les mises à jour de la Constitution » in *Cahiers français*, n°370, 2012, p. 8-13.

FRICERO Nathalie, « L'autorité de chose jugée des décisions de la CEDH », in *Procédures*, n°8-9, 2007, p. 52-55.

FROMONT Michel, « La diversité de la justice constitutionnelle en Europe », in *Mélanges Philippe Ardant. Droit et politique à la croisée des cultures*, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 47-59.

FROMONT Michel, « La justice constitutionnelle en France ou l'exception française » in *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 167-183.

FRYDMAN Benoit (dir.), « vers un statut de la société civile dans l'ordre internationale », in *Revue des droits fondamentaux*, 2001, n°1, p. 151-158.

FRYDMAN Benoit, « Le dialogue international des juges et la perspective idéale d'une justice universelle », in *Le dialogue des juges*, Bruxelles, Bruylant, « Les cahiers de l'Institut d'Etudes sur la Justice », 2007, p.

FRYDMAN Benoit, « Réaliser la démocratie à l'échelle globale », in VIALA Alexandre (dir.), *La démocratie, mais qu'en disent les juristes ?*, Paris, LGDJ, « Grands colloques », 2014, p. 105-128.

GAIA Patrick, « Hommage à Louis Favoreu. Le directeur de thèse ». Intervention lors du colloque de l'IRDEIC organisé en hommage à Louis Favoreu du 22 mai 2015.

GARRIGOU Alain, « L'initiation d'un initiateur : André Siegfried », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, 106-107, mars 1995, p. 27-41.

GELINAS Fabien, « La Cour suprême du Canada et le droit politique » ; in *CCC*, n°24, 2008.

GENEVOIS Bruno, « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein » in *L'Etat de droit, Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996, p. 323-340.

GENGEMBRE Gérard, « La contre-révolution et le refus de la Constitution » in TROPER Michel et JAUME Lucien, *1789 et l'invention de la Constitution*, Paris, LGDJ, « La pensée juridique moderne », 1994, p. 55-67.

GENNART Martin, « Les parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution? », in *Cahiers de droit européen*, n° 1-2, 2010, p. 17-46.

GEORGAKAKIS Didier, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (octobre 1998-mars 1999) » in *Cultures et Conflits*, 2000, n°38-39, p. 39-71.

GEORGES-LAVROFF Dmitri, « La crise de la Constitution française », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Paris/Bruxelles, LGDJ/Bruylant, 2007, p. 757-768.

GEORGES-LAVROFF Dmitri, « De l'abus des réformes : réflexions sur le révisionnisme constitutionnel », in *RFDC*, n°5, 2008, p. 55-71.

GESLOT Christophe, « Stabilité et révisions constitutionnelles sous la Vème République », in *RDP*, n°3, 2013, p. 643-672.

GIBEL Claude, « L'évolution des moyens de travail des parlementaires », in *RFSP*, 1981, n°31, p. 211-226.

GICQUEL Jean, « Le problème de la réforme de l'Etat en France en 1934 », in GICQUEL Jean & SFEZ Lucien, *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Paris, PUF, 1965, p. 1-135.

GICQUEL Jean, « Parlementarisme rationalisé », in DUHAMEL Olivier, MENY Yves (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 695-696.

GICQUEL Jean, « Le rôle du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation des lois » in BERGEL Jean-Louis, DELCAMP Alain, DUPAS Alain (dir.), *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris, La Doc. Fra., 1995, p.

GICQUEL Jean, « Le Congrès du Parlement », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République : Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p.449-464.

GICQUEL Jean, « Sur l'autonomie du droit parlementaire. Aspects récents », in *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, « Etudes, Mélanges, Travaux », 2005, p. 189-201.

GICQUEL Jean, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », in *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 47-60.

GICQUEL Jean-Eric, « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in GICQUEL Jean, LEVADE Anne, Mathieu Bertrand et ROUSSEAU Dominique (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012, p. 33-46.

GICQUEL Jean-Eric, « Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire », in *JCP G*, n° 50, 2012, p. 2255-2258.

GICQUEL Jean-Eric, « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. Une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », in *JCPG.*, n°5, 2015, p. 210.

GIRARD Charlotte, « Entretien avec Guillaume Tusseau, Professeur de droit public à l'École de droit de Sciences Po, membre du groupe de travail pour l'avenir des institutions en 2015 », in *La Revue des droits de l'homme*, n°10, 2016.

GOBLET René, « La question du Sénat : le sénat et la révision », in *RPP*, vol.11, 1897, p. 481-489.

GOGUEL François, « Les méthodes de travail parlementaire », in *RFSP*, 1954, p. 674-708.

GOGUEL François, « Comment réformer les institutions politiques françaises ? », in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954.

GOGUEL François, « La révision constitutionnelle de 1954 », in *RFSP*, 1955, p. 485-502.

- GOGUEL François, « En mémoire d'André Siegfried », in *RFSP*, vol. 2, 1959, p. 333-339.
- GOGUEL François, « La réhabilitation du bicamérisme en France 1946-1958 », in CONAC Gérard, MAILLS Herbert, VAUDIAUX Jacques (dir.), *Itinéraires : études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982. p. 325-333.
- GOGUEL François, « Du Sénat de la IIIe à celui de la Ve », in *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 5-14
- GRANATA-MENGHINI Simona, « La Commission de Venise du Conseil de l'Europe : méthodes et perspectives de l'assistance constitutionnelle en Europe » in *NCCC*, n°2, 2017, p. 69-85.
- GRAUX Georges, « La révision du règlement de la Chambre », in *RPP*, vol.16 et 17, 1898, p. 543-557 et p. 39-48.
- GREWE Constance & RUIZ-FABRI Hélène, « La constitutionnalisation à l'épreuve du Droit international et du droit européen » in *Mélanges Gautron : Les dynamismes du droit européen en début de siècle*, Paris, Pedone, 2004, p. 201
- GREWE Constance, « A propos de la diversité de la justice constitutionnelle en Europe : l'enchevêtrement des contentieux et des procédures », in *Les droits individuels et le juge en Europe, Mélanges en l'honneur de Michel Fromont*, Strasbourg, PUS, 2001, p. 255-266.
- GROSSMAN Emiliano, « La résistance comme opportunité : les stratégies des institutions politiques françaises face à l'Europe », in *Revue internationale de politique comparée*, n°15, 2008/4, p. 667-678.
- GRUNBERG Gérard, « La crise de notre système politique », in *Commentaire*, n°141, 2013.
- GRUNEBaum-BALLIN Paul, « Comment Bonaparte, Premier Consul, fonda le premier organisme français d'étude des législations étrangères et du droit comparé », in *RIDC*, 1953, n°5, p.267-273.
- GUERRINI Marc, « Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires », in *RFDA*, n°2, 2016, p. 345-354.
- GUGLIEMI Gilles, « Débattre d'un... et écrire le... Préambule », in KOUBI Geneviève. et al. (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946 _ Antinomies juridiques et contradictions politique*, Paris, PUF, CURAPP, 1996, p. 51-65.
- GUILLOUD Laetitia, « Le Parlement européen et la démocratie » in *LPA*, 2009, n°116, p. 21-36.
- GUIMEZANES Marie. « Les transitions constitutionnelles "internationalisées" : étude de droit interne » in *RFDC*, vol. 104, 2015, p. 801-822.
- HALPERIN Jean-Louis, « Une nouvelle République des constitutionnalistes ? », in *RDP*, n°6, 2014, p. 1494-1504.
- HAMANN André & RUIZ-FABRI Hélène, « Réseaux transnationaux et constitutionnalisme », in RUIZ-FABRI Hélène & ROSENFELD Michel (dir.), *Repenser le constitutionnalisme à l'âge de la*

mondialisation et de la privatisation, Paris, Société de législation comparée, « UMR de droit comparé de Paris », 2011, p. 173-204.

HAMON Léo, « Le contrôle par le Conseil constitutionnel des règlements provisoires de l'Assemblée nationale et du Sénat », *Dalloz*, Jurisprudence, 1959, p.

HAMON Léo, « Les parlementaires en France », in *Revue internationale des sciences sociales*, 1961, vol. 13, p. 609-630.

HAMON Léo, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les modifications du règlement de l'Assemblée nationale » in *Recueil Sirey*, 1963, p. 277.

HAMON Léo, « Le Conseil constitutionnel et la démocratie », in *Le Débat*, n°43, 1987, p. 69-80.

HAUPAIS Nicolas, « La “crise” de la pensée révolutionnaire au tournant du XXe siècle : la pensée “constitutionnelle” de Raymond Saleilles », in *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 2003, n° 23, p. 57-93.

HAURIOU Maurice, « La limitation de l'Etat » ; in *RPP*, vol. 7, 1896, p. 536-555.

HENNETTE-VAUCHEZ Stéphanie, « Oxymore ou tautologie, la notion de judicial politics expliquée par la théorie du droit américaine contemporaine » in *CCC*, n°24, 2008.

HERIN Jean-Louis, « L'ordre du jour réservé : sept années de gestion sénatoriale », in *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 159-175 ;

HERIN Jean-Louis, « La nouvelle procédure législative au Sénat », in *Pouvoirs*, n°139, 2011, p. 119-128.

HERIN Jean-Louis, « Les groupes minoritaires : un nouvel objet entre droit et politique », in *Pouvoirs*, n°146, 2013, p. 57-69.

HERRERA Carlos-Miguel, « Méthode et politique. Remarques sur la conception de Raymond Saleilles », in SALEILLES Raymond, *Y a-t-il vraiment une crise de la science politique ?*, Paris, Dalloz, « Tiré à part », 2012, p. 1-37.

HERTZOG Robert, « L'ambigüe constitutionnalisation des finances locales », *AJDA* n° 11, 2003, p. 548-558.

HERVIEU Merryl, « Le défenseur des droits : Le mirage de la constitutionnalisation des A.A.I », *LPA* n° 133, 2010, p. 12-14.

HERVIEU Nicolas, « Kart c. Turquie (Cour EDH, G.C. 3 décembre 2009, Req. n° 8917/05) » in *Lettres Actualités droits-libertés* du 8 décembre 2009

HERVIEU Nicolas, « Une Cour européenne des droits de l'homme maîtresse de son destin », in *La Revue des droits de l'homme*, Actualités Droits-Libertés, 12 mai 2014.

HERZL Theodor, *Le Palais-Bourbon. Tableaux de la vie parlementaire française*, Paris, Editions de l'Aube, 1995

HEURTIN Jean-Philippe, « Décrire l'édiction du droit parlementaire. Validités et invalidation du règlement de l'Assemblée nationale (1959-2009), in DE GALEMBERT Claire, ROZENBERG Olivier & VIGOUR Cécile (Dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, Col. « Droit & Société », 2013, p. 66.

HISPALIS Georges, « Pourquoi tant de lois ? », in *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 101-115.

HOCHEDÉZ Daniel, « La réforme du travail parlementaire, 1958-1988 » in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris, Economica, 1992, p. 19.

HOURQUEBIE Fabrice, « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : "l'esprit" de la théorie de Montesquieu » in VRABIE Gheorghe (dir.), *L'évolution des concepts de la doctrine classique du droit constitutionnel*, Institut European, Iasi, 2008, p. 50-67.

HOURQUEBIE Fabrice, « Chaines parlementaires et séparation des pouvoirs », in TOUZEIL-DIVINA Mathieu (Dir.), *Le parlement aux écrans !*, Le Mans, Ed. L'épitoge, Col. « L'unité du droit », 2013, p. 13-21.

HOUSER Martin, « La COSAC, une instance européenne à la croisée des chemins » ; in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2005, n°2, p. 343-361.

HUET Véronique. « La première Constitution du Timor oriental » in *RFDC*, vol. 56, 2003, p. 865-876.

HUET Véronique, « L'autonomie constitutionnelle de l'État : déclin ou renouveau ? », in *RFDC*, n° 73, 2008, p. 65-87.

HUTIER Sophie, « Première décision FNR relative à une étude d'impact : déception ou espérance ? », in *RFDC*, n° 101, 2015, p. 194-201.

IHL Olivier & KALUSZYNSKI Martine, « Pour une sociologie historique des sciences de gouvernement », in *RFAP*, n°102, 2002, p. 229-243.

JAN Pascal, « Certaines dispositions du règlement du Sénat ont-elles valeur constitutionnelle ? », in *LPA*, n°129, 1994, p. 10.

JAN Pascal, « Le sénat, une assemblée controversée », in *Les Cahiers français*, n°332, 2006, p. 57-63.

JAN Pascal, « le bel âge constitutionnel », in Jan Pascal (dir.), *La Constitution de la Vème République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La doc. Fra., 2008, p. 11-19.

JAN Pascal, « La performance constitutionnelle », in *Liber Amicorum : Mélanges en l'honneur de Jean Rossetto*, LGDJ, « Les mélanges », 2016, p. 65-77.

JANET Léonce, « De quelques abus du pouvoir législatif », in *RPP*, vol.62, 1909, vol. 62, p. 282-292.

JAVARY Baptiste, « le rôle préconstituant des comités d'experts », in *Jurisdoctoria*, n°11, 2013, p. 177-200.

JEANNEAU Benoit, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », in *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 23-34.

JENNINGS William Ivor, « Les caractéristiques du droit anglais », in *Recueil d'étude en l'honneur d'Edouard Lambert*, tome 1, Paris, LGDJ, 1938, p. 344.

JOUANJAN Olivier, « La suspension de la constitution de 1793 », in *Droits*, n°17, 1993, p. 125-138.

JOUANJAN Olivier, « Ce que "donner une constitution à l'Europe" veut dire », in *Cités*, n°13, 2003, p. 21-35.

JOUANJAN Olivier, « Modèles et représentations de la justice constitutionnelle en France : un bilan critique » in *Jus Politicum*, n° 2, 2009.

JOUANJAN Olivier, « Histoire de la science du droit constitutionnel », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel, Tome 1 Théorie de la Constitution*, Paris, Dalloz, « Traité Dalloz », 2012, p. 69-111

JOUIN Pierre & THIERS Eric, « Présentation du traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre ». [<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-parlement/files/2011/02/Présentation-Eugène-Pierre.pdf>].

JOUE Denis, « Les droits de l'opposition à la suite de la révision constitutionnelle de 2008 : atténuation ou renforcement de la démocratie majoritaire ? » ; in *RDP*, n°2, 2014, p. 445.

KARAMANLI Marietta, « Allocution d'ouverture : du Parlement cathodique au cœur des pouvoirs ? » in TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Le parlement aux écrans. Actes du colloque du Mans. 05 avril 2013*, Le Mans, L'épitoque, 2013, p. 117-118.

KELSEN Hans, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle) », in *RDP*, 1928, p. 197-257 ;

KELSEN Hans, « Le contrôle de constitutionnalité des lois. Une étude comparative des constitutions autrichienne et américaine », in *RFDC.*, n°1, 1990 [1942], p. 17-30.

KELSEN Hans, « Qu'est ce que la théorie pure du droit ? », in *Droit et société*, n°22, 1992 [1953], p. 551-558.

KLEBES Heinrich, « Les institutions parlementaires internationales », in *Revue générale de droit international public*, vol. 4, 1988.

- LAFFAILLE Franck, « La notion de constitution au sens matériel chez C. Mortati, La “zone grise” du droit constitutionnel » in *Jus Politicum*, n° 7, 2012
- LAGELLE Anaïs, « Le rôle des parlements nationaux dans le processus législatif européen à l’aune du traité de Lisbonne », in *RFDC*, vol. 87, 2011, p. 25-55.
- LAGHMANI Slim, « Droit constitutionnel et science politique. Essentiellement à partir du cas français in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel, Tome 1 Théorie de la Constitution*, Paris, Dalloz, « Traité Dalloz », 2012, p. 145-180.
- LANGE Christian Lous, « L’union interparlementaire et la prochaine conférence de Bruxelles », in *RPP*, vol.65, 1910, p. 247-261.
- LAPRAT Gérard, « Réforme des Traités : le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l’élaboration de la norme communautaire », in *Revue du Marché Commun et Unique*, n°351, 1991, p. 710-721.
- LARNAUDE Ferdinand, « Notre programme », in *RDP*, 1894, n°1, p. 1-14.
- LARNAUDE Ferdinand, « Rapport sur les garanties judiciaires qui existent, dans certains pays au profit des particuliers contre les actes du pouvoir législatif », in *Bulletin de la société de législation comparée*, n°31, 1902, p. 179-229.
- LARNAUDE Ferdinand, « L’inconstitutionnalité des lois et le droit public français », in *RPP*, vol. 126, 1926, p. 181-199.
- LATEK Marta, « Le poids des traditions parlementaires nationales dans le développement de la coopération interparlementaire. La participation française et britannique à la COSAC » ; in *Politique Européenne*, 2003, n°1, p. 143-163.
- LAUVAUX Philippe, « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », in *Pouvoirs*, n°65, 1993, p. 5-22.
- LAUVAUX Philippe, « Sur une décision fondatrice du Conseil constitutionnel », in *CCC* n°25, 2009.
- LAVERGNE Bernard, « L’union parlementaire et le projet d’une Cour de justice internationale », in *RPP*, vol. 77, 1913, p. 555-562.
- LAVIGNE Pierre, « Le comte Rossi, premier professeur de droit constitutionnel français (1834-1845) », in *Histoire des idées et idées sur l’Histoire, Etudes offertes à Jean-Jacques Chevallier*, Paris, Ed. Cujas, 1977, p. 173-178.
- LAYER Fabrice, « Pour une constitutionnalisation du Gouvernement économique européen » in *Revue de la recherche juridique* n° 2, 2004, p. 803-844 ;
- LAZERGES Christine, « L’essor de la coopération interparlementaire », in *La diplomatie parlementaire. Colloque Sénat/Assemblée nationale du 23 mai 2001*, Paris, Sénat, 2001

LE DIVELLEC Armel, « Le Gouvernement portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », in *Jus Politicum*, n°1, 2008.

LE DIVELLEC Armel, « Vers la fin du “parlementarisme négatif” à la française », in *Jus politicum*, n°6, 2011.

LE DIVELLEC Armel, « L’articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », in *Pouvoirs*, 2012, vol. 143, p. 123-140.

LE FUR Louis, « Les règlements des assemblées législatives. T.I. par Moreau & Delpech », in *RDP*, 1906, p. 767-770.

LE FUR Louis, « Les règlements des assemblées législatives. T.II. par Moreau & Delpech », in *RDP*, 1908, p. 165-166.

LE PILLOUER Arnaud, « De la révision à l’abrogation de la constitution : les termes du débat », in *Jus Politicum*, n°3

LEBLOND-MASSON Romain. « Le Parlement et la décision de guerre : retour sur l’article 35 de la Constitution », in *RFDC*, vol. 104, n° 4, 2015, p. 839-862.

LEBON André, « La réforme parlementaire », in *RPP*, vol.2, 1894, p. 222-245.

LEBRETON Gilles, « *La sincérité des débats parlementaires* », in LE BOT Olivier (Dir.), *La sincérité en droit*, Paris, Larcier, 2011, p. 169-186.

LECA Jean, « La science politique dans le champ intellectuel français », in *RFSP*, 1982, p. 664.

LECUYER Yannick, « Introduction », in LECUYER Yannick (dir), *L’eupéanisation des standards démocratiques*, Rennes, PUR, 2011, p. 13-29.

LEFAS Alexandre, « la promulgation des lois dans l’enceinte du Parlement » in *RDP*, 1927, p. 672-677.

LEFAS Aubert, « La réforme des méthodes de travail parlementaire », in *Revue des sciences politiques*, vol. 54, 1931, p. 112, 250 et 432.

LEMAIRE Elina, « Dans les coulisses du Conseil constitutionnel. Comment le rôle de gardien des droits et libertés constitutionnellement garantis est-il conçu par les membres de l’institution ? », in *Jus Politicum*, n°7, 2012.

LEMAIRE Félicien, « Les conventions de la constitution dans le système juridique français », in *RFDC*, n°35, 1998, p. 451-515.

LENOIR Noëlle, « Déontologues en Europe », in *Revue de l’Union européenne*, 2014, n°574, p. 4-12.

LENOIR Noëlle, « La déontologie parlementaire à l'aune de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *Constitutions*, 2014, n°1, p. 7-16.

LEQUESNE Christian & RIVAUD Philippe, « Les comités d'experts indépendants : l'expertise au service d'une démocratie supranationale ? », in *RFSP*, n°6, 2001, p. 867-880.

LEVADE Anne, « Le Conseil constitutionnel, régulateur des rapports de systèmes » in MATHIEU Bertrand (dir.), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 729-752.

LEVADE Anne, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », in *RFDC*, vol. 78, 2009, p. 299-316.

LEVADE Anne, « Les nouveaux équilibres de la Vème République » in *RFDC*, 2010, n°82, p. 227-256.

LEVADE Anne, « Libre propos sur l'objet et la méthode », in *Commentaire*, n°139, 2012, p. 670.

LEVADE Anne, « Révolution ou réformette ? Les trente-cinq propositions Jospin pour un "renouveau démocratique" », in *La Semaine Juridique Edition Générale*, n° 47, 2012, p. 1227.

LEVEN Maurice, « L'avocat parlementaire », in *RPP*, vol.158, 1934, p. 243-251.

LEVY Denis, « De l'idée de coutume constitutionnelle à l'esquisse d'une théorie des sources du droit constitutionnel et de leur sanction » in *Mélanges Eisenmann* ; Paris, Cujas, 1975, p. 81-96.

LEVY Denis, « Le rôle de la coutume et de la jurisprudence dans l'élaboration du droit constitutionnel » ; in *Mélanges offerts à Marcel Waline, : Le juge et le droit public* ; Paris, LGDJ ; 1998, p. 39-46.

LIROU Raphaëlle, « La révision de l'article 35 de la Constitution : mesure phare du renforcement du contrôle parlementaire ou feu de paille ? », in *Politeia*, n°15, 2009, p. 451-453.

LOUGHLIN Martin, « What is constitutionalisation? » in DOBNER Petra & LOUGHLIN Martin (dir.), *The twilight of constitutionalism?*, Oxford, O.U.P.; 2010; p. 46-69.

LOUIS Jean-Victor, « Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne », in MAGNETTE Paul (dir.), *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Ed. de l'Université de Bruxelles, 2^e éd., 2002, p. 41-57.

LUISIN Bernard, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents » ; in *RDP*, 1988, p. 1107-1130.

LUQUIENS Corinne, « Quels changements dans la vie de l'Assemblée nationale depuis 2008 ? », in GICQUEL Jean, LEVADE Anne, Mathieu Bertrand et ROUSSEAU Dominique (dir.), *Un parlement renforcé ? Bilan et perspectives de la réforme de 2008*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012, p. 164-165.

LUQUIENS Corinne, « La déontologie à l'Assemblée nationale » in *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n°207, 2014, p. 40-52.

MACHELON Jean-Pierre, « Droit parlementaire » in ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de culture juridique* ; Paris, PUF, Coll. « Quadrige », 2003, p. 511-515.

MADER Luzius, « La législation : objet de science en devenir », in AMSELEK Paul (dir.), *La science de la législation*, Paris, PUF, 1988, p. 9-20.

MAESTRE Jean-Claude, « A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : L'utilité des constitutions », in *RDP*, 1973, p. 1282.

MAGNON Xavier, « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentative de reconstruction » in *Renouveau du droit constitutionnel : mélanges en l'honneur de Louis Favoreu* Paris, Dalloz. 2007, p. 233-254.

MAGNON Xavier, « La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle » in *RFDC*, n°5, 2008, p. 39-47.

MALAURIE Philippe, « L'intelligibilité de la loi », in *Pouvoirs*, n°114, 2005, p. 131-137.

MALAURIE Philippe, « Rapport français sur la doctrine », in *Travaux de l'Association Henri Capitant, les réactions de la doctrine à la création du droit par les juges* (journées italiennes), tome 21, 1980, p. 89.

MALINVERNI Giorgio, « L'expérience de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) » ; in *RUDH*, 1995, p. 386-396.

MANIN Bernard, « Volonté générale et délibération ? Esquisse d'une théorie de la décision politique », in *Le Débat*, vol. 33, n°1, 1985, p. 72-93.

MARINESE Vito, « L'obstruction parlementaire disparaîtra... Bon débarras ? », in *Politeia*, n°16, 2009, p. 301-316.

MARION Constance, « Parlement européen et parlements nationaux : rivalité ou complémentarité ? », in DELWIT Pascal, DEWAELE Jean-Michel & MAGNETTE Paul (dir.), *À quoi sert le Parlement européen*, Bruxelles, Editions complexe, 1999, p. 177-198.

MARTINELLI Stefano, « Le rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne », in *RDUE*, n°4, 2004, p. 753-769.

MARTINEZ Gilles, « Joseph Barthélémy et la crise de la démocratie libérale » in *Vingtième Siècle*, 1998, n°59, p. 28-47.

MASSOT Jean, « Les juges et les validations législatives », in *Le dialogue des juges mélanges en l'honneur du président Genevois*, Paris Dalloz, 2008, p. 709-724.

MASTOR, Wanda, « Témoignages sur Louis Favoreu » in *RFDC*, vol. 108, 2016, p. 965-974

MATHIEU Bertrand, « La qualité du travail parlementaire : une exigence constitutionnelle » in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, « Les mélanges », 2008, p. 355-364.

MATHIEU Bertrand, « Les décisions du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme : Coexistence-Autorité-Conflits-Régulation », in *NCCC*, n°32, 2011, p. 45-66.

MAULIN Eric, « Révision d'un traité ou émergence d'un pouvoir constituant ? La procédure d'adoption et de révision de la Constitution européenne », in BEAUD Olivier, LECHEVALIER Arnaud, PERNICE Ingolf & STRUDEL Sylvie (dir.), *L'Europe en voie de Constitution*, Bruxelles, Bruyant, 2004, p. 289-303.

MAUS Didier, « Le Parlement sous la V^e République 1958-1988 », in *Etude sur la Constitution de la V^e République*, STH, « Les cahiers constitutionnels de Paris 1 », 1990, p. 267.

MAUS Didier, « La réforme du travail parlementaire », in *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1991, p. 7-18.

MAUS Didier, « Obstruction » in DUHAMEL Olivier & MENY Yves (dir.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 672.

MAUS Didier, « In memoriam. Louis Favoreu (1936-2004) », in *RFDC*, n°60, 2004, p. 883-892.

MAUS Didier, « Louis Favoreu. Un missionnaire du droit constitutionnel » in *RFDC*, vol. 59, 2004, p. 461-463.

MAUS Didier, « Louis Favoreu et l'écrit » in *RFDC*, vol. 59, 2004, p. 453-455.

MAUS Didier, « François Goguel, constitutionnaliste », in *RFDC*, n°92, 2012, p. 701-714.

MAUS Didier, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », in *Parlement[s]*, n°17, 2012, p. 33.

MAY Michel, « Le régime financier des assemblées parlementaires en France », in *RFAP*, 1993, p. 537-546.

MAZET Phillipe, ROZENBERG Olivier, THIERS Eric, « Le renouveau des études parlementaires », in *Constitutions*, 2010, n°3, p. 373.

MAZIAU Nicolas, « Brefs commentaires sur la doctrine du droit vivant dans le cadre du contrôle de constitutionnalité », *D.* 2011, Chron. 529.

MBONGO Pascal, « La constitutionnalisation des études d'impact préalables à la loi. Un mirage légistique » *Recueil Dalloz* n° 2, 2009, p. 108-109.

MELIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, « Les progrès de la déontologie à l'Assemblée nationale », in *Dalloz*, 2015, n°30, p. 1760.

MELIN-SOUCRAMANIEU Ferdinand, « La déontologie à l'Assemblée nationale entre deux législatures. Entretien avec Ferdinand Mélin-Soucramanien », in *Constitutions*, n°2, 2017 p.213.

MENY Yves, « Les conventions de la Constitution » ; in *Pouvoirs*, n°50, 1989, p. 53-68.

MENY Yves, « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », in *Pouvoirs*, n°65, 1993, p.129-136

MENY Yves, « Des mœurs irréformables ? », in *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 37-46.

MERCIER Jérémy, « La standardisation constitutionnelle », in *Actes du IX^e Congrès mondial de l'Association Internationale de Droit Constitutionnel*, 2014, Oslo, Norvège. 2014, p. 1-19.

MERCUZOT Benoit, « Saisines parlementaires et constitutionnalisme » in C.U.R.A.P.P., *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 65-81.

MERCUZOT Benoit, « Les saisines parlementaires dans le contrôle de constitutionnalité des lois », in AFDC, *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel. Journée d'études du 16 mars 1994*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1995, p. 141.

MEYER-HEINE Anne, « La participation des parlements au fonctionnement de l'Union européenne : quand la subsidiarité renforce la démocratisation de l'Union » ; in *Droit et société*, n°80, 2012, p. 31-46

MILET Marc. « La controverse de 1925 sur l'exception d'inconstitutionnalité. Genèse d'un débat : l'affaire Ratier », in *RFSP*, n°49, 1999, p. 783-802.

MILET Marc, « L'autonomisation d'une discipline. La création de l'agrégation de science politique en 1971 », in *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2001, n°4, p. 95-116.

MILET Marc, « L'argument sociologique au Parlement », in FENOUILLET Dominique (dir.), *L'argument sociologique en droit*, Paris, Dalloz, 2015, p. 153-157.

MILHAUD Albert, « Simples réflexions sur la révision de la Constitution », in *RPP*, vol.160, 1934, p. 207-215.

MILLARD Eric, « L'aveu théorique comme préalable au travail juridique savant » in *Actes du VI^e Congrès français de droit constitutionnel*, 2005.

MILLARD Eric, « Ce que "doctrine" veut dire », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, Litec, 2010, p. 7.

MILLARD Eric, « La hiérarchie des normes : une critique sur un fondement empiriste », in *Revus*, n° 21, 2013, p. 163-199.

MILLARD Eric, « Le modèle français : deux formes de présidentialisation du régime parlementaire », in *Teoria Politica*, , n°3, 2013, p. 211-231.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « L'exécutif dans le régime parlementaire », *IN R.P.P.*, n°148, 1931, p. 155-163.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « La révision constitutionnelle », *in RPP*, vol. 155, 1933, p. 340.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Chronique constitutionnelle : les travaux de l'Union interparlementaire », *in RPP*, n°165, 1935, p. 538.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Les méthodes de l'étude du droit constitutionnel comparé », *in RIDC*, n°4, 1949, p. 397-417.

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, « Propos de méthode », *in Revue internationale d'histoire politique*, 1951, p. 137-148.

MONJAL Pierre-Yves, TORCOL Sylvie & PIERRE-CAPS Stéphane, « Peuple ou peuples européen(s) » *in Revue de l'Union européenne*, n°595, 2016, p. 109-115.

MOREAU Felix, « Chronique constitutionnelle et parlementaire. 1894-1895 » *in RDP*, vol. 6, 1896,

MOREAU Felix, « Le Vote obligatoire : Principe et sanction », *in RPP*, vol. 7, 1896, p. 36-69.

MOREAU Felix, « L'initiative parlementaire », *in RDP*, vol. 15, 1901, p. 251-296.

MOREAU Felix, « Régime parlementaire et principe représentatif », *in RPP*, vol. 27 et 28, 1901, p. 331-355 et p. 61-86.

MOREAU Felix, « Chronique constitutionnelle et parlementaire », *in RDP*, vol. 18, 1902, p. 324-348.

MOREAU Félix, « Compte-rendu des Eléments de droit constitutionnel français & comparé de M. Esmein », *in RPP*, n°36, 1903, p. 353-354.

MULLER Renaud, « Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ? », *in Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°10, 2012

MUYLLE Koen ; « L'autonomie parlementaire à l'abri des droits de l'Homme ? » *in RTDH*, n°83, 2010, p. 705-731.

NABLI Bélig, « Européanisation et constitutionnalisation du droit national » *in Politeia* n° 8, 2005, p. 243.

NAVARRO Julien, « Le travail parlementaire, un investissement payant ? Les élections comme évaluation rétrospective du bilan des députés sortants », *in RIPC*, n°17, 2010, p. 141-160.

NAVARRO Julien, GERARD VAILLANT Nicolas & WOLFF François-Charles, « Mesurer l'efficacité des députés au sein du parlement français. L'apport des techniques de frontières non paramétriques », *in RFSP*, n°62, 2012, p. 611-636.

NAY Olivier, « La vie à l'Assemblée nationale, angle mort de la science politique française », *in Revue suisse de science politique*, 2003, p. 83-96.

NEUBORNE Burt, « Hommage à Louis Favoreu » in *International journal of constitutional law*, vol. 5, 2007, p.17-27.

OGIER-BERNAUD Valérie, « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », in *RFDC*, 2006, vol. 67, n°3, p. 589-607.

OLIVA Eric, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *RFDC*, 1997, p. 94.

OLIVA Eric, « Normes de constitutionnalité ou normes constitutionnelles : l'ambiguïté des lois organiques financières », in *Renouveau du droit constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 1349-1371.

ORDINAIRE Maurice, « Eléments d'une réforme parlementaire », in *RPP*, vol.139, 1929, p. 176-184.

PACTET Pierre, « L'évolution contemporaine de la responsabilité gouvernementale dans les démocraties pluralistes », in *Mélanges Burdeau, Le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 191-210.

PACTET Pierre, « La désacralisation progressive de la Constitution de 1958 », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *Mélanges Pierre Avril. La République*, Montchrestien, 2001, p. 389-399.

PACTET Pierre, « Une constitution singulière et efficace » in MATHIEU Bertrand (dir.), *1958-2008 : Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 47-49.

PAPACHRISTOS Athanase C., « Sociologie législative », in ARNAUD André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 1993, p. 571-573.

PARODI Jean-Luc, « Les quatre découvertes du Parlement français », in *RFSP*, n° spécial, 1981, p. 5-14.

PASQUINO Pasquale, « Voter et délibérer » in *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, n°135, p. 35-45.

PASSELECQ Olivier, « La philosophie du rapport Vedel : une certaine idée de la Vème République », in *RFDC*, 1993, n° 14, p. 227-248.

PELLET Alain, « Les rapports de système après l'affaire Kadi : constitutionnalisation du droit des Nations-Unies ou triomphe du dualisme ? » in *Revue du marché commun et de l'Union européenne* n° 529, 2009, p. 415-418 ;

PERLO, Nicoletta, « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative atypique au cœur des transitions constitutionnelles en Méditerranée », in *Revue Méditerranéenne de Droit Public*, Vol.3, p.13-30.

PERNICE Ingolf, MAYER Franz C., « De la Constitution composée de l'Europe », in *RTDE*, n°4, 2000, p. 623-648.

PETIT Jacques, « La police administrative », in GONOD Pascal, MELLERAY Fabrice et YOLKA Philippe (dir.), *Traité de droit administratif*, T. 2, Paris, Dalloz, 2011, p. 6-43.

PETROFF Marlène, « L'éclipse du droit constitutionnel » in BLUCHE Frédéric (dir.), *Le prince, le peuple, le Droit : autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Paris, PUF, Leviathan, 2000, p. 161-170.

PEZANT Jean-Louis, « Contribution à l'étude du pouvoir législatif dans la Constitution de 1958 », in *Le Pouvoir. Mélanges offerts à Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 455-480.

PEZANT Jean-Louis, « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Elément pour un bilan », in *RFSP*, 1981, p. 140-170.

PEZANT Jean-Louis, « Loi/règlement, la construction d'un nouvel équilibre », in *RFSP*, n°4, 1984, p. 922-954.

PEZANT Jean-Louis, « Quel droit régit le Parlement ? », in *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 63-74.

PEZANT Jean-Louis, « De la situation de nécessité : réflexions sur les avatars du raisonnement juridique dans la matière constitutionnelle », in *RFDC*, n°42, 2000, p. 271-294.

PEZANT Jean-Louis, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *Mélanges Pierre Avril. La République*, Montchrestien, 2001, p. 465-479.

PEZANT Jean-Louis, « De la mise en œuvre des Constitutions : "l'exception française" », in *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 409-417.

PEZANT Jean-Louis, « Un âge d'or législatif ? », in *Jean Foyer. In Memoriam*, Paris, Litec, 2010, p. 303-315.

PFERSMANN Otto, « Relativité de l'autonomie ontologique, confirmation de l'autonomie disciplinaire, paradoxe de l'hétéronomie épistémologique », in MATHIEU Bertrand (dir.), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 527-544.

PHILLIP Loïc, « La constitutionnalisation du droit budgétaire français » in *Etudes de finances publiques : Mélanges Paul-Marie Gaudemet*, Paris, Economica, 1984, p. 49-62.

PICCIOTTO Sol, « Constitutionnaliser la gouvernance à niveaux multiples ? », in RUIZ-FABRI Hélène & ROSENFELD Michel (dir.), *Repenser le constitutionnalisme à l'âge de la mondialisation et de la privatisation*, Paris, Société de législation comparée, "UMR de droit comparé de Paris", 2011, p. 145-171.

PICHERAL Caroline, HUSSON-ROCHCONGAR Céline, AFROUKH Mustapha, « Evolutions de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme – premier semestre 2016 », in *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2016, chron. 29.

PIERRE Eugène, « Politique et gouvernement : La lutte des partis », in *RPP*, vol.10, 1896, p. 300-316.

PIERRE-CAPS Stéphane, « Les révisions de la Constitution de la Cinquième République : Temps, conflits, stratégies », in *RDP*, n°2, 1998, p. 409-431.

PIERRE-CAPS Stéphane, « "Une révision constitutionnelle en trompe-l'œil ou la constitutionnalisation du présidentialisme majoritaire », in *Politeia*, n°15, 2009, p. 305-320.

PIMENTEL Carlos-Miguel, « Le contrôle des parlements nationaux peut-il pallier le déficit démocratique communautaire ? », in *RIPC*, 1995, p. 561-575.

PIMENTEL Carlos-Miguel, « L'opposition ou le procès symbolique du pouvoir », in *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 45-62.

PIMENTEL Carlos Miguel, « Les conventions de la Constitution ou le conflit surmonté », in *Les mutations constitutionnelles* ; Paris, Société de législation comparée, « Colloques » ; 2014, p. 63-101.

PINTO Roger, « Pierre Avril », in AMELLER Michel, ARDANT Philippe, BECANE Jean-Claude et al. (dir.), *La République : Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 23.

PIRIS Jean-Claude, « Union européenne : comment rédiger une législation de qualité dans 20 langues et pour 25 États membres » in *RDP*, 2005, n°2, p. 475-491.

POEHLE Klaus, « Le Parlement européen et les parlements nationaux » in *Revue du Marché Commun*, 1987, n°309, p. 459.

POIRMEUR Yves & ROZENBERG David, « La doctrine constitutionnelle et le constitutionnalisme français », in CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 230-251.

POIRMEUR Yves, « Thèmes et débats autour du constitutionnalisme », in CURAPP, *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 13-39.

POLLET Delphine, « Vers une disparition prochaine des actes parlementaires ? actes non législatifs émanant d'une assemblée parlementaire », in *RDP*, n°120, 2004, p. 693-714.

PONCELET Christian, « Allocution d'ouverture », in *La diplomatie parlementaire. Colloque Sénat/Assemblée nationale du 23 mai 2001*, Paris, Sénat, 2001 p. 21-29.

PONTHOREAU Marie-Claire, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », in *RDP*, n°4, 2002, p. 1127-1162.

PONTHOREAU Marie-Claire, La contribution de la construction européenne au renouveau de la fonction de contrôle du Parlement sous la Ve République, *Giornali di Storia costituzionale*, n° spéc., 2004, p. 197-211.

PONTHOREAU Marie-Claire, « Trois interprétations de la globalisation juridique. Approche critique des mutations du droit public », in *AJDA*, n°1, 2006, p. 20-25.

PONTHOREAU Marie-Claire, « Cultures constitutionnelles et comparaison en droit constitutionnel. Contribution à une science du droit constitutionnel », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 219-237.

PONTHOREAU Marie-Claire, « La globalisation du droit constitutionnel en question(s) » in *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2013, p.545-561.

PONTHOREAU Marie-Claire, « Comment pensent les juristes ? Dialogue entre comparatistes et théoriciens du droit », in *Politeia*, n°26, 2014, p. 277.

PONTHOREAU Marie-Claire, « Les embarras de l'identité de l'Etat », in *L'identité à la croisée des Etats et de l'Europe : quels sens ? quelles fonctions ?*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p.127-142.

PONZANO Paolo, « Le processus de constitutionnalisation de l'Union européenne », in CAYLA Olivier et PASQUINO Pasquale, *Le pouvoir constituant et l'Europe*, Paris, Dalloz, Coll. « Thèmes et commentaires », 2011, p. 99-106.

PORTEMER Jean, « Recherches sur l'enseignement du droit public au XVIIIe siècle », in *Revue historique de droit français et étranger*, 1983, p. 341-397.

PRELOT Marcel, « Le droit des assemblées parlementaires internationales », in *RCADI*, 1961, Vol. 104, p.

PRELOT Marcel, « Rapport sur la proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 23 de la Constitution », in *RFSP*, 1968, n°2, p. 230-237.

PRELOT Marcel, « Sur une interprétation coutumière de l'article 11 » ; in *Le Monde*, 15 mars 1969

PRELOT Pierre-Henri, « Esmein ou le droit constitutionnel comme droit de la liberté », in PINON Stéphane et PRELOT Pierre-Henri (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Paris, Montchrestien, « Grands colloques », 2009, p. 111-136.

PRETOT Xavier ; « Les validations législatives et le droit au procès équitable » ; in *RDP*, n°1, 2001, p. 23-26.

PRETOT Xavier, « Le Conseil constitutionnel, la Cour européenne de Strasbourg et les validations législatives : A constitutionalisme, conventionnalisme et demi... » ; in COLLIARD Jean-Claude &

JEGOUZO Yves (éd.), *Le nouveau constitutionalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 265-273.

PREUVOT Perrine, « L'amélioration de l'application des lois : un enjeu dans la relation Parlement-Gouvernement », in *RDP*, n°1, 2012, p. 39-65.

QUIRINY Bernard, « Léo Hamon : savant et politique », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon. Thèmes et figures*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012, p. 242-262.

RAUNIO Tapio, « Les parlements nationaux sont-ils mal conseillés ? Examen critique du Mécanisme d'alerte précoce », in *RIPC*, vol. 20, 2013, p. 73-88.

RAUX Jean ; « De Nice à Laeken, pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union européenne » in *Revue des affaires européennes* n° 1, 2001, p. 61-74.

RAYNAUD Philippe, « Constitutionnalisme » in ALLAND Denis & RIALS Stéphane (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 266.

RAYNAUD Philippe, « Le droit et la science politique », in *Jus Politicum*, n°2, 2009.

REDOR Marie-Joëlle, « "C'est la faute à Rousseau". Les juristes contre les parlementaires sous la III^e République », in *Politix*, n°32, 1995, p. 89-96.

REIGNIER Dorothée, « L'organisation interne des groupes parlementaires », in *RFDC*, n°94, 2013, p. 415-436.

REMOND René, « François Goguel », in SIRINELLI Jean-François (dir.), *Dictionnaire historique de la vie politique française au XX^e siècle*, Paris, PUF, 2003, p.536-538.

RENOUX Thierry, « Les moyens d'actions de l'Assemblée nationale » ; in *Pouvoirs*, 1985, n°34, p. 67-88.

RENOUX Thierry, « L'apport du Conseil constitutionnel à l'application de la théorie de la séparation des pouvoirs en France » in *Dalloz*, 1991, p. 169-174.

RENOUX Thierry, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel. La décision 91-301 DC du 15 janvier 1992 (règlement du Sénat) », *RFDC*, n° 11, 1992, p. 545.

RENOUX Thierry, « Introduction à la problématique », in Cour de cassation, *La place de l'autorité judiciaire dans les institutions*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2016, p. 1-13.

REYNAUD Paul, « La réforme de l'Etat », in *RPP*, vol.159, 1934, p. 3-6.

RIALS Stéphane, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle » ; in *RA*, n°189, 1979, p. 265-273.

RIALS Stéphane, « Siéyès ou la délibération sans la prudence » in *Droits*, n°13, 1991, p. 123-138.

RIBES Didier, « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme » in *RFDC*, 2008, n°2, p. 117-132.

RIVERO Jean, « Rapport de synthèse », in FAVOREU Louis (dir.), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*, Paris/Aix, Economica/PUAM, « Droit public positif », 1982, p. 518.

ROBLOT-TROIZIER Agnès, « Un concept moderne : séparation des pouvoirs et contrôle de la loi » in *Pouvoirs*, n°143, 2012, p. 89-103.

ROLAND Sébastien, « Le renforcement des pouvoirs de co-législateur du Parlement européen » in *LPA*, n°116, 2009, p. 51.

ROLAND Sébastien, « Quand le performatif tient lieu d'argumentatif : la contribution des parlements nationaux au bon fonctionnement de l'Union », in *Rev. UE*, 2012, n°556, p. 178-184.

ROQUES Xavier, « La gestion des collaborateurs de cabinet des présidents d'assemblée, des parlementaires et des groupes politiques », in *Informations constitutionnelles et parlementaires*, n°190, 2005, p. 93-114.

ROUSSEAU Dominique, « Les constitutionnalistes, les politistes et le "renouveau" de l'idée de Constitution », in CURAPP, *Droit et politique*, 1993, p. 40-52.

ROUSSEAU Dominique, « La notion de patrimoine constitutionnel européen », in *Le patrimoine constitutionnel européen*. Actes du séminaire UniDem organisé à Montpellier (France) les 22 et 23 novembre 1996, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Commission européenne de la démocratie par le droit, « Science et technique de la démocratie », p. 16-37.

ROUSSEAU Dominique, « La démocratie continue », in *Le débat*, n°96, 1997, p. 73-88.

ROUSSEAU Dominique, « Les transformations du droit constitutionnel sous la Vème République », in *RDP*, 1998, n°5-6, p. 1780-1793.

ROUSSEAU Dominique, « La démocratie continue, un contresens qui fait sens », in VIALA Alexandre (dir.), *La démocratie : Mais qu'en disent les juristes ?*, Paris, LGDJ, « Grands colloques, 2014, p. 7-30.

ROUSSEL François, « Du mandat législatif : des incompatibilités et de l'immunité », in *RPP*, vol.14, 1897, p. 593-604.

ROUSSILLON Henry, « La saisine du Conseil constitutionnel. Contribution à un débat », in *RIDC*, n°54, 2002, p. 487-511.

ROUX André. « Discours prononcé à l'occasion de la remise des Mélanges Louis Favoreu à Aix-en-Provence, le 5 septembre 2007 », in *RFDC*, 2008, vol. 75, p. 669-671.

ROUX Jérôme, « Du "but d'intérêt général suffisant" au "motif impérieux d'intérêt général" : les mots et les choses » ; in *AJDA*, 2014, n°21, p. 1204-1208.

ROZENBERG Olivier & SUREL Yves, « Parlements et Union européenne », in *Politique européenne*, 2003, vol. 9, p. 5-29.

ROZENBERG Olivier, « Parlements nationaux », in *Encyclopédie de la Gouvernance européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

RRAPI Patricia, « "L'incompétence négative dans la QPC" : de la double négation à la double incompréhension », in *NCCC*, n°34, 2012, p. 163-171.

RUEDA-DESPOUEY Frédérique, « Les "études de législation comparée" des assemblées parlementaires françaises : une utilisation pédagogique du droit comparé dans le travail législatif ? », in RAIMBAULT Philippe (dir.), *La pédagogie au service du droit*, Paris/Toulouse, LGDJ/PUSS, 2011, col. « IFR Toulouse 1 », p. 391-401.

RUIZ-FABRI Hélène, « La notion de constitutionnalisation à l'épreuve croisée du droit international et du droit européen », in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle, Etudes en l'honneur de Jean-Claude GAUTRON*, Paris, Pedone, 2004, pp. 189-206 ;

SACCUCCI Yann, « Du recours aux comités d'experts en matière constitutionnelle. Etude sur la légitimation des comités dans le réformisme constitutionnel » in *Politeia*, 2009, n°15, p. 179-211.

SACRISTE Guillaume, « Droit, histoire et politique en 1900 : Sur quelques implications politiques de la méthode du droit constitutionnel à la fin du XIXe siècle », in *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2001, n°4, p. 69-94.

SACRISTE Guillaume, « Adhémar Esmein en son époque. Un légiste au service de la République », in PINON Stéphane et PRELOT Pierre-Henri (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Paris, Montchrestien, « Grands colloques », 2009, p. 9-42.

SAINT-BONNET François, « Nemo auditur propriam methodum allegans » in HERRERA Carlos Miguel, LE PILOUER Arnaud (dir.), *Comment écrit-on l'histoire constitutionnelle ?*, Paris, Kimé, 2012, p. 95-115.

SALEILLES Raymond, « Quelques mots sur le rôle de la méthode historique dans l'enseignement du droit », in *Revue internationale de l'enseignement supérieur*, 1890, n°19, p.500.

SALEILLES Raymond, « Y-a-t 'il vraiment une crise de la science politique ? », in *RPP*, vol. 36, 1903, p. 91-123.

SALMON Jean, « Vers l'adoption d'un principe de légitimité démocratique », in CORTEN Olivier (dir.) *A la recherche d'un nouvel ordre international*, Bruxelles, Editions Complexe, T. 1, 1993, p. 59-89.

SALMON Jean, « Démocratisation et souveraineté : l'impossible conciliation ? », dans MEHDI Rostane (dir.), *La Contribution des Nations Unies à la démocratisation de l'État*. Dixièmes Rencontres internationales d'Aix-en-Provence, Colloque des 14 et 15 décembre 2001, Pedone, Paris, 2002, p. 191-200.

SANCHEZ Samuel, « Aux origines du droit parlementaire français : le *Traité de la confection des lois* de Valette et Benat Saint-Marsy », in *RFDC*, n°95, 2013, p. 661-686.

SAOUDI Messaoud. « Le temps de parole sur les motions de rejet. (Réflexions sur une réforme récente du Règlement de l'Assemblée nationale) », *RFDC*, vol. 47, 2001, p. 529-571.

SAUNDERS Cheryll, « In Memoriam. Louis Favoreu (1936-2004) » in *RFDC*, n°60, 2004, p. 883-892.

SAURON Jean-Luc, « Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France » ; in *RTDE*, 1999, n°2, p. 171-200.

SAUVE Jean-Marc, « La séparation des pouvoirs, l'Union européenne et le comité 255 », 130^e anniversaire du CSM, 2013 ; [<http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/La-separation-des-pouvoirs-l-Union-europeenne-et-le-comite-255>].

SAUVIAT Agnès, « Emergences et mérites de la constitutionnalisation du droit privé », *LPA* n° 214, 2000, p. 9-17.

SCELLE Georges, « L'évolution des conférences internationales », in *La technique des conférences internationales*, *Bulletin international des Sciences sociales*, Paris, Unesco, 1953, n°2, p. 257-272.

SCHMIDT Charles, « Un règlement d'assemblée parlementaire », in *RPP*, vol.73, 1913, p. 306-322.

SCOFFONI Guy, « Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté » in *Cahiers de Droit européen*, 1992, n°28, p. 22-41.

SERMET Laurent, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », in *RFDC*, 1994, p. 713-747.

SIGNOREL Jean, « Le contrôle du pouvoir législatif », in *RPP*, vol.40, 1904, p. 77-104 et p. 519-542.

SIMON Jules, « Le régime parlementaire en 1894 », in *RPP*, vol.1, 1894, p. 7-17.

SMITH Eivind, « Les fonctions symboliques des constitutions », in TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Tome 1. Théorie de la Constitution. Paris, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 767-795.

SORIN Julien, « Justiciabilité d'une sanction disciplinaire infligée à un parlementaire » in *AJDA*, n°1, 2017, p. 41-42.

SPEER Sandra, PATTYN Valérie & DE PEUTER Bart, « L'importance grandissante des évaluations au sein des parlements : Les gouvernements tenus de rendre des comptes », in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 81, 2015, p. 41-62.

STONE SWEET Alec, « Sur la constitutionnalisation de la convention européenne des droits de l'Homme : cinquante ans après son installation, la Cour européenne des droits de l'Homme conçue comme une Cour constitutionnelle, RTDH, n°80, 2009, p. 923-944.

SUTTER Gérald, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », in *Politeia*, n°23, 2013, p. 201-216.

TAVERNIER Paul, « Le Conseil constitutionnel français peut-il échapper au contrôle de la Cour européenne des droits de l'Homme ? » in COLLIARD Jean-Claude & JEGOUZO Yves (éd.), *Le nouveau constitutionalisme. Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 265-273.

TERNEYRE Phillipe, « La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1985, p.

TERRE François, « La crise de la loi », in *APD*, 1980, T. 25, p. 17-28.

THIERS Éric, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entraves », in *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 71-81.

THIERS Éric, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », in *Pouvoirs*, n°143, 2012, p. 61-72.

THIERS Eric, « Léo Hamon et la vocation du Parlement : les assemblées, le Conseil constitutionnel et le nouveau droit parlementaire en 1959 », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon. Thèmes et figures*, Paris, Dalloz, 2012, p. 35-57.

THIERS Eric, « Plaidoyer pour la valorisation du travail parlementaire », in *Commentaire*, n°139, 2012, p. 699-702.

THIERS Éric, « Penser la Constitution », in *Commentaire*, 2013, n° 141, p. 216-218.

THIERS Éric, « Le syndrome "Benjamin Franklin" ou comment la question prioritaire de constitutionnalité détermine, parfois, la saisine parlementaire du Conseil constitutionnel », in *NCCC*, n°48, 2015, p. 113-126.

TOURET Corinne, « Le Parlement européen, symbole de l'Europe des citoyens », in *LPA*, n°137, 1998, p. 6-11.

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », in *Politeia*, n°18, 2010, p. 65-87.

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Un rendez-vous constituant manqué ? Où fleuriront au Maroc le jasmin et la fleur d'oranger », in *RDP*, n°3, 2012, p. 687-715.

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Et la revalorisation parlementaire : C'est maintenant ? (Réflexions suite à Cons. const., 24 oct. 2012, no 2012-655 DC) », in *LPA*, n°69, 2013, p. 4-10.

TOUZEIL-DIVINA Mathieu & BONINCHI Marc, « De l'"esprit" des lois », in *Le Monde*, 23 septembre 2010.

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Doctrine » in *Dictionnaire de droit public interne*, Paris, Lexis-Nexis, 2017, p. 133-135.

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Ecole d'Aix-en-Provence » in TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Dictionnaire de droit public interne*, Paris, Lexis-Nexis, 2017, p. 157.

TROPER Michel, « La constitution et ses représentations sous la Ve République », in *Pouvoirs* n°4, 1978, p. 61-72.

TROPER Michel, « Les fonctions de la recherche en droit public interne » in *La recherche juridique* (droit public), Paris, Economica, 1981, p. 45.

TROPER Michel, « Pour une définition stipulative du droit » in *Droits*, 1989, n° 10, p.

TROPER Michel, « Le constitutionnalisme entre droit et politique », in CHEVALLIER Jacques (dir.), *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, p. 82-94.

TROPER Michel, « La liberté d'interprétation du juge constitutionnel », in AMSELEK Paul (dir.), *Interprétation et droit*, Bruxelles/Aix, Bruylant/P.U.A.M., 1995, p. 235-245.

TROPER Michel, « Les contraintes de l'argumentation juridique dans la production des normes », in PFERSMANN Otto, TIMSIT Gérard (dir.), *Raisonnement juridique et interprétation*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 35-48.

TROPER Michel, « Kelsen et l'idéologie des constitutionnalistes français » in HERRERA Carlos-Miguel (dir.), *Actualité de Kelsen en France*, Bruxelles/Paris, Bruylant/LGDJ, « La pensée juridique », 2001, p. 29-46.

TROPER Michel, « L'Europe politique et le concept de souveraineté », in BEAUD Olivier, LECHEVALIER Arnaud, PERNICE Ingolf & STRUDEL Sylvie (dir.), *L'Europe en voie de Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 117-137.

TROPER Michel, « La Vème République et la séparation des pouvoirs » in *Droits*, vol. 43, n°1, 2006, p. 33-44.

TROPER Michel, « La suprématie de la constitution et le jury constitutionnaire », in TROPER Michel, *Terminer la Révolution. La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, p. 199-221.

TROPER Michel, « Kelsen et la Cour constitutionnelle », in PASQUINO Pasquale, BEAUD Olivier (dir.), *La controverse sur « le gardien de la constitution » et la justice constitutionnelle : Kelsen contre Schmitt*, Paris, Panthéon-Assas, « Colloques », 2007, p. 83-101.

TROPER Michel, « Le Parlement et la souveraineté : affermir les prérogatives de la représentation nationale en matière de contrôle des normes européennes ». Colloque de la fondation *Res publica*. 2007, [http://www.fondation-res-publica.org/Le-Parlement-et-la-souverainete-affermir-les-prerogatives-de-la-representation-nationale-en-matiere-de-controle-des_a252.html].

TROPER Michel, « Le pouvoir constituant et le droit international » in *RCADI*, Vol. XVI, 2007, p. 357-409.

TROPER Michel, « Identité constitutionnelle », in MATHIEU Bertrand (dir.), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 123-131.

TROPER Michel, « Argumentation et explication », in *Droits*, 2011, n°54, p. 3-26.

TRUCHET Didier, « La justice comme service public », in GUIGOU Elisabeth (dir.), *Le service public de la justice*, Paris, Odile Jacob, 1998, p. 31-45.

TULKENS Françoise, « Convention européenne des droits de l'Homme et Cours suprêmes », discours prononcé le 13 février 2009 au Conseil constitutionnel.

TÜRK Pauline, « Le parlement français et l'Union européenne : La révolution aura-t-elle lieu ? » ; in *Politeia*, n°13, 2008, p. 97-126.

TUSSEAU Guillaume « *‘Irregulare aliquod et (tantum non) monstro simile’* : remarques sur les heurs et malheurs des dialogues juridictionnels transconstitutionnels », in BRUNET Pierre, HASEGAWA Ken, YAMAMOTO Hajimé (dir.), *Rencontre franco-japonaise autour des transferts de concepts juridiques*, Paris, Mare & Martin, 2014, p. 97-140.

TUSSEAU Guillaume, « Le gouvernement [contraint] des juges. Les juges constitutionnels face au pouvoir de réplique des autres acteurs juridiques – ou l'art partage de ne pas pouvoir avoir toujours raison » in *Droits*, vol. 55, 2012, p. 41-84.

TUSSEAU Guillaume, « Un chaos conceptuel qui fait sens : La rhétorique du constitutionnalisme global », in CHEROT Jean-Yves & FRYDMAN Benoît (dir.), *La science du droit dans la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, Coll. « Penser le droit », 2012, p. 182-228.

TUSSEAU Guillaume, « Sur le métalangage du comparatiste : de la prétention à la neutralité à l'engagement pragmatiste », in *Revus*, n°21, 2013, p. 91-115.

VAN DER HULST Marc & REZSÖHAZY André, « Avant-propos. Droit parlementaire et droits fondamentaux » in VAN DER HULST Marc & REZSÖHAZY André (dir.), *Parlementair recht en*

grondrechten / Le droit parlementaire et les droits fondamentaux, Bruges, Die Keure/La charte, 2011, p. 5-10.

VANDENDRIESSCHE Xavier, « Le parlement entre déclin et modernité », in *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 66.

VANDENDRIESSCHE Xavier, « L'initiative législative garante de la qualité de la loi (Le nouvel article 39 de la Constitution) », in *LPA*, n°254, 2008, p. 62-64.

VANDENDRIESSCHE Xavier, « Une revalorisation parlementaire à principe constitutionnels constants », in *La semaine juridique*, ed. G, n°31, 2008, I 174.

VAUCHEZ Antoine, « La justice comme "institution politique" : Retour sur un objet (longtemps) perdu de la science politique », in *Droit & société*, 2006, n°63, p. 491-506.

VAUCHEZ Antoine, « "Quand les juristes faisaient la loi...". Le moment Carbonnier (1963-1977), son histoire et son mythe », in *Parlement [s]*, 2009, n°11, p. 105-116.

VEDEL Georges, « Le Conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme ? » in *Pouvoirs* n° 45, 1988, p. 149-165.

VEDEL Georges, « Doctrine et jurisprudence constitutionnelle », in *RDP*, 1989, p. 11.

VEDEL Georges, « Débat : Souveraineté et supra-constitutionnalité » in *Pouvoirs* n° 67, 1993, p. 79-97.

VEDEL Georges, « Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux Commissions » in *RFSP*, 1997, n° 4, p. 313-339.

VEDRINE Hubert, « Diplomatie d'Etat et diplomatie parlementaire », in *La diplomatie parlementaire*. Colloque Sénat/Assemblée nationale du 23 mai 2001, Paris, Sénat, 2001, p. 113-120.

VERDIER Marie-France, « La révision constitutionnelle du 25 janvier 1992 nécessaire à la ratification du traité de Maastricht et l'extension des pouvoirs des assemblées parlementaires françaises », in *RDP*, 1994, p. 1137-1163.

VERDUSSEN Marc, « Le droit constitutionnel sera comparé ou ne sera plus », in *En hommage à Francis Delperée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Paris, LGDJ, 2007, p. 1643-1664.

VERPEAUX Michel, « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », in *LPA*, n°88, 1997, p. 24-26.

VERPEAUX Michel ; « Le nouveau droit parlementaire est arrivé. A propos de la loi organique du 15 avril 2009 » ; *JCP G*, n°29, 2009, p. 42-49.

VIANDIER Alain, « La crise de la technique législative », in *Droits*, 1986, n°4, p.75

- VIDAL-NAQUET Ariane, « L'institutionnalisation de l'opposition », in *RFDC*, n°77, 2009, p. 153-173.
- VIER Charles-Louis, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur le règlement des assemblées », in *R.D.P.*, 1976, p. 178-183.
- VIGNAUD Jacques, « Quel avenir pour le parlement ? », in *RPP*, 1966, p. 65
- VIKTOROVITCH Clément, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », in *Parlement [s]*, vol. 14, 2010, p. 90-110 *Parler pour quoi faire ? La délibération parlementaire à l'Assemblée nationale et au Sénat (2008-2012)*, Thèse, IEP Paris, 2013.
- VIKTOROVITCH Clément, « Les pépites délibératives au creux du tamis parlementaire. L'exemple du projet de loi de réforme des collectivités territoriales », in DE GALEMBERT Claire, ROZENBERG Olivier & VIGOUR Cécile (Dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ, « Droit & Société », 2013, p. 171-188.
- WACHSMANN Jean-Luc, « Léo Hamon, annotateur des décisions du Conseil constitutionnel », in CHARLOT Patrick (dir.), *L'œuvre de Léo Hamon. Thèmes et figures*, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires », 2012, p. 149-167.
- WALINE Marcel, « Observations sur la gradation des normes juridiques établie par Carré de Malberg », in *R.D.P.*, 1934, p.
- WELSCHINGER Henri, « Souvenirs de Bordeaux », in *La revue des deux mondes*, 1914, n°11, p. 68-69.
- WROBLEWSKI Jerzy & De LEMOS CAPELLER Wanda, « Modèle », in ARNAUD André-Jean (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 2^e éd., 1993, 1 p. 378-380.
- WROBLEWSKI Jerzy, « Les standards juridiques : problèmes théoriques de la législation et de l'application du droit » in *Revue de la Recherche Juridique*, n°4, 1988
- XIFARAS Mikhail, « Après les théories générales de l'Etat : le Droit Global ? », in *Jus politicum*, n°8, 2012.
- XIFARAS Mikhail, « Théorie des personnages juridiques », in *RFDA*, 2017, p. 275-287.
- ZAGREBELSKY Gustavo, « La doctrine du droit vivant » in *AIJC*, 1986, vol. 2, p. 55-82.
- ZAGREBELSKY Gustavo, « La doctrine du droit vivant et la question de constitutionnalité », in *Constitutions*, 2010, n°1, p. 9-20.

ZOLLER ELISABETH, “Le code civil et la Constitution” *in* LEQUETTE Y. & LEVENEUR L. (éd.), *Le code civil: Un passé, un présent, un avenir*, Paris, Dalloz, 2004, p. 975-996.

ZOLLER Elisabeth, « Qu’est-ce que faire du droit constitutionnel comparé ? », *in* *Droits*, n°32, 2000, p. 121-134.

IV] ARTICLES DE PRESSE

AVRIL Pierre & GICQUEL Jean, « La fin d'une anomalie », *Libération*, 11 avril 1990.

AVRIL Pierre, « Norme constitutionnelle et organique », in *Le Monde*, 29 décembre 1979.

AVRIL Pierre, « Ne pas oublier le Parlement », *Ouest-France*, 11 mai 1990.

AVRIL Pierre, « La télévision amplifie les faits divers parlementaires », *La Croix*, 16 janvier 1998.

BADINTER Robert, « Le pouvoir et le contre-pouvoir » in *Le Monde*, 23 novembre 1993.

BAUMERT Renaud, « Le juge constitutionnel, un indispensable contrepoids au pouvoir », in *Le Monde*, 18 juin 2011.

CARCASSONNE Guy, « Cumul des mandats, le piège », in *Le Monde*, 03 mai 2010.

DUHAMEL Olivier & GUILLAUME Marc, « Jean-Louis Pezant », in *Le Monde*, 28 juillet 2010.

FAVOREU Louis, « Un maître et un homme admirable » in *Le Figaro*, 25 février 2002, p. 22.

FAVOREU Louis, « Valeur des facultés de droit » in *Le Monde*, 21 mai 1983.

MAUS Didier, « Louis Favoreu. Un missionnaire du droit constitutionnel » in *Le Monde*, 04 septembre 2004, p. 14.

PRELOT Marcel, « Sur une interprétation coutumière de l'article 11 » ; in *Le Monde*, 15 mars 1969.

VEDEL Georges, « Le droit par la coutume » ; in *Le Monde*, 23 décembre 1968.

VEDEL Georges, « Le droit, le fait, la coutume » in *Le Monde*, 26-27 juillet 1968.

VEDEL Georges, « L'acte d'autorité de De Gaulle » in *Libération*, 3 octobre 1998, p. 38.

WEIL Patrick, « Il faut cumuler les mandats politiques », in *Le Monde* 20 févr. 2013.

INDEX

INDEX DES PRINCIPAUX AUTEURS CITES

- ALTWEGG-BOUSSAC Manon, 25, 126, 147, 532, 551
- AMELLER Michel, 272, 274, 275, 277, 278, 484, 485, 487, 488, 490
- AVRIL Pierre, 52, 92, 114, 130, 153, 159, 160, 164, 165, 166, 173, 177, 195, 197, 198, 200, 214, 258, 331, 348, 350, 358, 364, 400, 474, 479, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 540, 544, 545, 553, 565, 569, 579, 597, 616, 624, 636
- BAGEHOT Walter, 102, 103, 397
- BARANGER Denis, 15, 99, 103, 105, 114, 115, 209, 485, 486, 487, 488, 489, 536, 546, 549
- BEAUD Olivier, 18, 114, 125, 160, 162, 168, 209, 216, 344, 345, 386, 387, 617
- BENAT de SAINT-MARSY Gustave, 261, 262
- BENETTI, Julie, 133, 135, 198, 199, 200, 201, 367, 402
- BENOIST Charles, 194, 510
- BENTHAM Jeremy, 91, 258, 259, 260, 290, 291
- BERGOUIGNOUS Georges, 583
- BLAMONT Emile, 118, 272, 351
- BONNARD Roger, 64, 463, 465, 470, 471, 472, 473, 474, 488, 495, 506, 521
- BOTTINI Eleonora, 116
- BOURDIEU Pierre, 289
- BOUTMY Emile, 94, 98, 99, 100, 103, 106
- BRUNET Pierre, 18, 355, 471, 549, 550
- CAMBY Jean-Pierre, 131
- CAPITANT René, 71, 76, 77, 116, 148, 149, 150, 153, 158, 397
- CARBONNIER Jean, 314, 543
- CARCASSONNE Guy, 173, 178, 179, 207, 208, 312, 332, 336, 347, 360, 398, 399, 418, 423, 424, 431, 487, 579, 635
- CARRE DE MALBERG Raymond, 152, 344, 397, 463, 512, 523
- CASTALDO André, 346
- CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, 222, 300, 320, 355, 499, 536, 542, 578
- CHEVALLIER Jacques, 34, 112, 151, 313, 321, 322, 352, 536
- CLINCHAMPS Nicolas, 182, 184, 433, 434
- CONDORCET, 53, 54, 55, 56, 57, 301
- COSTA Olivier, 236, 241, 381, 382, 433, 435
- DE CACQUERAY Sophie, 483, 587, 597
- DELCAMP Alain, 129, 130, 132, 133, 186, 187, 189, 210, 240, 248, 272, 335, 565
- DELPECH Joseph, 258, 465, 466, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 488, 525, 527
- DENQUIN Jean-Marie, 32, 113, 115, 196, 204, 352, 477, 521, 538, 540, 547, 665, 670
- DICEY Albert Venn, 159, 164
- DOMINGO Laurent, 481, 483, 565, 577, 596, 597, 598, 627, 629, 634, 649
- DUGUIT Léon, 97, 470, 473, 512, 521, 524, 527, 528
- DUMONT Etienne, 91, 259, 260, 262, 290, 291
- DUPIN André-Marie-Jean-Jacques, 53, 58, 59, 60, 256, 261
- DUVERGER Maurice, 110, 112, 150, 196, 328
- EISENMANN Charles, 320, 402, 475, 533, 534
- ESMEIN Adhémar, 62, 96, 97, 100, 103, 104, 105, 106, 454, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 474, 476, 495, 499, 500, 506, 511, 515, 516, 517, 518, 519, 521, 524, 525
- FAURE Fernand, 509, 510, 512
- FAVOREU Louis, 120, 229, 316, 401, 402, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 491, 496, 530, 533, 534, 542, 543, 546, 552, 565, 573, 576, 591, 592, 593, 602, 622, 657
- FAVRE Pierre, 91
- FOURNIER Marcel, 295, 509, 510
- GICQUEL Jean, 92, 101, 130, 150, 151, 173, 200, 258, 331, 332, 348, 350, 474, 478, 487, 490, 493, 494, 526, 533, 540, 544, 553, 565, 569, 597, 624
- GICQUEL Jean-Eric, 92, 101, 130, 173, 258, 331, 348, 350, 474, 478, 487, 490, 493, 494, 533, 540, 544, 553, 565, 569, 597
- GOGUEL François, 65, 77, 118, 273, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 351
- GRÜN Alphonse, 91, 263

HAMON Léo, 71, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 478

HAURIOU Maurice, 19, 67, 73, 97, 106, 147, 164, 387, 473, 512, 525, 528

HUTIER Sophie, 206, 210, 585, 586, 588, 623, 640, 648

JEFFERSON Thomas, 60, 92, 258, 259, 260, 466, 469

JENNINGS William Ivor, 160, 161

JOSEPH-BARTHELEMY, 53, 62, 63, 64, 65, 68, 70, 72, 98, 110, 352, 472

KELSEN Hans, 69, 402, 530, 531, 532, 533, 546, 547, 548, 549, 592, 613, 637

LARNAUDE Ferdinand, 463, 500, 502, 504, 512, 525, 528

LE DIVELLEC Armel, 115, 174, 207, 397, 485, 486, 487, 488, 489

LE FUR Louis, 385, 468

LE PILLOUER Arnaud, 127, 345

LEVADE Anne, 128, 207, 361, 411, 658

LYON Jean, 92, 272, 349, 350

MAUS Didier, 283, 374, 431, 475, 476, 478, 479, 480

MAY Thomas E., 63, 74, 75, 257, 463, 468

MILET Marc, 512

MILLARD Eric, 44, 317

MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, 110, 193, 373, 398, 513

MONTESQUIEU, 79, 104, 122, 290, 300, 301, 305, 325, 364, 383, 401, 462, 563

MOREAU Felix, 465, 466, 468, 469, 471, 473, 474, 488, 500, 520, 525, 527

PEZANT Jean-Louis, 219, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 283, 285, 335, 411, 493, 544, 573

PIERRE Eugène, 60, 63, 74, 75, 91, 92, 209, 257, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 276, 292, 295, 296, 297, 305, 306, 347, 350, 463, 464, 467, 478, 481, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 502, 505, 507, 510, 524, 555, 556

POUDRA Jules, 257, 261, 264, 267, 268, 270, 292, 297, 305, 503, 505

PRELOT Marcel, 17, 20, 21, 55, 65, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 84, 85, 87, 117, 181, 272, 357, 395, 408, 462, 553, 554

REDOR Marie-Joëlle, 501, 502, 519

RIVERO Jean, 331, 492, 533, 613, 616

ROUSSEAU Dominique, 365, 477, 478, 534, 536, 538, 539, 551, 584, 593, 671

SACRISTE Guillaume, 96, 461, 462, 472, 473, 509, 521

SALEILLES Raymond, 103, 106, 107, 149, 512

SCHMITT Carl, 124, 125, 366

SIEYES Emmanuel-Joseph, 53, 54, 57, 104

THIERS Eric, 103, 113

TOUZEIL-DIVINA Mathieu, 20, 25, 425

TROPER Michel, 29, 32, 301, 318, 320, 322, 326, 327, 396, 398, 400, 401, 404, 478, 530, 532, 613, 658

TUSSEAU Guillaume, 231, 319, 361, 478, 479, 593, 599, 644, 658

VALETTE Philippe, 257, 261, 262, 263, 264, 270, 274, 276, 291, 296, 297

VEDEL Georges, 144, 150, 218, 326, 328, 358, 360, 403, 405, 406, 475, 479, 486, 543, 563, 576

INDEX DES PRINCIPALES NOTIONS UTILISEES

- Actes de référence du contrôle de constitutionnalité, 566, 567, 568, 570, 571, 573, 577, 585, 623, 624
- Actes internes du Parlement, 616, 623, 655, 663
- Administration parlementaire, 255, 297, 334, 336, 338, 339, 372, 416, 446, 626
- Amparo* parlementaire, 597, 646, 648, 649, 650
- Assemblée constituante*, 56, 59, 61, 237, 344, 345, 346, 350, 429, 455
- Assemblée nationale, 27, 59, 71, 77, 78, 117, 119, 121, 129, 154, 155, 156, 157, 196, 199, 206, 207, 211, 214, 217, 260, 261, 272, 273, 274, 275, 276, 278, 279, 311, 329, 333, 334, 346, 348, 349, 350, 352, 353, 361, 367, 370, 371, 372, 374, 399, 409, 415, 418, 430, 431, 479, 518, 568, 619, 639, 655, 656
- Assistance aux parlements, 376, 421, 422, 423, 428, 430, 431
- Autonomie parlementaire, 58, 141, 182, 210, 215, 248, 276, 305, 316, 331, 332, 333, 379, 492, 541, 555, 588, 604, 607, 608, 609, 615, 616, 618, 619, 620, 622, 627, 628, 630, 635, 643
- Codification, 194, 213, 329, 433, 464, 638
- Commission européenne, 186, 374, 381, 382, 431, 435
- Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), 374, 375, 377, 378, 379, 425
- Compilation, 26, 36, 66, 171, 255, 267, 268, 288, 465, 467, 468, 470, 471, 472
- Compromis dilatoire, 83, 166, 167, 366, 367, 668
- Conception mécaniste de la Constitution, 289, 298, 299, 302, 303, 304, 305, 308, 309, 324, 325, 326, 331, 332, 334, 336, 340, 342, 344, 351, 355, 391, 393, 401, 424, 432, 436
- Conception normative de la Constitution, 105, 143, 153, 168, 215, 324, 327, 344, 514, 516, 519, 545
- Conception organique de la Constitution, 89, 98, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 108, 109, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 137, 138, 141, 142, 143, 149, 152, 167, 192, 248, 302, 340, 552, 633
- Congrès, 27, 97, 202, 205, 348, 349, 350, 351, 355, 367, 383, 660
- Conseil constitutionnel, 31, 42, 75, 79, 80, 83, 84, 85, 86, 121, 127, 128, 136, 141, 153, 154, 155, 158, 161, 180, 190, 192, 206, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 246, 250, 275, 278, 279, 280, 281, 282, 316, 317, 319, 330, 351, 354, 355, 356, 365, 396, 400, 401, 402, 405, 414, 423, 442, 449, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 491, 529, 536, 539, 542, 543, 544, 545, 557, 559, 564, 565, 566, 567, 569, 571, 573, 574, 575, 576, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 593, 595, 598, 611, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 627, 628, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 638, 639, 640, 645, 646, 653, 654, 655, 658, 659, 660, 664, 666
- Conseil d'Etat, 61, 195, 223, 326, 333, 360, 457, 481, 522, 523, 542, 543, 581, 615, 616, 632, 655
- Constitution composée, 388, 389
- Constitution du 4 octobre 1958, 12, 45, 75, 76, 127, 128, 178, 192, 198, 203, 278, 325, 326, 329, 350, 352, 355, 358, 363, 366, 394, 395, 396, 400, 478, 482, 566
- Constitution européenne, 235, 237, 246, 383, 388
- Contrepouvoir, 203, 334, 335, 378, 379, 385, 398, 400, 401, 402, 404, 405, 406, 493, 671
- Contrôle de constitutionnalité, 21, 29, 33, 44, 46, 65, 66, 68, 69, 70, 78, 80, 83, 85, 108, 109, 117, 120, 121, 139, 140, 143, 149, 158, 190, 191, 192, 209, 210, 212, 214, 215, 217, 221, 222, 224, 246, 251, 278, 285, 324, 327, 339, 379, 394, 400, 402, 403, 404, 449, 453, 469, 474, 481, 482, 491, 494, 495, 517, 522, 523, 524, 527, 530, 533, 534, 537, 539, 540, 543, 547, 548, 549, 557, 559, 566, 569, 570, 571, 572, 575, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 602, 613, 614, 615, 617, 618, 622, 632, 633, 640, 644, 645, 646, 656, 662, 664, 666, 671
- Contrôle parlementaire, 200, 205, 212, 217, 367, 381, 382, 397, 404, 405, 406, 408, 410, 415, 541
- Convention de la constitution, 143, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 184, 190, 488, 489, 490, 491
- Coopération interparlementaire, 185, 186, 187, 188, 241, 242, 372, 373, 374, 375, 391, 422, 428, 430, 431, 440
- Cour européenne des droits de l'Homme, 479, 590, 599, 600, 601, 602, 604, 608, 642, 650, 651, 652, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 663, 666
- Coutume constitutionnelle, 96, 106, 127, 131, 132, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154,

158, 162, 163, 164, 166, 167, 168, 190, 199, 216, 467, 471, 499, 515, 516, 609

Culture parlementaire, 15, 105, 159, 170, 174, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 183, 190, 192, 206, 209, 240, 242, 244, 249

Délibération, 12, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 88, 102, 103, 104, 108, 132, 133, 134, 135, 136, 138, 139, 214, 227, 250, 251, 257, 259, 260, 265, 326, 327, 328, 349, 364, 436, 527, 585, 586, 669, 670, 671

Dialogue des juges, 229, 644, 653, 662

Diplomatie parlementaire, 226, 234, 374, 430, 431

Discipline parlementaire, 129, 306, 508, 527, 528

Droit administratif, 18, 27, 305, 315, 456, 460, 462, 465, 468, 470, 500, 504, 542, 543

Droit comparé, 89, 95, 97, 169, 170, 171, 172, 173, 180, 182, 230, 262, 359, 370, 371, 372, 373, 397, 476, 478, 479, 480, 483, 511, 513, 591, 594, 596, 597, 598, 599, 611, 641, 662, 664, 666

Droit non écrit, 132, 148, 153, 158, 159, 626

Droit politique, 30, 39, 49, 51, 63, 91, 92, 97, 99, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 138, 140, 165, 167, 183, 185, 225, 251, 270, 292, 320, 458, 460, 463, 484, 491, 493, 502, 503, 537, 553, 555, 556, 606, 668

Droits de l'opposition parlementaire, 135, 335, 628, 631, 635, 636, 637, 639, 640, 641, 648

Droits et libertés, 85, 91, 115, 222, 223, 231, 233, 375, 450, 454, 478, 518, 530, 550, 584, 590, 591, 595, 596, 599, 602, 603, 604, 605, 606, 608, 628, 629, 630, 631, 634, 635, 636, 637, 641, 642, 643, 648, 649, 650, 651, 653, 656, 662, 664, 671

Ecole libre de sciences politiques, 90, 94, 95, 96, 98, 103, 302, 338, 502, 504, 511, 538

Efficacité parlementaire, 312, 338, 377, 393, 410, 420, 428, 433, 435

Etat de droit, 46, 120, 222, 377, 379, 450, 489, 519, 523, 524, 538, 560, 590, 613, 614, 628, 647, 649, 662, 664, 667

Evaluation parlementaire, 407, 409, 410, 415, 442

Exigence de clarté et de sincérité des débats parlementaires, 365, 412, 571, 578, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588

Expertise parlementaire, 277, 357, 368, 391, 414, 421, 444, 446

Fait majoritaire, 173, 193, 195, 196, 197, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 216, 219, 220, 221, 222, 277, 324, 355, 363, 406, 409, 411, 412, 442

Hiérarchie des normes, 120, 168, 248, 514, 527, 547, 573, 574, 575, 577, 601, 615, 622, 623, 624, 625

Identité constitutionnelle, 604, 608, 609, 657, 658, 659

Ingénierie constitutionnelle, 231, 299, 303, 336, 357, 396, 426

Institut d'études politiques, 72, 117, 282, 287, 475, 485, 487

Légistique, 278, 286, 288, 290, 291, 292, 309, 310, 313, 314, 322, 337, 343, 357, 358, 362, 364, 365, 393, 432, 434, 437, 441, 442, 444, 446

Loi organique, 13, 205, 206, 215, 220, 268, 295, 348, 351, 354, 366, 367, 412, 429, 482, 567, 568, 570, 573, 574, 576, 623, 624

Majorité parlementaire, 177, 178, 194, 199, 203, 222, 397, 401, 402, 406, 407, 408, 639

Minorité parlementaire, 222, 379, 639

Modèles de justice constitutionnelle, 172, 478, 479, 591, 592, 593

Opposition parlementaire, 222, 378, 408, 410, 635, 637, 638

Parlement européen, 27, 43, 46, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 189, 225, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 246, 249, 372, 380, 381, 382, 383, 385, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 440

Parlementarisme rationalisé, 76, 84, 85, 173, 178, 179, 191, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 203, 204, 210, 214, 216, 219, 220, 244, 251, 277, 278, 363, 404, 442, 666

Pouvoir constituant, 30, 68, 78, 124, 150, 153, 181, 232, 237, 249, 342, 343, 344, 345, 346, 349, 351, 355, 359, 422, 517, 530, 556, 574, 575, 576, 583, 584, 589, 600, 614

Praticiens du droit parlementaire, 17, 21, 22, 27, 36, 40, 81, 96, 269, 273, 281, 286, 313, 328, 373, 431, 468, 473, 493, 494, 502, 504, 602

Principe de subsidiarité, 389, 390, 432, 437, 439, 652

Procédure constitutionnelle, 56, 324, 328, 343, 344, 345, 349, 351, 352, 354, 357, 359, 367, 368, 369, 391, 442, 444, 446, 525

Procédure législative, 59, 172, 173, 188, 211, 215, 216, 222, 270, 278, 314, 347, 348, 351, 377, 391, 395, 397, 402, 404, 411, 412, 429, 432, 435, 436, 442, 464, 483,

492, 503, 525, 526, 544, 567, 568, 571, 572, 573, 582, 585, 587, 588, 594, 597, 598, 639, 640, 646

Règlement parlementaire, 65, 66, 84, 164, 172, 184, 186, 195, 210, 217, 303, 304, 346, 348, 350, 351, 353, 365, 367, 404, 405, 433, 434, 459, 465, 466, 467, 470, 472, 481, 482, 483, 524, 525, 526, 527, 528, 553, 555, 559, 565, 566, 571, 572, 573, 574, 575, 577, 597, 615, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 633, 638, 639, 646, 666

Revalorisation parlementaire, 45, 191, 204, 206, 224, 225, 235, 246, 363, 364, 407, 413, 419

Révision constitutionnelle, 12, 15, 29, 65, 66, 83, 113, 119, 127, 128, 136, 197, 201, 202, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 222, 224, 268, 280, 284, 285, 295, 312, 327, 342, 343, 347, 348, 349, 352, 355, 356, 357, 359, 362, 363, 364, 365, 367, 394, 399, 400, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 412, 415, 419, 438, 442, 465, 471, 472, 479, 495, 518, 526, 541, 559, 567, 568, 581, 626, 639, 645, 666

Rigidité constitutionnelle, 67, 150, 362, 365

Science du droit constitutionnel, 43, 61, 95, 109, 168, 286, 300, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 344, 454, 460, 463, 475, 499, 500, 501, 504, 521, 530, 535, 542, 557, 665, 666, 669

Science du droit parlementaire, 27, 38, 39, 40, 87, 88, 89, 91, 93, 95, 108, 250, 255, 263, 269, 288, 289, 290, 298, 308, 337, 338, 394, 446

Sciences politiques, 39, 51, 62, 72, 77, 82, 88, 90, 91, 94, 95, 96, 97, 98, 103, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 116, 118, 139, 140, 273, 282, 283, 286, 293, 295, 296, 302, 317, 320, 321, 322, 328, 338, 358, 375, 433, 453, 477, 484, 486, 488, 489, 491, 497, 499, 502, 504, 531, 532, 537, 538, 539, 540, 557, 666

Séparation des pouvoirs, 33, 157, 164, 177, 239, 302, 304, 306, 307, 309, 315, 316, 324, 325, 326, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 377, 380, 383, 384, 391, 397, 399, 401, 402, 403, 410, 414, 481, 493, 522, 609, 619, 620, 621, 627, 630, 632, 633, 634, 662

Séparation des pouvoirs, 289, 324, 369, 380, 383, 384

Sociologie, 24, 25, 97, 112, 113, 280, 282, 283, 292, 295, 296, 309, 310, 314, 317, 320, 321, 322, 323, 324, 337, 499

Tradition parlementaire, 128, 131, 178, 182, 187, 264, 608

TABLE DES MATIERES

Avertissement _____	3
Remerciements _____	5
Sommaire _____	7
Principales abreviations _____	9
INTRODUCTION GENERALE _____	12
Section 1 : Présentation de l'objet de la recherche _____	17
§ 1 : Le contexte de la recherche _____	17
A/La doctrine du droit parlementaire comme communauté d'auteur _____	17
B/La doctrine du droit parlementaire comme ensemble de discours _____	19
§ 2 : La méthodologie de la recherche _____	22
A/La définition stipulative de l'objet d'étude _____	22
B/La sélection du corpus doctrinal _____	25
§ 3 : L'intérêt de la recherche _____	29
A/Proposer une typologie des doctrines parlementaires _____	29
B/Eprouver son intérêt au regard des débats constitutionnels contemporains _____	31
Section 2 : Présentation du déroulement de la recherche _____	34
§ 1 : Des discours en concurrence pour l'autorité scientifique (Titres 1) _____	34
A/Une doctrine à l'intersection des champs politique juridique et scientifique (Chapitres 1) _____	34
B/Des représentations concurrentes des rapports entre politique, droit et science (Chapitres 2) _____	37
§ 2 : Les doctrines parlementaires comme discours à l'épreuve de la constitutionnalisation (Titres 2) _____	40
A/Les discours de l'origine constitutionnelle et la constitutionnalisation ascendante _____	41
B/Les discours de l'horizon constitutionnel et la constitutionnalisation descendante _____	44
§ 3 : Annonce de plan et des positions de thèse _____	47
PREMIERE PARTIE : LA DOCTRINE POLITIQUE DU DROIT PARLEMENTAIRE _____	49
TITRE 1 : UNE THEORIE DE LA PRATIQUE PARLEMENTAIRE _____	51
CHAPITRE 1 : LA FIGURE DU PARLEMENTAIRE LEGITIME PAR L'EXPERIENCE _____	52
Section 1 : La formation historique du rôle Doctrinal _____	53
§1 : La préfiguration du rôle : de SIEYES à DUPIN. Des parlementaires réflexifs _____	53
A/ La réflexion sous la Révolution _____	54
1) Le projet de Sieyes _____	54
2) Les projets de CONDORCET et BRISSOT _____	55
B/ La réflexion sous la Restauration _____	58
1) La carrière parlementaire de DUPIN l'ainé _____	58
2) L'essor d'une doctrine présidentielle _____	59
§2 : La figuration du rôle : JOSEPH-BARTHELEMY. Un universitaire élu _____	61
A/ De l'amphithéâtre à l'hémicycle _____	62

1) Empirisme parlementaire et démarcation disciplinaire	62
2) Mandat parlementaire et expérimentation scientifique	63
B/ Du Palais Bourbon à l'Hôtel du Parc	66
1) Le ralliement au réformisme constitutionnel	66
2) La réticence à l'égard du contrôle de constitutionnalité (concentré)	68
Section 2 : L'adaptation contemporaine du rôle doctrinal	71
§1 : La juridicisation du rôle : PRELOT. Un professeur initié	72
A/ L'expérience parlementaire au soutien d'une théorie juridique	72
1) Légitimité camérale et critique de la doctrine universitaire	72
2) Légitimité universitaire et critique de la doctrine camérale	74
B/ L'expérience parlementaire à l'origine de positions dogmatiques	75
1) Le jugement relatif au parlementarisme rationalisé	76
2) Le jugement relatif au contrôle de constitutionnalité	78
§2 : La politisation du rôle : HAMON. Un parlementaire informé	80
A/ L'expérience parlementaire prolongée par la réflexion universitaire	80
1) Poursuivre l'étude de la vie parlementaire	81
2) Initier l'étude de la jurisprudence constitutionnelle	83
B/ Une expérience parlementaire au fondement du jugement doctrinal	84
1) Le jugement relatif au parlementarisme rationalisé	84
2) Le jugement relatif au contrôle de constitutionnalité	85
Conclusion du chapitre 1	87
CHAPITRE 2 : LES APPROCHES SYNTHETIQUES DE L'ART PARLEMENTAIRE	88
Section 1 : Le droit parlementaire de la troisième République au prisme des sciences morales et politiques	89
§1 : Le perfectionnement de l'art parlementaire	89
A/ Les emprunts au modèle académique de l'érudition	90
1) L'indétermination sémantique relative aux sciences du politique	90
2) Le monopole de l'académie des sciences morales et politiques	93
B/ Les emprunts au modèle universitaire de la science	95
1) L'adaptation du modèle académique par les constitutionnalistes	95
2) La science politique des constitutionnalistes	96
§2 : Le recours à une conception organique de la Constitution	98
A/ La constitution organique : justification d'un parlementarisme français originel	99
1) L'ordre conservateur à l'origine de la constitution organique anglaise	99
2) L'idéal délibératif à l'horizon de la constitution organique anglaise	102
B/ La constitution organique : justification du parlementarisme français :	103
1) Conception organique et légitimation du régime	104
2) Conception organique et critique du régime	106
Section 2 : Le droit parlementaire de la cinquième République au prisme du droit politique	109
§1 : Le développement d'une science intégrale du droit parlementaire	109

A/ Le renouveau des approches interdisciplinaires	110
1) Le déclin de la science politique des constitutionnalistes.	110
2) L'essor du mouvement « droit politique »	113
B/ Le nouveau droit politique du Parlement	116
1) Le droit parlementaire : terrain de critique du formalisme	117
2) Le droit parlementaire : terrain de critique du jurisprudentialisme	119
§2 : La « survivance » d'une conception organique de la Constitution	122
A/ Une conception organique délaissée en matière constitutionnelle	122
1) Une conception manifestement sulfureuse	123
2) Une conception <i>a priori</i> souterraine	127
B/ Une conception organique conservée en matière parlementaire	129
1) La production prudentielle du droit parlementaire	129
2) L'idéal délibératif du droit parlementaire	132
Conclusion du chapitre	138
Conclusion du titre	139
TITRE 2 : UNE CONSTITUTIONNALISATION DE CONSERVATION	141
CHAPITRE 1 : LA CONSTITUTIONNALISATION PRUDENTIELLE DU DROIT PARLEMENTAIRE	142
Section 1 : La reconnaissance des changements constitutionnels informels dans l'ordre interne	143
§1 : Le rejet de la coutume constitutionnelle	143
A/ Les difficultés liées à la dimension factuelle de la coutume constitutionnelle	144
1) Les difficultés liées à l'élément matériel de la coutume	144
2) Les difficultés liées à l'élément subjectif de la coutume	146
B/ Les controverses liées à la dimension normative de la coutume constitutionnelle	148
1) La théorie de l'approbation populaire de la coutume constitutionnelle	148
2) La théorie de la consécration juridictionnelle de la coutume constitutionnelle	152
§2 : L'admission des conventions de la constitution	158
A/ Une notion malléable	159
1) L'importation de la notion de convention de la constitution	159
2) L'identification des conventions de la Constitution	161
B/ Une notion attractive	163
1) L'ambiguïté liée au caractère conventionnel des conventions.	163
2) L'ambiguïté quant au caractère constitutionnel des conventions de la Constitution	165
Section 2 : La discussion relative à l'acculturation parlementaire des ordres internationaux	169
§1 : L'étude des greffes parlementaires transnationales	169
A/ La convergence insuffisante des énoncés constitutionnels	170
1) La thèse de la convergence constitutionnelle transnationale	170
2) La thèse d'un droit parlementaire français générique	173
B/ La divergence irréductible des cultures parlementaires	174
1) La thèse de la divergence constitutionnelle transnationale	174

2) La thèse de la culture parlementaire spécifique	176
§2 : L'étude des stratégies parlementaires supranationales	181
A/ Le droit du Parlement européen	181
1) La production prudentielle du droit du Parlement européen	181
2) L'exploitation politique du droit du Parlement européen	183
B/ Le droit européen des parlements nationaux	185
1) La production prudentielle d'un droit des parlements nationaux	185
2) L'exploitation politique du droit des parlements nationaux	188
Conclusion du chapitre	190
CHAPITRE 2 : LA RATIONALISATION DES FORCES PARLEMENTAIRES	191
Section 1 : La constatation des limites du volontarisme constitutionnel dans l'ordre interne	192
§1 : Des limites du réformisme constitutionnel en matière parlementaire	192
A/ Des limites du réformisme constitutionnel en matière de rationalisation	193
1) Les limites de la rationalisation du régime parlementaire	193
2) La prévalence du fait majoritaire	196
B/ Des limites du réformisme constitutionnel en matière de revalorisation	202
1) Un réformisme annihilé par le fait majoritaire	203
2) Un réformisme annihilé par les mœurs parlementaires	207
§2 : Des limites du contrôle de constitutionnalité en matière parlementaire	209
A/ Des limites de la rationalisation jurisprudentielle	210
1) Un contrôle de constitutionnalité partagé	210
2) Un contrôle de constitutionnalité influencé	214
B/ Des limites de la revalorisation jurisprudentielle	216
1) Un assouplissement « en trompe l'œil » de la rationalisation	216
2) Une instrumentalisation « en sous-main » du fait majoritaire	221
Section 2 : La constatation des limites du volontarisme constitutionnel dans l'ordre international	225
§1 : L'absence de parlementarisation de l'ordre transnational	225
A/ La concurrence des acteurs étatiques pour l'exercice des compétences transnationales	226
1) Le primat de l'Exécutif dans la conduite des relations internationales	226
2) L'essor du juge dans la régulation des rapports entre ordres juridiques internationaux	228
B/ La concurrence des acteurs transétatiques pour l'exercice des compétences nationales	230
1) Le déficit de légitimité démocratique des réseaux d'experts	230
2) La promotion du parlementarisme dans la sphère globale	233
§2 : L'absence de parlementarisation de l'ordre supranational	235
A/ Des limites de la valorisation du Parlement européen	235
1) L'échec des projets parlementaires de constitution pour l'Europe	235
2) Les difficultés à contrecarrer l'idée d'un déficit démocratique de l'Union	237
B/ Des limites de l'intégration des Parlements nationaux	240
1) La concurrence entre Parlement européen et parlements nationaux	241

2) La divergence entre parlements nationaux	243
Conclusion du chapitre	246
Conclusion du titre	248
CONCLUSION DE LA PARTIE	250
 DEUXIEME PARTIE : LA DOCTRINE TECHNIQUE DU DROIT PARLEMENTAIRE	 253
TITRE 1 : UNE THEORIE DE L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE	255
CHAPITRE 1 : LA FIGURE DE L'ADMINISTRATEUR LEGITIME PAR L'EXPERTISE	256
Section 1 : La formation historique du rôle doctrinal	257
§1 : La préfiguration du rôle : VALETTE. Un serviteur des assemblées	257
A/ La (re) découverte d'une doctrine étrangère	257
1) Le Manuel de droit parlementaire de JEFFERSON :	258
2) La Tactique des Assemblées législatives de BENTHAM et DUMONT	259
B/ La revendication d'une doctrine nationale	261
1) Les carrières de VALETTE et BENAT DE SAINT-MARSY	261
2) Le Traité de la confection des lois	262
§2 : La figuration du rôle : Pierre. Un gardien de la République	263
A/ Le protecteur de la tradition parlementaire	264
1) La position du fonctionnaire	264
2) Le garant du droit parlementaire	265
B/ Le promoteur d'une doctrine officielle de l'institution	267
1) Les différents <i>Traités</i> de droit parlementaire	267
2) De la compilation à la construction du droit parlementaire	268
Section 2 : L'adaptation contemporaine du rôle doctrinal	272
§1 : La juridicisation du rôle : PEZANT. Un expert à l'université	274
A/ Un administrateur réservé	274
1) Du Palais bourbon à la rue de Montpensier	274
2) La réserve de l'administrateur	275
B/ Un juriste spécialiste de l'institution parlementaire	276
1) La carrière académique de Jean-Louis PEZANT	276
2) La défense des compétences parlementaires	277
§2 : La politisation du rôle : GOGUEL. Un politiste engagé	279
A/ Un administrateur engagé	280
1) Du Palais du Luxembourg à la rue de Montpensier	280
2) L'engagement du militant	280
B/ Un politiste contempteur des mœurs parlementaires	282
1) La carrière académique de François GOGUEL	282
2) La critique des comportements parlementaires	283
Conclusion du chapitre	286

CHAPITRE 2 : LES APPROCHES EMPIRIQUES DE LA TECHNOLOGIE PARLEMENTAIRE ____ 288

Section 1 : Le droit parlementaire de la troisième République au prisme des sciences camérales.

	289
§1 : Le perfectionnement de la technique parlementaire	289
A/ La « science » du droit parlementaire comme technique de gouvernement	290
1) Une « science » législative	290
2) Une « science » organisationnelle	292
B/ La « science » du droit parlementaire comme gouvernement par la technique	294
1) Une « science » empirique	294
2) Une « science » d'Etat	296
§2 : Le recours à une conception mécaniste de la Constitution	298
A/ Le déclin de la conception mécaniste en matière constitutionnelle	299
1) De la <i>perpetuum mobile machina</i>	299
2) De la révision du véhicule constitutionnel	302
B/ Le maintien de la conception mécaniste en matière parlementaire	304
1) La défense de l'autonomie parlementaire	305
2) Le maintien de la discipline parlementaire	306
Section 2 : Le droit parlementaire de la cinquième République au prisme des sciences sociales	309
§1 : le développement des sociologies du droit parlementaire	309
A/ La rencontre des sociologies prescriptives et de la dogmatique	310
1) Gestion publique et optimisation de la productivité parlementaire	310
2) Légistique et service public de la législation	313
B/ La rencontre des sociologies parlementaires descriptives et de la science causale du droit parlementaire	317
1) L'élaboration d'une science causale du droit parlementaire	317
2) Le droit parlementaire : terrain de rencontre des sciences sociales spécialisées	321
§2 : Le renouvellement de la conception mécaniste de la constitution	324
A/ Une conception repensée en matière constitutionnelle	324
1) L'inspiration mécaniste de la Constitution de 1958	325
2) L'inspiration gestionnaire	327
B/ Une conception appliquée en matière parlementaire	331
1) Droit parlementaire et séparation des pouvoirs constitués	331
2) Droit parlementaire et séparation des pouvoirs parlementaires	334
Conclusion du Chapitre	337
Conclusion du Titre	338

TITRE 2 : UNE CONSTITUTIONNALISATION D'OPTIMISATION DU DROIT PARLEMENTAIRE ____ **340**

CHAPITRE 1 : LA CONSTITUTIONNALISATION PROCEDURALE DU DROIT PARLEMENTAIRE
____ 342

Section 1 : Promouvoir le perfectionnement parlementaire de l'acte constitutionnel dans l'ordre interne	343
§1 : Evaluer la contribution parlementaire à la procédure constituante	343
A/ Un droit parlementaire spécial	344
1) Le droit parlementaire des assemblées constituantes	344
2) Le droit parlementaire de la révision constitutionnelle	347
B/ Une procédure déterminante	351
1) De la maîtrise du processus constituant	352
2) De la maîtrise de la procédure de révision	355
§2 : Améliorer la qualité de l'acte constitutionnel par l'expertise parlementaire	357
A/ Le développement de l'expertise constitutionnelle	358
1) Une expertise légitimée par sa neutralité politique	358
2) Une expertise conditionnée par le pouvoir exécutif	360
B/ Le développement de la légistique constitutionnelle	362
1) La dégradation de la qualité de la norme constitutionnelle	362
2) Le contournement de la rigidité constitutionnelle	365
Section 2 : Promouvoir le développement de procédures constituantes dans l'ordre international	369
§1 : La production de standards constitutionnels transnationaux	369
A/ Les procédures parlementaires de définition des standards transnationaux	370
1) Le recours au droit parlementaire comparé	370
2) L'institutionnalisation des forums parlementaires transnationaux	372
B/ Le contenu des standards parlementaires transnationaux	376
1) Les standards relatifs à l'efficacité du pouvoir parlementaire	376
2) Les standards relatifs aux contre-pouvoirs parlementaires	378
§2 La reconnaissance de pactes constitutionnels supranationaux	380
A/ La répartition des compétences au sein de l'Union Européenne	380
1) Un régime parlementaire de l'Union européenne ?	380
2) Une séparation des pouvoirs spécifiques ?	383
B/ La répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres	385
1) Des théories de la fédération	385
2) Des théories de la constitution composée	388
Conclusion du Chapitre	391
CHAPITRE 2 : LA RATIONALISATION DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE	393
Section 1 : Evaluer les effets du réformisme constitutionnel sur le travail parlementaire dans l'ordre interne	394
§1 : Une recherche des révisions à même de maintenir l'équilibre constitutionnel	394
A/ De la réalisation de la volonté constituante à travers l'élaboration de la Constitution	395
1) De la restauration du pouvoir exécutif	395
2) De la concentration du pouvoir majoritaire	398

B/ De la consécration de « contre-pouvoirs » à travers les révisions de la Constitution	400
1) La consécration d'un contre-pouvoir juridictionnel	400
2) La promotion d'un contre-pouvoir parlementaire	404
§2 : Une évaluation des effets du réformisme sur la productivité parlementaire	407
A/ Les moyens de la revalorisation parlementaire	407
1) L'évaluation parlementaire des politiques publiques	407
2) La gestion du temps parlementaire	411
B/ Les obstacles à la revalorisation du travail parlementaire	413
1) L'insuffisante subvention de l'expertise parlementaire	414
2) L'insuffisante valorisation des travaux parlementaires	417
Section 2 : Evaluer les effets du travail parlementaire sur le reformisme constitutionnel dans l'ordre international	421
§1 : La concrétisation des standards parlementaires transnationaux	421
A/ La diffusion des standards parlementaires dans le cadre de processus constitutionnels internationalisés	422
1) Des standards suggérés par « les pèlerins constitutionnels »	423
2) Des standards imposés par « l'ingénierie constitutionnelle »	426
B/ La concrétisation des standards parlementaires à travers « l'assistance aux Parlements »	428
1) L'action des institutions transnationales d'assistance au Parlement	428
2) L'action des fonctionnaires du Parlement français	430
§2 : La simplification de la procédure parlementaire supranationale	432
A/La rationalisation de la procédure législative par le parlement européen	432
1) Améliorer l'efficacité de l'action parlementaire	433
2) Améliorer la lisibilité de l'action parlementaire	435
B/ La rationalisation de la production législative par les parlements nationaux	436
1) Le rôle légistique dévolu aux parlements nationaux par l'Union	437
2) Des obstacles techniques à l'exercice du rôle européen des parlements nationaux	439
Conclusion du Chapitre	442
Conclusion du Titre	444
CONCLUSION DE LA PARTIE	446
TROISIEME PARTIE : LA DOCTRINE JURIDIQUE DU DROIT PARLEMENTAIRE	449
TITRE 1 : UNE THEORIE DE L'AXIOMATIQUE PARLEMENTAIRE	451
CHAPITRE 1 : LA FIGURE DE L'UNIVERSITAIRE LEGITIMEE PAR L'EXTERIORITE	452
Section 1 : la formation historique du rôle doctrinal	454
§1 : La préfiguration du rôle : de ROSSI à ESMEIN. Des légistes d'Etat	454
A/ ROSSI et la propagande doctrinaire	455
1) Le droit constitutionnel : un enseignement séditieux	455
2) Le droit parlementaire : un enseignement délaissé	458

B/ ESMEIN et l'instruction républicaine	460
1) Le droit constitutionnel : une discipline affirmée	460
2) Le droit parlementaire : une discipline accessoire	463
§2 : La figuration du rôle : de Moreau à Bonnard. Des chroniqueurs critiques	465
A/ La compilation géographique de MOREAU & DELPECH : une ressource universitaire	465
1) Un tremplin vers la chaire	466
2) Un intérêt passé	468
B/ La compilation historique de BONNARD : une ressource politique	470
1) La promotion d'un instrument de réforme nécessaire	470
2) Le dépassement d'un instrument de réforme insuffisant	472
Section 2 : L'adaptation contemporaine du rôle doctrinal	474
§1 : La juridicisation du rôle : Favoreu. Un constitutionnaliste prosélyte	474
A/ La refondation d'une science du droit constitutionnel	475
1) Un universitaire investi	475
2) Un constitutionnaliste militant	478
B/ La relégation de l'objet « droit parlementaire »	480
1) Une matière déconsidérée par le maître	480
2) Une matière sous-traitée par les disciples du doyen	482
§2 : La politisation du rôle : Le professeur Avril. Un spécialiste décalé	484
A/ Un parcours de constitutionnaliste original	484
1) La formation intellectuelle du militant politique	484
2) La carrière universitaire du professeur de droit	487
B/ Une doctrine du droit parlementaire centrale	490
1) Le droit parlementaire « à contre-courant »	490
2) La synthèse des approches doctrinales	492
Conclusion du chapitre 1 :	495
CHAPITRE 2 : LES APPROCHES DEONTIQUES DE LA REGLE PARLEMENTAIRE	497
Section 1 : Le droit parlementaire de la troisième République au prisme des théories de l'Etat	498
§ 1 : Le perfectionnement de l'axiomatique parlementaire	498
A/ La découverte des principes constitutionnels	499
1) L'isolationnisme scientifique	499
2) L'exemple de la <i>Revue du droit public</i>	502
B/ Le développement d'une dogmatique parlementaire	505
1) L'interventionnisme politique	505
2) L'exemple de la <i>Revue politique et parlementaire</i>	509
§ 2 : Le recours à une conception normative de la constitution	514
A/ Garantir la norme constitutionnelle	514
1) De la garantie de la Constitution par la loi	515
2) De la garantie de la Constitution contre la loi	519
B/ Garantir la norme réglementaire	524

1) Le règlement parlementaire : garantie de la Constitution	524
2) La discipline parlementaire : garantie du règlement	527
Section 2 : Le droit parlementaire de la cinquième République au prisme du contentieux constitutionnel	530
§ 1 : Le développement d'une dogmatique constitutionnelle	530
A/ La jurisprudence constitutionnelle : instrument de (re)conquête de l'autonomie scientifique	531
1) La juridicisation du droit constitutionnel	531
2) La juridictionnalisation du droit constitutionnel	534
B/ Le droit parlementaire : terrain de démonstration de la précellence disciplinaire	537
1) Le droit parlementaire et la conquête des territoires de la science politique	537
2) Le droit parlementaire et la conquête du sommet des sciences juridiques	541
§2 : Le modèle théorique de la constitution	545
A/ De la suprématie des normes constitutionnelles	546
1) La suprématie logique de la Constitution	546
2) La suprématie axiologique de la Constitution	549
B/ De l'infériorité des normes parlementaires	553
1) La redéfinition du droit parlementaire	553
2) La redéfinition du droit politique	555
Conclusion du Chapitre 2	557
Conclusion du Titre 1	559
TITRE 2 : UNE CONSTITUTIONNALISATION DE SUBORDINATION	561
CHAPITRE 1 : LA CONSTITUTIONNALISATION PRETORIENNE DU DROIT PARLEMENTAIRE	563
Section 1 : La légitimation du pouvoir pretorien dans l'ordre interne	565
§1 : Le rejet d'une constitutionnalisation des règles parlementaires par le juge constitutionnel	566
A/La consécration de la catégorie des actes de référence du contrôle de constitutionnalité	566
1) L'inclusion de dispositions législatives au sein des actes de référence du contrôle de constitutionnalité	567
2) L'inclusion de dispositions réglementaires au sein des actes de référence du contrôle de constitutionnalité	571
B/ L'absence de pouvoir prétorien	573
1) La thèse des exigences propres à la hiérarchie des normes	574
2) La thèse de la violation médiate de la Constitution	575
§2 : La reconnaissance d'une constitutionnalisation des principes parlementaires par le juge constitutionnel	578
A/ La consécration des exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires	578
1) L'hostilité initiale à l'égard de la consécration prétorienne des principes	578

2) La bienveillance contemporaine à l'égard de la consécration prétorienne des principes	580
B/ La pertinence du pouvoir prétorien	583
1) Justifier la création du principe constitutionnel implicite par le juge	584
2) Justifier le contenu du principe constitutionnel par le juge	585
Section 2 : La conciliation des pouvoirs prétoriens dans l'ordre international	590
§1 : La justice constitutionnelle : condition d'un droit parlementaire commun	590
A/ Le Parlement : obstacle à la démonstration d'une universalisation du droit constitutionnel	
jurisprudentiel	591
1) La modélisation des justices constitutionnelles	592
2) L'absence de prise en compte des variables parlementaires	594
B/ La comparaison des droits parlementaires nationaux à l'aune des jurisprudences	
constitutionnelles	596
1) Le contrôle de constitutionnalité : <i>tertium comparationis</i> du droit parlementaire	596
2) La jurisprudence constitutionnelle : instrument d'un <i>jus parliamentum commune</i> ?	598
§2 : La justice européenne : instrument d'un droit parlementaire commun	599
A/ La condition constitutionnelle de la Cour européenne des droits de l'Homme	600
1) La justification formelle de la constitutionnalité de la Cour européenne	600
2) La justification axiologique de la constitutionnalité de la Cour européenne	601
B/ L'action parlementaire de la Cour européenne des droits de l'Homme	604
1) Juridictionnalisation du droit parlementaire et construction d'un droit parlementaire	
commun	604
2) Respect de l'autonomie parlementaire et protection des identités constitutionnelles	
nationales	608
Conclusion du Chapitre 1	611
CHAPITRE 2 : LA RATIONALISATION DES ACTES PARLEMENTAIRES	613
Section 1 : Le perfectionnement de l'Etat de droit dans l'ordre interne	614
§1 : Le perfectionnement de la forme de l'Etat de droit	614
A/ Un ordre juridique unifié par le contrôle de constitutionnalité ?	615
1) La subordination de l'ordre parlementaire par le contrôle de constitutionnalité	615
2) La préservation de l'ordre parlementaire par le contrôle de constitutionnalité	618
B/ Un ordre juridique simplifié par le contrôle de constitutionnalité ?	622
1) La difficulté à identifier une hiérarchie entre actes adoptés sur le fondement de la	
Constitution	623
2) La difficulté à identifier une hiérarchie entre actes adoptés sur le fondement des	
règlements parlementaires	625
§2 : Le perfectionnement de la substance de l'Etat de droit	628
A/ L'incomplète protection des « droits » individuels des parlementaires	628
1) La consécration des « droits » individuels des parlementaires	628
2) La promotion d'une extension des compétences du Conseil constitutionnel	631

B/ L'incomplète protection des « droits » de l'opposition parlementaire	635
1) La consécration des « droits » de l'opposition parlementaire	635
2) La promotion d'une extension des compétences du Conseil constitutionnel	638
Section 2 : La mise en dialogue des jurisprudences constitutionnelles dans l'ordre international	
	642
§1 : L'émulation des juridictions constitutionnelles nationales	642
A/ L'évaluation des différentes solutions jurisprudentielles relatives au droit parlementaire	643
1) L'identification du dialogue entre juridictions constitutionnelles en matière parlementaire	643
2) La détermination de la meilleure solution jurisprudentielle	644
B/ La sélection des meilleurs mécanismes de droit parlementaire étranger	646
1) L'attrait des procédures de résolution des conflits de compétences entre organes constitutionnels	646
2) L'attrait de la procédure d' <i>amparo</i> parlementaire	648
§2 : L'aiguillon de la juridiction supranationale	650
A/ Le perfectionnement des droits parlementaires nationaux par la Cour européenne des droits de l'Homme	651
1) La force persuasive de la jurisprudence européenne	651
2) La mise en exergue de la réceptivité des instances constitutionnelles nationales	653
B/ La protection des droits parlementaires nationaux face à la Cour européenne des droits de l'Homme	657
1) La défense nationale de l'identité constitutionnelle	657
2) La mise en exergue de l'autarcie des autorités constitutionnelles nationales	659
Conclusion du Chapitre 2	662
Conclusion du Titre 2	664
CONCLUSION DE LA PARTIE 3	665
CONCLUSION GENERALE	668
BIBLIOGRAPHIE	674
I] Ouvrages	674
A/ Dictionnaires, codes et recueils	674
B/ Ouvrages généraux	674
C/ Ouvrages spécialisés	677
D/ Actes de colloque et séminaire	683
II] Theses	686
A/ Thèses publiées	686
B/ Thèses dactylographiées	691
III] Articles, contributions, communications et entrées	695
IV] Articles de presse	749

INDEX	750
Index des principaux auteurs cités	750
Index des principales notions utilisées	752
TABLE DES MATIERES	755