

# DES NOUVEAUX ÉQUILIBRES INSTITUTIONNELS ?

## **Théo Ducharme**

Maître de conférences,  
Université Paris 1  
Panthéon-Sorbonne

La V<sup>e</sup> République a une relation particulière avec les crises. Elle est née au milieu d'une crise – la guerre d'Algérie – avec l'appel du Président Coty « au plus illustre des Français », le Général de Gaulle. Ce dernier, co-rédacteur de la nouvelle Constitution, a pris le soin d'y ajouter des outils permettant de lutter contre des crises à l'article 16 avec la possibilité d'octroyer des pouvoirs exceptionnels au Président de la République et à l'article 36 avec l'état de siège. Ainsi, le droit constitutionnel n'ignore pas les crises. En revanche, depuis quelques années, demeure cette impression que nous vivons en état de crise perpétuelle : la crise financière, la crise terroriste, la crise de la Covid, la crise environnementale, la crise de la guerre en Ukraine, la crise de l'inflation... Ces crises font ressortir un dénominateur commun : l'omniprésence du Président de la République. Par exemple, lors de la crise financière, Nicolas Sarkozy a réuni le Congrès à Versailles pour s'exprimer directement<sup>1</sup> le 22 juin 2009 pour évoquer la crise financière et l'action de l'exécutif pour y répondre. De même, François Hollande, à la suite des attentats de novembre 2015, a fait le choix de s'exprimer devant le Congrès le 16 novembre 2015 afin d'aborder la tristesse nationale, la mise en œuvre de l'état d'urgence<sup>2</sup> ainsi que pour envisager une réforme incluant la déchéance de nationalité. Enfin, plus récemment, le Président de la République actuel, Emmanuel Macron, a été régulièrement présent à la télévision lors de la crise de la Covid.

<sup>1</sup> La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République), initiée par ce même Président de la République, a modifié l'article 18 de la Constitution pour permettre au Président de s'exprimer devant le Congrès.

<sup>2</sup> Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Ainsi, le dominateur commun de toutes ces crises<sup>3</sup> serait l'omniprésence du Président de la République, ce qui, dans un régime parlementaire, peut étonner. En effet, en période de crise, l'organisation constitutionnelle française est mise à mal. Lors de son allocution présidentielle du 14 juin 2020 – à la fin du premier confinement –, le Président de la République Emmanuel Macron a parfaitement illustré l'organisation des pouvoirs pendant la crise de la Covid-19 : « *Si nous pouvons rouvrir le pays, c'est parce qu'à chaque étape de l'épidémie chacun a pris sa part. Le Premier ministre et le gouvernement ont travaillé d'arrache-pied, le Parlement s'est réuni, l'État a tenu...* ». Le rôle du Parlement serait seulement celui de se réunir... ce qui détonne avec l'organisation d'un régime parlementaire classique<sup>4</sup>. Malgré les débats sur la qualification du régime de la V<sup>e</sup> République, ce dernier demeure constitutionnellement un régime parlementaire avec une responsabilité du Gouvernement devant la chambre basse – l'Assemblée nationale<sup>5</sup> – et un pouvoir de dissolution de cette même chambre basse par le Président de la République<sup>6</sup>.

Pour autant, même si c'est un truisme de le rappeler, le régime de la V<sup>e</sup> République se caractérise par deux éléments spécifiques : une rationalisation du Parlement et une présidentialisation. D'une part, la rationalisation du parlement, qui était le *leitmotiv* de la Constitution de 1958<sup>7</sup>, n'a jamais été véritablement remise en cause malgré la volonté affichée de certains constituants dérivés<sup>8</sup> : un domaine de la loi encadré, une procédure parlementaire maîtrisée par le Gouvernement, une pratique institutionnelle de soumission au Gouvernement. D'autre part, la présidentialisation du régime n'a cessé d'être renforcée par les révisions successives de la Constitution : celle de 1962 instaurant l'élection du Président de la République au suffrage universel direct<sup>9</sup> et celle de 2000 établissant le quinquennat présidentiel<sup>10</sup> qui fut combinée à l'inversion du calendrier électoral. La première a accentué sa légitimité, la seconde a fait de l'élection présidentielle le centre de la vie démocratique française<sup>11</sup>. De même, il ne faut pas négliger l'influence de pratique des présidents successifs sur la présidentialisation du régime.

La crise de la Covid-19 a alors été un catalyseur de ses déséquilibres institutionnels qui se sont traduits de la manière suivante : le Président de la République décide, le Gouvernement

<sup>3</sup> La crise peut être définie comme une « manifestation brusque et intense, de durée limitée (d'un état ou d'un comportement), pouvant entraîner des conséquences néfastes », disponible sur [link](#).

<sup>4</sup> Sur le rôle spécifique des assemblées parlementaires en période de crise : G. Bergougnous, « Les incidences de la crise sanitaire sur le fonctionnement des assemblées parlementaires. Le parlement, spectateur ou acteur de l'état d'urgence ? », in : X. Dupré de Boulois/X. Philippe (dir), *Gouverner et juger en période de crise*, Mares et Martin, coll. « Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne », 2023, p. 19.

<sup>5</sup> Article 49 de la Constitution.

<sup>6</sup> Article 12 de la Constitution.

<sup>7</sup> Discours de présentation du projet de Constitution par Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958.

<sup>8</sup> La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait pour objectif de revaloriser le rôle du Parlement. Toutefois, cette révision demeure un échec sur ce point, voire par exemple B.-L. Combrade, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Dalloz, 2017, Nouvelle bibliothèque de thèses, 491 p.

<sup>9</sup> Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

<sup>10</sup> Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

<sup>11</sup> Plus généralement sur la captation présidentielle du pouvoir sous la V<sup>e</sup> République : A. Le Divellec, *Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la V<sup>e</sup> République*, Droits, n°44, 2007, p. 101-137.

exécute et le Parlement se réunit pour approuver les grandes lignes de la politique. Ce déséquilibre s'est manifesté, certes à différentes échelles, lors des crises successives récentes : Covid, réchauffement climatique ou encore crise ukrainienne. Le Président de la République, sur le modèle historique du Général de Gaulle, use du qualificatif de crise pour justifier un accaparement du pouvoir exécutif par le biais de différents outils comme les Conseils de défense et de sécurité nationale<sup>12</sup> ou la réunion des leaders des différents partis politiques à l'Élysée<sup>13</sup>. Si tout est qualifiée crise, alors tout événement justifie l'affirmation du Président de la République au sein de l'organisation des pouvoirs. Xavier Philippe considère alors que « le mot "crise" résonne de plus en plus comme une formule incantatoire permettant de justifier à peu près toutes sortes de décisions, en raison de menaces – réelles ou supposées – qu'elle fait peser sur les institutions politiques et juridiques »<sup>14</sup>.

Une forme de constitutionnalisme sauvage<sup>15</sup> s'est ainsi développée avec un Président qui empiète sur les pouvoirs du Premier ministre qui est chargé de déterminer et de conduire « la politique de la Nation » suivant l'article 20 de la Constitution. Or, les crises que nous avons connues et que nous connaissons ont illustré, à l'extrême, la hiérarchie de l'exécutif au profit du Président de la République (I). Parallèlement, le déséquilibre institutionnel s'est matérialisé par une soumission du législatif à l'exécutif. En effet, le pouvoir législatif a abandonné une partie de ses compétences inscrites à l'article 24 de la Constitution : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». S'il n'a pas cessé de siéger, cette période fut marquée par un abandon, choisi, de ses compétences au profit du pouvoir exécutif (II).

## I. L’AFFIRMATION DU PRÉSIDENT DANS LE COUPLE EXÉCUTIF.

L'affirmation du Président au sein du couple exécutif se manifeste par une omniprésence du premier. Si la présidentialisation de la V<sup>e</sup> République est un fait, en période de crise, elle s'accroît manifestement. D'abord, temporellement, le Président de la République affirme une préséance sur le Gouvernement ; le premier intervient avant le second, il décide avant que le Gouvernement n'exécute pour reprendre la formule d'un ancien Président de la République à propos de son ministre de l'Économie<sup>16</sup>.

Pendant les différentes crises, la France a connu et connaît encore comme à propos de

<sup>12</sup> T. Desmoulin, *La formalisation du présidentielisme sous la Cinquième République : le Conseil de défense et de sécurité nationale*, Jus Politicum, n° 25.

<sup>13</sup> Par exemple, le 30 août 2023, le Président de la République a réuni, pour la première fois, les chefs des différents partis politiques pour évoquer certaines crises internationales ainsi que la crise démocratique justifiant des réformes constitutionnelles. Cet exercice a été renouvelé le 17 novembre 2023 pour évoquer les crises israéliennes et ukrainiennes.

<sup>14</sup> X. Philippe, « Repenser constitutionnellement les états de crise : de la nécessité de réadapter le cadre constitutionnel de la V<sup>e</sup> République », in : X. Dupré de Boulois/X. Philippe (dir), *Gouverner et juger en période de crise*, 2023, p. 116.

<sup>15</sup> X. Philippe, « Le constitutionnalisme sauvage », in : *Mélanges en l'honneur du professeur Bertrand Mathieu. Pouvoir et contre-pouvoirs*, LDGJ, 2023.

<sup>16</sup> J. Chirac, intervention télévisuelle le 14 juillet 2004.

l'Ukraine<sup>17</sup> ou plus récemment du Proche-Orient<sup>18</sup>, il y a une omniprésence du Président de la République. Surtout lors de la crise de la Covid, ce dernier a très régulièrement pris la parole de manière télévisuelle afin de présenter les grandes lignes de la politique nationale<sup>19</sup>. Le Président est intervenu pour annoncer les mesures relatives aux confinements<sup>20</sup> ou pour expliquer les régimes transitoires qui ont suivi les différents confinements<sup>21</sup>. Par exemple, lors des allocutions des 12 mars, 16 mars, 13 avril, 14 juin, 28 octobre et 24 novembre 2020, le Président de la République a évoqué le nombre de kilomètres de déplacement autour du domicile, les règles relatives au port du masque, les règles de la vaccination. Au cours de la seule année 2020, le Président a donc réalisé six *Adresses aux Français* pour expliciter les règles applicables à la lutte contre la Covid-19. Ainsi, l'omniprésence du Président de la République se traduit en premier lieu par la transmission de messages télévisuels aux Français.

Surtout, lors de certaines de ces différentes interventions, le Président utilisait régulièrement la formule suivante « Dès demain le Gouvernement détaillera toutes ces mesures ». Ainsi, l'omniprésence du Président de la République n'est pas seulement la conséquence de messages audiovisuels. Le fait que le Président effectue ses *Adresses aux Français* avant les prises de parole du Gouvernement lui permet de déterminer la politique de la Nation. En somme, il fixe le cap et le Gouvernement est chargé d'appliquer ce cap. Si le Président dit barre à droite, le Gouvernement s'exécute. On peut noter que les ministres eux-mêmes mettent en avant cette approche de la séparation des pouvoirs au sein de l'exécutif. Par exemple, à propos de la crise énergétique de 2022, Franck Riester, alors ministre délégué chargé des Relations avec le Parlement, estimait qu' « il y a des décisions d'urgence à prendre » et que leur « cap » ne peut être fixé que par la présidence de la République<sup>22</sup>.

Si cette présidentialisation est certes exceptionnelle, elle s'inscrit dans un mouvement plus large de présidentialisation du régime. Ainsi, en 2017 et 2018, ce même Président de la République avait fait le choix de réunir le Congrès afin de prendre la parole devant la représentation nationale quelques jours avant que le Premier ministre ne fasse son discours de politique générale devant la Chambre basse, l'Assemblée nationale<sup>23</sup>. Ce que les périodes de crise changent c'est la récurrence et l'affirmation de la présidentialisation de la V<sup>e</sup> République en dehors du cadre constitutionnel et de son article 20 suivant lequel le Premier ministre détermine la politique de la Nation. La Constitution du 4 octobre 1958 avait fait un choix explicite : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ». Si le Comité Balladur avait proposé de modifier la répartition des rôles entre le Président (article 5) et le Gouvernement (article

<sup>17</sup> Ukraine : Macron convoque un conseil de défense national à 09H00, Le Figaro, 24 fév. 2022.

<sup>18</sup> Adresse aux Français du Président de la République en date 12 octobre 2023, disponible sur [link](#).

<sup>19</sup> T. Mulier, *La crise du Covid-19, reflet des anomalies du fonctionnement de la V<sup>e</sup> République*, Blog Jus Politicum.

<sup>20</sup> Adresse aux Français, 16 mars 2020, disponible sur [link](#).

<sup>21</sup> Adresse aux Français, 14 juin 2020, disponible sur [link](#).

<sup>22</sup> Cité par T. Desmoulin, *Le conseil de défense « énergétique » et la persistance anachronique du présidentialisme*, Blog Jus Politicum.

<sup>23</sup> S. Lamouroux, *Les messages sous la Ve République : une prérogative présidentielle inutile ?*, RFDC, n° 115, 2018, p. 533.

20) pour le rendre conforme à la pratique présidentialiste de la V<sup>e</sup> République<sup>24</sup>, ni le projet de révision de la Constitution ni les parlementaires n'ont repris cette proposition. D'un point de vue constitutionnel, il appartient toujours au Gouvernement de déterminer la politique de la Nation, c'est-à-dire de fixer le cap.

Pour autant, l'accaparement du pouvoir exécutif par le Président de la République demeure et est profondément renforcée par la prise de décision au sein du Conseil de défense et de sécurité nationale<sup>25</sup>. L'article 15 de la Constitution dispose à ce titre que « *Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale* ». Ce Conseil a vu ses compétences s'étendre progressivement à la défense écologique ou encore à la défense sanitaire depuis la crise de la Covid, mais aussi à la crise énergétique<sup>26</sup>. Ce lieu est progressivement devenu le siège des arbitrages du Président de la République, qui en choisit les membres et qui le préside à l'Élysée. Or, comme le critique l'opposition, ce Conseil se substitue progressivement au Conseil des ministres ce qui conduit à une déresponsabilisation des décisions prises en les éloignant du contrôle parlementaire, élément propre du régime parlementaire<sup>27</sup>.

Selon Jean-Luc Mélenchon ou Xavier Bertrand (deux membres de l'opposition) ce Conseil de défense et de sécurité nationale remplacerait tout bonnement le Conseil des ministres, en ce sens qu'il deviendrait le lieu de prise des décisions de l'exécutif<sup>28</sup>. Ce Conseil de défense serait une forme de « cabinet noir » ou de « Comité secret », à propos duquel le Président de la République décide des grandes réponses à apporter à la crise ou des plus insignifiantes comme la réouverture d'un parc à thème en Vendée<sup>29</sup>... C'est là toute l'ambiguïté de ce Conseil de défense initialement cantonné à la défense nationale. Si son ouverture à la lutte contre le terrorisme peut se justifier, en revanche l'intégration de nouveaux thèmes questionne. N'est-ce pas le rôle des réunions interministérielles et surtout du Conseil des ministres que d'être le lieu de prise de décisions lors de l'apparition d'une crise majeure ? D'autant plus que le Gouvernement est solidairement responsable devant l'Assemblée nationale dans le cadre de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution, responsabilité du Gouvernement qui constitue les fondations inhérentes au régime Parlementaire.

Cet accaparement apparaît donc comme sauvage au regard de l'architecture des textes<sup>30</sup>. Plus la crise est profonde, plus le Président intervient dans le processus décisionnel avec une facilité

<sup>24</sup> Rapport du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, La documentation française, 2007, 181 p.

<sup>25</sup> Qu'il soit permis de renvoyer à T. Desmoulin, *L'“hyperactivité” du conseil de défense (1/2 et 2/2) : une conséquence du présidentielisme français*, Blog Jus Politicum.

<sup>26</sup> T. Desmoulin, *Le conseil de défense “énergétique” et la persistance anachronique du présidentielisme*, Blog Jus Politicum.

<sup>27</sup> G. Bergougnous, *Les incidences de la crise sanitaire sur le fonctionnement des assemblées parlementaires. Le parlement, spectateur ou acteur de l'état d'urgence ?*, op. cit.

<sup>28</sup> *Le Conseil de défense sanitaire : instance dévoyée ou légitime ?*, Le Figaro, 27 nov. 2020.

<sup>29</sup> T. Mulier, *La crise du Covid-19, reflet des anomalies du fonctionnement de la V<sup>e</sup> République*, Blog Jus Politicum.

<sup>30</sup> Même De Gaulle considérait en 1961, lors de l'utilisation de l'article 16 de la Constitution, que le Parlement continue à exercer ses activités, Ch. De Gaulle Message au Parlement du 23 avril 1961.

provoquée par le texte même de la V<sup>e</sup> République et confirmée par la pratique présidentiale. Toutefois, ce Président reste irresponsable politiquement devant les assemblées, ce qui porte manifestement atteinte à la séparation des pouvoirs telle que conçue dans un régime parlementaire. Cette architecture de la V<sup>e</sup> République lors des crises s'accompagne d'une affirmation du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif.

## II. L’AFFIRMATION DE L’EXÉCUTIF SUR LE LÉGISLATIF

Pendant la crise de la Covid, si la continuité du Parlement a été assurée, son activité s'est réduite à peau de chagrin : des lois de finances rectificatives adoptées dans des temps records<sup>31</sup> ; des décisions gouvernementales validées sans réel débat<sup>32</sup> ; de nombreuses habilitations pour adopter des ordonnances (avec un record d'ordonnances pendant la crise, plus de la moitié des lois)<sup>33</sup> ; enfin un contrôle parlementaire limité en particulier à l'Assemblée nationale<sup>34</sup>. L'urgence, justifiée par une situation de crise, déplace donc le centre décisionnel du Parlement à l'exécutif<sup>35</sup>. La représentation nationale ne serait pas en capacité de délibérer, amender et voter des décisions dans une situation d'urgence ; la délibération, propre du régime parlementaire, serait, en elle-même, antinomique aux périodes de crise.

Le siège de la décision évolue donc sauvagement d'une institution à une autre. Le Parlement abandonne<sup>36</sup> à l'exécutif la fonction législative et n'use pas pleinement de son pouvoir de contrôle. On pourrait se contenter de cette situation en affirmant qu'en période de crise sanitaire, l'intervention du Parlement est par principe limitée, voire impossible. Comme l'ont souligné certains, les assemblées sont des lieux de contaminations<sup>37</sup>. À ce titre, la première mesure qui a été prise a donc été celle de limiter le nombre de parlementaires présents. Le choix a donc été celui d'organiser une Assemblée nationale en « Comité restreint »<sup>38</sup>. Concrètement, dès le 19 mars, il y a dix jours de suspension avant que ne soient organisées des commissions et des

<sup>31</sup> M. Conan, *Le droit de l'urgence et les finances publiques*, Revue juridique de la Sorbonne, n° 2, déc. 2020.

<sup>32</sup> G. Bergougnous, *Les incidences de la crise sanitaire sur le fonctionnement des assemblées parlementaires. Le parlement, spectateur ou acteur de l'état d'urgence ?*, op. cit.

<sup>33</sup> B. Pouchoux, « Le recours aux ordonnances de l'article 38 lors de la crise sanitaire : faut-il que rien ne bouge pour que tout bouge ? », in : X. Dupré de Boulois/X. Philippe (dir), 2023, p. 169.

<sup>34</sup> E. Lemaire, *Le Parlement face à la crise du covid-19*, Blog Jus Politicum, 13 avr. 2020 ; et *Contrôle parlementaire de la crise sanitaire : interrogations autour de l'attribution des pouvoirs d'enquête à la Mission d'information sur l'épidémie de Coronavirus à l'Assemblée nationale*, Blog Jus Politicum, 18 juin 2020 ; M. Altwegg-Boussac, *Un mal qui répand la terreur : l'information du Parlement*, Blog Jus Politicum, 18 mai 2020

<sup>35</sup> Il est d'ailleurs étonnant de noter que l'exécutif avait proposé de créer sa propre commission d'enquête, *Coronavirus : l'opposition critique le projet gouvernemental d'une commission d'enquête*, Le Figaro, 6 juin 2020.

<sup>36</sup> Il faut rejoindre l'analyse de Thibaud Mulier pour qui « en fait, les députés et sénateurs semblent adhérer à la doxa selon laquelle le Parlement ne serait plus à même, en période de crise, de délibérer utilement », T. Mulier, *La crise du Covid-19, reflet des anomalies du fonctionnement de la V<sup>e</sup> République*, Blog Jus Politicum.

<sup>37</sup> *Coronavirus : comment l'Assemblée nationale est devenue un nouveau « cluster »*, Le Monde, 21 mars 2020.

<sup>38</sup> E. Lemaire, *Le Parlement face à la crise du covid-19 (1/2). Une assemblée parlementaire peut-elle fonctionner en "comité restreint" ?*, Blog Jus Politicum.

séances parlementaires en comité restreint, c'est-à-dire avec un nombre de députés présents fortement réduits<sup>39</sup>.

Tout d'abord, si la publicité des débats dans les deux assemblées a été conservée, afin de respecter les obligations constitutionnelles découlant de l'article 33 de la Constitution<sup>40</sup>, avec une adaptation pour limiter les contaminations, la Conférence des présidents a défini de nouvelles règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Assemblée qui se caractérisent : par la « réduction de l'activité parlementaire à l'examen des textes urgents et indispensables liés à la crise », un contrôle gouvernemental fortement allégé et enfin un aménagement des travaux en commission et lors de la séance plénière<sup>41</sup>. Si cette situation ne fut pas propre à l'Assemblée nationale, d'autres parlements européens ont également pris des règles pour encadrer la présence des parlementaires comme à la Chambre des communes au Royaume-Uni ou au Bundestag en Allemagne. À l'inverse, le Sénat a réussi à conserver un fonctionnement presque normal pendant la Covid-19<sup>42</sup>.

En conséquence, à l'Assemblée nationale, qui dispose du dernier mot en matière législative et qui peut engager la responsabilité du Gouvernement, l'accès des députés a été fortement encadré avec un format restreint. Par exemple, lors de la discussion de la loi créant l'état d'urgence sanitaire, chaque groupe ne pouvait se faire représenter que par trois députés. Or, cette formation restreinte s'inscrit dans une méconnaissance inconstitutionnelle du principe du vote personnel des députés<sup>43</sup> (article 27 de la Constitution, qui encadre fortement les délégations de vote). En effet, chaque président de groupe était réputé porter les voix des députés de tout le groupe, le principe de la limitation de la délégation de vote n'est alors pas respecté. Si la jurisprudence constitutionnelle admet le « vote des clefs »<sup>44</sup>, cette modalité de vote limite la dissidence au sein des groupes politiques. Si les députés pouvaient, avant les explications de vote, faire savoir qu'ils souhaitaient voter différemment par rapport à leur groupe, ils ne pouvaient le faire que sur l'ensemble du texte et non sur chaque article<sup>45</sup>.

Enfin, les parlementaires ont usé de leur pouvoir de contrôle du Gouvernement par la création d'une mission d'information<sup>46</sup> à l'Assemblée nationale et d'une véritable commission d'enquête

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Suivant l'article 33 de la Constitution : « Les séances des deux Assemblées sont publiques. Le compte-rendu intégral des débats est publié au Journal officiel ».

<sup>41</sup> Communiqué de presse de la présidence de l'Assemblée nationale, 17 mars 2020.

<sup>42</sup> *Un an de crise du covid-19 : comment le Sénat a continué à contrôler le gouvernement*, Public Sénat, 15 mars 2021.

<sup>43</sup> L'article 27 de la Constitution dispose que « Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat ».

<sup>44</sup> Cons. const., n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*.

<sup>45</sup> G. Bergougnous, *Les incidences de la crise sanitaire sur le fonctionnement des assemblées parlementaires. Le parlement, spectateur ou acteur de l'état d'urgence ?*, op. cit.

<sup>46</sup> Si l'Assemblée nationale et le Sénat ont usé du mécanisme des missions d'information pour suivre la mise en œuvre de la loi sur l'état d'urgence sanitaire, l'Assemblée a également créé une mission d'information particulière « sur la gestion et les conséquences dans toutes ses dimensions de l'épidémie de Coronavirus » qui s'est progressivement muée en commission d'enquête.

au Sénat pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion<sup>47</sup>. À ce titre, la solution adoptée par l'Assemblée nationale peut laisser perplexe. Le choix a été fait de rejeter une proposition de création d'une commission d'enquête pour finalement accorder des pouvoirs d'enquête à une simple mission d'information<sup>48</sup>. Par ailleurs, à la différence du Sénat, la mission d'information de l'Assemblée, créée à l'initiative de son Président de l'époque, Richard Ferrand, ne se caractérise pas par une pleine prise en compte des oppositions<sup>49</sup>.

Notons que si le contrôle parlementaire reste finalement l'arme principale des parlementaires, il se limite au contrôle du Gouvernement, or le siège de la décision se situe dorénavant principalement au niveau de la Présidence à la suite de la réunion du Conseil de défense<sup>50</sup>. Par voie de conséquence, cette présidentialisation affaiblit l'intérêt même du contrôle parlementaire. Les décisions « tranchées » par le Président de la République politiquement irresponsable, malgré l'article 68 de la Constitution<sup>51</sup>, sont isolées du contrôle parlementaire, clé de voûte du régime parlementaire : la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Si les parlementaires peuvent toujours engager la responsabilité du Gouvernement, ce contrôle ne concerne pas directement le décideur qui, en période de crise, est le Président de la République.

Enfin, cette situation limite le contrôle parlementaire de l'opportunité de la décision puisque l'exécutif (au sens large) se cache derrière ces avis du Conseil de défense. Surtout, on peut souligner que les parlementaires ne disposent pas d'un Conseil de défense et d'un conseil scientifique leur permettant de discuter l'opportunité – médicale, économique ou sociale – de décisions prises. Il y a donc une inégalité des armes entre l'exécutif et le législatif.

Reste donc le pouvoir juridictionnel comme contre-pouvoir à la mainmise de l'exécutif sur les décisions visant à répondre aux conséquences des crises. Celui-ci a eu une réponse mitigée. Tout d'abord, concernant la Covid, le Conseil constitutionnel a admis que cet accaparement du pouvoir par l'exécutif puisse s'effectuer en dehors d'un régime constitutionnellement prédéfini. Si le Conseil constitutionnel estime que le législateur est compétent pour créer des régimes d'exception<sup>52</sup>, ces régimes ne sont pas organisés par la Constitution et ont été créés à la suite d'un projet de loi gouvernemental qui a été voté très rapidement par le Parlement alors même

<sup>47</sup> Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion, rapport du 8 décembre 2020.

<sup>48</sup> Sur la critique de ce mécanisme : É. Lemaire, *Contrôle parlementaire de la crise sanitaire : interrogations autour de l'attribution des pouvoirs d'enquête à la mission d'information sur l'épidémie de coronavirus à l'Assemblée nationale*, op. cit.

<sup>49</sup> C. Geynet-Dussauze, « L'exercice du contrôle parlementaire durant la crise sanitaire de la COVID-19 », in : *Justice, responsabilité et contrôle de la décision publique : Leçons de la crise sanitaire*, DICE Éditions, 2022, p. 59 et s.

<sup>50</sup> Voir supra.

<sup>51</sup> Suivant l'article 68 de la Constitution « *Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour* ».

<sup>52</sup> Cons. const., 25 janv. 1985, n° 85-187 DC, *loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, cons. 4.



qu'il existait d'ores et déjà des outils pour répondre à cette crise principalement dans le code de la santé publique<sup>53</sup>.

Ensuite, le Conseil constitutionnel a repris à son compte la théorie des circonstances exceptionnelles. Dans sa décision du 26 mars 2020<sup>54</sup>, les juges de la rue Montpensier ont refusé de juger que la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution « *compte tenu des circonstances particulières de l'espèce* » alors même que les délais prévus par la Constitution n'avaient pas été en l'espèce respectés<sup>55</sup>. Par suite, le Conseil admet que les normes constitutionnelles, qui encadrent la procédure d'adoption des lois organiques afin de préserver le Parlement, puissent ne pas être respectées en période de crise ; cela ne conduit pas à déclarer la loi contraire à la Constitution, malgré l'inconstitutionnalité de celle-ci.

Si le Conseil constitutionnel demeure frileux lors du contrôle de l'équilibre institutionnel, les juridictions nationales (Conseil d'État et Conseil constitutionnel) sont plus entreprenantes lors d'une crise longue comme la crise environnementale ou lors de l'engagement de la responsabilité de la puissance publique<sup>56</sup>. □

<sup>53</sup> Article L 3131-1 du Code de la santé publique : « *en cas de menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie, le ministre chargé de la santé peut, par arrêté motivé, prescrire dans l'intérêt de la santé publique toute mesure proportionnée aux risques courus et appropriée aux circonstances de temps et de lieu afin de prévenir et de limiter les conséquences des menaces possibles sur la santé de la population* ».

<sup>54</sup> Cons. const., n° 2020-799 DC du 26 mars 2020, *Loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19*.

<sup>55</sup> V. Champeil-Desplats, « Le Conseil constitutionnel face à lui-même. À propos de la décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020 », disponible sur [link](#).

<sup>56</sup> T. Ducharme, « Le recours à la responsabilité en période de crise », in : X. Dupré de Boulois/X. Philippe (dir), *Gouverner et juger en période de crise*, 2023, p. 265.