

Quel jugement portez-vous sur l'évolution des pouvoirs du Parlement sous la Ve République ?

Selon la nouvelle rédaction de l'article 24 de la Constitution, "*le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques*". Au regard de cette disposition, le Parlement semble être un pouvoir doté d'une importance considérable sous la Vème République. Pourtant, cette disposition a été réécrite par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 afin de tenter de rééquilibrer les pouvoirs en faveur du Parlement. Cinquante ans après l'entrée en vigueur de la Vème République, il devenait indispensable de conforter le Parlement, jusque-là marginalisé.

Classiquement, dans un régime parlementaire, le Parlement est chargé de préparer et de voter la loi ainsi que de contrôler le pouvoir exécutif. Émanation du peuple, il représente la volonté des citoyens et jouit ainsi d'une grande légitimité qui fait de lui un pouvoir incontournable en démocratie.

Sous la IIIème et la IVème République, le Parlement était tout puissant, la loi absolue et le pouvoir exécutif soumis. En Grande Bretagne, le Parlement est le pouvoir central que rien ne peut limiter. Néanmoins, le pouvoir constituant en 1958 a souhaité réduire les pouvoirs du Parlement et rehausser les pouvoirs de l'exécutif afin de garantir une plus grande stabilité car sous les IIIème et IVème Républiques, le gouvernement était renversé trop facilement par le Parlement.

Plus précisément, il s'agissait en 1958 de rationaliser le régime Parlementaire en introduisant dans la Constitution plusieurs mécanismes de contrôle du Parlement. Le « *Parlementarism rationalisé*, » expression que l'on doit au constitutionnaliste russe Boris Mirkine-Guetzévitch, se mesure à tous les niveaux de l'institution parlementaire, aussi bien dans le cadre de sa fonction législative que dans le cadre de sa fonction de contrôle. La suppression des résolutions parlementaires, la limitation du pouvoir d'amendement ou encore l'introduction du vote forcé à l'article 49 alinéa 3 de la nouvelle Constitution de 1958 sont autant d'innovations constitutionnelles qui affaiblissent considérablement les pouvoirs du Parlement. Dans le même sens, le droit de dissolution est restauré au profit du Président de la République.

Par ailleurs, le constitutionalisme est un courant de pensée qui s'est imposé dans tous les états d'Europe. Il remplace ce le légicentrisme en ce sens que le Parlement doit respecter des normes constitutionnelles supérieures. En 1958, le constituant a créé le Conseil constitutionnel qui remplace le comité constitutionnel qui n'était pas efficace. En outre, la Vème République a connu de nombreuses évolutions qui ont contribué à affecter davantage l'équilibre des pouvoirs initialement pensé par le constituant. Parmi ces évolutions, il faut souligner l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962, l'extension du bloc de constitutionnalité en 1971 ou encore l'introduction de la

question prioritaire de constitutionnalité en 2008. Le fait majoritaire est également une donnée qu'il ne faut pas négliger. Envisager les pouvoirs du Parlement sous la Vème République implique de tenir compte à la fois de la volonté du constituant en 1958 mais également des évolutions qu'elle a connues.

Dès lors, il convient de s'interroger sur le point de savoir si le parlementarisme rationalisé et les diverses évolutions qu'a connu la Vème République ont affecté le Parlement dans ses fonctions de vote de la loi et de contrôle du Gouvernement.

Il apparaît que le Parlement a été très sensiblement affecté par le nouvel équilibre des pouvoirs voulu en 1958 et que l'évolution du régime n'a pas contribué à changer les choses. Pour illustrer cela, il faut envisager d'abord une limitation, continue du pouvoir Parlementaire dans la préparation et le vote de la loi (I), puis évoquer ensuite une rénovation insuffisante du contrôle du gouvernement par le Parlement (II).

I. La limitation continue du pouvoir Parlementaire dans le vote de la loi

Le Parlement a encore pour fonction de préparer et de voter les textes. Cependant, il exerce cette fonction sous le contrôle amplifié de la Vème République du Conseil constitutionnel (A). Par ailleurs, l'équilibre normatif de la Vème République est largement favorable au pouvoir exécutif (B).

A. Le contrôle amplifié du Conseil constitutionnel sur le Parlement

Le Conseil constitutionnel est une institution nouvelle en 1958 dont le rôle est de contrôler le respect par le législateur de la Constitution. Il est le résultat du triomphe du constitutionalisme. Au départ, le conseil constitutionnel est un instrument du parlementarisme rationalisé mais n'est pas encore une véritable cour constitutionnelle. En effet, il s'agit seulement de contrôler que le Parlement respecte la limitation de ses compétences prévues à l'article 34 de la Constitution.

Cependant, à partir de 1971, son rôle va évoluer.

D'abord parce que dans la décision « liberté d'association » de 1971, le Conseil constitutionnel étend le bloc de constitutionnalité au préambule de la constitution de 1958 ce qui permet de contrôler le législateur bien au-delà de la répartition des compétences entre le Parlement et le pouvoir exécutif. En effet, il s'agit également de contrôler le respect par le Parlement des droits et des libertés.

Ensuite, le rôle du conseil évolue en 1974 du fait de l'élargissement des autorités de saisine du Conseil constitutionnel. Initialement, seuls le Président de la République, le Premier ministre et les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale pouvaient saisir le Conseil constitutionnel. Avec la révision de 1974, 60 députés ou 60 sénateurs peuvent saisir le Conseil constitutionnel. La conséquence est que le Conseil constitutionnel va être de plus en plus saisi. Le Parlement est donc dans son activité de vote de la loi sous les trois contrôles du Conseil constitutionnel et peut censurer les lois qu'il a votées. Toutefois, certaines lois n'étaient pas contrôlées car le conseil constitutionnel n'est pas automatiquement saisi du contrôle a priori.

La révision constitutionnelle de 2008 introduit la question prioritaire de constitutionnalité qui est un contrôle de la loi a posteriori sur saisine d'un justiciable au cours d'un procès. Depuis cette date, le contrôle de constitutionnalité des lois s'est considérablement développé et le contrôle du Parlement vis-à-vis de la Constitution est plus renforcé. Le professeur Truchet dit que « *le Parlement écrit la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel* ». Par ailleurs, il faut signaler que les règlements des assemblées sont automatiquement contrôlés par le Conseil constitutionnel.

B. L'équilibre normatif favorable au pouvoir exécutif

L'autre ambition du constituant était de limiter le domaine de la loi. Sous les IIIème et IVème Républiques, le domaine de la loi était limité et le Parlement pouvait voter des lois sur tous les sujets. Le constituant a souhaité limiter le Parlement à certains domaines qui sont énumérés à l'article 34 de la Constitution. L'article 37 de la Constitution dispose que tout ce qui relève du domaine de la loi relève du pouvoir exécutif. En ce sens, le pouvoir du Parlement dans le vote de la loi est considérablement réduit par la Vème République à l'origine.

Deux autres éléments vont encore renforcer ce déséquilibre. Tout d'abord, le fait majoritaire. Le fait majoritaire désigne la capacité du régime de dégager des majorités aux élections permettant une convergence politique entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Du fait de la prépondérance du Président de la République, le pouvoir législatif est soumis au pouvoir exécutif. Or, le pouvoir législatif devient selon l'expression consacrée « *la chambre d'enregistrement de la volonté de l'exécutif* ». De plus, dans l'écriture des textes, le pouvoir exécutif plus précisément le gouvernement, assure l'écriture de l'essentiel des lois qui seront votées car le pouvoir exécutif a encore la maîtrise du calendrier Parlementaire. Ensuite, second élément, le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution. L'article précité autorise le Parlement à habilité le gouvernement à adopter des textes dans le domaine de la loi. Or, le recours aux ordonnances est de plus en plus fréquent ce qui affaiblit encore plus le pouvoir du Parlement. Au regard de ces différents éléments, le Parlement a perdu largement son rôle d'auteur de la loi. L'objectif du

constituant en 2008 a été de rééquilibrer les pouvoirs, notamment en accordant une plus grande maîtrise de l'ordre du jour au Parlement et en accordant au Parlement le pouvoir de voter des lois de programmations ainsi que des résolutions. Pour autant, cette révision n'a pas permis de restaurer les pouvoirs du Parlement dans le vote de la loi.

De la même manière que les pouvoirs du Parlement sont réduits considérablement dans le vote de la loi, les pouvoirs du Parlement dans le contrôle du gouvernement sont également limités.

II. Une rénovation insuffisante du pouvoir Parlementaire dans le contrôle de l'exécutif

L'autre ambition du constituant était de garantir une plus grande stabilité. Pour cela, les mécanismes de contrôle politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale ont été considérablement réduits (A). Par ailleurs, la révision constitutionnelle de 2008, sans remettre en cause le contrôle politique limité, a renforcé le rôle du Parlement en lui confiant le rôle d'évaluer les politiques publiques (B).

A. Une responsabilité politique insuffisante du Gouvernement devant l'Assemblée nationale

Sous la IIIème République, il y a eu 104 gouvernements en 69 ans. L'instabilité du pouvoir était devenue un handicap pour l'action publique. Ceci est le résultat de la perte du droit de dissolution au profit du pouvoir exécutif suite à la crise politique de 1877, autrement appelé la Constitution de Grévy. En effet, le Parlement pouvait trop facilement renverser le gouvernement pour tout motif. Sous la IVème République, malgré la volonté de rationalisation et le rétablissement du droit de dissolution au profit du Président de la République, l'instabilité gouvernementale va perdurer. Il y eu 24 gouvernements en 12 ans de régime. La responsabilité politique du gouvernement peut être facilement mise en œuvre Parlement grâce à la question de confiance ou à la motion de censure. Or, la dissolution ne pouvait pas être mise en œuvre facilement et ne permettait pas au gouvernement de répliquer.

C'est en réaction à ces deux Républiques que le constituant, en 1958, va réduire considérablement les possibilités pour le Parlement de renverser le gouvernement. Le droit de dissolution est restauré et constitue une arme de dissuasion très importante au profit du pouvoir exécutif.

En effet, le Président de la République pourra dissoudre l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, les mécanismes prévus à l'article 49 permettant la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement sont très difficile à mettre en œuvre. L'article 49 al. 2 de la Constitution prévoit la motion de censure mais les règles de vote sont complexes car pour calculer la majorité, seuls les votes favorables à la motion de censure sont recensés. Dans les faits, cette motion de censure ne doit aboutir qu'une seule fois en 1962 avec la démission du gouvernement Pompidou pour sanctionner le général de Gaulle qui a utilisé l'article 11 de la Constitution pour un référendum constitutionnel. L'article 49 al.3 de la Constitution permet l'engagement de la responsabilité sur le vote d'un texte. Le texte sur lequel le gouvernement engage sa responsabilité est adopté sauf si une motion de censure est votée et sans qu'il y ait d'amendements ou de discussions sur le texte. Les règles de vote sont identiques à la motion de censure et il faut une majorité absolue 24 heures après le dépôt du texte. Considéré comme une arme anti-démocratique, « le 49-3 » ne peut plus désormais être utilisé qu'une fois par session pour les lois ordinaires car son utilisation était devenue trop fréquente. Cette motion de censure provoquée n'a jamais abouti sous la Vème République.

A. L'évaluation limitée des politiques publiques par le Parlement

En 2008, le pouvoir constituant dérivé à souhaiter rénover les pouvoirs du Parlement dans le contrôle du gouvernement. Il s'agit de permettre au gouvernement de mieux contrôler l'action publique.

La loi organique relative aux lois de finances de 2001 avait déjà permis au Parlement de contrôler l'exécution budgétaire en vérifiant que les crédits étaient bien utilisés par rapport aux objectifs.

Par ailleurs la révision de 2008 à ajouter trois mécanismes nouveaux pour contrôler l'exécutif.

D'abord, une semaine de séance sur trois est consacrée non pas au vote de la loi mais au contrôle du gouvernement. Par ailleurs, l'article 47-2 précise que la Cour des Comptes assiste le Parlement dans le contrôle et l'évaluation du gouvernement. La révision de 2008 constitutionnalise les commissions d'enquêtes Parlementaires. Toutefois, ces différentes évolutions sont assez faibles, notamment car les commissions d'enquêtes ne peuvent pas porter sur le Président de la République et parce qu'elles ne peuvent pas être créées dans les faits à l'initiative de l'opposition.

Ensuite, le règlement de l'Assemblée nationale révisé en 2009 crée le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Il a pour mission de contrôler les politiques publiques et il donne également un avis sur les études d'impact qui accompagne depuis 2008 tout projet de loi. Cependant, le Conseil constitutionnel a interdit à ce comité de pouvoir adresser des injonctions au Gouvernement.

Malgré les tentatives de rééquilibrage des pouvoirs, l'exécutif reste prépondérant dans la définition et la conduite des politiques publiques. La crise sanitaire a montré que le Président de la République et le Premier ministre décident de la destinée du pays. Afin de changer cet équilibre des pouvoirs, il semble que les révisions constitutionnelles ne suffisent plus. Sans doute faudrait-il créer une VIème République ou supprimer l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.