

La violation de l'article 48 de la Constitution :  
dysfonctionnement général et présidence « normale »

Si l'ambition d'une présidence « normale » incarnait la volonté de rompre avec « l'hyper-présidentialisme » pratiqué par Nicolas Sarkozy<sup>1</sup>, les débuts de la présidence de François Hollande s'inscrivaient dans la normalité de la pratique initiée par ses prédécesseurs quant au respect assuré de la Constitution de 1958. La première des sessions extraordinaires estivales ouverte à la demande du Premier ministre par décret présidentiel du 27 juin 2012 le confirme. « Forfaiture »<sup>2</sup>, « détournement »<sup>3</sup>, « méconnaissance, (...) viol »<sup>4</sup> de la Constitution, tous ces termes font nécessairement échos à ceux utilisés jadis dans les hémicycles pour désigner la pratique gaullienne<sup>5</sup>. Ils viennent ici qualifier l'absence de questions au Gouvernement durant la première semaine de la session extraordinaire qui s'est déroulée du 3 au 31 juillet 2012. Et cette absence va à l'encontre de l'ordre du jour fixé par le décret présidentiel qui prévoit expressément la tenue d'une telle séance. Pire, elle méconnaît la Constitution et l'obligation récemment introduite depuis 2008 à l'article 48 de réserver une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Ce n'est pas la première fois sous la V<sup>e</sup> République que sont à l'origine de questions de constitutionnalité les sessions extraordinaires et les questions au Gouvernement. Concernant le premier cas, ont été contestés les pouvoirs du Président de la République de refuser, tantôt de convoquer le Parlement en session extraordinaire malgré une demande présentée par une majorité de députés ou par le Premier ministre comme respectivement en 1960 et 1987, tantôt d'inscrire une proposition de loi à l'ordre du jour d'une session extraordinaire comme en 1993<sup>6</sup>. Concernant le second cas, a été longtemps discuté le système -initié en 1974 à l'Assemblée Nationale et en 1982 au Sénat- des questions au Gouvernement jusqu'à ce qu'il soit constitutionnalisé en 1995 permettant d'organiser plusieurs séances durant une même semaine. Bien qu'une partie de la doctrine accordait à ce système la qualité de convention de la Constitution<sup>7</sup>, le Conseil constitutionnel avait retenu une interprétation restrictive interdisant l'organisation de plus d'une séance par semaine consacrée à ces

---

<sup>1</sup> Voir CHIROUX R., « Chronique politique. Les nouveaux gouvernants face aux réalités du pouvoir », *RA*, 2012, n°390, p. 659 ; DE MAILLARD J. et SUREL Y. (dir.), *Politiques publiques sous Sarkozy*, vol. 3, De MAILLARD et Y. SUREL (dir.), Presses de Science Po, 2012, 402 p. ; ROUSSEAU D., *Le Consulat Sarkozy*, Odile Jacob, 190 p. ; *Politeia, La fonction présidentielle sous le quinquennat Sarkozy*, 2013, n°23, p. 163 et s.

<sup>2</sup> Pierre Lelouche, *JO, Débats, A.N.*, 4 juill. 2012, p. 1858.

<sup>3</sup> François Zocchetto, *JO, Débats, Sén.*, 3 juill. 2012, p. 1866.

<sup>4</sup> Bernard Accoyer, *JO, Débats, A.N.*, 4 juill. 2012, p. 1865.

<sup>5</sup> SAVONITTO F., *Les discours constitutionnels sur la « violation de la Constitution » sous la V<sup>e</sup> République*, LGDJ-Lextenso éditions, 2013, n°141, 590 p.

<sup>6</sup> SAVONITTO F., « Le pouvoir constituant pose-t-il des normes ? L'exemple des articles 29 et 30 de la Constitution », in *VII<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, 2008, <http://www.droitconstitutionnel.org>

<sup>7</sup> AVRIL P., *Les Conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, PUF, 1997, p. 96.

questions<sup>8</sup>, ce qui allait nécessairement à l'encontre des deux séances hebdomadaires habituellement fixées. Mais jamais le Haut Conseil ne s'est explicitement prononcé pour condamner l'une ou l'autre de ces initiatives, ce qui permet de toujours discuter de leur régularité constitutionnelle.

Ce n'est pas le cas, en revanche, de l'absence de séance de questions au Gouvernement durant la première semaine de la session extraordinaire de 2012. Aucun doute n'est permis depuis la décision du 9 août 2012<sup>9</sup> du Conseil constitutionnel à l'occasion de laquelle il s'est prononcé -dans le cadre du contrôle *a priori*- sur la constitutionnalité de la loi de finances rectificative pour 2012. D'une part, il a affirmé dans un considérant de principe<sup>10</sup> qu'est susceptible d'être méconnue l'innovation introduite par le constituant de 2008 dans le but d'étendre le mécanisme des questions au Gouvernement en dehors de la session ordinaire. Autrement dit, le dernier aliéna de l'article 48 impose indéniablement une obligation constitutionnelle à respecter et non la simple formulation d'un vœu dépourvu de toute normativité. D'autre part, le Haut Conseil a reconnu, en l'espèce, « qu'aucune séance publique n'a été réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement dans l'ordre du jour de l'une ou l'autre des assemblées au cours de la première semaine de la session extraordinaire ». La décision de la Conférence des présidents<sup>11</sup> de ne pas prévoir de séance hebdomadaire de questions au Gouvernement a méconnu donc -outre l'ordre du jour du décret présidentiel- l'obligation récemment introduite au dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution. Elle constitue une violation de la Constitution susceptible, selon les circonstances, de vicier la procédure législative et d'entraîner la censure de l'ensemble de la loi.

Toutefois, l'intervention du juge constitutionnel n'était pas ici nécessaire pour attester de l'existence de cette violation de la Constitution. L'intervention juridictionnelle est bienvenue lorsque des lectures divergentes d'un même texte s'opposent. En effet, le constat est généralement réalisé qu'« en matière constitutionnelle, toute violation se donne pour interprétation »<sup>12</sup>. Censée aujourd'hui « être plus légitime, rationnelle et moins contestable que la prise de position de l'acteur politique »<sup>13</sup>, l'intervention du juge constitutionnel contribue donc à départager les prétentions de droit soutenues par les protagonistes d'une controverse constitutionnelle -sinon d'un conflit- née sur l'application d'une disposition de la Constitution<sup>14</sup>. Elle permet de désigner parmi les interprétations émises lesquelles constituent des violations de la Constitution. Or, contrairement à l'accoutumée sous la V<sup>e</sup> République où

---

<sup>8</sup> CC 63-25 DC, 21 janv. 1964, *Rec.*, p. 23.

<sup>9</sup> CC 2012-654 DC, 9 août 2012, *Rec.*, p. 461.

<sup>10</sup> « Considérant qu'un projet ou une proposition de loi qui serait adopté au cours d'une semaine au cours d'une semaine dont l'ordre du jour avait été établi en méconnaissance du dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution serait adopté selon une procédure contraire à la Constitution », *ibid.*, p. 461.

<sup>11</sup> Article 133 du Règlement de l'Assemblée nationale et article 75 *bis* du Règlement du Sénat.

<sup>12</sup> CHEVALLIER J., « La coutume et le droit constitutionnel français », *RDP*, 1970, p. 1413.

<sup>13</sup> GICQUEL J.-E., « Les conflits constitutionnels sous la V<sup>e</sup> République », in *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, HUMMEL J. (dir.), PUR, 2010, p. 150.

<sup>14</sup> Voir HUMMEL J., « Les conflits constitutionnels. Définition(s) d'un objet d'étude », in *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, *op. cit.*, p. 9. et s. ; CARPENTIER E., *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, LGDJ, 2006, p. 251.

chaque application controversée du texte est l'occasion de « rejouer » le compromis dilatoire à l'origine du texte du 4 octobre 1958, cette violation de l'article 48 de la Constitution ne se donne pas à voir comme une interprétation. Aucune autre lecture du sixième alinéa de l'article 48 n'est présentée par un député ou un sénateur, ni même par un membre du Gouvernement, pour justifier l'absence de questions au Gouvernement lors de la première semaine de la session extraordinaire. Aucune controverse juridique n'est donc née faute de faire valoir une interprétation concurrente. Seuls sont exposés dans les débats parlementaires des arguments destinés à minimiser cette violation de la Constitution (I) qui n'a pu être ni évitée, ni sanctionnée par les mécanismes institutionnels et juridictionnels de garantie constitutionnelle. Ce dysfonctionnement des mécanismes de protection de la Constitution a été rendu possible par l'action collective de l'ensemble des acteurs constitutionnels (II), conduisant à ce que les débuts institutionnels de la « présidence normale » soient marqués par un dysfonctionnement général.

## I-Une violation minimisée de la Constitution

En qualifiant de « secondaire »<sup>15</sup> l'absence de questions au Gouvernement ou de « fétichisme »<sup>16</sup> l'attitude de M. Jacob et M. Le Fur tenant à l'organisation de cette séance hebdomadaire, les parlementaires minimisent assurément cette violation de la Constitution sans pour autant justifier cette pratique. Cette minimisation est fondée tant sur la nature de la règle violée (A) que sur les effets produits par cette pratique qui va à l'encontre de la lettre de l'article 48 (B).

### A-Une minimisation fondée sur la nature de la règle violée

Dès lors que toute violation « menace l'intégrité de la Constitution »<sup>17</sup>, il ne saurait être accepté de dichotomie entre les violations bénignes et graves<sup>18</sup>. Pourtant, en considérant comme « un problème tout à fait secondaire »<sup>19</sup> l'absence de questions au Gouvernement, la majorité parlementaire adhère à cette distinction hasardeuse. Ainsi, la violation de l'article 48 est minimisée car il n'est pas jugé grave de porter atteinte, dans l'absolu, à une règle de cette nature.

---

<sup>15</sup> Jacques Mézard, *JO*, Débats, Sén., 3 juill. 2012, p. 1868.

<sup>16</sup> Sandrine Mazetier, Vice-Présidente de l'Assemblée Nationale, *JDD*, 29 juin 2012.

<sup>17</sup> HAURIOU A. et GICQUEL J., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 7<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 1980, p. 346.

<sup>18</sup> ARDANT Ph. et MATHIEU B., *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 22<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2010, p. 102.

<sup>19</sup> Jacques Mézard, *JO*, Débats, Sén., 3 juill. 2012, p. 1868.

En effet, en fonction de leur objet, les règles constitutionnelles sont souvent présentées comme étant réparties en deux catégories<sup>20</sup> : les unes dites institutionnelles, intéressant la réglementation des rapports entre les pouvoirs publics ; les autres dites matérielles ou substantielles, portant sur la consécration et la protection des droits et libertés fondamentaux. Or, les règles appartenant à la seconde catégorie sont appréhendées comme un véritable enrichissement du droit constitutionnel dans la mesure où elles sont désormais tournées vers les individus et leurs droits et non plus exclusivement vers le pouvoir et les institutions<sup>21</sup>. Accorder la prééminence aux règles substantielles revient nécessairement à juger leur violation comme étant plus grave que celle des règles institutionnelles. Sachant que le dernier alinéa de l'article 48 n'institue aucun droit ou liberté au profit des individus, la majorité parlementaire ne ferait donc que céder à la « mode »<sup>22</sup> constitutionnelle actuelle en reléguant au second rang la violation de cette règle institutionnelle. Or, il est fort contestable –ne serait-ce qu'elle appartient au *corpus* constitutionnel– de diminuer l'importance d'une telle disposition et de la cantonner aux relations entre pouvoirs publics : ces questions « constituent un instrument tout à la fois de sauvegarde pour les citoyens, de contrôle pour le Parlement, d'investigation pour le gouvernement »<sup>23</sup>. Les députés du groupe UMP ne manquent d'ailleurs pas de rappeler qu'il s'agit de défendre l'une des « avancées essentielles »<sup>24</sup> de la révision de 2008, à savoir « donner de nouveaux droits au Parlement »<sup>25</sup> bénéficiant surtout à l'opposition mais aussi à la majorité<sup>26</sup>. En effet, cette prérogative, comme le concède la Présidente des débats, « est destinée à assurer, en séance, la permanence du contrôle parlementaire lorsque le Parlement siège »<sup>27</sup>, ce qui dénie alors au problème de l'absence de questions au Gouvernement son caractère secondaire. « La question avec la réponse qu'elle implique constituent les données élémentaires du dialogue entre les responsables de la politique du pays et les représentants du peuple mandatés pour les contrôler »<sup>28</sup>.

L'opposition parlementaire ne participe pas non plus à restituer à la violation de l'article 48 toutes ses lettres de noblesse. Ni les députés, ni les sénateurs, auteurs des saisines, n'ont mentionné ce grief dans leur motivation attachée aux lettres présentées au Conseil constitutionnel. Or la « mode » actuelle consent qu'une disposition constitutionnelle cesse

---

<sup>20</sup> FAVOREU L., « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, n° 1, p. 71 ; GREWE C., « L'actualité du droit constitutionnel ou la résurrection d'une discipline juridique », in *Du droit interne au droit international, le facteur religieux et l'exigence des droits de l'homme. Mélanges Raymond Goy*, Publication de l'Université de Rouen, 1998, p. 85.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 86

<sup>23</sup> Chaban-Delmas, 6 octobre 1960, citée in NGUYEN HUU P., « L'évolution des questions parlementaires depuis 1958 », *RFSP*, 1981, n°31, p. 177.

<sup>24</sup> Bernard Accoyer, *JO*, Débats, A.N., 4 juill. 2012, p. 1865.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 1865.

<sup>26</sup> Cet aspect est rappelé par Marc Le Fur, *JO*, Débats, A.N., 4 juill. 2012, p. 1857 ; « Plusieurs raisons expliquent le succès des questions au gouvernement. (...) la spontanéité des questions, aucune autorité, exceptée celle des groupes politiques, n'interférant dans le choix des questions. Enfin, la garantie donnée à l'opposition de disposer d'un temps de parole fixe et non plus proportionnel », NGUYEN HUU P., « L'évolution des questions parlementaires depuis 1958 », *art. cit.*, p. 177.

<sup>27</sup> La Présidente Laurence Dumont, *JO*, Débats, A.N., 4 juill. 2012, p. 1858.

<sup>28</sup> Georges Burdeau, citée in AMELLER M., « L'heure des questions au Palais-Bourdon », in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 376.

« d'être seulement une « *idée* » pour devenir une « *norme* » »<sup>29</sup> à partir de l'instant où elle est une règle juridique obligatoirement sanctionnée par un juge constitutionnel. Trop restrictive<sup>30</sup>, cette conception de la règle juridique fondée sur le seul critère de la sanction est, certes, critiquable<sup>31</sup>. Pour autant, le fait de ne pas soumettre à l'examen du Conseil constitutionnel l'atteinte à l'article 48 de la Constitution -alors que tout invite à la dénoncer- traduit le doute de l'opposition sur la question de savoir si cette disposition peut faire l'objet d'une sanction. En ne contestant pas l'absence de questions au Gouvernement devant le juge constitutionnel, le dernier alinéa n'est donc pas pleinement reconnu par l'opposition comme étant du « *vrai* droit constitutionnel »<sup>32</sup>, c'est-à-dire comme une règle juridique qui imposerait à ses destinataires une obligation à respecter et ouvrant à sanction si elle n'est pas obéie. Cette absence de contestation juridictionnelle est regrettable : d'une part, en ne soulevant pas ce grief, l'opposition ne va pas au bout de sa logique qui l'avait conduite dans les débats parlementaires à se fonder sur la formulation du texte<sup>33</sup> pour attester de l'existence d'une obligation juridique. En ne la parachevant pas, l'opposition paraît ne pas être convaincue par sa propre démarche, laquelle ne semble alors n'être ouverte que pour « provoquer un incident de séance »<sup>34</sup>, c'est-à-dire dans un but uniquement politique ; d'autre part, l'inscription dans la Constitution -fusse-t-elle récente- d'une nouvelle obligation ne semble pas avoir d'effet sur les destinataires de la règle. Au contraire, elle apparaît même contre productive comparée à la situation entre 1974 et 1995 où « tout se passait (...) comme s'il existait une règle, mais cette règle n'était pas écrite »<sup>35</sup> bien qu'obéie.

## B- Une minimisation fondée sur les effets de la règle violée

La majorité parlementaire par la voix du Président de séance à l'Assemblée nationale tente de minimiser l'absence de questions au Gouvernement durant la première semaine de la session extraordinaire en prétextant que l'opposition n'a pas été privée de parole durant cette période. L'opportunité lui a été donnée « d'interroger le Gouvernement sur des enjeux essentiels »<sup>36</sup> sachant qu'un débat a chaque fois eu lieu, d'abord, à la suite de la déclaration de politique générale du Gouvernement lors de la séance du 3 juillet à l'Assemblée nationale ; ensuite, après la déclaration du Gouvernement en application de l'article 50-1 de la Constitution lors de la séance du 4 juillet au Sénat, et enfin, lors des séances du 4 et 5 juillet,

<sup>29</sup> FAVOREU L., « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *art. cit.*, p. 72.

<sup>30</sup> CONSEIL D'ETAT, *Le droit souple. Etude annuelle 2013*, La documentation française, 2013, 200 p.

<sup>31</sup> SAVONITTO F., *Les discours constitutionnels sur la « violation de la Constitution » sous la V<sup>e</sup> République*, *op. cit.*, p. 5 et s.

<sup>32</sup> DENQUIN J.-M., « Approches philosophiques du droit constitutionnel », *Droits*, 2000, n°32, p. 34.

<sup>33</sup> « Les choses sont très claires : (...) C'est au présent de l'indicatif, ce qui, en droit, veut dire impératif. Cela s'apprend en première année de droit », Marc Le Fur, *JO, Débats, A.N.*, 4 juill. 2012, p. 1857 ; « L'article 48 de la Constitution, dans son sixième alinéa, impose au Gouvernement la tenue d'une séance de questions par semaine, y compris pendant les sessions extraordinaires. Ce n'est pas une faculté pour le Gouvernement, c'est une compétence liée », François Zocchetto, *JO, Débats, Sén.*, 3 juill. 2012, p. 1865.

<sup>34</sup> Bruno Le Roux, *JO, Débats, A.N.*, 4 juill. 2012, p. 1866.

<sup>35</sup> AVRIL P., *Les conventions de la Constitution*, PUF, 1997, p. 96.

<sup>36</sup> La Présidente Laurence Dumont, *JO, Débats, A.N.*, 4 juill. 2012, p. 1858.

dans chaque assemblée sur les résultats du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012<sup>37</sup>. Indéniablement, les parlementaires, et plus particulièrement ceux de l'opposition, ont pu s'exprimer sur des « débats majeurs »<sup>38</sup> tant national qu'europpéen. L'argumentation est alors la suivante<sup>39</sup> : la parole offerte à l'opposition à l'occasion des deux débats organisés en application des articles 49 alinéa 1<sup>er</sup> et 50-1 de la Constitution compense celle perdue par l'absence de séance de questions au Gouvernement lors de cette même semaine. Néanmoins, l'obligation formulée à l'article 48 de prévoir une séance hebdomadaire de questions au Gouvernement lors des sessions extraordinaires n'est pas respectée. La désobéissance à ce commandement est indéniable sinon pourquoi envisager de fixer deux séances de questions d'actualité la semaine suivante<sup>40</sup>, si ce n'est pour atténuer les effets de ce manquement ? Mais la limitation des conséquences de cette violation ne la rend pas pour autant tolérable. De plus, il est inexact de prétendre que les débats imposés par les dispositions constitutionnelles se sont substitués à l'absence de questions au Gouvernement. Les parlementaires n'interviennent pas dans les mêmes conditions selon les procédures choisies, ce qui compromet tout caractère substituable. Premièrement, tous les parlementaires ne sont pas susceptibles de prendre la parole à la suite d'une déclaration de politique générale ou d'une déclaration au Gouvernement. Deuxièmement, les députés et sénateurs sont portés à exposer un propos en rapport avec le thème du débat qui a eu lieu alors que les questions -plus concrètes- portent « sur des sujets d'intérêt local ou national, techniques ou politiques »<sup>41</sup>. Troisièmement, le sixième alinéa de l'article 48 exige des réponses du Gouvernement alors que les articles 49 alinéa 1<sup>er</sup> et 50-1 ne posent aucune obligation d'une intervention ministérielle à la suite des débats qui se sont déroulés. Quatrièmement, le régime du temps de parole parlementaire varie en fonction du fondement textuel. En conclusion, l'existence de la violation de l'article 48 n'est pas remise en cause et l'éventuelle limitation de ses effets ne vient nullement la minimiser.

La jurisprudence constitutionnelle n'incite pas au respect du sixième alinéa de l'article 48 de la Constitution. Certes, ce moyen a été soulevé d'office et le Conseil a veillé à ce que cette nouvelle obligation constitutionnelle ne soit pas dépourvue de sanction. Toutefois, la décision du 9 août 2012 ne constituait qu'un « avertissement sans frais »<sup>42</sup> adressé au législateur. Il n'a pas conclu, en l'espèce, à la censure de la loi déférée au motif qu'elle n'a pas été adoptée lors de la semaine de la session extraordinaire où aucune séance de questions au Gouvernement n'a été tenue. Or, par cette interprétation, il « absout par avance la méconnaissance de la nouvelle obligation constitutionnelle, dès lors qu'elle aura lieu au cours

---

<sup>37</sup> BACHSCHMIDT Ph., « Juillet 2012 : l'ordre du jour « parlementaire » de la 79<sup>e</sup> session extraordinaire », *Constitutions*, 2012, n°3, p. 420.

<sup>38</sup> La Présidente Laurence Dumont, *JO, Débats, A.N.*, 4 juill. 2012, p. 1858.

<sup>39</sup> « Le président de l'Assemblée nationale a écrit à notre président de groupe, la déclaration de politique générale ne peut en aucun cas s'y substituer », Catherine Vautrin, *JO, Débats, A.N.*, 4 juill. 2012, p. 1857-1858 ; « La décision du Premier ministre de faire hier devant l'Assemblée une déclaration de politique générale suivie d'un débat et d'un vote, en application de l'article 49, alinéa 1, de la Constitution, a amplement satisfait cet objectif », La Présidente Laurence Dumont, *JO, Débats, A.N.*, 4 juill. 2012, p. 1858.

<sup>40</sup> « Monsieur Accoyer, je ferai évidemment écho à votre demande de deux séances de questions d'actualité la semaine prochaine, lors de la Conférence des présidents », La Présidente Laurence Dumont, *JO, Débats, A.N.*, 4 juill. 2012, p. 1866.

<sup>41</sup> TURK P., *Le contrôle parlementaire en France*, LGDJ-Lextenso éditions, 2011, p. 137.

<sup>42</sup> AVRIL P. et GICQUEL J., « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, 2013, n°144, p. 177.

d'une semaine où une assemblée ne votera pas de loi »<sup>43</sup>. La jurisprudence constructive du Conseil aurait pu être plus restrictive si elle n'avait pas retenu la distinction spacieuse entre semaine de vote et semaine de discussion<sup>44</sup>. Un autre choix s'offrait : il aurait suffi de déclarer inconstitutionnelle toute loi votée -voire discutée- pendant une session extraordinaire si au cours de l'une des semaines où elle s'est déroulée aucune séance de questions au Gouvernement n'a eu lieu. Autrement dit, le choix d'une sanction automatique -ou du moins plus systématique- aurait eu des incidences plus concrètes. En renforçant davantage encore le lien entre l'absence de la tenue d'une séance de questions et l'irrégularité du vote d'une loi au cours de la même session extraordinaire, la jurisprudence du Conseil constitutionnel aurait eu pour effet de limiter -sinon d'exclure- toute tentation de méconnaître à l'avenir la règle fixée à l'article 48. A défaut, un intérêt à ne pas s'y soumettre subsistera, d'autant qu'il est simple pour les parlementaires d'écartier toute sanction : il suffit actuellement de fixer le jour du vote de la loi -voire si besoin le repousser- lors d'une semaine où a lieu une séance de questions au Gouvernement. La mise en œuvre de ce procédé s'en trouve facilitée lorsqu'aucune autorité constitutionnelle n'entend réellement s'y opposer.

## II- Une violation collective de la Constitution

Dans les débats parlementaires, tantôt la Conférence des présidents<sup>45</sup>, tantôt le Président des assemblées<sup>46</sup> sont désignés comme les auteurs de cette violation de l'article 48 de la Constitution en ce qu'ils ont, soit décidé de ne pas fixer une séance de questions au Gouvernement durant cette première semaine, soit défendu cette décision (A). L'Exécutif, par l'entremise du Premier ministre<sup>47</sup>, est également visé sachant qu'il a permis -voire incité- cette pratique institutionnelle déviante, qui n'a pas connu non plus d'obstacle de la part du gardien de la Constitution institué par l'article 5 de la Constitution, à savoir le Président de la République (B).

### A- Une violation commise par le Législatif

L'absence de questions de Gouvernement contribue à renforcer le constat réalisé par une partie de la doctrine d'un « introuvable contrôle parlementaire »<sup>48</sup>. Cette fonction de

---

<sup>43</sup> BERGOUGNOUS G., « La séance de questions hebdomadaire, condition de la régularité de la procédure d'adoption de la loi », *Constitutions*, 2012, n°4, p. 560.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 560.

<sup>45</sup> François Zocchetto, *JO*, Débats, Sén., 3 juill. 2012, p. 1865.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 1865 ; Christian Jacob, *JO*, Débats, A.N., 4 juill. 2012, p. 1857.

<sup>47</sup> Christian Jacob, *JO*, Débats, A.N., 3 juill. 2012, p. 1839.

<sup>48</sup> AVRIL P., « L'introuvable contrôle parlementaire », *Jus Politicum*, 2010, n°2, p. 133.

contrôle revalorisée par la révision de 2008<sup>49</sup>, et dont la procédure fixée à l'article 48 est l'un des instruments de son exercice, n'est pas assurée ici par le Législatif. Mais cette carence ne ressort pas du dispositif constitutionnel. En effet, le constituant de 2008 a eu l'intention de réparer l'incongruité selon laquelle « le calendrier électoral conduisait à ce que la nouvelle assemblée élue en juin ne puisse poser de questions qu'à partir d'octobre quand bien même elle se serait réunie avant en session extraordinaire, comme cela est maintenant la tradition »<sup>50</sup>. Cette carence résulte donc des parlementaires -ce qui est plus grave encore- dans la mesure où ils ont renoncé, de leur propre volonté alors que la liberté ne leur était pas laissée, d'effectuer ce contrôle sur l'action gouvernementale. La majorité et l'opposition parlementaires partagent cette responsabilité.

La majorité parlementaire est la première responsable dans la mesure où la décision de ne pas tenir cette séance n'a pu être prise sans son accord. Le décret présidentiel du 27 juin 2012 portant convocation du Parlement en session extraordinaire le 3 juillet prévoyait la tenue de séances hebdomadaires de questions au Gouvernement. Cette précision -inutile au regard de l'article 48 de la Constitution- exprimait le souci d'assurer la permanence du contrôle parlementaire. Pourtant, devant un ordre du jour chargé<sup>51</sup>, les Conférences des présidents de chaque assemblée ont décidé contrairement à la lettre de la Constitution et du décret de ne pas prévoir de séance de questions la première semaine de la session extraordinaire. Reconnues dans la Constitution aux articles 39 et 45, ces instances ont notamment le pouvoir d'établir le programme de travail législatif en tenant compte des limites déterminées par la Constitution. En vertu des articles 133 du Règlement de l'Assemblée nationale et 75 *bis* de celui du Sénat, cet organe parlementaire fixe la ou les séances hebdomadaires consacrées, conformément à l'article 48 alinéa 6 de la Constitution, aux questions des députés et sénateurs ainsi qu'aux réponses du Gouvernement. Or, cette décision a été prise par votation<sup>52</sup>. Et ce vote reflète nécessairement la volonté de la majorité parlementaire<sup>53</sup> sachant que la Conférence des présidents réunit, pour chaque assemblée, le président, les vice-présidents, les présidents des groupes, les présidents des commissions, le président de la commission des affaires européennes, les rapporteurs généraux de la commission des finances et de la commission des affaires sociales ainsi qu'un représentant du Gouvernement<sup>54</sup>. Les positions différentes adoptées par chacune des Conférences des présidents devant cette violation mettent en évidence le pouvoir de décision qu'elles détiennent : celle de l'Assemblée Nationale a compensé par la tenue, les 25 et 26 juillet, de deux séances de questions au Gouvernement la

---

<sup>49</sup> BLACHER Ph., *Le Parlement en France*, LGDJ-Lextenso éditions, 2012, p. 118 ; SEILLER B. (dir.), *Le contrôle parlementaire de l'administration*, Dalloz, 2010, 172 p.

<sup>50</sup> LASCOMBE M., « Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la V<sup>e</sup> République », *LPA*, 19 déc. 2008, n°254, p. 88 ; la session extraordinaire de juillet 2009 a été la première de la V<sup>e</sup> République au cours de laquelle une séance hebdomadaire de questions au Gouvernement a été organisée.

<sup>51</sup> AVRIL P. et GICQUEL J., « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, 2012, n°143, p. 197.

<sup>52</sup> « Il y a eu un vote, monsieur Jacob », Un député du groupe SRC, *JO, Débats, A.N.*, 3 juill. 2012, p. 1839 ; « Cependant, on ne vote pas, en principe, à la conférence des présidents : le résultat étant acquis, par avance », AVRIL P. et GICQUEL J., *Droit parlementaire*, 4<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 2010, p. 79.

<sup>53</sup> « Il est attribué aux présidents de groupe un droit de vote pondéré égal à l'effectif de leur groupe après défalcaton du nombre des membres de celui-ci siégeant de droit à la conférence, ce qui signifie que les groupes de la majorité contrôlent ses décisions », *ibid.*, p. 125.

<sup>54</sup> Sa participation ne remet nullement en cause la nature parlementaire de cet organe.

première semaine qui en était dépourvue ; celle du Sénat est restée ferme sur sa position malgré un rappel au règlement<sup>55</sup> et la distorsion qu'elle crée entre les deux assemblées.

Les Présidents des assemblées ont aussi contribué à cette violation de l'article 48 de la Constitution<sup>56</sup>. D'une part, le Président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone a défendu explicitement et personnellement l'absence de séance de questions au Gouvernement dans une lettre -non publique- adressée au président de groupe UMP<sup>57</sup>. D'autre part, en ne donnant aucune suite aux nombreux rappels au règlement<sup>58</sup> effectués -notamment en ne saisissant pas spontanément la Conférence des présidents-, les présidents de séance n'ont pas concouru à faire respecter les règlements de leurs assemblées et, *in fine*, la Constitution<sup>59</sup>. Cette posture est d'autant plus grave qu'ils sont justement les garants des « prérogatives institutionnelles, donc, en particulier, des droits de l'opposition et de ceux des groupes minoritaires »<sup>60</sup>.

Une part de responsabilité incombe également à l'opposition parlementaire qui -si elle a contesté la constitutionnalité de l'absence de questions au Gouvernement par le biais des rappels au règlement- n'a pas mis tout en œuvre pour éviter cette violation de la Constitution. Certes, l'efficacité des moyens à sa disposition est réduite. Pour la plupart, ils engagent la tenue d'un vote à l'issue duquel elle sera assurément mise en minorité. Pour autant, l'opposition parlementaire aurait pu, tout d'abord, manifester son opposition lors de la Conférence des présidents<sup>61</sup>, ce qu'elle n'a pas opéré. Ensuite, cette violation de la Constitution aurait pu être le motif à l'adoption d'une motion de censure comme ce fut le cas de celles déposées le 28 avril 1960<sup>62</sup> et le 2 octobre 1962<sup>63</sup>. Du moins, aux côtés des arguments politiques, elle aurait pu figurer dans la motivation de la seule motion de censure adoptée en présidence normale le 15 mars 2013 et rejetée le 20 après avoir recueilli seulement 228 voix favorables. Un écho plus grand aurait été donné à cette violation de la Constitution. Enfin et surtout, cette violation de la Constitution aurait pu être dénoncée dans les lettres de saisine du Conseil constitutionnel à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2012.

---

<sup>55</sup> Deux séances de questions au lieu d'une ont été inscrites les 24 et 25 juillet 2012 à l'Assemblée nationale contrairement au Sénat, ce qui a d'ailleurs valu un rappel au Règlement, Chantal Jouanno, *JO*, Débats, Sén., 11 juill. 2012, p. 2005-2006.

<sup>56</sup> « Ma question est simple, madame la présidente : dans les responsabilités qui sont les vôtres, comment comptez-vous faire appliquer notre Constitution à la fois dans son esprit et dans sa lettre ? », Christian Jacob, *JO*, Débats, A.N., 4 juill. 2012, p. 1857.

<sup>57</sup> « Le président de l'Assemblée nationale a écrit à notre président de groupe, la déclaration de politique générale ne peut en aucun cas s'y substituer », Catherine Vautrin, *JO*, Débats, A.N., 4 juill. 2012, p. 1857-58.

<sup>58</sup> CHAZELLE R., « Le rappel au règlement dans la procédure parlementaire de la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 1990, p. 694.

<sup>59</sup> « En autorisant ou non les rappels au règlement, ils ont en pratique une certaine compétence en matière de fixation de l'ordre du jour, et leur pouvoir dans la conduite des débats en est renforcé d'autant », MARTIN A., *Le Président des assemblées parlementaires*, LGDJ, 1996, p. 195.

<sup>60</sup> François Zocchetto, *JO*, Débats, Sén., 3 juill. 2012, p. 1865.

<sup>61</sup> « Vous n'étiez pas à la Conférence des présidents », Jean-Louis Carrère, *JO*, Débats, A.N., 3 juill. 2012, p. 1865 ; « La conférence des présidents a validé ce programme, à l'unanimité de tous les présidents de groupe : aucune abstention ou voix contre n'a été dénombrée », Didier Guillaume, *JO*, Débats, Sén., 11 juill. 2012, p. 2005.

<sup>62</sup> Motion de censure déposée le 28 avril 1960, *Document 49-201, in Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, MAUS D. (dir.), 7<sup>e</sup> éd., La Documentation Française, 1998, p. 289.

<sup>63</sup> Motion de censure déposée le 2 octobre 1962, *Document 49-204, in Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République, op. cit.*, p. 290.

En définitive, l'ensemble des acteurs du Parlement -parlementaires comme organes directeurs<sup>64</sup>- renonce à assurer le contrôle parlementaire en décidant, en avalisant, ou en ne s'opposant pas indéfectiblement à l'absence de séance de questions aux Gouvernement. Néanmoins, l'Exécutif ne revendique pas non plus sa mise en œuvre alors que le contrôle sur l'action gouvernementale est une condition de sa légitimité.

## B- Une violation permise par l'Exécutif

Le Conseil constitutionnel a précisé, dans une décision en date du 27 juillet 1995<sup>65</sup>, que la compétence de fixer l'ordre du jour d'une session extraordinaire appartient au Président de la République<sup>66</sup> dans la mesure où il lui revient d'inscrire les questions à l'ordre du jour ou de l'arrêter. Dès lors que le décret présidentiel portant convocation du Parlement en session extraordinaire comportait dans l'ordre du jour une séance hebdomadaire de questions et qu'il ressortait de la compétence de la Conférence des présidents d'en fixer le calendrier, toute mise en cause du Président de la République et du Gouvernement aurait pu être écartée. Or, aussi bien le chef du gouvernement que le chef de l'Etat ont une part de responsabilité dans la survenue de cette violation de l'article 48 de la Constitution.

En premier lieu, l'opposition vise directement le Premier ministre<sup>67</sup>. Deux raisons sont avancées : la première porte sur son action au sein de la Conférence des Présidents. Celui-ci aurait, soit décidé du refus d'inscrire à l'ordre du jour la séance de questions au Gouvernement<sup>68</sup>, soit exercé des pressions à l'encontre du nouveau Président de l'Assemblée nationale, par l'entremise de son représentant au sein de cette instance, pour qu'elle n'ait pas lieu<sup>69</sup>. Autrement dit, il est imputé au Premier ministre d'être réellement à l'origine de la violation de l'article 48 quand bien même cette décision relève de la compétence de la Conférence des présidents. La seconde raison réside dans l'incapacité du Premier ministre à se présenter devant les députés le 4 juillet 2012 dans la mesure où il est retenu au Sénat pour une déclaration suivie d'un débat en application de l'article 50-1 de la Constitution. Son absence amoindrit -sinon ôte- l'intérêt de tenir une séance de questions au Gouvernement<sup>70</sup>, ce qui incite à ne pas l'organiser. Il est reproché ainsi au Premier ministre d'encourager cette violation de l'article 48 de la Constitution. Si le chef de Gouvernement est le premier à être responsable de cette indisponibilité, le chef de l'Etat l'est également si sont pris au sérieux les propos tenus en 1974 par Valéry Giscard d'Estaing selon lesquelles il demanderait « au

---

<sup>64</sup> BLACHER Ph., *Le Parlement en France, op. cit.*, p. 27 et s.

<sup>65</sup> CC 95-365 DC, 27 juill. 1995, *Rec.*, p. 214.

<sup>66</sup> « Le Conseil constitutionnel confirme que le Président de la République est maître de l'ordre du jour à la fois dans le décret de convocation mais également en cours de session pour en modifier le contenu à la demande du Premier ministre », DURAND G., « Note sous Cons. Const., 27 juillet 1995, déc. n° 95-365 DC », *JCP*, Ed. G., n° 51-52, 20 déc. 1995, II 22559, p. 531.

<sup>67</sup> « Vous avez bafoué notre Constitution, monsieur le Premier ministre », Christian Jacob, *JO*, Débats, A.N., 3 juill. 2012, p. 1839.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 1839.

<sup>69</sup> Bernard Accoyer, *JO*, Débats, A.N., 4 juill. 2012, p. 1866.

<sup>70</sup> La Présidente Laurence Dumont, *JO*, Débats, A.N., 4 juill. 2012, p. 1858.

Premier ministre et à l'ensemble des ministres d'être présents à cette séance du mercredi, afin de répondre personnellement et directement aux questions »<sup>71</sup>. Au vu des circonstances, il faut croire que le Président de la République n'a pas, soit adressé un tel commandement au chef du Gouvernement, soit disposé de suffisamment d'autorité pour le faire respecter.

En second lieu, le Président de la République ne peut être exonéré de toute responsabilité. Elle est nécessairement engagée dès lors qu'une violation de la Constitution est commise. En effet, elle met en évidence -surtout lorsqu'elle est ici reconnue par le Conseil constitutionnel- sa défaillance dans l'exercice de sa mission de gardien de la Constitution qui lui est confiée à l'article 5. Cette défaillance est d'autant plus grande que cette violation allait manifestement à l'encontre directe de la volonté présidentielle manifestée dans le décret du 27 juin 2012 portant convocation du Parlement en session extraordinaire. Elle allait aussi contre ses intentions affichées en début de mandat de garantir « un meilleur équilibre institutionnel (...) et un meilleur respect des droits du Parlement »<sup>72</sup>.

Surtout, il n'est nullement intervenu, ni pour la dénoncer, ni pour l'éviter ou la sanctionner. Or, l'inaction du Président François Hollande contraste avec la posture de ses prédécesseurs qui avaient saisi l'occasion des sessions extraordinaires pour affirmer leur autorité présidentielle. L'attestent les refus de convoquer le Parlement en session extraordinaire en 1960 et 1987, le refus d'inscrire une proposition de loi à son ordre du jour en 1993. Toutefois, le Général de Gaulle et François Mitterrand ont usé de leurs prérogatives - ou seulement revendiqué leur existence comme ce fut le cas en 1979 avec Valéry Giscard d'Estaing- avant l'ouverture de la session extraordinaire. Une fois ouverte, toute possibilité de *veto* disparaît. Pour autant, même en cours de session, le Président dispose de moyens d'action dont les effets auraient pu contraindre les parlementaires à organiser des questions au Gouvernement durant la première semaine, ou du moins, les auraient avertis de ne pas réitérer une telle pratique. Tous ne peuvent pas être mis en œuvre. Certains peuvent être exclus en raison de leurs conséquences. C'est le cas du changement de Premier ministre, de la dissolution, et du refus de promulguer la loi déclarée conforme par le Conseil constitutionnel. En effet, à peine nommé ou élue, il n'était pas imaginable que le Président de la République se sépare, soit du chef du Gouvernement, soit de sa majorité à l'Assemblée nationale, s'il avait estimé que l'un ou l'autre -voire les deux avec la dissolution- était responsable de cette violation de la Constitution. L'autre inconvénient de la dissolution aurait été de ne sanctionner que l'une des deux chambres parlementaires, qui plus est, celle qui a offert une séance de « rattrapage » les 25 et 26 juillet. De même, l'obstacle à la promulgation de la loi défermée au Conseil n'est pas pensable -et encore moins la procédure inédite de promulgation-suspension<sup>73</sup>- dès lors que le juge constitutionnel a déclaré préalablement que la procédure législative suivie n'était pas entachée d'irrégularité. Ensuite, restent à la disposition du Président des moyens aux effets forts réduits. C'est ainsi qu'il aurait pu user -le minimum attendu- de sa fonction tribunitienne pour condamner la décision de la Conférence des présidents qui viole l'article 48 de la Constitution. Les parlementaires auraient pu alors, de

---

<sup>71</sup> Citée in NGUYEN HUU P., « L'évolution des questions parlementaires depuis 1958 », *art. cit.*, p. 179.

<sup>72</sup> CHIROUX R., « Chronique politique. Les nouveaux gouvernants face aux réalités du pouvoir », *art. cit.*, p. 659.

<sup>73</sup> JAN P., « La promulgation-suspension de la loi », *RDP*, 2006, p. 268 et s.

leur propre chef, se raviser afin d'éviter de s'opposer directement, à la fois, à la parole présidentielle et au gardien de la Constitution qu'il est en vertu de l'article 5 de la Constitution. Par son silence, le chef de l'Etat laisse la création un précédent dommageable qui avait justifié, au temps gaullien, une intervention présidentielle<sup>74</sup>. Enfin et surtout, deux moyens suivis d'effets auraient été envisageables pour marquer son opposition à cette pratique parlementaire déviante. Le premier aurait consisté à se séparer du ministre délégué aux Relations avec le Parlement. Une telle révocation aux conséquences moindres qu'un changement de Premier ministre aurait eu le mérite de s'inscrire dans le précédent du départ précipité de Jean-Jacques Schreiber en 1974<sup>75</sup> et d'affirmer incontestablement, dès le début du quinquennat, l'autorité du Président. Le second moyen repose sur l'article 30 de la Constitution selon lequel « les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République ». Il aurait ainsi suffi de clore immédiatement la session extraordinaire afin de répondre à l'absence de questions au Gouvernement durant la première semaine de la session extraordinaire. Susceptible d'être adoptée à « tout moment »<sup>76</sup> dès qu'elle est convoquée à la demande du Premier ministre, cette décision présidentielle a l'inconvénient d'intervenir *a posteriori* et serait donc sans effet sur cette violation commise en 2012. Mais elle aurait l'avantage de constituer un avertissement pour les députés et sénateurs. Ils auraient été prévenus qu'une telle pratique s'expose à une réaction présidentielle, ce qui aurait eu pour effet de limiter sa répétition et, par la même occasion, de futures violations.

En conclusion, l'« introuvable contrôle parlementaire »<sup>77</sup> paraît atteindre son paroxysme avec ce précédent parlementaire. Cette carence ne trouve pas, cette fois-ci, son origine, ni dans l'insuffisance des moyens de contrôle ni dans l'inaction des députés et sénateurs. Elle réside dans la volonté des parlementaires de ne pas se soumettre à l'obligation qui leur est imposée à l'article 48 de la Constitution, à savoir, celle de tenir une séance hebdomadaire de questions aux Gouvernement pendant les sessions extraordinaires. Ce précédent met en cause la conception normative<sup>78</sup> de la Constitution qui « présuppose que les autorités se comporteront conformément aux règles constitutionnelles, conçues comme obligatoires »<sup>79</sup>. Il démontre aussi toutes les faiblesses de la conception mécaniste de la Constitution qui « n'attend pas que les gouvernants se soumettent librement à des règles obligatoires, mais que l'organisation même du système détermine des comportements

---

<sup>74</sup> Document 30-101, in *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 222-223.

<sup>75</sup> « Le 9 juin, Jean-Jacques répète son opposition aux expériences nucléaires et ajoute que celles qui sont annoncées ont été imposées par les militaires plaçant le gouvernement devant le fait accompli. C'était *too much*, c'était de trop. Chirac enrage, et obtient de Giscard la révocation de JJSS le soir même. Le ministère des Réformes n'aura existé qu'une dizaine de jours », J.-J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL, *Histoire de la V<sup>e</sup> République. 1958-2012*, 14<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2012, p. 232.

<sup>76</sup> « Dans tous les cas, la clôture est prononcée dans les mêmes formes que l'ouverture : le décret présidentiel n'est pas davantage dispensé par l'article 19 de la Constitution de l'importante formalité du contreseing ministériel », CHAMUSSY D., « Article 29 et Article 30 », in *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, LUCHAIRE F., CONAC G. et PRETOT X. (dir.), 3<sup>e</sup> éd, Economica, 2009, p. 837.

<sup>77</sup> AVRIL P., « L'introuvable contrôle parlementaire », art. cit., p. 133.

<sup>78</sup> PAPTOLIAS A., *Conception mécaniste et conception normative de la Constitution*, Bruylant, 2000, 522 p.

<sup>79</sup> TROPER M., « La machine et la norme. Deux modèles de constitution », in *La théorie du droit, le droit, l'Etat*, TROPER M., PUF, 2001, p. 148.

auxquels ces gouvernants ne pourront se soustraire »<sup>80</sup>. Le Législatif est à l'origine de cette violation de l'article 48 de la Constitution. L'Exécutif -qui n'est pas sans l'avoir incitée- n'a pas voulu s'y opposer. Le Conseil constitutionnel ne l'a point sanctionnée. Ce dysfonctionnement institutionnel général constitue donc un terreau propice au renouvellement de cette violation de l'article 48 de la Constitution, ce qui rend encore plus incompréhensible les discours parlementaires qui s'échinent à la minimiser.

Florian SAVONITTO

Maître de Conférences à l'Université de Bordeaux

C.E.R.C.C.L.E.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 148.