

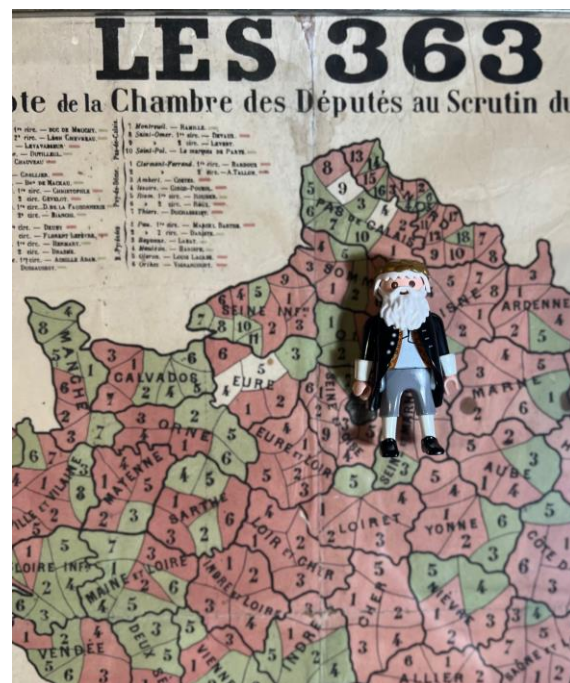
DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours magistral de M. le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA

année universitaire 2024-2025

équipe pédagogique :

**Mmes Alice EYMARD,
Amélie GUICHET,
& Louise VIEZZI-PARENT
& MM. Théo FAUTRAT,
Valentin GIACOMETTI,
Théo JIMENEZ,
& M^e Laurent POUVREAU.**



Source : RASPAIL devant la carte d'un scrutin très républicain de juin 1877 – MTD ©

Documents de TD version 2.1 – à jour au 04 décembre 2024.

MTD & alii © – disponible sur <http://www.chezfoucart.com> & sur *Moodle*.

Séance 07 / 09

Des prises de pouvoir(s) parlementaire(s) historique(s) (*au détriment de l'Exécutif*)

Cinq termes ou expressions essentiels

- Parlement
- Orléanisme
- Constitution DE BROGLIE
- Constitution RIVET
- Constitution GRÉVY

Un exercice hebdomadaire

Il s'agira d'une dissertation (à rédiger entièrement) à partir de l'énoncé suivant :

« *Peut-on vraiment estimer que la France a connu, outre une souveraineté dite Nationale, une forme de souveraineté parlementaire ?* »

Cinq questions liminaires adossées à un document

Pour préparer la séance de travaux dirigés, vous répondrez aux cinq questions suivantes destinées à vous accompagner vers l'exercice hebdomadaire. Ces questions sont par ailleurs adossées (et directement liées) à la lecture, à l'analyse, à la compréhension et à la critique du document suivant :

***La notion de « régime d'assemblée »
& les origines de la classification des régimes politiques¹***

Le débat doctrinal relatif à la réduction du mandat présidentiel à cinq ans en octobre 2000 [1] a fait une large place à la question de la « nature » du régime [2]. Pourtant, la classification traditionnelle des régimes politiques (qui distingue les régimes parlementaires et présidentiels) est l'objet depuis de nombreuses années de critiques qui pouvaient sembler lui avoir été fatales [3]. Il avait été démontré non seulement que ces catégories ne s'opposaient pas, mais qu'en outre, ranger tel ou tel régime concret sous l'une quelconque de ces classes ne permettait pas d'en tirer de conclusions quant à son fonctionnement concret [4]. Le fait que les spécialistes de droit constitutionnel [5], comme d'ailleurs les hommes politiques [6], aient néanmoins tenu, au cours du débat relatif au quinquennat, à user largement d'arguments fondés sur cette classification n'est pour autant guère surprenant. Les catégories de régimes politiques qu'elle distingue sont en effet d'une grande utilité *rhétorique* pour celui qui les emploie : qualifier un régime de « parlementaire » ou de « présidentiel » permet en fait de formuler des prescriptions implicites – en raison du réalisme ontologique propre au discours doctrinal [7] – relativement aux réformes qu'il convient (ou pas) d'y mener.

Cependant, même si les critiques adressées à cette classification semblent n'avoir pas eu l'effet escompté, il convient de reconnaître qu'elles n'ont pas non plus été sérieusement contestées. Aussi est-il inutile de revenir ici sur leur démonstration. Le débat sur le quinquennat n'aura toutefois pas eu

¹ Source : extraits d'un article du professeur Arnaud LE PILLOUER paru *in Rfdc* ; 2004 ; p. 305 et s. Les chiffres entre parenthèses renvoient aux notes de bas de page de l'article publié *in extenso*.

le seul mérite de mettre à nouveau en évidence, s'il en était besoin, la prégnance de l'opposition entre régimes parlementaires et régimes présidentiels dans le discours doctrinal contemporain. Il aura également permis de voir réapparaître une notion que l'on aurait pu croire abandonnée : celle de « régime d'assemblée ». Cette catégorie continuait certes d'être mentionnée par la plupart des manuels de droit constitutionnel parmi les grandes classes de régimes politiques [8]. Cependant, non seulement son évocation se faisait de plus en plus brève, mais cette notion avait surtout complètement disparu du débat public – qu'il soit politique ou doctrinal – depuis plusieurs dizaines d'années. La mention du concept de « régime d'assemblée » lors du débat relatif au quinquennat confirme du reste cette impression d'abandon, puisqu'il n'y apparaît que par une sorte de ricochet : les auteurs qui le mentionnent ne font en réalité que reprendre à leur compte une argumentation dirigée contre l'institution du quinquennat, qui avait été avancée en 1971 par Georges POMPIDOU, alors Président de la République [9]. Celle-ci consistait à affirmer que si le mandat présidentiel était calqué sur celui des députés, cela impliquerait un retour au « régime des partis » – autrement dit au « régime d'assemblée » qui avait prévalu sous les III^e et IV^e Républiques [10]. L'argument, qui semble *a priori* peu convaincant [11], paraît surtout foncièrement suranné [12]. Aussi l'usage de la notion de « régime d'assemblée » dans ce débat confirme-t-il, paradoxalement, sa quasi-disparition du champ conceptuel de la doctrine constitutionnelle contemporaine. Or, c'est cette désuétude qui, précisément, suscite les interrogations.

Il convient en effet de rappeler que le « régime d'assemblée » a connu son heure de gloire – et que cette heure fut longue. Il suffit de relire la doctrine classique [13] pour constater que cette catégorie a toujours fait partie intégrante de la classification traditionnelle des régimes politiques. Sorte de « troisième larron » du couple régime présidentiel-régime parlementaire, elle a longtemps été présentée sur un pied d'égalité avec ces derniers et un ouvrage lui a même été entièrement consacré par l'un des plus éminents auteurs de son époque [14], dans les années cinquante.

Aussi la désuétude qui frappe cette notion mérite-t-elle un examen plus approfondi. D'abord, parce que le « régime d'assemblée » a été, paradoxalement en raison même de cette désuétude, épargné par les objections qui ont frappé l'opposition entre régimes parlementaires et présidentiels [15] – et que son examen critique reste donc à effectuer. Ensuite, parce que cet effacement progressif contraste de manière éclatante avec le succès persistant du binôme traditionnel. On peut dès lors espérer mieux comprendre la classification des régimes politiques elle-même, si l'on saisit les raisons pour lesquelles l'une de ses composantes s'est effacée, tandis que les autres ont subsisté.

À cet égard, l'hypothèse souvent avancée et selon laquelle cette catégorie serait sur le déclin en raison de la disparition des systèmes politiques concrets qui la constituent [16], ne peut être retenue : d'une part en effet, la classe des régimes d'assemblée n'a jamais été très riche – et la situation n'a donc guère évolué ; d'autre part, la catégorie des « régimes présidentiels », par exemple, n'est à cet égard pas beaucoup mieux lotie, et l'on n'annonce pas pour autant sa disparition prochaine. Du reste, si l'on espère comprendre pourquoi cette notion est de moins en moins utilisée, il convient de saisir également, et à l'inverse, les raisons de son succès passé – c'est-à-dire, en définitive, de révéler la fonction que cette notion a pu revêtir dans le discours doctrinal. Encore faut-il, pour être en mesure d'analyser cette notion, en déterminer la signification. Il ne s'agit bien sûr pas d'exprimer ici ce qu'est réellement un « régime d'assemblée » (c'est là le travail que s'assigne généralement la doctrine), mais de déterminer les cas où la doctrine use de cette notion [17]. Peu importe alors que l'auteur concerné utilise cette expression (« régime d'assemblée ») ou en emploie une autre, qu'il estime équivalente [18] : l'essentiel est que le concept soit bien le même. Or, pour déterminer ces cas, il est nécessaire d'avoir recours à la stipulation. On estimera donc ici que l'on est en présence de la notion de « régime d'assemblée » lorsqu'un auteur, d'une part, évoque une catégorie de régimes *distincte des régimes parlementaire et présidentiel* et, d'autre part, distingue cette catégorie des deux précédentes notamment *par le fait que l'Assemblée législative y occupe une place prépondérante par rapport aux autres organes* [19].

Il convient en outre de remarquer que cette définition n'est satisfaisante que parce que l'on adopte ici un point de vue exclusivement métathéorique. Elle serait au contraire très insuffisante d'un point de vue strictement théorique – c'est-à-dire si l'on entendait l'utiliser pour classer des régimes concrets dans ou hors de cette catégorie. Du reste, si les auteurs estiment unanimement que le « régime d'assemblée » se caractérise bien par la place prépondérante qu'y occupe l'organe législatif, ils se divisent en revanche très nettement quant à la question de savoir ce que cette « domination » signifie. En d'autres termes, la *définition* du « régime d'assemblée » fait l'objet de divergences fondamentales au sein de la doctrine constitutionnelle, au point que la notion elle-même finit par paraître manquer de substance (I). (...)

I – L'INDÉTERMINATION DE LA NOTION DE « RÉGIME D'ASSEMBLÉE »

Parcourir la littérature constitutionnelle à la recherche d'une définition du « régime d'assemblée », peut s'avérer quelque peu frustrant. Le chercheur est en effet rapidement déconcerté par l'hétérogénéité des classements opérés par les auteurs. De fait, les divergences relatives aux régimes concrets qu'il convient de classer dans cette catégorie de régimes sont très profondes. Elles résultent simplement du fait que le consensus autour de la définition du « régime d'assemblée » – présenté comme une catégorie de régimes dans laquelle l'organe législatif domine le système institutionnel – n'est en réalité que de façade : l'entente superficielle existant entre les auteurs tient seulement au caractère vague des termes choisis [20]. On est à l'inverse frappé, à la lecture des définitions proposées par les auteurs, par la diversité des critères mobilisés (1). (...)

1 – LA DISPARITÉ DES DÉFINITIONS DE LA NOTION

La disparité des définitions se concrétise surtout, dans les analyses doctrinales, par la profonde hétérogénéité des classements opérés par les auteurs. Deux positions extrêmes, mais symptomatiques, peuvent illustrer cette diversité. Selon la première, presque tous les régimes habituellement qualifiés de « parlementaires » devraient en réalité être classés parmi les « régimes d'assemblée » [21]; selon la seconde, seule la Convention nationale de 1792 aurait véritablement réalisé ce type de régime, les autres ne méritant pas cette qualification [22]. Il est remarquable que la première fasse disparaître la catégorie des « régimes parlementaires » en l'englobant dans celle, plus vaste, des « régimes d'assemblée » [23], tandis que la seconde entraîne au contraire l'anéantissement de cette dernière classe, puisqu'un seul objet peut y être rangé [24].

Entre ces deux thèses radicales, on trouve au sein de la doctrine toutes sortes de positions, des plus restrictives aux plus extensives quant à l'ampleur de la catégorie des « régimes d'assemblée ». Mis à part le régime institué par la Convention nationale de 1792 durant son mandat [25] – peut-être d'ailleurs parce que cette dernière a donné son nom à un synonyme de l'expression « régime d'assemblée » –, aucun système politique concret ne fait réellement l'unanimité. Même la Suisse, que l'on cite parfois comme le véritable modèle du « régime d'assemblée », au même titre que la Grande-Bretagne et les États-Unis pour les régimes parlementaire et présidentiel [26], est exclue de cette catégorie de régimes par un nombre de plus en plus important d'auteurs [27]. Les auteurs semblent d'ailleurs cruellement manquer d'exemples, même historiques, en la matière [28]. Ils semblent éprouver moins de difficultés à citer des applications de « régimes d'assemblée » au cours de l'histoire constitutionnelle française, même si là encore, les divergences se multiplient entre eux. Sont parfois classés dans la catégorie des « régimes d'assemblée » ceux qui ont résulté de la pratique ou plutôt [29] des dysfonctionnements des constitutions des III^e et IV^e Républiques [30]. Dans les manuels de droit constitutionnel les plus classiques, ce sont essentiellement des textes restés inappliqués qui sont cités comme des « expressions théoriques » [31] du régime d'assemblée. Les constitutions girondine [32] et surtout montagnarde [33] de 1793 sont parfois mentionnées en ce sens, de même que le projet de Constitution avorté du 19 avril 1946 [34], ou le fameux amendement GRÉVY [35], formulé en octobre 1848. Mais ce sont sans doute les régimes « transitoires » institués par les assemblées constituantes durant leur mandat qui recueillent le plus de citations [36]. La Convention nationale de 1792 fait l'unanimité à ce propos [37], mais les assemblées nationales de 1848 et de 1871 ont également quelque succès [38], ainsi que, quoique à un degré moindre, le régime institué par la Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945, « portant organisation provisoire des pouvoirs publics » durant le mandat des assemblées constituantes de 1945 et de 1946 [39]. En réalité, il est surtout troublant de remarquer qu'à l'exception notable du système institué par la Convention nationale, il n'existe tout simplement pas de système politique concret cité comme « régime d'assemblée », dont la qualification ne soit remise en cause au moins une fois, par un autre auteur. Ces hésitations, pour le moins saisissantes, résultent, on s'en doute, de la diversité des critères utilisés par la doctrine pour définir cette catégorie de régimes [40].

Pour caractériser la domination que l'Assemblée est supposée exercer en « régime d'assemblée », les auteurs usent en effet le plus souvent de la métaphore révolutionnaire – guère éclairante – selon laquelle l'organe exécutif, le gouvernement, est réduit au rôle de *commis* de l'Assemblée [41], de simple « agent » d'exécution. C'est ainsi qu'il apparaît « comme une autorité subordonnée » [42], puisqu'il n'est en définitive que le « simple exécutant » [43] des volontés parlementaires. Pour peu cependant que l'on entre dans le détail de ce que la « domination » de l'assemblée sur l'exécutif signifie pour chacun de ces auteurs, ou que l'on s'interroge sur les dispositions ou les pratiques constitutionnelles qui en sont pour eux les manifestations privilégiées, cette apparente unanimité tend à s'éroder considérablement. Même la question de savoir si ces « gouvernements d'assemblée » constituent des régimes de confusion ou de séparation des pouvoirs – distinction pourtant à la fois

aussi simple que fondamentale en droit constitutionnel –, fait l'objet de discordances notoires au sein de la doctrine [44]. Mais les divergences les plus décisives – parce qu'elles impliquent les désaccords spectaculaires observés quant au classement des régimes concrets – concernent bien sûr les critères distinctifs des « régimes d'assemblée ». Il ne suffit pas en effet d'affirmer que l'assemblée y exerce une certaine domination sur le reste des organes de l'État : reste encore à déterminer en quoi consiste, concrètement, cette domination. En d'autres termes, il convient de préciser les caractéristiques propres aux « régimes d'assemblée ». Or, on peinerait véritablement à énumérer tous les critères qui ont été, à un moment ou à un autre, utilisés pour définir cette sorte de régimes. On peut citer, à titre indicatif : l'absence de chef de l'État irresponsable [45]; la nomination directe des ministres par le Parlement [46]; le pouvoir de révocation du gouvernement dont les députés bénéficient symétriquement [47] (dont les auteurs soulignent le caractère discrétionnaire [48]); l'absence de droit de dissolution [49]; l'impossibilité pour le gouvernement de poser la question de confiance et, plus généralement, de démissionner [50], etc. En somme, il semble que tout ce qui peut être analysé comme un renforcement du pouvoir du Parlement [51] ou comme un affaiblissement de l'organe exécutif ait été, à un moment ou à un autre, désigné comme critère – plus ou moins fiable – du régime d'assemblée : le monacamérisme d'un côté [52], et la collégialité de l'organe exécutif de l'autre [53], en constituent les meilleurs exemples [54]. Si ces critères de détermination sont nombreux, ils ne sont bien sûr jamais utilisés tous ensemble par un même auteur : ils ne désigneraient alors aucun système politique concret et la classe des régimes d'assemblée devrait alors être dite « vide ». Ce n'est évidemment pas ainsi que procède la doctrine. Devant une telle diversité, soit les auteurs renoncent à énumérer l'ensemble de ces caractéristiques et n'en retiennent que quelques-unes comme critères véritables du « régime d'assemblée » [55], soit (le plus souvent) ils en donnent bien une description détaillée, mais c'est pour les présenter comme des « traits normaux » [56] de ce type de régime [57]. Ceux-ci ne tiennent pas pour autant lieu de véritables critères, dans la mesure où l'absence de l'un (ou plusieurs) d'entre eux dans un régime concret n'entraîne pas automatiquement son exclusion de la catégorie. Notons cependant qu'en définitive, ces deux présentations ne se distinguent qu'en apparence : concrètement, il revient absolument au même d'user de l'une ou de l'autre [58]. Dans ces conditions, la grande diversité des classements proposés par les auteurs n'est pas surprenante : à retenir par exemple l'absence d'un chef de l'État comme critère essentiel du régime d'assemblée et à écarter – plus ou moins explicitement – comme tel l'inexistence du droit de dissolution (ou l'inverse), chacun en arrive à classer dans cette catégorie des systèmes politiques fort différents. Mais ces divergences doctrinales posent surtout la question de l'utilité scientifique d'une notion aussi peu consensuelle que celle-ci.



1. **Question 01.** Selon la doctrine majoritaire, qu'est-ce que le régime dit d'Assemblée ?
2. **Question 02.** En quoi se distingue-t-il du régime parlementaire ?
3. **Question 03.** Dans cet article (que l'on vous engage à aller découvrir et lire en entier), quels sont les arguments du professeur LE PILLOUER pour critiquer l'usage et l'utilité mêmes de la notion ?
4. **Question 04.** Entre 1830 et 1879, quelle a été, selon les régimes, la place du Parlement dans la répartition des pouvoirs politiques ?
5. **Question 05.** Pourquoi et en quoi le scrutin du 19 juin 1877 est-il si historique ?

Une illustration

Vous essaierez de deviner quel événement juridique important pour la thématique hebdomadaire, est ici représenté.

Source : PUNCH (1872) caricaturant Adolphe THIERS.