

PRIX DE THESE : Les armes du Gouvernement dans la procédure législative : Étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni

Céline VINTZEL

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 29 - OCTOBRE 2010

Directeur de thèse : Président Jean-Claude Colliard

Le déclin des Parlements face au pouvoir croissant des Cabinets est l'une des idées les plus communément admises dans la littérature juridique et l'un des thèmes de prédilection des spécialistes des institutions politiques. Dans la cohorte des Parlements impuissants, le Parlement français mériterait toutefois une mention particulière : autrefois « le plus anarchique d'Europe »⁽¹⁾, il aurait été « déchu »⁽²⁾ en 1958 et serait devenu, sous la V^e République, « le plus docile »⁽³⁾ de tous. Cet affaiblissement extrême serait dû au fait, qu'à côté des causes générales qui amenuisent le rôle des corps législatifs dans le monde, une cause propre à la France provoquerait une décadence de son Parlement sans équivalent à l'étranger. Les assemblées hexagonales subissent, comme leurs homologues occidentales, le rôle prépondérant des partis et des groupes et ont, à l'instar des autres, des moyens administratifs et technologiques beaucoup moins importants que ceux du Gouvernement. Mais la docilité inégalée attribuée au Parlement français serait à mettre sur le compte des mécanismes du parlementarisme rationalisé incorporés dans la Constitution de 1958 et des conditions dans lesquelles ils sont utilisés. Non seulement les Gouvernements de la V^e République disposeraient de la panoplie d'armes la plus puissante qui soit pour assurer leur domination dans le processus législatif, mais ils y auraient recours de manière abusive, davantage par commodité que par nécessité⁽⁴⁾.

Si tentante qu'elle soit, l'idée communément admise de l'exception de la procédure législative française ne soulève-t-elle pas de multiples interrogations et n'est-elle pas porteuse de nombreuses ambiguïtés et contradictions ?

Remarquons tout d'abord que les tenants d'une singularité française semblent partir du postulat issu de la théorie classique du régime parlementaire selon lequel, en ce qui concerne les règles de la procédure législative, une forte rationalisation serait l'exception et, *a contrario*, une faible ou moyenne rationalisation la règle. Mais, étant donné le fonctionnement de nos institutions modernes, ne doit-on pas plutôt émettre l'hypothèse inverse : une procédure législative hautement rationalisée n'est-elle pas inhérente ou quasiment inhérente aux régimes parlementaires actuels ? Cette supposition est on ne peut plus raisonnable lorsque l'on constate, d'un côté, la quantité de projets de loi qu'un Gouvernement moderne a à faire adopter et fait adopter dans un délai raisonnable, voire de manière extrêmement rapide et, de l'autre, la taille, la structure politique des assemblées et les caractéristiques de la délibération législative.

Certes, même si la logique veut que les règles du processus de confection des lois soient partout, ou presque partout, favorables au Cabinet, cela n'exclut pas que le Gouvernement français soit, par rapport à ses homologues étrangers, « surpourvu » d'armes pour faire aboutir ses projets de loi. Mais les statistiques relatives à l'activité législative (et notamment à l'origine des lois ou au taux de succès des amendements) ne révèlent aucune aberration française⁽⁵⁾.

L'Assemblée nationale serait « prise en tenailles entre les contraintes du parlementarisme majoritaire et les disciplines du parlementarisme rationalisé »⁽⁶⁾. Cependant, chacun constate que certains objectifs des constituants de 1958 ne se sont pas réalisés (et, notamment, que la révolution attendue de la délimitation de la loi n'a pas eu lieu⁽⁷⁾). Néanmoins, ce n'est un mystère pour personne que les commissions, contreponds principaux du Gouvernement au sein des assemblées, ont été peu affectées par les dispositions constitutionnelles qui visaient au départ à réduire sensiblement leur influence⁽⁸⁾. Toutefois, il faut bien reconnaître que l'exécutif n'est pas aussi bien outillé qu'on l'affirme généralement, la Constitution de la V^e République n'ayant pas prévu l'ensemble des problèmes auxquels les Gouvernements ont été confrontés. Par exemple, les constituants de 1958 n'ont pas anticipé le problème majeur auquel le Gouvernement a été confronté au sein du Parlement à partir de 1982, à savoir les guerres d'obstruction menées par l'opposition.

Enfin, jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les tenants de l'exception procédurale française dirigent principalement leurs critiques sur l'utilisation « abusive », par le Gouvernement, de l'article 49-3 CF – considéré comme le « fer de lance »⁽⁹⁾ pour l'adoption des projets de l'exécutif – mais reconnaissent dans le même temps que la question de confiance sur le vote d'un texte « fait politiquement autant de tort à celui qui la manie qu'à ceux qui la subissent »⁽¹⁰⁾. Ne sommes-nous pas en présence d'une contradiction flagrante et peut-on réellement croire que le Gouvernement recourt à la légèreté à l'article 49-3 CF ?

Souligner ces ambiguïtés nous conduit à formuler la problématique qui sert de fil conducteur à l'ensemble de notre thèse, relative aux armes des Gouvernements allemand, français, italien et britannique dans la procédure législative. L'arsenal des moyens procéduraux dont le Gouvernement français dispose dans le processus de fabrication des lois est-il réellement le plus fourni et le plus utilisé qui soit ? Si non, l'acception traditionnellement retenue du parlementarisme rationalisé doit-elle – eu égard au fonctionnement des régimes parlementaires modernes – être élargie et existe-t-il des « variantes » du parlementarisme rationalisé⁽¹¹⁾ ? Les questions ci-dessus posées nous conduisent à nous pencher respectivement sur l'exception procédurale française (I) et sur le parlementarisme rationalisé (II).

I. Sur l'exception procédurale française

Établir un bilan à propos de la soi-disant singularité de la procédure législative française suppose que l'on revienne sur les deux principaux points qui sont décrits comme constitutifs de cette anomalie : le dispositif du parlementarisme rationalisé (A), la mise en œuvre du parlementarisme rationalisé (B).

A) Le dispositif du parlementarisme rationalisé

Quatre observations principales nous conduisent à réfuter l'idée selon laquelle le Gouvernement français disposerait de la panoplie d'armes procédurales la plus puissante qui soit.

Dans l'ensemble, le Gouvernement français ne se trouve pas dans une situation plus avantageuse que ses homologues étrangers. Au stade de l'initiative, tous les Cabinets de référence contrôlent, directement ou indirectement, l'ordre du jour et des mécanismes permettent partout de faire obstacle à la législation de coût d'origine parlementaire⁽¹²⁾. À l'étape de la préparation, le parlementarisme rationalisé français, d'une part, est finalement assez limité et, d'autre part, a été en grande partie déjoué par les députés/sénateurs. En effet, conformément au modèle continental, il a conservé ou consacré toute une série de principes qui permettent aux commissions de prendre leur autonomie par rapport à l'exécutif (rôle exclusif dans la phase d'instruction, élaboration d'un rapport préalable aux délibérations et d'un rapport motivé qui clôt celles-ci, principe de non-publicité des travaux, possibilité d'auditionner des personnes extérieures au Parlement...). Pour le reste (par exemple sur les questions relatives à la spécialisation des commissions, à leur multi-fonctionnalité...), les organes préparatoires français ont, en pratique, réussi à accroître leurs ressources par rapport à la lettre et/ou l'esprit de la Constitution. Enfin, à l'étape de la décision, même les armes qui sont décrites comme les éléments les plus singuliers de la procédure législative française, à savoir le vote bloqué et l'engagement de responsabilité sur le vote d'un texte, ne sont, sous des formes et à des degrés divers, pas inconnus des autres régimes de référence. La réforme récente de la procédure législative française n'a pas fondamentalement changé la situation de notre Gouvernement. En effet, depuis 2008, le parlementarisme rationalisé français est « desserré »⁽¹³⁾ mais pas remis en cause.

Certains mécanismes du parlementarisme rationalisé français n'ont ou n'avaient pas d'équivalent à l'étranger avant la révision constitutionnelle de juillet 2008 mais, inversement, les Gouvernements britannique, allemand et italien bénéficient de prérogatives (directes ou indirectes) qui n'appartiennent qu'à eux. L'exécutif français disposait, jusqu'en 2008, de trois outils singuliers : l'interdiction, pour les parlementaires, d'adopter des résolutions invitant le Gouvernement à déposer des projets de loi ; le mécanisme des irrecevabilités législatives ; le dispositif par lequel le texte de base de la première assemblée saisie était celui du Gouvernement et non de la commission. Seul le mécanisme des irrecevabilités législatives demeure depuis 2008. Le pays où on trouve le plus d'armes gouvernementales particulières est le Royaume-Uni. De toutes les phases de la procédure législative britannique, c'est l'étape de l'instruction en *public bill committee* qui se détache le plus de ses homologues étrangères (appartenance des députés ministres aux commissions ; système de commissions *ad hoc* ; absence de préparation des délibérations des commissions par un rapporteur et de rapport final (dans le sens continental du terme) ; principe de publicité des travaux des commissions...). On retiendra également, sans rappeler les mécanismes qui justifient cette affirmation, que la procédure législative propre aux propositions de loi (*private members' bills*) est, de toutes celles soumises à notre étude, la seule à être une procédure obstructionniste. On se souviendra enfin du dispositif du kangourou qui permet au *Speaker* de « sauter » certains amendements (et sous-amendements), pour ne retenir que les plus représentatifs des diverses opinions exprimées dans le débat. L'assemblée de groupes qu'est le Bundestag connaît un instrument d'organisation procédurale unique en son genre, à savoir la collectivisation du droit d'initiative législative parlementaire (dans cette Chambre, le droit d'amendement est également, de manière marginale, c'est-à-dire en troisième lecture, un droit de groupe). Enfin, en Italie, le Gouvernement bénéficie d'instruments spécifiques pour faire face à l'urgence et à l'obstruction de l'opposition : la procédure décentralisée en commission et les outils des *votazioni riassuntive*, des *votazioni per principi* et des *votazioni a scalare* (art. 85, 8 et 85-bis du règlement de la Chambre des députés)⁽¹⁴⁾, afin de contrer les nouvelles potentialités dilatoires engendrées par l'informatique.

Au niveau de l'enjeu majeur des temps modernes, c'est-à-dire de la maîtrise du temps dans le cadre de la procédure ordinaire, la situation du

Gouvernement français diffère sensiblement suivant que l'on se situe avant ou après 2009. Avant 2009, le Gouvernement français était comparativement le moins bien armé. D'une part, le dispositif d'organisation des débats se limitait en France à la discussion générale alors qu'il est beaucoup plus ample à l'étranger. Il porte, en Allemagne, sur tout débat/*Ausprache* (de n'importe quelle lecture), en Italie, sur toutes les étapes de la décision (contingemment des temps/*contingentamento dei tempi*) et au Royaume-Uni sur l'étape en commission/*committee stage*, l'étape du rapport en assemblée plénière/*report stage* et la troisième lecture/*third reading* (motions de programme/*programme motions*). D'autre part, l'arsenal d'armes anti-dilatoires à la disposition du Gouvernement français était, comparé à celui de ses homologues britannique et italien, le moins opérant et le moins approprié ⁽¹⁵⁾. Dans ce domaine, les instruments de notre exécutif, par ailleurs relativement nombreux, étaient dérisoires ou surdimensionnés. Depuis 2009, le Gouvernement français se trouve, à l'Assemblée nationale, dans une situation comparable à celle de son homologue italien, à la *Camera dei deputati* (mais reste moins bien armé que le Cabinet britannique) ⁽¹⁶⁾. En effet, sur le fondement du nouvel article 44 CF ⁽¹⁷⁾ et dans le cadre déterminé par la loi organique relative à l'application des articles 34, 1 ; 39 et 44 de la Constitution du 15 avril 2009, l'Assemblée nationale a instauré le mécanisme du « temps législatif programmé » (art. 49 et 55 RAN), qui correspond peu ou prou à celui du *contingentamento dei tempi*, prévu dans le règlement intérieur de la *Camera dei deputati*. Cependant, contrairement aux *programme motions* et à la procédure de l'allocation de temps ou guillotine/*allocation of time order* britanniques, le « temps législatif programmé » français ne permet pas de fixer un terme précis à la discussion législative.

Le Cabinet qui dispose de la panoplie d'outils la plus complète et la plus puissante n'est pas le Gouvernement français mais le Gouvernement britannique. L'exécutif d'Outre-Manche possède les instruments nécessaires pour résoudre facilement tous les problèmes qui peuvent se poser à lui au cours de la procédure législative, que lesdits problèmes proviennent de l'opposition ou de la majorité. En outre, l'étape de la préparation est, contrairement à celle des autres régimes de référence, sous l'emprise presque totale du Cabinet (même si les commissions législatives britanniques ont acquis un droit d'audition suite à la réforme du règlement intérieur de la Chambre des Communes de novembre 2006). Ainsi, du dépôt du projet de loi à l'adoption finale de celui-ci, le Parlement britannique ne fait pour ainsi dire qu'un avec le Gouvernement.

Après avoir établi un bilan comparatif sur le dispositif du parlementarisme rationalisé français, il convient d'en faire de même en ce qui concerne sa mise en œuvre.

B) L'utilisation du parlementarisme rationalisé

Trois observations nous conduisent à infirmer l'idée selon laquelle le Gouvernement français serait l'archétype même du Gouvernement autoritaire en ce que, contrairement à ses homologues étrangers, il abuserait des mécanismes du parlementarisme rationalisé.

Partout, le parlementarisme rationalisé est constitué, dans une proportion importante, par des instruments à mise en œuvre automatique ou auxquels le Gouvernement recourt, directement ou indirectement, de manière systématique ou quasiment systématique (par exemple, priorité du Cabinet en matière d'ordre du jour, restrictions aux initiatives législatives de coût initiées par les parlementaires, place du Gouvernement dans le cadre de la problématique « concurrence des paroles » (c'est-à-dire par rapport aux commissions et aux députés de base), dispositifs relatifs à l'organisation de la durée de la discussion, publicité du vote).

En principe, dans l'ensemble des pays de référence, les instruments du parlementarisme rationalisé conçus pour les seules situations exceptionnelles (urgence, obstruction, rébellion inhabituelle de la majorité) sont uniquement – mais systématiquement – utilisés lorsque le Gouvernement en a besoin pour faire adopter son programme législatif. Les Gouvernements qui disposent d'un arsenal d'armes procédurales incomplet ont tendance à détourner l'utilisation des instruments exceptionnels pour pallier les défauts dudit arsenal. À l'appui de la première allégation, on peut par exemple invoquer l'argument du changement radical de comportement des Gouvernements en France et en Italie (après un certain temps de rodage) suite aux évolutions concernant le degré de rigidité de la majorité dans ces pays.

Il semble que, dans tous les régimes majoritaires achevés, à l'exception de celui de l'Allemagne, il existe quelques dérapages au niveau de l'utilisation des mécanismes du parlementarisme rationalisé non automatiques, c'est-à-dire que ceux-ci sont parfois mis en œuvre par pure commodité. On peut ainsi mentionner, pour la France, le recours abusif à la procédure d'urgence de l'article 45 de la Constitution (devenue procédure accélérée depuis la révision constitutionnelle de 2008) à certaines époques de la V^e République (et plus particulièrement sous la VII^e législature et depuis la session 2007-2008 ⁽¹⁸⁾) ou l'accroissement difficilement justifiable des ordonnances ces dernières années. Au Royaume-Uni, c'est par le biais de la législation secondaire (*secondary legislation*) et des suspensions du règlement intérieur (qui permettent d'adopter un projet de loi en une séance), que le Gouvernement commettrait nombre d'abus ⁽¹⁹⁾. En revanche, l'Allemagne a de quoi susciter l'enthousiasme de la doctrine française en ce que le parlementarisme rationalisé y paraît totalement civilisé.

Si, eu égard aux expériences étrangères, le parlementarisme rationalisé semble en quelque sorte être devenu inhérent aux régimes

parlementaires modernes, il doit faire l'objet d'une réflexion renouvelée.

II. Sur le parlementarisme rationalisé

Le fonctionnement concret des régimes parlementaires allemand, français, italien et britannique révèle que les régimes parlementaires actuels ne sont pas des régimes de séparation et d'équilibre des pouvoirs, mais principalement des régimes de fusion des pouvoirs et de domination du législatif par l'exécutif⁽²⁰⁾. Cette évolution moderne du régime parlementaire suppose non seulement d'étendre la définition communément retenue du parlementarisme rationalisé (A) mais également d'en dégager plusieurs variantes (B).

A) Conception

Deux analyses complémentaires doivent être tour à tour effectuées.

La conception admise en France, dans la lignée directe de l'inventeur de l'expression et de la notion du « parlementarisme rationalisé » (Boris Mirkine-Guetzevitch), de la rationalisation de la procédure législative ne peut plus être conservée telle qu'elle, puisqu'elle se rattache à une théorie dépassée du régime parlementaire, toujours perçu inconsciemment comme un régime de séparation et d'équilibre des pouvoirs. Les outils qui déterminent l'efficacité du fonctionnement des Chambres au profit du Gouvernement ne peuvent plus se résumer aujourd'hui aux armes procédurales qui sont confiées par la Constitution (rigide) au Cabinet, en tant qu'organe distinct des Chambres, contre celles-ci, et qui sont protégées par un juge constitutionnel. Autrement dit, les prérogatives détenues par l'exécutif pour faire aboutir ses projets de loi dans les meilleurs délais possibles ne se limitent pas à celles qui ne pourraient juridiquement être annihilées, contournées par les assemblées ou supprimées par une majorité assez restreinte de parlementaires.

*Dans des régimes d'unité du pouvoir et de prépondérance de l'exécutif sur le législatif, la rationalisation de la procédure législative doit s'entendre comme l'ensemble des instruments procéduraux qui permettent l'adoption, dans des délais raisonnables, du programme législatif du Gouvernement. Plus précisément, il s'agit de tous les moyens, directs ou indirects, dont chaque Cabinet dispose, c'est-à-dire non seulement en tant qu'organe distinct du Parlement, mais également en tant que comité directeur de la majorité parlementaire et négociateur dominant avec l'opposition. Il importe peu que ces moyens se trouvent dans la Constitution. Ils peuvent se situer dans n'importe quelle source écrite du droit ou résulter d'usages et de pratiques⁽²¹⁾. Le paramètre « existence d'un juge constitutionnel assurant la protection des dispositions constitutionnelles relatives au processus législatif » devient inopérant, car ses implications varient selon le contexte juridique et politique⁽²²⁾. Au total, l'appréhension de l'étendue de la rationalisation d'une procédure législative donnée suppose désormais une analyse extrêmement détaillée, d'une part des règles du processus délibératif, d'autre part des canaux de la domination politique du Gouvernement sur le Parlement. Ceux-ci supposent l'examen, au cas par cas, des relations Cabinet/majorité parlementaire ; Cabinet/opposition parlementaire et, si l'on veut être aussi précis que les anglo-saxons, des rapports Cabinet/ *leaders* de la majorité parlementaire au sein des Chambres ; Cabinet/parlementaires de base de la majorité ; Cabinet/*leaders* de l'opposition au sein des Chambres ; Cabinet/parlementaires de base de l'opposition⁽²³⁾. Ces quelques réflexions nous conduisent à nous attarder sur ce qui nous semble être les principales variantes du parlementarisme rationalisé.*

B) Variantes

De nos jours, le parlementarisme rationalisé se décline en deux grandes variantes, qui nous semblent plus ou moins adaptées selon le type de régime parlementaire en cause.

Les deux variantes essentielles du parlementarisme rationalisé : la variante classique et la variante moderne. Dans la variante classique du parlementarisme rationalisé (que nous appelons ainsi, non seulement car elle était à l'origine la seule concevable, mais aussi parce qu'elle reste attachée à la théorie, dépassée, du régime parlementaire conçu comme un régime de séparation et d'équilibre des pouvoirs), c'est le Gouvernement qui détient en propre la totalité, ou la très grande majorité, des outils lui permettant de faire adopter son programme législatif dans des délais raisonnables. Lesdits outils sont alors dirigés contre le Parlement dans son ensemble, c'est-à-dire ne font pas de réelle distinction suivant qu'ils visent à contrecarrer la résistance de la majorité ou l'obstruction de l'opposition. Ils sont inscrits dans la Constitution et leur mise en œuvre ou leur effectivité est protégée par un juge constitutionnel. Au contraire, dans la variante moderne du parlementarisme rationalisé (que nous nommons ainsi parce le fonctionnement des régimes actuels prouve qu'elle constitue désormais une alternative à la première et, en conséquence, car elle est liée à la théorie récente – du moins sur le Continent – du régime parlementaire conçu comme un régime de fusion des pouvoirs), ce sont les assemblées elles-mêmes qui, pour le compte du Gouvernement, sont les surveillantes générales du travail législatif. L'exécutif ne conserve alors en propre que les prérogatives qu'il possède traditionnellement dans un régime parlementaire

(c'est-à-dire, systématiquement, le droit d'initiative législative, le droit d'entrée et de parole dans les assemblées et, fréquemment, la possibilité de poser une question de confiance formelle sur le vote d'un texte, la faculté de dissoudre la ou les Chambres, ainsi que le droit d'amendement). Pour le reste, ce sont les *leaders* de la majorité (président de l'assemblée et/ou présidents de groupe et/ou présidents de commission) qui, en principe, jouent le rôle de contrôleurs, à la fois pour discipliner/canaliser les parlementaires de la majorité et pour empêcher l'opposition de mettre en échec le programme législatif du Gouvernement. Exceptionnellement, la rationalisation de la procédure législative s'effectue avec le concours de l'opposition, lorsqu'une culture plus consensuelle que de coutume entre le Cabinet et ses adversaires politiques s'avère nécessaire pour le premier. Les instruments permettant de faire adopter le programme législatif du Gouvernement dans des délais raisonnables figurent pour la plupart dans les normes infra-constitutionnelles (et notamment dans le règlement intérieur des Chambres), même si les prérogatives traditionnelles du Cabinet ci-dessus mentionnées restent normalement intégrées dans les Chartes suprêmes. En conséquence, le juge constitutionnel est (là où il existe) relativement discret en ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre du parlementarisme rationalisé.

Comment se classent les différents régimes de référence par rapport aux deux variantes ci-dessus dégagées ? La France a pleinement fait sienne la première d'entre elles en 1958 et la réforme constitutionnelle de 2008 n'a pas fondamentalement remis en cause le choix initial des constituants, même si elle l'a atténué. L'Italie et l'Allemagne se rattachent sans aucune réserve à la seconde variante. Quant au Royaume-Uni, il constitue un cas intermédiaire entre ces deux modèles. De la variante classique, il retient le rôle majeur attribué par le droit parlementaire au Cabinet et aux ministres, en tant que tels, dans la surveillance de la procédure législative. De la variante moderne, il adopte les caractéristiques suivantes : importance du règlement intérieur et prise en compte de la distinction majorité/opposition au niveau des mécanismes de rationalisation procédurale ; absence de juge constitutionnel.

Les variantes classique et moderne du parlementarisme rationalisé apparaissent plus ou moins appropriées selon le type de régime parlementaire, c'est-à-dire selon le degré de rigidité de la majorité parlementaire. La variante classique est sans doute préférable dans les régimes parlementaires non majoritaires ou qui n'ont pas terminé leur transition majoritaire. En effet, en cas de dissociation entre la majorité d'investiture et la majorité de gestion, l'expérience montre que l'adoption du programme législatif du Gouvernement, nécessitée par le principe de primauté du suffrage universel, est plus difficile à réaliser. À défaut d'armes confiées en propre au Cabinet pour rationaliser la procédure législative, la situation est inéluctable : il y a alors subversion, par l'exécutif, et éventuellement par le juge constitutionnel, de la Charte suprême et fissuration plus importante du bloc majoritaire (cf. l'exemple italien). Lorsqu'au contraire le Gouvernement est, en tant qu'organe distinct des assemblées, suffisamment armé pour faire aboutir ses projets de loi, il peut renforcer la discipline des parlementaires qui, bien que non liés à lui par un lien politique rigide, lui ont accordé sa confiance (cf. les débuts de la V^e République et l'expérience britannique de la fin du xix^e siècle et du début du xx^e siècle? ⁽²⁴⁾). Le fait qu'il n'existe pas d'outils spécifiquement conçus pour lutter contre l'obstruction de l'opposition et, qu'en contrepartie, celle-ci ne bénéficie pas (ou peu) d'un statut ou de droits particuliers ne pose pas les mêmes problèmes que dans les régimes majoritaires. En effet, dans les régimes non majoritaires, la fonction première de l'opposition n'est pas de mener des guerres d'obstruction, mais de pallier les éventuelles défaillances de la majorité et, en contrepartie, de laisser son empreinte dans les textes de loi.

À l'inverse, nous pensons que la variante moderne du parlementarisme rationalisé est, en principe, la plus adéquate pour les régimes parlementaires majoritaires. Plusieurs raisons expliquent cette prise de position. Plaçons-nous tout d'abord du point de vue du Gouvernement. Non seulement le Cabinet ne craint aucunement une moindre surveillance du travail législatif si celle-ci est confiée aux chefs d'une majorité solide, mais il peut même se trouver avantagé si la division politique entre le camp de la majorité et le camp de l'opposition est pleinement prise en compte lors de l'élaboration du parlementarisme rationalisé (la bataille de prédilection de l'opposition, c'est-à-dire l'obstruction, peut notamment être mieux anticipée et combattue). Situons-nous désormais du côté des assemblées. D'une part, dans les pays qui éprouvent une profonde nostalgie pour les régimes de séparation et d'équilibre des pouvoirs (qui sont les plus nombreux), la domination du Gouvernement peut être plus facile à accepter pour la majorité si les assemblées disposent d'une autonomie technique pour mettre en œuvre le parlementarisme rationalisé. Dans ce cas, même si les paramètres juridiques en faveur d'un plus grand entrelacement entre le Gouvernement et le Parlement sont réduits, la culture institutionnelle (entre le Cabinet et sa majorité) tend à être plus fusionnelle. D'autre part, la prise en compte du clivage politique majorité/opposition par le parlementarisme rationalisé s'accompagne généralement de la reconnaissance d'un statut en faveur de l'opposition (ou, tout du moins de droits des minorités appréciables), condition nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie et du régime parlementaire.

Au total, de notre point de vue, la France n'a pas choisi la variante du parlementarisme rationalisé la plus adaptée à sa logique politique. Certes, depuis 2008, l'autonomie technique des assemblées françaises a progressé. Mais, malgré la volonté de revalorisation du Parlement qui a sous-tendu les réformes de la procédure législative de 2008 et 2009, la variante moderne du parlementarisme rationalisé n'a pas pu s'implanter en France. Nous pouvons y voir le signe que l'exécutif français, imprégné par la conception classique du régime parlementaire

- (1) Mopin (M.), « Diriger le Parlement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 46.
- (2) Gicquel (J.), *Essai sur la pratique de la V^e République*, 1968, p. 209.
- (3) *Idem.* V. aussi, pour des descriptions de la « maladie » de l'institution parlementaire française, Lascombe (M.), « Le Premier ministre, clef de voûte des institutions ? L'article 49, alinéa 3 et les autres... », *RDP*, 1981, p. 58. Boudant (J.), « La crise identitaire du Parlement français », *RDP*, 1992, p. 1323. Roussillon (H.), « Pour une mini-Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 123. Avril (P.), « Le dévoiement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 141. Ameller (M.), *L'Assemblée nationale*, 1994, p. 5.
- (4) Par exemple, Birnbaum (P.), Hamon (F.), Troper (M.), *Réinventer le Parlement*, 1977, p. 8. Lauvaux (Ph.), « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 20.
- (5) V. par exemple, Colliard (J.-C.), *Les régimes parlementaires contemporains*, 1978, p. 244-245. Pélassy (D.), *Qui gouverne en Europe ?*, 1992, p. 176. Norton (P.) (dir.), *Parliaments in Western Europe*, 1990, p. 41-43.
- (6) Renoux (T.), Villiers (M. de), *Code constitutionnel – commenté et annoté*, 1994, p. 25.
- (7) Rivero (J.), « Rapport de synthèse », in Favoreu (L.) et al., *Le domaine de la loi et du règlement*, 1981, p. 263.
- (8) V. notamment Loquet (P.), *Les commissions parlementaires permanentes de la V^e République*, 1982, p. 201.
- (9) Lascombe (M.), « Le Premier ministre... », *RDP*, 1981, p. 58.
- (10) Carcassonne (G.), « La résistance de l'Assemblée nationale à l'abaissement de son rôle », *RFSP*, 1984, p. 340.
- (11) En écho à la démarche d'Armel le Divellec qui s'efforce d'identifier des « variantes » majoritaires dans l'exercice de la fonction législative. « La variante allemande », *Pouvoirs*, n° 85, 1998.
- (12) L'analyse comparative nous a conduits à utiliser le terme général d'« initiatives de coût » pour désigner toutes les initiatives qui, ayant des conséquences financières, font l'objet d'une interdiction ou de restrictions.
- (13) Colliard (J.-C.), « L'article 16 », in *Du nouveau dans la Constitution ? (Commentaire article par article du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République)*, *LPA*, 14 mai 2008, n° 97, p. 54-55.
- (14) Dans le cas des « votes récapitulatifs », le président de la Chambre des députés peut modifier l'ordre des scrutins quand il le juge opportun pour l'économie et la clarté de ceux-ci. Dans l'hypothèse des « votes par principes », lorsque des amendements présentent une partie commune identique ou synonymique, le président de la Chambre des députés a la faculté de faire procéder à un vote préalable sur le principe contenu dans toutes ces propositions dérivées. Le rejet de la règle de base provoque alors celui de tous les amendements qui la contiennent. Enfin, dans le cas où auraient été présentés à un même texte une pluralité d'amendements qui diffèrent entre eux exclusivement par une variation dégressive de chiffres ou de données ou d'expressions autrement graduées, le président de la Chambre des députés peut mettre aux voix celui qui s'écarte le plus du texte proposé et un nombre déterminé d'amendements intermédiaires, jusqu'à l'amendement le plus proche du texte proposé, en déclarant l'incorporation des autres (dispositif dit des « votes d'échelle »).
- (15) Les mécanismes allemands de lutte contre l'obstruction parlementaire n'ont pas été étudiés dans notre thèse, faute de guerres de retardement Outre-Rhin.
- (16) Sur le rapport, « déterminant », que la révision entretient avec le temps, Levade (A.), « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *RFDC*, n° 78, 2009, p. 209-316.
- (17) V. à ce sujet, Domingo (L.), « La révision et le droit d'amendement », *LPA*, 19 décembre 2008, n° 254, p. 74-76.
- (18) Comme le rappellent Avril (P.) et Gicquel (J.), il y a eu 148 déclarations d'urgence sous la VII^e législature et, durant la session 2007-2008, près de la moitié des projets (déduction faite des textes où elle est de droit et des conventions internationales) ont été examinés suivant la procédure d'urgence. *Droit parlementaire*, 2010, p. 217.
- (19) Silk (P.), Walters (R.), *How Parliament works*, 1998, p. 43.
- (20) Ainsi que le remarque Divellec (A. le), le lieu commun consistant à parler du pouvoir législatif pour désigner les assemblées parlementaires et du pouvoir exécutif pour désigner le Gouvernement n'est pas adéquat (*Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, 2004, p. 568). Toutefois, comme l'indique cet auteur, l'on peut s'y résigner par convention de langage et par commodité (afin d'englober le chef de l'État sous le vocable de pouvoir exécutif) (*idem*).
- (21) L'exemple le plus flagrant est celui des règlements intérieurs des assemblées, à propos desquels il est désormais possible d'indiquer, en écho aux célèbres propos d'Eugène Pierre, qu'ils constituent un instrument redoutable aux mains du Gouvernement. En effet, le principe traditionnel d'autonomie des Chambres dans l'établissement de leur loi interne est en pratique bafoué ou très fortement limité au Royaume-Uni, en France et, depuis 1980, en Italie. Certes, de 1877 à 1980, le Gouvernement de la Péninsule ne s'est pour ainsi dire pas ingéré dans l'élaboration des règlements intérieurs des Chambres. Mais, même la réforme de 1971, qui prenait acte du poids politique de l'opposition dans la procédure de fabrication des lois, bénéficiait en tout premier lieu au Gouvernement car elle lui assurait le soutien de la minorité en cas de

défaillance de la majorité. Certes, pour le Bundestag, le principe d'autonomie demeure, mais il serait impensable, pour cette Chambre, d'adopter une loi interne qui irait à l'encontre des intérêts du Gouvernement et de la majorité parlementaire. Preuve en est que, comme le rappelle Lauvaux (Ph.), « plusieurs dispositions du règlement du Bundestag ajoutent aux contraintes du système de rationalisation de la Loi fondamentale plutôt qu'elles ne tendent à l'assouplir ». « Sur une décision fondatrice du Conseil constitutionnel », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 25, 2008, p. 56.

(22) Cependant, la logique de fonctionnement de nos régimes parlementaires modernes implique que le gardien de la Charte suprême soit davantage enclin à prendre la défense du Parlement que celle du Gouvernement, celui-là étant généralement en position de faiblesse par rapport à celui-ci.

(23) V. par exemple en ce sens, King (A.), « Modes of Executive-Legislative Relations: Great-Britain, France, and West Germany », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1, 1976, p. 11-36.

(24) Cox (G. W.) a en effet montré, qu'au Royaume-Uni, la rationalisation du parlementarisme a précédé l'organisation moderne des partis parlementaires et a contribué au renforcement de celle-ci. *The Efficient Secret*, 1987