

LE BULLETIN DE L'ADENDUR



Novembre 2022

Numéro spécial

Édition : Syliane BADRAN et Chloé DERAEDT

Ecrits de conférence

La survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire, par Céline Vintzel, Maîtresse de conférences en droit public à la faculté de droit de l'Université de Reims Champagne-Ardenne, le 23 septembre 2022.

La survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire*

Céline VINTZEL

Maîtresse de conférences en droit public à l'Université de Reims

Tout d'abord, je voudrais remercier Souleymane Ndour et l'association ADENDUR de m'avoir proposé d'intervenir devant les étudiants de notre belle Université de Reims. C'est un grand plaisir et un honneur pour moi : toutes les années sont aujourd'hui représentées et notamment la nouvelle génération de chercheurs et d'enseignants. Avant de commencer l'intervention, j'aimerais préciser que Souleymane Ndour m'a laissé toute liberté pour établir ou non une problématique, ainsi qu'un plan construit. J'ai élaboré une problématique et un plan. Mais, parfois, par souci pédagogique, je n'ai pas respecté toutes les règles de la dissertation française et j'ai fait des digressions dans mes développements. Ainsi, cette conférence se veut un mélange d'intervention classique, de cours et de présentation interactive.

C'est Souleymane Ndour qui a pensé au thème « La majorité relative au Parlement ». J'ai évidemment trouvé que le choix du sujet était très judicieux. Non seulement nous faisons face à la majorité parlementaire de soutien au Gouvernement la plus faible depuis le début de la Ve République mais nombre d'autres pays ont récemment connu des

situations semblables, que ce soit après de nouvelles élections législatives ou en cours de législature. Nous avons ainsi assisté à des effritements ou des pertes de majorité, qui ont conduit, ces dernières semaines, à plusieurs renversements de gouvernements.

Politesse oblige à l'égard de l'animateur de cette conférence, je commencerai par évoquer le cas du Sénégal. En effet, un article du Journal *Le Monde* du 6 août 2022 rapportait le fait que, dans ce pays, le camp présidentiel avait perdu, d'un siège, la majorité absolue à l'Assemblée nationale à l'occasion des élections législatives¹. Au Royaume-Uni, le Premier ministre, Boris Johnson, a été remplacé le 5 septembre 2022. En décembre 2019, les élections législatives lui avaient donné une victoire écrasante : le parti conservateur avait obtenu 365 sièges, alors que la majorité absolue était de 326 sièges, soit 81 sièges d'avance sur les partis d'opposition. Mais, peu à peu, Boris Johnson a perdu la confiance d'un nombre croissant de députés de son camp et, avant de devoir démissionner, est passé par une étape, non officialisée, où il bénéficiait seulement du

* Quelques événements marquants allant jusqu'au 30 octobre 2022 ont été ajoutés au texte, ainsi qu'une réflexion très pertinente, au cours de la conférence, de Laciné Diomandé, doctorant à l'Université Thomas Sankara (son sujet de thèse étant intitulé *Les contrats de partenariat public privé au sein de l'UEMOA*)

¹ « Au Sénégal, le camp présidentiel perd sa mainmise sur l'Assemblée », https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/08/05/au-senegal-le-camp-presidentiel-perd-sa-mainmise-sur-l-assembly-6137253_3212.html.

soutien d'une majorité relative². Sa successeuse, Liz Truss, a connu un destin semblable et a dû démissionner après seulement quarante-quatre jours à la tête du Gouvernement. En juillet dernier, Mario Draghi s'est retiré, bien qu'il n'ait pas perdu le vote de confiance au Sénat, parce que les sénateurs des trois partis de la coalition gouvernementale en tête à la Chambre haute se sont abstenus (respectivement le mouvement 5 étoiles (61 sièges)³, la Ligue du Nord (61 sièges)⁴ et Forza Italia (51 sièges))⁵. Le Premier ministre italien a estimé qu'il ne pouvait continuer à gouverner sans le soutien explicite de ses alliés. Nous sommes ici face à un cas où le Gouvernement dispose au départ d'une très forte majorité de soutien pour sa création (qui a eu lieu le 13 février 2021) et son maintien jusqu'à sa démission (le 21 juillet 2022). Le Gouvernement de Mario Draghi était en effet un Gouvernement d'union nationale rassemblant presque toutes les formations, de la gauche radicale à la Ligue d'extrême-droite. Arithmétiquement, il s'agissait donc d'un Gouvernement très largement majoritaire (c'est-à-dire d'un Gouvernement soutenu par beaucoup plus de la moitié des députés et des sénateurs⁶). Mais cette majorité absolue existait seulement sur l'idée de formation et de continuation du Gouvernement, non sur les différentes parties

² Rappelons les grandes étapes qui ont mené à la démission de Boris Johnson. Une phase importante a été franchie avec le vote surprise du 6 juin 2022 organisé contre le chef du Gouvernement britannique par sa propre majorité parlementaire. Certes, seuls 41% du total des votants, soit 148 députés ont voté la défiance. Souvenons-nous de manière préliminaire que, selon les règles du parti conservateur, si 15% du collège des députés conservateurs envoient des lettres appelant au départ du Premier ministre, un vote de confiance, à bulletins secrets, doit être organisé « au plus vite ». Ce fut chose faite entre le 2 et le 5 juin. Le 6 juin, Boris Johnson sortait donc vainqueur du vote organisé par les députés membres de son organisation politique mais avec des résultats bien inférieurs aux estimations. Selon les règles du parti conservateur, les élus « rebelles » doivent attendre au moins un an avant de pouvoir organiser un nouveau vote de confiance contre

du programme législatif. En effet, comme l'a très bien expliqué Rémi Godeau, rédacteur en chef de l'Opinion, Mario Draghi a « gouverné avec une coalition d'élus en majorité anti-européens, antisystème, pro Poutine et souvent adeptes de la fuite en avant financière. Il n'a réussi à faire voter ses textes, avec une majorité qui s'est peu à peu effilochée, qu'en invoquant l'unité nationale et grâce à son prestige »⁷. Il ne bénéficiait ainsi que d'une majorité relative d'idées, voire pas de majorité d'idées du tout et la coalition gouvernementale était contre-nature.

Si Souleymane Ndour a eu l'idée originelle et principale de cette intervention, j'ai choisi d'élargir son contenu.

En droit, traditionnellement, la détermination de l'existence d'une majorité relative s'effectue uniquement à l'occasion des votes parlementaires. Il s'agit principalement de ceux qui interviennent au moment de la formation et de la disparition du Gouvernement faisant suite à un vote de confiance ou à une motion de censure, mais aussi accessoirement des votes successifs effectués au moment de la délibération législative.

J'estime cependant, en tant que représentante du courant selon lequel le droit

leur dirigeant. Malgré le score du 6 juin en sa faveur, Boris Johnson a dû s'éclipser après une série de démissions et d'appels demandant son départ.

³ Le mouvement 5 étoiles est une organisation qui estime n'être ni à droite ni à gauche. Il ne se présente pas comme un parti politique. Il souhaite renforcer la démocratie directe au détriment de la démocratie représentative.

⁴ Comme l'indique le site Wikipédia, la Ligue du Nord est un parti politique italien souvent décrit comme populiste, d'extrême droite, eurosceptique, voire xénophobe.

⁵ Forza Italia est un parti modéré, ancré au centre droit.

⁶ En Italie, le Gouvernement doit en effet avoir la confiance à la fois de la Chambre basse et de la Chambre haute.

⁷ « Les leçons de la chute de Mario Draghi pour Emmanuel Macron », Europe 1, https://www.youtube.com/watch?v=FBkb2xmY_v4, 22 juillet 2022, site consulté le 30 août 2022.

constitutionnel est un droit politique, qu'on ne peut traiter le sujet de manière globale et complète si les paramètres suivants ne sont pas pris en compte : le contexte politique de la détermination et du calcul de la majorité relative ; l'existence éventuelle des coalitions pré-électorales ; les majorités de gestion, calculées sur chaque texte (il n'est pas pertinent selon moi de s'attarder uniquement sur la majorité de formation, c'est-à-dire celle qui existe au moment de la naissance du Gouvernement). En effet, il est possible d'avoir parallèlement une majorité absolue de soutien au Gouvernement à l'occasion d'un vote à la Chambre basse et une majorité relative de soutien au Gouvernement dans le système parlementaire de la Chambre basse.

Que faut-il entendre par système parlementaire dans le cadre de cette communication ?

Il s'agit de l'ensemble des éléments qui, au sein de la Chambre basse ou en lien avec les élections législatives, sont considérés dans leurs relations à l'intérieur d'un tout fonctionnant de manière unitaire. Ainsi, seront intégrés ici tous les cas possibles de majorité relative dans l'univers, entendu de façon large, de la Chambre basse afin de tenter d'en dégager les conséquences communes ou similaires.

L'existence parallèle d'une majorité absolue de soutien au Gouvernement à l'occasion d'un vote des députés et d'une majorité relative de soutien au Gouvernement dans le système parlementaire de la Chambre basse peut être due à plusieurs facteurs. Le premier d'entre eux est le contexte préélectoral. Le deuxième tient au fait qu'il existe différents types de vote à la Chambre basse (ceux sur l'existence du Gouvernement, d'une part et ceux sur les projets de loi proposés par le Gouvernement, d'autre part). Enfin, il peut arriver que des Gouvernements très largement majoritaires (c'est-à-dire soutenus par

beaucoup plus que 50% plus un des députés) ne soient soutenus que par une majorité relative en ce qui concerne leurs idées, voire n'aient même pas l'appui d'une telle majorité.

La première hypothèse se rencontre lorsqu'aucune coalition pré-électorale n'obtient la majorité absolue des sièges à la Chambre basse et que des partis, pour former une coalition majoritaire, renversent leurs alliances initiales. Ainsi, la démocratie devient médiante, c'est-à-dire que les citoyens, dans un régime parlementaire, ne choisissent plus directement le chef de la majorité, la formule gouvernementale et le programme législatif. Il s'agit là d'un cas fréquent en Allemagne. La deuxième situation se produit lorsqu'une majorité absolue de députés soutient le Gouvernement pour sa création mais que seule une majorité relative de députés qui a accordé cette confiance initiale appuie le Gouvernement pour les différentes parties de son programme. Ainsi, celui-ci doit, pour chaque texte, chercher des appuis en dehors de sa majorité de formation. Ce fut le cas lors des quatre premières années de la Ve République. Enfin, la troisième hypothèse, qui se rapproche de la deuxième, est celle des Gouvernements d'union nationale soutenus par une très large majorité de parlementaires (souvent de l'ordre de 80%) dans lesquels il n'existe en réalité qu'une majorité relative, quand ce n'est pas aucune majorité d'idées sur les différentes parties du programme. Un très grand nombre de députés adoptent les textes du Gouvernement alors qu'ils sont en désaccord avec le contenu de ceux-ci. Le but est de permettre des réformes dans un contexte de crise. Cependant, avec le temps, la majorité de soutien dans les votes s'effiloche. En effet, il n'est pas possible, politiquement, de voter durablement contre ses idées politiques et celles de son parti. Tôt ou tard, la coalition finit par mourir. Dans ce cas, il y a donc une dichotomie entre le

système parlementaire des votes et le système parlementaire des idées.

Ces différentes situations ont ou peuvent avoir des conséquences identiques à celles qui se produisent lorsqu'au moment de sa formation le Gouvernement recueille le soutien d'une majorité relative de députés. La principale d'entre elles est la suivante : si le Gouvernement ne dispose pas des outils juridiques et culturels adéquats, il risque, à tout moment, d'essuyer des votes négatifs et de devoir, immédiatement ou à plus ou moins long terme, démissionner.

En élargissant le sujet proposé par Souleymane Ndour, nous pouvons donc regrouper toutes les situations où l'exécutif, du fait de l'existence d'une majorité relative dans le système parlementaire, est affaibli ou est exposé au risque d'être affaibli dans ses rapports avec le Parlement.

Par souci pédagogique, sont résumés ici une dernière fois les quatre hypothèses de majorité relative retenues dans cet exposé : 1^{ère} hypothèse : existence d'une majorité relative de préformation du Gouvernement : aucun parti s'étant présenté seul aux élections législatives ou aucune coalition pré-électorale n'obtient la majorité absolue des sièges ; 2^{ème} hypothèse : existence d'une majorité relative de formation du Gouvernement (qui, bien sûr, subsiste tout le temps de l'existence de ce Gouvernement) ; 3^{ème} hypothèse : existence d'une majorité relative de gestion au moment des votes législatifs successifs, différente de la majorité absolue de formation du Gouvernement, étant entendu que l'acception ici retenue de « majorité de gestion » s'entend uniquement au regard des députés qui ont soutenu le Gouvernement au moment de sa formation ; - majorité relative ou pas de majorité d'adhésion aux idées du Gouvernement, alors que ce dernier bénéficie des votes positifs d'une très large majorité de députés.

Cette approche présente deux avantages principaux. D'une part, elle permet de modifier le regard très étroit que nous avons traditionnellement sur les majorités parlementaires relatives et d'étudier le sujet sous un angle de vue plus global. D'autre part, et je vais faire ici plaisir à Souleymane Ndour qui a importé, dans ses travaux dirigés de droit constitutionnel, des idées méthodologiques sénégalaises, cette communication aura un intérêt à la fois théorique et pratique. En effet, en adoptant une conception aussi large de la majorité relative dans le système parlementaire, de multiples points et concepts du droit constitutionnel peuvent être abordés comme la démocratie, l'État de droit, les rapports entre le Gouvernement et le Parlement, le bicamérisme, l'actualité parlementaire en France et à l'étranger, l'ingénierie constitutionnelle, les cultures institutionnelles, la théorie du régime parlementaire, les différents courants de pensée sur le droit constitutionnel en France.

À partir de cet angle de vue étendu, une problématique globalisante peut être posée, qui consiste à se demander si la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire entraîne ou peut entraîner un bouleversement des équilibres constitutionnels. Il n'y a pas de réponse tranchée à cette question car celle-ci dépend à la fois du contexte politique, juridique et culturel et, à de maintes reprises, du courant doctrinal dans lequel on se situe. Ainsi, je dérogerai ici à la règle de la dissertation française qui veut qu'on réponde à la question dès l'introduction. Je me contenterai ainsi d'indiquer que le sujet sera traité à la fois du point de vue des équilibres étatiques (I) et des équilibres institutionnels (II).

I. Au niveau étatique

Au niveau étatique, la question de savoir si la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire entraîne un bouleversement des équilibres constitutionnels nécessite, pour sa résolution, de se pencher sur les deux principes consubstantiels à tout État contemporain. Plus précisément, il s'agit de déterminer si ladite apparition a une incidence importante sur les principes et/ ou caractéristiques, d'une part de l'État démocratique (A) et, d'autre part, de l'État de droit (B).

A. Majorité relative et démocratie

À la question de savoir si la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire entraîne un bouleversement des équilibres démocratiques, il peut être répondu de manière différente selon le courant doctrinal auquel on appartient. Rappelons au préalable que les spécialistes de droit constitutionnel français se divisent actuellement en deux grands courants : le mouvement normativiste et le mouvement qui envisage le droit constitutionnel comme droit politique. Nous allons donc examiner la réponse apportée par chacun de ces courants à cette question dans un 1 et un 2 successifs.

1. La réponse du mouvement normativiste

La réponse apparaît négative si l'on se situe dans le « courant normativiste » conduit par le Professeur Otto Pfersmann à l'Université Paris I, dont l'un des adeptes est un ancien Professeur de cette Université, Thomas Hochmann. C'est, du moins, l'interprétation que j'ai, de l'extérieur, des idées énoncées par les tenants de cette école. Selon les normativistes, il est en premier lieu hors de question d'étudier le sujet tel que je l'ai délimité : la seule majorité relative qui peut

être considérée comme telle, en droit constitutionnel strict, est celle qui est constatée au moment des votes à la Chambre basse. En deuxième lieu, toujours pour le courant normativiste, la démocratie doit être appréhendée à partir des règles juridiques qui encadrent son fonctionnement. Or, la doctrine dans son ensemble considère qu'il existe seulement trois principes juridiques considérés comme nécessaires pour qu'un régime politique puisse être considéré comme démocratique. Je les rappelle ici brièvement. Le premier concerne le suffrage universel direct. Selon lui, l'assemblée ou l'une des assemblées composant le corps législatif doit être élue au suffrage universel direct par le peuple ; dans le cas d'un régime présidentiel, le Président doit également être élu au suffrage universel direct ou quasiment direct. En vertu du deuxième principe, les organes de l'État doivent tous émaner, à des degrés divers, d'une seule et même origine, c'est-à-dire de l'opération démocratique. Cela implique que, dans un régime parlementaire, le Gouvernement soit soutenu par la ou les Chambre(s) élue(s) au suffrage universel direct. Conformément au troisième principe, la représentativité démographique doit être suffisante, c'est-à-dire que le découpage des circonscriptions pour l'élection des parlementaires élus au suffrage universel direct doit permettre aux députés de représenter un nombre à peu près équivalent d'électeurs.

On le voit, seul le deuxième principe a un rapport avec notre sujet. Cependant, il n'exige pas l'existence d'un Gouvernement majoritaire c'est-à-dire, comme nous l'avons vu plus haut, d'un Gouvernement soutenu par une majorité absolue de députés. Même les pays qui, comme l'Allemagne, sont culturellement très attachés à la formation de Gouvernements majoritaires, pour les raisons politiques que nous verrons ensuite,

n'instaurent pas l'interdiction, dans leur norme suprême, de la formation de Gouvernements minoritaires (c'est-à-dire soutenus par une majorité relative de députés). Certes, les alinéas 2 et 3 de l'article 63 de la Loi fondamentale, relatifs à l'élection du Chancelier fédéral, prévoient respectivement qu'« est élu celui qui réunit sur son nom les voix de la majorité des membres » et que « si le candidat proposé n'est pas élu, le Bundestag peut élire un Chancelier fédéral à la majorité de ses membres dans les quatorze jours qui suivent le scrutin ». Mais l'alinéa 4 du même article précise : « À défaut d'élection dans ce délai, il est procédé immédiatement à un nouveau tour de scrutin, à l'issue duquel est élu celui qui obtient le plus grand nombre de voix ».

Dès lors, la problématique que j'ai décidé de poser dans cette intervention est un non-sens pour le courant normativiste. Tout au plus, ses représentant qui, comme l'indique Basile Ridard, ne font pas abstraction des pratiques parlementaires mais les considèrent du point de vue des règles relatives au Parlement, issues à la fois des règlements intérieurs des assemblées et de la Constitution⁸, pourraient, en la matière, dégager des classifications entre les normes suprêmes. Ainsi, ils pourraient estimer qu'il faut opérer une distinction entre les Constitutions qui, comme la Loi fondamentale allemande, incitent à la formation de Gouvernements majoritaires et celles qui, à l'instar de la Constitution française, sont neutres et ne privilégient pas ceux-ci. Puis, à la rigueur, les spécialistes normativistes pourraient confronter la pratique aux règles constitutionnelles en se posant par exemple la question suivante : les Gouvernements allemands sont-ils effectivement majoritaires, selon le souhait exprimé par les constituants ? Mais les

spécialistes normativistes estimerait non pertinente l'intégration de toute autre information ou l'adoption d'un autre angle de vue. Tel n'est pas le cas pour ceux qui, comme moi, estiment que le droit constitutionnel est un droit politique.

2. La réponse du mouvement selon lequel le droit constitutionnel est un droit politique

Les tenants de la conception d'un droit constitutionnel comme droit politique analysent quant à eux la situation d'un tout autre point de vue et aboutissent ainsi à un résultat diamétralement opposé.

Rappelons, de manière préliminaire, que ce courant de pensée est avant tout représenté par Olivier Beaud, Denis Baranger, Armel le Divellec ou Carlos-Miguel Pimentel. En vertu de celui-ci le droit constitutionnel est étudié à la lumière de sa pratique, de son histoire, de son soubassement philosophique, de sa culture⁹.

Or, en analysant la question que nous nous posons ici dans ce cadre très vaste, nous nous rendons compte que la survenance, dans le système parlementaire, d'une majorité relative a des incidences importantes sur la démocratie, et ce quelle que soit la situation rencontrée. Autrement dit, ces impacts se produisent dans chacun des cas de figure énoncés dans l'introduction, qui sont, pour rappel, les suivants : a. Aucun parti ou aucune coalition pré-électorale ne remporte la majorité absolue des sièges à la Chambre basse ; b. Le Gouvernement est soutenu, au moment de sa formation, par une majorité relative de députés ; c. Bien que majoritaire au moment de sa formation, le Gouvernement n'est soutenu, au moment du vote des textes, que par une majorité relative des députés lui

⁸ Propos de Basile Ridard, recueillis par mail, le 28 décembre 2017.

⁹ Voir, à ce sujet, la présentation de la revue *Jus Politicum*, <http://juspoliticum.com/presentation-de-la-revue>, site consulté le 14 août 2022.

ayant accordé leur confiance initiale (voire n'est plus soutenu par une telle majorité). Le Gouvernement doit alors rechercher le soutien d'une majorité de gestion en partie différente de la majorité de formation. d. Le Gouvernement, jusqu'à sa disparition, est soutenu par une très large majorité de députés mais son programme législatif ne correspond pas aux idées des députés qui le soutiennent ou correspond seulement aux idées d'une majorité relative d'entre eux.

Notons que la deuxième et la troisième configurations peuvent se regrouper car elles produisent globalement les mêmes effets. Mais, logiquement, nous allons commencer par la première.

a. Premier cas de figure : aucun parti ou aucune coalition pré-électorale ne remporte la majorité des sièges à la Chambre basse

Afin de comprendre le déséquilibre démocratique que le premier cas de figure entraîne, il convient de rappeler au préalable deux données fondamentales. D'une part, les Gouvernements minoritaires (ou non soutenus durablement par les députés qui leur ont accordé la confiance initiale) sont beaucoup plus susceptibles que les autres d'être renversés, contrairement aux Gouvernements majoritaires, en principe extrêmement stables. Or, l'instabilité gouvernementale peut, à plus ou moins long terme, soit entraîner un changement de Constitution (comme à la fin de la IV^e République), soit faire le lit des dictatures, comme les circonstances de l'accession d'Hitler au pouvoir l'ont montré. Ainsi, dans de nombreux pays, comme l'Allemagne ou le Canada, les citoyens sont très hostiles à la

formation de Gouvernements minoritaires¹⁰. D'autre part, il existe deux formes politiques principales de démocratie représentative dans les régimes parlementaires : la démocratie immédiate et la démocratie médiée, la première étant considérée comme davantage démocratique de nos jours. Il convient ici de faire une nouvelle digression et de rappeler au préalable ce que sont la démocratie immédiate et la démocratie médiée. Dans une démocratie immédiate ou démédiatisée, les citoyens choisissent en pratique eux-mêmes qui gouverne et pour quoi, c'est-à-dire un parti ou une coalition formée avant l'élection, le chef de la majorité et le programme politique du Gouvernement. Au contraire, dans une démocratie médiée ou médiatisée, le corps électoral désigne ceux qui sélectionneront à sa place les gouvernants et les options politiques. Dans ce cas, les partis n'annoncent pas de coalitions préélectorales ou sont dans l'impossibilité, faute de majorité suffisante, de former, après les élections, les coalitions gouvernementales prévues à l'origine. Or, lorsqu'aucun parti ou aucune coalition pré-électorale (explicitement ou implicitement formée) n'obtient la majorité absolue des sièges, la formule gouvernementale qui est retenue entraîne inmanquablement un déséquilibre démocratique en ce que le Gouvernement ne peut pas être à la fois majoritaire et choisi directement par les électeurs.

Les résultats électoraux étant toujours soumis aux aléas politiques, la formule gouvernementale ne peut jamais être certaine. Chaque pays a cependant ses traditions et cultures en la matière. Ainsi, en Allemagne, du fait de l'expérience traumatisante du nazisme, il est inenvisageable de privilégier la démocratie immédiate et de former un Gouvernement minoritaire. Outre-Rhin, des

¹⁰ Voir par exemple, pour le Canada, « Droit constitutionnel étranger. L'actualité constitutionnelle dans les pays de common law et de droit mixte (juillet-décembre 2000) Canada, Irlande, Royaume-Uni », *Revue*

française de droit constitutionnel, 2001/I (n° 45), p. 147-173. <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2001-1-page-147.htm#re24no24>, site consulté le 30 août 2022.

partis aux idées opposées forment régulièrement ce que l'on appelle des « grandes coalitions ». L'exemple le plus spectaculaire en la matière a été celui des élections fédérales allemandes de 2013. À cette époque, Angela Merkel, à la tête du parti du centre-droit (CDU), a obtenu 41, 54% des voix soit 311 sièges sur 631. Il lui manquait donc seulement 5 sièges pour disposer d'une majorité absolue¹¹. Mais son parti allié, le parti libéral (FDP), n'a pas réussi à atteindre les 5% de voix nécessaires à son entrée dans le Bundestag. En raison de l'expérience du nazisme, la question ne s'est posée, ni pour Angela Merkel, ni pour le reste de la classe politique, ni pour les médias, ni pour les citoyens, de savoir si la chef de la CDU pouvait gouverner seule. Son parti a entamé des tractations avec le SPD (parti du centre-gauche) qui, en perte de vitesse, a accepté de s'allier avec la CDU à la condition que celle-ci mette en œuvre les points forts de son programme, comme l'instauration d'un SMIC. Le contenu des lois qui ont été adoptées sous la XVIIIe législature du Bundestag n'a ainsi, pour partie, pas été conforme aux vœux de la majorité des électeurs. Mais, pour ces derniers, le plus important était la constitution d'un Gouvernement majoritaire, pour la raison historique qui vient d'être mentionnée. Au contraire, le Royaume-Uni préfère en principe les Gouvernements minoritaires pour pouvoir préserver la démocratie immédiate et donc la volonté de la majorité, même relative, du peuple.

¹¹ Comme l'explique Henrik Uterwedde, chercheur à l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg, dans son article intitulé « En Allemagne, la culture du compromis » (Journal *Le Monde* du 26-27 juin 2022), « depuis la « fondation de la République fédérale, en 1949, il n'est arrivé qu'une fois qu'un parti recueille à lui seul la majorité absolue aux législatives : l'Union conservatrice (CDU-CSU), en 1957, avec 50, 2% des voix ».

¹² « L'efficacité secrète de la Constitution anglaise réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif », *The English Constitution*, 1997, p. 17.

b. La survenance d'un Gouvernement minoritaire ou d'un Gouvernement qui, bien que majoritaire au moment de sa formation, n'est soutenu, au moment du vote des textes, que par une majorité relative des députés lui ayant accordé sa confiance initiale

Face à ces hypothèses, on trouve des opinions différentes et parfois contradictoires chez les spécialistes de la question. Tout le monde s'accorde sur le fait que l'existence d'une majorité relative a des incidences sur la démocratie. Mais les avis divergent sur la nature de ces impacts selon la conception que l'on a du régime parlementaire.

Globalement, et pour faire simple, les Britanniques estiment que le régime parlementaire est un régime de fusion des pouvoirs au profit du Gouvernement, comme les célèbres propos de Walter Bagehot l'évoquent¹². En conséquence l'existence d'une majorité relative empêche le principe de la majorité, qui est au fondement de la démocratie (et ce quelle que soit l'étendue de cette majorité), de s'exprimer de manière convenable. En effet, dans ce cas, pour faire adopter ses projets de loi, le Gouvernement doit faire des concessions qui n'ont pas été prévues dans le programme électoral approuvé par la majorité de la population¹³. Quant aux Français, ils sont empêtrés dans leurs contradictions : la stabilité gouvernementale et la mise en œuvre du programme électoral de la majorité sont des

¹³ C'est cette raison qui explique que les citoyens britanniques, comme leurs homologues canadiens, sont très réticents à former des Gouvernements minoritaires. Mais, quand ils se trouvent face à la situation a- évoquée dans ces développements, ils préfèrent néanmoins généralement les Gouvernements minoritaires aux Gouvernements formés devant la Chambre basse, ceux-ci ne prenant pas en compte, contrairement à ceux-là, les orientations politiques désirées par les électeurs au moment des élections législatives.

idéaux démocratiques à atteindre, ce qui suppose l'existence d'une majorité absolue. Mais, dans le même temps, le pays de Jean-Jacques Rousseau estime que la loi est l'expression de la volonté générale et que le Parlement, censé être le centre de la démocratie, retrouve de sa splendeur quand il ne soutient que de manière relative le Gouvernement. On a bien vu ces contradictions depuis les dernières élections législatives : la presse acclame et dénonce en même temps la nouvelle situation.

c. Le Gouvernement, jusqu'à sa disparition, est soutenu par une très large majorité de députés mais son programme législatif ne correspond pas aux idées des députés qui le soutiennent ou seulement d'une majorité relative d'entre eux

Dans ce cas, jusqu'à la disparition du Gouvernement, les idées politiques des électeurs ne comptent pas réellement. En effet, l'objectif des différents partis politiques est la création et le maintien, à tout prix, d'un Gouvernement d'unité nationale pour surmonter une crise. Ainsi, on se rend compte, qu'à terme, les Gouvernements d'unité nationale ne sont pas viables dans une démocratie puisque la volonté des électeurs n'est pas prise en compte pour le contenu des lois.

En résumé, la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire n'a, pour le courant normativiste du droit constitutionnel, aucune incidence sur les équilibres démocratiques alors qu'elle en a d'importantes si on analyse la situation à la lumière de la politique, de la culture institutionnelle et de l'histoire. Il convient désormais d'étudier la question eu égard à l'État de droit.

B. Majorité relative et État de droit

Rappelons au préalable que l'expression État de droit a été inventée dans les années 1860 par deux auteurs allemands Otto Bähr et Rudolf von Gneist. Elle signifie que le droit ne s'impose pas seulement aux gouvernés (contrairement à ce qui se produit dans l'« État de police »), mais également à l'administration et aux gouvernants. L'objectif est de parvenir à une préservation effective des droits fondamentaux des individus.

Ici, la question de savoir si la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire a des conséquences sur l'État de droit est posée à deux niveaux : le premier niveau est global, par rapport à l'existence même d'une majorité relative (1) ; le deuxième niveau est plus restreint, eu égard aux principes, qui sont liés, de primauté du suffrage universel et de responsabilité du Gouvernement devant la Chambre basse en régime parlementaire (2).

1. Par rapport à l'existence même d'une majorité parlementaire relative de soutien

Comme nous l'avons vu précédemment, l'existence d'une majorité parlementaire relative de soutien lors de la formation du Gouvernement est autorisée en droit : les normes suprêmes, y compris la Loi fondamentale allemande, ne s'opposent pas à l'existence de Gouvernements minoritaires. La survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire ne porte donc pas en tant que telle atteinte à l'État de droit. Cependant, en Allemagne, du fait de l'épisode traumatisant du nazisme, l'instabilité gouvernementale, la formation de Gouvernements minoritaires et les dictatures sont, dans la culture politique, considérées comme intrinsèquement liées. Ainsi, si les

partis allemands décidaient de former un Gouvernement minoritaire, l'État de droit serait considéré, outre-Rhin, comme doublement en danger. D'une part, les partis allemands violeraient une convention de la Constitution établie depuis les origines de la République de Bonn, puis de Berlin, qui veut que seuls sont légitimes les Gouvernements majoritaires. D'autre part, du fait de leur histoire, les Allemands considèrent que les Gouvernements minoritaires seraient la porte ouverte à un retour d'une dictature, et donc à une violation des droits fondamentaux de l'homme.

En tant que juriste, même partisane d'une lecture politique, historique et culturelle du droit constitutionnel, il me faut toutefois prendre du recul par rapport à ce traumatisme allemand. Certes, du point de vue des principes de l'État de droit comme de ceux de l'État démocratique, la stabilité gouvernementale, et donc la formation de gouvernements majoritaires est, selon moi, en principe préférable à l'instabilité gouvernementale et donc à la formation de Gouvernements minoritaires. Mais il ne faut pas oublier que la détermination de la formule gouvernementale et ses conséquences sur l'État de droit sont d'abord une question de contexte et de conjoncture politiques, pas d'ingénierie constitutionnelle. Certes, le

choix des Allemands de former automatiquement des Gouvernements majoritaires consensuels pour parer aux situations où aucune coalition pré-électorale n'obtient de majorité absolue contribue à faire de l'Allemagne un État de droit achevé. Mais il n'y a ni règle ni logique en la matière, comme l'a montré la situation politique en Autriche à la suite des élections législatives d'octobre 1999¹⁴, qui a donné lieu à des réactions au niveau de l'Union européenne pour défendre, de manière préventive, l'État de droit¹⁵.

Nous allons désormais changer de niveau d'analyse, c'est-à-dire envisager les conséquences, sur l'État de droit, de la survenance d'une majorité relative eu égard aux principes de primauté du suffrage et de responsabilité du Gouvernement devant la Chambre basse.

2. Des conséquences, eu égard aux principes de primauté du suffrage universel et de responsabilité du Gouvernement devant la Chambre basse

Les règles de la dissertation ne seront à nouveau pas totalement respectées ici. En effet, il y a plusieurs étapes préliminaires avant d'arriver à l'idée principale et il semble

¹⁴ Il n'est pas inutile de se remémorer le contexte politique de l'époque. En octobre 1999, les sociaux-démocrates (SPOe) du Chancelier sortant Viktor Klima obtiennent 33,15 des voix %, les conservateurs (OeVp) du vice-chancelier Wolfgang Schuessel en récoltent quant à eux 26,91%. Ils ont gouverné ensemble pendant 13 ans et ont donc assez de voix et de sièges (117 sur 183) pour former un Gouvernement majoritaire. Mais les conservateurs arrivent en troisième position avec 415 voix de retard sur le parti libéral (Freiheitliche Partei Österreichs – FPÖ), parti d'extrême-droite dirigé par Jörg Haider. Les négociations entre les sociaux-démocrates et les conservateurs durent plus de trois mois. Elles échouent cependant, officiellement parce que les conservateurs n'obtiennent pas le ministère des Finances. Le 21 janvier 2000, le chancelier Viktor Klima fait part du fait qu'il va former un Gouvernement minoritaire avec des experts indépendants, mais il y renonce très rapidement. Le 1^{er} février, est signé un pacte de Gouvernement entre

l'extrême droite autrichienne et les conservateurs. L'extrême-droite arrive donc au pouvoir en Autriche en 2000 alors que les partis traditionnels et en coalition dans le passé se destinaient au départ à former un Gouvernement majoritaire.

¹⁵ À cette époque, un mécanisme était prévu à l'article 7 du Traité sur l'Union européenne en cas de violation des droits fondamentaux. Il n'était pas applicable puisque le Gouvernement autrichien, au moment de sa formation, n'avait évidemment pas commis une telle violation. En marge du dispositif prévu dans le TUE, les États membres de l'Union européenne ont imposé des sanctions, en dehors du cadre de l'Union européenne. Il a été décidé, d'une part, qu'il n'y aurait plus de contacts ou de rencontres diplomatiques bilatérales entre les États membres et l'Autriche et, d'autre part, que les candidats autrichiens ne recevraient aucun appui des autres États membres de l'Union européenne lors de l'attribution de postes internationaux.

plus simple de les expliquer dans leur ordre chronologique que de suivre scrupuleusement la méthode adoptée classiquement en France pour analyser un sujet.

Ainsi, il convient d'apporter au préalable quelques précisions, en lien avec le sujet, sur les principes de primauté du suffrage universel et de responsabilité du Gouvernement devant la Chambre basse en régime parlementaire (a). Cela permettra, dans un deuxième temps, d'en étudier les conséquences sur les interprétations du droit parlementaire (b) pour terminer par leurs impacts sur l'État de droit (c).

a. Les principes de primauté du suffrage universel et de responsabilité du Gouvernement devant la Chambre basse en régime parlementaire

Notons tout d'abord que, dans tous les régimes parlementaires, l'expérience montre que l'adoption du programme législatif du Gouvernement est nécessitée par deux principes : celui de « primauté du suffrage universel », comme le nomme Arnel le Divellec¹⁶, et celui de responsabilité du Gouvernement devant la Chambre basse. Le premier principe, qui vise à respecter l'État démocratique, est dû au fait que seul le Gouvernement peut mettre en œuvre la volonté électorale. Il y a trois raisons à cela : le Gouvernement est l'organe directeur de la majorité parlementaire ; il a, contrairement au Parlement, une composition restreinte et son efficacité de travail est donc largement supérieure à celle des assemblées ; enfin, le Gouvernement dispose de l'administration pour rédiger des projets de loi cohérents et ordonnés.

¹⁶ A. Le Divellec, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004, p. 573.

Le second principe implique que, quel que soit le type de régime parlementaire, le premier point de référence vers lequel convergent tous les autres est le soutien de la majorité au Gouvernement. En effet, le maintien de ce dernier dépend constamment du comportement des députés (et, notamment, de ceux qui lui ont exprimé leur confiance) par rapport aux textes qu'il a présentés. Le refus répété de l'inscription ou de l'adoption de plusieurs projets majeurs, voire du seul projet socle du programme législatif, mais aussi la défiguration de ce ou ces textes signifient un désaveu du Gouvernement et conduisent tôt ou tard à son renversement ou à sa démission.

Les deux principes ci-dessus mentionnés sont liés puisque c'est l'organe responsable qui doit être l'organe d'impulsion politique.

De ces deux principes, j'ai émis dans l'introduction de ma thèse l'hypothèse suivante : le Gouvernement aura partout tendance à user ou profiter des outils politiques, juridiques et culturels mis à sa disposition pour assurer, dans les meilleures conditions possibles, le passage de son programme législatif et, lorsqu'il ne dispose pas de moyens suffisants, à interpréter le droit parlementaire de manière non conforme à la lettre des normes de droit parlementaire et à l'esprit qui a présidé à leur élaboration¹⁷.

Or, la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire affaiblit politiquement le Gouvernement, et ce quelle que soit la configuration en cause. Autrement dit, les difficultés rencontrées par l'exécutif valent aussi bien pour les coalitions formées devant le Parlement, selon l'expression

¹⁷ C. Vintzel, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative : Étude comparée : France, Allemagne, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011, p. 12.

utilisée par Jean-Claude Colliard¹⁸, pour les Gouvernements minoritaires, pour les Gouvernements majoritaires disposant d'une majorité relative de gestion ou pour les Gouvernements d'unité nationale ne disposant que d'une majorité relative d'idées ou ne disposant pas de majorité d'idées.

Dans les quatre cas, nous sommes face à des gouvernements fragiles, qui risquent, plus que les gouvernements majoritaires avec soutien constant des députés, de mourir avant la fin de la législature et donc de mener à un régime parlementaire non majoritaire (c'est-à-dire à un régime parlementaire dans lequel le Gouvernement ne dure pas pendant toute la durée de la législature).

Il s'agit d'une chose bien connue pour les trois derniers cas évoqués ci-dessus. Je me contenterai donc de rappeler, pour la première hypothèse, les propos de Jean-Claude Colliard qui indique, dans l'ouvrage issu de sa thèse, qu'une coalition nouée au Parlement est par là-même « susceptible d'être dénoncée à tout instant devant cette instance quasi permanente », contrairement à la « coalition créée par l'électeur [qui] ne peut être défaite que par lui, les groupes la constituant se sentant dans l'impossibilité – sauf événement nouveau majeur – de mettre en cause au Parlement un contrat ratifié par la volonté populaire »¹⁹.

À partir du moment où la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire affaiblit le Gouvernement et réduit ses marges de manœuvre politiques, il doit compenser cette fragilité par un surcroît d'outils juridiques et/ou culturels, ce qui conduit à analyser les conséquences de celle-

ci sur les interprétations du droit parlementaire (b).

b. Les conséquences de la fragilité du Gouvernement sur les interprétations du droit parlementaire

Parfois, les seuls outils culturels parviennent à compenser la faiblesse des outils politiques du Gouvernement lorsqu'existe une majorité relative dans le système parlementaire. Mais c'est une situation très rare. On la retrouve en Allemagne. En effet, dans ce pays, la culture entre le Gouvernement et la majorité parlementaire est totalement coopérative et celle entre le Gouvernement et l'opposition est « mixte » au sens où elle n'est pas pleinement conflictuelle, contrairement à ce qui se produit au Royaume-Uni²⁰. Ainsi, en Allemagne, sauf cas exceptionnel que nous verrons ensuite, les acteurs politiques et le juge constitutionnel n'interprètent pas le droit parlementaire dans un sens différent de leur lettre et de leur esprit.

Cependant, dans la très grande majorité des cas, l'existence d'une majorité relative dans le système parlementaire n'est pas compensée par des atouts culturels. Ainsi, quand il manque également au Gouvernement les outils juridiques pour faire adopter ses projets de loi dans des délais raisonnables, celui-ci cherche toutes les solutions pour y parvenir, quitte à effectuer des interprétations controversées du droit parlementaire. Certes, cette situation peut aussi se présenter lorsqu'existe un Gouvernement majoritaire soutenu de manière constante par les députés qui lui ont accordé leur confiance initiale²¹.

¹⁸ *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 224.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ V. à ce sujet C. Vintzel, *Les armes du Gouvernement...*, p. 712.

²¹ À cet égard, nous pouvons prendre l'exemple des gouvernements français qui ont eu recours, à de multiples

Ce sont cependant les Gouvernements évoluant dans des systèmes parlementaires à majorité relative qui sont les plus susceptibles d'interpréter et d'appliquer, de manière controversée, le droit parlementaire à leur profit.

L'Italie en est l'exemple type. Pour ce pays, nous nous intéresserons à la question de confiance (en italien *questione di fiducia* appelée *questione di confianza* « *tecnica* » quand elle est utilisée à des fins anti-dilatatoires). Rappelons tout d'abord que la question de confiance n'est pas prévue dans la Constitution italienne de 1946. Cependant, elle est devenue, très rapidement, une coutume constitutionnelle. En 1971, elle est introduite dans le règlement intérieur de la Chambre des députés dans un contexte de renforcement du pouvoir de cette Chambre. À cette époque, la *Camera dei deputati* veut donner la priorité au débat parlementaire et réduire, si ce n'est anéantir, la puissance anti-obstructionniste de la question de confiance. L'article 116 du règlement de la Chambre des députés, peu réformé depuis, prévoit deux hypothèses distinctes de recours à l'engagement de responsabilité, l'une sur l'approbation ou le rejet d'amendements (alinéa 1), l'autre sur le maintien d'un article (alinéa 2). Il n'est donc pas prévu de pouvoir poser la question de confiance sur un texte de loi dans son entier. Mais le Gouvernement italien inaugure très vite une pratique, qui a toujours cours de nos jours, consistant à présenter des « maxi-amendements », c'est-à-dire des amendements regroupant un grand nombre d'articles ou entièrement substitutifs du texte en discussion.

reprises, surtout avant la révision constitutionnelle de 2008, à l'article 49, 3 de la Constitution française, dans un but anti-obstructionniste. Or, on sait que cet article avait été prévu au départ pour forcer l'adoption des textes de loi par des parlementaires réticents. Mais, étant donné que les constituants n'avaient pas prévu d'armes anti-obstructionnistes, les Gouvernements français se sont

Même le Gouvernement allemand, pourtant très attaché aux interprétations littérales du droit parlementaire, a eu recours à trois reprises à la question de confiance dans des conditions douteuses pour pouvoir dissoudre le Bundestag en raison de problèmes de majorité. Seul le premier de ces trois cas sera évoqué ici. Pour bien comprendre la situation, il faut remonter à la formation du Gouvernement dirigé par le Chancelier Willy Brandt en octobre 1969. Dans l'histoire allemande, il s'agit de la première coalition sociale-libérale. En 1969, Willy Brandt est élu par 251 députés, soit deux voix de plus que la majorité absolue et la coalition comporte 254 députés sur 496, soit 5 députés de plus que la majorité absolue. Au cours de la législature, Willy Brandt perd sa majorité absolue puisque cinq députés de la coalition au pouvoir rejoignent la CDU/CSU (c'est-à-dire les deux partis frères du centre-droit). Cependant, selon l'article 67 de la Loi fondamentale, le Bundestag ne peut exprimer sa défiance envers le Chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres. Or, la première motion de censure constructive de l'histoire fédérale allemande, déposée par le Président de la CDU Rainer Barzel, est rejetée, le 27 avril 1972 par 249 voix contre et 247 pour. Le Chancelier Willy Brandt se trouve cependant dans une situation très difficile puisqu'il n'arrive pas à faire adopter la loi de finances. Ainsi, il dépose une question de confiance sur le fondement de l'article 68 de la Loi fondamentale, dans le but de ne pas l'obtenir. Une partie des députés qui le soutiennent votent effectivement la défiance, sur sa demande. Il s'agit là du seul moyen de parvenir à la dissolution du

emparés des potentialités de l'article 49, 3 de la Constitution pour en faire l'instrument par excellence permettant de lutter contre ce que l'on appelle au Royaume-Uni *the filibuster*.

Bundestag et de résoudre cette crise politique. Cependant, l'esprit de la Loi fondamentale s'oppose à une telle utilisation de l'article 68 de la Loi fondamentale.

On le voit, des interprétations des normes suprêmes non conformes à leur lettre et à leur esprit peuvent apparaître dans le but de résoudre des problèmes liés à la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire. Cela conduit à s'interroger sur les conséquences de ces situations sur l'État de droit.

c. Les conséquences sur l'État de droit

La survenance d'une majorité relative, quand elle s'accompagne d'interprétations non littérales du droit parlementaire, viole-t-elle l'État de droit et bouleverse-t-elle ainsi les équilibres étatiques ?

Remarquons que c'est le droit parlementaire dans son entier qui est concerné, y compris la Constitution, norme suprême devant être respectée en vertu des composantes de l'État de droit. Constatons aussi que ce ne sont pas seulement les acteurs politiques, mais également les juges constitutionnels eux-mêmes, qui effectuent ces interprétations controversées de la norme suprême, alors qu'ils sont les gardiens suprêmes de l'État de droit.

L'Italie permet à nouveau d'illustrer nos propos, à travers l'exemple des décrets-lois. En ce qui concerne ce mécanisme, l'article 77, 2 de la Constitution italienne prévoit : « Lorsque, dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence, le Gouvernement adopte, sous sa responsabilité, des mesures provisoires ayant force de loi, il doit, le jour

même, pour leur conversion en loi, les présenter aux Chambres (...). Les décrets perdent leur efficacité depuis le début, s'ils ne sont pas convertis en loi dans les soixante jours suivant leur publication ». Or, surtout à partir de 1972, le Gouvernement italien adopte très fréquemment des décrets-lois pour assurer la réalisation de son programme législatif, c'est-à-dire hors cas extraordinaires de nécessité et d'urgence, du fait d'un système parlementaire où la majorité relative est la norme depuis le début de la République italienne. Qui plus est, *il Governo* reproduit, jusqu'en 1996, des décrets-lois non convertis dans les soixante jours de leur publication afin d'en proroger les effets dans l'attente d'une prise de position du Parlement²². Or, afin d'empêcher la paralysie du Gouvernement et d'assurer le respect du principe de primauté du suffrage universel, la Cour constitutionnelle se montre - ou s'est montrée - très effacée en la matière. D'une part, elle n'intervient qu'en 1996 pour interdire la réitération des décrets-lois (décision n° 360). D'autre part, elle ne sanctionne un défaut évident des conditions de nécessité et d'urgence extraordinaires qu'avec la décision n° 171 de 2007. Cependant, malgré cette décision, « le recours à cet *instrumentum* reste courant, en l'absence systématique de la nécessité et de l'urgence »²³.

Peut-on dès lors parler d'une violation de l'État de droit ?

Comme pour la question posée dans le A, cela dépend du courant doctrinal dans lequel on se situe. Si l'on estime que les auteurs de la Constitution et des règlements intérieurs des assemblées sont, respectivement, le pouvoir constituant (qu'il soit originaire ou dérivé) et les Chambres, la réponse à cette question est

²² Livio Paladin remarque ainsi que la réitération a eu pour effet de garder en vie quelques mesures provisoires pendant trois ans (« Actes législatifs du Gouvernement et rapports entre les pouvoirs : l'expérience italienne », *Revue française de droit constitutionnel*, 1997, p. 702).

²³ Antonio Cento, « L'Italie et la réponse à l'urgence », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 70, n° 1, 2018, p. 38. https://www.persee.fr/doc/AsPDF/ridc_0035-3337_2018_num_70_1_20916.pdf, site consulté le 30 août 2022.

positive. En effet, aller à l'encontre de la lettre et de l'esprit d'un texte, quand aucune autre méthode d'interprétation ne légitime une interprétation donnée peut être analysé comme une atteinte importante à l'État de droit, à moins que l'on ne considère que la primauté du suffrage universel justifie toute interprétation qui va en son sens puisque l'État de droit est là pour protéger la démocratie²⁴.

En revanche, si l'on se range aux idées de Michel Troper et de sa théorie réaliste de l'interprétation, aucune atteinte à l'État de droit n'est possible. En effet, dans ce cas, ce sont les interprètes d'une norme qui en sont les véritables auteurs et l'interprétation est une fonction de volonté et non de connaissance²⁵. En droit positif, de toute façon, on sait que la décision d'une Cour constitutionnelle fait autorité, contrairement à l'interprétation de la doctrine.

La survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire entraîne donc des conséquences sur les équilibres étatiques, mais ces conséquences ne sont analysées et/ou reconnues que par une partie des spécialistes de droit constitutionnel. En revanche, l'ensemble de la doctrine estime que ladite survenance a des répercussions sur les équilibres institutionnels.

II. Au niveau institutionnel

Étudier si la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire bouleverse les équilibres institutionnels revient à se demander si ladite survenance modifie sensiblement le rôle de la Chambre

basse face au Gouvernement d'une part (A) et a des effets non négligeables sur le bicamérisme d'autre part (B).

A. Du rôle de la Chambre basse face au Gouvernement

Depuis les élections législatives de juin 2022, qui n'ont pas permis aux partis qui s'étaient regroupés sous la bannière « Ensemble pour la majorité présidentielle » d'obtenir une majorité absolue de sièges, nous assisterions à ce que la presse appelle « Le grand retour du Parlement » (titre d'un article du *Journal Le Monde* du 10 août 2022).

Pourtant, il convient d'ores et déjà de remarquer que, dans un régime parlementaire, le rôle du Parlement ne peut jamais être central, pour les raisons que nous avons évoquées plus haut. Le Gouvernement, dans tous les régimes parlementaires, domine le Parlement. À la rigueur, quand survient une majorité relative dans le système parlementaire, son hégémonie n'est pas fluide et le Gouvernement peut, comme nous l'avons vu, interpréter le droit parlementaire à sa convenance. À la limite, les apparences peuvent laisser penser qu'il existe un déséquilibre au profit du Parlement parce que l'instabilité gouvernementale est importante, comme sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Mais la nature même du régime parlementaire empêche que les parlementaires puissent élaborer un programme législatif cohérent. Cette tâche ne peut qu'incomber au Gouvernement, pour les causes déjà évoquées.

²⁴ Autrement dit, comme l'a indiqué, au cours de la conférence, Laciné Diomandé, doctorant rédigeant sa thèse au Burkina Faso sur le thème *Les contrats de partenariat public privé au sein de l'UEMOA*, dans ce cas, on pourrait légitimer la décision par une interprétation finaliste de la Constitution.

²⁵ Cette théorie réaliste peut se résumer en trois propositions principales : (1) l'interprétation est une fonction de la volonté et non de la connaissance ; (2) elle n'a pas pour objet des normes, mais des énoncés ou des faits ; (3) elle confère à celui qui l'exerce un pouvoir spécifique.

Pour autant, la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire peut entraîner, ce qui n'est pas automatique, un accroissement du rôle du Parlement. Tous les auteurs n'accordent pas la même importance aux critères permettant d'établir un tel renforcement. Ainsi, pour Armel Le Divellec, l'un des traits majeurs d'un « parlementarisme positif », c'est-à-dire d'un Parlement actif réside dans le fait que la confiance doit être expressément formulée au moment de la formation du Gouvernement. À *contrario*, pour ce spécialiste de droit constitutionnel, le « parlementarisme négatif », qui est celui qui limite les assemblées délibératives à un rôle essentiellement réactif à l'égard de l'Exécutif²⁶, se retrouve notamment lorsque « la légitimation parlementaire du Gouvernement, quoique nécessaire et réelle, n'a pas besoin d'être directement et positivement exprimée »²⁷. Pour cette raison, Armel le Divellec classe le parlementarisme français dans la catégorie du parlementarisme négatif, contrairement à d'autres parlementarismes. En effet, l'absence d'obligation que la confiance soit exprimée de manière expresse par les députés au moment de la formation du Gouvernement est une anomalie française puisqu'on ne la retrouve

²⁶ « Vers la fin du « parlementarisme « négatif » à la française ? Une problématique introduite à l'étude de la réforme constitutionnelle de 2008-2009, *Jus Politicum*, <http://juspoliticum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise-439.html>.

²⁷ *Idem*. Comme Armel Le Divellec, je suis partisane d'une réforme de l'article 49, 1 de la Constitution. En effet, les « confiances de formation » permettent, lorsqu'elles sont exprimées par un vote formel et non de manière simplement implicite, de renforcer la fusion entre le Gouvernement et le Parlement. Voir à ce sujet C. Vintzel, « Renforcer le Parlement français : Les leçons du droit comparé », *Jus Politicum* n° 17, janvier 2017, <http://juspoliticum.com/article/Renforcer-le-Parlement-francais-Les-lecons-du-droit-compare-1146.html>, site consulté le 8 septembre 2022.

²⁸ L'article 49, 1 de la Constitution de 1958 dispose : « Le Premier ministre, après délibération du Conseil des

pas en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni²⁸. Ainsi, si l'on reprend les idées d'Armel le Divellec, le parlementarisme français n'a, en pratique (puisque le droit est constant), pas changé de catégorie depuis les élections législatives de juin dernier : la survenance d'une majorité relative à l'Assemblée nationale n'a pas conduit Elisabeth Borne à se soumettre à un vote de confiance, malgré les demandes répétées qui lui ont été faites en ce sens par les parlementaires de l'opposition²⁹.

Pour moi, le critère principal permettant de déterminer s'il existe une revalorisation du Parlement est de savoir si celui-ci peut être, à un instant *t*, davantage considéré comme une Institution au sens donné par Maurice Hauriou que par rapport à un moment *y*. Selon le doyen de Toulouse, une Institution est une « idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social (...); entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par des organes du pouvoir et réglées par des procédures »³⁰. Autrement dit, dans le cas où une majorité relative survient dans le système parlementaire, des députés de différents bords doivent pouvoir communier ensemble pour amender les projets de loi de l'exécutif. À mon sens, il ne s'agit pas

ministres, engagé devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ». Or, cet article a été interprété par le deuxième Premier ministre de la Ve République, Georges Pompidou, comme n'imposant pas une obligation pour le Premier ministre d'engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement au moment de sa formation. Le 8 janvier 1966, Georges Pompidou s'est contenté d'une simple déclaration informative. Cette décision de poser la question de confiance initiale est donc, depuis 1966, soumise au bon vouloir du Premier ministre.

²⁹ « Elle a décidé de ne pas se soumettre au vote de confiance », *Le Monde*, 4 juillet 2022.

³⁰ « La théorie de l'institution et de la fondation », *Les Cahiers de la Nouvelle Journée* 1925, n° 4.

seulement, pour le Gouvernement, d'accorder des concessions à un groupe parlementaire ou à quelques députés ne le soutenant pas pour obtenir l'approbation de ses projets de loi. Nous nous trouverions dans ce cas davantage en présence d'un simulacre de revalorisation du Parlement qu'un réel renforcement du rôle de celui-ci. On pourrait alors même se poser la question d'une atteinte portée à la démocratie, en ce sens que les amendements adoptés ne respecteraient pas « le principe de primauté du suffrage universel » ou ne résulteraient pas d'un processus de délibération éclairée mais de marchandages entre le Gouvernement et un groupe parlementaire donné afin de parvenir à l'adoption du texte.

L'apparition d'une majorité relative dans le système parlementaire constitue l'occasion idéale pour accroître le rôle de la Chambre basse, et donc plus généralement de celui du Parlement dans son ensemble. Elle peut d'ailleurs en être son facteur déclenchant. Mais elle n'en est pas la condition *sine qua non* et doit rencontrer des facteurs favorables à l'épanouissement de manifestations de communion durables entre les membres de la Chambre basse. Plus ces facteurs se cumulent et plus le Parlement peut être réactif et jouer la mission qui doit être la sienne dans une démocratie moderne. Tout d'abord, le contexte politique doit être favorable. Cela signifie notamment que la force numérique des partis antisystèmes et l'écart entre les idées politiques des partis représentés à la Chambre basse ne sont pas tels que le pôle oppositionnel au Parlement cherche, non pas à jouer un rôle réactif positif d'amendement des projets de loi de l'exécutif, mais à retarder et paralyser l'action du gouvernement.

La culture institutionnelle a également un rôle non négligeable à jouer en la matière, et ce de deux points de vue. En premier lieu, il est important que les différents acteurs institutionnels considèrent que le régime

parlementaire est un régime d'entrelacement et non de séparation des pouvoirs entre le Gouvernement et le Parlement. En deuxième lieu, plus la culture entre le Gouvernement et sa majorité, d'une part et entre ceux-ci et l'opposition, d'autre part, est consensuelle, plus la survenance d'une majorité relative au sein du système parlementaire augmente l'institutionnalisation du Parlement.

Enfin, la variante du parlementarisme rationalisé établie par le droit parlementaire a une incidence non négligeable pour répondre à la question que nous nous posons ici. Il existe, selon moi, deux variantes du parlementarisme rationalisé : la variante classique et la variante moderne. Dans la première, c'est le Gouvernement qui détient en propre la totalité, ou la très grande majorité, des outils lui permettant de faire adopter son programme législatif dans des délais raisonnables. Au contraire, dans la seconde, ce sont les assemblées elles-mêmes qui, pour le compte du Gouvernement, sont les surveillantes générales du travail législatif. La rationalisation de la procédure législative peut même s'effectuer avec le concours de l'opposition lorsqu'il existe une culture assez consensuelle entre le Gouvernement et ses adversaires politiques. Or, pour pouvoir peser davantage, la Chambre basse qui évolue dans un système parlementaire où existe une majorité relative ne doit pas être confrontée à un régime où il a été fait le choix de la variante classique du parlementarisme rationalisé.

À partir de ces constatations, nous pouvons examiner la situation du Parlement français depuis les élections législatives de juin dernier. Cet état de fait est quasiment inédit depuis les débuts de la Ve République. En effet, c'est la deuxième fois, après le précédent de 1988, qu'un Président de la République nouvellement élu au suffrage universel n'obtient pas une majorité absolue

de soutien à la Chambre basse. En 1988, les gouvernements successifs qui avaient à leur tête Michel Rocard, Édith Cresson, puis Pierre Bérégovoy cherchaient des abstentions à gauche ou au centre pour gouverner. Mais, à cette époque, nous étions davantage en présence de marchandages politiques que de manifestations de communion entre les parlementaires, même s'il est parfois difficile d'établir la frontière entre les deux. Une conjonction de facteurs expliquait cette situation. Tout d'abord, traditionnellement, la culture institutionnelle entre le Gouvernement et sa majorité est, chez nous, mixte, c'est-à-dire qu'elle est accessoirement conflictuelle (même si elle est principalement majoritaire). Quant aux relations entre le Gouvernement et l'opposition, elles sont, dans notre pays, habituellement antagonistes. En 1988, la situation française correspondait pleinement à cette situation. Par ailleurs, en 1988, la France se rattachait pleinement à la variante classique du parlementarisme rationalisé et le recours à l'article 49-3 de la Constitution n'était pas limité. Certes, les partis qui se situaient aux deux extrémités de l'échiquier politique étaient alors peu représentés à l'Assemblée nationale (il y avait un député FN, Jean-Marie Le Pen et 27 députés PCF). Mais le contexte général n'était pas propice à des manifestations de communion importantes entre les membres du Parlement.

En 2022, le Parlement est-il davantage valorisé qu'en 1988 ?

De mon point de vue, il l'est effectivement, même si tous les critères de revalorisation listés plus haut ne sont pas tous ou pas tous complètement remplis et qu'il n'est pas possible, à ce jour, d'établir des conclusions non équivoques et définitives sur le rôle du Parlement français depuis les élections législatives de juin dernier.

Notons en premier lieu que le système partisan à l'Assemblée nationale est nouveau et par là-même incertain. Nous avons un Rassemblement national qui, comme on le sait, est un parti historiquement antisystème. Il a obtenu une victoire inégalée (89 sièges, loin devant les Républicains (62 sièges)) mais déclare être, depuis les élections législatives, un parti d'opposition constructive. Nous avons aussi assisté à une alliance pré-électorale inédite de la gauche. Cependant celle-ci ne s'est pas poursuivie après les élections et ses représentants se situant à l'extrémité de l'échiquier politique sont en nombre important au Parlement (La France insoumise a 75 sièges, la Gauche démocrate et républicaine 22). Ainsi, au soir des élections législatives de juin, le système partisan semblait *a priori* exclure les manifestations de communion parlementaires avec une partie non négligeable des députés. Mais, à ce jour, c'est-à-dire au 23 septembre 2022, on se rend compte que le Parlement est finalement plus mouvant qu'on ne le pensait au départ.

Indiquons ensuite que le Président Macron est dans une situation plus défavorable que le Président Mitterrand en 1988. En effet, la liste « La France unie », qui soutenait le Président Mitterrand, avait obtenu 48, 67% des sièges alors que la liste « Ensemble pour la majorité présidentielle » dispose de seulement 38, 57% d'entre eux. Le Président Macron est donc acculé à faire davantage de compromis que son prédécesseur. Cela est d'autant plus vrai que le parti Les Républicains, qui aurait pu constituer l'appoint manquant, a refusé de s'allier à lui. Il est devenu le « groupe pivot » sans lequel le Gouvernement ne peut, *a priori*, pas faire adopter ses projets de loi. Nombre des députés Les Républicains ont d'ailleurs marqué leur volonté, après un été où ils ont globalement soutenu les projets de l'exécutif,

de ne pas voter le projet de loi de finances³¹. Qui plus est, le fait que les députés soutenant le président Macron aient obtenu seulement 38, 57% des sièges les place face à un dilemme, ce qui les conduit à des déclarations contradictoires. Ils veulent à la fois tout faire pour permettre au Gouvernement de faire adopter ses projets de loi mais ne sont plus disposés à être des godillots. Au vu de la nouvelle situation politique, le Président Macron et les ministres ne cessent donc d'appeler au dialogue et au compromis³² et de dire qu'ils ne sont plus les mêmes³³. Mais le camp présidentiel est régulièrement accusé de ne changer ni d'attitude ni de pratique³⁴. Ainsi, l'existence d'une faible assise majoritaire du Gouvernement joue dans le sens de manifestations de communion entre les députés. Mais il n'est pas possible d'effacer, par ce seul événement, soixante ans, de « culture parlementaire autoritariste », pour employer les termes de Murielle Mauguin Helgeson³⁵. Il serait également illusoire de croire que le « système parlementaire à captation présidentielle », selon les termes utilisés par Armel Le Divellec³⁶, peut, au cours de cette XVI^e législature, devenir un régime parlementaire plus classique comme en Allemagne.

³¹ La loi de finances est un texte particulier, un acte politique fondateur, qui suscite, au 23 septembre 2022, des interrogations dans les rangs des Républicains, comme l'indique un article du Journal *Le Monde* du 16 septembre 2022, « Soutenir la majorité ou s'opposer, le dilemme des députés Les Républicains » : « ne pas voter le budget fournirait un argument aux macronistes pour accuser les députés LR de « bloquer le pays » et serait synonyme d'alignement sur la Nupes et le RN, qui se veulent, eux, une opposition résolue. A l'inverse, adopter le budget aurait valeur politique et ferait officiellement du parti de droite une annexe de la majorité ». Voir aussi, dans le même journal : « Budget 2023 : « A l'Assemblée, le premier 49.3 d'une longue série », 21 octobre 2022.

³² *Le Monde*, « Bruno Lemaire : nous écoutons davantage, dialoguons plus », 22 juillet 2022.

³³ *Le Monde* « Nous avons changé. Le ministre de l'économie Bruno Le Maire explique comment l'exécutif cherche des compromis avec les oppositions », 22 juillet 2022.

³⁴ *Le Monde*, « Emmanuel Macron campe sur ses positions », « Le camp présidentiel accusé de ne pas changer d'attitude ni de pratique », 16 juillet 2022.

Notons cependant que, depuis la révision constitutionnelle de modernisation des institutions de la Ve République de 2008, le parlementarisme rationalisé français est « desserré » et adopte certaines caractéristiques de la variante moderne du parlementarisme rationalisé. Cela donne davantage de possibilités aux parlementaires d'avoir des manifestations de communion, notamment du fait de la limitation, au vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale et d'un autre projet ou d'une proposition de loi par session, du recours à l'article 49, 3 de la Constitution. Cependant, la Ve République n'a pas vu la disparition de la variante classique du parlementarisme rationalisé, ce qui fait que les changements auxquels on assiste aujourd'hui ne peuvent pas être révolutionnaires. En témoigne le fait que l'article 49-3 de la Constitution a été utilisé à trois reprises du 19 au 26 octobre 2022, les deux premières fois sur le projet de loi de finances, la troisième fois sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Le but, pour le Gouvernement, était d'empêcher le vote des amendements qui lui semblaient intempestifs³⁷.

³⁵ Dans l'ouvrage issu de sa thèse, l'auteur défend l'idée selon laquelle l'exercice du pouvoir prend des formes très variables en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, en raison principalement de leur culture parlementaire différente : coopérative en Allemagne, majoritariste au Royaume-Uni et autoritariste en France, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2006, quatrième de couverture.

³⁶ Selon cet auteur, le système de gouvernement de la Ve République est original en ce que le Président jouit d'une faculté de diriger la politique nationale, non parce que la lettre de la Constitution le prévoit, mais parce que le plus haut personnage de l'État s'appuie sur les ressorts du parlementarisme majoritaire. « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, <http://juspoliticum.com/article/Vers-la-fin-du-parlementarisme-negatif-a-la-francaise-439.html>

³⁷ « Vote du budget. Le Gouvernement actionne le 49.3, « une centaine d'amendements retenus » », *Ouest France*, 19 octobre 2022, <https://www.ouest-france.fr/politique/gouvernement/vote-du-budget-le->

Fait notable, les manifestations de communion entre parlementaires qui se sont produites au cours de l'été ont autant concerné les règles de la procédure parlementaire que les textes de loi³⁸. En effet, les députés et sénateurs de tous bords ont refusé de siéger en session extraordinaire en septembre malgré le fait qu'Emmanuel Macron et Elisabeth Borne aient tenté, jusqu'au dernier moment, de leur imposer leurs vues. Or, on sait que la convocation en session extraordinaire est considérée comme une prérogative discrétionnaire du chef de l'État et que c'est la première fois depuis 2006 qu'il n'y a pas eu de session extraordinaire en septembre³⁹. En ce qui concerne les textes de lois, on peut relever des manifestations de communion très larges. En effet, elles ont pu concerner tous les membres du Parlement : tel fut le cas lors de la déconjugalisation de l'allocation adulte handicapé, adoptée le 20 juillet 2022 à 428 voix contre 1. Des manifestations de communion se sont également produites entre tous les groupes d'opposition. Ainsi, dans la nuit du 12 au 13 juillet, des députés LFI, LR et RN ont obtenu que l'article 2 du projet de loi sanitaire, qui permettait d'exiger la présentation d'un passe

sanitaire pour les voyageurs partant et revenant de l'étranger, soit supprimé, contre l'avis du Gouvernement⁴⁰. Enfin, certains membres de la majorité ont voté avec l'opposition. Ainsi, en ce qui concerne le texte « pouvoir d'achat », des élus « Horizons » ont décidé de voter avec les élus LR, RN et de gauche, pour un amendement de compensation du coût du revenu de solidarité active (RSA) pour les départements⁴¹. Un autre exemple saisissant est celui de l'amendement porté par le Président du groupe MoDem Jean-Paul Mattei sur la taxation des superdividendes et adopté dans la soirée du mercredi 12 octobre avec le concours des oppositions et d'une vingtaine de voix de députés Renaissance⁴². Les députés « Les Républicains » ont également obtenu des concessions du Gouvernement (par exemple, baisse du prix de l'essence de 20 centimes d'euro et possibilité pour les salariés de racheter leurs RTT)⁴³. Cependant, comme il a été indiqué plus haut, la question se pose de savoir s'il s'agit de réelles manifestations de communion entre des députés de bord opposés ou des concessions politiques accordées par le Gouvernement au

[gouvernement-actionne-le-49-3-1b5feeea-4f7c-11ed-9919-8fbf073b2344](https://www.lesechos.fr/politique-societe/gouvernement/le-gouvernement-renonce-a-convoquer-le-parlement-en-septembre-1778834), site consulté le 22 octobre 2022. « Budget de la « Sécu » : Borne utilise encore le 49-3 », *Le Monde*, 28 octobre 2022.

³⁸ Une motion de censure, déposée par la Nupes pour sanctionner le projet de loi de finances, bien que n'ayant pas rassemblé, le 24 octobre 2022, le nombre de voix nécessaire au renversement du Gouvernement, a reçu le vote positif des députés d'extrême-droite. Cette situation ne peut cependant pas s'analyser comme une manifestation de communion, mais comme un « baiser du diable » reçu par la gauche (*Le Monde*, « À l'Assemblée, l'onde de choc des motions de censure », 27 octobre 2022).

³⁹ « L'exécutif contraint de laisser du temps au Parlement avant la rentrée », *Le Monde*, 1^{er} août 2022. « Pour justifier cette décision, Franck Riester, nouveau ministre des relations avec le Parlement, indique qu'il s'agit de « donner tout le temps nécessaire à la concertation avec les parlementaires et les Français sur les textes de la rentrée », dans le cadre de « la nouvelle méthode de compromis et de dialogue avec le Parlement voulue par le Président et la Première ministre ». *Les Echos*, 26 juillet 2022, [https://www.lesechos.fr/politique-](https://www.lesechos.fr/politique-societe/gouvernement/le-gouvernement-renonce-a-convoquer-le-parlement-en-septembre-1778834)

[societe/gouvernement/le-gouvernement-renonce-a-convoquer-le-parlement-en-septembre-1778834](https://www.lesechos.fr/politique-societe/gouvernement/le-gouvernement-renonce-a-convoquer-le-parlement-en-septembre-1778834),

⁴⁰ « Projet de loi sanitaire : que change le vote des députés », *Merci pour l'info*, 13 juillet 2022, <https://www.mericipourlinfo.fr/actualites/sante/projet-de-loi-sanitaire-que-change-le-vote-des-deputes-923174>, site consulté le 9 septembre 2022.

⁴¹ *Le Journal du Dimanche*, « RSA : le Gouvernement battu à l'Assemblée nationale, les députés Horizons font défection », 24 juillet 2022, <https://www.lejdd.fr/Politique/assemblee-nationale-les-deputes-accordent-120-millions-deuros-aux-departements-qui-versent-le-rsa-4124836>, site consulté le 10 septembre 2022.

⁴² La version finale du projet de loi soumise, en première lecture à l'Assemblée nationale en vertu de l'article 49, 3 C n'a pas retenu cet amendement, ce qui a faire dire que les débats sur le budget laisseront des séquelles dans la coalition présidentielle. *Le Monde*, « Budget 2023 : « A l'Assemblée, le premier 49.3 d'une longue série », 21 octobre 2022.

⁴³ *Le Monde*, « Soutenir la majorité ou s'opposer, le dilemme des députés Les Républicains », 16 septembre 2022.

parti appoint pour pouvoir faire adopter ses textes.

En conclusion, l'exemple de l'Assemblée nationale depuis les élections de juin dernier nous apprend que l'existence d'une majorité relative dans le système parlementaire peut entraîner un accroissement du rôle de la Chambre basse. Il nous reste désormais à nous demander si la survenance d'une telle majorité peut également affermir la Chambre haute et, plus généralement, avoir des effets sur le bicamérisme.

B. Des effets sur le bicamérisme

À première vue, c'est-à-dire au strict point de vue normatif, la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire de la Chambre basse ne saurait avoir de conséquences sur le bicamérisme. En effet, à ma connaissance, nulle part les principes constitutionnels qui régissent l'égalité ou l'inégalité entre les deux Chambres ne sont dépendants du degré de majorité soutenant le Gouvernement à la Chambre basse. Pourtant, la survenance de celle-ci peut, dans les faits, avoir d'importantes conséquences sur le bicamérisme et donner un rôle non négligeable, voire prédominant, à la Chambre qui, sauf si elle est élue au suffrage universel direct et doit apporter également son soutien au Gouvernement pour lui permettre d'exister, n'est pas nécessairement du même bord politique que lui. Pour Murielle Mauguin Helgeson, la puissance des Chambres hautes est d'ailleurs « inversement proportionnelle à celle du Gouvernement »⁴⁴. Ainsi, comme elle le démontre dans l'ouvrage issu de sa thèse, ce pouvoir est sensiblement

accru lorsque le Gouvernement se trouve face à une majorité divisée⁴⁵.

Tel est le cas en ce moment en France. D'un point de vue strictement juridique, le bicamérisme est, évidemment, toujours inégalitaire dans notre pays. En effet, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 45 de la Constitution, la réunion d'une commission mixte paritaire peut être provoquée en cas de désaccord entre les deux assemblées. En vertu de l'alinéa 4 du même article, si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

Au-delà de ce *statu quo* juridique, la situation actuelle inédite en France a fait dire à certains commentateurs que nous étions désormais face à un bicamérisme égalitaire de fait. En effet, c'est désormais la droite qui est majoritaire en commission mixte paritaire, où siègent 7 députés et 7 sénateurs. Or, on sait que Les Républicains sont, de loin, le groupe le plus important au Sénat (ils ont 145 sièges sur 348, loin derrière le deuxième groupe, qui est le groupe socialiste (64 sièges))⁴⁶. Ainsi, en CMP, la majorité sénatoriale et Les Républicains disposent de 5 élus, contre 4 pour les soutiens du Président Macron, ce qui fait que les Républicains et, en conséquence, la majorité sénatoriale, disposent d'une majorité relative en commission mixte paritaire. Certes, le Gouvernement peut décider de ne pas soumettre aux assemblées le texte élaboré par la CMP (art. 45, 3 CF). Mais il commettrait, dans le cas actuel, une grave erreur stratégique s'il ne le faisait pas. En effet, comme il a été indiqué plus haut, le Gouvernement doit aller puiser des voix auprès des Républicains à l'Assemblée

⁴⁴ *L'élaboration parlementaire...*, p. 364.

⁴⁵ *Idem*. L'autre facteur d'accroissement notable de la Chambre haute, selon Murielle Mauguin Helgeson, réside dans le fait que le Gouvernement se trouve face à un calendrier parlementaire saturé. *Ibid.*

⁴⁶ Quant au groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, composé majoritairement de la République en marche (LREM), il n'a que 24 sièges au Sénat et n'arrive que quatrième.

nationale pour faire adopter ses textes. Par ailleurs, les députés et les sénateurs LR coordonnent désormais nombre de leurs positions, ce qui n'était pas toujours le cas dans le passé⁴⁷. Pour reprendre un terme utilisé par Souleymane Ndour dans un sujet de dissertation qu'il a proposé l'an dernier aux étudiants de droit constitutionnel de première année, le Sénat était, lors du précédent mandat du Président Macron, un acteur « méprisé » de la Ve République. La situation a totalement changé depuis les élections législatives de juin dernier. Elisabeth Borne, lors de sa première intervention devant les sénateurs, le 6 juillet 2022, a d'ailleurs indiqué qu'elle entendait s'inspirer de l'expérience et des pratiques du Sénat et que celui-ci sera, « plus que jamais, un pôle d'équilibre et de stabilité ». On a déjà pu constater que le Gouvernement prenait en compte certaines propositions du Sénat. Il en a par exemple été ainsi en ce qui concerne la loi sanitaire du 30 juillet 2022 mettant fin aux dispositions du code de la santé publique relatives à l'état d'urgence sanitaire ainsi qu'au régime de gestion de la crise sanitaire instauré par la loi du 31 mai 2021. Alors que le Gouvernement était opposé à toute réintégration des soignants non vaccinés, il a accepté, ainsi que les membres de la CMP, l'article traitant de cette question tel qu'il avait été modifié par le Sénat. Le Gouvernement a en effet estimé qu'était « équilibrée » la mesure sénatoriale consistant à réintégrer les soignants non

vaccinés avec l'aval de la Haute Autorité de santé⁴⁸.

Au Bundestag allemand, l'existence d'une majorité relative de soutien peut aussi avoir des conséquences importantes sur le bicamérisme, tout du moins d'un point de vue théorique. On sait qu'une partie des lois requiert l'approbation positive du Bundesrat, lorsqu'elles ont un contenu fédératif (ces lois sont dites des lois d'approbation⁴⁹). De 1949 à 2021, il s'est agi de 49% des lois. Pour ces lois, l'existence d'une majorité relative au Bundestag n'a donc pas de conséquences sur le bicamérisme, puisque le Bundesrat reste, quoi qu'il arrive, incontournable. Il en est autrement pour le reste de la législation (c'est-à-dire les lois pouvant faire l'objet d'une opposition). En effet, en vertu de l'article 77-4 LF, « si l'opposition est votée à la majorité des voix du Bundesrat, elle peut être levée par une délibération prise à la majorité des membres du Bundestag. Si le Bundesrat a voté l'opposition à une majorité des deux tiers au moins de ses voix, la levée de l'opposition par le Bundestag requiert une majorité des deux tiers et, au moins, la majorité des membres du Bundestag ». On voit donc que si la culture au sein du Bundestag et du Bundesrat était moins coopérative et si les députés allemands acceptaient l'existence de coalitions gouvernementales soutenues par une majorité relative de députés, la majorité du Chancelier pourrait voir son programme législatif totalement bloqué. Cette paralysie pourrait se produire dans les deux hypothèses

⁴⁷ Ainsi, comme l'indique un article du site nice-matin du 12 juillet 2022 (« Les députés et sénateurs LR se coordonnent pour parler « d'une seule voix »), « le parti Les Républicains (LR) a annoncé (...) la création d'une « cellule de coordination parlementaire » de ses élus à l'Assemblée nationale, au Sénat et au Parlement européen ». <https://www.nicematin.com/politique/les-deputes-et-senateurs-lr-se-coordonnent-pour-parler-dune-seule-voix-780707>, site consulté le 9 septembre 2022.

⁴⁸ *Le Monde*, « Projet de loi sanitaire : accord entre députés et sénateurs », 21 juillet 2022, <https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/07/21/cont>

[role-des-tests-pour-les-entrees-en-france-reintegration-des-soignants-non-vaccines-accord-entre-deputes-et-senateurs-sur-le-projet-de-loi-sanitaire-6135667_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/07/21/cont-role-des-tests-pour-les-entrees-en-france-reintegration-des-soignants-non-vaccines-accord-entre-deputes-et-senateurs-sur-le-projet-de-loi-sanitaire-6135667_823448.html), site consulté le 10 septembre 2022.

⁴⁹ Les lois d'approbation sont les lois portant modification de la Constitution (art. 79, 2 LF), les lois touchant, d'une manière ou d'une autre, aux finances des Länder (art. 105, al. 3 LF), les lois dont l'exécution met en cause l'autonomie organisationnelle et administrative des Länder (art. 84, 1 LF).

retenues par l'article 77-4 LF, c'est-à-dire de veto exprimé à la majorité des voix ou à la majorité des deux tiers des voix. Autrement dit, dans cette configuration de majorité relative au Bundestag, le veto suspensif du Bundesrat aurait en pratique toujours un effet absolu de *facto*⁵⁰.

Enfin, notons que Murielle Mauguin Helgeson a démontré, dans l'ouvrage issu de sa thèse, que la Chambre des lords britannique a vu un « net renforcement de son influence entre 1974 et 1979, période de gouvernements minoritaires »⁵¹. Elle rapporte ainsi les propos de Nicholas Baldwin qui indique qu'« en moyenne, 56, 7% des amendements des Lords furent adoptés par les deux Chambres »⁵².

En conclusion, il est possible de répondre à la question posée dans l'introduction de la manière suivante : la survenance d'une majorité relative dans le système parlementaire peut effectivement conduire à un bouleversement des équilibres constitutionnels. Mais ce bouleversement n'est pas automatique et, lorsqu'il se produit, est plus ou moins intense. En effet, son existence et son intensité dépendent d'un ensemble de facteurs juridiques, politiques et culturels et, parfois même, du courant dans lequel se situe le spécialiste de droit constitutionnel qui étudie cette question.

⁵⁰ Il n'en demeure pas moins que le Bundesrat dispose souvent d'une majorité en opposition avec la première Chambre. Ainsi, comme l'indique Murielle Mauguin Helgeson, « la présence de coalitions, aussi bien au niveau des Länder que de la Fédération, rend la concordance des majorités pratiquement impossible et impose d'intenses

négociations entre les différentes institutions » *L'élaboration parlementaire...*, p. 364.

⁵¹ *Idem*, p. 365.

⁵² N. Baldwin, « The House of Lords and the Labour Government 1974-79 », *The Journal of Legislative Studies*, 1995, vol. 1, n° 2, p. 233.