

La spécificité de la V^e République et les classifications : une opposition fautive

*Evangelia GEORGITSI**

Version provisoire - Prière de ne pas citer

«Τό γάρ α□τό □μα □πάρχειν τε καί μή □πάρχειν □δύνατον τ□ α□τ□ καί κατά τό α□τό καί
□σα □λλα προσδιορισαίμεθ² □ν...
α□τη δή πασ□ν □στί βεβαιοτάτη τ□ν □ρχ□ν»

(« Il est impossible qu'un même attribut appartienne et n'appartienne pas
en même temps et sous le même rapport à une même chose...
Ceci est le principe le plus certain de tous »)

ARISTOTE
Métaphysique (1005 b 19-23)

Classifier a toujours été une des préoccupations majeures du juriste. En droit constitutionnel, la classification des fonctions et des formes d'Etat, celle des modèles de justice constitutionnelle ou encore des modes de scrutin ne sont que quelques exemples qui se trouvent souvent à l'ordre du jour, certes non sans faire l'objet de controverses.

Or, dans la doctrine française du moins, aussi bien juridique que politiste, il n'existe pas de classification plus discutée que celle des régimes politiques. Axée, pour l'essentiel, autour d'une distinction binaire entre « régime parlementaire » et « régime présidentiel », dont la Grande-Bretagne et les Etats-Unis seraient, respectivement, les représentants les plus célèbres¹, elle a d'autant plus passionné les débats que la V^e République semble irréductible de toute classification² : marquée par une prépondérance incontestable du chef de l'Etat en période dite de « concordance des majorités », son fonctionnement semble radicalement différent en période de « cohabitation »³. D'où le besoin d'introduire à côté des catégories classiques, des catégories intermédiaires⁴, ou encore d'admettre l'existence de régimes « hybrides »⁵ sinon « bâtards »⁶, de sorte qu'il faudrait plutôt parler des classifications et non pas de la classification des régimes politiques.

* *ATER en droit public à l'Université de Paris-Nord (Paris 13).*

¹ En effet, l'opposition entre l'Europe et les Etats-Unis, plutôt présumée que démontrée, se trouve à l'origine de la classification. V. Richard MOULIN, *Le Présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris, L.G.D.J., 1978, p. 19 s.

² Dans sa conférence de presse du 11 avril 1961 le Charles DE GAULLE a pu ainsi soutenir que la Constitution de 1958 « est à la fois parlementaire et présidentielle ».

³ Selon une appellation à la paternité controversée : le terme apparaît dans un article d'Edouard BALLADUR au quotidien *Le Monde* du 16 septembre 1983 mais il prend sa signification particulière avec François MITTERRAND en 1986.

⁴ Allusion est faite ici à la qualification de la V^e République de « régime semi-présidentiel » ; v. sur ce sujet Jean-Claude COLLIARD, « Sur le qualificatif de semi-présidentiel », in : *Mélanges en l'honneur de Patrice Gélard*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 229 s.

⁵ Selon la terminologie de Pierre AVRIL, *Le régime politique de la V^e République*, mise à jour de la 4^{ème} édition, Paris, L.G.D.J., 1979, p. 69.

⁶ Roger Gérard SCHWARZENBERG, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, Paris, 1969-1970, p. 606.

Fondées sur des critères variables selon les auteurs, ces classifications ne sont pas à l'abri des critiques. Ainsi, certains auteurs fondent la distinction préconisée sur le seul critère de la responsabilité politique de l'exécutif devant le Parlement⁷, trait par excellence du régime parlementaire, tandis que d'autres y ajoutent l'existence d'un droit de dissolution au profit de l'exécutif⁸ ou encore l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel⁹. Mais, si l'on admet le premier critère, il faut expliquer, ensuite, en quoi l'*impeachment* américain n'est pas une forme de responsabilité politique, certes exceptionnelle, ou au moins montrer comment établir une distinction nette entre responsabilité politique et responsabilité pénale, si ce n'est que sur la qualification des sanctions infligées¹⁰. La difficulté disparaît lorsqu'on ajoute le critère de l'existence d'un droit de dissolution, mais le prix à payer n'est pas moins lourd, puisque « s'il est très répandu, n'existe pas dans des régimes indiscutablement parlementaires et ne peut donc être retenu comme un élément nécessaire de la définition »¹¹.

De même, l'élection du Président de la République, ou plutôt du chef de l'Etat, au suffrage universel direct peut être un élément-clef dans l'organisation des institutions, dans la mesure où un organe démocratiquement élu dispose, en principe, d'une légitimité accrue, mais elle n'exclut pas pour autant la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée, de sorte qu'au lieu d'établir une nouvelle classification, ce critère induit en réalité une sous-classification de la classification de base : aussi bien dans des régimes qualifiés de « parlementaires » que dans des régimes qualifiés de « présidentiels » selon le critère de la responsabilité, le chef de l'Etat peut être élu au suffrage universel¹².

Aussi, le principe même d'une classification semble parfois douteux. Quel est, en effet, l'intérêt de classer les régimes politiques, lorsque les exceptions sont plus nombreuses que la règle ? Ne faudrait-il pas abandonner tout effort de classification, puisque, celle-ci étant toujours schématique, le classement induit n'est, par définition, que seulement partiellement vrai (donc également partiellement faux) ?

Il ne s'agit pas ici ni de mettre en question la valeur scientifique de l'opération de classification, ni de discuter en détail la pertinence des classifications proposées par la doctrine¹³. La classification est une opération intellectuelle, certes, difficile, mais indispensable : elle peut permettre une meilleure compréhension des phénomènes étudiés en mettant en évidence des similitudes structurelles ou des différences insurmontables, à

⁷ Ainsi, déjà à la fin du 19^{ème} siècle, Adhémar ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, 1896. V. également Philippe LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3^{ème} édition refondue, Paris, P.U.F., 2004, p. 192 ; Marie-Anne COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in : *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 299 s. (notamment p. 305).

⁸ Le régime parlementaire se caractériserait-il alors par un équilibre, une égalité des armes, entre le législatif et l'exécutif ; en ce sens, Georges BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre*, Paris, Editions Internationales, 1932, p. 90 s.

⁹ V. Pierre AVRIL, *Un Président pour quoi faire?*, Paris, Le Seuil, 1965.

¹⁰ Sur « la vanité de la distinction théorique entre responsabilité pénale et politique » et notamment à propos de l'*impeachment* américain v. Richard MOULIN, *Le Présidentialisme et la classification des régimes politiques*, *op. cit.*, p. 271 s.

¹¹ Jean-Claude COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, FNSP, 1978, p. 18-19.

¹² Il s'agit alors de régimes (parlementaires ou présidentiels) bireprésentatifs ; v. pour cette qualification Marie-Anne COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 303 s.

¹³ Pour une approche critique de la doctrine v. Michel TROPER, « Les classifications en droit constitutionnel », *R.D.P.*, 1989, p. 945 s.

condition que les critères choisis soient logiquement opposés et scientifiquement intéressants¹⁴. Mais pour y parvenir, il faut, tout d'abord, préciser les objets à classer.

En effet, le terme même de « régime politique » est ambigu. Si dans un premier temps « le régime, c'est le gouvernement »¹⁵, sa signification semble aujourd'hui toute autre : parfois utilisé de manière indifférenciée comme synonyme de celui de « système politique »¹⁶, il désigne alors les différentes règles du jeu politique, indépendamment de leur source, telles que discernées dans la pratique quotidienne des institutions. D'autres fois, à l'inverse, considéré comme opposé à celui-ci, il ne se réfère qu'aux dispositions de la Constitution réglant l'organisation des pouvoirs publics, indépendamment de leur « application »¹⁷. Dans sa première acception, le régime politique est un objet d'étude du sociologue ou du politiste et non du juriste, à moins que l'on admette que ce dernier a comme objet l'étude des normes juridiques et non des faits. Dans sa deuxième acception, il semble un objet strictement juridique, mais il présuppose l'existence d'une constitution écrite, sans laquelle il ne peut même pas exister ; ensuite et surtout, sa définition se fonde sur une distinction entre « les normes contenues dans les textes »¹⁸ et « les actes pris en application de ces normes »¹⁹, qui ne va pas sans problèmes, puisque l'« application de la norme » n'est rien d'autre qu'un ensemble de normes concrétisant la norme constitutionnelle, qu'elle soit écrite ou coutumière. Rien n'empêche, bien évidemment, une concrétisation fautive de la norme constitutionnelle, en d'autres termes une concrétisation non conforme à la norme constitutionnelle, mais qui n'est pas moins une norme juridique, certes non conforme mais valide²⁰.

En réalité, les principales classifications des régimes politiques proposées par la doctrine se fondent sur le rôle de contrôle de l'exécutif confié au Parlement, en tant qu'organe collégial démocratiquement élu. Dès lors, le régime politique semble se réduire à un ensemble de compétences, ou au mieux à un certain mode de répartition des compétences, dont l'importance pour l'ordre juridique n'a pas été jusqu'ici démontrée, d'autant plus que ce rôle de contrôle est *historiquement* secondaire, le rôle primaire du Parlement étant la participation à l'édition des normes générales et abstraites. En effet, la reconnaissance d'un pouvoir de contrôle sur l'exécutif ne vient qu'après la reconnaissance de son rôle législatif, pour s'assurer que les organes chargés de la concrétisation de la loi n'agissent de manière non conforme à celle-ci²¹.

Contrairement aux classifications traditionnelles des régimes politiques, nous esquisserons ici une classification fondée sur le rôle primaire du Parlement, à savoir son rôle législatif. Certaines précisions terminologiques sont indispensables sur ce point. Tout d'abord,

¹⁴ Sur la valeur « logique » et « scientifique » de la classification v. Charles EISENMANN, « Essai de classification théorique des formes politiques », *Politique*, n° 41-44, 1968, p. 5 s.

¹⁵ V. Boris MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les Constitutions européennes*, Paris, P.U.F., 1951, t. 1 p. 18.

¹⁶ Notamment en science politique, v. à titre d'exemple, Yves MENY, *Le système politique français*, 4^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 1999.

¹⁷ Ainsi Marie-Anne COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 302 s.

¹⁸ Marie-Anne COHENDET, « Légitimité, effectivité et validité », in : *La République. Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Paris, Montchrestien – E.J.A., 2001, p. 201 s. (notamment p. 223).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Pour la distinction entre validité et conformité v. Otto PFERSMANN, « Hiérarchie des normes », in : Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, P.U.F., 2003, p. 779 s. Il faut noter ici que la distinction entre conformité et validité est également admise par Marie-Anne COHENDET, « Légitimité, effectivité et validité », *op. cit.*, p. 224, qui paradoxalement considère que les actes d'application peuvent être valides.

²¹ Sur l'interaction historique entre responsabilité et fonction législative en Angleterre v. Denis BARANGER, « Le gouvernement par la législation. Responsabilité politique et transformation de la fonction législative dans le parlementarisme britannique des origines (1688-1832) », *R.D.P.*, 1999, p. 1625 s.

nous retiendrons ici²² une définition strictement matérielle de la constitution, comme « l'ensemble des normes de production des normes générales et abstraites »²³ dans un ordre juridique donné, car ainsi conçue, la constitution ne peut pas faire défaut à aucun ordre juridique, même si celui-ci est dépourvu de constitution au sens formel. Ensuite, nous appelons « Parlement » un organe collégial démocratiquement élu et associé, selon la constitution nationale, à l'édiction des normes générales et abstraites ; peu importe à cet égard si cet organe est monocaméral ou bicaméral, ou si son mandat est plus ou moins long, etc... Il doit, néanmoins, disposer d'un véritable pouvoir de décision, les « Parlements » simplement consultatifs étant exclus.

Par définition, nous restreignons alors notre champ d'étude aux constitutions « démocratiques »²⁴, c'est-à-dire aux constitutions qui prévoient l'implication des destinataires des normes générales et abstraites dans la production des normes qui leurs sont destinées. Cette implication peut être directe et (le plus souvent) indirecte et se matérialise justement par l'existence d'un organe collégial démocratiquement élu, qui participe à l'élaboration de ces règles, le Parlement. Cet organe, n'est pratiquement jamais le seul producteur des règles générales et abstraites, mais il reste, toujours, un législateur au moins « partiel »²⁵ ; c'est pourquoi nous parlons des normes générales et abstraites et non des lois, terme que nous réserverons aux seules normes générales et abstraites votées par le Parlement, selon le droit positif en vigueur²⁶.

Il s'ensuit que, pour ce qui suit, un ordre juridique sera considéré *juridiquement* comme démocratique dès lors que sa constitution prévoit la participation directe et/ou indirecte des destinataires des normes générales et abstraites à leur édiction²⁷, indépendamment du statut héréditaire du chef de l'Etat ou de la qualification retenue dans la constitution formelle ; ainsi, la Suède ou les Pays-Bas, par exemple, constituent bien des ordres juridiques démocratiques, bien qu'il s'agisse de « royaumes » et que le chef de l'Etat soit héréditaire²⁸.

Certainement, à cause de son importance politique, du fait de son mode de désignation démocratique, l'organe assurant la représentation des destinataires des normes juridiques à leur édiction se voit aussi investi d'importantes compétences de contrôle. Ces compétences

²² Sauf mention contraire explicite ou si, dans un contexte donné, la distinction est aisée.

²³ Pour plus de détails v. Otto PFERSMANN, « La Constitution comme norme », in : Louis FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, 10^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2007, p. 68, n° 100.

²⁴ Il s'agit d'une définition conventionnelle, qui permet d'identifier sans équivoque les ordres juridiques à étudier et n'exprime nullement un jugement de valeur. Elle peut (et doit) être critiquée sur le plan *politique*, car l'implication des destinataires à la production des normes est toujours imparfaite, non seulement à cause du problème de la représentation mais aussi du fait de la dévalorisation constante de l'organe représentatif, de sorte que dans la plupart des cas l'idéal démocratique ne soit même pas réalisable.

²⁵ Selon l'expression d'Otto PFERSMANN, « Les Parlements contemporains », in : Louis FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 651, n° 988.

²⁶ V. Paul AMSELEK, « Norme et loi », *Archives de philosophie du droit*, 1980, p. 89 s. (notamment p. 107 s.). Bertrand MATHIEU définit la loi comme un « acte édicté par une autorité investie du pouvoir législatif dans les conditions fixées par la Constitution », *La loi*, 2^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2004, p. 2. Cette définition ne sera pas retenue ici car, en l'absence d'une définition de ce qui doit être considéré comme une autorité investie du pouvoir législatif, elle ne permet pas d'identifier le référent du terme, à moins qu'on considère comme telle toute autorité qui fait la loi, ce qui rend la définition circulaire.

²⁷ Ce qui ne préjuge nullement ni l'étendue de cette implication ni l'étendue des compétences de la majorité parlementaire. La définition englobe alors aussi bien la « démocratie stricte » (application rigide de la règle majoritaire) que la « démocratie constitutionnelle » (limitation du pouvoir décisionnel par l'existence de règles surmajoritaires) ; v. Otto PFERSMANN, « Principe majoritaire et démocratie juridique. A propos d'un argument de Kelsen revisité par Michel Troper », in : *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, *op. cit.* p. 859 s.

²⁸ V. à titre d'exemple l'article 24 de la Constitution néerlandaise ou l'article 1 de l'Acte de Succession suédois.

sont diverses et incluent, parfois, la possibilité de mettre fin aux fonctions du gouvernement (mise en jeu de la responsabilité politique ou motion de censure) ou du chef d'Etat, mais ceci n'est pas indispensable pour qualifier un organe collégial de « Parlement » selon la définition proposée. En fait, nous avons volontairement exclu cet élément de notre définition, afin d'élargir le cercle des ordres juridiques examinés : dès lors qu'un organe collégial, démocratiquement désigné, participe à l'édiction des normes générales et abstraites, il s'agit bien d'un Parlement (et, plus généralement, d'un ordre juridique démocratique), même si cet organe ne dispose d'aucune (ou de très peu de) compétences de contrôle de l'exécutif, comme, par exemple, la Chambre des représentants chypriote²⁹.

Conformément à ces définitions et contrairement aux classifications traditionnelles des régimes politiques, nous esquisserons ici une classification des ordres juridiques démocratiques, fondée sur le rôle du Parlement en tant que législateur partiel (I). Cette classification ne produit peut-être pas de connaissances nouvelles, mais elle permet au moins de prendre en compte toute la spécificité de la V^e République, sans recourir à une théorie du droit propre à celle-ci (II).

I. ESQUISSE D'UNE CLASSIFICATION DES ORDRES JURIDIQUES DEMOCRATIQUES

Afin de construire une classification fondée sur la compétence normative accordée au Parlement, il faut, dans un premier temps, présenter les critères de la classification (A), pour essayer, ensuite, de classer les ordres juridiques concrets conformément à ceux-ci (B).

A. Deux critères purement formels

Les objets à classer sont les divers éléments de la classe des ordres juridiques démocratiques, en d'autres termes des ordres juridiques où la production normative est définie de façon à prendre en compte la volonté des destinataires de la norme, qui participent directement ou/et indirectement à la procédure de son élaboration. Il s'ensuit que la classe en question comporte des éléments tout aussi divers que l'ordre juridique américain, l'ordre juridique anglais, l'ordre juridique français ou encore l'ordre juridique suédois ou suisse.

Pour autant, le rôle de l'organe Parlement – tel que nous l'avons défini dans l'introduction et quel que soit son appellation dans le texte constitutionnel – dans la production des normes générales et abstraites est loin d'être le même dans ces divers ordres juridiques. En effet, même si le principe de la participation de l'Assemblée démocratique à l'élaboration des normes générales et abstraites est partout admis, l'étendue de cette participation diffère considérablement d'un ordre juridique à l'autre. Ainsi, il est fort connu que le Parlement britannique, par exemple, dispose d'une vaste liberté d'action dans le domaine législatif, ce qui n'est nullement le cas pour le Parlement français ou allemand.

Il est possible d'objecter, certes, que la liberté d'action du Parlement britannique – et de tout autre parlement par ailleurs – est largement illusoire, dans la mesure où, *en fin de compte*, la loi est le produit de la volonté de la majorité parlementaire et des partis politiques, du gouvernement et plus généralement encore de l'exécutif, sinon des différents lobbies et groupes de pression³⁰. Toutefois, il n'en demeure pas moins que, sur le plan juridique,

²⁹ Sur la Constitution chypriote v. Konstantijn KORTMANN, Joseph FLEUREN, Wim VOERMANS, *Constitutional Law of 10 EU Member States. The 2004 Enlargement*, Deventer, Kluwer, 2006, p. 1-3 s. (notamment pp. 1-26 à 1-28).

³⁰ Comme le remarquait Hans KELSEN, « Si l'on considérait les faits, l'action psychologique plutôt que les formes juridiques, on ne (peut) parfois pas découvrir une différence bien considérable entre le Parlement

l'exercice de sa compétence normative connaît très peu de limites. C'est précisément sur les limites de la compétence normative du Parlement que nous bâtissons notre classification.

Il ne s'agit pas ici de revenir sur les débats traditionnels concernant le rôle de l'exécutif dans l'élaboration de la loi au sens strict, d'autant plus que celui-ci est largement admis dans la grande majorité des ordres juridiques démocratiques³¹. En effet, la loi est pratiquement toujours le fruit d'une collaboration des pouvoirs, même si les modalités de cette collaboration diffèrent d'un pays à l'autre. Dès lors, proposer une classification sur ce fondement présente peut-être un certain intérêt pédagogique, mais n'est pas d'une grande utilité théorique. Ensuite, la production des règles générales et abstraites dans un ordre juridique donné ne s'épuise pas à la loi, c'est-à-dire aux normes votées par le Parlement, de sorte qu'une classification de la procédure législative seule soit secondaire.

Ce qui est primaire, en revanche, c'est l'étendue de la participation non pas de l'exécutif à l'élaboration de la loi mais des destinataires à l'élaboration des normes qui leurs sont destinés par le biais d'un organe représentatif ; autrement dit, la place de la loi au sein de la production normative toute entière. Il s'agit tout d'abord de savoir si ceux-ci, ou plutôt leurs représentants sont libres de régler tout comportement humain comme bon leur semble : « Le législateur peut-il se saisir de n'importe quelle question ? Tout et n'importe quoi peuvent-ils faire l'objet de lois ? Doit-il au contraire se limiter aux chefs de compétence qui lui ont été attribués par la constitution ? »³². Il s'agit ensuite de se demander s'ils peuvent déterminer librement non plus le contenu de telle ou telle norme mais la procédure décisionnelle en elle-même.

Aussi, les limites de la compétence normative du Parlement, en tant qu'organe de représentation de la volonté des destinataires des normes, peuvent être regroupées en deux grandes catégories : les limites quant au contenu des normes (limites *matérielles*) et les limites quant à la procédure d'adoption des normes (limites *procédurales*) ; ces limites ne peuvent être imposées que par des normes de valeur supérieure ou égale à celle des normes habilitant le Parlement à co-produire des normes générales et abstraites, autrement dit par des normes de valeur constitutionnelle, incluses notamment dans une constitution formelle. Cette condition n'est pas pour autant suffisante : il faut encore qu'un organe spécifique puisse contrôler la conformité des normes produites aux normes constitutionnelles, tant quant à leur contenu (contrôle de la constitutionnalité des lois) que quant à la procédure adoptée à cet effet (contrôle des règlements intérieurs).

Plus précisément, il se peut tout d'abord, qu'il existe des prescriptions³³ que la loi ne peut pas imposer, sous peine de sanction par l'organe chargé du contrôle. Ces limites de la compétence normative du Parlement sont *matérielles*, puisqu'elles concernent le contenu de la loi, et peuvent se regrouper en deux grandes sous-catégories : les limites matérielles *immédiates* et les limites matérielles *médiates*. Les limites sont *immédiates* lorsqu'il existe au niveau constitutionnel, non seulement des normes d'habilitation, mais aussi des normes de comportement (notamment les droits fondamentaux) que le législateur ordinaire ne peut pas

légiférant d'une démocratie et le Conseil d'Etat d'une monarchie absolue, en particulier si l'on tient compte du fait que, dans les démocraties modernes aussi, une partie très importante, bien que non perceptible du dehors, du travail législatif s'opère, non pas dans la procédure parlementaire, mais dans le sein du gouvernement, qui ne doit pas y faire usage moindre de la faculté d'initiative directe et indirecte que dans une monarchie », *La démocratie*, trad. Charles EISENMANN, Paris, Sirey, 1932, p. 42.

³¹ V. à ce sujet, Murielle MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Etude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2006.

³² Elisabeth ZOLLER, *Droit constitutionnel*, 2^{ème} édition mise à jour, Paris, P.U.F., 1998, p. 371.

³³ Le terme « prescription » est générique et désigne ici toute modalité déontique, c'est-à-dire aussi bien l'obligation et l'interdiction que la permission.

violer. En revanche, les limites sont *médiates*, lorsque le contenu de la norme n'est pas défini directement au niveau constitutionnel mais d'autres organes sont habilités à produire des normes générales et abstraites dans certains domaines, que ce soit l'exécutif (existence d'un pouvoir réglementaire autonome) ou des structures *infra-étatiques* (pouvoir normatif propre aux états fédérés ou à certaines collectivités territoriales).

Il s'ensuit que dans les Etats fédéraux, par exemple, la loi ne représente pas la source unique et inconditionnée des normes générales et abstraites, même en l'absence de normes de comportement de valeur *supra-législative*. Il n'est donc pas surprenant de constater que, en règle générale, le contrôle de la conformité de la loi à la norme constitutionnelle a été accepté plus rapidement dans les pays de structure fédérale que dans les Etats unitaires³⁴. En effet, les limites matérielles médiate et immédiate ne sont pas de nature différente, de sorte qu'il soit possible d'avoir des limites médiate sans limites immédiate, l'inverse ou encore les deux à la fois.

Au-delà des limites *matérielles*, il se peut encore qu'il existe dans un ordre juridique donné des normes constitutionnelles définissant et alors délimitant la procédure décisionnelle de l'Assemblée. Dans ce cas, la Chambre n'est pas libre de déterminer le déroulement de ladite procédure dans son règlement intérieur sous peine de sanction, même si elle dispose toujours d'une certaine autonomie en la matière. Cette autonomie peut se distinguer en « une autonomie 'en profondeur' et une autonomie 'en surface' ». La première expression désignera ici la compétence du Parlement de déterminer lui-même ses propres procédures, la deuxième les compétences particulières qui lui sont attribuées »³⁵.

Le contrôle du respect des limites procédurales peut s'opérer de deux façons différentes, l'une directe, l'autre indirecte : le contrôle est direct lorsqu'un organe est habilité à examiner la conformité du règlement intérieur de la Chambre aux prescriptions de la Constitution, il est indirect lorsqu'il s'opère à l'occasion de l'examen de la constitutionnalité de la loi ; il s'agit alors « non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de la loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative »³⁶ (contrôle dit de la « légalité externe »). Or, un contrôle indirect (certes, minimal) est logiquement inévitable, puisque « les organes d'application des règles produites vont bien contrôler que la production répond aux normes qu'en déterminent la procédure »³⁷, en d'autres termes qu'il s'agit bien d'une loi ou d'un règlement et non d'une page de roman ou d'une partition de musique ; par conséquent, le critère essentiel de la classification est l'existence ou non d'un contrôle direct.

Matérielles ou procédurales, les limites de la compétence normative du Parlement ne constituent pas moins des critères purement formels : ce n'est pas l'existence d'une certaine règle constitutionnelle précise, comme la liberté de la presse ou le pouvoir réglementaire en matière de contraventions, qui fonde la classification, mais l'existence ou non de limites, indépendamment de leur contenu propre. Aussi, la classification proposée ne repose pas sur

³⁴ Certes, si le constat est vrai pour les Etats-Unis et l'Autriche, il ne s'agit pas pour autant d'une fatalité ; ainsi, en Grèce, Etat unitaire (et très centralisé par ailleurs), la Cour de Cassation a admis le principe d'un contrôle diffus de la constitutionnalité de la loi dès la fin du XIX^{ème} siècle par son célèbre arrêt n° 23/1897. Sur le contrôle de constitutionnalité des lois en Grèce v. en détails Julia ILIOPOULOS-STRANGAS et Georges LEVENTIS, « La protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de la Grèce », in : Julia ILIOPOULOS-STRANGAS (sld.), *La protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats membres de l'Union européenne – Etude de droit comparé*, Athènes – Bruxelles – Baden-Baden, Ant. N. Sakkoulas – Bruylant – Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, p. 457 s.

³⁵ Otto PFERSMANN, « Les Parlements contemporains », *op. cit.*, p. 657, n° 989.

³⁶ C.C., décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, J.O. du 24 juillet 1975, p. 7534, cons. 1.

³⁷ Otto PFERSMANN, « Carré de Malberg et 'la hiérarchie des normes' », *R.F.D.C.*, n° 31, 1997, p. 481 s. (p. 505).

une appréciation subjective quant à l'importance de telle ou telle règle dans l'ordre juridique et permet ainsi un classement objectif et non équivoque de celui-ci selon les critères préconisés.

Or, puisque les critères adoptés sont deux (limites matérielles – limites procédurales) et leurs valeurs possibles également deux (par le principe du tiers exclu chaque critère est ou n'est pas rempli et rien d'autre), la classification qui en résulte est quaternaire, selon le tableau suivant :

	C1	C2	C3	C4
Limites matérielles	—	+	—	+
Limites procédurales	—	—	+	+

Une fois les critères de la classification établis, la question qui se pose naturellement est de savoir quels sont les éléments de chacune des quatre classes formées.

B. Un classement inattendu

La classe C1 est la classe des ordres juridiques qui ne limitent ni le contenu de la norme parlementaire ni la procédure de son adoption, en d'autres termes des ordres juridiques marqués par un *parlementarisme radical*³⁸, conformément au vieux principe de la « souveraineté parlementaire ».

Le témoin le plus illustre de la classe C1 reste encore aujourd'hui l'ordre juridique britannique, puisque, en l'absence de constitution formelle, la forme législative ordinaire suffit pour modifier aussi bien les lois antérieures que la procédure d'adoption de la loi ; à ceci il faut ajouter encore l'immunité juridictionnelle des procédures parlementaires britanniques³⁹. Dans cette classe appartient encore les Pays-Bas⁴⁰, la III^e et la IV^e Républiques françaises⁴¹. En effet, si ces dernières ont fonctionné de manière très différente par rapport aux institutions britanniques, ceci n'est pas le résultat d'une différence quant aux pouvoirs attribués au Parlement, mais de facteurs externes, comme le mode de scrutin ; il est donc aisé de constater que la distribution des compétences aux différents organes de l'Etat ne peut qu'assez imparfaitement déterminer le rôle que ces organes vont jouer dans le fonctionnement quotidien des institutions.

Quoiqu'il en soit, les ordres juridiques marqués par une autonomie forte, tant procédurale que matérielle, des Assemblées sont aujourd'hui rares, le contenu de la loi étant de plus en plus soumis au contrôle d'un juge. C'est le cas, certes, aux Etats-Unis ou en Grèce, pays qui ont accepté très tôt un contrôle diffus de la constitutionnalité de la loi, sans pour autant admettre un contrôle intégral de la procédure de son adoption : que ce soit par la

³⁸ Terme emprunté au professeur Otto PFERSMANN, « Carré de Malberg et 'la hiérarchie des normes' », *op. cit.*, p. 505.

³⁹ Il s'agit des « Proceedings in Parliament » ; v. JOINT COMMITTEE ON THE PUBLICATION OF PROCEEDINGS IN PARLIAMENT, *Second Report (1969-70)*, HL 109, HC 261, §§27-30.

⁴⁰ V. article 120 de la Constitution néerlandaise. Cf. également, le dossier spécial « Le contrôle de constitutionnalité aux Pays-Bas », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006.

⁴¹ Souvent qualifiées de « régimes d'assemblée », selon une classification aujourd'hui marginalisée. V. parmi d'autres Arnaud LE PILLOUER, « La notion de 'régime d'assemblée' et les origines de la classification des régimes politiques », *R.F.D.C.*, n° 58, 2004, p. 305 s.

doctrine des *interna corporis*⁴², que le juge ne devrait pas examiner sous peine de violer l'autonomie de la Chambre, ou par la liberté constitutionnelle quant à l'établissement du règlement intérieur⁴³, les modalités de la prise de décision restent, pour l'essentiel, à la discrétion des représentants (classe C2).

A l'inverse, il est également possible ou au moins concevable d'adopter la configuration inverse, à savoir contrôler la procédure législative sans contrôler le contenu de la loi (classe C3). Toutefois, il s'agit d'un cas rarissime, l'autonomie procédurale de l'Assemblée étant considérée comme fondamentale pour l'accomplissement de ses fonctions et alors hors de cause. Cette configuration correspond en partie à la volonté de pères fondateurs de la Constitution de 1958 et à la pratique du Conseil constitutionnel jusqu'à 1971, d'autant plus que ce dernier a refusé de sanctionner une loi empiétant sur le domaine réglementaire conformément à la répartition des compétences normatives des articles 34 et 37 de la Constitution française⁴⁴.

Dans tous les cas, les classes C2 et C3 regroupent des ordres juridiques qui admettent le principe de la limitation du pouvoir du Parlement, tout en lui accordant une certaine autonomie, c'est à dire des ordres adoptant un *parlementarisme tempéré*. L'usage du mot « parlementarisme » à propos des Etats-Unis ne doit pas surprendre, car il est utilisé tout simplement pour désigner l'existence d'un organe démocratiquement élu, appelé conventionnellement « Parlement », et visant à représenter la volonté des destinataires dans l'édition des normes qui leur sont destinées et non dans le sens spécifique qui lui est accordée dans les classifications traditionnelles des régimes politiques ; le parlementarisme ainsi conçu est ici *tempéré*, du fait que le Parlement dispose d'une autonomie normative matériellement limitée mais conservée sur le plan procédural.

Or, la grande majorité des ordres juridiques semble appartenir aujourd'hui à la classe C4. Tout d'abord, aussi bien en Allemagne, en Italie, ou en Espagne, le contenu de la loi trouve des limites médiate et immédiates dans la constitution : les limites médiate se traduisent en une compétence normative concurrente reconnue soit au pouvoir réglementaire⁴⁵, soit aux différents pouvoirs locaux (Etats fédérés, Communautés autonomes ou régions)⁴⁶, tandis que les limites immédiates se traduisent en l'obligation de respecter les normes de comportement de valeur constitutionnelle et notamment les catalogues des droits fondamentaux⁴⁷. Ensuite, les règlements des Assemblées peuvent être mis en cause, notamment selon les procédures de résolution des conflits entre les différents organes⁴⁸. Il en

⁴² Initialement considérée comme une coutume constitutionnelle par la doctrine grecque, la doctrine des *interna corporis* trouve aujourd'hui appui sur certaines dispositions de la Constitution, comme celles des articles 72§3, 74§5 de la Constitution.

⁴³ Article 65§1 de la Constitution grecque ; article 1^{er}, section 5, de la Constitution américaine.

⁴⁴ Dans sa décision 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Blocage des prix et des revenus*, J.O. du 31 juillet 1982, p. 2470, cons. 11, le Conseil constitutionnel admettait qu'il ne lui était pas possible, dans le cadre de la procédure de contrôle de constitutionnalité de l'article 61, de censurer l'empiètement du législateur sur le domaine du règlement.

⁴⁵ Notamment en période exceptionnelle : article 86 de la Constitution espagnole, article 77 de la Constitution italienne.

⁴⁶ Articles 70-74 de la Loi fondamentale allemande ; article 148-149 de la Constitution espagnole ; article 117 de la Constitution italienne.

⁴⁷ Articles 1-19 de la Loi fondamentale allemande ; articles 10-55 de la Constitution espagnole ; articles 13 -54 de la Constitution italienne.

⁴⁸ V. à ce sujet Sophie de CACQUERAY, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, Paris – Aix-en-Provence, Economica – P.U.A.M., 2001.

est ainsi en Espagne, où le Tribunal constitutionnel est habilité à connaître des conflits de compétence entre les différents organes de l'Etat⁴⁹, en Allemagne⁵⁰ ou encore en Italie⁵¹.

Dans tous ces trois cas, on pourrait dès lors parler d'un *parlementarisme réduit*, qui se distingue aussi bien du *parlementarisme radical* de la classe C1 que du *parlementarisme tempéré* des classes C2 et C3, la compétence normative du Parlement étant doublement limitée.

Ce classement peut, certes, surprendre dans la mesure où l'ordre juridique anglais s'oppose, non plus à l'ordre américain, mais aux ordres allemand, italien et espagnol, habituellement qualifiés de « régimes de parlementarisme rationalisé »⁵², pour marquer leur filiation avec le premier. En effet, la procédure de rationalisation a profondément altéré les compétences normatives du Parlement dans les différents ordres juridiques, qui se sont progressivement éloignés du schéma initial.

De l'autre côté, il est tout aussi certain que cette première lecture de la classification proposée doit être sérieusement nuancée : s'il est vrai que l'autonomie procédurale du Congrès américain est plus large que celle de plusieurs de ses homologues européens⁵³, son autonomie matérielle reste strictement délimitée, non seulement par la répartition des compétences normatives entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés et le respect des normes constitutionnelles, mais aussi par l'existence d'un procédé, aujourd'hui disparu sur le vieux continent, le veto législatif⁵⁴. A l'inverse, il faut aussi reconnaître que, mis à part le nécessaire respect des droits fondamentaux et malgré le caractère fédéral de l'Etat allemand, la compétence législative du Bundestag ne connaît pas de véritable restriction, puisque la compétence normative des Länder reste secondaire et le domaine de la loi n'est pas limité⁵⁵. Bien au contraire, la doctrine allemande admet que certains domaines relèvent du Parlement seul⁵⁶, soit par l'énoncé même de la Loi fondamentale⁵⁷, soit parce qu'ils concernent directement le citoyen⁵⁸.

Les deux classes sont donc à rapprocher, malgré la disparité des techniques qu'elles utilisent pour encadrer le pouvoir normatif de l'Assemblée démocratique.

Qu'en est-il de la V^e République ?

II. LA CLASSIFICATION A L'EPREUVE DE LA SPECIFICITE DE LA V^e REPUBLIQUE

La classification esquissée des ordres juridiques démocratiques rend parfaitement intelligible la spécificité de la V^e République, en lui accordant une place particulière dans le classement (A), sans avoir besoin de recourir à une théorie du droit propre à celle-ci (B).

⁴⁹ Selon l'article 2d) de la loi organique 2/79 du 3 octobre 1979.

⁵⁰ V. l'article 93-I de la Loi fondamentale allemande.

⁵¹ V. l'article 134 de la Constitution italienne. Il faut préciser toutefois que la Cour constitutionnelle n'a pas accepté jusqu'ici de faire un contrôle direct des dispositions des règlements des Assemblées.

⁵² Ainsi, par exemple, Louis FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, op. cit., n° 520, p. 360.

⁵³ En effet, la Cour suprême américaine tranche très rarement des affaires relevant du droit parlementaire ; v. Elizabeth ZOLLER, *Droit constitutionnel*, 1^{ère} édition, Paris, P.U.F., 1998, n°204, pp. 391-392.

⁵⁴ Article I^{er}, Section 5 de la Constitution américaine.

⁵⁵ L'article 80-I de la Loi fondamentale allemande exclu tout pouvoir réglementaire autonome.

⁵⁶ Il s'agit du principe dit de réserve de la loi (*Vorbehalt des Gesetzes*). V. parmi beaucoup d'autres, Arnel LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, Paris, L.G.D.J., 2004, pp. 110-112.

⁵⁷ Cf. par exemple les articles 110-II et 115-I de la Loi fondamentale.

⁵⁸ Ainsi, par exemple, BVerfGE t. 40, p. 237 du 28 octobre 1975 ; BVerfGE t. 49, p. 89 du 8 août 1978.

A. La place singulière de la V^e République

Que la V^e République appartienne à la classe C4 ne fait aujourd'hui aucun doute. En effet, aussi bien sur le plan matériel que sur le plan procédural, l'autonomie du Parlement français est profondément encadré.

En ce qui concerne le contenu de la loi tout d'abord, cet encadrement résulte en partie – mais pas seulement – du fait que le Conseil constitutionnel a imposé à la loi des limites matérielles immédiates, que les pères fondateurs n'auraient même pas soupçonnées : avec la reconnaissance de la normativité du Préambule de la Constitution de 1958⁵⁹, au respect de la Constitution s'ajoutent progressivement les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République »⁶⁰, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁶¹, le Préambule de la Constitution de 1946⁶² et plus récemment la Charte de l'environnement⁶³.

Ensuite, la Constitution de 1958 est une des rares constitutions dans le monde à établir un domaine réglementaire autonome. En effet, conformément à la répartition des articles 34 et 37 de celle-ci, le gouvernement dispose d'une compétence normative indépendante et de droit commun, que l'on ne retrouve que dans certains pays africains, qui ont précisément voulu imiter le modèle français⁶⁴. D'ailleurs, bien que le Conseil constitutionnel ait profondément nuancé la portée de cette répartition au profit du Parlement⁶⁵, l'exécutif garde toujours des armes puissantes, non seulement pour protéger son domaine⁶⁶, mais aussi pour empiéter dans le domaine de la loi⁶⁷.

Enfin, et malgré l'indivisibilité de la République française⁶⁸, la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998⁶⁹, faisant suite aux accords du Nouméa, conféra au congrès de la Nouvelle-Calédonie un pouvoir législatif propre, celui de voter les « lois du pays ». Ces « lois » portent sur douze matières énumérées dans la loi organique du 19 mars 1999⁷⁰ et peuvent être déférées devant le Conseil constitutionnel. Dans ces douze domaines, les « lois du pays » ont une valeur législative, seul le pouvoir constituant pouvant y porter atteinte ; dans les autres matières, en revanche, les décisions du Congrès n'ont qu'un caractère réglementaire. Il s'ensuit que, si « en dehors des cas prévus par la Constitution, il n'appartient

⁵⁹ C.C., décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'Association*, J.O. du 18 juillet 1971, p. 7114.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ C.C., décision 73-51 DC du 28 décembre 1973, *Taxation d'office*, J.O. du 28 décembre 1973, p. 14004.

⁶² C.C., décision 74-54 DC du 15 janvier 1975, *IVG*, J.O. du 16 janvier 1975, p. 671.

⁶³ C.C., décision 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, J.O. du 4 mai 2005, p. 7702.

⁶⁴ V. à titre indicatif les articles 111 et 113 de la Constitution du Congo, les articles 71 et 72 de la Constitution de Côte d'Ivoire et les articles 26 et 27 de la Constitution du Cameroun.

⁶⁵ V. *supra* note 44. De l'autre côté, cependant, le Conseil constitutionnel a également contribué à cette dévalorisation de la loi ; v. en ce sens Guillaume DRAGO, « La confection de la loi sous la V^e République : pouvoir législatif ou fonction partagée ? », *Droits*, 2006, p. 61 s.

⁶⁶ Il s'agit essentiellement des articles 41, alinéa 1, et 37, alinéa 2, de la Constitution. Toutefois, le Conseil constitutionnel a accepté de déclasser des dispositions législatives sans utiliser la procédure de l'article 37, alinéa 2 ; C.C., décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, J.O. du 24 avril 2005, p. 7173, cons. 23. Cf. également Jean-Pierre CAMBY, « La loi et la norme. À propos de la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 », *R.D.P.*, 2005, p. 849 s.

⁶⁷ Par le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution, dont l'usage est de plus en plus fréquent ; v. pour plus de détails Hugues PORTELLI, « Les ordonnances : les raisons d'une dérive », *Droits*, 2007, p. 3 s.

⁶⁸ Proclamée déjà à l'article 1^{er} de la Constitution.

⁶⁹ Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, J.O. du 21 juillet 1998, p. 11143.

⁷⁰ Il s'agit notamment de la fiscalité, du droit au travail, de l'état des personnes et du régime de la propriété.

qu'au Parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi »⁷¹, rien n'empêche le constituant de rétrécir davantage ce domaine.

Or, l'innovation la plus radicale de la Constitution de 1958 concerne sans doute le droit parlementaire, qui devient pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle française « un droit contrôlé »⁷² : non seulement la procédure législative est strictement délimitée dans le texte constitutionnel, dont les articles 39 à 45 concernent directement l'élaboration parlementaire de la loi, mais encore les règlements des Assemblées sont soumis à un contrôle de constitutionnalité *systématique et obligatoire*⁷³.

Certes, comme nous l'avons déjà signalé, d'autres Cours constitutionnelles disposent aujourd'hui des moyens leurs permettant de contrôler les règlements des Assemblées. Toutefois, le contrôle du Conseil constitutionnel reste unique en son genre, par sa généralité (indépendamment de tout conflit entre organes) et son caractère obligatoire (tout règlement y est soumis). En effet, dans tous les pays précités (Allemagne, Italie, Espagne), la procédure de résolution des conflits de compétence ne revêt pas une importance considérable. En Espagne, par exemple, la procédure de résolution des conflits n'a été utilisée que très peu de fois, dont une seule a conduit à une décision de rejet⁷⁴. De même en Italie, l'utilisation de l'article 134 de la Constitution sur les conflits d'attribution devient de plus en plus fréquente, mais elle ne permet qu'un contrôle indirect des règlements des Assemblées⁷⁵. Enfin, la Cour constitutionnelle allemande a admis de contrôler la constitutionnalité des règlements⁷⁶, mais sans conclure jusqu'ici à une violation de la Constitution. Dans tous les cas, même dans les rares pays qui admettent un contrôle direct des règlements⁷⁷, il s'agit d'un contrôle facultatif (sur saisine) et non obligatoire.

Il en résulte que, du point de vue de l'autonomie du Parlement, la France est bien un « régime » particulier, non pas « mixte » ou intermédiaire mais *extrême*. En effet (et abstraction faite de toute appréciation politique de cette configuration, au demeurant tout à fait originale), il ne s'agit nullement d'un cas situé entre les deux opposés, l'Angleterre et les Etats-Unis, un « juste milieu » en quelque sorte, comme la classification traditionnelle le laisse parfois entendre, mais d'un cas unique d'*anti-parlementarisme radical* : le principe de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée est conservé mais au détriment de l'autonomie normative de cette dernière.

Ce constat est parfaitement valable aussi bien en période de « concordance des majorités » qu'en période de « cohabitation », étant donné que les rapports entre les deux têtes de l'exécutif n'ont pas d'incidence directe sur le pouvoir normatif du Parlement. En plus, il n'a pas été faussé par la dernière réforme des institutions⁷⁸, les remèdes proposés contre l'anti-parlementarisme radical de la Constitution de 1958 étant bien secondaires : le « renforcement du Parlement »⁷⁹ s'est limité à certains aspects de la procédure d'élaboration

⁷¹ C.C., décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, J.O. du 23 janvier 2002, p. 1526, cons. 20.

⁷² Jean-Louis PEZANT, « Quel droit régit le Parlement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 63 s. (notamment p. 67).

⁷³ V. l'article 61 de la Constitution de 1958.

⁷⁴ Selon le tableau de Pierre BON, « Le Tribunal constitutionnel espagnol. Présentation », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 2, 1997, p. 52 s., au 31 décembre 1996, la procédure de résolution des conflits entre les organes de l'Etat a été utilisée quatre fois. Pour les données postérieures, v. les statistiques du Tribunal constitutionnel lui-même à l'adresse http://www.tribunalconstitucional.es/tribunal/datos_frances.html.

⁷⁵ En revanche, la Cour a exclu tout contrôle direct ; v. Alessandro PIZZORUSSO, « Présentation de la Cour constitutionnelle italienne », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 6, 1998.

⁷⁶ BVerfGE t. 80, p. 188.

⁷⁷ Article 149(1)2 de la Constitution bulgare et article 146c) de la Constitution roumaine.

⁷⁸ Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, J.O. du 24 juillet 2008, p. 11890.

⁷⁹ Pour reprendre l'expression utilisé dans le rapport du Comité de réflexion et proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, p. 30.

de la loi, plus ou moins essentiels⁸⁰, sans revaloriser la loi en tant que catégorie normative. Ainsi, même si l'on admet que ladite procédure devient plus « démocratique », elle ne représente qu'une partie de la production des normes générales et abstraites dans l'ordre juridique.

Quoi qu'il en soit, l'affirmation de la place singulière de la V^e République ne saurait surprendre, de multiples travaux de doctrine ayant déjà souligné non seulement la spécificité française de rationalisation du parlementarisme par le biais de la procédure législative⁸¹, mais aussi le caractère exorbitant des pouvoirs propres du chef de l'Etat, qualifié souvent de « monarque républicain »⁸².

S'il en est ainsi, à quoi donc sert-il de proposer une classification nouvelle ?

B. Le caractère général de la théorie

D'une manière générale, l'opération de classification ne peut pas produire de connaissances nouvelles sur les objets classifiés, dont elle permet – au mieux – d'apercevoir les caractères les plus fondamentaux. Ces caractères sont supposés connus, ce qui permet justement de les classer selon les critères chaque fois adoptés.

En réalité, l'intérêt scientifique d'une classification ne s'apprécie pas par la nouveauté des informations qu'elle fournit, car, par construction, elle n'en fournit aucune. De même, elle ne peut pas être dite vraie ou fautive (au-delà des fautes éventuelles de classement qui résultent d'une mauvaise connaissance du droit positif et n'affectent pas la valeur de la classification en tant que telle), ce qui n'exclut nullement, bien au contraire, qu'il existe de bonnes et de mauvaises classifications.

L'intérêt de la classification proposée ici repose sur la généralité de la théorie du droit qui lui sert de support. En effet, une partie de la doctrine française – fondée sur la spécificité de la V^e République et du droit constitutionnel en général, qu'elle considère comme un « droit politique par excellence »⁸³ – récuse aujourd'hui une conception strictement normative de la Constitution⁸⁴, car elle méconnaîtrait les liens que celle-ci entretient avec le pouvoir politique. Or, outre le fait que la signification du terme « pouvoir politique » n'est pratiquement jamais explicitée, c'est précisément ces liens que la classification proposée permet de concevoir, de manière strictement normativiste.

En effet, les critères choisis permettent d'identifier certaines techniques juridiques utilisées pour encadrer les pouvoirs du Parlement, en vue d'obtenir un équilibre (ou bien un déséquilibre) entre les différents organes de l'Etat dans la distribution des compétences au sein d'un ordre juridique donné. Cette distribution des compétences résulte d'un ensemble de normes, écrites ou non, dont le contenu peut, bien sûr, faire l'objet de débats politiques ou philosophiques, mais ceci présuppose justement qu'on le connaisse ou au moins qu'on puisse

⁸⁰ Il faut souligner toutefois l'importance de la réforme quant à la détermination de l'ordre du jour de chaque Assemblée (article 48 de la Constitution).

⁸¹ Cette volonté de rationalisation de la procédure législative se reflète, d'ailleurs, très clairement dans le discours de Michel DEBRE devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958.

⁸² Guy CARCASSONNE, « Pouvoirs présidentiels », *Le Point*, n° 1179 du 22 avril 1995, p. 34 ; Alain DUHAMEL, « Le monarque républicain », *Le Point*, n° 1179 du 22 avril 1995, p. 35.

⁸³ Olivier BEAUD, « Constitution et droit constitutionnel », in : Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, *op. cit.* p. 257 s.

⁸⁴ La critique formulée contre ladite « conception normative » ne concerne toutefois qu'une forme peu élaborée de normativisme qui rejoint, en dernière analyse, les différents courants réalistes.

l'étudier en tant que tel ; c'est loin d'être la seule démarche intéressante, elle n'est pas moins utile et même indispensable.

Il n'est pas question ici de nier l'importance politique de la constitution, aussi bien au sens matériel que formel, ni de contester la valeur des analyses de la science politique ou de la sociologie. Il est seulement question de montrer qu'elle peut aussi constituer un objet juridique⁸⁵, que l'on peut étudier en tant que tel.

Bien évidemment, l'autonomie normative accordée au Parlement n'est pas le seul critère de classification. Pour obtenir une classification moins schématique, rien n'empêche d'ajouter d'autres critères, comme, par exemple, l'étendue des fonctions de contrôle accordées à l'Assemblée démocratique, à savoir « la désignation des titulaires de fonctions d'organe, le droit de demander à de tels titulaires des justifications de leur action et, éventuellement, de les révoquer »⁸⁶. Rien n'empêche non plus de se focaliser au seul droit de révocation du gouvernement, qui correspond à la « responsabilité politique » de la classification traditionnelle, autrement dit à la possibilité pour le Parlement de mettre fin aux fonctions de l'exécutif ; il faudra, néanmoins, expliquer au préalable pourquoi cette compétence de contrôle précisément est plus importante que les autres, comme, par exemple, celle de contrôler certaines nominations effectuées par le pouvoir exécutif. Dans tous les cas, le critère de la « responsabilité du gouvernement devant le Parlement », critère d'apparence très (ou même trop) politique, se traduit, en réalité, en une compétence juridiquement organisée.

D'ailleurs, il serait extrêmement intéressant d'essayer de combiner les deux critères préconisés, celui de l'autonomie normative du Parlement et celui de l'étendue des pouvoirs de contrôle ; si l'on se limite ici, pour simplifier l'argument, au seul critère de la « responsabilité politique », on peut obtenir une classification encore plus raffinée des ordres juridiques démocratiques. En effet, une telle classification permet d'obtenir une vue beaucoup plus globale sur le rôle de l'organe « Parlement » dans chaque ordre juridique démocratique, et par conséquent, sur l'équilibre institutionnel tout entier.

A titre d'exemple, une telle classification permet d'établir une distinction à l'intérieur de la classe C1 entre les ordres juridiques qui connaissent la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée et ceux qui ne la connaissent pas : dans le premier cas, il s'agit de la configuration actuelle du régime parlementaire britannique ; dans le deuxième, au contraire, il s'agit d'une configuration qui correspond à une étape antérieure de l'évolution de ce qu'il est convenu d'appeler « régime parlementaire », lorsqu'on commence à admettre la participation des destinataires aux normes qui leurs sont destinées, tout en leur refusant le contrôle sur l'exécutif (qui dépend encore de la seule confiance du monarque). Dans ce dernier cas, l'autonomie normative du Parlement reste largement illusoire, puisque celui-ci ne dispose pas des moyens nécessaires pour contrôler l'exécution des lois qu'il a produites.

De même, il se peut qu'on limite l'autonomie normative du Parlement (Classe C4), tout en lui reconnaissant un droit de contrôle au sens strict sur l'exécutif, comme c'est le cas aujourd'hui dans la grande majorité des ordres juridiques européens. A l'inverse, il se peut également que l'encadrement de l'autonomie normative du Parlement ne soit pas accompagné d'un renforcement de son rôle de contrôle, ce qui correspond *grosso modo* à des régimes

⁸⁵ En toute rigueur, il faudra dire plutôt qu'il est possible de construire un tel objet scientifique, la nature n'étant pas découpée en elle-même en des objets scientifiques.

⁸⁶ Otto PFERSMANN, « Les Parlements contemporains », *op. cit.*, n° 996, p. 660.

qu'on qualifie communément de *plébiscitaires* : il existe un organe démocratiquement élu⁸⁷, mais il ne représente pratiquement rien dans le fonctionnement des institutions.

Il est ainsi facile de constater que qualifier un ordre juridique de démocratique selon le critère de la participation des destinataires à l'édiction des normes qui leurs sont destinées ne constitue pas un jugement de valeur et ne signifie pas pour autant que cet ordre réalise l'idéal démocratique au sens que donne au terme la philosophie politique, à supposer même que ce sens soit unique et incontestable. Tout au contraire, il est fort possible que des mécanismes juridiques rendent cette participation absolument illusoire, dans la mesure où le rôle de l'Assemblée est purement figuratif.

Ici réside précisément tout l'intérêt de la démarche que nous avons suivie : elle permet de classer pratiquement tous les ordres juridiques contemporains⁸⁸ sur la base de critères strictement juridiques et formels, tout en permettant de comprendre, et d'évaluer, le cas échéant, le véritable rôle qu'ils accordent à l'Assemblée démocratique. En effet, contrairement à une idée reçue, une approche strictement normativiste n'exclut nullement l'évaluation des mécanismes juridiques, dont elle peut permettre au contraire une connaissance dépourvue des présupposés idéologiques.

* * *

Si les rapports entre le législatif et l'exécutif sont toujours à l'ordre du jour du constitutionnaliste, le critère dit de la « responsabilité politique » (seul ou de pair avec celui de l'existence d'un droit de dissolution) ne permet pas pour autant d'en déduire leur nature. Il n'est donc pas possible de le retenir en tant que tel, à moins de considérer que certains objets sont par essence irréductibles à toute classification, ce qui met sérieusement en question l'entreprise scientifique de classification toute entière.

En effet, l'équilibre institutionnel dans un ordre juridique donné résulte largement de l'étendue de l'autonomie normative accordée au Parlement ou au moins de l'équilibre réalisé entre les différentes fonctions accordées à celui-ci et notamment la fonction législative et la fonction de contrôle. Il s'agit là de critères normatifs à propos desquels l'approche classique, *institutionnaliste* ou *politiste*, n'a strictement rien à apporter par rapport à une conception normativiste.

Certes, « qui dit régime politique, dit d'abord entité politique »⁸⁹. Sauf que rien n'oblige à recourir à cette terminologie, dont la signification reste encore aujourd'hui largement juridiquement indéterminée.

⁸⁷ Certes, dans la plupart des régimes *plébiscitaires*, les résultats des élections sont faussés.

⁸⁸ A l'exception de certaines monarchies absolues, qui ne connaissent pas encore d'Assemblée législative démocratique, comme l'Arabie saoudite, le Brunei ou le Swaziland.

⁸⁹ Olivier BEAUD, « Constitution et droit constitutionnel », *op. cit.*, 262.