

**RENFORCER LE PARLEMENT FRANÇAIS :
LES LEÇONS DU DROIT COMPARÉ**

L débattue, la question de la légitimité et de l'utilité du droit comparé ne porte plus à controverse¹. L'une des fonctions de celui-ci, et non des moindres, est d'apprendre des autres systèmes, afin d'améliorer le sien. Cet objectif pratique, consistant à mettre en perspective les droits étrangers et le droit national afin de trouver la meilleure solution possible dans son propre pays, fut d'ailleurs le motif avancé au moment de la naissance, vers 1860-1870, du droit comparé moderne². Certes, l'exercice est périlleux, car les « greffes juridiques³ » peuvent ne pas prendre, en raison notamment de différences culturelles, sociales ou politiques⁴. En effet, comme le démontrent les tenants du courant « *Law as Culture* », la contextualisation est un élément majeur à prendre en compte dans toute réflexion portant sur le droit comparé⁵. Il n'en demeure pas moins que les « emprunts juridiques⁶ » sont fréquents lors de la production des normes de droit. Mieux, ils paraissent pour ainsi dire incontournables lorsque les réflexions et solutions purement nationales montrent leurs limites et rappellent le travail sans fin, répétitif et dépourvu de sens de Sisyphe. Tel est le cas lorsque l'on aborde le thème du rôle du Parlement français.

¹ M.-C. PONTTHOREAU, « Le droit comparé en question(s) entre pragmatisme et outil épistémologique », *RIDC*, 1, 2005, p. 8.

² *Ibid.*, p. 9. Voir également à ce sujet T. RAMBAUD, *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, Paris, PUF, 2014, p. 13. L'auteur rappelle ainsi que les lois françaises sur les sociétés commerciales, le chèque et le droit maritime de la seconde moitié du XIX^e siècle se sont ouvertement inspirées des systèmes étrangers.

³ A. WATSON, « Legal Change: Sources of Law and Legal Cultures », *UPAL Review*, 131, 1983, p. 1121. O. KAHN-FREUND, « On Uses and Misuses of Comparative Law », *MLR*, 37-1, 1974.

⁴ Selon Gunther Teubner, « quand une règle étrangère est imposée dans une culture nationale, cela fonctionne comme une irritation importante qui provoque une série de nouveaux et prétendus événements » (« Legal Irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences », *Modern Law Review*, 61, 1998, p. 12, nous traduisons).

⁵ Voir à ce sujet M.-C. PONTTHOREAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparés*, Paris, Economica, 2010, p. 73.

⁶ Sur la théorie des « emprunts juridiques », voir M. ANCEL, *Utilité et méthodes du droit comparé*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1971, p. 61 sq. ; A. WATSON, « Legal Change: Sources of Law and Legal Cultures », *UPAL Review*, 131, 1983, p. 1121 sq. ; T. RAMBAUD, *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, op. cit., p. 242 sq.

Dans notre pays, l'« antienne⁷ » de la « reparablementarisation⁸ » de la V^e République est « presque aussi ancienne que le régime lui-même⁹ » et le mouvement en faveur de la revalorisation des assemblées devient consensuel à partir de la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, période où l'on prend pleinement conscience que les changements majeurs intervenus depuis 1958 sont durables et qu'il convient ainsi de les tempérer¹⁰. Or, l'intérêt pour les expériences parlementaires étrangères, au départ finalement relativement assez limité si l'on garde à l'esprit le fait que le droit constitutionnel a toujours été un « terrain pionnier, en France en particulier, pour cette discipline intellectuelle riche d'enseignements¹¹ » qu'est le droit comparé, n'a cessé de croître depuis 1958, et ce aussi bien pour ceux qui font le droit parlementaire que pour ceux qui écrivent à son sujet.

Certes, ainsi que le rappelle Élisabeth Zoller, le gouvernement parlementaire britannique était, lors de l'élaboration de la Constitution de 1958, un « modèle de référence pour Michel Debré¹² ». Mais le droit comparé n'était pas pour autant une préoccupation centrale des rédacteurs de la Constitution de 1958. « On a étudié les constitutions (étrangères), bien sûr », comme le remarqua Raymond Janot¹³. Cependant, dans les quatre volumes des *Documents pour servir à l'élaboration de la Constitution de 1958*, les références au droit comparé sont éparpillées et très limitées, tant en ce qui concerne les sujets traités¹⁴ que les pays invoqués¹⁵. Qui plus est, les consti-

⁷ O. DORD, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, 77, 2009, p. 99.

⁸ J. GICQUEL, « La reparablementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, 126, 2008.

⁹ O. DORD, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », art. cité, p. 99.

¹⁰ J. GICQUEL, « La reparablementarisation : une perspective d'évolution », art. cité, p. 47.

¹¹ M. HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, p. 5. Voir aussi E. ZOLLER, « Qu'est-ce que faire du droit constitutionnel comparé ? », *Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridiques*, 32, 2000.

¹² *Ibid.*, p. 127. Voir à cet égard l'allocution prononcée devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958 (Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de 1958*, vol. III, Paris, La Documentation française, 1991, p. 261 notamment).

¹³ « Entretien du mardi 9 septembre 1958 » (Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution de 1958*, vol. IV, « Commentaires sur la Constitution, 1958-1959 », Paris, La Documentation française, 2001, p. 117).

¹⁴ Dans le volume II publié en 1988 (« Le Comité consultatif constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958 »), elles concernent l'instauration du vote personnel (p. 76-77, p. 89-90), l'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et la fonction de ministre (p. 226, p. 540), la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement (p. 514), la commission mixte (p. 724). Dans le volume III publié en 1991 (« Du Conseil d'État au référendum », 20 août-28 septembre 1958 »), les renvois au droit comparé ont trait à la nature du régime parlementaire (p. 99), aux partis politiques (p. 51), à l'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et la fonction de ministre (p. 87), au do-

tuants de 1958 n'ont pas « essayé d'imiter une Constitution quelconque [...] mais de faire quelque chose qui paraissait adapté à la situation¹⁶ ». Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les actes du Colloque du XXX^e anniversaire de la Constitution de 1958, *L'écriture de la Constitution de 1958*, ne contiennent aucun article ou passage réellement consistants sur les inspirations étrangères de la Constitution¹⁷, alors que la question des influences des écrivains et de la presse n'est pas occultée¹⁸.

Cinquante ans plus tard, à l'occasion des débats relatifs à la plus importante révision constitutionnelle depuis 1958, c'est-à-dire à celle de modernisation des institutions de la V^e République du 23 juillet 2008, le droit parlementaire comparé est au contraire omniprésent. C'est ce qui ressort notamment du rapport de première lecture de Monsieur le député Jean-Luc Warsmann, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles de l'Assemblée nationale. En effet, celui-ci expose les expériences d'une grande partie des pays de l'Union européenne sur la plupart des questions traitées afin de comprendre le fonctionnement actuel des Parlements, connaître les règles de droit parlementaire en vigueur à l'étranger, proposer des réformes ou au contraire le maintien du *statu quo* avec, souvent, l'idée sous-jacente de s'inspirer des exemples étrangers tout en prenant en considération les singularités françaises¹⁹. Entretemps, face au thème récurrent, de-

maine de la loi (p. 98, p. 100, p. 395), aux commissions permanentes (p. 140), à la commission mixte (p. 140-142, p. 260), aux lois de finances (p. 146), au vote personnel (p. 260), à la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement (p. 152, p. 356). Dans le volume IV (*op. cit.*), les exemples étrangers cités se rapportent à la nature du régime politique (p. 70, p. 121), au domaine de la loi (p. 38-39, p. 58, p. 111), au droit de dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République (p. 53, p. 98, p. 115, p. 116), au nombre de commissions permanentes (p. 78), à l'initiative législative (p. 80), à la nomination des ministres (p. 120-121).

¹⁵ Dans le volume II, les pays cités sont la Belgique (p. 76-77), le Royaume-Uni (p. 76-77, p. 514), les États-Unis (p. 90, p. 227, p. 540), les Pays-Bas (p. 90, p. 226, p. 540), la Suisse (p. 90, p. 540), le Danemark (p. 90). Dans le volume III, les pays mentionnés sont les États-Unis (p. 51, p. 140-142), les Pays-Bas (p. 87), le Royaume-Uni (p. 98-100, p. 140, p. 146, p. 152, p. 260-261, p. 446). Dans le volume IV, ce sont le Royaume-Uni (p. 69-70, p. 98, p. 111, p. 115-116, p. 121), l'Allemagne (p. 70), les Pays-Bas et les États-Unis (p. 70, p. 78, p. 115).

¹⁶ R. JANOT, entretien cité, p. 117.

¹⁷ D. MAUS, L. FAVOREU, J.-L. PARODI (dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Paris, Economica, 1992. Voir, pour les rares passages sur le droit comparé, J.-P. COINTET, « L'écriture de la Constitution de 1958 : le poids de l'histoire » (p. 41-48) et M. BONNARD, « L'écriture du Parlement », p. 235 et 284.

¹⁸ B. FRANÇOIS, « Les écrivains et la presse », in D. MAUS, L. FAVOREU, J.-L. PARODI (dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 119-136.

¹⁹ Rapport n° 892 sur la modernisation des institutions de la République, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 mai 2008. Les références aux droits parlementaires étrangers concernent plus spécifiquement les thèmes suivants : moyens mis à la disposition du Gouvernement pour imposer ses vues dans la procédure législative (p. 21) ; modalités de participation des Parlements à l'évaluation des politiques publiques (p. 33) ; nombre de commissions permanentes (p. 47) ; droits de la minorité (p. 108-111) ; reconnaissance des partis et groupements politiques dans la Constitution (p. 117) ; « droit de tirage » de l'opposition sur les commissions d'enquête (p. 234) ; résolutions à finalité politique (p. 244-246) ; modalités de contrôle du Parlement sur les interventions militaires

puis 1962, du « Parlement domestiqué²⁰ », le droit comparé avait pris une place grandissante dans les réflexions sur les réformes, avortées ou abouties, du droit parlementaire. Ainsi, lors des travaux préparatoires du projet de loi constitutionnelle instituant une session parlementaire ordinaire unique, les exemples étrangers n'avaient pas été omis²¹. De même, les dépenses publiques, ainsi que le contrôle et l'évaluation parlementaires avaient fait l'objet de comparaisons minutieuses par le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire en 1999²².

Une évolution similaire s'est produite en ce qui concerne les études parlementaires. Jusque dans les années 1980, le Parlement français est, dans la très grande majorité des cas, analysé à l'aune des seules III^e et IV^e Républiques ou à la lumière de données comparatives lacunaires et succinctes. Son déclin est alors très largement amplifié et les remèdes proposés pour y mettre un terme ne sont pas ou peu inspirés de règles étrangères²³. Les réquisitoires contre la puissance du Gouvernement et la faiblesse du Parlement de l'époque en témoignent. Dans son essai politique de 1964, *Le coup d'État permanent*²⁴, François Mitterrand s'insurge, en historien des régimes politiques de la France, contre la V^e République, mais sans traiter aucunement des régimes politiques étrangers. Dans leur ouvrage *Réinventer le Parlement*²⁵, Pierre Birnbaum, Francis Hamon et Michel Troper invoquent sporadiquement, mais toujours très laconiquement, le droit comparé, préférant les comparaisons avec les III^e et IV^e Républiques²⁶. An-

(p. 264) ; texte de base de la discussion (p. 305) ; exercice du droit d'amendement (et principalement procédures simplifiées) (p. 341-344) ; engagement de responsabilité sur le vote d'un texte (p. 396) ; part de l'opposition dans les présidences des commissions (p. 414-416) ; suivi parlementaire des activités de l'Union européenne (p. 494-495), statut des organes chargés des affaires européennes (p. 501-502).

²⁰ O. DUHAMEL, « Le Parlement », *Pouvoirs*, 64, préface, 1993, p. 3.

²¹ Voir notamment le rapport de M. le député Pierre Mazeaud, n° 2138 sur le projet de loi constitutionnelle n° 2120 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 1995, p. 16 et 23, et le rapport de M. le sénateur Jacques Larché, n° 392 enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juillet 1995, p. 35 *sq.*

²² Rapport de M. le député Didier Migaud, tome I, enregistré à l'Assemblée nationale le 27 janvier 1999, <http://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/depense/rapport.asp>, site consulté le 6 octobre 2016.

²³ Voir en ce sens, H. BILGER STREET, *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne : étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, thèse de droit public dirigée par J.-C. COLLIARD, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2000, p. 13.

²⁴ F. MITTERRAND, *Le coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1964.

²⁵ P. BIRNBAUM, F. HAMON & M. TROPER (dir.), *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1977.

²⁶ Les très brèves allusions aux droits étrangers sont relatives aux partis politiques (p. 9), aux théories du mandat (p. 17 *sq.*), à la dépolitisation des citoyens (p. 40), à la question du cumul des mandats électifs (p. 42 et 86), au thème du Parlement et du monde des affaires (p. 45), aux organisations partisanes non bureaucratiques (p. 46 *sq.*), au mode de désignation et au bicamérisme (p. 52 *sq.*), au domaine de la loi (p. 108-109), aux irrecevabilités financières (p. 114), au choix de l'envoi, en phase préparatoire, du texte à une commission uniquement ou à l'assemblée plénière au préalable (p. 120), au vote bloqué (p. 126), à la

dré Chandernagor, dans *Un parlement pour quoi faire*²⁷, se démarque, sur bien des points, des autres défenseurs du rôle du Parlement de cette période. Il souligne tout d'abord la crise que traversent toutes les institutions parlementaires²⁸, tout en alléguant que le Parlement français souffre davantage que les autres, en raison notamment de l'« excessive sévérité des textes [et de] l'usage qu'on en a fait²⁹ ». L'auteur met ensuite en exergue la tradition historique et le tempérament propres du peuple français, qui le conduisent à idéaliser, plus que les Britanniques notamment, le rôle du Parlement³⁰. Enfin, André Chandernagor indique que les procédures qui permettent au Gouvernement de diriger la discussion à sa guise ne sont pas particulières à la France³¹, et propose des solutions en partie inspirées de règles étrangères³².

Mais c'est à la fin des années 1970 que les « études parlementaires sont tirées de leur marasme [...] par des comparaisons systématiques avec les autres Parlements européens³³ ». Le premier ouvrage d'envergure, à ce sujet, est probablement celui de Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*³⁴. Certes, son objet n'est pas à proprement parler d'éclairer un thème de droit parlementaire français grâce à l'étude de droits étrangers mais, plus largement, d'analyser vingt régimes politiques, afin de déterminer si la notion de majorité modifie radicalement la pratique du régime parlementaire. Il n'en demeure pas moins qu'en mettant fin à un certain nombre d'idées reçues, comme celle selon laquelle le pourcentage de l'initiative parlementaire dans la production législative varierait en fonction de la consistance de la majorité³⁵, l'auteur ouvre la voie à la multitude d'écrits relevant les similitudes et les différences entre les droits parlementaires français et étrangers, mettant en cause l'idée d'une exception parlementaire française et proposant des réformes inspirées des droits étrangers³⁶.

navette (p. 133), au Conseil constitutionnel (p. 140), aux irrecevabilités financières (p. 150), à la procédure de révision constitutionnelle (p. 162), au référendum (p. 174 sq.), aux sessions parlementaires (p. 183 sq.), aux questions orales (p. 191 sq.), aux enquêtes des commissions (p. 194 sq.), à la dissolution de la Chambre basse (p. 210).

²⁷ A. CHANDERNAGOR, *Un parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

²⁸ *Ibid.*, p. 16. Voir également le chapitre premier de la première partie, consacré à la crise mondiale du parlementarisme.

²⁹ *Ibid.*, p. 85.

³⁰ *Ibid.*, p. 9-10.

³¹ *Ibid.*, p. 14 sq. Voir également le chapitre deuxième de la première partie, consacré à la crise française du parlementarisme.

³² *Ibid.* Voir à cet égard la deuxième partie : « Les voies du renouveau ».

³³ H. BILGER STREET, *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne : étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 13.

³⁴ J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978.

³⁵ *Ibid.*, p. 245.

³⁶ Mentionnons, au titre de quelques-uns des ouvrages les plus récents : E. SAULNIER, *La participation des parlements français et britannique aux communautés et à l'Union euro-*

Concrètement, les emprunts faits aux droits étrangers, de manière totale ou médiane, sont légions en matière parlementaire, essentiellement depuis la vague de réformes de la procédure législative de 2008³⁷. En ce qui concerne la révision constitutionnelle de 2008, citons en premier lieu l'incidence des règlements intérieurs des assemblées belge, croate, portugaise, allemande et grecque qui attribuent des droits à l'opposition sur le nouvel article 51-1 de la Constitution française, permettant à chaque assemblée de déterminer les droits spécifiques des groupes d'opposition et des groupes minoritaires³⁸. Rappelons également que l'augmentation de six à huit du nombre des commissions permanentes (art. 43) a été dictée par la volonté de trouver un juste équilibre entre la spécialisation extrême du Bundestag au début de la République de Bonn et la « dilution³⁹ » à la française. Qui plus est, le choix de prendre comme texte de base de la discussion celui issu de la commission et non plus le projet originaire du Gouvernement (art. 42) a visé à mettre fin à une anomalie française⁴⁰. L'effet utile du droit comparé s'est enfin concrétisé dans l'adoption de l'article 34-1 nouveau de la Constitution, qui a permis le vote de résolutions à objet politique par les assemblées parlementaires, conformément au « mode traditionnel d'expression des parlements à l'étranger⁴¹ ». Lors de la révision du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 27 mai 2009, les expériences étrangères ont contribué à l'instauration des règles suivantes : partage des fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête (art. 143 RAN)⁴² ; « droit de tirage » au profit de l'opposition en matière de création de commission

péenne, Paris, LGDJ, 2002 ; M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, op. cit. ; V. BARBÉ, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux : étude comparative : Allemagne, France, Royaume-Uni*, Paris, LGDJ, 2009 ; C. DE NANTOIS, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Paris, LGDJ, 2010 ; C. GUÉRIN-BARGUES, *Les immunités parlementaires et le régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Angleterre, États-Unis)*, Paris, LGDJ, 2011 ; C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011.

³⁷ On peut citer, au titre d'un exemple plus ancien, l'organisation, pour la première fois le 12 juin 1974, d'une séance hebdomadaire d'une heure, le mercredi, réservée aux questions au Gouvernement, sur le modèle du *question time* en vigueur à Westminster (Rapport de Monsieur le député J.-L. WARSMANN, n° 892, op. cit., p. 400).

³⁸ *Ibid.*, p. 411 sq.

³⁹ *Ibid.*, p. 47.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 305.

⁴¹ *Ibid.*, p. 244-246.

⁴² Il s'agit plus précisément de la règle selon laquelle l'une des deux fonctions (de président ou de rapporteur) d'une commission d'enquête revient de droit à un membre d'un groupe d'opposition ou d'un groupe minoritaire. Comme l'indique Arnaud Montebourg, cette règle a été instituée dans la plupart des pays européens (Rapport de M. le député J.-L. WARSMANN n° 1375 sur le projet de loi organique relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale, le 7 janvier 2009, p. 68).

d'enquête (art. 141 RAN)⁴³ ; élection à la présidence de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire d'un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition (art. 39 RAN)⁴⁴.

Face à cet afflux de règles inspirées des droits étrangers, la question du renforcement du Parlement français, grâce notamment aux emprunts juridiques, demeure-t-elle pertinente ?

La question se pose avec d'autant plus d'acuité que certains comparatistes, comme Christophe de Nantois, estiment que les parlementaires français sont soumis à des régimes juridiques comparables à ceux de leurs homologues allemands et britanniques mais font simplement des utilisations différentes des prérogatives qui leur sont accordées⁴⁵.

Cependant, même si la révision constitutionnelle de 2008 s'est articulée autour de trois orientations majeures, qui visaient, de près ou de loin, à rééquilibrer nettement les pouvoirs au profit du Parlement⁴⁶, l'objectif n'a, pour beaucoup, pas été atteint. Des voix se sont très rapidement élevées pour faire part d'un certain scepticisme⁴⁷, juger la réforme « en demi-teinte⁴⁸ », mal-ciblée, « en trompe-l'œil⁴⁹ » ou en partie conditionnée par le comportement du Gouvernement⁵⁰, pointer la part d'« illusions » que comporte la restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure légi-

⁴³ Ledit « droit de tirage » est « le plus conforme à la pratique qui prévaut dans les démocraties comparables à notre pays » (Rapport de M. le député J.-L. WARSMANN, n° 892, *op. cit.*, p. 234).

⁴⁴ À l'occasion de la réforme du règlement intérieur de l'Assemblée nationale du 7 juin 2006, il avait déjà été proposé d'attribuer une présidence de commission permanente à un membre de l'opposition. Jean-Luc Warsmann avait alors eu l'occasion de rappeler que des dispositions de cet ordre se rencontraient dans de nombreux régimes parlementaires (Rapport n° 3113 sur les propositions de résolution de M. J.-L. Debré enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 31 mai 2006, p. 25 *sq.*). C'est plus précisément l'exemple allemand qui a inspiré la volonté d'attribuer la présidence de la commission des finances à l'opposition.

⁴⁵ C. DE NANTOIS, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, *op. cit.*, p. 571.

⁴⁶ « Un pouvoir exécutif mieux contrôlé, un Parlement profondément renforcé, des droits nouveaux pour le citoyen », exposé des motifs, projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl0820.asp>, site consulté le 1^{er} septembre 2015.

⁴⁷ A. HAQUET, « Les études d'impact des projets de loi : espérances, scepticisme et compromis », *AJDA*, 2009, p. 1986-1993.

⁴⁸ À propos de la ratification expresse des ordonnances, G. LETHUILLIER, « La ratification expresse des ordonnances de l'article 38 de la Constitution », *LPA*, 212, 2009, p. 9 *sq.*

⁴⁹ P.-C. STÉPHANE, « Une révision constitutionnelle en trompe-l'œil ou la constitutionnalisation du présidentielisme majoritaire », *Politeia*, 9, 2009, p. 305-320. À propos de la réforme de l'ordre du jour, M. LASCOMBE, « Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la V^e République », *LPA*, 254, 2008, p. 87-89.

⁵⁰ Voir à ce sujet M. R. DONNARUMMA, « Le régime semi-présidentiel. Une anomalie française », *RFDC*, 93, 2013, p. 37-66 ; O. DORD, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », art. cité, p. 102.

slative⁵¹, poser la question de savoir si, au niveau parlementaire, la révision constitutionnelle de 2008 n'a pas tout changé pour ne rien changer⁵² ou si elle a été « indispensable, superflue ou aventureuse⁵³ ».

Or, ces critiques sont tout à la fois, pour une partie, symptomatiques d'une perception erronée, car idéalisée, de ce que doit être le fonctionnement adéquat d'un Parlement dans un régime parlementaire contemporain et, pour une autre, le signe d'un besoin encore insuffisamment inassouvi de renforcement du Parlement français. Dans ces conditions, le recours au droit comparé paraît particulièrement adapté à la situation de notre pays. Plus précisément, il constitue un terreau éminemment fertile pour émettre des propositions qui, tout en étant en adéquation avec les « lois » des régimes parlementaires modernes et la culture parlementaire française, permettent simultanément une inflexion de cette dernière et une revalorisation notable de notre Parlement.

En premier lieu, le « droit comparé permet de dévoiler la part d'hyperbole, de préjugé et de fiction que comporte notre théorie classique du droit⁵⁴ ». Plus précisément, pour ce qui a trait au sujet traité dans le présent article, il met en évidence que toute proposition de réforme touchant aux assemblées ne peut s'abstraire de deux réalités majeures, qui concernent l'ensemble des Parlements actuels des régimes parlementaires occidentaux et qui sont encore trop souvent méconnues, consciemment ou inconsciemment, en France⁵⁵. D'une part, le régime parlementaire est principalement un régime de fusion des pouvoirs entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire, et non de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. D'autre part, la fonction la plus importante du Parlement n'est pas celle d'adopter des lois, mais de contrôler l'action du Gouvernement.

Contrairement au Royaume-Uni où il est acquis depuis Walter Bagehot que le régime parlementaire est un régime de fusion des pouvoirs entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire⁵⁶, l'opinion publique et les

⁵¹ J.-E. GICQUEL, « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia*, 15, 2009, p. 387-405.

⁵² J. BENETTI, G. SUTTER, « Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ? », *Politeia*, 15, 2009, p. 367-386.

⁵³ A.-M. LE POURHIET, « Indispensable, superflue ou aventureuse ? Premiers regards sur la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *Politeia*, 15, 2009, p. 297-304.

⁵⁴ R. DAVID, C. JAUFFRET-SPINOSI, *Les Grands Systèmes de droit contemporains*, Paris, Dalloz, 1992, p. 4.

⁵⁵ Ces réalités partagées entraînent le fait qu'il existe un « fonds commun » à l'ensemble des institutions particulières parlementaires occidentales ou, tout du moins, des points de rapprochement susceptibles de faire apparaître sous la diversité apparente des institutions et des règles l'unité foncière de la vie juridique des Parlements dans les régimes parlementaires actuels. En référence aux propos tenus par Raymond Saleilles sur le droit comparé lors de la tenue en 1900 du Congrès international de droit comparé à Paris (« Rapport sur l'utilité, le but et le programme du Congrès », *Congrès international de droit comparé, Procès-verbaux de séances et documents*, Paris, LGDJ, 1905, t. I, vol. 1, p. 9).

⁵⁶ Malgré le fait qu'ils soient très largement connus, les propos de Walter Bagehot, tenus dès le XIX^e siècle, méritent d'être retranscrits ici : « l'efficacité secrète de la Constitution

hommes politiques continuent en France à adhérer à l'idéal selon lequel le régime parlementaire serait principalement un régime de séparation des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif. Par ailleurs, sur ce thème, il existe dans notre pays, contrairement au Royaume-Uni, non pas une, mais deux écoles de pensée, l'une retenant l'hypothèse essentialiste et normative, selon laquelle le régime parlementaire serait un régime de séparation et d'équilibre des pouvoirs et l'autre, s'appuyant sur un fondement théorique existentialiste et pragmatique, en vertu duquel le régime parlementaire serait un régime de fusion des pouvoirs et de soumission du législatif à l'exécutif⁵⁷. Mais, y compris pour la deuxième catégorie de penseurs, le principe de séparation des pouvoirs exécutif et législatif reste, de manière inconsciente, extrêmement prégnant pour énoncer les hypothèses de travail ou émettre des propositions de réforme⁵⁸.

Cette perception anachronique du régime parlementaire explique en grande partie le fait que l'on attend avant tout du Parlement français qu'il soit un législateur et non un contrôleur⁵⁹, même si de nombreuses voix s'élèvent pour rappeler que cette vision déformée de l'institution parlementaire n'est pas partagée à l'étranger, notamment au Royaume-Uni⁶⁰, et n'est

anglaise réside, on peut le dire, dans l'étroite union, dans la fusion presque complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif » (*The English Constitution*, Brighton, Sussex Academic Press, 1997, p. 17, nous traduisons).

⁵⁷ On doit à Adhémar Esmein la popularisation de l'idée, encore présente dans nombre de manuels français, selon laquelle le régime parlementaire serait un régime de séparation souple des pouvoirs. Voir à ce sujet, M.-C. PONTTHOREAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, op. cit., p. 181 et A. LE DIVELLEC, « Adhémar Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », in S. PINON & P. H. PRÉLOT (dir.), *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, Paris, Montchrestien, 2009, p. 182. Comme l'indique Marie-Claire Ponthoreau, ce sont principalement Michel Troper (*La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1973 ; « Les classifications en droit constitutionnel », in M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 251 sq.) et Philippe Lauvaux (« Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, 32-2000, p. 109-120) qui remettent en cause la théorie selon laquelle le régime parlementaire serait un régime de séparation souple des pouvoirs et, plus largement, l'opposition entre les régimes de séparation souple des pouvoirs (parlementaires) et les régimes de séparation rigide des pouvoirs (présidentiels).

⁵⁸ La théorie de la séparation des pouvoirs resterait en quelque sorte celle de l'inconscient, même lorsque celle de la fusion des pouvoirs est celle du conscient, puisqu'elle conduit généralement la doctrine à considérer que le parlementarisme rationalisé se limite aux seules armes procédurales 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 (C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, op. cit., p. 22 sq. et p. 720).

⁵⁹ Notre constat est partagé par M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, p. 485 et H. BILGER STREET, *Le contrôle parlementaire en France et en Grande-Bretagne : étude comparée des procédures de contrôle de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 5 sq.

⁶⁰ Dès le milieu du XIX^e siècle, John Stuart Mill se demande si « un organe populaire composé de 658 ou 459 membres, qui n'ont pas été instruits pour cela [...] peut avoir comme rôle essentiel de faire les lois » (« De Tocqueville on *Democracy in America* » [1840], in *Collected Works of John Stuart Mill*, Vol. XVIII, University of Toronto Press, 1997, p. 203-204, nous traduisons) et affirme que « le véritable office d'une assemblée représen-

pas conforme au rôle que les assemblées doivent remplir dans un régime parlementaire contemporain⁶¹. Rétablir, grâce à la connaissance des droits étrangers, la hiérarchie des missions d'un Parlement moderne, est une condition *sine qua non* pour suggérer des changements juridiques réalistes et adéquates en France⁶².

Le recours au droit comparé est d'autant plus fructueux qu'il fait ressortir la « pluralité⁶³ » des cultures institutionnelles et, ainsi, la spécificité de la culture française. Par là même, il aide à élaborer des propositions de réforme qui, tout à la fois, soient cohérentes avec les éléments irréductibles de la tradition juridique nationale⁶⁴ et permettent une inflexion de la culture institutionnelle française lorsqu'elle se situe en décalage avec les « lois » des régimes parlementaires actuels. On sait en effet, depuis les travaux de l'école fonctionnaliste, que les fonctions sociales des institutions juridiques sont, dans des pays comparables, souvent les mêmes (ce qui se vérifie amplement, comme nous l'avons indiqué, en matière parlementaire), bien que les moyens juridiques pour les exercer soient différents⁶⁵. Cela laisse donc une marge de manœuvre pour trouver des solutions juridiques adaptées à la culture nationale⁶⁶. L'importation, en France, de règles juridiques avec l'objectif inverse, c'est-à-dire avec celui d'agir sur la culture institutionnelle, paraît d'autant plus à propos que notre culture paraît anachronique

tative n'est pas de gouverner, elle y est radicalement impropre ; mais bien de surveiller et de contrôler le gouvernement » (« Autobiography » [1873], in *Collected Works of John Stuart Mill*, Vol. I, University of Toronto Press, 1981, p. 265, nous traduisons).

⁶¹ Voir à ce sujet, M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, op. cit., p. 485.

⁶² *Ibid.*

⁶³ Comme le remarque Thierry Rambaud, le concept de « pluralité » est familier au comparatiste, et notamment aux théoriciens postmodernes (*Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, op. cit., p. 23).

⁶⁴ « “La tradition juridique” est une notion assez peu utilisée chez les juristes [...]. Elle n'en constitue pas moins une notion fort utile lorsqu'elle est entendue en un sens large et qu'elle renvoie alors aux éléments de la règle de droit replacée dans son contexte historique, culturel et social » (T. RAMBAUD, *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, op. cit., p. 2).

⁶⁵ Voir à ce sujet, M.-C. PONTHEUREAU, « Le recours à “l'argument de droit comparé” par le juge constitutionnel. Quelques problèmes théoriques et techniques », in F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *L'interprétation constitutionnelle*, Paris, Dalloz, p. 170 ; K. ZWEIGERT, « Des solutions identiques par des voies différentes (quelques observations en matière de droit comparé) », *RID comp.*, 1966, p. 7.

⁶⁶ Le courant fonctionnaliste et le courant « *Law as Culture* », loin d'être antinomiques, comme ils tendent à se présenter eux-mêmes (voir en ce sens, M. VAN HOECKE et M. WARRINGTON, « Legal Cultures, Legal Paradigms, Legal Doctrine: Towards a New Model for Comparative Law », *International Comparative Law Quarterly*, 1998, vol. 47, p. 498) devraient au contraire être complémentaires. En effet, un programme de réformes adapté à un Parlement donné suppose à la fois de déterminer les invariants se rencontrant pour tous les Parlements appartenant à la même catégorie (c'est-à-dire en l'occurrence des régimes parlementaires occidentaux contemporains), leurs fonctions communes, les différentes options juridiques permettant à ceux-ci de remplir lesdites fonctions, et enfin le choix de l'option qui respecte ou infléchisse au mieux la culture nationale, en fonction du but assigné à la réforme.

avec le fonctionnement des régimes parlementaires contemporains et en décalage avec les cultures allemande et britannique. D'une part, la culture relative au couple Gouvernement/majorité parlementaire n'est pas pleinement fusionnelle (alors qu'elle l'est logiquement au Royaume-Uni), ni même totalement coopérative (ce qu'elle est en Allemagne). Elle est mixte, c'est-à-dire à la fois majoritaire (principalement) et conflictuelle (accessoirement)⁶⁷. D'autre part, la culture du contrôle demeure très faible, malgré la révision constitutionnelle de 2008⁶⁸.

Enfin, le droit comparé est, pour la France, comme pour tout pays, un fonds inépuisable d'idées étant donné que, comme l'indiquent Rodolfo Sacco et Pier Giuseppe Monareti, l'innovation juridique est rare, et les « contaminations » multiples⁶⁹. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le premier groupe de travail constitué à l'initiative du Parlement, entre novembre 2014 et septembre 2015, pour réfléchir à l'avenir des institutions a choisi d'auditionner, sur la question du renforcement du Parlement, trois comparatistes : Armel le Divillec et Olivier Rozenberg, le 7 mai 2015, et Céline Vintzel, le 22 mai 2015⁷⁰.

Tous les Parlements des régimes parlementaires occidentaux sont, potentiellement, des sources fertiles de réflexion. Cependant, il n'est pas possible d'écrire un article relativement court, et néanmoins approfondi, sur le renforcement du rôle du Parlement français grâce à l'apport du droit comparé, sans opérer des choix. À cet égard, les Parlements allemand, britannique et italien sont, à n'en pas douter, des Parlements de référence. Le Bundestag présente un intérêt particulier car il a su, sans aucune difficulté, s'intégrer dans un régime parlementaire pleinement moderne, tout en conservant sa tradition culturelle. En effet, il est un Parlement de travail, accorde une place particulièrement importante à l'opposition et a fait sienne la variante moderne du parlementarisme rationalisé⁷¹. Le Royaume-Uni, quant à lui, est probablement le pays où la fusion entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire, d'une part, et la séparation entre le couple Gouvernement/majorité parlementaire et l'opposition, d'autre part, atteint le stade le plus avancé. Par ailleurs, son Parlement est pleinement un Parlement de contrôle de l'action gouvernementale, sa mission législative étant depuis l'origine reléguée au second plan⁷². Enfin, nous avons beaucoup à apprendre

⁶⁷ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, op. cit., p. 712-713.

⁶⁸ Voir à ce sujet le rapport de M. le député J.-L. WARSMANN, n° 892, op. cit., p. 22.

⁶⁹ Cité in T. RAMBAUD, *Introduction au droit comparé. Les grandes traditions juridiques dans le monde*, op. cit., p. 245.

⁷⁰ Rapport présenté par MM. C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, n° 3100, adopté le 2 octobre 2015 à l'Assemblée nationale, respectivement, p. 651 sq. et p. 695 sq.

⁷¹ Voir, sur l'ensemble de ces sujets A. LE DIVILLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, Paris, LGDJ, 2004 ; C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, op. cit.

⁷² C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, op. cit.

du Parlement italien qui, face à des fluctuations politiques particulièrement importantes depuis la Seconde Guerre mondiale, a vu ses règles modifiées à plusieurs reprises pour lui permettre d'exercer au mieux ses missions⁷³.

Le droit comparé permettant, comme nous l'avons indiqué plus haut, de dévoiler une part de fiction dans notre théorie classique du Parlement sur les trois sujets fondamentaux que sont le fonctionnement général du régime parlementaire, la fonction législative et la fonction de contrôle, nous analyserons, dans trois parties successives (I, II, et III), quelles propositions de réforme inspirées des expériences étrangères sont, sur ces différents points, susceptibles de renforcer le rôle du Parlement.

I. LE FONCTIONNEMENT GÉNÉRAL DU RÉGIME PARLEMENTAIRE

La question du fonctionnement général du régime parlementaire est cruciale en France et préside à toutes les autres. À rebours du Royaume-Uni, la France est un pays qui, comme nous l'avons indiqué plus haut, reste, malgré le fonctionnement actuel des régimes parlementaires, très attaché à la théorie de la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, telle qu'elle nous vient de Montesquieu. S'il y a aujourd'hui séparation des pouvoirs ou des fonctions, elle s'établit entre le couple Gouvernement/majorité d'une part, et l'opposition parlementaire, d'autre part⁷⁴. Ainsi, il est possible de consolider le Parlement français et, plus généralement, d'améliorer le fonctionnement de notre régime parlementaire, en accroissant la fusion entre le Gouvernement et sa majorité (A) et en accentuant la reconnaissance de l'opposition (B).

A. Accroître la fusion entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire

La question de la fusion entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire n'est pas purement culturelle. En effet, il existe des dispositions dans notre Constitution qui entretiennent une compréhension inadéquate de ce qu'est un régime parlementaire et qui, en conséquence, entraînent des relations entre ministres et parlementaires de la majorité moins coopératives que dans les autres régimes parlementaires, et notamment qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni.

⁷³ *Ibid.* Nous ne nous interdirons toutefois pas de faire quelques allusions à d'autres Parlements étrangers.

⁷⁴ Voir en ce sens L. FAVOREU, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1998, p. 363 ; P. AVRIL, « Trois remarques à propos des réquisitions du ministère public dans l'affaire du sang contaminé », *RDP*, 1999, p. 399 ; M.-C. PONTTHOREAU, « Le recours à "l'argument de droit comparé" par le juge constitutionnel. Quelques problèmes théoriques et techniques », *op. cit.*, p. 180. A. LE DIVELLEC, « L'articulation des pouvoirs dans les démocraties parlementaires européennes : fusion et mitigation », *Pouvoirs*, 143, 2012, p. 123 *sq.* ; E. THIERS, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, 143, 2012, p. 61 *sq.*

La première anomalie française, qui suscita une grande hostilité du comité consultatif constitutionnel lors des travaux préparatoires de la Constitution de 1958⁷⁵, se situe ainsi dans l'article 23, alinéa 2 de la Constitution. Celui-ci dispose que « les fonctions de membre du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire ». Adoptée dans le contexte que l'on sait, c'est-à-dire pour mettre fin à l'instabilité gouvernementale caractéristique de la IV^e République, cette disposition ne se justifie plus aujourd'hui. En effet, nous devons la stabilité gouvernementale de la V^e République à d'autres causes, et notamment à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et aux modes de scrutin choisis pour les élections présidentielles et législatives.

Ainsi, il serait judicieux de permettre, comme en Italie ou en Allemagne, la compatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat de parlementaire, voire d'instaurer l'obligation du cumul de ceux-ci, soit totalement (comme au Royaume-Uni), soit partiellement (comme au Japon). Qui plus est, choisir l'une ou l'autre de ces solutions permettrait probablement de réduire ou de mettre fin à la culture « cumularde » des parlementaires français à l'égard des mandats locaux⁷⁶. S'aligner sur le modèle britannique, même s'il est *a priori* en décalage avec la tradition française, pourrait enfin ouvrir la voie à une transformation en douceur du système politique français, pleinement présidentialiste⁷⁷ hors périodes de cohabitation (donc la majeure partie du temps) vers un système totalement parlementariste ou gouvernementaliste⁷⁸. Or, cette métamorphose constituerait le principal facteur de renforcement du Parlement voire, comme l'a indiqué à plusieurs reprises Marie-Anne Cohendet, la condition *sine qua non* pour cet affermissement⁷⁹. En effet, les solutions envisagées jusqu'à présent pour modifier la nature du système politique paraissent difficiles, voire impossibles à mettre en œuvre dans un premier temps. Tout d'abord, il est peu probable que l'évolution lente des habitus conduise à une modification de l'« interprétation authentique » de la Constitution ou « à un retour progressif à la Constitution », selon la théorie de l'interprétation sous-jacente à l'analyse⁸⁰. Qui plus est, on ne renoncera sans doute pas à l'élection du Pré-

⁷⁵ Rapport de Monsieur le député J.-L. WARSMANN, n° 892, *op. cit.*, p. 209.

⁷⁶ À ce sujet, voir C. VINTZEL, « Les incompatibilités parlementaires et le thème de l'exception française », *LPA*, 152, 31 juillet 2014, p. 43 *sq.*

⁷⁷ O. DUHAMEL, art. cité, p. 24. M.-A. COHENDET, « Cohabitation et constitution », *Pouvoirs*, 91, 1999, p. 56.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 57.

⁷⁹ Par exemple, intervention, en tant que membre du groupe de travail sur l'avenir des institutions, le 22 mai 2015, <http://videos.assemblee-nationale.fr/video.6783.avenir-des-institutions--mme-celine-vintzel-sur-le-theme-du-renforcement-du-parlement-22-mai-2015>, site consulté le 5 septembre 2015.

⁸⁰ Selon Michel Troper, les interprétations dites « authentiques » sont celles qui émanent des organes habilités par le système juridique à donner une interprétation valide, c'est-à-dire des juges d'une part, et des praticiens d'autre part, lorsque le système juridique n'a pas organisé de recours juridictionnel contre les actes (« Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, p. 147). En France, les « interprétations authentiques » de la

sident de la République au suffrage universel direct, du fait de la popularité de cette dernière⁸¹. Par ailleurs, il semble utopique de penser que le Président de la République initiera ou acceptera des révisions constitutionnelles qui amoindriront directement ses pouvoirs, comme le transfert du droit de dissolution de l'Assemblée nationale au Premier Ministre⁸². En revanche, rendre obligatoire l'appartenance des ministres à l'une des deux assemblées pourrait réduire considérablement, à plus ou moins long terme, la prééminence présidentielle. À court terme, le Président de la République serait fortement limité dans ses choix, de droit ou de fait, en ce qui concerne la désignation et la révocation du Premier Ministre et des autres membres du gouvernement. À long terme, la réforme pourrait conduire à ce que les candidats au poste de Premier Ministre se présentent avant les élections législatives, éventuellement avec une proposition d'équipe ministérielle. Or, les chefs de gouvernement des régimes parlementaires contemporains tirent leur force du fait qu'ils évoluent généralement dans des démocraties immédiates, qui sont des démocraties où les citoyens choisissent eux-mêmes qui gouverne et pour quoi, c'est-à-dire un parti ou une coalition formée avant l'élection, le chef de la majorité et le programme politique du gouvernement⁸³. Dans cette configuration, nous nous retrouverions ainsi face à un Premier Ministre disposant d'une légitimité électorale comparable à celle du Président de la République. Celui-là pourrait être en mesure d'imposer sa prééminence lors d'une crise de système, car il a pour lui la lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 et parce qu'il est, contrairement au Président de la République, responsable politiquement. Cette prépondérance, acquise lors d'une crise institutionnelle comparable à celle du 16 mai 1877, pourrait ain-

Constitution fondant la suprématie du Président de la République proviennent, pour la plupart, de lui. Ainsi, il est peu vraisemblable qu'il les modifie en sa défaveur. À l'inverse, Marie-Anne Cohendet (« Cohabitation et constitution », art. cité, p. 33) se fonde sur le postulat d'une interprétation non créatrice, littéraliste de la Constitution. Quelle que soit la théorie retenue de l'acte d'interprétation (acte de volonté, acte de connaissance), il est peu plausible d'attendre une inflexion des comportements des praticiens et, avant tout, du Président de la République.

⁸¹ *Ibid.*, p. 57. Comme l'indique le *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions*, il paraît « inenvisageable de priver les citoyens français de ce qui constitue un moment démocratique majeur – bien qu'imparfait », http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf, p. 79, site consulté le 4 octobre 2015.

⁸² On compte, au nombre des partisans de cette révision constitutionnelle, Marie-Anne Cohendet (<http://videos.assemblee-nationale.fr/video.6783.avenir-des-institutions--mme-celine-vintzel-sur-le-theme-du-renforcement-du-parlement-22-mai-2015>, site consulté le 5 septembre 2016).

⁸³ À l'inverse, dans une démocratie médiatisée, « ce sont les états-majors des partis représentés au Parlement qui décident librement, sans tenir compte de la volonté (réelle ou présumée) du corps électoral, de la formation et de la dislocation des formules de gouvernement » (P. LAUVAUX, A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2015, p. 112). On constate la propagation des démocraties immédiates, y compris dans le cadre des institutions de l'Union européenne, puisque chaque groupe politique a décidé, avant les élections du Parlement européen de 2014, de présenter un candidat unique à la succession de José Manuel Barroso.

si conduire, dans un second temps, à une révision de la Constitution, et à une modification de la nature du régime politique.

Renforcer la fusion entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire pourrait aussi passer par l'adoption de la proposition, faite par Armel le Divallec, de permettre à de jeunes députés d'accompagner un ministre, de travailler à ses côtés, et éventuellement de le remplacer, sur le modèle des *parliamentary private secretaries* britanniques⁸⁴.

Enfin, il serait opportun de modifier l'article 49-1 de la Constitution, afin de rendre obligatoire l'engagement de responsabilité du gouvernement sur son programme. En effet, les « confiances de formation » entendues au sens large, c'est-à-dire comme comprenant également les cas où l'Assemblée législative investit elle-même le Gouvernement, permettent aussi, lorsqu'elles sont exprimées par un vote formel et non de manière simplement implicite, de renforcer la fusion entre le Gouvernement et le Parlement. Or, l'hypothèse du caractère systématique de ce vote est très largement retenue à l'étranger. Tel est le cas en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni.

Un régime parlementaire contemporain efficient repose non seulement principalement sur une fusion entre le gouvernement et sa majorité, mais aussi sur une séparation nette entre ce couple et l'opposition parlementaire. C'est la raison pour laquelle il paraît approprié de renforcer la reconnaissance de cette dernière.

B. Renforcer la reconnaissance de l'opposition parlementaire

Comme l'indique Michel Winock, nous avons, en France, pour des raisons historiques, une difficulté importante à accorder un véritable statut à l'opposition, et la « lenteur de la pacification démocratique, qui conditionne le vivre-ensemble entre majorité et opposition, est [...] un des éléments d'explication de notre retard⁸⁵ ».

Certes, la question de l'institutionnalisation de l'opposition n'est pas simple. Comme le remarque Salima Adda, elle peut être envisagée de deux façons contradictoires : soit on estime que plus le degré de reconnaissance de l'opposition est élevé, mieux celle-ci est considérée ; soit on suppose que le besoin de transcrire l'existence de l'opposition dans les textes signifie que celle-ci peine à s'intégrer au système politique, puisque, dans ce cas, la transcription vise surtout à modifier un état de fait⁸⁶. Il n'en demeure pas moins que la France, se rapportant à la seconde configuration évoquée par

⁸⁴ Audition du groupe de travail sur l'avenir des institutions du vendredi 7 mai 2015, compte rendu n° 11, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-gtinstit/14-15/c1415011.asp>, site consulté le 7 septembre 2016.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Les droits de l'opposition en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, mémoire de Master II Carrières publiques, dirigé par C. VINTZEL, Université de Reims Champagne Ardenne, année universitaire 2014-2015, p. 15.

Salima Adda, aurait tout intérêt à accroître les éléments qui témoignent de l'existence d'une opposition.

Tout d'abord, l'opposition parlementaire en tant que telle et non pas uniquement les groupes d'opposition de l'assemblée intéressée (art. 48 CF, art. 51-1 CF) pourrait être mentionnée dans la Constitution de 1958. Dans le même ordre d'idées, elle pourrait aussi être évoquée de façon détournée comme au Royaume-Uni par exemple, où le *Ministers of de Crown Act* de 1937 fait allusion à l'opposition à travers la reconnaissance de l'existence de son leader.

Des progrès sont ensuite possibles en ce qui concerne la représentation de l'opposition dans les instances de décision et de travail du Parlement. Certes, dans ce domaine, les améliorations sont notables, notamment depuis le mouvement initié en 2008. Par exemple, comme nous l'avons précédemment mentionné, l'article 39-3 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale dispose désormais qu'à la présidence de la Commission des finances peut seulement être élu un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition⁸⁷. Ledit article se situe ainsi dans le droit fil de la solution adoptée, au Royaume-Uni, pour la *Public Accounts Committee* et, en Allemagne, pour l'*Haushaltsausschuß*. Notons par ailleurs que la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale est désormais également confiée, de droit, à l'opposition (art. 16 RAN).

Cependant, l'évolution en faveur de la représentation de l'opposition dans les instances de décision et de travail du Parlement est loin d'être achevée. Si, pour le moment, il semble peu judicieux, étant donné la culture actuelle française, de confier la présidence de l'Assemblée nationale à un membre de l'opposition, sur le modèle allemand⁸⁸, on pourrait envisager d'attribuer davantage de postes de président de commissions permanentes à l'opposition. Sous l'actuelle législature, à l'exception de la Commission des finances, présidée par Gilles Carrez, les commissions permanentes sont toutes dirigées par un membre de la majorité. Nous sommes donc loin du système allemand où, en pratique, la répartition globale des postes de président de commissions permanentes s'effectue selon la méthode de calcul de Sainte-Laguë/Schepers⁸⁹. Enfin, notons que la proposition d'Olivier Rozenberg, reprise par le groupe de travail sur l'avenir des institutions, d'instituer un contre-rapporteur de l'opposition pour chaque texte examiné dans les as-

⁸⁷ Cette réforme, établie dans la résolution du 27 mai 2009 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, avait été précédée par l'attribution, au début de la XIII^e législature et conformément aux engagements du Président Sarkozy, de la présidence de la commission des Finances à Didier Migaud, membre de l'opposition.

⁸⁸ En effet, contrairement à celle de l'Allemagne, qui est mixte (c'est-à-dire qui est à la fois de confrontation et de coopération), la culture Gouvernement/opposition parlementaire française est pleinement conflictuelle. Voir C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, op. cit., p. 712.

⁸⁹ *Ibid*, p. 352-353.

semblées, conformément au choix effectué au Parlement européen, va dans le même sens⁹⁰. Comme l'indique ledit groupe de travail :

[Cette mesure] responsabiliserait l'opposition dans la discussion de la loi et pourrait améliorer la qualité de celle-ci. En effet, le rapporteur de l'opposition serait amené non pas à faire de l'obstruction mais à développer un point de vue différent qui enrichirait les débats⁹¹.

Enfin, il serait utile de réfléchir à l'instauration d'un bonus financier en faveur des groupes d'opposition, qui existe déjà en Allemagne (depuis 1977, sous le nom d'*Oppositionszuschlag*) et au Royaume-Uni (depuis 1975, sous le nom de *Short Money*). Comme le remarque justement Salima Adda :

le fondement de cette aide tient à une conception particulière du système [...] qui considère que les groupes parlementaires qui soutiennent le gouvernement bénéficient de différents avantages du fait même de cette proximité politique. Avec cette dotation, c'est également la reconnaissance indirecte que la conception classique de la séparation des pouvoirs ne tient plus, le véritable contre-pouvoir de l'Exécutif n'est plus le Parlement dans son entier mais une portion de l'assemblée, celle qu'incarnent les groupes qui ne se réclament pas de la majorité⁹².

Ainsi, de nouvelles mesures pourraient être adoptées pour renforcer la dialectique qui oppose le couple gouvernement/majorité à l'opposition. La puissance du Parlement pourrait également être rehaussée grâce à des modifications concernant la fonction législative.

II. LA FONCTION LÉGISLATIVE

Depuis le début de la V^e République, la doctrine estime généralement qu'une revalorisation du Parlement en matière législative doit passer par une réduction du parlementarisme rationalisé, c'est-à-dire des mécanismes visant à permettre au Gouvernement de se maintenir durablement et de faire adopter son programme législatif sans difficulté et dans des délais raisonnables. Eu égard aux exemples des principaux régimes parlementaires étrangers, il semble cependant plus judicieux de poser les questions du choix (A), de la délimitation adéquate (B), et de la malléabilité du parlementarisme rationalisé (C).

A. *Le choix du type de parlementarisme rationalisé*

L'approche comparatiste apprend que le parlementarisme rationalisé est en quelque sorte inhérent aux régimes parlementaires actuels, y compris aux régimes parlementaires majoritaires. En effet, il reste, dans tous les cas, indispensable pour canaliser et discipliner la majorité parlementaire, ainsi que

⁹⁰ Rapport présenté par MM. C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, n° 3100, adopté le 2 octobre 2015 à l'Assemblée nationale, *op. cit.*, p. 108.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² P. LAUVAUX, « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Pouvoirs*, 64, p. 20.

pour prévenir et/ou tenir en échec l'obstruction de l'opposition. Il prend simplement des formes différentes selon les pays. En France, le choix s'est porté sur la « variante classique » du parlementarisme rationalisé, en ce que celui-ci est essentiellement confié, en propre, au gouvernement, même si la révision constitutionnelle de 2008 a apporté des exceptions à ce principe. En Allemagne et en Italie, c'est la « variante moderne » du parlementarisme rationalisé qui a été retenue puisque ses mécanismes y sont confiés à la majorité parlementaire, pour le compte du Gouvernement⁹³.

Or, le régime parlementaire français aurait tout à gagner à adopter la variante moderne du parlementarisme rationalisé, et ce à la fois pour des raisons politique et culturelles. Tout d'abord, le régime parlementaire français est un régime fondamentalement majoritaire, même si, l'existence, de ci, de là, de gouvernements minoritaires peut, à certaines périodes, affaiblir quelque peu le pouvoir exécutif. Ainsi, il n'est nul besoin aujourd'hui que les mécanismes du parlementarisme rationalisé soient confiés en propre au Gouvernement (on le voit bien par exemple à travers le mécanisme du temps législatif programmé, qui fonctionne très bien au profit du Gouvernement depuis son instauration à l'Assemblée nationale)⁹⁴. Ensuite, la variante moderne du parlementarisme rationalisé correspond mieux à la culture constitutionnelle et démocratique française. En effet, comme nous l'avons indiqué plus haut, notre pays est extrêmement attaché à la théorie de la séparation des pouvoirs, que ce soit consciemment ou inconsciemment. Il est donc fondamental que les assemblées (ou au moins l'Assemblée nationale) jouisse(nt) d'une autonomie technique pour la mise en œuvre du parlementarisme rationalisé. Cette solution permettrait d'ailleurs l'émergence d'une culture plus fusionnelle entre le Gouvernement et la majorité parlementaire française, comme au Royaume-Uni ou en Allemagne.

À cet égard, il serait opportun de confier, comme en Allemagne ou en Italie, la totalité de la maîtrise juridique de l'ordre du jour aux assemblées (en assortissant éventuellement cette mesure de garde-fous pour le Sénat) et de remettre le mécanisme de la procédure accélérée aux mains du Président de l'Assemblée nationale ou de la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale. L'objectif ne serait pas de faire du Parlement l'instance qui, en pratique, est la principale rédactrice des lois puisque, dans les régimes parlementaires actuels, cette tâche revient dans les faits au Gouvernement. Il s'agirait d'accorder une autonomie technique aux assemblées

⁹³ En ce qui concerne les variantes classique et moderne du parlementarisme rationalisé, voir C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, op. cit., p. 207-210.

⁹⁴ Cependant, l'adoption de la variante moderne du parlementarisme rationalisé suppose de conserver le mode de scrutin majoritaire actuel pour les élections législatives françaises. Opter pour un mode de scrutin proportionnel, pour la moitié au moins des députés, comme le préconise le groupe de travail sur l'avenir des institutions (Rapport cité, p. 53-55) ferait courir à la France le risque de se retrouver dans la même situation que l'Italie, qui peine à achever sa transition majoritaire et où le gouvernement a été régulièrement amené, en l'absence d'un mode de scrutin satisfaisant, à détourner les normes de droit constitutionnel et de droit parlementaire à son profit, pour faire adopter son programme législatif dans des délais raisonnables.

pour les modalités d'adoption des projets de loi du gouvernement. La première mesure suppose toutefois que s'enracine l'idée selon laquelle la puissance d'un Parlement ne se mesure pas au nombre de propositions de lois adoptées, et qu'un Parlement qui fonctionne bien est un Parlement dont les textes d'origine parlementaire constituent environ 20 % de la production législative totale⁹⁵. Quant à la seconde mesure, elle permettrait très certainement de mettre un terme à la recrudescence de ce que l'on nommait, avant la révision de 2008, la déclaration d'urgence⁹⁶. En effet, le Président de l'Assemblée nationale serait mieux à même de déterminer quand le recours à la procédure législative accélérée est réellement nécessaire pour le Gouvernement ou nuit, au contraire, à la qualité du travail législatif.

Outre le fait que la France n'a pas adopté la variante du parlementarisme rationalisé la plus adaptée à sa logique politique et culturelle, elle ne circonscrit parfois pas adéquatement le parlementarisme rationalisé.

B. La délimitation du parlementarisme rationalisé

Dans la conception des constituants de 1958, le parlementarisme rationalisé devait concerner tous les moments de la procédure législative. Certes, il est, pour des raisons liées à la logique démocratique et au régime parlementaire, indispensable en ce qui concerne la très grande partie du processus législatif et, plus précisément, les trois points relatifs aux projets de loi suivants : initiative (ce qui englobe la maîtrise de l'ordre du jour) ; adoption ; temps de préparation et de délibération. En effet, le Gouvernement doit pouvoir faire approuver, dans ses grandes lignes et dans des délais raisonnables, son programme législatif (qui est principalement issu, en France, du programme électoral du Président de la République)⁹⁷. En revanche, le parlementarisme rationalisé n'a aucune raison d'être en ce qui concerne le travail de fond effectué par les commissions parlementaires. La raison en est

⁹⁵ La révision constitutionnelle de 2008 et son objectif de partage équitable de l'ordre du jour entre le gouvernement et les assemblées a conduit à une tendance inverse. Ainsi, comme le relève le groupe de travail sur l'avenir des institutions, la part des propositions dans l'ensemble des textes adoptés a progressé au point de s'élever à environ 40 %, hors conventions internationales, au cours de la session 2013-2014 (Rapport cité, p. 92).

⁹⁶ Sur le « rythme intensifié » du mécanisme de la procédure accélérée et ses conséquences sur le travail législatif, voir J.-P. DEROSIER, « Urgence de crise ou crise de l'urgence : bilan du recours à la procédure accélérée au cours de la première année de la Législature », *Constitutions*, 2013, p. 368. Le groupe de travail sur l'avenir des institutions remarque que la « XIV^e législature est marquée par un recours élevé à cette procédure. Au 31 mai 2015, alors que la législature n'est pas achevée, 131 textes y ont déjà été soumis, contre 88 sous la XIII^e législature » (Rapport cité, p. 107).

⁹⁷ Les causes sont triples. Premièrement, les projets de loi sont les textes qui sont destinés à réaliser le programme électoral des partis qui ont remporté les élections. Leur aboutissement se justifie donc démocratiquement. Deuxièmement, le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale. C'est donc l'organe responsable qui doit être l'organe d'impulsion politique. Troisièmement, c'est le gouvernement qui dispose de l'Administration. Il est donc le mieux outillé pour rédiger des projets cohérents et faire face aux critiques éventuelles de la population et de la presse.

que le rôle des Parlements est aujourd'hui essentiellement d'amender, d'améliorer les projets de loi initiés par le Gouvernement. Or, ce rôle s'effectue principalement grâce au travail des organes à composition restreinte.

Dans ce domaine, il n'existe globalement pas d'exception française⁹⁸. Cependant, la limitation actuellement prévue, dans la Constitution française, à huit du nombre de commissions permanentes, paraît totalement anachronique. Tout d'abord, ledit nombre pourrait, comme cela se pratique ailleurs, et notamment en Allemagne et en Italie, être prévu par le règlement intérieur des Chambres. Ensuite, une Assemblée moderne qui fonctionne bien est une Assemblée qui dispose de dix à vingt commissions permanentes, ce chiffre correspondant au découpage général des activités de la société et des départements ministériels⁹⁹. Enfin, la suppression de la limitation du nombre de commissions à l'article 43 CF permettrait la constitution de sous-commissions, c'est-à-dire une spécialisation renforcée du Parlement français (sur l'exemple allemand ou italien)¹⁰⁰.

Un parlementarisme rationalisé adéquat n'est pas seulement circonscrit. Il est également malléable.

C. La malléabilité du parlementarisme rationalisé

L'utilité de la malléabilité du parlementarisme rationalisé réside dans le fait que, de nos jours, celui-ci n'est, en soi, ni une fin ni un rebut, mais un moyen d'assurer le bon fonctionnement du régime parlementaire, en toutes circonstances. Deux dispositions de la Constitution de 1958 semblent à cet égard par trop rigides.

Il s'agit tout d'abord de l'article 40 de la Constitution. Certes, chez nos principaux voisins, la législation de coût d'origine parlementaire peut également être efficacement combattue. Mais, à notre connaissance, le mécanisme des irrecevabilités absolues françaises est le plus sévère de tous. En Italie et en Allemagne, il existe un système de compensation qui vise simplement à maintenir l'équilibre budgétaire et, au Royaume-Uni, le Gouvernement a davantage de latitudes que le nôtre pour laisser passer des initiatives de coût d'origine parlementaire que chez nous. Pour autant, la suppression

⁹⁸ La révision constitutionnelle de 2008 a d'ailleurs accru le rôle des commissions permanentes dans l'élaboration de la loi, grâce à sa mesure phare, consistant à ce que la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission (art. 42 C).

⁹⁹ C'est la raison pour laquelle la flexibilité du nombre et de l'organisation des commissions est nécessaire. Ainsi, en Allemagne, les commissions permanentes sont redéfinies et recomposées à chaque législature pour former une « image en miroir du gouvernement », http://www.bundestag.de/htdocs_f/bundestag/commissions/function/246072, site consulté le 29 septembre 2016.

¹⁰⁰ Cette proposition de suppression de la limitation du nombre de commissions a été accueillie favorablement par le groupe de travail sur l'avenir des institutions (Rapport cité, p. 103).

pure et simple de l'article 40 de la Constitution, proposée par le groupe de travail sur l'avenir des institutions, semble peu appropriée¹⁰¹. En effet, les obstacles aux initiatives de coût constituent une nécessité pratique, afin d'éviter le gaspillage des deniers publics et de sauvegarder la cohérence de l'action étatique. Simplement, dans un régime parlementaire majoritaire, il est inutile et peu avantageux pour le Gouvernement de disposer d'un mécanisme de protection rigide qu'il ne peut guère réguler à sa discrétion. Par ailleurs, la domination de l'Exécutif est d'autant mieux acceptée lorsqu'elle est concertée et assortie de véritables ballons d'oxygène au profit des parlementaires¹⁰².

Le deuxième article qui va à l'encontre de la nécessaire souplesse du parlementarisme rationalisé est celui, révisé en 2008 et relatif à l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte. Comme on le sait, avant cette réforme, l'article 49-3 de la Constitution ne comportait pas de limitation, et ce d'aucune sorte. Désormais, la possibilité de recours audit article est restreinte au vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale et d'un autre projet ou d'une autre proposition de loi par session. Certes, l'existence du temps législatif programmé à l'Assemblée nationale a réduit les effets potentiellement négatifs de cette réforme, puisque l'article 49-3 avait été utilisé à plusieurs reprises pour contrer l'obstruction de l'opposition. Cependant, la révision de 2008 peut mettre en grande difficulté un gouvernement minoritaire (c'est-à-dire disposant du soutien d'une majorité relative mais non absolue de députés). Or, pour les raisons que nous avons indiquées plus haut, le Gouvernement doit pouvoir, quel que soit le degré de soutien des parlementaires, faire adopter son programme législatif dans un délai raisonnable. Il est donc préférable de revenir à la rédaction de l'article 49-3 de la Constitution antérieure à la révision de 2008, et ce d'autant plus que l'exemple italien est là pour montrer qu'un gouvernement qui, limité par le droit parlementaire pour poser la question de confiance sur le vote d'un texte, n'hésite pas à détourner ledit droit en cas de besoin¹⁰³.

Étant donné que la fonction législative exercée par les membres des assemblées est devenue au fil du temps moins importante que la fonction de

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 104.

¹⁰² Sur l'ensemble de cette question, voir C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, *op. cit.*, p. 120-150.

¹⁰³ En l'absence d'arme anti-obstructionniste prévue dans le droit parlementaire italien, les premiers gouvernements de la République de nos voisins du sud recourent à la question de confiance dite « technique ». En 1971, les députés décident de réglementer ce dispositif et d'introduire un nouvel article 116 dans le règlement intérieur de leur Chambre. Celui-ci prévoit que le gouvernement ne peut poser la question de confiance que sur l'approbation ou le rejet d'amendements, d'une part, ou le maintien d'un article, d'autre part. Mais le gouvernement italien inaugure très rapidement la pratique dite des « maxi-amendements ». Il s'agit de propositions dérivées regroupant un grand nombre d'articles ou entièrement substitutives du texte en discussion.

contrôle du gouvernement¹⁰⁴, et que les réformes initiées à partir de 2008, tout en ayant affermi cette dernière, ne vont, sur certains points, pas toujours aussi loin que les dispositions juridiques de nos principaux voisins, il convient désormais d'étudier les mesures qui pourraient être envisagées dans ce domaine.

III. LA FONCTION DE CONTRÔLE

Dans ses relations avec le Gouvernement, le Parlement, organe formant à la fois un ensemble cohérent et divisé, peut être envisagé de trois façons différentes. Il peut tout d'abord être considéré comme Institution, c'est-à-dire, au sens donné par Maurice Hauriou, comme organe dans lequel se produisent des manifestations de communion entre les membres du groupe social intéressé¹⁰⁵. Mais il peut aussi être analysé de manière partielle, c'est-à-dire soit dans sa composante qui soutient le Gouvernement, soit dans celle qui s'y oppose. Or, afin que le Parlement français assure au mieux sa fonction de contrôle, il semble nécessaire d'œuvrer à la fois pour l'institution parlementaire en tant que telle (A), la majorité (B) et l'opposition (C).

A. L'institution parlementaire

Poser la question de la valorisation de la fonction de contrôle du Parlement dans son ensemble revient essentiellement à s'interroger sur la puissance, en la matière, de ses commissions. En effet, c'est par le biais de ces organes à composition restreinte que les Parlements peuvent devenir des Institutions au sens donné par Maurice Hauriou.

Or, les commissions permanentes françaises, qui doivent se contenter d'un « rôle d'information pour permettre à l'Assemblée d'exercer, pendant les sessions ordinaires et extraordinaires, son contrôle sur la politique du gouvernement dans les conditions prévues par la Constitution » (59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959) pourraient voir leur place, leur organisation et leurs pouvoirs renforcés.

À cet égard, la mesure-phare est celle qui a déjà été proposée à l'occasion des développements sur la fonction législative, c'est-à-dire la flexibilité du nombre et de l'organisation des commissions permanentes. C'est le choix qui a été effectué au Royaume-Uni (pour les *select committees*, commissions de contrôle) et en Allemagne (pour les commissions permanentes), dans le premier pays en vertu du principe de souveraineté parlementaire, dans le second par une interprétation déductive de la Loi fondamentale, qui prescrit explicitement l'existence de quatre commissions

¹⁰⁴ Comme l'indiquait déjà Michel Ameller en 1964, « c'est à l'étendue de leurs moyens de contrôle que se mesure aujourd'hui la force des assemblées parlementaires » (M. AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, p. 9).

¹⁰⁵ « La théorie de l'institution et de la fondation », *Les Cahiers de la Nouvelle Journée*, 4, 1925.

parlementaires : la commission pour les Affaires étrangères et la commission de la défense (art. 45 a-1), la commission pour les affaires de l'Union européenne (art. 45) et la commission des pétitions (art. 45 c). Instaurer une totale liberté d'organisation des commissions en France permettrait, sur les modèles britannique et allemand de suivre scrupuleusement le découpage des ministères. Elle entraînerait également la possibilité de créer des sous-commissions, comme au Royaume-Uni et en Allemagne¹⁰⁶.

La suppression de la semaine de contrôle pour en faire une semaine réservée aux travaux des commissions, proposée par le groupe de travail sur l'avenir des institutions, est également particulièrement judicieuse¹⁰⁷. En effet, comme l'indique ledit groupe :

[C]ette mesure contribuerait elle aussi à renforcer le poids [des commissions permanentes] dans la mesure où elles seraient libres d'organiser leurs travaux sur toute une semaine sans être contraintes par les impératifs de la séance publique, tout en renforçant l'activité de contrôle puisque ce sont les commissions qui assurent en premier lieu cette fonction¹⁰⁸.

On pourrait par ailleurs envisager la création, sur le modèle allemand (art. 45 c de la Loi fondamentale), d'une commission des pétitions. En effet, les contraintes de temps des assemblées parlementaires, alliées au nombre très important de pétitions adressées au *plenum*, justifient l'existence d'une commission parlementaire spécifiquement compétente en la matière. Sur le modèle allemand, une loi pourrait accorder à cette dernière des moyens et des locaux, et organiser ses pouvoirs¹⁰⁹.

Enfin, il pourrait être envisagé de revenir sur la modification récente de l'article 46 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale, qui va à l'encontre de l'objectif de revalorisation du Parlement qu'elle s'est proposée d'atteindre. Rappelons que, depuis le 28 novembre 2014, la loi intérieure de

¹⁰⁶ Au Royaume-Uni, le *standing order* n° 152, 3 dispose que chaque *select committee* a le pouvoir de nommer une sous-commission. En Allemagne, l'article 55-1 du règlement intérieur du Bundestag établit « qu'en vue de la préparation de ses travaux, chaque commission peut instituer en son sein des sous-commissions dotées de mandats déterminés, à moins qu'un tiers de ses membres ne s'y opposent ».

¹⁰⁷ Cette proposition n'est pas à proprement parler inspirée d'exemples étrangers. Cependant, on peut considérer qu'au Bundestag allemand il existe *de facto* des semaines pour les commissions, puisque le nombre de semaines de séance y varie de 22 à 24 et, qu'en dehors de celles-ci, les commissions peuvent se réunir librement et n'hésitent pas à le faire. Voir à ce sujet, A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004, p. 80.

¹⁰⁸ Rapport cité, p. 108.

¹⁰⁹ Actuellement, en France, les choses se présentent ainsi : les pétitions reçues à la Présidence de l'Assemblée nationale sont transmises à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration générale de la République. Les pétitions jugées recevables sont examinées, en principe par ladite commission. Celle-ci peut prendre trois types de décisions : le classement pur et simple de la pétition, le renvoi de celle-ci à une autre commission permanente, à un ministre ou au médiateur de la République, ou, enfin, la soumission de la pétition à l'Assemblée nationale (voir à ce sujet : Connaissance de l'Assemblée, « Le droit de pétition », <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/petitions.asp>, site consulté le 29 septembre 2015).

la Chambre basse prévoit que, sauf exceptions, les travaux des commissions seront toujours publics au sens, comme le remarque Jean-Éric Gicquel, qu'ils seront ouverts à la presse – mais non au public – et feront l'objet d'une diffusion audiovisuelle, en direct et en différée sur le site internet de l'Assemblée nationale¹¹⁰. Certes, beaucoup de commentateurs sont favorables à cette plus grande publicité¹¹¹. En effet, celle-ci est souvent vue comme un moyen de retrouver l'essence du contrôle, en ce sens que les représentants de la nation peuvent alors demander des comptes publics au Gouvernement. Nous estimons cependant, en référence aux propos tenus par Jean-Éric Gicquel à propos de la fonction législative, qu'il s'agit là d'une « névrose de transparence¹¹² ». En effet, le huis clos a l'avantage de renforcer le *committee spirit* au détriment du *party spirit*, puisque le consensus est plus facile à atteindre avec la majorité, qui n'a pas à prendre parti publiquement contre un gouvernement qu'elle soutient. C'est d'ailleurs l'option retenue au Royaume-Uni et en Allemagne, pays très attachés à la puissance des commissions de contrôle. Ainsi, au Royaume-Uni, la pratique veut que lorsque les *select committees* délibèrent, le public soit exclu. Or, comme le confirme l'ouvrage d'Erskine May, la tradition de discussion en privé permet à ces *committees* de délibérer autant que faire se peut sur le mode du consensus et sans prendre en considération les affiliations partisans¹¹³. En Allemagne, l'article 69-1 du règlement intérieur du Bundestag dispose : « en principe, les délibérations des commissions ne sont pas publiques. Une commission peut décider d'admettre le public à tout ou partie d'un objet déterminé de ses travaux. Les délibérations sont publiques lorsque la presse et d'autres auditeurs sont admis dans la limite des places disponibles ». Cependant, le Bundestag ouvre rarement ses travaux au public.

Après avoir envisagé le Parlement en tant qu'institution, il convient de s'attarder sur l'une de ses deux composantes politiques qu'est la majorité, et d'examiner les mesures susceptibles de permettre la consolidation de la fonction de contrôle qu'elle exerce sur le Gouvernement.

¹¹⁰ « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. – Une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », *La Semaine juridique. Édition générale*, 5, 2 février 2015.

¹¹¹ Par exemple, E. THIERS, « Les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et l'élaboration de la loi depuis 2008 : une révolution très discrète », *Revue juridique Thémis*, 48-1, 16 juin 2014, p. 221.

¹¹² « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. – Une réforme soumise à l'appréciation du Conseil constitutionnel », art. cité.

¹¹³ E. MAY *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, Butterworths, 2011, p. 738. Cependant, les *select committees* et leurs sous-commissions ont le pouvoir d'admettre le public à l'occasion des auditions, en vertu du *standing order* n° 125, 1. Autrement dit, à moins qu'une résolution ne soit adoptée pour autoriser l'admission du public, l'audition doit se tenir en privé. Beaucoup de *select committees* adoptent en pratique une résolution générale à leur première réunion, afin de garantir que leurs auditions seront tenues en public, ce qui se produit, en pratique, dans la grande majorité des cas (*ibid.*, p. 755).

B. La majorité

Accroître le rôle de la majorité parlementaire passe par le développement, au profit de celle-ci, de ce qu'Armel le Divellec appelle le contrôle de co-décision ou de co-gérance, défini comme le type de contrôle permettant d'orienter directement, c'est-à-dire *a priori* l'action du gouvernement¹¹⁴.

En matière de co-décision ou de co-gérance, la révision constitutionnelle de 2008 a constitué une étape importante, en autorisant les résolutions parlementaires à finalités politiques (qui invitent le Gouvernement à se comporter de telle ou telle manière), alors que ce type de résolutions avait été déclaré non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans une décision n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959. Cependant, comme l'indiquait Armel le Divellec en 2004, la France se réfère encore pour l'essentiel au concept de contrôle tel qu'on l'entendait exclusivement au XIX^e siècle, c'est-à-dire dans son sens négatif de surveillance¹¹⁵.

Il serait tout d'abord bienvenu de s'inspirer des techniques allemandes permettant au contrôle parlementaire d'être « anticipé » et de ce fait « directionnel »¹¹⁶. Celles-ci ont été décrites par Armel le Divellec dans son ouvrage *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*. Nous en citerons deux. La première est celle du blocage des crédits (*qualifizierte Sperrvermerke*) :

[E]n vertu de la loi sur la procédure budgétaire, les parlementaires disposent de la faculté de subordonner l'ouverture de crédits accordés dans la loi de finances à la réalisation de certaines conditions ou de certaines vérifications préalables¹¹⁷.

C'est un mécanisme qui fonctionne bien au Bundestag puisque, comme l'indique Armel le Divellec, l'usage de ces notes de blocage « est assez fréquent¹¹⁸ ».

Le deuxième dispositif évoqué par l'auteur est le droit d'auto-saisine général accordé aux commissions permanentes par le paragraphe 62-I-3 du règlement du Bundestag.

Il serait ensuite possible de perfectionner la procédure des résolutions parlementaires de l'article 34-1 de la Constitution, afin d'augmenter le rôle des commissions permanentes en la matière. On sait que, en France, les propositions de résolution déposées sur le bureau de l'assemblée concernée ne sont pas renvoyées en commission. « Elles sont examinées et votées en

¹¹⁴ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, op. cit., p. 309-310.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ K. EICHENBERGER, cité in *Ibid.*, p. 309.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 310.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 311. Certes, en France, la loi organique relative aux lois de finances promulguée le 1^{er} août 2001 vise à permettre aux parlementaires d'exercer une influence en amont de l'élaboration du budget, mais il ne s'agit pas, comme en Allemagne, de forcer le gouvernement à s'assurer du concours préalable des députés.

séance » (article 6 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34, 1, 39 et 44 de la Constitution). Or, sur ce point, le droit français ne va pas aussi loin que le droit allemand ou le droit italien. Ainsi, outre-Rhin, les commissions permanentes ont le pouvoir d'examiner les résolutions et de les proposer au *plenum*. Quant aux commissions permanentes italiennes, elles peuvent adopter elles-mêmes ces invitations à destination du gouvernement afin qu'il s'engage dans telle ou telle direction.

Il nous faut enfin dire quelques mots à propos des compétences du Parlement français à l'égard des activités de l'Union européenne. Globalement, le Parlement français n'est pas défavorisé à ce sujet. En pratique, ses moyens d'information en la matière sont équivalents à ceux possédés par le Bundestag¹¹⁹. Depuis la révision constitutionnelle de juillet 2008, le Parlement français est même avantagé, par rapport au Bundestag, en ce qui concerne le type d'actes européens pour lesquels le contrôle parlementaire sur la position gouvernementale est prévu¹²⁰. En revanche, les modalités du concours du Parlement français aux positions prises par le Gouvernement en matière européenne mériteraient d'être renforcées, sur l'exemple allemand. Certes, les différences actuelles entre la Constitution française et la Loi fondamentale allemande ne sont pas de nature, mais de degré. En effet, les deux textes suprêmes excluent que la position des assemblées sur les projets d'actes normatifs de l'Union européenne soit, d'une part, obligatoire et, d'autre part, contraignante pour le Gouvernement¹²¹. Toutefois, la Loi fondamentale allemande fait davantage de cas de la position de son Parlement. Elle dispose en effet, à son article 23-3 :

Avant de concourir aux actes normatifs de l'Union européenne, le Gouvernement fédéral donne au Bundestag l'occasion de prendre position. Dans les négociations, le gouvernement fédéral prend en considération les prises de position du Bundestag.

Dans le même temps, l'article 88-4 de la Constitution française se borne à indiquer que des résolutions européennes peuvent être adoptées sur des projets d'actes législatifs européens et sur d'autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. Ainsi, le Gouvernement allemand doit, autant que faire se peut, attendre et suivre la position du Bundestag et, dans le cas où il ne le ferait pas, justifier sa position. Adopter en France une disposition similaire à celle de la Loi fondamentale pourrait constituer un pas supplémentaire vers l'atténuation du pouvoir extérieur du Gouvernement français dans les affaires européennes.

¹¹⁹ Voir à ce sujet, C. VINTZEL, « Le rôle des parlements nationaux dans la définition et le contrôle de la politique étrangère et de défense », in E. LAGRANGE, A. HAMANN, J.-M. SOREL (dir.), *Si proche, si loin : la pratique du droit international en France et en Allemagne*, Paris, La société de législation comparée, p. 129 sq.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Les Parlements français et allemand peuvent d'ailleurs tous deux être classés dans la catégorie, établie par Emmanuelle Saulnier, des chambres qui assurent un contrôle sérieux des affaires européennes (celle-ci étant la deuxième dans une liste composée de trois groupes distincts), *op. cit.*, p. 51.

La majorité parlementaire est, numériquement, l'élément central du Parlement. Cependant, du point de vue du contrôle, l'opposition en constitue la composante politique majeure. Il convient donc d'étudier les dispositions qui pourraient accroître le rôle de cette dernière en la matière.

C. L'opposition

L'axe relatif aux droits de l'opposition nous semble être le plus important parmi les trois développés à propos de la fonction de contrôle des assemblées. En effet, dans les régimes parlementaires modernes, valoriser le Parlement dans la fonction de contrôle équivaut à permettre à la partie du Parlement qui ne soutient pas le Gouvernement, et qui cherche à se présenter comme une alternative politique, d'exercer l'essentiel de cette fonction¹²². À cet égard, il est possible de présenter plusieurs propositions.

La première a trait à la convocation de l'Assemblée en session et en séance extraordinaires. En effet, comme le remarque Armel le Divellec, « la capacité de l'opposition à exercer sa critique de l'action gouvernementale suppose en premier lieu que le Parlement soit réuni¹²³ ». Ainsi, il serait opportun que la demande de convocation du Parlement en session ou en séance extraordinaire soit un droit de minorité (et par conséquent de majorité) « absolu », sur le modèle allemand¹²⁴.

La deuxième suggestion a trait à l'ordre du jour. Remarquons tout d'abord que des progrès notables ont été effectués dans ce domaine depuis 2008. D'une part, la révision constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République a prévu qu'un jour de séance par mois serait réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires (art. 48, 5 C). Par ailleurs, la résolution n^o 437 du 28 novembre 2014, réformant le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, a établi que chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtiendrait de droit l'inscription à l'ordre du jour de la semaine réservée constitutionnellement au contrôle d'un débat sans vote ou d'une

¹²² Ainsi que le remarque Sir Ivor Jennings, « *if Parliament's main function is to criticise, the Opposition is its most important part* » (Sir I. JENNINGS, *The British Constitution*, Londres, Cambridge, University Press, 1966, p. 86).

¹²³ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, op. cit., p. 423.

¹²⁴ En effet, l'article 39-III de la Loi fondamentale dispose que le Président du Bundestag est tenu de convoquer celui-ci si un tiers de ses membres en font la demande. En France, la convocation du Parlement en session extraordinaire prévue aux articles 29 et 30 de la Constitution est, en vertu de l'« interprétation authentique » du Président de la République, une prérogative discrétionnaire de celui-ci, et ce malgré une multitude d'« interprétations non authentiques » de la doctrine estimant que cette pratique institutionnelle est contraire à ce que prévoit la lettre et l'esprit de la norme suprême (voir à ce sujet, Y. AGUILA, « Cinq questions sur l'interprétation constitutionnelle », *RFDC*, 21, 1995, p. 19). Il conviendrait ainsi de modifier l'article 28-3 de la Constitution, afin que la tenue de jours supplémentaires de séance puisse être décidée par un tiers des membres de chaque assemblée.

séance de questions portant sur, pour ne citer qu'elles, les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information. Cependant, la France pourrait aller encore plus loin dans ce domaine, et s'inspirer du Royaume-Uni ou de l'Italie. En effet, outre-Manche, en vertu du *standing order* n° 14, 2 et 3, l'opposition fixe l'ordre du jour de vingt *opposition days* en toute liberté, qu'elle utilise d'ailleurs exclusivement pour y inscrire des sujets relatifs au contrôle. En Italie, lorsque le Président de la Chambre des députés établit le calendrier des travaux, comme c'est le cas le plus fréquent, il doit le faire en y insérant des propositions des groupes de l'opposition « de manière à assurer à ces derniers un cinquième des sujets à traiter ou un cinquième du temps disponible » (donc fonction de contrôle comprise) (art. 24, 3 RCD).

Enfin, comme Arnel le Divellec en a fait part lors de son audition par le groupe de travail sur l'avenir des institutions du 7 mai 2015, « il serait possible d'inscrire dans la Constitution qu'un quart des députés ont le droit d'obtenir une commission d'enquête¹²⁵ ». Il est une nouvelle fois fait référence à la Loi fondamentale allemande, qui dispose en son article 44-1 que « le Bundestag a le droit et, à la demande d'un quart de ses membres, l'obligation de constituer une commission d'enquête chargée de recueillir les preuves nécessaires en audience publique ». Sur ce sujet, le règlement intérieur de l'Assemblée nationale a déjà été modifié par deux fois. La première fois, en 2009, pour attribuer à l'opposition un « droit de tirage » d'une commission d'enquête par an, sauf dans la session précédant le renouvellement de l'Assemblée et en l'absence de vote négatif des trois cinquièmes des députés lors du débat sur la création de la commission d'enquête en séance publique. La seconde fois, en 2014, pour supprimer la possibilité, pour les députés, de refuser la création d'une telle commission d'enquête par session (art. 141, 2 RAN) et pour permettre aux députés de choisir entre la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information (art. 145, 5 RAN). Cependant, la France est sur ce point encore bien loin de l'Allemagne.

La liste des suggestions que nous venons de dresser peut, par son caractère quelque peu imposant, laisser penser que le Parlement français est, comparativement, un Parlement négligé, souffreteux et déficient. Cependant, il n'en est rien. Si l'objet de cet article était d'établir les dispositions étrangères susceptibles d'inspirer la France, n'oublions pas que notre Parlement possède lui-même des atouts que n'ont pas ou que lui envient ses homologues étrangers. Il en est par exemple ainsi du monopole des commissions dans la phase de préparation¹²⁶ ou de l'existence d'une réserve régle-

¹²⁵ Compte-rendu, site <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-gtinsttit/14-15/c1415011.asp>, consulté le 5 octobre 2015.

¹²⁶ Ce monopole permet de classer la France, comme l'Italie, dans la catégorie des « *committee-fully based preparation* », contrairement au Royaume-Uni, qui se situe dans le groupe « *chamber-oriented preparation* » et l'Allemagne, que l'on trouve dans celui « *committee-oriented preparation* » (C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, op. cit.*, p. 325).

mentaire qui, même si elle mérite d'être renforcée, est une singularité avant-gardiste de notre pays.

Céline Vintzel

Maître de conférences en droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne. C. Vintzel est notamment l'auteur de Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Paris, Dalloz, 2011.