

YVES MICHEL ET DANIEL HOCHEDÉZ

Les jokers

« Le corps législatif pourra présenter au roi telles observations qu'il jugera convenables sur la conduite des ministres et même qu'ils ont perdu la confiance de la nation » (décret du 27 avril 1791).

« Pour la formation de la Convention tout Français âgé de 21 ans, domicilié depuis un an, vivant du produit de son travail, sera admis à voter dans les assemblées de commune et dans les assemblées primaires comme tout autre citoyen actif » (décret du 10 août 1792).

Trois ans après la réunion des états généraux, les deux principes qui fondent la démocratie parlementaire sont affirmés. Elle s'enracine pendant deux siècles.

La seule lecture des quatorze Constitutions de la France, des progrès et des retours en arrière qu'elles traduisent, donnerait une vue imparfaite et par trop tranchée d'une évolution marquée par des textes et des usages qui ne revêtent pas nécessairement la majesté constitutionnelle. Lois électorales, règlements des assemblées, statut des élus, pratiques politiques sont autant de « jokers institutionnels » qui délivrent l'image d'un difficile cheminement vers la représentativité des assemblées, d'une part, et la consécration de leur pouvoir face à l'exécutif, d'autre part.

De grandes dates rythment l'histoire du suffrage : 1792, découverte du suffrage universel, qui reste indirect ; 1848, suffrage universel direct ; 1944, vote des femmes. Mais traduire de grands principes en termes constitutionnels ne suffit pas à assurer la représentativité des élus. La démocratie parlementaire suppose aussi que

les élections deviennent le phénomène central de la vie politique, ce que la Constitution ne saurait garantir : à l'été 1792, 10 % seulement des électeurs participent à l'élection de la Convention.

Les citoyens doivent percevoir que leur avenir dépend de leur vote. Or, il faudra du temps pour éliminer les dispositions qui déforment l'expression de la volonté, pour exclure ce qui nuit à la sincérité de sa manifestation et, enfin, pour créer les conditions de choix clairs.

Le lent enracinement du suffrage universel

De 1789 à 1848, l'imagination est au pouvoir pour limiter les conséquences du droit de suffrage dont la nouveauté effraie. Le plus simple consiste à sélectionner les représentants. La Convention s'engage dans cette voie avec le décret des deux tiers. La Constitution de l'an VIII va plus loin : les électeurs ne désignent plus que des « listes de confiance », au sein desquelles le pouvoir choisira des représentants. Plus tard, comblé par le résultat des élections de 1824, Villèle porte à sept ans le mandat de la « Chambre retrouvée ».

Plus discrets, les systèmes qui consistent à choisir — non plus les représentants — mais les électeurs. Le cens et les manipulations auxquelles il se prête permettent de modeler le corps électoral. En 1791, il laisse plus de 4 millions de citoyens actifs pour 2 à 3 millions de citoyens passifs ; il joue ensuite un tout autre rôle : 72 000 électeurs en 1815, 100 000 après la loi Lainé en 1817, 89 000 en 1827, 166 000 en 1831, 240 000 en 1846 (800 000 en Grande-Bretagne à la même époque) : Duvergier de Hauranne lance alors la campagne des banquets pour l'abaissement du cens...

Des dispositions législatives, voire réglementaires, cisèlent la composition des collèges électoraux. En 1820, la loi du « double vote » réserve au quart des électeurs le soin d'élire 172 députés supplémentaires : les plus fortunés votent deux fois. En même temps, de judicieux dégrèvements d'impôt font perdre le droit de vote à 14 500 citoyens. En 1830, pour privilégier la fortune foncière, les ordonnances excluent l'impôt sur les portes et fenêtres et la patente des bases de calcul du cens. En revanche, la Monarchie de Juillet invente le cens variable suivant des « capacités » : 100 F — au lieu de 200 — pour les « élites », généraux ou membres de l'Institut, par exemple. L'opposition fait quelquefois échec aux manœuvres les plus grossières : en 1827, la société « Aide-toi le ciel t'aidera » fait ajouter 15 000 électeurs sur les listes que l'administration tient sélectivement à jour.

Enfin, les conditions d'exercice du droit de vote peuvent être

déterminantes : en 1817, réunir les collèges électoraux au chef-lieu du département avantage les « constitutionnels ». Exiger, comme le voulait la loi de 1850, trois années de résidence, rendre difficile la preuve du domicile auraient éliminé 3 millions d'électeurs. Quel aliment pour les mécontentements qui facilitent les entreprises de Louis-Napoléon !

En 1851, un troisième régime, après Charles X et Louis-Philippe, s'effondre pour avoir tenté de modifier les règles du jeu électoral. De quoi dissuader définitivement les gouvernants de revenir sur le suffrage universel direct.

L'exigence de la sincérité

Mais à défaut de choisir les électeurs, voire les élus, il est tentant de peser sur les votes des uns ou les attitudes des autres.

Une panoplie de moyens permet de guider les indécis. En 1792, dans certains collèges électoraux de la Convention, à Paris notamment, les électeurs expriment leur vote à voix haute. Le secret ne sera pas plus assuré sous la Restauration : le président du collège électoral — désigné par le roi — connaît le choix de chacun. Le décret du 5 mars 1848 jette les bases du droit électoral moderne : le principe du secret y figure. Mais les garanties élémentaires ne sont pas définitivement consacrées : sous le Second Empire, les scrutins restent ouverts deux jours et deux nuits ; l'urne, non scellée, est conservée au domicile du maire.

La brièveté des campagnes électorales — après la dissolution du 6 novembre 1827, Villèle fixe les élections aux 17 et 24 novembre — laisse peu de temps aux opposants. Faute de campagne, les faveurs — décorations, places, bureaux de tabac — sont d'autant plus déterminantes que le corps électoral est étroit. Lorsqu'il s'élargit, à partir de 1830, les pressions administratives s'intensifient. Maxime de Trailles, l'« inconnu » de Balzac, parachuté avant l'heure, deviendra « le député d'Arcis » avec pour seul viatique une lettre du préfet.

Le rétablissement du suffrage universel nécessite d'autres stratégies. Sous le Second Empire, le ministère procède, avant chaque élection, à une révision du nombre des élus et à un redécoupage des circonscriptions. Dans le même temps, la candidature officielle « s'officialise » : en 1863, Persigny prescrit aux préfets de prendre les mesures pour « que les populations sachent quels sont les amis ou les adversaires plus ou moins déguisés de l'Empire et qu'elles se prononcent en toute liberté, mais en parfaite connaissance de cause ». Un seul candidat bénéficie de l'affiche blanche, de l'achemi-

nement et du remboursement de sa propagande. Seuls ses bulletins seront disponibles dans les bureaux de vote.

L'élu sera d'autant plus docile qu'il aura prêté serment comme tous ses collègues : « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité au Président. » D'autres moyens avaient déjà permis de contrôler l'attitude des députés. Dès 1789, la Constituante a, certes, interdit à ses membres de recevoir du Gouvernement « aucune place, même celle de ministre, aucun don, pension, traitement ou emploi ». Mais la loi du 10 novembre 1799 dispose, au contraire, que les membres du corps législatif peuvent occuper ces emplois et précise qu'« *ils sont même invités, au nom du bien public, à les accepter* ».

La charte ignore les incompatibilités. Martignac désigne 28 conseillers d'Etat au sein de la Chambre. Sous la Monarchie de Juillet, près de 40 % des députés sont fonctionnaires : à ce titre, aucun statut ne les protège et, faute d'indemnité parlementaire, leur traitement est « vital ». Le décret du 5 mars 1848 prévoit l'indemnité et met un terme à cette situation : « Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple. » La loi du 3 novembre 1875 le confirme et, au fil des années, quelquefois des scandales, la législation sur les incompatibilités s'affine et se complète : lois de la fin du siècle sur les entreprises subventionnées, « Grande loi » de 1928 sur les sociétés financières, lois organiques de 1958 puis de 1972, enfin, participant du même esprit, lois de 1988 sur la transparence financière de la vie politique.

La clarté du message électoral

Des interdictions ne suffisent pas à assurer la représentativité des Chambres. La démocratie parlementaire suppose la clarté du choix des électeurs.

« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage », proclame la Constitution de 1958. De l'efficacité de leur intervention dépend la détermination des options essentielles par le corps électoral.

Dès 1789, le « parti des patriotes » et la société des Trente qui, autour de Mirabeau, Sieyès et La Fayette, lui sert de comité directeur, font campagne pour le doublement du Tiers. Première ébauche d'organisation de l'opinion autour d'un thème.

Le « Gouvernement d'opinion » naît sous la Restauration. Les consultations électorales — fréquentes en raison des renouvellements partiels et des dissolutions — jouent un rôle croissant dans la vie politique. A partir de 1815, les élections se « font » sur les problèmes

nationaux, au premier rang le débat institutionnel. Ultras et constitutionnels s'affrontent. Des comités électoraux se mettent en place : après la dissolution de 1827, en quelques jours, la société « Aide-toi le ciel t'aidera » crée 60 comités départementaux. En réponse à l'adresse des 221 — « Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire... » — Charles X dissout à nouveau la Chambre le 16 mai 1830. La même société se fixe pour objectif la réélection des 221. Succès pour 202 d'entre eux... Indice et résultat du mouvement profitant de l'évolution de la législation et des méthodes d'Emile de Girardin, la presse politique se développe.

Dès son rétablissement, le suffrage universel suscite l'enthousiasme : 7 835 000 électeurs, soit 84 % des inscrits, pour l'élection de la Constituante en 1848 ; 70 % pour l'élection de la Législative en 1849. La portée de chaque scrutin est mieux comprise. En 1849, le Parti de l'Ordre, animé par le comité de la rue de Poitiers, l'emporte sur la « Nouvelle Montagne ». Lamartine et les Républicains modérés qui dominaient la Constituante sont écrasés. Deux tendances se sont affrontées. Désormais, à chaque scrutin, un choix s'offre aux électeurs que l'instruction émancipe des structures traditionnelles.

Nouvelle étape avec la loi de 1901 sur les associations. Elle signe l'acte de naissance des partis politiques modernes avec leurs militants, leurs sections locales, leurs comités nationaux. Ainsi se créent le Parti républicain radical et radical-socialiste, puis la section française de l'Internationale ouvrière.

A la Chambre, après les élections de 1902 la « Délégation des gauches » coordonne l'action de la majorité. Pour la première fois une force officiellement organisée influe sur les débats parlementaires, décide des attitudes à prendre. Tirant les leçons de l'expérience, la Chambre reconnaît en 1910 l'existence des groupes.

Les éléments essentiels de la démocratie représentative moderne sont alors en place.

Reste, pour construire la démocratie parlementaire, à affirmer le rôle des élus. Là encore, les Constitutions ne suffisent pas. Les Assemblées conquièrent elles-mêmes de nouveaux pouvoirs, infléchissant la monarchie limitée vers le régime parlementaire, puis parvenant à instaurer le « Gouvernement des Chambres » ; au risque d'excès qu'elles tenteront de corriger, ébauchant les moyens d'un équilibre que consacra la V^e République.

Les Assemblées conquérantes

Première étape vers l'émergence du régime parlementaire : la loi du 13 août 1814 sur « les relations des Chambres avec le roi et entre elles ». Transmis aux Chambres pour « enregistrement respectueux », ce texte est amendé malgré l'opposition du Gouvernement : la Chambre décide que les ministres eux-mêmes — et non les commissaires royaux — soutiendront la discussion des lois. Puis les ultras de la « Chambre introuvable », irrités par la prudence royale, défendent, par pure tactique, une lecture parlementaire de la charte. Ils forgent les moyens d'obliger les ministres à rendre publiquement compte de leurs actes.

Lors de l'examen hebdomadaire des pétitions des citoyens, les sujets les plus divers sont évoqués, voire suscités : une dame Mathea, purement imaginaire, permettra d'aborder la question des biens nationaux. Les débats se concluent par une décision de la Chambre, le renvoi au ministre valant désaveu de celui-ci. L'adresse, d'abord hommage au roi, devient, à partir de 1821, un moyen pour la Chambre de donner son avis sur l'action gouvernementale après un véritable débat politique : l'adresse des 221 sera l'acte annonciateur de la Révolution de 1830.

L'examen du budget devient un instrument privilégié de contrôle. Si la charte donne le droit de consentir les recettes, elle est muette sur la question des dépenses. Sous l'impulsion du baron Louis, ministre des finances puis président de la commission chargée de l'examen du budget de 1817, la Chambre obtient une délibération sur les dépenses. La spécialité et l'universalité budgétaires, le règlement des budgets antérieurs permettent un examen détaillé de l'action gouvernementale : la discussion du budget se transforme en une série d'interpellations.

Dès 1820, la plupart des instruments du régime parlementaire sont en place et la responsabilité ministérielle s'instaure dans les faits : le ministère ne peut gouverner durablement sans la confiance de la Chambre. L'oubli de ce principe coûtera son trône à Charles X. Après 1830, cette responsabilité sera mise en cause par la procédure purement coutumière de l'interpellation. Tout en respectant le principe de majorité, Louis-Philippe contient la pression par l'usage systématique de la dissolution : le régime parlementaire est né... sans acte de naissance constitutionnel. La chute de l'Empire le voit renaître et, rapportant la loi du 16 juillet 1875, Laboulaye pourra dire : « Ce sont des règles qui depuis longtemps nous sont connues et qui forment, en quelque sorte, le droit commun des peuples libres. »

Les lois de 1875 établissent, avec une grande économie de mots, un régime parlementaire dualiste. La marginalisation du chef de l'Etat après le 16 mai 1877 prive cependant le Gouvernement, dans son face à face avec la Chambre, de tout appui extérieur. La Chambre des députés et le Sénat ont alors le champ libre. Règlement et pratique laissent au Gouvernement bien peu d'initiative et l'exposent en permanence. L'ordre du jour relève de la souveraineté absolue des Chambres ; l'interpellation permet d'ouvrir un débat et d'aboutir à un vote, souvent fatal pour le cabinet ; l'usage — l'abus ? — de la question de confiance pour ressouder une majorité minée par l'absence de discipline fait le reste. Une majorité simple suffit pour déclencher la crise. Résultats : l'instabilité ou l'étroite subordination du ministère. En matière législative, l'échec des procédures réglementaires de conciliation conduit à la paralysie, alors même que la loi peut tout faire. De plus, le Sénat ne tarde pas à exercer le droit, qui lui était contesté, de mettre en cause la responsabilité ministérielle : Bourgeois tombe au Luxembourg en 1896 ; six cabinets subiront le même sort d'ici la fin de la III^e République.

La création des commissions permanentes, jusque-là interdites en souvenir des excès des comités de la Convention, accentue l'emprise des assemblées. La résolution du 17 novembre 1902 institue 16 grandes commissions permanentes, aux compétences bien définies. A l'origine, leur désignation au sein de « bureaux » tirés au sort rend leur composition aléatoire. Une résolution de 1910 confie leur nomination aux groupes, récemment apparus, assurant la spécialisation des commissaires et le poids des formations politiques : le réseau des commissions devient un véritable Gouvernement parallèle ; les « tombeurs de ministère » y affûtent leurs armes.

Le retour au parlementarisme absolu, à la « République des députés », n'entre pas dans les projets du Constituant de 1946 : l'investiture doit conférer au président du Conseil une autorité particulière ; la question de confiance est soumise à des conditions strictes ; le rôle de la seconde Chambre est considérablement diminué.

Or, dès janvier 1947, Ramadier, régulièrement investi, est soumis à des interpellations sur la composition et le programme de son Gouvernement : l'usage s'établit d'une « double investiture » et plusieurs ministères chuteront sur le deuxième obstacle, non prévu par la Constitution. Des questions de confiance « officieuses », posées en dehors des formes constitutionnelles, multiplient les occasions de crises. Un Gouvernement se trouvera même « démissionné » par la force de la tradition parlementaire, alors que la Constitution eût permis son maintien : en mai 1957, Guy Mollet pose, dans les

formes constitutionnelles, la question de confiance sur un projet fiscal ; le projet est repoussé par 250 voix contre 213 ; la majorité qualifiée étant de 298 voix, le président Le Troquer annonce le rejet du projet, constate que la confiance n'est pas refusée... mais enchaîne avec la formule traditionnelle d'ouverture des crises ministérielles : « L'Assemblée voudra sans doute laisser à son président le soin de la convoquer. » La chute du cabinet est consommée. Au total, de 1947 à 1958, 14 des 20 Gouvernements qui ont démissionné l'ont fait sans obligation constitutionnelle.

L'affirmation du pouvoir de la seconde Chambre est tout aussi significative de la dérive du régime. Le Conseil de la République ne se contente pas de la « réparation » symbolique accordée à ses membres, qualifiés, dans son règlement, de « sénateurs ». Il s'efforce inlassablement de reconquérir le terrain que la Constitution lui a fait perdre. En 1949, il rétablit pratiquement le droit d'interpellation en modifiant sa procédure de questions orales ; saisi par le Bureau de l'Assemblée, le Président de la République ne peut que constater la souveraineté réglementaire du Conseil. Dès 1948, une modification de la loi électorale lui avait restitué la physionomie sénatoriale de « Grand conseil des communes de France », ce qui lui permettra de jouer un jeu législatif subtil : l'Assemblée, à l'origine hostile, prendra en compte une part croissante de ses amendements et la réforme constitutionnelle de 1954, restaurant la « navette », consacrera cette évolution. Les Gouvernements, pour leur part, n'hésitent pas à rechercher auprès du Conseil un soutien que l'Assemblée mesure chichement : André Marie, Edgar Faure, Bourguès-Maunoury lui poseront, contre la lettre et l'esprit de la Constitution, de véritables questions de confiance. Ainsi la IV^e République est-elle passée insensiblement, selon Marcel Prelot, du « monocamérisme tempéré » au « bicamérisme incomplet ».

Des efforts d'autolimitation

Dans sa conquête du pouvoir, la représentation nationale pousse fort loin l'avantage, au risque d'un déséquilibre grave des institutions. Elle tente d'y remédier avec les armes mêmes qu'elle a utilisées pour asseoir son autorité. Poincaré l'a bien compris : « Ce qu'il convient de corriger, ce sont les coutumes beaucoup plus que les institutions, et dans les institutions ce ne sont guère que des dispositions réglementaires. »

L'effort de rationalisation apparaît très tôt : il s'agit d'éviter les abus préjudiciables à la crédibilité de l'institution. Ainsi, en 1830,

l'un des premiers soucis des Chambres, qui ont recouvré l'initiative des lois, est de la réglementer en instituant des procédures complexes de filtrage. La Constituante de 1848 desserre l'étau ; mais submergée de propositions, elle n'attend pas six semaines pour imposer la formalité de la prise en considération. Levier de l'émergence du parlementarisme, l'examen des pétitions subit bientôt les mêmes vicissitudes : en 1873, l'Assemblée confie à des commissions le soin de statuer définitivement, sans débat en séance.

Parvenues au faite de leur puissance, les assemblées ne peuvent manquer d'enregistrer les symptômes de l'affaiblissement du « Gouvernement des Chambres » — instabilité gouvernementale, impuissance à gouverner — et la désaffection de l'opinion à leur égard. Mais ni Gambetta en 1881, ni Doumergue en 1934, malgré le choc du 6 février, ne peuvent faire aboutir de réforme constitutionnelle. Seule reste aux assemblées l'autolimitation pour tempérer leur propre absolutisme.

La lenteur, voire la paralysie législatives deviennent difficilement admissibles lorsque la crise exige des actions rapides et cohérentes. D'où le recours, quasi permanent à partir de 1934, aux délégations de pouvoirs. La Constitution de 1946 veut rompre avec cette pratique, mais l'interdiction des décrets-lois ne résiste pas longtemps : la loi du 17 août 1948 délégalise diverses matières et, par une interprétation subtile, le Conseil d'Etat réduit sensiblement, en 1953, la portée de l'interdiction, réputée viser les seules matières que la « tradition républicaine » réserve au législateur. Cette théorie préfigure la délimitation du domaine de la loi établie en 1958.

Les lois constitutionnelles de 1875 consacrent, par leur silence, la souveraineté absolue du Parlement en matière de dépenses. D'où une prodigalité et un électoralisme sans limite : le budget devient, selon Viviani, « une caravane en route sur des chemins périlleux et qui paie tribut à chaque détour à des bandes armées ». En 1900, une résolution Rouvier-Berthelot prohibe les amendements budgétaires portant augmentation des traitements ou création d'emplois ; la réforme du règlement, en 1920, prévoit la disjonction des réductions de recettes et des augmentations de dépenses. Cette autolimitation est partiellement constitutionnalisée en 1946 : il est interdit de proposer des dépenses nouvelles lors des débats budgétaires. Les règlements parlementaires perfectionnent ce mécanisme que compléteront la règle — purement législative — des maxima et le décret organique du 19 juin 1956. Même s'il n'est pas totalement efficace, ce dispositif consacre un amenuisement progressif des prérogatives financières du Parlement. Pour redouté que soit l'article 40 de sa

Constitution, la V^e République n'ira guère plus loin que sa devancière : elle se bornera à systématiser des règles déjà expérimentées au niveau infraconstitutionnel.

D'autres techniques sont moins nouvelles qu'il n'y paraît : la procédure du « vote bloqué » s'élabore de façon purement coutumière à partir de février 1952, pour éviter les questions de confiance à répétition.

Un équilibre immuable ?

Ayant gravé dans le bronze constitutionnel les principes de rationalisation souvent esquissés antérieurement, le général de Gaulle voulut en éviter l'érosion.

Il se garda de négliger les règlements parlementaires : « Je vais m'employer à ce que ne soit pas altérée peu à peu et en détail la réforme capitale du régime représentatif... C'est pourquoi j'invite le Gouvernement à saisir le Conseil constitutionnel des règlements que tentent de se donner les Chambres et qui excèdent leurs attributions. » L'espace de liberté des assemblées est désormais singulièrement restreint. Ainsi le Conseil constitutionnel leur a-t-il interdit de voter des résolutions pour orienter ou contrôler l'action gouvernementale, de limiter le droit de parole du Gouvernement, de restreindre la portée du vote bloqué, d'assouplir le contrôle de recevabilité des propositions de loi.

L'équilibre constitutionnel est, en outre, largement pris en compte dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des lois. Environ 40 % des annulations prononcées par le Conseil sont ainsi fondées sur des moyens de constitutionnalité externe, incompétence ou vice de procédure ; c'est dire à quel point il serait difficile de voir resurgir les « révolutions » coutumières d'autrefois.

Pourtant, aujourd'hui encore, le consensus permet quelques évolutions infraconstitutionnelles : parfois contre la lettre ou l'esprit de la Constitution — la pratique, par petites touches, dessine un nouvel équilibre. Veut-on, en 1958, réduire le rôle des commissions permanentes ? D'habiles dispositions réglementaires assureront en fait leur suprématie sur les commissions spéciales. Le Conseil constitutionnel censure-t-il, en 1964, les dispositions du Règlement de l'Assemblée réservant plus d'une séance par semaine aux questions orales ? L'année 1974 n'en voit pas moins la naissance, à côté du rituel des questions du vendredi, des questions au Gouvernement du mercredi et, 1989, celle des questions du jeudi. En janvier 1989, la commission des finances de l'Assemblée montre que la publicité

des auditions, récemment autorisée, peut assouplir le strict régime des sessions, destiné à préserver, six mois par an, l'action gouvernementale du « harcèlement parlementaire ». En d'autres occasions, le Conseil doit se résigner à entériner la coutume parlementaire, comme en témoigne, en matière de vote personnel, sa décision du 23 janvier 1987.

« Toute Constitution écrite, fût-elle calculée avec génie, n'a de valeur, d'efficacité et de durée — notait Vitrolles — qu'autant qu'elle s'adapte à l'état social du peuple qu'elle est destinée à régir. » En France les révisions constitutionnelles sans déchirements sont rares. Moins lourds de symboles que la Loi fondamentale, les « jokers » modèlent également la vie institutionnelle. Leur maniement est plus aisé. Un passé récent l'illustre : à Michel Debré qui souhaite « constitutionnaliser » le scrutin majoritaire, le général de Gaulle objecte : « Les circonstances peuvent avoir une influence sur le choix du mode de scrutin. » François Mitterrand ne le démentira pas, qui justifie ainsi le recours à la proportionnelle pour les législatives de 1986 : « Croyez-vous que cela revenait au même, pour moi, d'avoir cent ou deux cents députés socialistes pour me soutenir ? » Le « joker » de la proportionnelle aura tenu ses promesses : le « pré carré » présidentiel ne sortira pas amoindri de la cohabitation...

RÉSUMÉ. — *Sur des points aussi fondamentaux que la représentativité des assemblées et la définition de leurs pouvoirs, l'évolution des institutions n'a pas résulté exclusivement de textes constitutionnels. D'un maniement plus souple, lois électorales, règlements des assemblées, statuts des élus, voire simples pratiques, ont joué, pendant deux siècles, le rôle de « jokers », permettant de conduire de notables changements, sans modifier la Loi fondamentale.*