

Résumé de la thèse, soutenue par Perrine Preuvot :

« Les résolutions parlementaires, instrument de la fonction tribunitienne du Parlement français »

Les résolutions parlementaires renvoient à une notion polysémique, qui comprend différents actes tels que les règlements des assemblées, la décision de levée de l'immunité, ou la décision de création d'une commission d'enquête parlementaire. Cette notion comprend également les résolutions expressives. Envisagées comme celles permettant aux assemblées parlementaires d'exprimer une idée, un vœu ou encore un sentiment synthétisés dans un texte court voté en séance publique, ces résolutions résultent d'une pratique parlementaire qui s'est construite au fil des régimes. Les résolutions expressives, en dépit de leur extraordinaire diversité à travers l'histoire constitutionnelle, ont été peu étudiées par la doctrine française, probablement en raison de leur interdiction durant les cinquante premières années de la V^e République. L'analyse de la pratique de ces résolutions à travers l'histoire, mais aussi l'examen des raisons de leur interdiction par le Conseil constitutionnel en 1959 offre pourtant l'occasion de réfléchir à ce que sont les fonctions du Parlement français.

La présente étude est donc consacrée aux résolutions expressives. La thèse part du constat de l'inadaptation de la classification doctrinale classique des fonctions parlementaires pour appréhender le droit de résolution. Cette présentation, duale, consiste à énumérer, généralement dans cet ordre, la fonction législative et la fonction de contrôle du Gouvernement. Or, les résolutions ne relèvent parfaitement d'aucune de ces deux fonctions, dès lors que leur raison d'être réside essentiellement dans l'expression d'une opinion. D'ailleurs, la motivation du pouvoir constituant de 2008, qui a réintroduit à l'article 34-1 de la Constitution le droit pour les assemblées parlementaires d'adopter, sur tout sujet, des résolutions expressives, était tant d'améliorer la qualité de la loi que de restaurer la « fonction tribunitienne » du Parlement.

C'est donc sous le prisme des fonctions parlementaires qu'est bâtie la démonstration de cette thèse, qui répond à la question suivante : « de quelle(s) fonction(s) parlementaire(s) l'usage du droit de résolution permet-il l'exercice ? ». En cherchant à identifier les différentes fonctions parlementaires à partir de l'analyse du droit de résolution, la recherche met en évidence la contribution des résolutions expressives à la redécouverte de la fonction tribunitienne du Parlement français, entendue comme celle par laquelle le Parlement s'exprime au nom et à destination de la Nation.

La thèse appréhende, dans une première partie, l'histoire des résolutions expressives de 1814 à 1959. Les résolutions expressives résultent en effet d'une pratique parlementaire ancienne, et ont eu une histoire très riche du point de vue de leur contribution au développement des fonctions parlementaires (titre 1), avant d'être interdites par le Conseil constitutionnel en 1959, précisément en raison d'une nouvelle conception des fonctions parlementaires, déduite de la Constitution de 1958 (titre 2).

Le premier titre de la première partie présente ainsi la genèse et l'essor des résolutions expressives. Les développements prennent appui sur l'analyse de la pratique parlementaire pour offrir un panorama et une typologie des différents usages des résolutions expressives à travers l'histoire. Cela permet de souligner combien ces résolutions ont été, historiquement, utilisées au service de différentes fonctions parlementaires. Ces analyses confirment ainsi la contribution précoce des résolutions expressives à l'exercice d'une fonction tribunitienne du Parlement, que ce soit sur des questions internationales ou d'ordre interne, par exemple pour exprimer la sympathie des chambres aux populations touchées par des événements tragiques. Ces développements précisent en outre les conditions de la contribution des résolutions à l'exercice de la fonction de contrôle. En particulier, la thèse restitue, à partir de l'analyse des débats parlementaires, la façon dont l'usage combiné du droit de résolution et du droit d'interpellation a pu conduire à mettre en cause la responsabilité gouvernementale. Ces éléments permettent de comprendre pourquoi, sous la V^e République, les résolutions ont d'abord été perçues comme une source potentielle d'instabilité ministérielle.

Le titre 2 de la première partie relate le moment de bascule que représente l'année 1959 pour les résolutions expressives. A travers une analyse de la jurisprudence constitutionnelle, fondée sur une exploitation du dossier d'archives du Conseil constitutionnel des décisions 59-2 et 59-3 DC, ce titre permet de comprendre la sévérité de la jurisprudence constitutionnelle. La façon dont le Conseil constitutionnel a appréhendé les résolutions, en les confrontant à une lecture binaire des fonctions parlementaires (la fonction législative, d'une part, et la fonction de contrôle, d'autre part) conduit en effet, dans le cadre du nouveau régime, à la condamnation des résolutions.

La seconde partie de la thèse envisage ensuite l'existence contemporaine des résolutions expressives en explicitant, depuis leur réintroduction, les conditions de leur contribution aux différentes fonctions parlementaires.

Le titre 1 révèle que l'encadrement strict dont ont été dotées les résolutions de l'article 34-1 de la Constitution vise à garantir le cantonnement de ces résolutions à la fonction tribunitienne, sans que les résolutions puissent être associées à la fonction de contrôle-sanction. Ce titre lève d'abord le voile sur la façon dont le contrôle de recevabilité des résolutions, confié au Gouvernement, est exercé. Sur la base d'entretiens menés auprès du secrétariat général du Gouvernement, du cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement, et de fonctionnaires parlementaires, ces développements révèlent que ce droit de véto confié au Gouvernement est en réalité exercé avec précaution. En pratique, il fait l'objet d'un dialogue entre le Gouvernement et les assemblées parlementaires pour éviter que les résolutions ne contiennent la formulation d'injonctions sans aller jusqu'à des déclarations d'irrecevabilité, perçues comme politiquement coûteuses pour le Gouvernement. Par ailleurs, les modalités de l'encadrement procédural, qui figurent tant dans la Constitution, dans la loi organique, que dans les règlements des assemblées, sont présentées. Si la finalité de cet encadrement est explicitée, ses conséquences négatives sous certains aspects sont aussi ponctuellement soulignées, et font l'objet d'un certain nombre de propositions d'évolution qui pourraient être utiles au législateur organique et aux assemblées parlementaires, s'ils souhaitent renforcer le droit de résolution.

Le titre 2 de la seconde partie prend appui sur la pratique de l'article 34-1 de la Constitution à l'Assemblée nationale et au Sénat depuis 2008 pour montrer comment les résolutions ont non seulement permis d'affirmer l'existence de la fonction tribunitienne, mais aussi comment elles permettent, à travers l'exercice de cette fonction tribunitienne, de valoriser les fonctions législative et de contrôle. Des exemples issus de la pratique des deux assemblées illustrent les développements. Tel est le cas du Printemps de l'évaluation qui, créé à l'Assemblée nationale, a donné lieu à une utilisation atypique des résolutions pour valoriser les résultats du contrôle budgétaire mené au sein de la commission des Finances.

Finalement, cette thèse offre un bilan de la technique des résolutions expressives, de 1814 à nos jours, fondé tant sur l'analyse du droit positif que de la pratique parlementaire, traitée avec un respect scrupuleux du bicamérisme. Mais, en raison de l'angle d'étude retenu, cette thèse nourrit aussi une réflexion plus vaste sur l'enrichissement des fonctions parlementaires. Elle le fait sur un plan doctrinal, en interrogeant la classification française classique des fonctions parlementaires. Elle le fait également sur un plan pratique, en soulignant les bénéfices qui résultent de l'exercice circulaire des différentes fonctions parlementaires. Dans ce cadre, la fonction tribunitienne, mise en valeur dans cette étude, peut utilement compléter l'exercice des fonctions législative et de contrôle.