

## INSTITUTIONS POLITIQUES ET INAPPLICATION DE LA CONSTITUTION SOUS LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

Priscilla JENSEL-MONGE<sup>1</sup>

Audrey DE MONTIS<sup>2</sup>

### Résumé

Quand est-il possible de considérer qu'il y a inapplication de la Constitution ? Pour répondre à cette question simple d'apparence, la présente contribution propose une méthodologie pour identifier une inapplication de la Constitution dans le domaine spécifique du droit constitutionnel des institutions politiques. Deux hypothèses ont ainsi pu être présentées. La première situation identifiée correspond à une inapplication flagrante ou évidente du texte de la Constitution. Ainsi, en droit constitutionnel institutionnel, une inapplication est une pratique contraire au texte qui ne permet aucune autre interprétation possible. La seconde situation, en revanche, conduit à rejeter la qualification d'inapplication de la Constitution lorsque la disposition constitutionnelle est plus équivoque et l'interprétation, plus libre. Dans ce cas, l'interprétation est alors « maîtrisée » de telle sorte qu'il n'est pas possible de la considérer comme une inapplication de la Constitution.

### *Abstract*

*When is it possible to consider that there is inapplicability of the Constitution ? To answer this simple question, this contribution proposes a methodology to identify an inapplication of the Constitution in the specific field of constitutional law of political institutions. Two hypotheses could thus be presented. The first identified situation corresponds to a flagrant or obvious inapplicability of the text of the Constitution. Thus, in institutional constitutional law, an inapplication is a practice contrary to the text which allows no other possible interpretation. The second situation, on the other hand, leads to the rejection of the qualification of inapplication of the Constitution when the constitutional provision is more equivocal. In this case, the interpretation is then « mastered » so that it can not be considered as an inapplication of the Constitution.*

---

<sup>1</sup> Maître de conférences, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Université de Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF-GERJC, Aix-en-Provence, France.

<sup>2</sup> Maître de conférences à l'Université Rennes I.

« La Constitution du 4 octobre 1958 a-t-elle jamais été appliquée telle qu'elle était écrite ? Je ne hasarderai pas de le soutenir »<sup>3</sup>. C'est en ces termes que s'exprimait Jean Foyer, un gaulliste historique, dans ses mémoires en 2006. Cette affirmation soulève aussitôt un paradoxe : alors que la Constitution est la norme juridique suprême, n'est-elle pas celle qui souffre le plus « d'inapplication(s) » ?

Afin de clarifier le propos, il est nécessaire de revenir sur le contexte qui a entouré la rédaction de la Constitution du 4 octobre 1958. Celle-ci apparaît en effet comme un texte de compromis entre des aspirations, sinon contradictoires, à tout le moins différentes. Elle traduit à la fois la volonté du général de Gaulle qui est, d'un côté, de restaurer l'État en accordant une place prééminente à l'exécutif (et plus particulièrement au chef de l'État) et celle des ministres d'État – et notamment de Michel Debré – partisans d'un régime parlementaire « classique », mais rationalisé. Et si ce compromis explique en partie la large faveur que le texte a reçue, il a aussi déplacé le problème autour de l'application, laissant volontairement aux institutions politiques le soin de révéler le sens de certaines dispositions et par conséquent de trancher entre ce que Pierre Avril nomme les « arrière-pensées contradictoires »<sup>4</sup>.

En analysant les institutions politiques (le président de la République, le Gouvernement et les assemblées parlementaires) et les relations qu'elles entretiennent, il apparaît qu'un « abîme [...] peut parfois exister entre le texte tel que le comprennent les juristes et la réalité de son application »<sup>5</sup>. Il faut donc distinguer *l'instrumentum* (le document écrit qui consigne les différentes règles applicables) et *la pratique*, « c'est-à-dire la dynamique d'une Constitution quand la vie politique s'empare de celle-ci » (Jean Gicquel<sup>6</sup>). Et, en raison de la nature même du droit constitutionnel institutionnel, qui est un « droit politique »<sup>7</sup>, c'est dans ce décalage que se dissimule et que doit se résoudre la vraie question de l'inapplication de la Constitution par les institutions politiques. La citation suivante, un peu provocante, illustre parfaitement la relation de complémentarité qu'entretiennent *l'instrumentum* et la pratique :

« Quel est l'homme d'État qui lira un article de règlement, une loi constitutionnelle ou électorale, sans penser uniquement au profit qu'il peut en tirer pour le combat quotidien ? Sous l'influence de sa volonté souvent toute puissante les articles sont pétris, transformés, ils prennent une valeur dont on ne se doutait pas [...]. C'est pourquoi l'on a tant de peine, en matière politique, à fixer la portée d'un article *in abstracto*, sans tenir compte des circonstances au milieu desquelles il doit fonctionner. Cette fragilité du moment condamne les interprétations à des doutes perpétuels<sup>8</sup>. »

3 *Sur les chemins du droit avec le général. Mémoires de ma vie politique*, Paris, Fayard, 2006, p. 99.

4 P. AVRIL, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 8.

5 *Ibid.*, p. 9.

6 *Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République, bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, nouveau tirage avec mise à jour 1977, p. 29.

7 Dans le traité d'Eugène Pierre, il est indiqué qu'« il ne faut pas s'étonner que le droit politique change, lui aussi, avec les années, car ceux qui l'appliquent sont précisément ceux qui le créent » : Préface du *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 2<sup>e</sup> éd., 1902, p. V. Marcel Prélot parlait également de droit politique.

8 Préface du *Traité de droit politique électoral et parlementaire (op. cit.)*, p. V-VI.

L'application d'une règle de droit, c'est le fait que celle-ci « prenne vie », qu'elle soit mise en œuvre, traduite dans la réalité. Et, entre le texte et l'application, il y a l'interprétation. En d'autres termes, le lien entre le texte et l'application repose sur une opération fondamentale : l'interprétation. « Toute application présuppose en effet une interprétation préalable, les deux opérations étant indissociables »<sup>9</sup>. Cela renvoie à des positions doctrinales différentes<sup>10</sup>. Ainsi, pour les réalistes, qui ne conçoivent « le droit que dans son application concrète »<sup>11</sup>, il est possible d'envisager que plusieurs comportements puissent être issus d'une même disposition constitutionnelle. Pour les normativistes, « les textes constitutionnels possèdent [...] en tant que tel, une signification, aussi vague et indéterminée soit-elle »<sup>12</sup>. Ainsi, si la pratique est contraire *au sens* de la disposition, cela constitue une violation de la Constitution.

En pensant à l'écriture particulière de la norme suprême dans un contexte si singulier durant l'été 1958, la question qui se pose est la suivante : quand est-il alors possible de considérer qu'il y a véritablement « inapplication de la Constitution » ? C'est une question qui est très complexe en réalité parce qu'elle se heurte à un certain nombre de difficultés.

**Première difficulté, la nature même du droit constitutionnel institutionnel.** Si la question de l'interprétation est une question classique de l'application de la règle de droit, elle se pose avec une particulière acuité s'agissant du droit constitutionnel institutionnel. En effet, celui-ci accorde une large place à la pratique et il arrive que, sur une même disposition, plusieurs comportements aient pu émerger, en fonction d'un contexte politique par nature, spécifique. En outre, pour mémoire, la Constitution est l'œuvre de « compromis dilatoires »<sup>13</sup> ; généralement une certaine ambiguïté entoure la rédaction de nombreuses dispositions.

**Deuxième difficulté, celle des interprètes.** Il convient par cette formule, de viser ici les organes qui appliquent la disposition constitutionnelle, les « sujets dont l'interprétation a un caractère « authentique » [...], c'est-à-dire produit des effets juridiques »<sup>14</sup>. Il s'agit principalement des institutions politiques que nous avons déjà décrites (cf. *supra*) mais il arrive parfois aussi que le Conseil constitutionnel donne une signification à un article de la Constitution. De nouveau, il peut arriver que tous ces acteurs soient guidés par des considérations politiques particulières expliquant alors des comportements différents.

9 P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 61.

10 Voir notamment, R. GUASTINI, Titre III – Chapitre II L'interprétation de la Constitution in M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (*dir*), *Traité international de droit constitutionnel, Tome I. Théorie de la Constitution*, 2012, Paris, Dalloz, coll. Traités Dalloz, p. 465-503 ; O. PFERSMANN, « De l'impossibilité du changement de sens de la Constitution », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet L'esprit des institutions*, Paris, Dalloz, 2003, p. 353-374.

11 O. PFERSMANN, « De l'impossibilité du changement de sens de la Constitution », *art. cit.*, p. 357.

12 *Ibid.*

13 La formule est de Carl Schmitt. Voir P. AVRIL, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V<sup>e</sup> République », *art. cit.*, p. 8.

14 R. GUASTINI, Titre III – Chapitre I L'interprétation de la Constitution in M. TROPER, D. CHAGNOLLAUD (*dir*), *Traité international de droit constitutionnel (op. cit.)*, p. 473.

**Troisième difficulté, le contrôle de l'application des dispositions relatives aux institutions politiques.** L'application des dispositions constitutionnelles relatives aux institutions politiques ne fait effectivement l'objet que d'un contrôle limité de la part du juge constitutionnel puisque celui-ci n'a pas été conçu comme un organe de résolution des conflits entre les institutions mais comme un instrument du parlementarisme rationalisé... Cet élément conditionne évidemment ses compétences mais pas uniquement.

Toutes ces difficultés soulignent une fois de plus la nature particulière du droit constitutionnel qui laisse aux institutions politiques le soin de se saisir directement des normes dont elles sont destinataires. Les problèmes se cristallisent donc autour de la définition même du terme « inapplication ». Celle du terme « application » est plus aisée : il s'agit, pour mémoire, de mettre en œuvre une disposition, de l'inscrire dans la réalité politique. Le mot est neutre, servant simplement à imaginer le passage de l'écrit à la pratique, sans préjuger de l'interprétation qui a été faite. Le sens du terme « inapplication » est quant à lui sujet à discussion. Ainsi, qu'est-ce qu'une inapplication de la Constitution en droit constitutionnel institutionnel ?

Il existe un premier cas qui serait celui de l'absence totale d'application : la disposition n'a jamais été mise en œuvre. Il est possible de citer ici l'article 11, alinéa 3 de la Constitution relatif au référendum d'initiative conjointe ou encore à l'article 36 de la Constitution relatif à l'état de siège. Au-delà du fait que cette hypothèse est rare, elle ne présente pas, selon nous pour cette étude, un intérêt particulier et donc nous écartons cette hypothèse<sup>15</sup>. Les deux hypothèses suivantes méritent davantage d'attention. Elles reposent sur la marge d'interprétation dont bénéficie ou non l'interprète.

La première d'entre elles correspond à une inapplication flagrante ou évidente du texte de la Constitution. Elle est donc « simple ». Dans cette hypothèse, la disposition en question ne laisse aucune souplesse d'appréciation à l'interprète ; elle détermine une situation claire, qu'il est aisé d'identifier et qui invite à adopter un comportement précis. L'institution politique met alors simplement en œuvre la règle qui est posée. Si elle ne respecte pas l'indication présentée, elle contrevient (délibérément ou non) à la règle et il s'agit de l'hypothèse d'une inapplication. Dans cette situation bien souvent, la disposition constitutionnelle est claire, elle n'est pas ambiguë ou équivoque. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs eu l'occasion, en 1985, dans sa décision *relative à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, de faire le lien entre la clarté d'un texte et la marge d'appréciation dont bénéficie le destinataire. S'agissant de l'article 10 de la Constitution, relatif à la possibilité pour le président de la République de demander une nouvelle délibération, il avait ainsi considéré que « ces règles constitutionnelles, claires et précises [...] n'appellent aucune interprétation »<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En revanche, qu'il nous soit permis de renvoyer à la contribution de notre collègue Ferdinand FAYE présentée au sein de la même journée d'étude (« L'improbable application de certaines dispositions constitutionnelles ») et à sa thèse : *Les dispositions inexploitées de la Constitution de la V<sup>e</sup> République* (en préparation à Reims depuis 2014 sous la direction de Julie BENETTI et de Julien BOUDON).

<sup>16</sup> Décision n° 85-197 DC, 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie* (cons. 16 ; Rec., p. 70).

Dans la dernière hypothèse, la plus compliquée des trois, certaines dispositions laissent à l'interprète une possibilité d'apprécier le comportement qu'il va adopter. Les règles sont souvent moins claires. Pour reprendre la formule du doyen Vedel, le texte est « grammaticalement susceptible de plusieurs lectures »<sup>17</sup>. Les dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958 sont, s'agissant des pouvoirs publics, rarement univoques (et en plus elles s'inscrivent dans un esprit particulier). Dans ce cadre-ci, le comportement suivi par l'interprète ne vient pas délibérément contredire l'écrit. L'interprétation est « maîtrisée » et le point de savoir s'il s'agit vraiment d'une inapplication est alors plus délicat.

Ainsi, par le biais de cette étude, il s'agira d'identifier ce qu'est une inapplication en droit constitutionnel institutionnel. Pour cela, deux définitions seront présentées, l'une positive et l'autre négative, articulées autour de la notion d'interprétation, faible ou inexistante dans le premier cas, réelle dans le second cas. Ainsi, l'inapplication est une interprétation contraire de la Constitution (I) mais elle n'est pas une interprétation « maîtrisée » de la Constitution (II).

## I. Définition positive de l'inapplication : une interprétation contraire de la Constitution

Dans ce développement, la disposition ne laisse pas de marge d'appréciation à l'interprète qui l'applique strictement. Ainsi, l'inapplication peut se définir aisément : la pratique est contraire au texte qui ne permettait pas, justement, à un autre comportement d'émerger. Deux hypothèses doivent être distinguées selon que la disposition constitutionnelle pose ou non une obligation explicite à destination de l'interprète.

**Première hypothèse. La disposition constitutionnelle pose une obligation explicite**<sup>18</sup>. L'hypothèse est rare puisque la disposition constitutionnelle utilise alors le terme « devoir » pour ordonner une action précise. L'exemple le plus significatif est celui de l'article 50 de la Constitution, qui dispose : « Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre *doit* remettre au président de la République la démission du Gouvernement »<sup>19</sup>. À une situation précisément identifiée (l'adoption d'une motion de censure ou l'émission d'un vote négatif à la suite de la présentation par le Gouvernement de son programme ou d'une déclaration de politique générale), une conséquence est envisagée : le Premier ministre est contraint de démissionner. L'emploi du terme « devoir », rare dans la Constitution<sup>20</sup>, ne laisse aucune souplesse d'application, l'interprétation est donc contrainte. C'est ainsi que le 5 octobre 1962, après que l'Assemblée nationale ait adopté une motion de censure contre le Gouvernement Pompidou, ce dernier, conformément au texte, a présenté

17 Rapport du Comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, *Propositions pour une révision de la Constitution (15 février 1993)*, Paris, La documentation française, coll. des rapports officiels, 1993, p. 23.

18 Cette hypothèse doit être distinguée d'une autre qui « oriente » l'institution politique avec l'usage d'une formule négative et du verbe *pouvoir*. Par exemple, « le président de la République ne peut procéder à une nomination... » (article 13, alinéa 5 de la Constitution).

19 Terme mis en italique par nous.

20 Le terme devoir, conjugué, est présent à dix reprises : aux articles 4, 7, 16, 46, 47 et 47-1, 50, 61 (à deux reprises) et 89 de la Constitution.

la démission du Gouvernement au président de la République. Le destinataire de la règle a identifié la situation et a mis son comportement en conformité avec la seule conséquence qui en résultait. Cette hypothèse est isolée, tout simplement parce que les contraintes fermes posées à destination des institutions politiques sont rares dans le texte constitutionnel, celui-ci posant davantage des habilitations que des obligations. Les institutions savent davantage ce qu'elles *peuvent* faire que ce qu'elles *doivent* faire.

**Seconde hypothèse. La disposition constitutionnelle ne pose pas une obligation explicite.** Les formules employées sont plus neutres, en n'utilisant plus le terme « devoir ». L'interprétation n'en demeure pas moins fermée dès lors que, de nouveau, la disposition en question décrit un fait qui contraint le destinataire de la règle à l'appliquer dans un sens précis. Précisément, des données quantitatives ou qualitatives sont décrites. Ainsi, plus le texte fondamental intègre de tels éléments, plus la marge d'interprétation se réduit et plus les risques d'inapplication augmentent. Dans cette seconde série d'hypothèses, plus nombreuses, il est arrivé que les destinataires décident tout simplement de ne pas respecter les indications présentes dans le texte. Il convient de nouveau de procéder à une distinction entre plusieurs situations puisque celles-ci, diverses, n'ont pas emporté les mêmes conséquences : soit le Conseil constitutionnel peut intervenir et il sanctionne fermement la distorsion entre l'écrit et la pratique (il s'agit de sa compétence en matière de contrôle de constitutionnalité *a priori*), soit il ne peut pas intervenir (sa compétence n'ayant pas été prévue), soit, enfin, il peut intervenir mais il décide de ne pas sanctionner le comportement défectueux. Dans toutes ces hypothèses, le lien automatique qui semblait découler entre le texte et l'application, est rompu : la pratique est manifestement et peut-être aussi parfois, délibérément contraire au texte.

## A. Le Conseil constitutionnel peut intervenir et sanctionner

Dans ce cas de figure, l'inapplication en droit constitutionnel est évidente. La contrariété avec le texte est présente et le juge constitutionnel, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité est saisi et sanctionne le comportement de l'institution politique.

Premier exemple : l'article 42 de la Constitution dans sa version issue de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il prévoit désormais que « la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission [...] ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie ». En l'espèce, les sénateurs avaient présenté dans l'hémicycle le projet de loi du Gouvernement alors même qu'ils avaient adopté en commission des propositions, qui n'avaient pas été formellement intégrées au texte. La discussion s'est donc engagée sur le texte du Gouvernement. Dès lors, l'article 42 de la Constitution n'avait pas été correctement appliqué, les sénateurs ayant tenté d'en détourner le sens pour des raisons politiques, celles de contester les conditions de délais d'examen de ce texte. Le Conseil constitutionnel a décidé de sanctionner cette interprétation<sup>21</sup>, estimant que « l'orientation

<sup>21</sup> Décision n° 2012-655 DC, 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social* (cons. 1 à 3 ; *Rec.*, p. 557).

constitutionnelle de cette disposition était claire : la règle selon laquelle le texte examiné en séance publique est celui qui résulte des délibérations de la commission ne peut faire l'objet que de dérogations strictement limitées à celles envisagées par le constituant »<sup>22</sup>. Il annule donc en totalité le texte pour vice de procédure, ce qui est à l'époque, particulièrement saisissant<sup>23</sup>.

Second exemple avec l'article 48, alinéa 6 de la Constitution qui indique, de façon *a priori* non équivoque qu'« Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ». En l'espèce, c'est cette fois l'Assemblée nationale qui est en cause. Du 2 au 8 juillet 2012, celle-ci n'avait pas prévu de réserver une séance publique aux questions des membres du Parlement. De nouveau, le comportement politique entre en contrariété avec le texte constitutionnel. D'autres mécanismes de contrôle avaient tout de même été prévus et les institutions politiques avaient alors estimé que les contraintes évoquées à l'article 48, alinéa 6 de la Constitution étaient remplies. Cependant, tel n'a pas été l'avis du Conseil constitutionnel<sup>24</sup> qui a alerté les institutions politiques du non-respect de cette « méconnaissance manifeste de l'obligation constitutionnelle posée par l'article 48, alinéa 6 »<sup>25</sup>. Il a laissé entendre que si cette méconnaissance s'était rencontrée au moment de l'adoption d'un texte de loi dans cette même semaine, son adoption aurait conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité.

Comme l'explique Jean-Éric Gicquel, « le Conseil constitutionnel s'est indiscutablement comporté comme un strict gardien de la Constitution qui ne peut fermer les yeux devant les accords, tractations et compromis établis entre les pouvoirs exécutif et législatif »<sup>26</sup>. Ces épisodes ont deux points communs. D'une part, ils ont eu lieu postérieurement à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui avait pour objectif principal de revaloriser le Parlement. Il apparaît alors aisément que le juge est toujours aussi vigilant à l'égard de l'institution parlementaire<sup>27</sup>. D'autre part, les deux dispositions sont situées dans le titre V de la Constitution, celui qui fait l'objet d'une surveillance accrue du Conseil constitutionnel et qui a même principalement motivé sa création en 1958. Ces exemples démontrent une fois de plus, la spécificité du droit constitutionnel institutionnel qui est un « droit politique » : les acteurs se saisissent des normes à leur disposition et les appliquent de façon parfois curieuse... Or, ici, ces comportements sont strictement surveillés et condamnés par le juge constitutionnel. Dans d'autres cas, celui-ci est « écarté » délibérément par les institutions politiques qui souhaitent, pour des raisons politiques, ne pas respecter l'écrit, ce qui est juridiquement critiquable.

22 Commentaire sur le site du Conseil constitutionnel : [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012655DCccc\\_655dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012655DCccc_655dc.pdf) (p. 5).

23 Voir par exemple J. BENETTI, « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel, Retour sur un imbroglio juridique », *Constitutions* 2013, p. 47-49 et J.-É. GICQUEL, « Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire », *JCP G* 2012, note 1341, p. 2255-2258.

24 Décision n° 2012-654 DC, 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012* (cons. 3 et 4 ; *Rec.*, p. 461. G. BERGOUGNOUS, « La séance de questions hebdomadaire, condition de la régularité de la procédure d'adoption de la loi », *Constitutions* 2012, p. 558-560.

25 Commentaire sur le site du Conseil constitutionnel [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012654DCccc\\_654dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012654DCccc_654dc.pdf) (p. 3).

26 J.-É. GICQUEL, « Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire » (*art.cit.*), p. 2258.

27 Toutefois, la seconde décision peut aussi être lue d'une autre manière : le Conseil constitutionnel, par cette décision, s'est érigé clairement en protecteur de la compétence du Parlement, qui ne peut décider de réduire ses prérogatives.

## B. Le Conseil constitutionnel ne peut pas intervenir

Le deuxième cas est toujours celui d'une pratique qui contarie délibérément un texte sans marge d'appréciation mais ici, le Conseil constitutionnel n'a pu l'endiguer parce qu'il n'a tout simplement pas eu la possibilité d'intervenir. C'est l'exemple de l'instauration d'une séance supplémentaire de questions durant le mandat de Valéry Giscard D'Estaing, alors que la Constitution ne prévoyait qu'une seule séance hebdomadaire. En l'espèce, en 1963, les députés avaient fait une première tentative en instaurant dans leur règlement la possibilité d'introduire une seconde séance de questions orales. Le Conseil constitutionnel, contrôlant obligatoirement le Règlement de l'Assemblée nationale en vertu de l'article 61 de la Constitution, avait sanctionné cette initiative<sup>28</sup>. Ici, parce qu'il intervenait en amont, il pouvait condamner le comportement et éviter une violation délibérée du texte. Cependant, les députés ont fait en sorte plus tard de permettre qu'il ne soit pas saisi de la question. En accord avec l'exécutif, par le biais d'une convention politique, une séance de questions au Gouvernement a bien été mise en place, à la suite d'un message du président de la République le 30 mai 1974<sup>29</sup>. Dans cette hypothèse-ci, le Conseil constitutionnel n'a pu intervenir *a posteriori*, pour sanctionner une pratique. Il faudra attendre la révision constitutionnelle du 4 août 1995<sup>30</sup> pour mettre fin à la contrariété flagrante du texte et de la pratique.

Si ces deux premières hypothèses semblent témoigner de la vigilance du juge constitutionnel (même si parfois il est volontairement écarté du système en raison de considérations politiques), elle n'est pas, malheureusement, toujours constante. Force est de constater que parfois, le juge peut à son tour faire des interprétations surprenantes de la Constitution, sur des dispositions qui ne laissent pourtant aucune marge d'interprétation à son destinataire. En d'autres termes, il a pu refuser de sanctionner des pratiques contraires au texte pour des raisons politiques.

## C. Le Conseil constitutionnel ne veut pas intervenir

L'exemple le plus saillant sur cette question est l'article 27 de la Constitution qui précise que « Le droit de vote des membres du Parlement est personnel ». Pourtant, jusque dans les années 1990<sup>31</sup>, une pratique consistant à « faire voter les absents » est monnaie courante. Ces derniers laissent en effet leurs « clés » aux présents pour qu'ils puissent voter électroniquement à leur place. Pierre Joxe avait eu cette formule ironique en décrivant la situation : « d'un unique député, apparenté RPR, courant à travers les travées... pour que s'exprime électroniquement, une majorité désertique »<sup>32</sup>. Le juge constitutionnel, saisi par l'opposition, a pourtant eu une interprétation très

28 « Considérant que si, par son règlement, chacune des assemblées du Parlement fixe librement le jour de la semaine et la séance de ce jour où elle doit, par priorité, délibérer sur les questions de ses membres et les réponses du Gouvernement, ces délibérations ne peuvent excéder la durée d'une séance ; qu'il résulte, en effet, des termes de l'article 48 de la Constitution et de l'interprétation nécessaire de la combinaison des alinéas 1 et 2 dudit article, qu'une seule séance par semaine doit être réservée auxdites questions et réponses » : décision n° 63-25 DC, 21 janvier 1964, *Résolution modifiant les articles 36, 39, 41, 50, 134, 135, 136 et 137 du Règlement de l'Assemblée nationale* (cons. 1 ; *Rec.*, p. 23).

29 P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, LGDJ Lextenso, coll. Domat droit public, 5<sup>e</sup> éd., 2014, p. 348.

30 La loi constitutionnelle n° 95-880 a en effet sur cet aspect intégré au dernier alinéa de l'article 48, les termes « au moins », afin de permettre qu'une séance minimum par semaine soit réservée aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

31 Précisément, jusqu'en 1993, sous la présidence de Philippe SÉGUIN, voir P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire (op. cit.)*, p. 175.

32 *Ibid.*, p. 177.



bienveillante à l'égard de cette pratique, favorable évidemment au Gouvernement et à sa majorité. Il a ainsi considéré, que « pour l'application de ces dispositions, la circonstance que, dans le cadre d'un scrutin public, le nombre de suffrages favorables à l'adoption d'un texte soit supérieur au nombre de députés effectivement présents au point de donner à penser que les délégations de vote utilisées, tant par leur nombre que par les justifications apportées, excèdent *les limites prévues par l'article 27 précité*, ne saurait entacher de nullité la procédure d'adoption de ce texte que s'il est établi, d'une part, qu'un ou des députés ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que, sans la prise en compte de ce ou ces votes, la majorité requise n'aurait pu être atteinte »<sup>33</sup>. Plusieurs éléments doivent être tirés de cette décision. Le juge reconnaît que la pratique des institutions politiques méconnaît l'article 27 de la Constitution. Cependant, il transfère la question de la conformité à la Constitution sur la question de la sincérité du scrutin. De façon officieuse, cela lui permet de ne pas sanctionner cette pratique bien connue du parlementarisme français. En effet, si une sanction constitutionnelle avait été apportée à chaque fois que cette pratique se rencontrait, cela aurait provoqué un véritable « séisme ». L'opportunité politique est ici clairement présente. En l'occurrence, il s'agit d'une inapplication juridique mais d'une application politique de l'article 27 de la Constitution.

Dans cette première analyse, il était question de dispositions qui posaient une application précise, un comportement politique identifié, sans marge d'interprétation possible pour l'auteur, pour celui qui applique. Parce que des éléments qualitatifs ou quantitatifs étaient énoncés, les institutions politiques étaient, théoriquement contraintes d'appliquer la règle édictée. Ainsi, dans le cas précédent de l'article 27 de la Constitution, il s'agissait bien d'une *qualité* attachée à un droit par la Constitution<sup>34</sup> ; pour l'hypothèse de l'organisation supplémentaire d'une séance de questions, c'est un élément quantitatif qui était indiqué<sup>35</sup>. Dès lors, si la pratique est contraire, c'est une inapplication. La seconde grande hypothèse est plus complexe, l'atteinte à la Constitution est beaucoup plus difficile à révéler. L'interprétation de la Constitution est alors « maîtrisée » par l'institution politique.

## II. Définition négative de l'inapplication : l'interprétation « maîtrisée » de la Constitution

Dans cette seconde partie, l'identification d'une inapplication est plus malaisée car les institutions politiques disposent d'une plus grande latitude dans l'interprétation des dispositions qui les concernent. Le sens du texte constitutionnel est-il respecté ? Est-il étiré à tel point que le comportement suivi s'éloigne considérablement de l'article ? Dans ce cadre, il n'y a plus aucune contrainte qualitative ou quantitative, les dispositions constitutionnelles concernées sont plus équivoques et l'interprétation, plus libre. Deux cas différents doivent être présentés, l'un très simple et l'autre plus complexe.

33 Terme mis en italique par nous. Décision n° 86-225 DC, 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social* (cons. 4 ; *Rec.*, p. 13).

34 Quand bien même le juge constitutionnel retiendrait une autre interprétation (cf. *supra*).

35 Cf. *supra*.

**Première hypothèse. La disposition constitutionnelle pose explicitement une faculté.** Le cas est simple : le texte laisse une totale liberté à son destinataire de faire quelque chose et emploie explicitement le verbe *pouvoir*. Par exemple, en vertu de l'article 10 de la Constitution, le président de la République *peut* demander une nouvelle délibération de la loi, il *peut* soumettre au référendum tout projet de loi dans les conditions énoncées à l'article 11, il *peut* dissoudre l'Assemblée nationale au titre de l'article 12 ou encore il *peut* prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès à cet effet grâce à l'article 18. Les hypothèses décrites concernent les prérogatives du président de la République et précisément pour certaines d'entre elles, il s'agit de ses pouvoirs « propres », ceux qu'il détient à titre personnel et qui ne nécessitent aucun contreseing. La Constitution énonce également quelques facultés explicites à d'autres institutions politiques<sup>36</sup> telles que le Premier ministre<sup>37</sup>, le Gouvernement<sup>38</sup> et plus rarement le Parlement<sup>39</sup>.

**Seconde hypothèse. La disposition constitutionnelle pose implicitement une faculté.** Le problème se pose donc précisément dans tous les autres cas de la présente analyse, s'agissant des dispositions qui sont « grammaticalement susceptibles de plusieurs lectures » (cf. *supra*) et qui laissent une marge d'interprétation aux institutions chargées de les mettre en œuvre. Contrairement aux cas évoqués dans la première partie de cette étude, la disposition constitutionnelle ne semble pas contraindre le destinataire, elle *habilite* l'institution à faire. Celle-ci apparaît ensuite libre, en fonction du contexte, d'user ou non des prérogatives qui lui sont accordées. Et c'est donc ici qu'il est utile de déterminer l'étendue de la marge d'action de l'institution politique à partir de l'interprétation d'une disposition constitutionnelle pour pouvoir identifier s'il y a ou non une inapplication de la Constitution. Trois indices pourraient permettre d'y voir plus clair.

## A. L'usage du présent de l'indicatif

L'une des questions les plus sensibles concerne l'usage du présent de l'indicatif. Il est classiquement considéré, en droit, que l'usage de l'indicatif vaut impératif. Le Conseil constitutionnel a affirmé, dans ce sens, pour des dispositions législatives, que « l'emploi du présent de l'indicatif ayant valeur impérative, la substitution du présent de l'indicatif à une rédaction formulée en termes d'obligation ne retire pas aux dispositions [...] leur caractère impératif »<sup>40</sup>. Ainsi, en souscrivant à cette règle, lorsque la Constitution prévoit à son article 49 que « Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, *engage* devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme », cela emporterait donc une obligation et non seulement une faculté, d'engager la

36 Le Conseil constitutionnel n'est donc pas ici évoqué.

37 Article 21, alinéa 2 de la Constitution, le Premier ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il peut aussi, grâce à l'article 29, alinéa 3 de la Constitution, « seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture ».

38 Ainsi, en vertu de l'article 31, alinéa 2 de la Constitution, « les membres du Gouvernement peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement ».

39 La formulation est déjà plus contrainte pour l'institution parlementaire : « Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres » (article 33, alinéa 2 de la Constitution).

40 Décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative)* (cons. 17, Rec. p. 41).

responsabilité pour le Premier ministre<sup>41</sup>. Or, d'une part, la pratique dément cette lecture<sup>42</sup> et, d'autre part, l'interprétation donnée par le juge constitutionnel sur cette disposition consacre la solution inverse. Le Conseil constitutionnel a considéré dès 1977 en effet que l'article 49 alinéa 1 confère une simple faculté au Premier ministre<sup>43</sup>. Par ailleurs, d'autres arguments viennent remettre en question ce lien entre indicatif et impératif. Par exemple, lorsque la Constitution affirme, à l'article 12, que le président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale, il n'en découle aucune obligation en dépit de l'utilisation du présent de l'indicatif, c'est l'utilisation du verbe *pouvoir* qui indique expressément l'inverse (cf. *supra*). Dans le même ordre d'idées, lorsque l'article 50 de la Constitution oblige le Premier ministre à remettre la démission du Gouvernement au président de la République lorsqu'il est mis en minorité dans les formes de l'article 49, l'obligation ne découle pas de l'usage de l'indicatif mais de nouveau, de l'utilisation du verbe *devoir*. La marge d'interprétation ne saurait donc se réduire à l'analyse de l'usage de l'indicatif. Cette discussion sur la valeur à accorder au présent de l'indicatif dans la Constitution française a d'ailleurs été particulièrement révélée au cours de la cohabitation conflictuelle entre François Mitterrand et Jacques Chirac à l'occasion du refus du premier, en 1986 de signer les ordonnances<sup>44</sup>. En droit constitutionnel institutionnel, l'usage du présent de l'indicatif n'est donc pas un indice probant pour déceler une inapplication liée à une interprétation contraire au texte. L'adage selon lequel en droit l'indicatif vaut impératif ne trouve donc que partiellement à s'appliquer s'agissant des institutions politiques.

## B. La construction grammaticale de la phrase.

Plus que l'usage de l'indicatif, c'est la construction grammaticale des phrases qui pourrait être décisive pour déceler l'intention constituante et identifier une inapplication de la Constitution. Ainsi, lorsque le texte constitutionnel repose sur une construction grammaticale simple : sujet (l'institution politique) – verbe (signe, décide, détermine, conduit, etc.) – complément (un décret, la tenue de jours supplémentaires, la politique de la Nation, etc.), il est possible de considérer que l'institution politique dispose d'une réelle faculté d'agir. Dans les hypothèses précédentes, la construction était, il est vrai, différente : c'est la situation de fait qui était le sujet de la phrase. Elle était d'abord énoncée et assortie de précisions complémentaires (une séance par semaine au moins [...] est..., le droit de vote est...).

Ainsi, l'article 13, alinéa 1 C. indique laconiquement que « le président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres ». Deux questions surgissent aussitôt. Première question : faut-il considérer qu'il s'agit d'une obligation ou d'une faculté offerte au président de la République ? Seconde question : le président de la République ne peut-il signer ces actes qu'en Conseil des ministres ? Des controverses sont nées en raison des comportements que le chef d'État a adoptés sur ces deux aspects.

41 Sur cette question, voir A. COCATRE-ZILGIEN, « À propos des articles 49 et 89 de la Constitution. Questions de langue », *RDJ*, 1974, p. 521-529.

42 J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 2016, 30<sup>e</sup> éd., p. 775.

43 Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, *Territoires des Afars et des Issas*, *JO*, 13 janvier 1976, p. 343, *Rec.* p. 31.

44 Voir notamment sur cette question M. TROPER, « La signature des ordonnances. Fonction d'une controverse », *Pouvoirs* n° 41, 1987, p. 75-91.

Dans le premier cas – cet élément est bien connu –, le président de la République François Mitterrand a refusé de signer trois ordonnances du Gouvernement Chirac<sup>45</sup>. S’agissait-il d’une inapplication dès lors que le texte n’emploie ni le verbe *devoir* (obligation de signer), ni le verbe *pouvoir* (faculté de signer) ? En première analyse, cette disposition semble porter une obligation et ne laisser aucune marge d’action au président de la République. Selon une seconde analyse, cette disposition peut aussi signifier qu’il s’agit d’une compétence qui appartient au président de la République mais dont il n’est pas tenu de faire usage. En focalisant son attention sur les relations entre le Parlement et le Gouvernement, au cœur de la nature du régime politique de la V<sup>e</sup> République, le constituant a donc fait le choix d’encadrer plus faiblement certaines prérogatives des institutions politiques et notamment celles du président de la République. Dès lors, même si l’article 13 de la Constitution semble porter une obligation de signer les ordonnances, la latitude conférée au président de la République dont il appartient de veiller, en l’absence de compétence du juge constitutionnel, à la Constitution (article 5 de la Constitution), doit être analysée comme une disposition laissant une marge d’action au président de la République.

Dans l’autre cas, le président de la République a signé, en dehors du Conseil des ministres, des décrets et des ordonnances ce que n’a pas sanctionné le juge administratif lorsqu’il fut saisi de la question<sup>46</sup>.

Ainsi, en définitive, le seul critère qui pourrait vraiment permettre d’évaluer si l’interprète dispose d’une marge d’appréciation est de savoir précisément de quel interprète il s’agit.

### C. L’institution politique concernée

S’agit-il du président de la République (de l’organe exécutif plus largement) ou du Parlement ? Dans le premier cas, le contrôle juridictionnel est rare et l’intention du pouvoir constituant originaire était de le renforcer considérablement. Dans les faits, le Président principalement, semble disposer d’une latitude plus grande pour étirer parfois, le sens de certaines dispositions. Dans le second cas, le contrôle juridictionnel est plus fréquent (il est organisé par la Constitution) et l’intention du pouvoir constituant originaire était bien d’encadrer l’institution parlementaire. Dès lors, en réalité, la détection d’une inapplication ne serait-elle pas simplement possible grâce à un critère qui n’est pas juridique mais politique, celui de l’identité du destinataire de la règle ? En d’autres termes, l’interprétation se déduirait donc de la pratique adoptée par l’institution politique sur une disposition lui laissant une faculté d’agir. Les conséquences sont ensuite diverses et rejoignent pour partie les classifications de la première partie : le Conseil constitutionnel peut intervenir et sanctionne, le Conseil constitutionnel ne peut pas intervenir (aucun contrôle n’est prévu), le Conseil constitutionnel ne

45 Il s’agissait de trois ordonnances relatives à la privatisation d’entreprises (13 juillet 1986), au découpage des circonscriptions de l’Assemblée nationale (2 octobre 1986) et à l’aménagement du temps de travail (17 décembre 1986).

46 À la question, le président peut-il signer des actes qui n’avaient pas à être délibérés en Conseil des ministres, le Conseil d’État a répondu par l’affirmative, en validant cette pratique et en l’habillant d’un raisonnement juridique particulier : d’une part, il a estimé que le décret n’était pas illégal et que, d’autre part, le président de la République n’en était pas considéré comme l’auteur (CE, ass., 27 avril 1962, Sicard). Cette jurisprudence a donc favorisé l’empiètement du président de la République sur les prérogatives du Premier ministre...

veut pas intervenir<sup>47</sup>. Ainsi, la compétence du juge constitutionnel organisée par la Constitution signifie que le constituant a souhaité placer sous le contrôle de ce dernier une partie de la marge d'action des institutions politiques. Le Parlement a moins de liberté d'interprétation que le président de la République. Lorsque l'inapplication n'est pas sanctionnée, elle est alors permise par le système politique. Distinguons justement les cas des dispositions concernant l'organe exécutif et celles concernant l'organe législatif.

**Exécutif.** En plus de l'hypothèse précédente particulièrement saillante de l'article 13 de la Constitution, il faut ajouter ici l'article 8 de la Constitution par lequel le président de la République met fin aux fonctions du Premier ministre « sur la présentation de la démission du Gouvernement ». Cette disposition constitutionnelle a également donné naissance à la pratique bien connue, de la démission-révocation. Une règle est posée (le renvoi en raison de la démission) ; une nouvelle pratique est constatée (le Président peut contraindre son Premier ministre à démissionner). L'article 11 de la Constitution a également fait l'objet d'une interprétation extensive de la part du président de la République en 1962 lorsqu'il a fallu justifier l'usage de l'article 11 au détriment de l'article 89 de la Constitution. Le Général de Gaulle, pour mémoire, avait notamment considéré que la réforme de l'élection du président de la République au suffrage universel direct intégrait l'un des domaines énoncés à l'article 11, à savoir celui de « l'organisation des pouvoirs publics ». Dernier exemple, saisissant, l'application ou certains diront l'inapplication de deux dispositions fondamentales de la Constitution qui a fait couler beaucoup d'encre : l'article 20 de la Constitution (et son articulation avec l'article 5) qui apparaît peut-être comme l'article le plus inappliqué de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Là encore, la disposition est formulée grammaticalement de manière simple : le Gouvernement (sujet) détermine et conduit (verbe) la politique de la Nation (complément). Or, en période de concordance des majorités, c'est le président de la République qui *détermine* et le Gouvernement qui *conduit*. De nouveau, ici, il est question du cadre de la répartition des compétences au sein de l'exécutif, qui se trouve hors de la sphère de compétence du juge constitutionnel qui n'est pas un organe de résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels<sup>48</sup>. Comme pour la signature des ordonnances de l'article 13 de la Constitution, il est alors possible de considérer que cet article offre une grande latitude au Gouvernement pour déterminer, ou ne pas déterminer, la politique de la Nation.

**Législatif.** Sans grande surprise, cette liberté d'action ne se retrouve pas avec autant d'intensité s'agissant du Parlement. Pour mémoire, la Constitution du 4 octobre 1958 a été conçue comme un instrument juridique de rationalisation du parlementarisme. Elle a donc veillé à encadrer, par le droit, les rapports entre les institutions politiques afin d'éviter que la pratique politique ne l'emporte sur le texte de la Constitution et n'affecte les équilibres institutionnels qu'elle a établis. C'est ainsi le titre V de la Constitution, relatif aux rapports entre le Parlement et le Gouvernement,

47 Elle n'est pas déterminante en revanche pour identifier une inapplication de la Constitution car la jurisprudence du Conseil constitutionnel peut elle-même conduire à une telle inapplication. Elle est simplement un moyen de faire reconnaître certaines inapplications.

48 E. CARPENTIER, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, Paris, LGDJ, Institut Universitaire Varenne, 2006, 452 p.

qui compte le plus grand nombre d'articles<sup>49</sup>. Cette organisation millimétrée des rapports entre le Parlement et le Gouvernement influe naturellement sur les marges d'interprétation et d'action dont disposent les institutions politiques pour appliquer la Constitution. Ainsi, à chaque fois que le Parlement a souhaité renforcer ses pouvoirs, notamment de contrôle, le Conseil constitutionnel est intervenu pour rappeler l'inexistante marge d'action du Parlement dans ce domaine<sup>50</sup>. La solution retenue par le juge constitutionnel en 1959 s'agissant des résolutions parlementaires en constitue un exemple topique. Le Conseil constitutionnel a ainsi affirmé que « les articles du règlement de l'Assemblée nationale [...], relatifs à la procédure législative et au contrôle parlementaire, ne peuvent, sans porter atteinte à la Constitution, assigner aux propositions de résolution un objet différent de celui qui leur est propre, à savoir la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée »<sup>51</sup>. Il indique dans cette même décision que « Dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement que dans les conditions fixées par les articles 49 et 50 ». Cette position est critiquable car elle a conduit à la solution selon laquelle justement cette fois, le silence, relatif<sup>52</sup>, de la Constitution doit être interprété comme une impossibilité de contrôler l'action gouvernementale en dehors des mécanismes des articles 49 et 50 de la Constitution<sup>53</sup>. Le traitement est différent selon qu'il s'agisse du président de la République ou de l'institution parlementaire. L'inapplication de la Constitution résulte alors de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et de l'impossibilité pour le Parlement de contrôler efficacement le Gouvernement en dehors du mécanisme de responsabilité politique.

Lorsqu'il ne s'agit plus de remettre en question les grands équilibres posés par le constituant originaire et alors même que le Conseil constitutionnel serait compétent pour sanctionner une inapplication, la marge d'action du Parlement redevient parfois plus grande. En d'autres termes, lorsque des prérogatives ne concernent que son fonctionnement interne, l'institution parlementaire retrouve une souplesse dans l'application et l'interprétation. À titre d'illustration, lorsque le Sénat en 2009 décide de ne reconnaître dans son règlement qu'un seul droit spécifique aux groupes minoritaires et aux groupes d'opposition<sup>54</sup>, le Conseil constitutionnel, qui tire sa compétence de l'article 61 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, ne relève pas d'inconstitutionnalité et n'émet pas de réserve. Il considère que cela relève exclusivement de l'organisation et du fonctionnement interne des assemblées. Dans cette sphère de compétence exclusive du Parlement, les risques d'inapplication sont donc encore limités.

49 Dans sa version originale, le titre V de la Constitution du 4 octobre 1958 compte dix-huit articles, alors que le titre II consacré au président de la République en compte quinze.

50 Voir notamment, P. AVRIL, « L'introuvable contrôle parlementaire », *LPA*, 2009, n° 139-140, p. 7-8.

51 Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale (Rec.)*, p. 58).

52 Depuis 2008, l'article 34 de la Constitution assigne formellement au Parlement la fonction de voter la loi, de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. Par ailleurs, le contrôle parlementaire est à la source du régime parlementaire. Voir P. LAUVAUX, « Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel », *Pouvoirs*, 2010, n° 134, p. 23-36.

53 Voir notamment décision du Conseil constitutionnel n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *op. cit.*

54 Voir P. JENSEL-MONGE, « Les groupes d'opposition et minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution et la « conception moderne » de la séparation des pouvoirs », *RFDC*, (à paraître).

À l'issue de cette analyse, il est alors possible de conclure en disant qu'à l'exception des cas, rares, où il existe une inapplication de la Constitution, c'est-à-dire finalement une méconnaissance flagrante des dispositions de la Constitution, la liberté d'interprétation conférée aux institutions politiques, loin d'affaiblir la Constitution, favorise au contraire sa souplesse, sa longévité et finalement son application !