



HAL
open science

L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni

Basile Ridard

► **To cite this version:**

Basile Ridard. L'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative : étude comparée : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2016. Français. NNT : 2016PA01D075 . tel-03141070

HAL Id: tel-03141070

<https://theses.hal.science/tel-03141070>

Submitted on 15 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE

École de Droit de la Sorbonne
École doctorale de Droit de la Sorbonne – Droit comparé

Thèse de doctorat en droit public

**L'ENCADREMENT DU TEMPS PARLEMENTAIRE
DANS LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE. ÉTUDE COMPARÉE :
ALLEMAGNE, ESPAGNE, FRANCE, ROYAUME-UNI**

Présentée et soutenue publiquement à Paris le 14 décembre 2016 par

M. Basile Ridard

Membres du jury :

M. Denis Baranger

Professeur à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

Mme Julie Benetti

Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Mme Corinne Luquiens

Membre du Conseil constitutionnel, rapporteur

Ancienne secrétaire générale de l'Assemblée nationale et de la Présidence

Mme Ute Mager

Professeur à l'Université de Heidelberg

M. Otto Pfersmann

Directeur d'études de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales

Directeur de la recherche

M. Ángel J. Sánchez Navarro

Professeur à l'Université Complutense de Madrid, rapporteur

À Kristina.

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer ma profonde gratitude à M. le Professeur Otto Pfersmann, pour m'avoir accordé sa confiance et son soutien au cours de ces années de recherches. Sa rigueur, sa précision et ses précieux conseils m'ont permis de progresser sensiblement dans mes réflexions sur le présent travail. Qu'il en soit très sincèrement remercié. J'adresse aussi tous mes remerciements aux membres du jury de soutenance de thèse pour le temps qu'ils y ont consacré et pour leurs remarques particulièrement fructueuses.

Je souhaite également exprimer ma sincère reconnaissance aux personnes qui m'ont permis de réaliser mes séjours de recherche à l'étranger :

En Allemagne, à M. le Professeur Johannes Masing, pour son accueil chaleureux à l'Université de Fribourg-en-Brisgau, où j'ai pu effectuer mes recherches dans des conditions optimales à l'aide d'une bourse du Collège doctoral franco-allemand en droit public comparé.

En Espagne, à Mme Clara Mapelli Marchena, sous-directrice générale des études et de la recherche, pour avoir facilité mes recherches au Centre d'études politiques et constitutionnelles de Madrid.

Au Royaume-Uni, à M. le Professeur Stefan Vogenauer, pour m'avoir accueilli au sein de l'Institut de droit européen et comparé de l'Université d'Oxford, ainsi qu'à Mme le Professeur Katja Ziegler et M. le Professeur Paul Craig, pour les entretiens qu'ils m'ont accordés.

Mes remerciements vont ensuite à tous mes amis et collègues qui, par la richesse de leurs idées, leurs conseils, leurs commentaires et leur aide indéfectible, ont joué un rôle important dans la réalisation de cette thèse. Il m'est impossible ici de tous les citer, mais je pense tout particulièrement à Pierre-Étienne Bouillot, Denis Rosa Da Costa et Audrey de Montis, ainsi qu'à Perrine Preuvot et Léo Combrade, qui se sont pleinement investis dans les relectures et ont été présents jusqu'au bout.

Un très grand merci à mes parents, pour m'avoir toujours soutenu dans mes projets et pour leur relecture attentive, ainsi qu'à Élise, Antoine et tous les autres. Enfin, merci à Kristina pour sa patience infinie et son soutien de tous les instants.

SOMMAIRE

PARTIE 1

LES REGLES D'ORGANISATION DES DIVISIONS TEMPORELLES DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Titre 1. Le cadre temporel général de la procédure législative

Chapitre 1. L'unité de division principale du temps parlementaire : la législature

Chapitre 2. Les unités de division temporelle de la législature : la session et la séance

Titre 2. Le cadre temporel particulier de la procédure législative

Chapitre 3. La planification temporelle du travail législatif

Chapitre 4. L'organisation temporelle de la discussion parlementaire

PARTIE 2

LES REGLES D'HABILITATION A MODULER LA DUREE DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Titre 1. Les compétences ayant pour effet d'allonger la procédure législative

Chapitre 5. Les droits de participation à la procédure législative

Chapitre 6. Les droits de vérification de la régularité de la procédure législative

Titre 2. Les compétences ayant pour objet d'écourter la procédure législative

Chapitre 7. Les moyens de réduire la durée de la procédure législative

Chapitre 8. Les moyens d'engager des procédures alternatives

NOTE AU LECTEUR

Les abréviations AL, ES, FR et RU à la suite des titres renvoient respectivement aux systèmes allemand, espagnol, français et britannique. Lorsqu'un titre n'est suivi d'aucune abréviation, il concerne les quatre systèmes de la comparaison.

Par convention, les termes étrangers sont indiqués en italique, sauf ceux employés de manière récurrente tout au long des développements, comme par exemple le terme Bundestag. Par ailleurs, certaines expressions sont rédigées en italique pour souligner leur importance ou mettre en évidence certaines distinctions.

Les guillemets suivis d'un renvoi à une note de bas de page indiquent une citation. Les guillemets sans référence bibliographique soulignent soit une expression employée dans un sens original ou à l'endroit de laquelle on souhaite exprimer une certaine réserve, soit la traduction en français d'une expression étrangère (qui est alors généralement suivie du ou des termes étrangers, indiqués entre parenthèses et en italique). Les traductions réalisées sont personnelles, sauf indication contraire.

Les références aux dispositions d'un texte juridique, comme par exemple l'article 4, alinéa 3, phrase 2 de la Constitution française, sont indiquées comme suit : art. 4(3)2 C

ABRÉVIATIONS

Abréviations des principales références utilisées

<i>AIJC</i>	<i>Annuaire international de justice constitutionnelle</i>
<i>AJDA</i>	<i>Actualité juridique de droit administratif</i>
<i>Chr.</i>	<i>Chronique Dalloz</i>
<i>D.</i>	<i>Recueil Dalloz</i>
DEA	Diplôme d'études approfondies
FNSP	Fédération nationale des sciences politiques
<i>JCP G</i>	<i>La Semaine juridique. Édition générale</i>
JORF	Journal officiel de la République française
<i>ICP</i>	<i>Informations constitutionnelles et parlementaires</i>
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
<i>LPA</i>	<i>Les Petites Affiches</i>
<i>NCCC</i>	<i>Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
PFUSL	Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
<i>RDP</i>	<i>Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger</i>
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RFDC</i>	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
<i>RFSP</i>	<i>Revue française de sciences politiques</i>
<i>RIDC</i>	<i>Revue internationale de droit comparé</i>
<i>RRJ</i>	<i>Revue de la recherche juridique et de droit prospectif</i>

Abréviations générales

al.	alinéa
AN	Assemblée nationale
art.	article(s)
BGB	Code civil allemand (<i>Bürgerliches Gesetzbuch</i>)
BVerfGE	Décision de la Cour constitutionnelle fédérale allemande (<i>Bundesverfassungsgerichtsentscheidung</i>)
C	Constitution française
CC	Conseil constitutionnel
CCE	Code civil espagnol (<i>Código Civil de España</i>)
CE	Constitution espagnole (<i>Constitución española</i>)

CEDH	Cour européenne des droits de l’homme
cf.	<i>confer</i>
Chap.	Chapitre(s)
CMP	Commission mixte paritaire
cons.	considérant(s)
CPC	Code de procédure civile français
CPR	Règlement de procédure civile britannique (<i>Civil Procedure Rules</i>)
DC	Décision du Conseil constitutionnel français
DDHC	Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789
Dir.	Sous la direction de
Éd.	Édition
Fasc.	Fascicule
GOBR	Règlement intérieur du Bundesrat (<i>Geschäftsordnung des Bundesrates</i>)
GOBT	Règlement intérieur du Bundestag (<i>Geschäftsordnung des Bundestages</i>)
GOVA	Règlement intérieur de la Commission de conciliation (<i>Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses</i>)
GG	Loi fondamentale allemande (<i>Grundgesetz</i>)
<i>ibid.</i>	<i>ibidem</i> , dans l’ouvrage cité précédemment
IGBAN	Instruction générale du Bureau de l’Assemblée nationale
LC	Loi constitutionnelle
LO	Loi organique
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
n°	Numéro
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatum</i> , ouvrage cité
p.	Page(s)
préc.	Précité(es)
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAN	Règlement intérieur de l’Assemblée nationale
Rééd.	Réédition
RC	Règlement du Congrès des députés espagnol (<i>Reglamento del Congreso</i>)
RS	Règlement intérieur du Sénat français
RSE	Règlement intérieur du Sénat espagnol (<i>Reglamento del Senado</i>)
s.	suivant(es)
Sect.	Section
SO	Règlement intérieur de la Chambre des Communes (<i>Standing orders of the House of Commons</i>)
SOHL	Règlement intérieur de la Chambre des Lords (<i>Standing orders of the House of Lords</i>)
STC	Décision du Tribunal constitutionnel espagnol (<i>Sentencia del Tribunal Constitucional</i>)
trad.	traduction

INTRODUCTION

1. Le temps constitue un enjeu essentiel pour le Parlement. Sur le plan symbolique, le retentissement régulier de la célèbre Big Ben, située au sommet de la Tour de l'Horloge du Palais de Westminster, incarne la domination du temps sur les débats parlementaires. Sur le plan juridique, l'importance du temps parlementaire se vérifie à travers le grand nombre de normes issues des textes constitutionnels et des règlements des assemblées qui lui sont consacrées, à tel point que la manière dont tout Parlement opère serait littéralement « dictée par le temps »¹. À cet égard, le droit parlementaire en général et le temps parlementaire en particulier sont généralement envisagés dans une perspective très politique qui, si elle apparaît pertinente au regard de la réalité sociopolitique du Parlement, relève avant tout de l'étude des stratégies partisans et non de celle des normes parlementaires. Loin de sonder la « perception sociologique et philosophique contemporaine de la durée des procédures »², le présent travail se propose de mener une analyse juridique de l'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative de différents systèmes parlementaires.

2. Au préalable, il conviendra d'expliquer comment le temps s'inscrit au cœur de la procédure législative des quatre parlements étudiés (§ 1), puis de démontrer l'intérêt de recourir à la méthode normativiste en matière de droit parlementaire et de dégager des concepts communs aux quatre systèmes juridiques de la comparaison (§ 2).

¹ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 13.

² C'est en ces termes que Philippe Léger proposait aux intervenants d'aborder la question du temps dans le cadre d'un colloque juridique consacré au temps dans la procédure. P. LÉGER, « Introduction », in J.-M. COULON et M.-A. FRISON-ROCHE (Dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz, 1996, p. 3.

§ 1. Cadre de la recherche

3. Traiter ici de l'ensemble des temporalités du Parlement serait une entreprise vaine et surtout, risquerait de manquer de cohérence d'ensemble, c'est pourquoi il apparaît d'emblée nécessaire de délimiter le périmètre de la recherche (A). Il est en outre important de préciser les raisons pour lesquelles le temps parlementaire de la procédure législative sera abordé dans une perspective comparée entre quatre systèmes parlementaires bicaméraux européens (B).

A. Détermination de l'objet d'étude

4. Déterminer précisément le temps parlementaire, objet de la présente étude, implique non seulement de montrer que le temps est une question omniprésente au sein des parlements allemand, britannique, espagnol et français (1) mais aussi de définir très précisément les contours du temps parlementaire, dont l'analyse se limitera au seul cadre de la procédure législative (2).

1) L'importance du facteur temps dans les assemblées parlementaires

5. L'importance du temps au sein des chambres parlementaires s'illustre par les liens étroits qu'entretient le Parlement avec le temps (a). Pourtant, et de manière étonnante, le sujet du temps parlementaire est longtemps resté assez peu abordé par la doctrine (b).

a) Des rapports étroits entre le Parlement et le temps

6. Le Parlement constitue le lieu privilégié de l'expression politique, dans la mesure où « être parlementaire, c'est toujours assister ou prendre part à des joutes verbales »³. Il est « étymologiquement le lieu de la parole »⁴ : « parlement, parlementer, parlementaire, parler est au cœur de l'institution, les termes qui la décrivent impliquent la parole », celle-ci

³ J. EL GAMMAL, *Être parlementaire : de la révolution à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 155.

⁴ L. FABIUS, « Préface », in M. ABÉLÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 11. De manière analogue, le Professeur Baranger rappelle que « le Parlement est un lieu particulier : un lieu de parole et un lieu de liberté ». D. BARANGER, « Notre Constitution », in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 147. « Lorsque les Francs [...] se furent rendus maîtres des Gaules, les capitaines francs eurent leur *parliament*, du mot celte *parler ou parlé* auquel le peu de gens qui savaient lire et écrire joignirent une terminaison latine ; et de là vint le mot *parlamentum* dans nos anciennes chroniques aussi barbares que les peuples l'étaient alors ». Voltaire, *Histoire du Parlement de Paris*, Amsterdam, J.-J. Du Fay, 2^e Éd., 1769, T. 1, p. 5.

apparaissant, « même vaine, toujours moins frustrante que le silence »⁵. Les parlementaires seraient portés à « abuser » du temps de parole pour prolonger le débat autant que possible, tandis que le Gouvernement se rendrait au contraire coupable de « brusquer les assemblées »⁶. S'il s'avère primordial de « laisser au Parlement le temps de débattre »⁷, la volonté politique des parlementaires de faire durer la procédure législative appelle néanmoins un encadrement temporel conséquent⁸, qui se trouve juridiquement réalisé par l'ensemble des normes relatives au temps parlementaire.

7. Le Parlement, en tant qu'organe législatif partiel titulaire de compétences juridiques, entretient donc un lien très fort avec le temps. Au sein des assemblées parlementaires, le temps est « la mesure de chaque chose »⁹ et y occupe une place centrale au quotidien. Pour nombre d'auteurs, le temps parlementaire représente ainsi une dimension essentielle du travail des assemblées¹⁰, un patrimoine inestimable¹¹ pour le Parlement, qui transparaît dans la place prépondérante qu'il occupe dans le cadre de son fonctionnement interne. En ce sens, la maîtrise du temps au cours des réunions en assemblée plénière et en commission constitue bien un élément fondamental dans l'organisation de la procédure législative¹².

⁵ G. CARCASSONNE, « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 145. Le Parlement serait tellement lié à l'expression de la parole que son activité législative engendrerait « une certaine façon de parler », qui consisterait en « un discours normatif et un discours à distance ». G. CORNU, *Linguistique juridique*, Paris, Montchrestien, 3^e Éd., 2005, p. 263 et s.

⁶ D. CHAMUSSY, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum : le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Paris, Dalloz, 2012, p. 52. Cette opposition entre des parlementaires qui cherchent à « prendre leur temps » et un gouvernement qui tente de « gagner du temps » est très souvent commentée au détriment d'une analyse juridique du temps parlementaire. Pour plus de détails, cf. *infra*, § 2. B., p. 68 et s (« Renouveler l'étude du temps parlementaire »).

⁷ Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, JORF, 27 mai 1988, p. 7382.

⁸ Le Parlement se trouve en effet « enserré dans des limites temporelles rigoureuses ». P. JAN, *Le Parlement de la V^e République*, Paris, Ellipses, 1999, p. 79.

⁹ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 5^e Éd., 2014, p. 137.

¹⁰ M. COUDERC, « Le système français de commissions à l'épreuve de la V^e République », in F. FRAYSSE et F. HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 39. M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 85. L. FABIUS, « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale », *Revue des sciences morales et politiques*, 1992, p. 101. M. AMELLER et G. BERGOUGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2000, p. 71. P. ALBERTINI, « Pour une revalorisation de la loi », in P. ALBERTINI (Dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 292.

¹¹ R. BRAZIER (Éd.), *Constitutional reform. Reshaping the British Political System*, Oxford, Oxford University Press, 2^e Éd., 1998, p. 84.

¹² Pour Céline Vintzel, la maîtrise du temps dans le cadre des assemblées parlementaires constituerait même « l'enjeu majeur des temps modernes ». C. VINTZEL, « Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni », *NCCC*, 2010, p. 239. Selon Maryvonne Bonnard, le temps représente ainsi « l'une des préoccupations majeures des responsables du Parlement ». M. BONNARD, « Les assemblées parlementaires : organisation et fonctionnement », in J.-L. PARODI, *Institutions et vie politique*, Paris, La Documentation française, 3^e Éd., 2003, p. 53.

8. Le facteur temporel conditionne en effet en permanence le travail des parlementaires et serait même décisif¹³ dans le cadre spécifique de la procédure législative. Jean-Louis Pezant souligne qu'au Parlement, « le temps joue dans la procédure un rôle beaucoup plus important qu'on ne l'imagine »¹⁴, ce que confirme le Professeur García Martínez, qui estime que la notion de durée est une caractéristique générale des procédures parlementaires¹⁵. Dans le même sens, Philip Laundry juge la question de l'organisation du temps cruciale pour les procédures parlementaires, qui doivent selon lui être mises en œuvre de la manière la plus « effective » possible¹⁶. Prépondérant tout au long de la procédure législative, le temps parlementaire présenterait en outre, selon certains, « une spécificité qui le distingue du temps ordinaire »¹⁷, sans que cette spécificité ne soit toutefois identifiée. Cette spécificité expliquerait d'ailleurs la différence notable entre le temps parlementaire et le temps médiatique¹⁸. Au sein du Parlement, les chambres hautes entretiendraient plus spécifiquement un lien particulier avec le temps¹⁹ en leur qualité de « chambres de réflexion ayant une action retardatrice »²⁰. La durée représenterait même le meilleur allié²¹ du Sénat et offrirait à ce titre un contraste saisissant avec l'Assemblée nationale, dont l'ancien Président a déploré une

¹³ J.-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 75. Cf. également P. JAN, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1995, p. 992.

¹⁴ J.-L. PEZANT, « Un âge d'or législatif ? », in *Mélanges Jean Foyer*, Paris, LGDJ, 2010, p. 310.

¹⁵ Les autres particularités identifiées par l'auteur sont la participation des minorités et la publicité des débats. M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 44.

¹⁶ Il ne s'agit pas pour autant de viser l'« efficacité maximum », auquel cas les procédures seraient contrairement au « caractère libre et sans retenue du débat ». P. LAUNDY, *Parliaments in the Modern World*, Aldershot, Dartmouth, 1989, p. 61. Quoi qu'il en soit, au Royaume-Uni, « les gouvernements successifs n'ont pas montré un grand intérêt pour l'effectivité des procédures parlementaires ». J. MCELLOWNEY, *Modernizing Britain: Public Law and Challenges to Parliament*, Hamilton, University of Wakaio, 2002, p. 103.

¹⁷ J.-C. BÉCANE, « Le règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 80.

¹⁸ « Quand le Parlement traite d'un sujet particulier, la société – tout du moins, la société informée – est déjà dans une phase postérieure, celle d'en tirer les conclusions et d'en analyser les conséquences ». J. GARCÍA MORILLO, « El Parlamento en la era global », *Cuadernos de Derecho Público*, n° 1, 1997, p. 86. Le rythme des activités des assemblées serait ainsi loin du temps des médias et de l'immédiat, selon M. TOUZEIL-DIVINA, « Et la revalorisation parlementaire : c'est maintenant ? », *LPA*, n° 69, 2013, p. 9. Selon le Président de la République François Hollande, il y aurait « une déconnexion entre le temps parlementaire, exagérément long, et le temps participatif citoyen, exagérément court ». F. HOLLANDE, *Conférence de presse*, 7 août 2016.

¹⁹ C. ENFERT, *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Paris, Economica, 1999, p. 180. Le Sénat suivrait un « rythme de tortue », aux dires de Sabine Russ, « Der französische Senat : Die Schildkröte der Republik », in G. RIESCHER, S. RUSS et C. HAAS (Éd.), *Zweite Kammern*, Munich, Oldenbourg, 2000, p. 245. Le sénateur Jean Cluzel estime au contraire que « bon gré mal gré, les sénateurs ont dû depuis longtemps adopter un rythme qui n'a plus guère de rapport avec la démarche du reptile chélonien ». J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Paris, Economica, 1990, p. 95.

²⁰ H. BOURBON, in P. AVRIL, G. ADAM, J. CHARLOT et L. DOUROUX, « Pour ou contre le Sénat », *France-Forum*, n° 93, 1969, p. 7. La Chambre des Lords garantirait également « le temps pour la réflexion ». P. ARCHER, « The House of Lords, Past, Present and Future », *The Political Quarterly*, Vol. 70, 1999, p. 396.

²¹ J.-P. DUPRAT, « La représentation territoriale et les adaptations du Sénat français », in D. G. LAVROFF et M. RAMÍREZ (Dir.), *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2001, p. 72. Selon le même auteur, c'est d'ailleurs « l'aspect temporel qui particularise vraiment l'action sénatoriale ». J.-P. DUPRAT, « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *Revue internationale de politique comparée*, 1999, p. 110.

« obsession du temps [qui] a trop souvent dévoyé le travail parlementaire au cours des dernières décennies »²². Omniprésente, cette temporalité se retrouverait d'ailleurs non seulement dans les activités des parlementaires mais également dans celles des gouvernements, pour lesquels le temps est tout aussi crucial²³.

9. En dépit de cette omniprésence, le temps parlementaire est longtemps resté organisé principalement par des règles internes aux assemblées, notamment en France²⁴, où ce n'est qu'à partir de 1958 que le constituant a décidé de confier « à la Constitution d'une part, au Gouvernement de l'autre, la fixation des règles du jeu parlementaire et donc la gestion du temps »²⁵. Cet encadrement juridique du temps parlementaire a été encore renforcé à l'occasion de la réforme constitutionnelle intervenue en 2008 à la suite du rapport du Comité Balladur²⁶, dont la dimension temporelle constituait l'une des principales préoccupations²⁷. Le Professeur Avril note en outre qu'au cours de l'examen du projet de loi constitutionnelle, « le temps fut l'obsession commune de la majorité (pour le contrôler) et de l'opposition (pour en disposer) »²⁸. En définitive, de nombreuses dispositions issues de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008²⁹ et des réformes subséquentes des règlements intérieurs mentionnent des délais³⁰. Ces modifications temporelles importantes ont conduit le Professeur Levade à déclarer que « signe des temps, la révision des cinquante ans semble, plus que toute autre,

²² B. ACCOYER, « La déclinaison de la réforme constitutionnelle dans le règlement de l'Assemblée nationale », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (Dir.), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2009, p. 60. Le temps du Sénat « ne suit pas le même rythme que le temps de l'Assemblée nationale » parce qu'il existerait chez les sénateurs « une perception de la longue durée différente de celle qui peut exister ailleurs ». D. MAUS, « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 90.

²³ « Si le temps, c'est de l'argent, le gouvernement pourrait aussi dire que le temps, c'est de la législation ». D. MIERS et A. PAGE, *Legislation*, Londres, Sweet & Maxwell, 2^e Éd., 1990, p. 68.

²⁴ Pour plus de détails sur ce point, cf. notamment J. BARTHÉLÉMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, 373 p.

²⁵ H. PORTELLI, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 71. De façon analogue en Espagne, l'instauration de la Constitution de 1978 s'accompagne de la « constitutionnalisation du droit parlementaire ». L. MARTÍNEZ ELIPE, « Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario », *I Jornadas de derecho Parlamentario*, Vol. 1, Madrid, Cortes Generales, 1985, p. 441.

²⁶ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République (« Comité Balladur »), *Une République plus démocratique*, Paris, La Documentation Française, 2007, 181 p. Ce rapport serait, pour le Professeur Gicquel, un véritable « manifeste de droit parlementaire ». J. GICQUEL, « La reparablementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 59.

²⁷ « La question du temps était au centre de nos débats ». B. MATHIEU, in B. MATHIEU et al., *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 17.

²⁸ P. AVRIL, « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP*, 2010, p. 124.

²⁹ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, JORF du 24 juillet 2008, p. 11890. Dans la suite des développements, les termes de « révision constitutionnelle de 2008 » et « réforme de 2008 » seront notamment employés pour référer à ce texte.

³⁰ À cet égard, l'instauration du « temps législatif programmé » témoigne bien de la volonté du président de l'Assemblée nationale de s'en remettre « au seul critère objectif incontestable, celui du temps ». G. HISPALIS, « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 114.

marquée par la conscience du temps »³¹. Toutefois, alors que l'intitulé même du Comité Balladur annonçait un « rééquilibrage des institutions » qui supposait de « renforcer le Parlement [et de] lui rendre la maîtrise de son temps »³², il sera important d'examiner, au cours de la présente étude, si ces objectifs ont finalement été atteints.

10. Le temps parlementaire correspond à un paramètre majeur de l'organisation de la procédure législative au sein des assemblées. Paradoxalement, cependant, il fait l'objet d'un traitement doctrinal relativement faible.

b) Le faible traitement doctrinal de la question du temps parlementaire

11. L'intensité des rapports entre le Parlement et le temps ne peut se mesurer à l'aune de l'intérêt très relatif manifesté par la doctrine à l'égard de cette question. Certains auteurs ont cependant déjà consacré des développements conséquents au sujet. Plusieurs manuels de référence en droit parlementaire consacrent un chapitre à la thématique de la temporalité au Parlement³³, tandis que dans quelques thèses de droit parlementaire, un chapitre entier s'attache précisément à l'étude du temps³⁴. De même, des articles relatifs à la temporalité parlementaire ont été publiés, mais chacun ne traite que d'un seul de ses aspects, sans jamais aborder le thème de l'encadrement du temps parlementaire de façon complète³⁵. Dans le cadre

³¹ A. LEVADE, « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *RFDC*, n° 78, 2009, p. 300.

³² *Ibid.*

³³ Un chapitre entier est consacré au « contrôle et à la distribution du temps à la Chambre des Communes » dans le célèbre *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 24^e Éd., 2011. Dans le premier manuel de droit parlementaire espagnol traitant du système constitutionnel établi en 1978, de larges développements sont spécifiquement consacrés aux nombreux liens entre « les parlementaires et le temps ». F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional, 1984, 413 p. En revanche, seuls quelques développements, et non l'ensemble d'un chapitre, sont dédiés au « temps de parole » dans le dernier ouvrage paru en droit parlementaire allemand. M. MORLOK, U. SCHLIESKY et D. WIEFELSPÜTZ (Éd.), *Parlamentsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2015, p. 624-631. Le manuel français de référence en la matière ne consacre pas directement un chapitre à la question du temps de la procédure législative, mais aborde la question du « mandat parlementaire dans le temps » dans une section toute entière. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 34.

³⁴ Ce chapitre s'intitule simplement « le temps » dans la thèse de Céline VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2009, p. 555-623. Dans la thèse de Audrey de Montis, le chapitre en question porte sur « l'instauration du temps législatif programmé ». Cf. A. de MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, 2016, p. 467-526. Dans le cadre d'un ouvrage, issu de la thèse de doctorat du Professeur Sánchez Navarro, des développements portent aussi sur « les parlements et le temps », sans toutefois faire l'objet d'un chapitre entier. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 63 et s. Il en est de même dans la thèse de Nicolas CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, p. 289-301.

³⁵ M. KLOEPFER, « Verfassung und Zeit. Zum überhasteten Gesetzgebungsverfahren », *Der Staat*, 1974, p. 457-470. P. SCHINDLER, « Zum Streit um die gerechte Redezeitverteilung », *Zeitschrift für*

plus large du droit constitutionnel, qui se composerait d'une « pluralité des temporalités »³⁶, certains de ses aspects temporels ont déjà été étudiés. Par le passé, les rapports de la matière avec le temps ont été envisagés à travers différents thèmes tels que par exemple les révisions constitutionnelles³⁷ ou encore le droit mémoriel³⁸, mais ils n'ont jamais été questionnés de manière systématique à travers le sujet de l'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative.

12. Au-delà de ces quelques cas de traitement du sujet, la question du temps, qui se situe pourtant « au cœur du droit »³⁹, est longtemps restée reléguée au second plan. Le Professeur Baranger relève d'ailleurs que si « le temps se présente comme quelque chose d'important dans le raisonnement des juristes, [...] cette importance demeure souvent implicite »⁴⁰. Ce relatif désintérêt pour la thématique temporelle détonne au regard de la production scientifique dans son ensemble. Au sein d'autres disciplines, telles que la philosophie ou la physique quantique, le temps est ainsi une source inépuisable de débat doctrinal. Depuis une

Parlamentsfragen, 1971, p. 253-261. P. SCHOLZ, « Rederecht und Redezeit », in H.-A. ROLL (Éd.), *Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, p. 81-91. W. REUTTER, « Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, p. 299-315. W. ZEH, « Zur Diskussion der Reform von Dauer und Beendigung der Wahlperiode des deutschen Bundestages », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 353-372. M. LANDEROS PERKIC, « La rentabilidad de la distribución y el uso del tiempo en el debate parlamentario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 383-391. P. MELLADO PRADO, « El problema de la continuidad del parlamento : la diputación permanente », *Revista de Derecho Político*, n° 27-28, 1988, p. 45-75. J. BENETTI, « Le retour de la procédure du temps législatif programmé », *Constitutions*, 2013, p. 374-375. O. FUCHS, « La procédure législative d'urgence », *RDP*, 2009, p. 761-785. 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. 368-372. H. PORTELLI, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 71-82. J. GICQUEL, « Le temps parlementaire », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (Dir.), *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 13-23. P. LE MIRE, « L'ordre du jour sous la V^e République », *RFDC*, 1991, p. 195-232. J.-É. GICQUEL, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *LPA*, n° 81, 1997, p. 4-8. P. NORTON, « Time Limits on Bills, Ending the Sessional Cut-off in the U.K. », *The Parliamentarian*, n° 78, 1997, p. 96-99. W. GREENLEAF, « Urgency Motions in the Commons », *Public Law*, 1960, p. 270-284. G. GANZ, « Recent Developments in the Use of Guillotine Motions », *Public Law*, 1990, p. 496-506.

³⁶ S. BÉNÉTULLIÈRE, « Le temps et le droit constitutionnel, un point de vue interdisciplinaire », in F. ROBBE (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM, 2010, p. 53.

³⁷ D. BARANGER, « Temps et constitution », *Droits*, n° 30, 2000, p. 45-70. L. GELIN-RACINOUX, *Recherches sur le rapport de la constitution au temps. Le droit constitutionnel français entre discontinuité et continuité*, Thèse, Université de Nantes, 2005, 582 p. L. GIANFORMAGGIO, « Temps de la constitution, temps de la consolidation », in F. OST et M. van HOECKE, *Temps et droit. Le droit a-t-il vocation de durer ?*, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 339-365. A. VIALA, « L'esprit des constitutions par-delà les changements », in A. VIALA (Dir.), *La constitution et le temps*, Lyon, L'Hermès, 2003, p. 27-36.

³⁸ M. BORS, « Le droit, sa mémoire et son histoire », in M. ORTOLANI, O. VERNIER et M. BOTTIN (Dir.), *Le temps et le droit*, Nice, Serre, 2002, p. 247-255. A. MACAYA, *Histoire, mémoire et droit : les usages juridiques du passé*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2015, 748 p. ; F. OST, « Mémoire et pardon, promesse et remise en question. La déclinaison éthique des temps juridiques », in P.-A. COTÉ et J. FRÉMONT (Dir.), *Le temps et le droit*, Cowansville, Yvon Blais, 1996, p. 15-31.

³⁹ M. VERPEAUX, « Présentation du troisième numéro consacré au Temps », *Jurisdoctoria*, n° 3, 2009, p. 11.

⁴⁰ D. BARANGER, « Le temps du droit », *Revue administrative*, n° spécial, 2000, p. 37.

vingtaine d'années néanmoins, la question du temps en droit est posée avec plus d'acuité, comme en témoigne la multiplication des travaux de recherche⁴¹ et plus particulièrement des thèses⁴² relatives à la temporalité. Le choix de la Cour de cassation de consacrer son rapport de 2014 au temps constitue sans doute l'un des signes les plus probants de ce regain d'intérêt des juristes pour la thématique temporelle⁴³.

13. Jusqu'à récemment, aucune recherche d'ensemble n'avait cependant été entreprise au sujet du temps parlementaire dans les différents systèmes qui seront retenus dans le cadre de cette étude, à une exception près. Un ouvrage de langue allemande, intitulé *Les parlements et leur temps*⁴⁴, avait été consacré au sujet en 2009, mais celui-ci ne consistait en réalité qu'en une analyse fondée essentiellement sur des éléments statistiques et mobilisant des outils méthodologiques propres à la science politique, et non au droit. Finalement, ce n'est qu'à partir de 2015 que la question a bénéficié d'un fort regain d'intérêt de la part de la doctrine française. Un projet de recherche intitulé « le Parlement et le Temps » a en effet abouti, au

⁴¹ Plusieurs colloques ont été consacrés au sujet depuis une vingtaine d'années environ. Cf. J.-M. COULON et M.-A. FRISON-ROCHE (Dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz, 1996, 78 p. P. FLEURY-LEGROS (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Litec, 2010, 112 p. M. ORTOLANI, O. VERNIER et M. BOTTIN (Dir.), *Le temps et le droit*, Nice, Serre, 2002, 257 p. F. OST et M. v. HOECKE (Dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 469 p. F. ROBBE (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM, 2010, 168 p. A. VIALA (Dir.), *La Constitution et le temps*, Lyon, L'Hermès, 2003, 298 p. Société française pour le droit international, *Le droit international et le temps*, Paris, Pedone, 2001, 282 p. P. ZEN-RUFFINEN (Dir.), *Le temps et le droit*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2008, 358 p. Colloque du Collège juridique franco-roumain d'études européennes, *Vingt ans et le temps du Droit*, Bucarest, 6 et 7 novembre 2015.

⁴² Ce n'est, à quelques exceptions près, qu'à partir du début des années 2000 que de nombreuses thèses de doctorat en droit ont été consacrées à ce thème. J.-P. ANGOENNAH-ESSY-GONE, *Le facteur temps en droit international privé*, Lille ANRT, 2003, 513 p. S. AMRANI-MEKKI, *Le temps et le procès civil*, Paris, Dalloz, 2002, 589 p. S. CENDRE-MALINAS, *Le temps dans le marché public*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1997, 443 p. E. CHEVREAU, *Le temps et le droit : la réponse de Rome, l'approche du droit privé*, De Boccard, Paris, 2006, 353 p. F. COLONNA D'ISTRIA, *Temps et concepts en droit des obligations*, Thèse, Aix-Marseille 3, 2009, 491 p. M. CRESP, *Le temps juridique en droit privé, essai d'une théorie générale*, PUAM, 2010, 462 p. A. ETIENNEY, *La durée de la prestation : essai sur le temps dans l'obligation*, Paris, LGDJ, 2008, 767 p. C. ETRILLARD, *Le temps dans l'investigation pénale*, Paris, L'Harmattan, 2004, 392 p. S. JEUSSEAUME, *Le droit administratif et le temps*, Thèse, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2002, 576 p. C. HIGY, *Le temps en droit de la filiation*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2012, 368 p. S. LACOUR, *Le temps dans les propriétés intellectuelles*, Paris, Litec, 2004, 560 p. G. LOUSTALET, *Le temps du contrat et le droit fiscal*, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2011, 527 p. A. OUTIN ADAM, *Essai d'une théorie des délais en droit privé. Contribution à l'étude de la mesure du temps par le droit*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1986, 557 p. J. PETIT, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, Paris, LGDJ, 2002, 662 p. P. ROZEC, *La durée et l'aménagement du temps de travail en droit comparé*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1998, 367 p. L. SAENKO, *Le temps en droit pénal des affaires*, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2008, 742 p. T. SOLEILHAC, *Le temps et le droit de l'environnement*, Thèse, Université Lyon 3 Jean Moulin, 2006, 1400 p. L. WEISS, *Zeit, Zeitlichkeit und Recht*, Thèse, Zürich Universität, 1968, 141 p. G. WINKLER, *Zeit und Recht. Kritische Anmerkungen zur Zeitgebundenheit des Rechts und des Rechtsdenkens*, Vienne, Springer, 1995, 610 p.

⁴³ Cour de Cassation, *Le temps. Rapport annuel 2014*, Paris, La Documentation française, 2015, 680 p.

⁴⁴ A travers cette étude de science politique, le « temps réel objectif » est ainsi distingué du « temps subjectif » du Parlement. S. DREISCHER, « Parlamente und ihre Zeit. Kategorien der Analyse », in W. PATZELT et S. DREISCHER (Éd.), *Parlamente und ihre Zeit*, Nomos, Baden-Baden, 2009, p. 9-54.

terme d'un important cycle de conférences, à un colloque à l'Assemblée nationale et au Sénat au mois de décembre 2016⁴⁵. Le thème est d'ailleurs très actuel, puisqu'un séminaire sur « le temps parlementaire » a aussi été organisé par le Groupe d'études sur la vie parlementaire à l'Assemblée nationale, le 26 janvier 2016⁴⁶. Jusqu'à ce jour, aucune thèse ni ouvrage juridique n'avait encore porté sur cette seule question, alors que les règles temporelles occupent une place centrale au sein des règles de procédure législative.

14. Non étudié précisément dans le cadre du droit parlementaire, le temps n'a jamais fait non plus l'objet d'une étude juridique conséquente au regard de son importance dans le cadre démocratique⁴⁷. Pourtant, le temps parlementaire, qu'il soit « temps de parole, temps du débat [ou] temps de l'expression du pluralisme », serait un « impératif démocratique » à l'égard duquel les délais constitueraient, selon le Professeur Levade, « le moyen d'en rationaliser l'usage en le rendant raisonnable »⁴⁸. Néanmoins, toute « pression temporelle excessive » menacerait non seulement « la procédure législative constitutionnellement garantie en tant que moyen de décision démocratique, mais aussi la sauvegarde effective des compétences du législateur »⁴⁹. Les normes relatives à la durée des débats parlementaires seraient d'ailleurs toujours un point litigieux de la procédure⁵⁰ en raison de sa dimension particulière. Sous « l'aspect *a priori* purement technique de la procédure législative » se cacherait en effet

⁴⁵ Projet de recherche sous la direction du Professeur Cartier, du Professeur Lefebvre et de Gilles Toulemonde, mené conjointement par l'ERDP-CRDP et le CERAPS de l'Université Lille 2, et le CUREJ de l'Université de Rouen. De nombreuses conférences ont eu lieu en 2015 : « Le temps du point de vue des parlementaires » par Bernard Roman et Alex Türk le 22 juin, « le Parlement et le temps en Belgique » par le Professeur Verdussen le 16 octobre, « le Parlement allemand et le temps » par Céline Vintzel le 5 novembre, « le Parlement britannique et le temps » par Vanessa Barbé le 6 novembre, « le Parlement européen et le temps » par le Professeur Potteau le 5 décembre et « le Parlement italien et le temps » par Inès Ciolli le 14 décembre. Ce cycle de conférences s'est poursuivi en 2016 : « le Parlement et le temps en Espagne » par le Professeur María Macías Jara le 11 février 2016, « le cas du groupe Socialiste Républicain et Citoyen » par Damien Lecomte le 18 mars 2016, « la professionnalisation des députés français dans le temps » par Olivier Costa et Éric Kerrouche le 21 mars 2016 et « le Parlement et le temps sous la III^e République » par le Professeur Guislin le 28 avril 2016. Les actes du colloque des 7 et 8 décembre 2016 ont été publiés en fin d'année suivante : Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps*, Paris, LGDJ, 2017, 364 p.

⁴⁶ Lors de ce séminaire du GEVIPAR, Rémi Schenberg et Éric Tavernier, respectivement directeur du service de la séance de l'Assemblée nationale et directeur de la séance du Sénat, sont intervenus, de même que Gilles Toulemonde, Maître de Conférences à l'Université Lille 2.

⁴⁷ La question de la temporalité « n'a été que très peu pensée dans les démocraties » : le temps n'a été principalement abordé « qu'à travers deux catégories techniques, la durée des mandats et la théorie des élections, [qui postule] un continuum du corps représentatif ». P. ROSANVALLON, « Histoire moderne et contemporaine du politique », *L'annuaire du Collège de France*, n° 112, 2013, p. 685. Une thèse de science politique a cependant été consacrée au sujet : A. CHOLLET, *Les temps de la démocratie*, Paris, Dalloz, 2011, 493 p.

⁴⁸ A. LEVADE, « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *RFDC*, 2009, p. 305. Cf. également G. RIESCHER, *Zeit und Politik*, Baden-Baden, Nomos, 1994, p. 90.

⁴⁹ M. KLOEPFER, « Verfassung und Zeit. Zum überhassteten Gesetzgebungsverfahren », *op. cit.*, p. 466.

⁵⁰ La remarque de Michel AMELLER pour les questions orales vaut aussi pour les autres prises de parole dans l'hémicycle. M. AMELLER, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964, p. 162.

« l'enjeu véritable qui la sous-tend, et qui n'est rien moins que l'exercice de la démocratie »⁵¹. *Juridiquement*, la démocratie peut être définie comme une méthode de production normative associant les destinataires des normes à leur production et qui consiste ainsi en « un mode "autonome" de création du droit »⁵². Autrement dit, la démocratie est « la forme juridique de l'autonomie collective, c'est-à-dire le principe de la production des normes juridiques par leurs destinataires » et en ce sens, elle se fonde « sur des systèmes de règles explicites qui les transforment en mécanismes de décisions »⁵³. L'implication des destinataires des normes, directe pour certains et indirecte pour la plupart d'entre eux, « se matérialise justement par l'existence d'un organe collégial issu du suffrage universel qui participe à l'élaboration de ces règles, le Parlement »⁵⁴.

15. La procédure législative est par conséquent inhérente à la démocratie⁵⁵ et se trouve aussi, par bien des aspects, intimement liée au temps parlementaire. Selon le Professeur Terré, la procédure, quelle qu'elle soit, entretient avec la temporalité des « relations particulières », dans la mesure où toute procédure s'inscrit dans un ordre chronologique⁵⁶. Par suite, le temps parlementaire apparaît « consubstantiel » à la procédure, qui correspond à « une suite d'événements qui s'inscrit dans le temps »⁵⁷. L'importance de la temporalité dans le cadre de la procédure législative est donc avérée et contraste avec la relative rareté des études consacrées au sujet, qui démontre par là même l'intérêt scientifique de conduire une telle recherche. Dès lors, avant de mener plus avant la réflexion, il importe de définir avec précision les contours du sujet de la présente étude.

⁵¹ O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTIER, « Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois », *RFDC*, 2009, p. 454. Cf. également F. LIJOI, « Hans Kelsen et le problème de la démocratie », in Y. C. ZARKA (Dir.), *Repenser la démocratie*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 55 et s.

⁵² Forme de gouvernement à part entière, la démocratie est effectivement, d'un point de vue juridique, une « méthode de production normative ». O. PFERSMANN, « La théorie pure du droit est-elle indifférente à la démocratie ? », in A. VIALA (Dir.), *La démocratie : qu'en disent les juristes ?*, Paris, Dalloz, 2014, p. 156.

⁵³ Distincte de la conception juridique de la démocratie, sa conception politique « est factuelle et se fonde sur des attitudes, des préférences et des intentions d'auteurs ». O. PFERSMANN, « Normes juridiques et relativisme politique en démocratie », *Cités*, 2011, p. 275.

⁵⁴ E. GEORGITSI, « La spécificité de la V^e République et les classifications : une opposition fautive », *RFDC*, 2010, p. 548. En ce sens, le Parlement est un « cœur démocratique ». M. TOUZEIL-DIVINA, *Dictionnaire de droit public interne*, Paris, LexisNexis, 2017, p. 359. Le parlement correspond encore à « un forum où le bien commun est (ou devrait être) déterminé ». A. BEATTIE, « Why the Case for Parliamentary Reform in Britain is so Weak », *JLS*, n° 2, 1998, p. 11.

⁵⁵ Selon Hans Kelsen, la procédure législative correspond à « une succession de discours se répondant les uns aux autres » et revêt de ce fait un « caractère démocratique ». H. KELSEN, *La démocratie : sa nature, sa valeur*, (Trad. Charles Eisenmann de la 2^e Éd.), 1932, Rééd. Paris, Dalloz, 2004, p. 113.

⁵⁶ F. TERRÉ, « Observations générales », J.-M. COULON et M.-A. FRISON-ROCHE (Dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz, 1996, p. 70 et 72.

⁵⁷ Cette définition se fonde ici sur l'étymologie du terme « procédure », qui vient du latin *procedere* et signifie « aller de l'avant ». D. CHOLET, *La célérité de la procédure en droit processuel*, Paris, LGDJ, 2006, p. 84.

2) Définition du sujet de l'étude

16. Afin de pouvoir se livrer à une analyse suffisamment détaillée du temps parlementaire, il convient de s'y intéresser essentiellement à travers son encadrement juridique (a) et dans le cadre strictement délimité de la procédure législative (b).

a) L'encadrement juridique du temps parlementaire

17. De manière générale, la notion de temps renvoie à la considération d'une durée dans une perspective chronométrique. Dans le *Vocabulaire juridique*, le temps est défini comme une « portion de durée » qui se trouve « légalement, judiciairement ou conventionnellement déterminée, par opposition à ce qui est indéfini »⁵⁸. Cette définition demeure cependant quelque peu sommaire et il s'agira donc, dans la suite de l'introduction, de préciser notre acception du temps parlementaire en termes juridiques⁵⁹.

18. Dans l'ensemble des développements, l'analyse se limitera précisément à la prise en compte de tous les intervalles temporels qui rythment la procédure législative dans le seul cadre du Parlement⁶⁰. Ce choix de retenir une acception stricte du temps parlementaire implique en toute logique d'exclure les délais relatifs aux phases de la procédure législative qui se tiennent hors des assemblées. Ainsi, le temps de délibération des projets de loi en Conseil des ministres, les délais de consultation du Conseil d'État sur les projets de loi⁶¹ et les délais de promulgation par le chef d'État des textes de loi, lesquels s'inscrivent chacun dans le cadre extraparlémentaire de la procédure législative, ne seront volontairement pas pris en considération. Pour les mêmes raisons, les délais d'examen de la loi par le juge constitutionnel seront exclus des développements, à l'exception des cas où sa décision emporte des conséquences sur la durée de la procédure législative au Parlement⁶². À ce titre, les décisions d'abrogation avec effet différé seront étudiées, dans la mesure où celles-ci ont pour effet de soumettre le législateur à des délais restreints d'adoption. Bien que le temps du

⁵⁸ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 10^e Éd., 2014, p. 1018.

⁵⁹ Cf. *infra*, § 2. B., p. 68 et s. (« Renouveler l'étude du temps parlementaire »).

⁶⁰ Les questions relatives à l'organisation concrète du temps de travail des parlementaires entre l'assemblée et leur circonscription ou encore à l'impact du cumul des mandats ne seront pas non plus abordées dans le cadre de la présente étude. Ces aspects pratiques ont déjà été largement analysés par la science politique. Cf. par exemple S. BROUARD, O. COSTA, É. KERROUCHE et T. SCHNATTERER, « Why do French MPs Focus More on Constituency Work than on Parliamentary Work? », *Journal of Legislative Studies*, 2013, p. 141-159.

⁶¹ Volontairement exclu de l'analyse, le Conseil d'État participe toutefois pleinement à l'élaboration de la loi. À ce propos, cf. L.-A. BOUVIER, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2013, p. 217-302.

⁶² Le droit de saisine parlementaire est parfois perçu comme une manière de retarder la promulgation de la loi, mais n'emporte pas en soi de conséquence sur la durée de la procédure législative au sein du Parlement.

juge constitutionnel se distingue du temps du parlementaire puisqu'il n'intervient qu'une fois la loi adoptée⁶³, il n'est toutefois pas toujours exempt de conséquences sur celui-ci.

19. Dans le cadre de la présente recherche, il importera de considérer l'ensemble des durées des procédures parlementaires relatives à l'élaboration de la loi, tant au sein de chaque assemblée qu'entre les deux chambres parlementaires, qu'elles soient directement exprimées par une norme ou simplement induites par la mise en œuvre d'une norme. Encadrer juridiquement, c'est par définition limiter dans le temps et dans l'espace⁶⁴. Partant, toute norme relative au temps parlementaire implique nécessairement une réduction du temps d'activité parlementaire et est exprimée « par des formules exprimant des restrictions temporelles, qu'il s'agisse des sessions, de l'ordre du jour, du droit d'amendement »⁶⁵. D'un point de vue juridique, l'encadrement du temps est donc réalisé par des *normes* concernant le fonctionnement d'un organe déterminé, le *Parlement*.

20. D'une part, la norme peut être définie comme « la signification d'un énoncé déontiquement modalisé »⁶⁶. Autrement dit, une norme est « la signification d'un ensemble d'événements par lesquels un ou plusieurs êtres humains ordonnent, interdisent ou permettent un certain comportement humain »⁶⁷. Si le terme de « règle » réfère également à une obligation, une interdiction ou une permission, il désigne plus précisément une norme « s'adressant à un ensemble de destinataires caractérisés de manière générale »⁶⁸. En outre, les normes relatives au temps parlementaire s'inscrivent dans un cadre juridique hiérarchiquement structuré⁶⁹. Cet ordre juridique à part entière correspond plus exactement à

⁶³ J. BENETTI, « La saisine parlementaire au titre de l'article 61 de la Constitution », *NCCC*, 2013, p. 94.

⁶⁴ F. RIGAUX, « Le droit entre espace et temps », in *Le temps et le droit. Hommage au professeur Closset-Marchal*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 521.

⁶⁵ M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 87.

⁶⁶ O. PFERSMANN, « Pour une typologie modale des classes de validité normative », in J.-L. PETIT (Dir.), *La querelle des normes – Hommage à Georg Henrik von Wright*, Cahiers de philosophie politique et juridique de l'Université de Caen, n° 27, 1995, p. 81. Le Professeur Mathieu estime à cet égard que la question de la définition de la norme semble d'une « redoutable complexité ». B. MATHIEU, « La normativité de la loi : une exigence démocratique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, p. 69.

⁶⁷ O. PFERSMANN, « Temporalité et conditionnalité des systèmes juridiques », *RRJ*, 1994, p. 225.

⁶⁸ O. PFERSMANN, « Contre le néo-réalisme juridique. Pour un débat sur l'interprétation », *RFDC*, 2002, p. 790.

⁶⁹ « Chaque degré de l'ordre juridique constitue donc ensemble, et une production de droit vis-à-vis du degré inférieur et une reproduction du droit vis-à-vis du degré supérieur ». H. KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », *RDP*, 1928, p. 200. Par ailleurs, « la hiérarchie des normes au sens technique n'implique nullement, comme on peut pourtant souvent le lire, une conformité des normes inférieures par rapport aux normes supérieures, mais simplement l'exigence d'une telle conformité et la possibilité de sa violation ». O. PFERSMANN, « La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 1, Paris, Dalloz, 2012, p. 500.

un système juridique organisé par lui-même⁷⁰ et fondé par « une norme fondamentale postulée dont la validité n'est bien sûr que relative à celui qui la suppose »⁷¹.

21. D'autre part, le Parlement est un organe de représentation politique qui se réunit pour prendre des décisions⁷² et qui organise son travail de manière à en déléguer une part à ses formations intérieures⁷³. Le Parlement constitue avant tout un organe collégial et se trouve le plus souvent « désigné principalement par élection pour l'édiction de normes formellement "législatives" »⁷⁴. En ce sens, le Parlement peut être envisagé « comme un ensemble de compétences juridiques, organisées par des normes et en produisant d'autres »⁷⁵. Chargé de la production législative aux côtés du Gouvernement⁷⁶ et sous le contrôle du Juge

⁷⁰ « Le droit règle sa propre production en tant qu'il détermine des procédures, plus ou moins complexes, dont l'aboutissement constitue une nouvelle norme ». O. PFERSMANN, « Hiérarchie des normes », in D. ALLAND et S. RIALS (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 780.

⁷¹ Comme le remarque le Professeur Pfersmann, une telle assertion se heurte à l'argument suivant : « si tout est relatif, l'énoncé "tout est relatif" n'a qu'une valeur relative. En d'autres termes, le relativisme, ici comme ailleurs, se réfuterait simplement lui-même » O. PFERSMANN, « Pour une typologie modale des classes de validité normative », *op. cit.*, p. 72. Ainsi, « la norme suprême est celle qui fonde la validité de toutes les normes du système sans que sa propre validité puisse se fonder sur une norme du système ». E. MILLARD, « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, p. 62.

⁷² W. PATZELT, « Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte », in W. STEFFANI et U. THAYSEN, *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, Westdeutscher, 1995, p. 365. Sur la question de la représentation parlementaire dans les différents systèmes étudiés, cf. notamment E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Demokratie und Repräsentation: zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, Hanovre, Landeszentrale für politische Bildung, 1983, 33 p. P. BRUNET, *Vouloir pour la nation: le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Rouen/Paris/Bruxelles, PUR/LGDJ/Bruylant, 2004, 396 p. A.-M. LE POURHIET, B. MATHIEU, F. MÉLINSOUCRAMANIEN et D. ROUSSEAU (Dir.), *Représentation et représentativité*, Paris, Dalloz, 2008, 97 p. D. TURPIN, « Représentation et Démocratie », *Droits*, 1987, n° 6, p. 79-90. H. F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1972, 323 p. P. DE VEGA GARCÍA, « Significado constitucional de la representación política », *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 44, 1985, p. 25-45. F. J. LAPORTA SAN MIGUEL, « Sobre la Teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate », *Doxa*, n° 6, 1989, p. 121-141.

⁷³ J. BENETTI, « La collégialité du Parlement », in J.-J. MENEURET et C. REIPLINGER, *La collégialité, Valeurs et significations en droit public*, Paris, Dalloz, 2012, p. 47.

⁷⁴ O. PFERSMANN, « Carré de Malberg et la hiérarchie des normes », *RFDC*, 1997, p. 490-491.

⁷⁵ O. PFERSMANN, « Préface », in V. BARBÉ, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2009, p. VII.

⁷⁶ La doctrine britannique affirme même que la fonction législative est plus une fonction gouvernementale que parlementaire. J. GRIFFITH, « The Place of Parliament in the Legislative Process », *Public Law*, 1951, p. 291. En Espagne, il est simplement précisé que le Parlement ne jouit pas du monopole du pouvoir législatif, qu'il partage avec le gouvernement. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 37. En France, André Chandernagor constatait déjà que « le véritable animateur de la vie nationale n'est plus le Parlement » mais le Gouvernement en tant que « législateur de droit commun, le Parlement n'étant plus qu'un législateur d'attribution ». A. CHANDERNAGOR, *Un parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, p. 27 et 52. Aujourd'hui, si le rôle du Parlement colégislateur demeure au plan juridique, certains auteurs estiment que politiquement, « il ne fait plus la loi mais vote – la plupart du temps – ce qu'il lui est demandé de voter ». M. TOUZEIL-DIVINA, « Et la revalorisation parlementaire : c'est maintenant ? », *LPA*, n° 69, 2013, p. 8. Cf. également A. LE DIVELLEC, « Le parlement en droit constitutionnel », in O. ROZENBERG et É. THIERS (Dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 150-151. Pour une position contraire, cf. R. GHÉVONTIAN, « Les nouveaux comportements de la majorité parlementaire », in

constitutionnel, le Parlement demeure toutefois le détenteur principal de la compétence d'adoption des textes législatifs, conformément à la Constitution⁷⁷.

22. Le présent travail se concentrera donc sur les normes strictement relatives à l'organe législatif partiel dénommé « Parlement »⁷⁸. L'encadrement temporel de la procédure législative, réalisé par des normes au sein des assemblées parlementaires, apparaît à ce titre comme un élément clef du parlementarisme rationalisé⁷⁹. Le concept de parlementarisme rationalisé, qui se définit comme la soumission des fonctions du Parlement à un ensemble de « règles strictement codifiées destinées à assurer la stabilité et l'autorité du Gouvernement »⁸⁰, consiste en définitive à réduire la place des assemblées dans le cadre du système politique.

23. La volonté de livrer une étude juridique suffisamment précise de l'encadrement du temps des assemblées implique non seulement de prendre en compte les normes relatives à la temporalité parlementaire mais aussi de restreindre le champ d'analyse à la seule procédure législative, qui réfère à la fonction principale du Parlement.

X. MAGNON, R. GHÉVONTIAN et M. STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 532. Bien que sa contribution soit moins importante, le Conseil constitutionnel français participe aussi à sa façon à la fonction législative : « lorsqu'il supprime de la loi qui lui est déferée certaines phrases ou même certains mots, cette loi n'a plus la même portée que celle votée par le législateur ». F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, T. 2, Paris, Economica, 2^e Éd. refondue, 1997, p. 210.

⁷⁷ L'article 77(1) de la Loi fondamentale indique que « les lois fédérales sont adoptées par le Bundestag », tandis que l'article 66(2) de la Constitution espagnole précise que « les Cortes Generales exercent le pouvoir législatif de l'État » et que l'article 24(1) de la Constitution française énonce simplement que « le Parlement vote la loi ». Ainsi, le Parlement « n'a pas à espérer devenir un "coproducteur" de la loi, puisque, par ce texte, c'est lui et lui seul qui l'adopte ». D. BARANGER, « Notre Constitution », in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 156.

⁷⁸ O. PFERSMANN, in L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Éd., 2015, p. 741.

⁷⁹ Le concept de parlementarisme rationalisé fait suite notamment à une théorie du « nouveau parlementarisme » qui se caractérise, selon Carré de Malberg, « par l'unité de gouvernement, par la souveraineté du Parlement qui cumule l'exercice du pouvoir législatif et le contrôle du pouvoir exécutif ». R. CAPITANT, « Régimes parlementaires », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 49. J.-P. DUPRAT, « Les groupes parlementaires sous la V^e République », in *Mélanges Montané de la Roque*, T. 1, Toulouse, Institut d'études politiques, 1986, p. 109. En ce qui la concerne, la Constitution de 1958 a imposé au Parlement une véritable « cure de désintoxication » en prenant des précautions afin de « le contenir dans sa fonction législative ». B. JEANNEAU, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 31. Cf. également J. de ESTEBAN ALONSO, « La situación del parlamento en las sociedades industriales », *Revista de estudios políticos*, n° 159-160, 1968, p. 79-80.

⁸⁰ O. PFERSMANN, in L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Éd., 2015, p. 733. Cf. aussi P. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, p. 1507-1515. Le sens actuel du parlementarisme rationalisé diffère du sens de l'expression formée à l'origine par Boris Mirkin-Guetzevitch pour désigner les constitutions caractérisées par « la codification juridique des rapports politiques sur lesquels s'était établi le régime parlementaire au XIX^e siècle ». P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2009, p. 87. Cf. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *RDP*, 1928, p. 18 et. s. Ce n'est que plus tard que l'expression a été employée pour désigner la « tentative de réglementer la stabilité gouvernementale », au moyen notamment de la question de confiance. B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, « Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes », *RIDC*, 1950, p. 612.

b) Une sphère d'analyse restreinte à la procédure législative

24. Au Parlement, le temps revêt une importance considérable dans le cadre de la procédure législative. Le sujet de la présente recherche s'inscrit dans le cadre du droit parlementaire et plus particulièrement encore dans celui du droit procédural. Notre analyse du temps s'inscrit dans le cadre strict de la procédure législative, qui constitue le principal procédé de création du droit⁸¹. Reconnue comme la « fonction essentielle et première du Parlement »⁸², la fonction législative est exercée par celui-ci aux côtés des fonctions de contrôle et d'évaluation⁸³. Contrairement à ces dernières, la fonction législative est très homogène et se compose d'un ensemble de compétences rigoureusement identifiées. « Fonction parlementaire par excellence »⁸⁴, elle correspond plus précisément à la « classe des opérations de production de normes législatives »⁸⁵ adoptées par le Parlement, qui se trouve ainsi « autorisé à créer des normes juridiques générales »⁸⁶ en se conformant à un ensemble de règles procédurales.

25. Le choix de restreindre le champ de la présente étude à la fonction législative est donc doublement fondé. D'une part, les fonctions d'évaluation et de contrôle ne sont pas clairement délimitées⁸⁷, l'évaluation n'étant pas juridiquement reconnue dans tous les systèmes⁸⁸.

⁸¹ La procédure législative est identifiée comme l'un des procédés principaux de création du droit, à côté des procédures judiciaires et administratives. H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, suivi de *La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique* (Trad. Béatrice Laroche et Valérie Faure), 1945, Rééd. Paris, LGDJ, 2010, p. 177.

⁸² P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 36-37.

⁸³ En France, la fonction d'évaluation a été introduite lors de la réforme constitutionnelle de 2008 à l'article 24(1) de la Constitution, qui énonce désormais : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques ». Au sein des trois autres systèmes, outre la fonction législative, seule la fonction de contrôle est reconnue, mais sa délimitation demeure imprécise. Pour plus de détails sur le contrôle parlementaire, cf. notamment Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, « Control parlamentario y minorías », *Revista de Estudios Políticos*, n° 88, 1995, p. 223-255.

⁸⁴ J. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, *Teoría y práctica del Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2^e Éd., 2011, p. 543. Pour une position divergente, jugeant que « les publicistes ont tendance à exagérer la contribution du Parlement à la production de la loi », cf. A. TOMKINS, *Public Law*, Oxford University Press, 2003, p. 93. Le Professeur Le Divellec estime même que « l'idée selon laquelle la principale fonction des assemblées parlementaires serait d'exercer la fonction législative » constitue un « gigantesque mirage ». A. LE DIVELLEC, « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 27.

⁸⁵ Plus généralement, la fonction désigne un « ensemble de procédures ayant pour résultat une forme normative par là même déterminée » O. PFERSMANN, « Carré de Malberg et la hiérarchie des normes », *op. cit.*, p. 491.

⁸⁶ H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, *op. cit.*, p. 319.

⁸⁷ La fonction de contrôle, qui est exercée notamment à travers les questions au gouvernement, le recours aux commissions d'enquête, la mise en cause de la responsabilité du gouvernement, serait directement rattachée à la fonction d'évaluation, selon le Professeur Jean-Pierre DUPRAT, in « Le Parlement évaluateur », *RIDC*, 1998, p. 556-558. L'intitulé du Comité d'évaluation et de contrôle, instauré lors de la réforme constitutionnelle de 2008, témoigne pourtant de la difficulté de distinguer précisément ces deux fonctions.

⁸⁸ Les textes constitutionnels et règlements intérieurs des assemblées allemandes, britanniques et espagnoles reconnaissent la fonction de contrôle, mais pas celle d'évaluation. La seule notion d'évaluation est inscrite dans

D'autre part, les activités d'évaluation et de contrôle, bien qu'en constant développement, demeurent encore de moindre importance que les travaux législatifs des chambres, l'essentiel du temps parlementaire étant consacré à ces derniers⁸⁹.

26. Parmi les procédures parlementaires, qui sont définies comme « l'ensemble des actes successivement accomplis pour parvenir à une décision »⁹⁰, la procédure législative consiste essentiellement à organiser les relations des organes compétents pour prendre part à l'élaboration et à l'adoption de la loi⁹¹. Les règles procédurales ont en particulier pour objet de réguler le débat parlementaire⁹² à travers la limitation temporelle des interventions orales et assurent également le caractère « sobre et non dramatique »⁹³ du processus législatif. En tous les cas, le Parlement constitue un organe profondément procéduralisé⁹⁴. La technicité du travail législatif des assemblées implique en effet un grand respect des formes procédurales et a pour conséquence de le rendre souvent « aride et peu perceptible à l'opinion »⁹⁵. Le député Paul Flynn estime par exemple que les débats à la Chambre des Communes sont difficilement compréhensibles, au point que « pour les non-initiés, l'obscur jargon désuet pourrait être un dialecte de Lituanien »⁹⁶. Par ailleurs, la procédure législative est régulièrement présentée comme un processus « tellement complexe et long que peu de lois peuvent être votées »⁹⁷, comme le déplorait Louis Favoreu. Critiquée, la complexité de la procédure législative

le règlement du Bundestag et tient à « l'évaluation des répercussions technologiques » (§ 56a GOBT), assurée par une commission parlementaire et qui n'a aucun rapport avec l'évaluation des politiques publiques.

⁸⁹ Selon le Professeur Gicquel, le développement progressif de la fonction de contrôle, soutenu par la réforme de 2008, « se heurte au temps parlementaire, dont les trois quarts sont consacrés au vote de la loi ». J. GICQUEL, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *op. cit.*, p. 59. Le Professeur Avril constate de manière analogue que l'activité législative « concentre le temps [du Parlement] au détriment du contrôle ». P. AVRIL, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDV*, 2002, p. 274.

⁹⁰ J.-L. PEZANT, « Procédure », in O. DUHAMEL et Y. MENY (Dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Presses Universitaires de France, 1992, p. 832.

⁹¹ Pour Hans Kelsen, la procédure législative correspond à « la procédure qui précède et prépare l'édiction des normes générales à l'assemblée du peuple ou au Parlement ». H. KELSEN, *La démocratie : sa nature, sa valeur*, *op. cit.*, p. 113. Elle permet aussi de mutualiser et traiter la documentation relative au texte législatif, selon M. KLOEPFER, in « Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz », *Juristische Ausbildung*, 1991, p. 169. Une part de la doctrine espagnole distingue la procédure législative du « processus législatif », qui pour sa part s'inscrirait dans une dynamique sociale et hors de tout cadre normatif. G. MAESTRO BUELGA, « Negociación y participación en el procedimiento legislativo », *Revista de Derecho Político*, n° 32, 1991, p. 96.

⁹² R. YOUNG, *The British Parliament*, Londres, Faber and Faber, 1962, p. 34-35.

⁹³ H. LASKI, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris, PUF, 1950, p. 106.

⁹⁴ M. PULIDO QUECEDO, « Fundamento, objetivo y experiencia de la agenda legislativa en el ordenamiento parlamentario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Congreso de la República, 2012, p. 117.

⁹⁵ X. ROQUES, in A. VOINNESSON, « La procédure législative. Compte rendu des 4^e Journées juridiques franco-bulgares », *RIDC*, 1982, p. 1260. La procédure législative serait ainsi étroitement liée au « domaine aride des techniques parlementaires ». É. BLAMONT, *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF, 1958, p. 124.

⁹⁶ P. FLYNN, *Commons Knowledge: How to be a Backbencher*, Bridgend, Seren, 1997, p. 28.

⁹⁷ L. FAVOREU, *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988, p. 103. Cette complexité est également dénoncée par C.-J. FERNANDEZ-CARNICERO GONZALEZ, « La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo », *Las Cortes Generales*, Vol. 2, Madrid, Instituto de estudios fiscales, 1987, p. 1169.

s'expliquerait par le « caractère suranné des méthodes »⁹⁸ employées et ajouterait même, en définitive, à la complexité du droit⁹⁹.

27. En réalité, la complexité¹⁰⁰ de la procédure législative tient à sa nature contradictoire et répétitive¹⁰¹, qui est censée renforcer par là même son caractère démocratique. Celui-ci est d'ailleurs bien illustré par la nature aléatoire de la procédure législative au cours des étapes successives de la décision et par son issue incertaine, qui est due essentiellement aux rapports de nature conflictuelle qu'entretiennent les parties prenantes à l'élaboration de la loi¹⁰².

28. La sphère d'analyse de la thèse étant désormais clairement circonscrite, il importe dès lors de déterminer les parlements nationaux dont la comparaison permettra de mener une analyse pertinente de l'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative.

B. Délimitation du champ de la comparaison

29. Le champ de la comparaison de la présente recherche sera restreint aux systèmes juridiques de quatre États, chaque système juridique étant entendu ici au sens d'un système de normes ou plus exactement, d'un « ensemble de formes définies par les procédures de production de normes »¹⁰³. S'agissant de l'Allemagne, les normes juridiques qui retiendront notre attention seront celles établies par la Loi fondamentale (*Grundgesetz*) du 23 mai 1949,

⁹⁸ S. GUILLEN, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 29 juin 1999 : un "lapsus parlementaire" », *RRJ*, 2000, p. 1036. « La procédure de la Chambre des Communes est pour l'essentiel très ancienne [et] très compliquée ». S. GORDON, *Our Parliament*, Londres, Hansard Society, 6^e Éd., 1964, p. 100.

⁹⁹ J.-P. DUPRAT, « Technique et loi », in *Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'Université de Toulouse, 2014, p. 311. Cf. aussi F. RUEDA, « Une autre réforme de l'activité législative : une approche comparative de la simplification du droit », in *Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'Université de Toulouse, 2014, p. 631. K. EICHENBERGER, « Gesetzgebung im Rechtsstaat », *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin, De Gruyter, 1982, p. 22-23.

¹⁰⁰ Raphaël Bertrand évoque l'« obscurité » de la procédure législative in « L'hémicycle obscur : la fabrique fictionnelle de la loi », in M. TOUZEIL-DIVINA (Dir.), *Le Parlement aux écrans*, Le Mans, L'Épitoge, 2014, p. 61.

¹⁰¹ M. COUDERC, « Les travaux préparatoires de la loi ou la remontée des enfers », *Recueil Dalloz*, 1975, chr., p. 252.

¹⁰² H.-J. MENGEL, « Grundvoraussetzungen demokratischer Gesetzgebung », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1984, p. 153. P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 88.

¹⁰³ O. PFERSMANN, « La théorie pure du droit est-elle indifférente à la démocratie ? », *op. cit.*, p. 161. Chacun des États dénommés « Allemagne », « Espagne », « France » et « Royaume-Uni » constitue ainsi un ordre juridique à part entière et correspond à un système juridique hiérarchiquement structuré. Le système juridique doit être distingué du « régime politique », qui correspond aux « éléments de droit et de fait qui permettent de rendre compte du mode d'organisation et de fonctionnement du pouvoir politique dans une société déterminée ». M. de VILLIERS et A. LE DIVELLE, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 9^e Éd., 2013, p. 310. (Soulignement personnel)

pour l'Espagne, celles issues de la Constitution du 29 décembre 1978¹⁰⁴, tandis que pour la France, on se référera à l'ensemble des normes de l'ordre juridique créées par la Constitution du 4 octobre 1958. Concernant le Royaume-Uni, en l'absence de Constitution écrite précisément identifiée, on s'intéressera à l'ensemble normatif de l'ordre juridique du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, établi notamment par la *Magna Carta* de 1215, l'*Habeas Corpus* de 1679, le *Bill of Rights* de 1688 ainsi que les *Parliament Acts* de 1911 et 1949¹⁰⁵.

30. Ces systèmes parlementaires ont fait l'objet de modifications d'importance variable. Le Parlement français a connu de profonds changements concernant son fonctionnement interne. Toutefois, la « revalorisation » du Parlement, « pierre philosophale de la réforme de 2008 »¹⁰⁶ décrétée tant par ses inspirateurs que par ses auteurs, ne constituerait en réalité qu'une simple apparence¹⁰⁷ et correspondrait avant tout à l'« un de ces mots-valises que chacun emploie sans même s'en rendre compte »¹⁰⁸. De manière analogue, « un appel au

¹⁰⁴ Le système actuel de la Monarchie parlementaire espagnole a été instauré en 1978, à la suite d'une période de transition constitutionnelle. Cette période a été ouverte le 20 novembre 1975 par le décès de Franco, jusqu'alors « titulaire de tous les pouvoirs de l'État » en vertu du décret 138/1936 du 29 septembre 1936, et par l'entrée en fonction du chef d'État Juan Carlos I^{er}. La transition constitutionnelle a essentiellement été marquée par le vote de la Loi pour la réforme politique (*Ley para la Reforma Política*), son approbation par référendum le 15 décembre 1976 et la dissolution subséquente du Parlement (*Cortes*) franquiste. Concernant l'évolution des *Cortes* et de manière plus générale, la transition constitutionnelle de 1974-1978, cf. notamment Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La transición española en sus documentos*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 1998, 661 p. C. LLORCA, *Las Cortes como representación*, Madrid, La Editorial Prensa Española, 1976, 153 p.

¹⁰⁵ Contrairement aux autres États de la comparaison, le Royaume-Uni ne dispose pas d'un texte constitutionnel principal. Dans un rapport de 2003, le *Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill* a estimé que « les composantes fondamentales du droit constitutionnel pourraient inclure les lois suivantes : *Magna Carta 1215; Bill of Rights 1688; Crown and Parliament Recognition Act 1689; Act of Settlement 1700; Union with Scotland Act 1707; Union with Ireland Act 1800; Parliament Acts 1911-49; Life Peerages Act 1958; Emergency Powers Act 1964; European Communities Act 1972; House of Commons Disqualification Act 1975; Ministerial and Other Salaries Act 1975; British Nationality Act 1981; Supreme Court Act 1981; Representation of the People Act 1983; Government of Wales Act 1998; Human Rights Act 1998; Northern Ireland Act 1998; Scotland Act 1998; House of Lords Act 1999; Civil Contingencies Act 2004* ». Joint Committee, *Draft Civil Contingencies Bill*, Londres, The Stationery Office, 28 novembre 2003, p. 48-49. Cette liste, qui n'a du reste qu'une valeur indicative, pourrait être actualisée par l'adjonction du *Constitutional Reform Act 2005*, du *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, du *Fixed-Term Parliaments Act 2011* ainsi que du *Succession to the Crown Act 2013*.

¹⁰⁶ G. BERGOUIGNOUS, « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 45.

¹⁰⁷ « Parce que le substantif de "revalorisation" a été employé par les gouvernants (au premier rang desquels, le constituant dérivé), le Parlement aurait nécessairement été fortifié et reconsidéré ! ». M. TOUZEIL-DIVINA, « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », *Politeia*, n° 18, 2010, p. 81-82. Pour une position contraire, cf. P. TÜRK, « La revalorisation du Parlement : jusqu'où ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, p. 13 et s.

¹⁰⁸ É. THIERS, « Plaidoyer pour la valorisation du travail parlementaire », *Commentaire*, n° 139, 2012, p. 699. Les intitulés de nombreuses publications de ces dernières années en témoignent : P. AVRIL, « Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement », *Cahiers français*, n° 332, 2006, p. 52-56 ; O. COSTA, T. SCHNATTERER et L. SQUARCIONI, *Peut-on revaloriser le Parlement français ?*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2012, 125 p. ; X. VANDENDRIESSCHE, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G*, n° 174, 2008, p. 40-47 ; C. VINTZEL, « La revalorisation des Parlements : comparaison des cas français et britannique », in *La revalorisation des Parlements ?*, Paris, Société de Législation Comparée,

"rééquilibrage" du régime » est formulé régulièrement depuis 1958, alors que, comme le remarque le Professeur Baranger, « il semble que l'on fasse référence à un équilibre mythique, sans réalité historique »¹⁰⁹. Des évolutions importantes sont également intervenues au Parlement britannique, en particulier avec l'adoption du *Constitutional Reform Act 2005* et du *Fixed-Term Parliaments Act* de 2011. En revanche, le Parlement allemand n'a pas connu, ces quarante dernières années, de réforme d'ampleur comparable à celle de la réforme constitutionnelle de 2008 en France¹¹⁰. De même, au Parlement espagnol, aucune révision équivalente n'a été entreprise depuis l'adoption de la Constitution de 1978, et ceci malgré les nombreux plaidoyers en faveur d'une profonde évolution du Sénat¹¹¹.

31. Dès à présent, il apparaît important de bien identifier les caractéristiques principales des parlements de ces quatre systèmes juridiques (1), avant de démontrer pourquoi cette étude mérite d'être menée dans une telle dimension comparative (2).

1) Caractérisation des quatre systèmes juridiques

32. Les quatre systèmes de la comparaison ont tous en commun d'être des systèmes parlementaires bicaméraux¹¹² où la Chambre basse est élue au suffrage universel direct. Le

2010, p. 53-64. Le Professeur Albertini étend cette revalorisation à celle de la loi qui, selon lui, implique une réorganisation du cadre de travail parlementaire. P. ALBERTINI, « Pour une revalorisation de la loi », in P. ALBERTINI (Dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 288. Le renforcement du Parlement préconisé par le Comité Balladur ne constitue en réalité qu'une idée récurrente visant à « moderniser les institutions de la Cinquième République ». P. DUCOULOMBIER, « Rebalancing the Power between the Executive and the Parliament: The Experience of the French Constitutional Reform », *Public Law*, 2010, p. 701. Cf. aussi S. HAMMAL, « Le renforcement des droits du Parlement est-il un mythe ? », in C. WALINE, M. THOUMÉLOU et S. HAMMAL, *Les institutions de la France en questions*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 165.

¹⁰⁹ D. BARANGER, « Le dépérissement de la pensée institutionnelle sous la V^e République », *Droits*, n° 44, 2007, p. 42-53.

¹¹⁰ C. VINTZEL, « La revalorisation des Parlements : comparaison des cas français et britannique », in *La revalorisation des Parlements ?*, Paris, Société de Législation Comparée, 2010, p. 53. En Allemagne, la *Föderalismusreform* du 28 août 2006 a entraîné la modification de 25 articles (sur les 183 articles que compte la Loi fondamentale), mais les implications sur le fonctionnement du Parlement ont été mesurées. W. REUTTER, « Föderalismusreform und Gesetzgebung », *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2006, p. 1250.

¹¹¹ La dénonciation du « problème » du Sénat est un lieu commun dans la doctrine espagnole. J.-C. DA SILVA OCHOA, « El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 de enero de 1994 », in J.-C. DA SILVA OCHOA *et al.*, *La reforma del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 17-38 ; R. PUNSET BLANCO, « El senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible », in A. GARRORENA MORALES (Éd.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 186-197 ; J. A. ALONSO DE ANTONIO, « Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado », *Foro, Nueva época*, 2005, p. 359-407 ; O. ALZAGA VILLAAMIL, « Sobre nuestro Senado y su posible reforma », in *Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Vol. 1, Madrid, Cortes Generales, 2008, p. 281-294.

¹¹² Tout système parlementaire bicaméral se compose de « deux assemblées dont les membres sont désignés distinctement ». M. de VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 23. Au cours de l'Histoire, le bicamérisme a souvent été « la solution la plus naturellement retenue pour l'organisation des parlements ». A. DELCAMP, « La seconde chambre comme révélateur de la nature de l'État », in *Mélanges*

chef du Gouvernement est élu ou nommé selon une procédure qui diffère quelque peu selon les systèmes mais qui tient toujours compte de la majorité politique représentée à la chambre basse (a). En outre, les compétences reconnues aux chambres basses sont plus étendues que celles des chambres hautes, dont le rôle est assez variable au sein des différents parlements étudiés (b). Enfin, au-delà de ces traits communs, les quatre parlements se distinguent toutefois nettement à plusieurs égards (c).

a) Un chef de Gouvernement choisi selon la composition politique de la chambre basse

33. Le choix du chef du Gouvernement s'opère différemment au sein des quatre systèmes juridiques considérés. En Allemagne, le Chancelier fédéral (*Bundeskanzler*) doit être élu sans débat par la Diète fédérale (*Bundestag*) sur proposition du Président fédéral¹¹³. De même, en Espagne, le « Président du Gouvernement » (*Presidente del Gobierno*) est proposé par le Roi, chef de l'État¹¹⁴, et doit ensuite obtenir le soutien de la majorité simple des membres du Congrès des députés (*Congreso de los Diputados*)¹¹⁵. Habituellement satisfaite, cette exigence ne l'a pourtant pas été suite aux élections de décembre 2015, du fait du reflux des deux partis principaux et de l'impossibilité de former une coalition¹¹⁶, ce qui a finalement conduit à une dissolution des chambres suivie de nouvelles élections législatives¹¹⁷. Au Royaume-Uni et en France en revanche, le choix du Premier ministre ne relève juridiquement que du chef de l'État. Ainsi, le Premier ministre est nommé directement par le Monarque, qui choisit le *Leader* du groupe parlementaire susceptible d'obtenir la confiance de la Chambre des

Francis Delpérée, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 397. Ce modèle est pourtant minoritaire en Europe avec 25 États monocaméraux et 17 États bicaméraux. J.-P. DEROSIER, « Le bicamérisme en Europe : un enjeu, un défi », in Sénat, *Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie*, Actes du colloque du 17 avril 2014, p. 80. Cf. également J.-P. DEROSIER, « Le bicamérisme : un défi et un enjeu démocratique », *LPA*, n° 45, 2015, p. 13.

¹¹³ Selon le Professeur Mager, le Gouvernement tel que défini à l'article 62 de la Loi fondamentale allemande est un organe étatique (*Staatsorgan*) et constitutionnel (*Verfassungsorgan*), qui constitue l'organe fédéral suprême (*oberstes Bundesorgan*). U. MAGER, « Artikel 62 – Zusammensetzung der Bundesregierung », in I. v. MÜNCH et P. KUNIG, *Grundgesetz: Kommentar*, Vol. 1, Munich, Beck, 6^e Éd., 2012, p. 2745.

¹¹⁴ « Le Roi est symbole d'unité, et assure une fonction de représentation de l'État, comme sujet doté d'une personnalité juridique unique ». Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La actividad de las Cortes Generales en defensa de la constitucionalidad de las leyes*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2004, p. 10.

¹¹⁵ Article 63(1) de la Loi fondamentale et articles 62(d) et 112 de la Constitution espagnole.

¹¹⁶ Le Parti populaire (PP) et le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) n'ont recueilli à eux deux que la moitié des voix aux élections de décembre 2015, contre presque les trois quarts aux élections de 2011. H. PERES et C. ROUX, *La démocratie espagnole. Institutions et vie politique*, Presses Universitaires de Rennes, 2016, p. 20.

¹¹⁷ Suite aux élections générales espagnoles du 20 décembre 2015, aucun accord politique n'a été trouvé pour former un nouveau Gouvernement et le 2 mai 2016, les deux assemblées ont été dissoutes, conformément à l'article 99(5) CE. Organisées dans les délais prévus à l'article 68(6) CE, les élections législatives du 26 juin 2016 n'ont pas permis de dégager une majorité absolue pour l'un des groupes représentés au Congrès des députés. Après deux premiers refus les 30 août et 2 septembre 2016, la confiance est finalement accordée le 29 octobre 2016 au Gouvernement Rajoy, avec 170 voix favorables, 111 voix défavorables et 68 abstentions.

communes (*House of Commons*)¹¹⁸. À cet égard, le système français se démarque des trois autres systèmes de la présente étude puisque le Premier ministre est nommé directement et en toute liberté par le Président de la République. Si celui-ci n'est en effet juridiquement contraint de se fonder sur aucun critère particulier pour faire son choix¹¹⁹, il choisit le plus souvent un membre du parti représenté en majorité à la chambre basse.

34. En règle générale cependant, « la distance qui sépare le Gouvernement de la majorité parlementaire »¹²⁰ apparaît plus grande au Parlement français que dans les trois autres parlements. L'article 23(1) de la Constitution énonce en effet que « les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation », tandis qu'outre-Manche, à l'inverse, la qualité de parlementaire est considérée comme une condition essentielle pour devenir ministre de la Couronne¹²¹. En Allemagne, les membres du Gouvernement fédéral sont aussi pour la plupart députés sans que rien ne les y oblige juridiquement¹²² de même qu'en Espagne, où les ministres non élus au Congrès des députés sont plutôt rares¹²³.

35. Étant donné la prépondérance politique du Gouvernement dans l'élaboration de la loi, il est possible de s'interroger, à la suite du Professeur Jan, sur le sens du bicamérisme¹²⁴. Cette dimension mérite pourtant d'être pleinement considérée au regard des rapports entre les deux chambres parlementaires, dont les effets sur la temporalité de la procédure législative sont particulièrement notables. « Axiome du droit constitutionnel moderne »¹²⁵, la division bicamérale des parlements en général et le dialogue intercaméral en particulier peuvent en effet rallonger considérablement la durée totale de la procédure législative. Parmi les quatre

¹¹⁸ Cabinet Office, *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1^{er} Éd., 2011, p. 14.

¹¹⁹ Article 8(1) de la Constitution française.

¹²⁰ A. KIMMEL, *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1991, p. 139.

¹²¹ Par convention, tous les ministres doivent être membres d'une des deux chambres et le Premier ministre, élu à la Chambre des Communes. D. OLIVER, « Reforming the United Kingdom Parliament », in J. JOWELL et D. OLIVER (Éd.), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 7^e Éd., 2011, p. 171. H. APEL, *Der deutsche Parlamentarismus. Unreflektierte Bejahung der Demokratie?*, Munich, Rowohlt, 1968, p. 210.

¹²² Il est rare qu'un ministre ne soit pas aussi membre du Bundestag, bien qu'aucune règle précise ne prévoie ni ne limite explicitement le cumul de ces deux fonctions. Entre 1949 et 2016, au total, seuls 47 membres du gouvernement n'ont pas été ministres en exercice et députés en même temps. W. STEFFANI et J.-P. GABRIEL, *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen, Leske-Budrich, 1991, p. 139.

¹²³ Au sein du Gouvernement Rajoy, seul le Ministre de la défense, Pedro Morenés, n'était pas parlementaire. La loi du Gouvernement du 27 novembre 1997 exige seulement d'être « espagnol, majeur et de disposer de ses droits de suffrage actif et passif ». Plusieurs ministres du Gouvernement Sánchez de 2018 sont issus de la société civile et de manière inédite, le Chef du gouvernement lui-même n'est pas membre du Congrès des députés.

¹²⁴ P. JAN, « La V^e République, permanence et mutations », *LPA*, n° 145, 2001, p. 8.

¹²⁵ A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1921, Rééd. Paris, LGDJ, 2001, p. 98.

systèmes juridiques de la comparaison, les compétences attribuées à la chambre basse sont toutefois plus étendues que celles attribuées la chambre haute¹²⁶.

b) Des systèmes parlementaires marqués par un bicamérisme inégalitaire

36. Dotés de deux assemblées distinctes, les quatre parlements relèvent tous, dans leur organisation, d'une forme de bicamérisme inégalitaire, qui reconnaît à la chambre basse un pouvoir supérieur à la chambre haute. Au Royaume-Uni, ces rapports déséquilibrés entre les deux assemblées ont été aménagés essentiellement à partir des *Parliament Acts* de 1911 et de 1949, qui ont nettement réduit les compétences de la Chambre des Lords, notamment en matière financière. A la suite de l'adoption du *House of Lords Reform Act* de 1999, certains observateurs s'attendaient à ce que la Chambre des Lords fasse preuve de plus de modération dans son opposition à la Chambre des Communes, mais c'est finalement l'inverse qui s'est produit¹²⁷. Si la chambre basse a le dernier mot au terme de la procédure législative en France comme en Espagne, les moyens dont dispose la seconde chambre pour discuter des décisions de la première se révèlent moins importants au Sénat espagnol, dont beaucoup dénoncent d'ailleurs la faiblesse fonctionnelle et institutionnelle¹²⁸. Malgré cela, le bicamérisme espagnol ne différerait pas fondamentalement de celui instauré par la Constitution française de 1958. Tandis que le Sénat espagnol aurait été introduit afin d'atténuer la possible effervescence politique du Congrès des députés¹²⁹, son homologue français aurait été conçu à l'origine comme un soutien du Gouvernement face à une Assemblée nationale divisée¹³⁰. En tout état de cause, le bicamérisme établi par la Constitution espagnole de 1978 apparaît fortement déséquilibré en faveur du Congrès des députés. En effet, la position du Sénat est totalement subordonnée tout au long de la procédure législative¹³¹ au point que son rôle est parfois considéré comme anecdotique ou symbolique¹³².

¹²⁶ Cf. notamment *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 656 (« L'adoption en lecture définitive accordée à une seule chambre »).

¹²⁷ R. YOUNGS, *English, French & German Comparative Law*, Londres, Routledge, 2^e Éd., 2006, p. 35.

¹²⁸ E. ROLLER, « Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible? », *West European Politics*, n° 4, 2002, p. 75.

¹²⁹ D. G. LAVROFF, *Le régime politique espagnol*, Paris, PUF, 1985, p. 39.

¹³⁰ M. OBRECHT, *Niedergang der Parlamente?*, Wurtzbourg, Ergon, 2004, p. 106-107.

¹³¹ P. BIGLINO CAMPOS, « Veinticinco años de procedimiento legislativo », *Revista de Derecho Político*, n° 58-59, 2003-2004, p. 465.

¹³² M. FRAILE ORTIZ, « Le problème du Sénat », in P. BON (Dir.), *Trente ans d'application de la Constitution espagnole*, Paris, Dalloz, 2009, p. 115. À ce titre, le Sénat est qualifié de « luxe non nécessaire ». J. SOLE TURA, « Democracia y eficacia en las cortes españolas de la transición », in P. BIRNBAUM *et al.*, *Parlamento y democracia: problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Pablo Iglesias, 1982, p. 96.

37. Pour sa part, le Bundesrat est directement impliqué dans la procédure législative, en qualité de représentant des États fédérés (*Länder*)¹³³, et constitue ainsi une assemblée à part entière. Certains auteurs lui contestent pourtant la qualité de seconde chambre¹³⁴ dans la mesure où, contrairement aux chambres hautes des trois autres systèmes, chaque membre du Bundesrat est tenu de voter en suivant à la lettre les instructions du Gouvernement régional dont il dépend. Si cette absence de liberté de mandat peut faire apparaître le Bundesrat comme un cas déviant¹³⁵ par rapport à la plupart des systèmes bicaméraux, il semble important de souligner, avec le Professeur Capitant, que cette assemblée est « plus que jamais une chambre parlementaire »¹³⁶ au regard des compétences qu'elle exerce dans le cadre du processus décisionnel¹³⁷. En tant que colégislateur, le Bundesrat représente donc bel et bien « un organe partiel de l'organe "Parlement", qui possède en Allemagne comme ailleurs une assemblée dont les membres ne sont "liés ni par des mandats ni par des instructions..." »¹³⁸.

38. D'un point de vue temporel, le Parlement allemand se caractérise par « un processus de décision long et complexe »¹³⁹ où, globalement, le Bundestag est considéré comme un « législateur intrinsèque » tandis que le Conseil fédéral (*Bundesrat*) est réputé simplement « participer » à la production législative¹⁴⁰. Là encore, cette affirmation doit être mesurée à l'aune de l'implication du Bundesrat dans l'examen des « lois d'approbation »

¹³³ H.-P. SCHNEIDER, « Deutschland. Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung », in *Bundesrat, 60 Jahre Bundesrat. Föderalismus-Symposium*, Berlin, Bundesrat, 2009, p. 71.

¹³⁴ M. FROMONT, *Les institutions politiques de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 42. Cf. aussi M. FROMONT et A. RIEG, *Introduction au droit allemand*, T. 2, Paris, Éditions Cujas, 1984, p. 64. Sans forcément qualifier le système allemand de « résolument monocaméral » comme le Professeur Autexier, on ne peut cependant ignorer l'affirmation de la Cour constitutionnelle selon laquelle « le Bundesrat n'est pas la seconde chambre d'un organe législatif homogène, qui participerait au processus législatif d'une manière déterminante et égale à celle de la première chambre » (BVerfGE, 37, 363). C. AUTEXIER, *Introduction au droit public allemand*, Paris, PUF, 1997, p. 33. Selon le Professeur Apelt, le Bundesrat aurait « sa place constitutionnelle entre le Parlement et le Gouvernement ». W. APELT, « Quelques remarques sur les rapports entre le Parlement et le Gouvernement dans la démocratie parlementaire », *RIDC*, 1957, p. 666-667. Selon le Professeur Mager, « sa construction constitutionnelle n'est ni celle d'un Sénat ni encore celle d'une seconde chambre ». U. MAGER, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge*, Stuttgart, Kohlhammer, 8^e Éd., 2016, p. 141.

¹³⁵ R. STURM, « Zur Reform des Bundesrates », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 29-30, 2003, p. 24.

¹³⁶ D. CAPITANT, « Les fonctions respectives du Bundestag et du Bundesrat », in M. FROMONT (Dir.), *Les cinquante ans de la République fédérale d'Allemagne*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2000, p. 49.

¹³⁷ K.-H. MATTERN, *Grundlinien des Parlaments*, Frankfurt, Vahlen, 1969, p. 39. Le Bundesrat constitue une « Chambre haute puissante », selon P. LAUVAUX, « Parlamentarismes européens : entre modèle commun et traditions propres », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 134.

¹³⁸ O. PFERSMANN, in L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Éd., 2015, p. 738.

¹³⁹ W. REUTTER, « Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, p. 299. Le processus législatif britannique est qualifié de la même manière par P. PACTET, *Les institutions politiques de la Grande-Bretagne*, Paris, La Documentation française, 1961, p. 168.

¹⁴⁰ A. HARATSCH, in H. SODAN, *Grundgesetz – Kommentar*, Munich, Beck, 2^e Éd., 2011, p. 458.

(*Zustimmungsgesetze*), où son vote importe autant que celui du Bundestag¹⁴¹. En ce qui la concerne, la Chambre des Lords (*House of Lords*) est souvent décrite comme une « chambre de révision » des textes de loi. Le maintien de fonctions importantes qui lui sont toujours reconnues au cours de la procédure législative a notamment été justifié par l'importance « d'accorder du temps à la réflexion »¹⁴². Le rôle du Sénat français est généralement perçu de manière analogue, au sens où il aurait pour mission de susciter la réflexion par des débats contradictoires¹⁴³. La dimension temporelle tient également une place importante dans la procédure législative au Sénat espagnol (*Senado*), en raison notamment des deux mois dont il dispose pour amender ou mettre son veto au texte transmis par le Congrès des députés.

c) Des systèmes parlementaires empreints de différences profondes

39. Nonobstant ces caractéristiques générales communes, les quatre systèmes de la comparaison diffèrent néanmoins par bien des aspects. Le système britannique, qualifié de « Mère des parlements »¹⁴⁴, se distingue d'abord des trois autres dans la mesure où il n'est pas régi par une Constitution écrite mais par un ensemble de normes éparses. En outre, le Parlement se situe de façon traditionnelle au cœur du système politique¹⁴⁵ et est souvent décrit comme un prototype unique¹⁴⁶, au point que la doctrine s'y réfère en évoquant « le modèle de Westminster »¹⁴⁷. Au plan de la théorie constitutionnelle britannique, le pouvoir du Cabinet est une émanation du pouvoir du Parlement, mais il n'en demeure pas moins que « dans la perspective de l'exercice journalier du pouvoir, le Gouvernement est puissant et le Parlement

¹⁴¹ R. ERZOG, « Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat », in J. ISENSEE et P. KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2005, p. 956. Les lois d'approbation, qui touchent directement aux intérêts des Länder, représentent une proposition « considérable » de l'ensemble des lois. A. KING, *The British Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 304.

¹⁴² J. ALDER, *Constitutional and Administrative Law*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 8^e Éd., 2011, p. 237.

¹⁴³ C. PONCELET, « Le bicamérisme, une idée toujours neuve », *Revue politique et parlementaire*, n° 1007, 2000, p. 3. C. PONCELET, « La V^e République aujourd'hui : un régime qui manque de contre-pouvoir », *RDP*, 2002, p. 102. J. BENETTI, « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 9. Cet argument est néanmoins vivement réfuté par D. ROUSSEAU, in « Constitution et Conseil constitutionnel : l'avenir politique du Sénat », *Revue administrative*, n° 286, 1995, p. 374. Cf. également F. LAFFAILLE, « Supprimer l'Assemblée nationale, conserver le Sénat », *Recueil Dalloz*, 2017, chr., p. 2361.

¹⁴⁴ Le Parlement britannique lui-même est régulièrement dénommé ainsi par la doctrine, alors même que John Bright, auteur de la célèbre expression en 1865, aurait en réalité qualifié l'Angleterre de « Mère des Parlements » et non directement son propre Parlement. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, *op. cit.*, p. 14.

¹⁴⁵ G. TEXIER, *Le rôle des groupes de pression dans l'élaboration législative en Grande-Bretagne*, Mémoire de DESS, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1971, p. 21.

¹⁴⁶ T. SAALFELD, « Die zentrale Rolle des Parlaments in London. Entwicklungstendenzen von Thatcher bis Major », in W. STEFFANI et U. THAYSEN, *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, Westdeutscher, 1995, p. 95.

¹⁴⁷ A. PAUN et R. HAZELL, « Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall », *The Political Quarterly*, 2010, p. 213.

est faible »¹⁴⁸. Depuis les réformes relatives à la dévolution¹⁴⁹, la Chambre des Communes a été amenée à développer ses relations avec les assemblées régionales mises en place, et de fait, un grand nombre des sujets abordés en son sein n'affectent que l'Angleterre elle-même et non plus le Royaume-Uni dans son ensemble¹⁵⁰. Ce système juridique, dépourvu de Constitution écrite¹⁵¹ et pourvu d'un Gouvernement (« *Cabinet* ») dont tous les membres sont issus du Parlement, présente certaines originalités et à ce titre, est digne d'intérêt.

40. Pour sa part, le Bundestag apparaît comme « la pièce maîtresse du nouvel ordre constitutionnel » instauré en 1949 et dispose d'une grande autonomie « dans l'aménagement et l'exercice de ses compétences, notamment par rapport à l'exécutif »¹⁵². Le Bundestag est régulièrement qualifié de « parlement de travail » (*Arbeitsparlament*), par opposition au « parlement de parole » (*Redeparlament*)¹⁵³, qui correspondrait au cas britannique et, dans une moindre mesure, aux cas espagnol et français¹⁵⁴. Cette distinction, qui se fonde sur le fait que le Bundestag tend à consacrer beaucoup plus de temps à l'examen en commission qu'à la discussion en assemblée plénière, est établie à partir d'observations empiriques et ne constitue pas une analyse strictement juridique. Il en est de même pour la typologie retenue par Céline Vintzel, selon laquelle le système allemand constituerait une « variante moderne du parlementarisme rationalisé » et le système français correspondrait à une « variante classique

¹⁴⁸ P. MADGWICK et D. WOODHOUSE, *The Law and Politics of the Constitution of the United Kingdom*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1995, p. 153-154. « La mission première du gouvernement est de diriger le parlement », selon P. GIDDINGS, « Parliament and the Executive », *Parliamentary Affairs*, 1997, p. 85.

¹⁴⁹ À ce sujet, cf. T. GUILLUY, *Du "self-government" des Dominions à la dévolution*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2018, 460 p.

¹⁵⁰ Désormais, plus de la moitié de la législation adoptée par le Parlement britannique ne concerne qu'une partie du Royaume-Uni. R. HAZELL, « Westminster as a "Three-in-One" Legislature », in R. HAZELL et R. RAWLINGS (Éd.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint, 2005, p. 228. Les résultats des élections législatives nationales témoignent en outre de l'importance croissante prise par les partis régionalistes, au premier rang desquels le Parti national écossais. J. LERUEZ, « Les élections britanniques du 7 mai 2015 : la victoire de David Cameron n'est-elle qu'un mirage ? », *Pouvoirs*, 2015, p. 165. D. CONNIL, « Le *Scottish National Party* à Westminster (2015-2017), observations sur un groupe parlementaire monté en puissance », *RFDC*, 2018, p. 285-300.

¹⁵¹ Des projets très sérieux de Constitution écrite ont pourtant été proposés, comme celui de l'Institute for Public Policy Research, *A Written Constitution for the United Kingdom*, Londres, Mansell, 1991, 286 p.

¹⁵² P. LAUVAUX et A. LE DIVELLE, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 4^e Éd., 2015, p. 741.

¹⁵³ Cette distinction, établie à l'origine par Max Weber, est fréquemment reprise pour qualifier le Bundestag. N. ACHTERBERG, « Das Parlament im modernen Staat », *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1974, p. 705.

¹⁵⁴ Depuis la réforme constitutionnelle de 2008 et l'accroissement du rôle des commissions permanentes dans la procédure législative, le système français semblerait cependant évoluer de plus en plus vers un « parlement de travail ». O. COSTA, T. SCHNATTERER et L. SQUARCIONI, « The French Constitutional Law of 23 July 2008 as seen by MPs: Working or Talking Parliament », *Journal of Legislative Studies*, 2013, p. 274-275. Cf. aussi O. ROZENBERG, « Audition sur le thème du renforcement du Parlement », in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 659.

du parlementarisme rationalisé », qui ne s'avère pas uniquement fondée sur des critères juridiques¹⁵⁵.

41. Par ailleurs, la formation systématique de gouvernements de coalition outre-Rhin a longtemps laissé perdurer l'idée que le système allemand était, en matière gouvernementale, foncièrement différent des autres systèmes considérés¹⁵⁶. Or, cette particularité allemande doit être relativisée au regard de l'exemple du Gouvernement de coalition britannique en 2010¹⁵⁷ et des récentes tentatives de former une coalition gouvernementale en Espagne en 2016¹⁵⁸, qui sont essentiellement le fruit de stratégies partisanes et de dynamiques politiques.

42. Alors même que le fonctionnement du Bundestag semble différer nettement de celui de l'Assemblée nationale, il apparaît pourtant qu'à l'origine, le droit parlementaire allemand aurait été largement inspiré non seulement du droit parlementaire britannique mais aussi du droit parlementaire français¹⁵⁹. En ce qui le concerne, le Parlement espagnol, appelé *Cortes Generales*¹⁶⁰, emprunterait beaucoup à ses homologues allemands et français au sens où sa Constitution prévoit, comme pour ces derniers, « un certain nombre de procédures qui

¹⁵⁵ En Allemagne, « ce sont les assemblées elles-mêmes qui, pour le compte du Gouvernement, sont les surveillantes générales du travail législatif ; les instruments permettant de faire adopter le programme législatif du Gouvernement dans des délais raisonnables figurent pour la plupart dans les normes infra-constitutionnelles ; le juge constitutionnel est relativement discret en ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre du parlementarisme rationalisé ». En France, « le gouvernement détient en propre la totalité, ou la très grande majorité, des outils lui permettant de faire adopter son programme législatif dans des délais raisonnables, lesdits outils étant inscrits dans la Constitution et leur mise en œuvre ou leur effectivité étant protégée par un juge constitutionnel ». C. VINTZEL, « La Cour constitutionnelle allemande et le Bundestag », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 21, 2014, p. 105-106.

¹⁵⁶ « Dans le cas de l'Allemagne, parler simplement "du gouvernement" est trompeur. Depuis la formation de la République fédérale, les gouvernements allemands n'ont jamais été des gouvernements formés d'un seul parti mais toujours des coalitions d'au moins deux partis politiques différents ». A. KING, « Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany », *Legislative Studies Quarterly*, 1976, p. 26. La formation d'un gouvernement suppose l'alliance avec un tiers parti, cette situation étant qualifiée de « bipartisme virtuel » par C. LECLERCQ, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 10^e Éd., 1999, p. 299.

¹⁵⁷ Outre-Manche, l'expérience est inédite au cours d'une période « ordinaire ». Auparavant en effet, des gouvernements de coalition n'avaient été formés qu'en temps de crise : un « gouvernement d'union nationale » pendant la Première et la Seconde Guerre mondiale, en 1915 et 1940, ainsi qu'un Gouvernement de coalition pour résoudre la crise économique et « restaurer l'unité nationale », en 1931. Qu'il soit permis de renvoyer à B. RIDARD, « Le nouveau gouvernement de coalition au Royaume-Uni », *Jurisdoctoria*, 2010, p. 190-191.

¹⁵⁸ Si le résultat des élections législatives de décembre 2015 semblait annoncer la formation d'un gouvernement de coalition, ce qui correspondait à une « situation jusqu'à présent inconnue dans l'Espagne démocratique », tel n'a finalement pas été le cas. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, « Perspectives à l'approche des élections parlementaires espagnoles », *Question d'Europe*, n°373, 2015, p. 6.

¹⁵⁹ « Les États de Hanovre et Baden [ont] fonctionné comme des points d'ancrage facilitant respectivement la réception des droits parlementaires anglais et français ». F. WITTECK, « Parliamentary Law. The German Experience », in K. ZIEGLER, D. BARANGER et A. W. BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 60.

¹⁶⁰ Pour des raisons pratiques, l'expression « Parlement espagnol » sera préférée à celle de « Cortes Generales ».

relèvent incontestablement d'un souci de rationalisation du parlementarisme »¹⁶¹. Dmitri Georges Lavroff estime que la Constitution espagnole de 1978 est « une œuvre professorale, ou au moins celle de juristes professionnels [ayant] complété leur formation en Espagne par des études en Allemagne, aux États-Unis, en France ou au Royaume-Uni », ce qui a abouti, selon lui, à « un texte nourri par une connaissance approfondie »¹⁶² de ces systèmes. À tout le moins, on peut constater que de nombreuses dispositions de la Constitution espagnole sont très proches de procédures déjà éprouvées à l'étranger. Sans aller non plus jusqu'à considérer l'Espagne comme une « synthèse du droit constitutionnel européen », il est permis d'estimer que les professeurs de droit membres du Comité de préparation de la Constitution y ont incorporé des « conceptions et des mécanismes venus d'ailleurs »¹⁶³.

43. En définitive, le choix d'étudier ces quatre parlements apparaît totalement justifié au regard de leurs caractéristiques respectives, puisqu'ils sont à la fois suffisamment proches pour être comparables et suffisamment distincts pour présenter un intérêt à être comparé. Si la caractérisation générale de ces systèmes juridiques permet de conclure à leur comparabilité, il est par ailleurs essentiel de déterminer en quoi la méthode comparative permet de mener une étude juridique particulièrement précise de l'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative.

2) Justification de la dimension comparative de l'étude

44. Le choix d'analyser le temps parlementaire de l'élaboration de la loi dans une dimension comparative apparaît comme une évidence aux yeux de certains auteurs, selon lesquels « dès son origine, le droit comparé a été étroitement lié à la procédure législative »¹⁶⁴. On ne peut pourtant s'en tenir raisonnablement à une telle constatation et il importe de démontrer la pertinence de recourir au droit comparé et de préciser la méthode qui sera retenue¹⁶⁵.

¹⁶¹ D. TURPIN, *Le régime parlementaire*, Paris, Dalloz, 1997, p. 51-53.

¹⁶² D. G. LAVROFF, « La prévalence du fait majoritaire », in D. G. LAVROFF et M. RAMÍREZ (Dir.), *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne*, op. cit., p. 18-19.

¹⁶³ O. DUHAMEL et G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 3^e Éd., 2013, p. 291.

¹⁶⁴ F. RUEDA, « Les "études de législation comparée" des assemblées parlementaires françaises : une utilisation pédagogique du droit comparé dans le travail législatif ? », in P. RAIMBAULT (Éd.), *La pédagogie au service du droit*, Paris, Toulouse, LGDJ-PUSS, 2011, p. 391. Cf. aussi B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, « L'échec du parlementarisme "rationalisé" », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n° 4, 1954, p. 99.

¹⁶⁵ À cet égard, cf. C. VINTZEL, « Droit et politique parlementaires comparés », in O. ROZENBERG et É. THIERS (Dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 203-204.

45. Le droit comparé peut être envisagé de multiples manières¹⁶⁶. Pour certains auteurs, il constitue un moyen d'exporter le droit national dans les systèmes juridiques étrangers¹⁶⁷ ou à l'inverse, d'améliorer le droit national en y intégrant des dispositifs qui lui sont extérieurs. « L'expérimentation indirecte »¹⁶⁸ offerte au moyen de la méthode comparative permettrait d'établir une « évaluation comparative »¹⁶⁹ et partant, de déterminer quel Parlement présenterait le « meilleur » encadrement du temps de la procédure législative¹⁷⁰. Opter pour une telle approche reviendrait cependant à exprimer des jugements de valeur qui sortent du cadre de la présente recherche, à vocation juridique. Pour d'autres auteurs encore, le droit comparé consisterait en un projet d'harmonisation, voire d'unification des droits nationaux¹⁷¹. Or, le droit comparé ne dispose d'aucune compétence pour élaborer des réglementations nouvelles. En effet, si force est de reconnaître que le développement d'un phénomène d'homogénéisation du droit est bien réel, « il n'en résulte pourtant rien quant à la question de savoir comment le droit doit être, il ne s'ensuit pas non plus qu'il devrait être ce que sa pratique transnationale est actuellement devenue »¹⁷². Il ne s'agit pas en effet de se prononcer sur le bien-fondé de choix politiques visant à faire converger certains ordres juridiques mais de dégager des concepts communs à tous les systèmes juridiques dans l'objectif de mieux analyser ces derniers. Enfin, le droit comparé ne consiste pas non plus à recourir à des méthodes expérimentales pour présenter des « modèles contextuels [dont certains] vont jusqu'à proposer un modèle constitutionnel adapté à un environnement politique et culturel »¹⁷³, mais à s'en tenir à l'étude du droit positif.

¹⁶⁶ Pour une présentation détaillée de ces méthodes, cf. notamment O. PFERSMANN, « Ontological and Epistemological Complexity in Comparative Constitutional Law », in A. BAKARDJIEVA ENGELBREKT et J. NERGELIUS (Éd.), *New directions in comparative law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, p. 84 et s. E. ZOLLER, « Qu'est-ce que faire du droit constitutionnel comparé ? », *Droits*, n° 32, 2000, p. 121 et s. Le Professeur Lasser estime pour sa part que « les manières de comparer sont infinies ». M. LASSER, « The Question of Understanding », in P. LEGRAND et R. MUNDAY, *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, Cambridge University Press, 2003, p. 238. Cf. aussi l'analyse détaillée du Professeur PICARD, « Le droit comparé est-il du droit ? », in *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, 2009, p. 173-251.

¹⁶⁷ M.-C. PONTHEAU, « Les études constitutionnelles comparatives en France après Louis Favoreu », RFDC, 2014, p. 1040. Cet objectif alloué au droit comparé s'inscrit parfois dans un contexte de « fierté exagérée du système juridique national ». H. KÖTZ, « Comparative Law in Germany Today », *RIDC*, 1999, p. 753.

¹⁶⁸ A. HAURIOU, « Recherches sur une problématique et une méthodologie applicables à l'analyse des institutions politiques », *RDP*, 1971, p. 306.

¹⁶⁹ L'expression est employée par le Professeur Pfersmann pour définir le droit comparé par la négative. O. PFERSMANN, « Classifications organocentriques et classifications normocentriques de la justice constitutionnelle en droit comparé », in *Mélanges Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1154.

¹⁷⁰ Là encore, il s'agit pour l'auteur de définir le droit comparé par la négative. O. PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et théorie du droit », *RIDC*, 2001, p. 279.

¹⁷¹ Une telle approche ne peut être qualifiée de droit comparé, selon le Professeur Pierre LEGRAND, in « Sur l'analyse différentielle des jurisprudences », *RIDC*, 1999, p. 1054.

¹⁷² O. PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et théorie du droit », *op. cit.*, p. 279.

¹⁷³ C. VINTZEL, « Modèles et modélisation : l'exemple de la procédure législative dans les régimes parlementaires », *Politeia*, n° 26, 2014, p. 268.

46. Dans le cadre de cette thèse, la méthode comparative sera donc envisagée en tant que procédé de connaissance¹⁷⁴, proposant une compréhension plus fine des ordres juridiques considérés. On s'attachera à cerner avec précision les similitudes et différences de chacun des quatre systèmes juridiques en matière d'encadrement temporel de la procédure législative, grâce à la prise de recul apportée par le droit comparé¹⁷⁵. Le recours à des concepts adéquats permettra en outre de dépasser les difficultés linguistiques éventuelles liées à la traduction¹⁷⁶. En ce sens, le droit comparé constitue non seulement « l'instrument le plus puissant pour décrire le droit national » de chaque système mais également « le plus important catalyseur de questions théoriques », dans la mesure où il permet de fournir une « interprétation conceptuelle différenciée » des situations respectives des différents ordres juridiques étudiés¹⁷⁷.

47. Au-delà de la détermination précise de la méthode comparative employée, la présente recherche se démarque à plusieurs égards de travaux de droit comparé déjà réalisés sur le thème de la procédure législative.

48. En premier lieu, l'étude procède à un élargissement du champ de la comparaison en y intégrant le Parlement espagnol, extrêmement peu étudié en France par rapport aux parlements de référence allemand, britannique et français. À cet égard, le sujet même de la procédure législative est longtemps resté un « grand thème oublié »¹⁷⁸, y compris par la doctrine espagnole elle-même. Le sujet du Parlement espagnol est généralement absent des ouvrages français en droit parlementaire étranger¹⁷⁹, alors même qu'il présente des particularités intéressantes à analyser.

¹⁷⁴ M.-C. PONTHEOREAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, 2010, p. 90. « La vocation du comparatiste est de mieux connaître ». P. GÉLARD, « Quelques conseils aux constitutionnalistes de droit comparé », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 711.

¹⁷⁵ O. MORÉTEAU, « Ne tirez pas sur le comparatiste », *Recueil Dalloz*, 2005, chr., p. 453.

¹⁷⁶ La réflexion ne peut se fonder sur les seuls termes employés dans chacun des systèmes dans la mesure où très souvent, « si ces mots équivalents existent, l'équivalence n'est qu'apparente ou très approximative, quand elle n'est pas trompeuse ». É. PICARD, « L'état du droit comparé en France », *RIDC*, 1999, p. 895.

¹⁷⁷ L'auteur indique ici des éléments de définition du droit comparé. O. PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et théorie du droit », *op. cit.*, p. 287.

¹⁷⁸ Comme le relevait Yolanda GÓMEZ LUGO, in « El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 83, 2008, p. 357. Tel n'est plus le cas, notamment depuis la parution des ouvrages suivants : M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, 324 p. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, 711 p. Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, 621 p.

¹⁷⁹ L'instauration tardive d'un État de droit démocratique en Espagne par la Constitution de 1978 peut expliquer cette omission dans la plupart des études françaises relatives au droit parlementaire étranger, telles que par

49. En second lieu, cette analyse du temps parlementaire passe par un approfondissement de la connaissance des différents ordres juridiques, ce qui suppose de recourir en priorité à des sources bibliographiques de première main, à savoir des commentaires de la doctrine nationale sur son propre système national. Partant de ce principe, le choix a été fait de prendre en compte de la façon la plus précise possible les contributions des auteurs nationaux de chacun des systèmes envisagés¹⁸⁰ et de ne recourir qu'accessoirement à des écrits de la doctrine étrangère par rapport au système considéré. La présente étude s'attachera à élargir la connaissance des systèmes étrangers développée dans le cadre de plusieurs thèses de droit parlementaire comparé, qui présentent une analyse comparée du travail législatif fondée sur une moindre proportion de sources étrangères. Dans son introduction de thèse relative aux *armes du gouvernement dans la procédure législative* et dont la bibliographie de certains systèmes étrangers se limite majoritairement à des écrits de la doctrine française¹⁸¹, Céline Vintzel adresse pourtant cette même critique à la thèse de Murielle Mauguin Helgeson portant sur *l'élaboration parlementaire de la loi*¹⁸². Dans ce dernier travail, l'étude du Bundestag se fonde en effet principalement sur l'ouvrage issu de la thèse de doctorat du Professeur Le Divellec sur *le gouvernement parlementaire en Allemagne*¹⁸³. Les sources bibliographiques exploitées par l'auteur sont cette fois essentiellement de langue allemande et l'objet principal de l'ouvrage est l'analyse du système de gouvernement de l'Allemagne fédérale dans ses aspects à la fois historiques, juridiques et politiques.

50. En troisième lieu, la recherche implique ici de prendre en compte la dimension bicamérale des parlements de la comparaison, dont les effets sont importants sur le temps parlementaire de la procédure législative. Or, cette dimension n'est considérée qu'à la marge dans le cadre des thèses précitées. L'étude du fonctionnement interne de la chambre haute

exemple G. BURDEAU (Dir.), *La procédure législative à l'étranger*, Paris, La Documentation française, 1972, 32 p. F. GOGUEL, *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1954, 200 p. Pourtant, même lors de colloques plus récents, les assemblées espagnoles ont été occultées : *La revalorisation des Parlements ?*, Paris, Société de Législation Comparée, 2010, 112 p. *L'état présent du bicamérisme en Europe*, colloque organisé le 16 octobre 2015 par le Centre d'études constitutionnelles et politiques de l'Université Panthéon-Assas, l'Institut Cujas et la Société de Législation Comparée.

¹⁸⁰ Les recherches effectuées en Allemagne, en Espagne, en France et au Royaume-Uni ont permis de constituer une bibliographie conséquente relative à la procédure législative des parlements de ces quatre États.

¹⁸¹ Sur une cinquantaine d'articles et contributions répertoriées dans la bibliographie sur l'Allemagne, seule une douzaine d'articles ont été produits par la doctrine allemande. Les proportions sont d'ailleurs équivalentes pour le Royaume-Uni car sur une cinquantaine d'articles, une dizaine seulement ont été écrits par des auteurs britanniques. C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2009, p. 769 et s.

¹⁸² M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2006, 528 p.

¹⁸³ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004, 607 p.

ainsi que des rapports intercaméraux au cours de la procédure législative est le plus souvent reléguée au second plan. À cet égard, la thèse récente d'Audrey de Montis relative à *la rénovation de la séance publique du Parlement français*¹⁸⁴ consacre des développements conséquents au Sénat, mais son étude se concentre sur le cadre hexagonal et n'a pas vocation à traiter de l'ensemble de la procédure législative.

51. En quatrième et dernier lieu, cette étude de la procédure législative doit consister en une réflexion développée autour de son objet central qu'est le temps parlementaire. Elle diffère à cet égard des thèses de droit parlementaire comparé¹⁸⁵ de Muriel Mauguin Helgeson et de Céline Vintzel, dont le plan est construit autour des principales phases de la procédure législative¹⁸⁶, dans un ordre chronologique. Au regard du sujet principal du présent travail de recherche, le choix a été fait d'orienter autrement l'analyse, autour de différentes catégories de normes relatives au temps parlementaire.

52. Afin d'examiner le plus précisément possible l'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative au sein des différents ordres juridiques, les développements seront organisés sur la base d'une distinction juridique entre plusieurs types de règles temporelles. Pour pouvoir préciser le contenu et le sens de cette typologie, dont les différents concepts juridiques s'inscrivent au cœur de l'analyse, il convient d'exposer les principaux objectifs de la thèse.

§ 2. Objectifs de la recherche

53. Renouveler l'étude du temps parlementaire (B) suppose au préalable d'en déterminer précisément le cadre méthodologique. La présente recherche en droit comparé sera conduite suivant la méthode normativiste, qui se distingue d'autres méthodes envisagées de manière plus courante par la doctrine en matière parlementaire (A).

¹⁸⁴ A. de MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op. cit.*, 650 p.

¹⁸⁵ Selon Marcel Prélot, le droit parlementaire comparé consiste, en tant que discipline, « à la mise en parallèle et au rapprochement des droits parlementaires existants, ou ayant existé, dans le temps et l'espace » et a vocation à fonder scientifiquement un droit parlementaire général, qui « en dégage les notions abstraites, ou concepts fondamentaux, grâce auxquels seront facilitées, approfondies et organisées les recherches ultérieures ». M. PRÉLOT, « Introduction au droit parlementaire », *Politique*, n° 21-24, 1963, p. 16.

¹⁸⁶ Murielle Mauguin Helgeson divise ses développements en trois parties distinctes, successivement « L'initiative de la loi », « La discussion de la loi » et « L'adoption de la loi ». Céline Vintzel procède de manière analogue en divisant la procédure législative en trois étapes, « L'impulsion », « La préparation » et « La décision ». Par ailleurs, Christophe de Nantois recourt pour sa part à des intitulés proches dans la seconde partie de sa thèse consacrée aux « fonctions parlementaires du député » et scindée en trois chapitres distincts. C. de NANTOIS, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Paris, LGDJ, 2010, 651 p.

A. Mener une analyse de droit parlementaire à partir de la méthode normativiste

54. Empreint de contraintes tant juridiques que politiques, le droit parlementaire est souvent assimilé à un « droit politique » par la doctrine et se trouve régulièrement abordé à travers l'étude de la vie parlementaire plus que de ses normes juridiques (1). Si l'importance accordée aux pratiques et le caractère peu contraignant des règlements intérieurs inclinent à penser généralement la matière dans une perspective politique, il apparaît intéressant, dans le cadre de la présente étude, d'analyser ces deux particularités d'un point de vue juridique (2).

1) L'assimilation fréquente du droit parlementaire à un « droit politique »

55. Le Parlement, en tant qu'objet d'étude, n'a longtemps intéressé que les praticiens¹⁸⁷ et rares sont ceux qui ont entrepris « la tâche plus ingrate d'étudier la vie parlementaire du point de vue juridique »¹⁸⁸. Au début du XIX^e siècle au Royaume-Uni, les premiers ouvrages relatifs à la pratique parlementaire ont été rédigés par le Clerc de la Chambre des Communes (*Clerk of the House*), l'équivalent britannique du Secrétaire général de l'Assemblée nationale¹⁸⁹. Depuis lors, le *Traité* d'Erskine May constitue outre-Manche la « bible du Parlement »¹⁹⁰. En France également, les premières études parlementaires ont été écrites par les secrétaires généraux successifs de la Présidence de la Chambre des députés¹⁹¹, avant que

¹⁸⁷ À l'exception notable des universités prussiennes de Halle et Francfort-sur-l'Oder, où les « règles devant être décernées pour créer de bonne lois » ont fait l'objet de cours magistraux dès le XVIII^e siècle. H. SCHNEIDER, *Gesetzgebung*, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2002, p. 1.

¹⁸⁸ A. LEFAS, « Les sources du droit parlementaire français », *RFSP*, 1935, p. 142.

¹⁸⁹ J. HATSELL, *Precedents of proceedings in the House of Commons...with Observations*, 4 Vol., London, Dodsley, 1796-1818. E. MAY, *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Charles Knight & Co., 1844, 496 p. L'expression de « droit parlementaire » est apparue pour la première fois dans la traduction française de cet ouvrage, publié en 1814 sous le titre de *Précis des règles suivies dans le Parlement d'Angleterre et dans le Congrès des États-Unis*. Cf. P. AVRIL, « The Formation of Parliamentary Law in France », in K. ZIEGLER, D. BARANGER et A. W. BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 47. Les fonctionnaires de Westminster participent toujours activement au développement de la doctrine en droit parlementaire, comme l'illustre la réédition régulière de l'ouvrage *How Parliament Works* de Robert Rogers, Secrétaire général honoraire de la Chambre des Communes et désormais Lord, et Rhodri Walters, Directeur honoraire du service des commissions de la Chambre des Lords. Cf. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, 424 p.

¹⁹⁰ O. ROZENBERG, « La discipline à Westminster à travers le traité d'Erskine May », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 14, 2010, p. 127.

¹⁹¹ Secrétaire de la Présidence, Philippe Valette est assisté par Gustave Benat de Saint-Marsy dans la rédaction de l'ouvrage intitulé *Traité de la confection des lois*, Paris, Joubert, 1839, 335 p. Pour plus de détails, cf. S. SANCHEZ, « Aux origines du droit parlementaire français : le Traité de la confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy », *RFDC*, 2013, p. 661-686 ; S. SANCHEZ, *Les règlements des Assemblées nationales (1848-1851) – Naissance du droit parlementaire moderne*, Paris, Dalloz, 2012, 784 p. Jules Poudra et Eugène Pierre, qui occupèrent l'un après l'autre ce même poste sous la III^e République, ont publié ensemble le *Traité*

des professeurs de droit tels que Joseph Barthélémy ou plus tard Marcel Prélot ne s'intéressent de près à la matière parlementaire¹⁹². L'universitaire autrichien Josef Redlich fait figure de précurseur, avec la publication en 1905 d'un ouvrage relatif à la procédure parlementaire britannique¹⁹³, qui précède le débat sur la question du parlementarisme entre les juristes Carl Schmitt et Hans Kelsen, dans les années trente¹⁹⁴. Si la recherche allemande a été marquée pendant de nombreuses années par le normativisme¹⁹⁵, l'ouvrage *Parliament in the German Political System* du politiste Gerhard Loewenberg, paru en 1967¹⁹⁶, marque le retour à une analyse empirique du Parlement allemand¹⁹⁷. La situation est d'ailleurs plus marquée outre-Manche, où les études relatives au Parlement sont le plus souvent réalisées par des professeurs de science politique, ainsi que des praticiens¹⁹⁸. Pendant longtemps en effet, « la complexité du fonctionnement des institutions, produisant une infinité d'évènements singuliers, et le rôle pouvant être attribué à la particularité de la civilisation britannique [n'a rendu] guère envisageable une systématisation idéal typique. En conséquence de cela, mais aussi pour des raisons tenant à la nature des normes constitutionnelles qui y sont en vigueur, l'étude des institutions a été facilement rejetée en dehors du règne de la connaissance juridique »¹⁹⁹.

pratique de droit parlementaire, Paris, Baudry, 1878, 828 p. En 1893, Eugène Pierre a publié seul la première édition de son célèbre *Traité*, dont une seconde édition est parue en 1902 : *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-Imprimeries réunies, 2^e Éd., 1902, 1433 p.

¹⁹² J. BARTHÉLÉMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, 373 p. ; M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français. Les Cours de droit*, Paris, Institut d'Études Politiques, 1957-1958, 4 fascicules. A ce sujet, cf. également É. THIERS, « Léo Hamon et la vocation du Parlement : les assemblées, le Conseil constitutionnel et le nouveau droit parlementaire en 1959 », in P. CHARLOT, O. BEAUD et S. BON (Dir.), *L'œuvre de Léo Hamon : thèmes et figures*, Paris, Dalloz, 2012, p. 39.

¹⁹³ J. REDLICH, *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. Die Geschäftsordnung des House of Commons*, Leipzig, Dunker & Humblot, 1905, 881 p. Une traduction de cet ouvrage est parue deux ans plus tard au Royaume-Uni. J. REDLICH, E. ALFRED et C. ILBERT, *The Procedure of the House of Commons: a study of its history and present form*, Londres, Constable, 1907, 3 T.

¹⁹⁴ Cf. en particulier H. KELSEN, *Das Problem des Parlamentarismus*, Vienne, Braumüller, 1926, 44 p. et C. SCHMITT, *Die geistgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, Dunker & Humblot, 5^e Éd., 1979 (1^e Éd. 1923), 90 p.

¹⁹⁵ H. SCHÖNE et J. von BLUMENTHAL, « Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Rückblick und Ausblick nach 40 Jahren », in H. SCHÖNE et J. von BLUMENTHAL (Éd.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2009, p. 9-10.

¹⁹⁶ G. LOEWENBERG, *Parliament in the German Political System*, Cornell University Press, 1967, 463 p. Une version allemande de cet ouvrage a été publiée quatre ans plus tard : *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, Wunderlich, 1971, 580 p.

¹⁹⁷ En France, le renouveau des études de science politique relatives aux assemblées parlementaires est plus récent. O. ROZENBERG et É. KERROUCHE, « Retour au Parlement », *RFSP*, 2009, p. 400.

¹⁹⁸ Le professeur de science politique Rod Rhodes juge même les écrits de praticiens plus « osés et amusants à lire précisément parce qu'ils n'ont pas été écrits par des universitaires ». R. RHODES, J. WANNA et P. M. WELLER (Éd.), *Comparing Westminster*, Oxford University Press, 2009, p. 21. Cf. également M. RYAN, « Too Much Study of Parliament? », *The Political Quarterly*, 1980, p. 223 et s.

¹⁹⁹ D. BARANGER, *Parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre*, Paris, PUF, 1999, p. 21.

56. En conduisant ses analyses au moyen de la méthode des sciences politiques, la doctrine a longtemps négligé la dimension proprement juridique du droit parlementaire²⁰⁰, alors même que le Parlement a régulièrement été l'objet d'analyses détaillées. En France, ce n'est qu'à partir de la Constitution de 1958 et l'instauration d'un contrôle de constitutionnalité systématique des règlements intérieurs que le droit parlementaire est subitement devenu plus attractif²⁰¹. Plus tard, la réforme constitutionnelle de 2008 a également suscité un franc retour des universitaires vers la matière parlementaire²⁰² et depuis lors, cette discipline connaît un regain d'intérêt important, comme le souligne Corinne Luquiens, membre du Conseil constitutionnel et ancienne Secrétaire générale de l'Assemblée nationale²⁰³.

57. Longtemps considéré comme une spécialité mineure²⁰⁴, le droit parlementaire est désormais reconnu comme une matière à part entière²⁰⁵. Cependant, la méthode d'analyse de cette sous-discipline du droit public²⁰⁶ n'est pas précisément déterminée²⁰⁷, en raison notamment de la diversité de ses sources juridiques. Le droit parlementaire se compose en effet de règles issues des différentes catégories normatives que sont la Constitution, les lois

²⁰⁰ G. DUPUIS, « Préface » in J. BOURDON, *Les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, La Documentation française, 1978, p. 5. Il serait le « parent pauvre » du droit public, selon H. DREIER, in « Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts », *Juristenzeitung*, 1990, p. 311.

²⁰¹ J.-L. PEZANT, « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 66. Il n'en demeure pas moins que « l'analyse de la procédure et des précédents [...] fut comme mise entre parenthèse entre les années 1950 et 1980 ». O. ROZENBERG et É. THIERS, « Du parlement », in O. ROZENBERG et É. THIERS (Dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 46.

²⁰² P. MAZET, O. ROZENBERG et É. THIERS, « Le renouveau des études parlementaires », *Constitutions*, 2010, p. 373.

²⁰³ C. LUQUIENS, « Introduction », in F. FRAYSSE et F. HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. XV.

²⁰⁴ P. AVRIL et J. GICQUEL, « Le triomphe de "l'entonnoir" », *LPA*, n° 33, 2006, p. 6. Ce droit se trouverait même « relégué au magasin des droits mineurs » selon J.-P. CAMBY, « La réforme parlementaire après la révision de 2008 », in *La revalorisation des Parlements ?*, Paris, Société de Législation Comparée, 2010, p. 52.

²⁰⁵ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. VIII. La matière demeure cependant « trop rarement enseignée dans les universités », estime le Professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA, « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », *Politeia*, n° 18, 2010, p. 85. Pour une position contraire posant « la question même de l'utilité du droit parlementaire en tant qu'objet d'enseignement », cf. A. DELCAMP, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, 2013, Bruxelles, Bruylant, p. 129-130.

²⁰⁶ O. NAY, « Le travail politique à l'Assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du Travail*, n° 45, 2003, p. 540. Le droit parlementaire est ainsi la « branche du droit constitutionnel qui correspond à l'exercice du pouvoir délibérant » P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », *RDP*, 1984, p. 574.

²⁰⁷ D. BARANGER, « Parliamentary Law and Parliamentary Government in Britain », in K. ZIEGLER, D. BARANGER et A. W. BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 20. J.-P. MACHELON, « Droit parlementaire », in S. RIALS et D. ALLAND, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 511.

organiques et les règlements des assemblées²⁰⁸ mais aussi, à en croire la doctrine majoritaire, de coutumes et de pratiques qui confèreraient à la matière un caractère « éminemment vivant »²⁰⁹.

58. Si l'on ne peut souscrire à cette conception du droit parlementaire, qui peut conduire parfois à considérer sur le même plan le droit et le non-droit, force est de reconnaître, à la suite du Professeur Benetti, que « l'étude de la pratique et des rapports entre les acteurs est un passage obligé pour tout chercheur qui s'intéresse au Parlement »²¹⁰. Les pratiques parlementaires ont vocation à être pleinement intégrées à la présente étude à partir d'un point de vue juridique, de manière à discerner clairement chaque règle de son application pratique, juridiquement valide ou non valide²¹¹. Les pratiques parlementaires ne seront donc analysées que pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire des données factuelles correspondant à l'*être* et distinctes du *devoir être* incarné par la norme juridique²¹². Si le droit parlementaire appelle une confrontation entre la règle et la pratique, il implique d'évaluer la pratique à partir de la règle, et non l'inverse.

59. Malgré tout, nombreux sont les auteurs qui définissent le droit parlementaire comme l'ensemble des règles et pratiques « que suivent les membres des assemblées politiques dans leur comportement individuel ou collectif »²¹³, ce qui expliquerait, selon eux, que la matière

²⁰⁸ En Allemagne, les dispositions constitutionnelles relatives au Parlement « résistent au changement » du fait de la majorité qualifiée des deux tiers requise pour modifier la Loi fondamentale. S. MARSCHALL, « Deutscher Bundestag und Parlamentsreform », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 28, 2000, p. 18.

²⁰⁹ É. THIERS, « Léo Hamon et la vocation du Parlement : les assemblées, le Conseil constitutionnel et le nouveau droit parlementaire en 1959 », *op. cit.*, p. 38. Cf. également, du même auteur, « Ontologie du droit parlementaire », in O. ROZENBERG et É. THIERS (Dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 178. Le droit parlementaire serait ainsi un « droit consensuel » caractérisé par sa « flexibilité » assurée par les pratiques et coutumes. D. LÓPEZ GARRIDO, « La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 10, 1986, p. 23.

²¹⁰ J. BENETTI, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus Politicum : le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Paris, Dalloz, 2012, p. 83.

²¹¹ La démarche implique de partir de l'étude des dispositions normatives de la procédure législative pour ensuite qualifier juridiquement les différentes pratiques parlementaires et déterminer si elles sont valides ou non valides. Pour une position contraire, affirmant que le « dogmatisme positiviste laisse le constitutionnaliste insatisfait, dès lors qu'il ne peut rendre compte théoriquement d'une réalité qui s'éloigne [...] de ce que le texte laisserait prévoir », cf. P. AVRIL, « Les conventions de la Constitution. Une "jurisprudence organique" », in *Mélanges Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 129-130.

²¹² X. MAGNON, « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentatives de reconstruction », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 240-241. Cf. également R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, 1931, Rééd. 1984, Paris, Economica, p. 106 et s.

²¹³ M. PRÉLOT, « Le droit des assemblées internationales, élément du droit parlementaire », *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1961, p. 491.

résulte d'une lente sédimentation²¹⁴. Le droit parlementaire se trouverait donc formé en partie par les praticiens²¹⁵, dont beaucoup d'entre eux estiment, à l'instar d'André Chandernagor, que « tout, en ce domaine si vaste, ne saurait se résoudre en règles de droit »²¹⁶. Cette prépondérance des pratiques et coutumes a d'ailleurs conduit le Professeur Benetti, à l'instar d'une large part de la doctrine, à concevoir l'analyse de la matière parlementaire « au carrefour entre deux disciplines, la science politique et le droit »²¹⁷. Certains auteurs affirment le droit comme politique dans la mesure où « le processus d'édiction du droit est politique »²¹⁸. Une partie de la doctrine considère même que le droit parlementaire et la politique, loin d'être antinomiques, constituent deux aspects interdépendants d'un même phénomène²¹⁹ au point que la discipline est parfois qualifiée de « droit politique », au sens où elle apparaît indissociable de la vie parlementaire²²⁰. Cette conception est en réalité ancienne

²¹⁴ M. BONNARD, « Article 43 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2008, p. 1057.

²¹⁵ Il serait même « en grande partie façonné par ses propres praticiens », selon H. JOZEFOWICZ, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *RFDC*, 2010, p. 330. Cf. également N. ACHTERBERG, *Die parlamentarische Verhandlung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1979, p. 62.

²¹⁶ A. CHANDERNAGOR, *Un parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, p. 181. Dans le même sens, Georges Burdeau estime que le droit parlementaire serait « trop étroitement lié au comportement des hommes qui l'animent, pour pouvoir s'inscrire tout entier dans une formule exclusivement juridique ». G. BURDEAU, « L'évolution de la notion d'opposition », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n° 4, 1954, p. 119. Les assemblées sont pourtant composées de plus souvent de nombreux juristes, selon D. PODMORE, « Lawyers and Politics », *British Journal of Law and Society*, 1977, p. 155.

²¹⁷ « Par son caractère hybride fait à la fois de contraintes juridiques et de forces politiques, le droit parlementaire exige de situer son analyse au carrefour de deux disciplines, la science politique et le droit : la première ne voit dans le droit qu'un élément parmi d'autres des forces en présence alors que la seconde s'en tient à l'examen des règles juridiques et à leur application, privilégiant une analyse normative ». J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^{ème} République*, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2005, p. 30. Dans le même ordre d'idées, pour décrypter le droit constitutionnel (qui serait par essence « politique »), le Professeur Jean-Éric Gicquel préconise « d'opter en faveur d'un double prisme de lecture » permettant de compléter « l'étude des nouvelles interactions juridiques [...] par celle des diverses régulations politiques ». J.-É. GICQUEL, « Équilibres et déséquilibres sous la V^e République », *RFDC*, 2015, p. 265. P. RAYNAUD, « Le droit et la science politique », *Jus Politicum : le droit politique*, 2009, p. 14.

²¹⁸ C. GUSY, « Considérations sur le "droit politique" », *Jus Politicum : le droit politique*, 2009, p. 33. En d'autres termes, « la politique fait le droit » selon le Professeur Jean GICQUEL, in « Présentation du douzième numéro consacré à Droit et politique », *Jurisdoctoria*, n° 12, 2015, p. 11.

²¹⁹ Le Professeur Camerlengo estime que le droit « est influencé par la politique [et que] la politique ne peut pas être indépendante du droit ». Q. CAMERLENGO, « Entre le droit et la politique : l'actualité des conventions constitutionnelles », *RFDC*, 2015, p. 21. Les Professeurs Bidégaray et Émeri jugent que le droit constitutionnel demeure un droit politique et qu'à cet égard, seul le recours à la discipline du « gouvernement comparé » permettrait de « réconcilier l'analyse juridique et les méthodes de la science politique ». C. BIDÉGARAY et C. ÉMERI, « Du droit constitutionnel au gouvernement comparé », in *Mélanges offerts à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 450 et s. À propos de la nature politique du droit parlementaire, cf. aussi L. MARTÍNEZ ELIPE, « Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del derecho parlamentario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 35.

²²⁰ A. DELCAMP, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, 2013, Bruxelles, Bruylant, p. 128. Le droit parlementaire serait un « droit politique » dans la mesure où il est principalement « créé par des acteurs politiques ». A. DELCAMP, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *RRJ*, 1993, p. 1180. Les règles parlementaires seraient ainsi « un fondement sur lequel l'organisation constitutionnelle ne peut bâtir qu'avec le concours de formes ou de relations étrangères au

puisque dans son cours de droit parlementaire français, Marcel Prélôt estimait déjà que si « le droit parlementaire est un droit », il constitue avant tout « une partie du "droit constitutionnel politique" »²²¹. Or, assimiler le droit parlementaire à un « droit politique » conduit à y intégrer une série de phénomènes purement politiques, tels que le fait majoritaire²²², voire certains éléments qui sont pourtant contraires au droit parlementaire écrit. Le glissement disciplinaire est encore plus marqué si l'on suit le Professeur Avril qui, confronté à l'étendue des pratiques parlementaires, propose aux juristes d'oublier « un instant le droit pour jeter le regard du sociologue sur les assemblées d'aujourd'hui »²²³.

60. La volonté de proposer une autre approche que la démarche empirique adoptée par la majorité de la doctrine²²⁴ doit conduire à reconsidérer le droit parlementaire en se fondant sur les règles que les membres de chaque assemblée se sont données pour eux-mêmes et qui se trouvent formalisées principalement au sein de leur propre règlement intérieur²²⁵. Dès lors, il apparaît pertinent d'opter pour la méthode normativiste afin de distinguer clairement le droit de la pratique parlementaire²²⁶, en menant « une analyse juridique d'un domaine qui semblait

droit strict ». D. BARANGER, *Parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre*, Paris, PUF, 1999, p. 220.

²²¹ M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français. Les Cours de droit*, Paris, Institut d'Études Politiques, 1957-1958, fasc. 1, p. 5 et 10. De nombreux auteurs confirment cette affirmation, assurant même que « le régime parlementaire confirme et illustre avec bonheur que le droit constitutionnel est avant tout un droit politique ». D. BARANGER et A. LE DIVELLEC, « Régime parlementaire », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 2, Paris, Dalloz, 2012, p. 192.

²²² « Dans la mesure où il est un fait, le fait majoritaire ne peut être assimilé à une règle, ni même à une loi naturelle de la vie politique. Par l'expression "fait majoritaire", on désigne communément une série de phénomènes ordonnés autour de la majorité parlementaire ». J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *LPA*, n° 138, 2008, p. 20.

²²³ P. AVRIL, « Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement », *Cahiers français*, n° 332, 2006, p. 52. L'ancien Secrétaire général de l'Assemblée nationale Émile Blamont estime quant à lui que si la matière n'est pas une science exacte, « la faute en est aux hommes qui, parfois, se laissent entraîner par la passion politique ». É. BLAMONT, *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF, 1958, p. 10.

²²⁴ « Les études parlementaires sont souvent – et à juste titre – des études empiriques de l'exercice des pouvoirs » selon le Professeur Otto PFERSMANN, in « Préface », V. BARBÉ, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2009, p. VII.

²²⁵ « En déterminant son règlement, l'Assemblée se donne et donne à chacun de ses membres la charte de ses libertés. C'est en même temps la charte de ses devoirs ». Rapport de Michel HABIB-DELONCLE, Commission spéciale du règlement du 26 mai 1959 relatif au projet de règlement définitif de l'Assemblée nationale, in D. MAUS (Dir.), *Archives constitutionnelles de la V^e République*, Vol. 4, Paris, La Documentation française, 2010, p. 417. Cf. également L. HAMON, « Une discipline juridique ancienne et nouvelle : le droit parlementaire », *Recueil Dalloz*, 1989, chr., p. 294.

²²⁶ Pour une position contraire, cf. G. VEDEL, « Excès de pouvoir administratif et excès de pouvoir législatif », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, 1996, p. 57. La méthode normativiste ne consiste donc pas nécessairement à « penser le droit de manière froide et abstraite » et n'empêche pas de « l'appréhender dans sa confrontation avec la réalité politique ». M.-É. BAUDOIN, « Le droit constitutionnel et la démocratie à l'épreuve du temps », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 39.

largement échapper [au juriste] au profit de la science politique »²²⁷. Le recours à cette méthode, qui requiert un certain effort théorique de formalisation juridique, impose en particulier de cerner plus précisément les contours du droit parlementaire.

2) L'intérêt de l'analyse normativiste du droit parlementaire et de ses spécificités

61. Dans le cadre de la méthode normativiste²²⁸, le droit est envisagé comme un système de normes « globalement efficaces et incluant des règles de sanction au sens strict, c'est-à-dire des règles selon lesquelles la violation d'une autre règle du système entraîne, en dernier lieu, l'obligation d'exercer un acte de contrainte »²²⁹. Or le droit parlementaire ne prévoit pas toujours de règles de sanction spécifiques et ne constitue pas nécessairement un système de normes globalement efficaces. Aussi, aborder la matière parlementaire dans une perspective strictement juridique apparaît particulièrement digne d'intérêt, eu égard aux difficultés théoriques qu'elle présente.

62. Opter pour une telle approche implique au préalable de dépasser la distinction réalisée entre le « droit parlementaire virtuel » et le « droit parlementaire réel »²³⁰. Il est en effet possible d'établir une classification juridique entre, d'une part, des normes parlementaires conformes qui respectent les exigences des normes leur étant supérieures et d'autre part, des normes parlementaires valides qui respectent les conditions particulières de production de normes. À cet égard, il convient de remarquer que si les normes parlementaires conformes sont nécessairement valides, l'inverse n'est pas toujours vrai²³¹. Il existe en effet des normes

²²⁷ O. PFERSMANN, « Préface », in V. BARBÉ, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2009, p. V. En outre, le positivisme normativiste « permet au juriste d'étudier le droit de manière conséquente, sans se perdre dans des analyses sociologiques pour lesquelles il n'est souvent pas armé ». T. HOCHMANN, « Retour en Rhodésie : Kelsen, la norme fondamentale et l'efficacité », *RFDC*, 2016, p. 56. Ce choix d'adopter une approche strictement juridique s'inscrit dans le contexte de l'émergence du « droit constitutionnel jurisprudentiel », qui s'est développé au détriment de la discipline traditionnellement intitulée « droit et institutions politiques ». Pour une analyse détaillée de cette « rupture », qui serait d'ailleurs amplifiée par la transformation de la « science politique » en « science politiste », cf. A. DELCAMP, « Après le triomphe du "droit constitutionnel jurisprudentiel", peut-on encore "penser" les institutions ? », *RFDC*, 2014, p. 865.

²²⁸ La méthode normativiste « ne considère comme juridique qu'une certaine catégorie ou un certain ensemble de normes ». O. PFERSMANN, « Le statut de la volonté dans la définition positiviste de la norme juridique », *Droits*, n° 28, 1999, p. 83.

²²⁹ O. PFERSMANN, « Droit et justice », *Revue de Métaphysique et de Morale*, 2002, p. 28.

²³⁰ Le « droit parlementaire virtuel que définissent les textes se concrétise ou non dans la pratique selon l'application qui en est faite par les acteurs politiques », tandis que le « droit parlementaire réel résulte, lui, d'une combinaison variable, concordante ou non, des règles écrites et de la pratique politique ». J. BENETTI, « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 84.

²³¹ Comme l'indique le Professeur Pfersmann, « pour que la question de la conformité au sens complet du terme puisse être posée, le problème de la validité doit avoir été tranché au préalable : seule une norme valide peut être

dites « fautives », qui sont alors valides dans le cadre d'un système donné mais non conformes à des normes autres que celles relatives à leur édicition²³². En outre, dans certains cas, « l'identification de la norme exigera des opérations complexes puisqu'il s'agira de connaître avec précision les conditions nécessaires et suffisantes de la normativité »²³³. Il est même envisageable que parfois, tous les destinataires se trompent sur la nature d'un acte et que « le système pratiqué n'ait plus rien à voir avec le système normatif initial »²³⁴.

63. Le recours à la méthode normativiste implique aussi de revenir sur d'autres questions théoriques qui se posent concernant certaines spécificités du droit parlementaire, qui doivent être abordées avant d'analyser précisément l'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative. Ces spécificités se matérialisent en particulier par le fort développement de pratiques en marge du droit parlementaire écrit (a), par le caractère faiblement coercitif des règlements des assemblées (b) et la restriction de l'autonomie des assemblées par le juge constitutionnel (c).

a) Le développement de pratiques en marge du droit parlementaire écrit

64. Fortement présente au sein des assemblées parlementaires²³⁵, la coutume peut être définie sommairement comme une règle de droit « qui prête à une pratique constante et répétée un caractère juridique contraignant, reconnu par les intéressés eux-mêmes »²³⁶. Elle se différencie des autres règles non écrites en ce qu'elle suppose la réitération d'une même

ou ne pas être conforme ». O. PFERSMANN, « La distinction entre validité et conformité », in L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Éd., 2015, p. 73.

²³² O. PFERSMANN, « Contre le néo-réalisme juridique. Pour un débat sur l'interprétation », *op. cit.*, p. 815.

²³³ O. PFERSMANN, « La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », *op. cit.*, p. 497.

²³⁴ Dans une telle situation, « il pourrait alors être aussi difficile de retourner vers le système initial que d'assumer explicitement le système pratiqué comme étant celui qui serait désormais la référence de la validité ». Tel est le cas par exemple avec la décision *Liberté d'association* du 16 juillet 1971 du Conseil constitutionnel. Celle-ci a fortement modifié le système juridique en introduisant notamment dans la Constitution les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et « comme l'ensemble de la doctrine et du monde politique a accepté qu'il en était effectivement ainsi, le droit constitutionnel français peut être conçu comme contenant ces normes ». *Ibid.*

²³⁵ Dès la préface de son ouvrage, Gerhard Loewenberg souligne ainsi qu'« aucune institution politique n'est plus fortement marquée par la coutume et les conventions que le Parlement » G. LOEWENBERG, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, Wunderlich, 1971, p. 15. Cf. également C.-J. FERNANDEZ-CARNICERO GONZALEZ, « Los reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico », *Revista de Derecho Político*, 1981, p. 171; J. HATSCHEK, *Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches*, Berlin/Leipzig, Göschen, 1915, p. 83 et s.

²³⁶ J. POUMARÈDE, « Coutume », in A.-J. ARNAUD (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, Paris, 2^e Éd., 1993, p. 118.

pratique pendant une durée significative²³⁷. Le développement important des coutumes parlementaires en marge du droit écrit s'expliquerait par le fait qu'elles seraient un moyen de pallier les « lacunes »²³⁸ du droit parlementaire, dont les règles écrites laisseraient une place importante aux situations imprévues. Cette prétendue « incomplétude normative » de la matière, à l'instar de l'idée de « lacune », s'avère pourtant inconcevable juridiquement, dès lors que l'on adopte une position positiviste cohérente selon laquelle les systèmes normatifs, quels qu'ils soient, sont des ensembles complets²³⁹.

65. Par ailleurs, cette catégorie normative de « coutume » est, à supposer qu'elle existe juridiquement, poïétiquement indéterminée en raison de l'impossibilité de déterminer le nombre de fois à partir duquel une pratique parlementaire peut être considérée comme une norme valide²⁴⁰. Même respectée la plupart du temps par les individus à l'origine de sa création, la coutume parlementaire n'est pas non plus en mesure de garantir une constance juridique. Une pratique peut en effet évoluer soudainement et s'inscrire alors en contradiction avec une coutume pourtant reconnue comme telle jusqu'alors. En outre, la répétition d'une pratique suivie constamment par les parlementaires et pendant une période significative ne suffit pas nécessairement à rendre valide une coutume parlementaire. En effet, selon Hans Kelsen, la « signification subjective des actes qui fondent la coutume ne peut être interprétée comme une norme objectivement valable que si une norme supérieure institue la coutume comme fait créateur de normes »²⁴¹. Or, aucun des quatre systèmes juridiques considérés ne

²³⁷ Cette exigence de répétition de pratiques amène le Professeur Carbasse à qualifier la coutume de « fille du temps ». J.-M. CARBASSE, « Coutume, temps, interprétation », *Droits*, n° 30, 2000, p. 17. « Laissons le temps au temps : c'est ainsi que se fait le droit constitutionnel ». F. ROBBE, « Le droit constitutionnel par tous les temps », in F. ROBBE (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM, 2010, p. 14. Cf. aussi G. BOLLMANN, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages*, Berlin, Duncker & Humblot, 1992, p. 138.

²³⁸ Le Professeur Bidégaray avait cru par exemple déceler, à l'occasion de l'affaire Stehlin, « une lacune du droit parlementaire classique qui n'avait pas prévu une telle situation ». Pour plus de détails, cf. C. BIDÉGARAY, « Sur une lacune du droit parlementaire : l'affaire Stehlin », *RDP*, 1975, p. 761 et s. (Soulignement personnel). Cf. aussi M. ALBA NAVARRO, « Les procédures de révision des règlements des assemblées parlementaires », *JCP*, n° 168, 1994, p. 182.

²³⁹ Ainsi, même les « vraies » lacunes, qui correspondraient à l'absence d'une norme dans un ordre juridique « dont on estime qu'il devrait la contenir », ne peuvent exister juridiquement. O. PFERSMANN, « Lacunes et complétude », in D. ALLAND et S. RIALS (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 911.

²⁴⁰ « Une catégorie normative est poïétiquement déterminée dans la mesure où la validité d'une norme qui en relève résulte d'un nombre déterminé d'actes de production ». O. PFERSMANN, « De l'impossibilité de changement de sens de la Constitution », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 366.

²⁴¹ H. KELSEN, *Théorie pure du droit* (Trad. Charles Eisenmann de la 2^e Éd.), 1962, Rééd. Paris, LGDJ, 1999, p. 20. Le Professeur Troper estime au contraire « qu'une coutume existe comme source du droit [...] lorsque, dans le discours des pouvoirs publics, elle reçoit la signification d'une norme pour pouvoir servir de fondement à d'autres normes ». Or, le « discours des pouvoirs publics » ne constitue pas en soi une reconnaissance normative de la coutume, qui n'est valide que si elle est explicitement prévue par des normes de production de normes.

reconnaît la coutume parlementaire en tant que forme normative à part entière et partant, celle-ci ne correspond pas juridiquement à une norme mais à une simple pratique.

66. Une analyse d'ensemble des coutumes parlementaires permet toutefois de distinguer plusieurs catégories de pratiques, au premier rang desquelles les pratiques *contra legem*²⁴². Celles-ci neutralisent des dispositions formelles du règlement²⁴³ mais subsistent malgré tout, en l'absence de contrôle de conformité juridique. Leur existence est même légitimée par certains auteurs, qui admettent des interprétations contraires au règlement de l'assemblée « dans la mesure où l'organisation des travaux et des débats relève très largement de l'autodiscipline ou de l'autorégulation »²⁴⁴. Un tel raisonnement n'est pourtant pas tenable sur le plan juridique²⁴⁵, au sens où les pratiques *contra legem* enfreignent des dispositions du règlement adoptées par les parlementaires et qu'ils sont normalement tenus de respecter.

67. En revanche, les autres pratiques parlementaires peuvent être prises en compte tout au long de l'étude, même si certaines d'entre-elles sont propres à la seule « culture parlementaire » et ne correspondent en réalité qu'à des éléments paratextes et contextuels. Non reconnues par le système juridique comme une forme normative à part entière, la plupart des pratiques vient compléter sans les contredire les normes écrites du droit parlementaire. Les pratiques dites *praeter legem*, censées intervenir « dans le silence de la loi », ne sont que de simples convenances, des règles de conduite purement informelles qui ne constituent pas

M. TROPER, « Du fondement de la coutume à la coutume comme fondement », *Droits*, n° 3, 1986, p. 24. Pour une position analogue à celle du Professeur Troper, cf. également S. MAGIERA, *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, Berlin, Duncker & Humblot, 1979, p. 126-127.

²⁴² Cette catégorisation de pratiques parlementaires *praeter legem*, *secundem legem* et *contra legem* est analogue à la classification établie par Bernard Luisin, qui distingue les précédents *supplétifs*, *interprétatifs* et *contraires* au règlement intérieur. B. LUISIN, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *RDP*, 1989, p. 1123-1128. Une définition très claire du terme de « précédent » est fournie par le Professeur Baranger : « c'est le fait pour chaque institution de s'auto-interpréter, en déduisant la loi gouvernant son action de son action elle-même ». D. BARANGER, « Le dépérissement de la pensée institutionnelle sous la V^e République », *Droits*, n° 44, 2007, p. 44.

²⁴³ Ce fut par exemple le cas « avec la résistance des commissions permanentes vis-à-vis des commissions spéciales », comme le rappelle le Professeur Avril, in « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *NCCC*, 2011, n° 32, p. 191.

²⁴⁴ A. DELCAMP, « Les règlements des assemblées parlementaires », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 1, Paris, Dalloz, 2012, p. 362. Dans le même sens, cf. aussi M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, « La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n° 23, 2010, p. 298. Selon cette conception, la coutume serait ainsi en mesure de modifier le droit écrit. R. CAPITANT, « La coutume constitutionnelle », *Gazette du Palais*, 1929, Rééd. *RDP*, 1979, p. 970-971.

²⁴⁵ D'un « strict point de vue positiviste », il ne peut être admis qu'une coutume s'établisse *contra legem*. S. PIERRÉ-CAPS, « Les révisions de la Constitution de la Cinquième République : temps, conflits et stratégies », *RDP*, 1998, p. 429. Dans le même sens, cf. aussi P. SÉGUR, « Temps et illusion en droit constitutionnel », in *Études en l'honneur du professeur Jean-Arnaud Mazères*, Paris, LexisNexis, 2009, p. 747.

une partie intégrante du droit parlementaire strictement entendu. Il en est de même pour les pratiques dites *secundem legem* qui, en tant que « sources dérivées d'application du droit écrit »²⁴⁶, précisent la mise en œuvre de dispositions du règlement²⁴⁷. Bien que non prévues par les normes de productions de normes, ces « coutumes » et autres pratiques sont souvent utilisées par les parlementaires. De manière générale, l'absence de statut normatif des pratiques leur permet d'échapper à une censure éventuelle par le juge constitutionnel, qui ne peut intervenir qu'à partir du moment où elles se trouvent intégrées au règlement intérieur²⁴⁸.

68. Le choix d'étudier le droit parlementaire à partir des normes qui le composent semble poser des difficultés au regard du système britannique qui, contrairement aux systèmes allemand, espagnol et français, ne prévoit pas de conditions particulières de production de normes. Les catégories normatives ne sont pas clairement envisagées outre-Manche. La Constitution, formée par la pratique depuis près de dix siècles²⁴⁹ et qui manifeste ainsi l'exception britannique²⁵⁰, repose en effet essentiellement sur des accords peu formalisés et ambigus²⁵¹. Cette absence de formalisation constitutionnelle, qui s'explique par l'inexistence d'une procédure d'édiction spéciale distincte de celle régissant la procédure législative ordinaire, ne permet pas de déterminer clairement les différentes formes normatives possibles du système. À cet égard, même l'habilitation du Parlement britannique à œuvrer en matière législative n'est fondée que sur une « convention de la Constitution »²⁵², qui n'est admise

²⁴⁶ M. LAFLANDRE, *Les sources du droit parlementaire sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1996, p. 49.

²⁴⁷ En droit parlementaire espagnol par exemple, les précédents peuvent compléter le règlement tant qu'ils ne viennent pas le contredire. F. PASCUA MATEO, « Requisitos y exigencias de los precedentes o prácticas parlamentarias para construir fuente vinculante de derecho », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 406.

²⁴⁸ Les parlementaires ont justement recours aux coutumes et diverses pratiques afin « d'éviter que leur création par le règlement se heurte à la jurisprudence constitutionnelle ». G. BERGOUGNOUS, « Constitution et vie parlementaire », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2008, p. 273. En effet, « la codification des règles non écrites en vigueur dans les assemblées présente deux inconvénients majeurs qui résultent des risques de censure du Conseil constitutionnel et de l'émergence d'une rigidité au détriment de la souplesse qui caractérise les pratiques non écrites ». S. de CACQUERAY, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015, p. 387.

²⁴⁹ V. BARBÉ, « Les derniers blocages de la réforme de la Chambre des Lords », *Constitutions*, 2013, p. 46.

²⁵⁰ P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 1997, p. 5. Cf. aussi T. PASQUIET-BRIAND, *La réception de la Constitution anglaise en France au XIX^e siècle*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2017, 958 p.

²⁵¹ « L'ensemble de notre système gouvernemental et de notre mécanisme de responsabilité politique semble être construit sur des fondations ne reposant sur rien de plus robuste que des accords sombres et ambigus » J. WALDRON, *The Law*, Londres, Routledge, 1990, p. 61. Cependant, « dire que la Grande-Bretagne n'a pas de Constitution formelle parce qu'elle n'a pas de Constitution écrite est un contresens. Il existe en effet des documents matériellement constitutionnels consignés par écrit [...] mais ce n'est pas cette forme écrite qui en fait une Constitution formelle ». O. PFERSMANN, « Forme écrite et forme coutumière : une fausse opposition », in L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Éd., 2015, p. 86.

²⁵² Albert Dicey définit les « conventions de la Constitution » comme des règles non écrites qui organisent « la façon dont les pouvoirs discrétionnaires de la Couronne (ou des ministres en tant que serviteurs de la Couronne) doivent être exercés ». Ces pratiques relatives au fonctionnement des institutions constitueraient en quelque sorte

qu'en l'absence de règles formalisées précisant cette compétence²⁵³. Cette convention, qui serait « une forme de régulation politique incontournable »²⁵⁴, n'est en réalité qu'une simple règle sociale²⁵⁵ dont le non-respect n'est pas juridiquement sanctionné²⁵⁶ et dont la production n'est régie par aucune norme juridique²⁵⁷. Ce caractère d'indéterminabilité est étranger à l'acception juridique qui veut qu'une norme, dans un ensemble juridique donné, soit valide ou non valide. De même, les coutumes, conventions et diverses pratiques, dépourvues de force légale mais largement acceptées par les acteurs politiques²⁵⁸, constituent une part importante des règles de fonctionnement du Parlement britannique, aux côtés des règlements intérieurs (*Standing Orders*) de chaque Chambre²⁵⁹. Un simple vote de la majorité des parlementaires²⁶⁰ suffit pourtant à modifier, suspendre ou abolir chaque *Standing Order*²⁶¹. Pourtant, en l'absence de détermination précise des formes normatives prévues par l'ordre juridique britannique, les conventions de la Constitution et les diverses coutumes, qui constituent « la charpente même de la Constitution anglaise »²⁶², seront pleinement prises en compte tout au long de l'analyse.

69. La place particulière accordée aux pratiques parlementaires ne constitue pas la seule spécificité du droit parlementaire qu'il convient d'analyser au moyen de la méthode

une « interprétation politique » de la Constitution opérée directement par les acteurs de la vie politique. A.W. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Macmillan, 10^e Éd., 1959, p. 361. Selon le Professeur Pierré-Caps, les conventions correspondent à un « accommodement politique en vue de compléter le droit applicable ». S. PIERRÉ-CAPS, *Les institutions du Royaume-Uni*, Paris, La Documentation française, 2012, p. 12. Cf. également P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, 1997, 202 p. ; D. BARANGER, *Écrire la Constitution non écrite*, Paris, PUF, 2008, p. 176-190.

²⁵³ L'emploi courant de l'expression « loi et coutume du parlement » (*Law and Custom of Parliament*), pourtant très vague, révèle d'ailleurs les difficultés à définir distinctement cette dernière. F. H. LAWSON et D. J. BENTLEY, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Butterworths, 1961, p. 118-119.

²⁵⁴ A. ELVIRA PERALES, « Las convenciones constitucionales », *Revista de Estudios Políticos*, 1986, p. 125.

²⁵⁵ J. JACONELLI, « The Nature of Constitutional Convention », *Legal Studies*, 1999, p. 30. Le Professeur Baranger remarque que « la constitution britannique, telle qu'on pouvait l'observer jusqu'au XIX^e siècle, [...] semble avoir eu pour soubassement une certaine forme de morale, qui était absolument indispensable à son existence ». D. BARANGER, « La fin de la morale constitutionnelle (de la "constitution coutumière" aux conventions de la constitution) », *Droits*, 2000, n° 32, p. 47.

²⁵⁶ J. JACONELLI, « Do Constitutional Conventions Bind? », *Cambridge Law Journal*, 2005, p. 164.

²⁵⁷ N. BARBER, *The Constitutional State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 96.

²⁵⁸ M. RUSH, *Parliament and the Public*, Londres, Longman, 2^e Éd., 1986, p. 13.

²⁵⁹ Les *Standing Orders* sont cependant « rédigés d'une façon sibylline, voire mystérieuse, énigmatique pour les non-initiés, lorsqu'ils se rapportent à une règle de procédure coutumière qu'ils ne rappellent pas ! ». J. BEAUTÉ, « Le règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui », *RDP*, 1996, p. 1560.

²⁶⁰ I. JENNINGS, *The Law and the Constitution*, Londres, University of London Press, 5^e Éd., 1959, p. 90.

²⁶¹ L'expression désigne à la fois le texte lui-même et chacune de ses dispositions : actuellement constitué de plus de 160 *Standing Orders*, le règlement de la Chambre des Communes n'était composé que de sept *Standing Orders* en 1810. M. RUSH, *Parliament Today*, Manchester University Press, 2005, p. 164. Le premier *Standing Order*, qui correspond actuellement au SO 79, a été adopté par la Chambre des Communes le 29 mars 1707. I. JENNINGS, *Parliament*, Cambridge University Press, 2^e Éd., 1957, p. 253.

²⁶² O. BEAUD, « Les conventions de la Constitution. À propos de deux thèses récentes », *Droits*, 1986, p. 125.

normativiste. Les règlements intérieurs des assemblées posent aussi question d'un point de vue juridique dans la mesure où ils ne prévoient pas de règles précises venant sanctionner leur éventuelle violation, et ceci, bien qu'ils se composent néanmoins d'un ensemble de normes écrites adoptées selon une procédure déterminée.

b) Le caractère peu coercitif des règlements intérieurs des assemblées

70. Les règlements intérieurs sont essentiels pour les assemblées, à tel point qu'« aucun parlement ne peut fonctionner sans règles internes de procédure »²⁶³. Ces règles propres aux assemblées constituent l'expression juridique essentielle de l'autonomie parlementaire, le principe d'autonomie étant lui-même une traduction juridique du principe politique de liberté²⁶⁴. Les règlements des assemblées et leur autonomie subséquente constituent, à l'instar des coutumes, une autre spécificité du droit parlementaire qu'il convient d'étudier de près. L'autonomie parlementaire dont disposent les assemblées répond à une « nécessité de sécuriser leur indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs étatiques »²⁶⁵ et leur permet de « s'affranchir des règles de droit commun pour obéir à leurs règles propres »²⁶⁶, au premier rang duquel le règlement intérieur. Alors que ce droit d'organisation autonome du Parlement n'est mentionné que de manière implicite dans la Constitution française²⁶⁷, il se trouve garanti par l'article 72(1) de la Constitution espagnole, qui prévoit que « les chambres établissent leurs propres règlements » et par l'article 40(1) de la Loi fondamentale allemande, qui indique sans équivoque que le Bundestag « établit lui-même son règlement intérieur »²⁶⁸. Cette autonomie réglementaire (*Geschäftsordnungsautonomie*) est particulièrement importante pour le Bundestag, en ce qu'elle lui permet de déterminer librement ses procédures internes dans le respect des normes constitutionnelles²⁶⁹. Elle s'inscrit en réaction à la remise en cause de l'institution parlementaire sous la République de Weimar et des « tempêtes »²⁷⁰ qu'elle a dû traverser. L'autonomie est d'ailleurs renforcée par l'existence d'une commission

²⁶³ D. BARANGER, A. W. BRADLEY et K. ZIEGLER, « Constitutionalism and the Role of the Parliaments », in D. BARANGER, A. W. BRADLEY et K. ZIEGLER (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 11.

²⁶⁴ O. PFERSMANN, « La théorie pure du droit est-elle indifférente à la démocratie ? », *op. cit.*, p. 160.

²⁶⁵ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 43.

²⁶⁶ B. CAMGUILHEM, « L'illusoire personnalité juridique des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, p. 870.

²⁶⁷ L'article 61(1) C énonce simplement que « les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution », sans indiquer précisément que les assemblées établissent leur propre règlement intérieur.

²⁶⁸ De même, l'article 52(3) GG indique que le Bundesrat « établit lui-même son règlement ». J. BÜCKER, « Das Parlamentsrecht in der Hierarchie der Rechtsnormen », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1986, p. 332.

²⁶⁹ W. ZEH, *Parlamentarismus*, Heidelberg, Hüthig, 6^e Éd., 1997, p. 112.

²⁷⁰ L'expression réfère en particulier à la suppression de fait du Parlement en 1933 et à l'instauration du III^e Reich. F. WITTECK, « Parliamentary Law. The German Experience », in K. ZIEGLER, D. BARANGER et A. W. BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 55.

parlementaire chargée, aux côtés du Président du Bundestag, d'assurer l'interprétation du Règlement²⁷¹.

71. Dans les systèmes parlementaires, le règlement intérieur d'une assemblée a ceci de particulier qu'il est adopté à la fois par et pour ses propres membres. Autrement dit, toutes les dispositions qu'il contient sont des normes dont les organes de production en sont également les destinataires exclusifs²⁷². Les parlementaires adoptent ainsi des normes parlementaires autoréférentielles qui confèrent une forte autonomie normative à chaque assemblée²⁷³. Il est possible de distinguer une autonomie « en profondeur », qui réfère à « la compétence du Parlement de déterminer lui-même ses propres procédures » et une autonomie « en surface », qui correspond aux « compétences particulières qui lui sont attribuées »²⁷⁴.

72. L'importance de cette autonomie normative et institutionnelle est tempérée par le fait que le règlement intérieur n'a pas valeur constitutionnelle²⁷⁵. Le règlement de chaque assemblée s'intercalerait, selon le Professeur Avril, « entre la légalité constitutionnelle qu'il est naturellement censé respecter et les parlementaires auxquels il s'applique directement »²⁷⁶. Or, le rang hiérarchique des règlements et plus généralement, le rang d'une norme juridique, ne peut nullement se situer entre un type de personnes et une catégorie de normes. En réalité, les règlements constituent une catégorie normative à part entière et se distinguent d'ailleurs clairement d'autres règles internes aux assemblées qui sont de rang constitutionnel. En effet, les règlements ne régissent pas seuls le fonctionnement interne des assemblées, même s'ils

²⁷¹ Selon le § 127(1) GOBT, la commission de validation des élections, des immunités et du règlement peut se prononcer, en cas de doute, sur l'interprétation du règlement. Ces interprétations peuvent être soumises *in fine* à la décision du Plénum, alors que celles du Président sont en revanche insusceptibles de recours. T. SCHWERIN, *Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, p. 256.

²⁷² P. BIGLINO CAMPOS, « Los vicios en el procedimiento legislativo », in A. GARRORENA MORALES (Éd.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 201.

²⁷³ X. BARELLA, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, p. 845. « L'Assemblée nationale est une *institution*, c'est-à-dire une construction dotée d'autonomie ». P. AVRIL, « L'assemblée d'aujourd'hui », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 11. (Soulignement de l'auteur). Cf. aussi M. FRAILE CLIVILLÉS, « El Parlamento y el Derecho », *Revista de las Cortes Generales*, 1990, p. 59. J. de SAINT SERNIN, « L'autonomie réglementaire sous la V^e République », *RFDC*, 2018, p. 125-149.

²⁷⁴ O. PFERSMANN, in L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Éd., 2015, p. 741.

²⁷⁵ Le règlement de l'Assemblée nationale « n'a pas, en lui-même, valeur constitutionnelle ». Décision n° 78-97 DC du 27 juillet 1978, *Loi portant réforme de la procédure pénale sur la police judiciaire et le jury d'assises*, JORF, 29 juillet 1978, p. 2949, cons. 3. Lors des discussions relatives au règlement de l'Assemblée nationale, Michel Debré avait pourtant déclaré à l'égard de la Constitution que « bien d'autres textes ont une valeur juridiquement égale, en tout cas fondamentalement analogue... il en est... du règlement des assemblées ». M. DEBRÉ, *Journal Officiel, Débats*, Assemblée nationale, séance du 26 mai 1959. Cf. aussi C.-L. VIER, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les Règlements des assemblées », *RDP*, 1972, p. 193.

²⁷⁶ P. AVRIL, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », *RDP*, 1984, p. 574-575.

demeurent les « sources les plus directes et les plus riches du Droit parlementaire »²⁷⁷. En 1958 par exemple, certaines dispositions auparavant intégrées aux règlements intérieurs des assemblées ont été transposées dans des lois organiques et dans la Constitution française²⁷⁸, qui règlent depuis lors certains aspects essentiels de la procédure législative. Cette intégration constitutionnelle de règles de la procédure parlementaire s'est cependant réalisée dans une moindre mesure dans les autres systèmes et en particulier en Allemagne, où l'autonomie parlementaire demeure très importante²⁷⁹.

73. Les règlements intérieurs s'avèrent finalement assez peu coercitifs dans la mesure où les parlementaires sont parfois amenés à prendre des libertés à leur égard, ceux-ci n'hésitant pas à remplacer la norme par une norme alternative. Guy Carcassonne semble légitimer de telles substitutions et estime d'ailleurs que les « instruments du droit politique sont multifonctionnels : peu importe ce pour quoi ils ont été conçus, ils serviront pour tout ce à quoi ils peuvent être utiles »²⁸⁰. Le Professeur Santoalla López abonde en ce sens et ajoute que les actes internes des chambres, « par leur nature même, ne sont pas susceptibles d'affecter les citoyens pour qui le respect plus ou moins strict du Règlement est sans importance »²⁸¹. On ne peut pourtant admettre ces interprétations d'un point de vue juridique dans la mesure où la substitution d'une norme réglementaire par une autre norme alternative simplement postulée peut notamment constituer un détournement de procédure²⁸². Le Conseil constitutionnel français se refuse pourtant à sanctionner les détournements de procédure dès lors qu'ils

²⁷⁷ M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français. Les Cours de droit, op. cit.*, fasc. 1, p. 21. Dans le même sens, cf. J. M. CORONA FERRERO, « Rol y eficacia de los grupos parlamentarios », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la Republica, 2012, p. 90; R. ALTMANN, « Zum Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Bundestages », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1956, p. 752.

²⁷⁸ J.-L. PARODI, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 18. Ce transfert a été critiqué par Émile Blamont, secrétaire général de l'Assemblée nationale sous la IV^e République, selon lequel « un Parlement n'éprouve aucune gratitude pour ceux qui lui auront imposé des règles intérieures qu'il n'aurait pas expressément délibérées lui-même ». É. BLAMONT, Lettre à Jérôme Solal-Céligny du 14 octobre 1958, in D. MAUS (Dir.), *Archives constitutionnelles de la V^e République*, Vol. 1, Paris, La Documentation française, 2008, p. 649. En France, des « instructions générales » sont également adoptées par le Bureau de chaque chambre pour préciser certaines dispositions du règlement intérieur concernant certaines questions d'ordre technique.

²⁷⁹ H. J. MENGEL, « Die verfahrensmäßigen Pflichten des Gesetzgebers und ihre verfassungsgerichtliche Kontrolle », *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1990, p. 118 et s. F. OSSENBUHL, « Bundesverfassungsgericht und Gesetzgebung », *Festschrift Fünfzig Jahre Bundesverfassungsgericht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001, p. 49.

²⁸⁰ Cette substitution de la norme par le motif de la norme est illustrée par l'article 49(3) C, pensé au départ comme un moyen de légiférer en l'absence de majorité, mais qui « peut également servir à éluder ou accélérer un débat ». G. CARCASSONNE, *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Seuil, 2014, p. 102-103.

²⁸¹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 84.

²⁸² Le détournement de procédure se définit comme « un vice de procédure aggravé, consistant en la substitution volontaire à une procédure régulière d'une autre procédure plus expéditive, mais inapplicable à l'opération poursuivie, dans le but d'éluder certaines garanties ou formalités ». O. DE DAVID BEAUREGARD-BERTIER, « Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois », *RFDC*, 2009, p. 453.

n'enfreignent que des dispositions du règlement et non des dispositions constitutionnelles, favorisant ainsi « la préservation de l'indépendance du législateur [au détriment de] l'accomplissement de sa propre fonction juridictionnelle »²⁸³.

c) La limitation de l'autonomie parlementaire par le juge constitutionnel

74. Bien que consubstantielle aux assemblées²⁸⁴, l'autonomie parlementaire se trouve limitée par le contrôle constitutionnel des règlements intérieurs des assemblées. Dès à présent, il importe néanmoins de remarquer que « sur un plan général et comparatif, ce qui caractérise la procédure parlementaire en tant que branche du droit constitutionnel, c'est son faible degré de juridictionnalisation »²⁸⁵.

75. À cet égard, la situation est la plus extrême au Royaume-Uni, où aucun contrôle n'est envisagé du fait de la souveraineté parlementaire²⁸⁶ et de l'absence consécutive de juge constitutionnel au sens strict. Le *Bill of Rights* de 1688²⁸⁷ vient d'ailleurs garantir cette souveraineté parlementaire en indiquant clairement dans son article 9 que « la liberté de parole, des débats et des procédures au sein du Parlement ne peut être entravée ou mise en discussion en aucune Cour ». Plus encore, le Parlement britannique est « omnicompétent, en ce sens qu'il peut adopter des lois avec n'importe quel contenu », sans être non plus « omnipotent »²⁸⁸. Cependant, force est de reconnaître, avec le Professeur Oliver, que cette « doctrine de la suprématie parlementaire ne repose pas sur un principe normatif démocratique, mais essentiellement sur diverses considérations pragmatiques »²⁸⁹, telles que

²⁸³ *Ibid.*, p. 474. Concernant la jurisprudence constitutionnelle espagnole, cf. E GÓMEZ CORONA, *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, p. 150.

²⁸⁴ L. DOMINGO, *Les actes internes du Parlement. Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, Paris, LGDJ, 2008, p. 171.

²⁸⁵ E. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1999, p. 399.

²⁸⁶ M. GORDON, *Parliamentary sovereignty in the UK constitution: process, politics and democracy*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2015, p. 57.

²⁸⁷ S. RIALS et D. BARANGER, *Textes constitutionnels étrangers*, Paris, PUF, 10^e Éd., 2002, p. 9-11. Avec ce texte, « la maxime du "roi en Parlement" devenait la formule d'un partage de la souveraineté, puisque les deux chambres participent à égalité avec le roi à la création des règles les plus élevées : les lois ». D. BARANGER, *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, 6^e Éd., 2013, p. 99.

²⁸⁸ D. BARANGER, *Écrire la Constitution non écrite*, Paris, PUF, 2008, p. 162.

²⁸⁹ D. OLIVER, « Vers une constitution britannique fondée sur des principes normatifs », *RIDC*, 2008, p. 813. La souveraineté parlementaire est aussi qualifiée de « mythe fondateur de la Constitution britannique ». V. BARBÉ, « Le Human Rights Act de 1998 et la souveraineté parlementaire », *RFDC*, 2005, p. 126. Le 3 novembre 2016, la *High Court of Justice* a pourtant clairement rappelé que « la règle la plus fondamentale du droit constitutionnel britannique est que la Couronne au Parlement est souveraine et que le consentement des deux chambres du Parlement est suprême ». *R (Miller) v. Secretary of State for Exiting the EU*, pt. 20.

le besoin pour le Gouvernement d'être soutenu par une part de l'électorat et par le Parlement, qui doivent, quant à eux, avoir la possibilité de s'opposer à ses projets de loi.

76. Au sein des trois autres systèmes de la comparaison, en revanche, le contrôle du juge constitutionnel contribue à limiter quelque peu l'autonomie parlementaire des assemblées. Ce contrôle est important en France, où le règlement intérieur élaboré par chaque chambre est toujours examiné avant d'être mis en œuvre, alors qu'en Allemagne et en Espagne, le juge constitutionnel ne peut intervenir que dans le cadre d'un contentieux. Ainsi, la Cour constitutionnelle allemande procède à un contrôle constitutionnel soit en cas de litige portant sur l'étendue des droits et obligations reconnus à chaque assemblée par son règlement, soit pour examiner la conformité du règlement intérieur à la Loi fondamentale à la demande du Gouvernement, d'un Land ou d'un tiers des membres du Bundestag (art. 93(1) GG). Néanmoins, comme le confirme le Professeur Arnold, les règlements du Bundestag ou du Bundesrat ne constituent que des critères accessoires de l'examen du Juge constitutionnel fédéral puisqu'ils occupent, dans la hiérarchie normative allemande, « un rang infraconstitutionnel et infralégal »²⁹⁰.

77. En l'absence d'indications précises à ce sujet dans la Constitution espagnole²⁹¹, la loi organique du 3 octobre 1979 relative au Tribunal constitutionnel (LOTC) précise les modalités de contrôle des règlements des chambres. À l'instar de l'article 93(1)2 de la Loi fondamentale allemande, l'article 2(1)d LOTC prévoit une procédure de résolution des conflits de compétences entre les différents organes de l'État espagnol, à l'issue de laquelle des dispositions d'un règlement intérieur d'une chambre peuvent être déclarées inconstitutionnelles. Une procédure de recours direct est par ailleurs envisagée à l'article 27(2)d LOTC, mais le contrôle exercé par le Tribunal constitutionnel espagnol est alors limité aux cas où les actes internes des assemblées peuvent porter atteinte aux droits fondamentaux²⁹². De cette manière, le juge constitutionnel examine « le fonctionnement interne des assemblées parlementaires, afin d'assurer les droits de participation politique des

²⁹⁰ R. ARNOLD, « Juges constitutionnels et Parlements. Allemagne », *AJJC*, Paris, Economica, 2012, p. 116.

²⁹¹ L'article 161(1) CE se contente d'indiquer que « le Tribunal constitutionnel exerce sa juridiction sur tout le territoire espagnol et est compétent pour connaître : a) Du recours d'inconstitutionnalité contre des lois et des dispositions normatives ayant force de loi [...] d) Des autres matières que lui attribueront la Constitution ».

²⁹² STC 183/1984, 21 mars 1984 ; STC 292/1987, 11 mars 1987.

députés et sénateurs », ce qui constitue à ce titre un « *amparo* face au Parlement »²⁹³. En Allemagne et en Espagne, le contrôle des règlements intérieurs n'est effectué qu'en cas de saisine, ce qui est plutôt rare. La procédure de résolution des conflits entre organes n'a en effet été mise en œuvre qu'à quatre reprises devant le Tribunal constitutionnel espagnol. Outre-Rhin, si la Cour constitutionnelle a bien accepté de contrôler les règlements des chambres parlementaires, elle n'a encore jamais été amenée à juger une disposition contraire à la Loi fondamentale²⁹⁴.

78. La situation est très différente en France, où les règlements des deux assemblées sont contrôlés après chaque modification²⁹⁵ et où leur application est soumise au regard vigilant du Conseil constitutionnel, qui examine le « bon déroulement de la procédure législative »²⁹⁶. En premier lieu, les règlements des assemblées sont donc obligatoirement²⁹⁷ soumis à un examen *a priori* par le juge constitutionnel avant leur mise en application²⁹⁸, selon l'article 61(1) de la Constitution. À travers ce contrôle systématique²⁹⁹ des règlements intérieurs, instauré à partir de 1958, le juge peut « maintenir fermement la logique constitutionnelle du parlementarisme rationalisé »³⁰⁰. Cette situation contraste avec les expériences antérieures, où les assemblées

²⁹³ M. CARRILLO, « Juges constitutionnels et Parlements. Espagne », *AJJC*, Paris, Economica-PUAM, 2012, p. 201. Cf. également J. VÍBORAS JIMÉNEZ, « La función legislativa en la jurisprudencia constitucional », in F. PAU VALL (Dir.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 493.

²⁹⁴ E. GEORGITSI, « La spécificité de la V^e République et les classifications : une opposition fautive », *RFDC*, 2010, p. 559.

²⁹⁵ Corinne Luquiens évoque, à cet égard, « l'épée de Damoclès du contrôle très rigoureux que le Conseil constitutionnel exerce sur le Règlement ». C. LUQUIENS, « Audition en vue de la nomination à la fonction de membre du Conseil constitutionnel », commission des lois, compte rendu n° 54, 18 février 2016, p. 15.

²⁹⁶ S. de CACQUERAY et R. GHÉVONTIAN, « Juges constitutionnels et Parlements. France », *AJJC*, Paris, Economica-PUAM, 2012, p. 258.

²⁹⁷ En 1958, l'avant-projet de Constitution ne prévoyait au départ qu'un contrôle facultatif, exercé uniquement si le président de la chambre concernée en faisait la demande. J. BEAUTÉ, « L'antinomie de la suprématie de la Constitution et l'autonomie réglementaire des Assemblées », *Politique*, n° 21-24, 1963, p. 105. Le passage d'un contrôle facultatif à un contrôle à caractère obligatoire lors de l'élaboration des règlements intérieurs définitifs a ainsi pu être qualifié par le Professeur Heurtin de « moment kelsenien ». J.-P. HEURTIN, « Décrire l'édiction du droit parlementaire. Validités et invalidation du règlement de l'Assemblée nationale », in C. GALEMBERT, O. ROZENBERG et C. VIGOUR (Dir.), *Faire parler le parlement*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014, p. 59-60.

²⁹⁸ Ils sont donc à ce stade des « actes non-encore-valides mais éventuellement conformes (ou non-conformes) ». O. PFERSMANN, « Contre le néo-réalisme juridique. Pour un débat sur l'interprétation », *op. cit.*, p. 815. Avant 1958 en revanche, « la tradition constitutionnelle française a été de soustraire le Parlement à tout contrôle juridictionnel ». L. HAMON, « Quand les assemblées parlementaires ont des juges. Quelques réflexions sur l'équilibre constitutionnel de 1959 », *Recueil Dalloz*, 1959, chr., p. 253.

²⁹⁹ Le règlement de l'Assemblée nationale ayant été modifié (et contrôlé) à plus de trente reprises, il n'est dès lors plus possible d'affirmer qu'un tel contrôle demeure « extrêmement rare ». M. AMELLER, *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1966, p. 105. Au total, le Conseil constitutionnel s'est ainsi prononcé plus de 70 fois sur les règlements intérieurs. M. VERPEAUX, P. de MONTALIVET, A. ROBLOT-TROIZIER et A. VIDAL-NAQUET, *Droit constitutionnel : les grandes décisions de la jurisprudence*, Paris, PUF, 2011, p. 167.

³⁰⁰ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 10^e Éd., 2013, p. 196.

avaient davantage la maîtrise de leurs propres règles de fonctionnement³⁰¹. Le Conseil constitutionnel est devenu un censeur strict³⁰² qui opère un contrôle très précis du règlement en considérant que tout « ce qui n'est pas autorisé par la Constitution est interdit »³⁰³. Tout en assurant généralement la défense des compétences du Gouvernement ainsi que le respect des droits des députés et des sénateurs³⁰⁴, ces interventions du juge constitutionnel dans les règles de procédure parlementaire renforcent cependant « l'emprise du droit sur le débat politique »³⁰⁵.

79. En second lieu, la conformité de la mise en œuvre des règles parlementaires internes est vérifiée, comme dans les autres systèmes, à travers le contrôle de constitutionnalité des lois. Ce contrôle s'est plus largement développé à partir de l'instauration de la saisine constitutionnelle par soixante députés ou soixante sénateurs, ces derniers invoquant très souvent des irrégularités procédurales³⁰⁶. Depuis 1975, le Conseil constitutionnel estime qu'il lui appartient « non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de la loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative »³⁰⁷. Cependant, ce contrôle est loin d'être systématique et laisse fréquemment non sanctionnée la violation de règles procédurales par des

³⁰¹ Suite au premier contrôle de son règlement lors de la décision 59-3 DC du 25 juin 1959, le Sénat n'a accepté de mettre son règlement en conformité que 16 mois plus tard. Cette méfiance existe encore « quand on considère le temps de latence entre la modification ou l'invalidation d'une disposition et sa correction ». X. PHILIPPE, « Le Sénat et le Conseil constitutionnel », in *Le Sénat de la V^e République. Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire*, Actes du colloque du 3 juin 2009, p. 81. Cette volonté d'indépendance se mesure aussi à travers son règlement, « beaucoup plus court et moins détaillé » que celui de l'Assemblée nationale, ce qui favorise le développement des pratiques. A. DELCAMP, « La procédure législative. Regards et pratiques sénatoriales », in A. DELCAMP, J.-P. DUPRAT *et al.*, *Le bicamérisme*, Paris, Economica, 1997, p. 42.

³⁰² L. FAVOREU *et al.*, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 15^e Éd., 2009, p. 30.

³⁰³ D. MAUS, « L'Assemblée nationale et le Conseil constitutionnel », in M. AMELLER, P. AVRIL *et* G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, Paris, AFSP, 1985, p. 5.

³⁰⁴ S. de CACQUERAY, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Paris, Economica, 2001, p. 89. En ce sens, la Constitution « ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen », comme le rappelle son Président, Jean-Louis DEBRÉ, in « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 40.

³⁰⁵ J. DANIEL *et* C. ÉMERI, « L'Assemblée nationale et son devenir », *RDP*, 1989, p. 1271. Le Conseil est à ce titre un « pacificateur par le droit de la politique ». Y. POIRMEUR, « Des raisons de croire et de douter : la légitimité du Conseil constitutionnel pour les parlementaires », in P. JAN *et* J.-P. ROY (Dir.), *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Paris, Ellipses, 1997, p. 68. Plus largement, le contrôle de constitutionnalité permet « une restauration des droits du Parlement dans la mesure où la crainte de la censure du Conseil oblige à une discussion juridique très importante ». L. FAVOREU, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement (août 1984 – août 1985) », in L. FAVOREU, *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, p. 754.

³⁰⁶ P. AVRIL, J. GICQUEL *et* J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 13. D'un point de vue politique, la saisine parlementaire est vue avant tout comme un outil pour les groupes d'opposition parlementaire. Conseil constitutionnel, *Rapport d'activité*, Paris, 2016, p. 19.

³⁰⁷ Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, JORF, 24 juillet 1975, p. 7534, cons. 1.

parlementaires qui les ont pourtant directement adoptées. L'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) en 2009 a pu contribuer à renforcer « l'influence du Conseil constitutionnel sur le processus législatif »³⁰⁸ mais sans lui permettre toutefois de sanctionner davantage le non-respect de la procédure d'adoption des lois³⁰⁹. Dans une « logique de correction des inconstitutionnalités »³¹⁰, le contrôle *a posteriori* des lois peut notamment amener le juge à contraindre le législateur à modifier les dispositions du texte en cause dans un délai déterminé, faute de quoi celles-ci sont abrogées. Cependant, même dans ce cas, le législateur n'est pas sanctionné directement³¹¹.

80. Le juge constitutionnel ne sanctionne donc pas la violation de toutes les règles procédurales issues du règlement et ne contraint pas les chambres à respecter leurs propres règles internes. Le Conseil constitutionnel français estime régulièrement que « la seule méconnaissance des dispositions réglementaires ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution »³¹². De manière générale, les juges constitutionnels allemands, français et espagnols ne s'estiment le plus souvent compétents pour sanctionner les violations de règlements intérieurs que si elles consistent aussi en des violations de la Constitution elle-même³¹³. La mise en œuvre d'un contrôle plus poussé présenterait « le risque de transformer le contrôle de conformité constitutionnelle en un contrôle d'opportunité politique, qui n'est pas compatible avec la nature de la juridiction constitutionnelle »³¹⁴. Au nom de l'autonomie parlementaire, le juge constitutionnel n'assure le respect des règlements que de manière limitée, en n'opérant qu'un contrôle de

³⁰⁸ O. DORD, « La QPC et le Parlement : une bienveillance réciproque », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 33.

³⁰⁹ Le Conseil constitutionnel a pu préciser que « le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 C ». Décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C.*, JORF, 23 juillet 2010, p. 13615.

³¹⁰ J. BENETTI, « Les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur le travail législatif. D'une logique de prévention à une logique de correction des inconstitutionnalités », *Constitutions*, 2011, p. 42.

³¹¹ X. MAGNON (Dir.), *QPC, la question prioritaire de constitutionnalité - Principes généraux, pratique et droit du contentieux*, Paris, LexisNexis, 2^e Éd., 2013, p. 295.

³¹² Décision n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, *Entreprises de presse*, JORF, 13 octobre 1984, p. 3200. Désormais, le Conseil constitutionnel n'ignore plus toutefois « les principes généraux du droit parlementaire et les solutions figurant dans les règlements des assemblées ». D. CHAMUSSY, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 68.

³¹³ E. JIMÉNEZ APARICIO, « Las infracciones del procedimiento legislativo : algunos ejemplos », *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 3, 1989, p. 145. G. BERGOUIGNOUS, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 9. Le Doyen Vedel indique ainsi que « la méconnaissance par les assemblées parlementaires de leurs propres règlements n'est censurée que si elle coïncide avec une méconnaissance de la Constitution ». G. VEDEL, « Excès de pouvoir administratif et excès de pouvoir législatif », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 2, 1997, p. 84. Cf. aussi F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, T. 1, Paris, Economica, 2^e Éd. refondue, 1997, p. 172.

³¹⁴ A. FIGUERUELO BURRIEZA, « La incidencia positiva del Tribunal constitucional en el poder legislativo », *Revista de Estudios Políticos*, n° 81, 1993, p. 55.

constitutionnalité et en s'abstenant de contrôler la « réglementarité »³¹⁵ de la procédure d'élaboration de la loi qui lui est soumise. En d'autres termes, il ne sanctionne la violation de la procédure législative que lorsqu'elle touche à des règles constitutionnelles³¹⁶ tout en refusant en revanche de contrôler l'application du règlement intérieur par les chambres parlementaires³¹⁷.

81. En l'absence de juge compétent, le président de l'assemblée est la seule autre autorité qui semble à même de faire respecter le règlement intérieur. Cependant, aucune norme constitutionnelle ne définit clairement la fonction du président d'assemblée : son rôle d'« arbitre » des débats parlementaires n'est constaté qu'à la marge³¹⁸ et non précisément énoncé dans ses règles internes. Chargé de présider les réunions et plus précisément de diriger les débats³¹⁹ de l'assemblée, le Président doit « exercer son office avec impartialité, renonçant aux oripeaux de l'engagement partisan »³²⁰. Partant, sa fonction de responsable d'assemblée l'amène normalement à veiller à la bonne application du règlement intérieur. Cependant, sa position organique n'est pas clairement déterminée et de plus, son interprétation des règles internes de la chambre s'avère parfois moins fondée juridiquement que politiquement. Un exemple topique en est fourni par le refus du président de l'Assemblée nationale en 2010 d'accorder la parole à plus d'une centaine de députés de l'opposition pour une explication de vote : à travers cette décision, Bernard Accoyer a restreint l'exercice du droit de parole, qu'il est pourtant tenu de garantir, en tant que président de séance³²¹. Bien qu'adoptées par et pour les membres des assemblées, les dispositions des règlements de l'Assemblée et du Sénat s'avèrent globalement peu contraignantes en pratique. Cela est dû à l'abstention régulière du

³¹⁵ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 45.

³¹⁶ Dans une décision STC 89/84 du 29 septembre 1984, le Tribunal constitutionnel espagnol a pourtant contrôlé la régularité de la procédure législative vis-à-vis du seul Règlement et non d'un point de vue constitutionnel.

³¹⁷ O. BEAUD, « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire. Une relecture à partir de Santi Romano », *Droits*, n° 33, 2001, p. 78.

³¹⁸ La fonction de Président de l'Assemblée nationale exigerait une intégrité « indispensable ». J.-M. AYRAULT *et al.*, « Pourquoi nous demandons la démission du président de l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 28 septembre 2010. La présidence de l'Assemblée est « responsable du respect de la procédure législative ». M. AMELLER et G. BERGOUIGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2000, p. 69.

³¹⁹ L'article 13(1) RAN indique simplement que le président « préside les réunions » de l'assemblée, l'article 32 RC énonce qu'il « dirige les débats » ainsi que l'article 7 GOBT, qui précise également que la direction des débats doit être « équitable et impartiale ».

³²⁰ F. LAFFAILLE, « Le "présidentialisme parlementaire" sous la III^e République : les "descentes de fauteuil" de Gambetta et d'Herriot », *RFDC*, 2008, p. 733.

³²¹ Le 14 septembre 2010, alors que 166 députés avaient demandé une explication de vote (art. 49(13) RAN), le président de l'Assemblée nationale n'a permis qu'aux 23 premiers inscrits d'intervenir, justifiant son refus par le fait que les explications étaient toutes analogues. Cette limitation n'est pourtant prévue par aucun texte. Malgré tout, le Conseil constitutionnel n'a pas jugé cette interprétation contraire aux exigences de clarté et de sincérité du débat. Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, JORF, p. 20056.

juge constitutionnel, attaché au respect de l'autonomie parlementaire, ainsi qu'au manque d'intransigeance des présidents des assemblées dans leur rôle de garant de l'application effective des règles parlementaires issues des règlements intérieurs et de la Constitution³²².

82. Le règlement intérieur représente à ce titre « le meilleur exemple de la relativité de la sanction juridique en droit parlementaire »³²³, inhérente à la matière. Le caractère peu coercitif des règlements des assemblées contraste avec les ordres juridiques dans lesquels ils s'inscrivent, qui sont tous constitués de « chaînes de normes conditionnelles dont les ultimes éléments consistent chaque fois dans l'obligation d'exercer un acte de contrainte physique immédiate »³²⁴. Le droit parlementaire a ceci de particulier qu'il se trouve fortement conditionné par ce qui peut être qualifié de *loi d'airain de la concrétisation juridique*, selon laquelle il ne suffit pas de formuler un certain objectif mais il s'agit aussi de l'organiser. Autrement dit, le droit ne peut assurer sa propre réalisation mais simplement prévoir des mécanismes de sanction, l'obligation de réaliser une sanction pouvant très bien ne pas être respectée³²⁵. L'une des spécificités du droit parlementaire réside justement dans le fait qu'il ne dispose pas des moyens de garantir les motifs pour lesquels il est adopté. Il importe donc de bien distinguer la norme en tant que telle « du respect effectif qui lui est accordé par ses destinataires comme du sentiment d'être obligé qu'ils éprouvent éventuellement »³²⁶. Les parlementaires ne se montrent en effet pas toujours respectueux de leurs propres règles internes qu'ils ont pourtant édictées.

83. Les spécificités propres au droit parlementaire amènent la majorité de la doctrine à envisager la matière comme un droit politique. Néanmoins, il est également tout à fait possible de mener une analyse normative des pratiques parlementaires et des règlements des assemblées. Une démarche identique peut être adoptée pour étudier l'objet central de notre recherche, le temps parlementaire, qui se trouve lui aussi abordé le plus souvent de manière empirique.

³²² Durant la première semaine de la session extraordinaire de juillet 2012, les présidents des chambres ont même légitimé la violation de l'article 48(5) C, selon lequel une séance par semaine doit être consacrée aux questions au Gouvernement. L'absence d'une telle séance a été défendue par le président Bartolone, resté sourd, comme l'ensemble des présidents de séance, aux rappels au règlement formulés par différents députés. F. SAVONITTO, « La violation de l'article 48 de la Constitution, la machine et la norme », *Politeia*, n° 26, 2014, p. 103.

³²³ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 44.

³²⁴ O. PFERSMANN, « Pour une typologie modale des classes de validité normative », *op. cit.*, p. 100.

³²⁵ J.-F. BRISSON, « Objectifs dans la loi et efficacité du droit », in B. FAURE (Dir.), *Les objectifs dans le droit*, Paris, Dalloz, 2010, p. 39.

³²⁶ O. PFERSMANN, « Norme », in D. ALLAND et S. RIALS (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1081.

B. Renouveler l'étude du temps parlementaire

84. Reconnu depuis longtemps comme un élément central dans le fonctionnement des assemblées, le temps parlementaire est généralement identifié par la majorité de la doctrine comme un problème éminemment politique, alors même qu'il peut faire l'objet d'une toute autre analyse, s'intéressant en priorité aux normes parlementaires qui ont le temps pour objet.

85. Partant, on relèvera d'abord les principaux éléments qui attestent de la prédominance d'une approche de nature politique du sujet du temps parlementaire par la doctrine (1), avant de présenter l'intérêt de la démarche retenue dans cette recherche, qui consiste en une approche juridique du temps parlementaire et permet ainsi de se concentrer sur l'analyse des rapports normatifs entre le droit et le temps (2).

1) La prédominance d'une approche politique du temps parlementaire

86. Paramètre central dans le débat parlementaire, le temps parlementaire est fréquemment associé aux affrontements politiques qui animent l'assemblée plénière de chaque chambre parlementaire³²⁷. Pour beaucoup d'observateurs, le temps constituerait une « arme » de choix dans la guerre sans merci qui opposerait sans cesse la majorité à l'opposition (a). Le temps parlementaire serait aussi, dans un contexte général d'accélération³²⁸, un élément de « pression » sur la procédure législative (b) et un déterminant essentiel de la « qualité » des textes législatifs (c).

a) Une « arme » dans la « bataille » opposant majorité et opposition

87. Loin d'aborder la question du temps parlementaire sous un angle juridique, la majorité des auteurs recourt le plus souvent à des termes empruntés à un lexique guerrier. Le temps, qui s'inscrirait au cœur de la dynamique politique des assemblées, est parfois perçu comme une « arme politique »³²⁹ qui dominerait le « débat (combat) législatif »³³⁰. Au début de la

³²⁷ L'assemblée plénière, ou Plénum, rassemble tous les membres d'une chambre lors de fréquentes réunions.

³²⁸ Le Professeur Rosa estime ainsi que « la pression à l'accélération qui impose au système politique de délivrer rapidement des décisions exécutoires est tout d'abord une conséquence immédiate de l'accélération des rythmes d'évolution d'autres systèmes sociaux, en particulier de la circulation économique et des innovations technico-scientifiques. Elle a pour effet de réduire constamment les ressources temporelles disponibles pour les décisions politiques ». H. ROSA, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010, p. 319.

³²⁹ M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 86. Le Professeur Kluxen évoque quant à lui les « armes du règlement » dont devrait disposer librement tant la majorité que l'opposition

V^e République, Michel Debré avait évoqué la nécessité de confier une arme au Gouvernement³³¹, dont la Constitution était censée permettre aux ministres de « remporter toutes les guerres législatives contre le temps »³³². Lors de la révision de 2008, le Professeur Verpeaux a qualifié le temps d'« arme pour l'opposition »³³³ tandis que dans un article consacré au temps parlementaire, le Professeur Portelli a estimé que c'était avant tout le Gouvernement qui disposait des « armes constitutionnelles » en vue de mettre fin aux débats³³⁴, « la plus efficace » d'entre elles étant justement « la maîtrise du temps »³³⁵.

88. Évoqué comme une arme, le temps serait par ailleurs lui-même également susceptible de porter des « attaques majeures » au Parlement ou au Gouvernement, à travers l'urgence et l'obstruction³³⁶. En tout état de cause, nombreux sont les auteurs à recourir à une description guerrière de la procédure législative, y compris dans le cadre des systèmes étrangers. La Chambre des Communes est considérée comme « un endroit où les armées politiques rivales se rencontrent et combattent »³³⁷, tandis qu'au Bundestag, ce « combat » consisterait surtout à éviter la discussion, du moins pour le Gouvernement³³⁸. La métaphore belliqueuse est reprise à l'envi, en particulier pour décrire certaines pratiques parlementaires comme par exemple la « bataille de retardement »³³⁹. Celle-ci consisterait, pour un « commando » de quelques parlementaires mués en « mousquetaires », à bloquer « l'avance de toute une division [...] pendant un temps indéfini sinon infini » à l'aide des « fleurets du droit et des dagues de la procédure »³⁴⁰. Alors même que « de nouveaux mousquetaires s'y illustrent et l'opinion s'agace ou se réjouit de leurs joutes oratoires », cette « lutte » ne serait en réalité qu'une « bataille du temps perdu »³⁴¹. L'ancien président de la commission des lois de l'Assemblée

parlementaire. K. KLUXEN, « Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des englischen Parlamentarismus », in K. KLUXEN (Ed.), *Parlamentarismus*, Berlin, Athenäum Hain Scriptor Hanstein, 5^e Éd., 1980, p. 109.

³³⁰ A. DELCAMP, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *RFDC*, 2003, p. 53.

³³¹ Il faisait alors référence à « une arme donnée au gouvernement pour éviter les empiètements à venir ; c'est l'exception d'irrecevabilité ». M. DEBRÉ, *Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État* (« La nouvelle Constitution », *RFSP*, 1959, p. 12). Ainsi, la Constitution élaborée en 1958 « met à la disposition du gouvernement des armes très efficaces pour conduire la procédure législative ». P. BIRNBAUM, F. HAMON et M. TROPER, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1977, p. 119.

³³² C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 555.

³³³ M. VERPEAUX, « Le nouveau droit parlementaire est arrivé », *JCP G*, n° 29-30, 2009, p. 49.

³³⁴ H. PORTELLI, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 72.

³³⁵ M. COUDERC, « Coma législatif et délibération parlementaire », *Pouvoirs*, n° 125, 2008, p. 140.

³³⁶ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 556.

³³⁷ T. WRIGHT, « What are MPs for? », *The Political Quarterly*, 2010, p. 305.

³³⁸ W. HENNIS, « Zur Rechtsfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit », *Festschrift für Adolf Arndt*, Europäische Verlagsanstalt, Hamburg, 1969, p. 153.

³³⁹ Y. COLMOU, « Les freins au débat parlementaire », in M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 1.

³⁴⁰ Y. COLMOU, « Vade-mecum du député obstructeur », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 122.

³⁴¹ C. GUIGON, *Palais-Bourbon*, Paris, Seuil, 1988, p. 148.

nationale, Jean-Jacques Urvoas, file plus loin encore la métaphore en déclarant : « la vie parlementaire, c'est avant tout un champ de bataille permanent où se succèdent guerres de tranchées et opérations commandos. C'est le théâtre de manœuvres d'un conflit qui ne cesse à peu près jamais. Les armistices y sont toujours brefs, les revanches, méthodiquement préparées et les rancœurs, tenaces. On y croise des snipers comme des soldats de troupe, des généraux comme des agents de renseignement »³⁴². L'emploi d'un tel lexique est révélateur des fortes oppositions politiques qui se forment au cours des débats parlementaires et qui atteignent généralement leur paroxysme lors des séances plénières. Tel qu'envisagé par la doctrine, le temps constituerait « une arme redoutable » qui permettrait en particulier à l'opposition parlementaire de faire « traîner en longueur la discussion » et produire *in fine* « un phénomène d'engorgement, [susitant] une impression de désordre »³⁴³.

89. De manière générale, il s'agirait de « trouver du temps en agissant sur la durée disponible [et] gagner du temps par le jeu des procédures »³⁴⁴ pour influencer sur le cours de la procédure législative. Celle-ci serait donc sujette à des accélérations et des ralentissements successifs en fonction de l'intensité de la « bataille contre le temps »³⁴⁵ à laquelle se livreraient le Gouvernement et le Parlement. Chacun serait censé « savoir user du temps, calculer les temps, éviter d'agir à contretemps, profiter de l'instant décisif, méditer des coups à longue échéance »³⁴⁶. Les ministres tenteraient de faire voter très promptement un grand nombre de projets de loi alors même que « les caractéristiques des assemblées et de la délibération législative ne vont *a priori* pas dans le sens d'une production législative rapide »³⁴⁷. « Pressés d'aller vite par un gouvernement soucieux de disposer de l'appareil normatif nécessaire à son action »³⁴⁸, les parlementaires auraient tendance, en réaction, à

³⁴² J.-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 14. Les députés sont également qualifiés d'« armée » à plusieurs reprises (p. 53, 57 et 61).

³⁴³ M. ABÉLÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 215. Dans le même sens, cf. aussi A. FOURMONT, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2013, p. 463.

³⁴⁴ M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 88.

³⁴⁵ H. MESSAGE, « La función y el papel de las comisiones permanentes. El ejemplo de la Asamblea nacional francesa », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 176.

³⁴⁶ P. LENAIN, *Le temps politique*, Paris, Economica, 1987, p. 7.

³⁴⁷ C. VINTZEL, « La démocratie immédiate et la trilogie des pouvoirs », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 129. La majorité parlementaire pourrait néanmoins assez régulièrement « forcer le rythme » des activités « en fonction des nécessités du gouvernement ». I. MOLAS et I. PITACH (Dir.), *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 70.

³⁴⁸ J.-P. DUPRAT, « La crise des assemblées parlementaires françaises », in *Mélanges offerts à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 503.

« ralentir certains débats au maximum » de manière à pouvoir « alerter l'opinion »³⁴⁹. Le temps parlementaire de la procédure législative serait parfois momentanément « capturé » par des membres de l'opposition faisant valoir leur droit d'intervenir dans le débat³⁵⁰. L'essentiel ne serait donc plus « d'exposer un point de vue mais d'occuper le temps et de faire traîner le débat »³⁵¹, au point de détourner totalement le Parlement de sa fonction de coproduction des lois. Ces cas de figure offrent d'ailleurs un contraste saisissant avec la brièveté d'examen par les assemblées d'autres textes législatifs « qui ne sont pourtant pas sans importance »³⁵².

90. Partant, il existerait un « divorce entre *deux conceptions du temps* » avec, d'un côté, le Gouvernement qui chercherait à « *gagner du temps* » et, de l'autre, le Parlement et ses formations internes, qui auraient besoin de « *prendre leur temps* »³⁵³. Cette opposition serait particulièrement présente à la Chambre des Communes, où le Gouvernement chercherait sans cesse à faire adopter ses projets de loi par le Parlement sans délai et où l'opposition tenterait de prolonger la discussion afin de persuader le Gouvernement de faire des concessions³⁵⁴. Cette divergence s'illustrerait d'ailleurs dans la perception de la durée de la procédure législative, jugée trop courte pour les parlementaires et trop longue pour les ministres³⁵⁵. Le Gouvernement ne serait ainsi jamais totalement « maître du temps nécessaire » pour faire adopter un projet de loi, y compris quand il est pleinement soutenu par la majorité parlementaire et dès lors, « l'enjeu réel, mais souvent inavoué [serait] la durée de ce débat »³⁵⁶.

91. Ces analyses ne sont pas sans fondement, au sens où elles traduisent les jeux et enjeux politiques qui animent en pratique les assemblées parlementaires. Cependant, ce qui apparaît

³⁴⁹ B. ACCOYER, « La déclinaison de la réforme constitutionnelle dans le règlement de l'Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 60. Cf. également J.-M. LE GUEN, « Le rôle du Ministre chargé des relations avec le Parlement », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 5.

³⁵⁰ A. de MONTIS, « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *RFDC*, 2015, p. 573.

³⁵¹ J.-L. DEBRÉ, « Gare à l'asphyxie parlementaire », *Le Monde*, 26 juillet 2006. Selon le Professeur Duprat, il serait difficile pour les groupes d'« occuper le temps disponible, du fait de l'absentéisme provoqué par le cumul des mandats ». J.-P. DUPRAT, « Le Parlement entre modernisation et attentisme », *LPA*, n° 254, 2008, p. 36.

³⁵² J. LERUEZ, *Le système politique britannique*, Paris, Armand Colin, 2^e Éd., 2001, p. 32.

³⁵³ M. COUDERC, « Le système français de commissions à l'épreuve de la V^e République », *op. cit.*, p. 47. (Soulignement de l'auteur). Pour le Professeur Griffith, si « les ministres sont les acteurs et tous les autres parlementaires sont les réacteurs », il s'avère qu'en réalité « l'action requiert du temps » au même titre que la réaction. J. GRIFFITH, *Parliament Scrutiny of Government Bills*, Allen & Unwin, 1974, p. 18.

³⁵⁴ A. BRADLEY et K. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Longman, 15^e Éd., 2011, p. 188.

³⁵⁵ J.-C. BÉCANE, « Le règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 79.

³⁵⁶ Y. COLMOU, « Les freins au débat parlementaire », in M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 1.

logique quand ces analyses sont le fruit d'observations de praticiens l'est moins lorsqu'elles sont menées par des juristes qui, du fait de l'importance de la pratique parlementaire, envisagent souvent le droit parlementaire à travers l'étude de phénomènes ou dynamiques d'ordre politique. À cet égard, l'opposition décrite entre le Gouvernement et le Parlement ne devrait pas se réduire à considérer que le premier accélère systématiquement la procédure et que le second la ralentit constamment. La gestion du temps est au contraire bien plus subtile dans l'enceinte parlementaire et tient d'abord aux compétences juridiques attribuées à chacun des organes pour agir dans le cadre de la procédure législative.

b) Un élément de « pression » sur la procédure législative

92. Instrument fréquemment employé pour servir des jeux de pouvoir purement politiques, le temps parlementaire est également perçu comme un élément de pression³⁵⁷ sur la procédure législative. En tant que « lieux géométriques de la vie publique officielle [et] au centre des pressions »³⁵⁸, les parlements auraient tous davantage de travail qu'ils ne sont capables d'effectuer³⁵⁹ et le volume de leurs activités serait tel qu'ils se retrouveraient continuellement confrontés à un problème de temps³⁶⁰. Le Professeur Young constate à ce titre que les demandes vis-à-vis des assemblées parlementaires s'avèrent si étendues qu'elles ne disposent pas d'assez de temps pour toutes les satisfaire³⁶¹. Les raisons de cette forte pression temporelle sur le calendrier parlementaire seraient à rechercher en particulier en dehors du Parlement. La société réclamerait une réaction particulièrement rapide au moindre fait divers ou scandale révélé par les médias³⁶², ce qui fait dire à Guy Carcassonne que « tout sujet d'un "vingt heures" est virtuellement une loi »³⁶³. Cette situation est ancienne puisque, dans les années 1930, Hans Kelsen assurait déjà que « la démocratie moderne ne [pourrait vivre] que si le Parlement se révèle un instrument approprié à la solution des questions sociales de

³⁵⁷ Dans le cadre de la procédure législative, « le temps presse » en permanence, selon W. ISMAYR, *in Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, Opladen, Leske-Budrich, 1992, p. 241.

³⁵⁸ R. GOY, « Des vices de la volonté parlementaire », *Politique*, 1963, p. 128.

³⁵⁹ É. BLAMONT, *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF, 1958, p. 39.

³⁶⁰ J. LAPORTE et M.-J. TULARD, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, 1986, p. 64.

³⁶¹ R. YOUNG, *The British Parliament*, Londres, Faber and Faber, 1962, p. 35. Ce manque de temps persiste au sein des assemblées, malgré le fait que « matériellement, une série de services libère l'écu de contingences "chronophages" ». G. CARCASSONNE, « L'appareil de l'Assemblée », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 31.

³⁶² H. SCHULZE-FIELITZ, « Wege, Umwege oder Holzwege zu besserer Gesetzgebung », *Juristenzeitung*, 2004, p. 864. Cf. aussi N. NITSCH, « L'inflation juridique et ses conséquences », *Archives de philosophie du droit*, Vol. 27, 1982, p. 167. Or, « le temps de la démocratie n'est pas le temps médiatique ». H. BEKMÉZIAN, P. ROGER et A. FROMENT, *Faire la loi*, Paris, Glénat, 2017, p. 76.

³⁶³ G. CARCASSONNE, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 40. « La multiplication des lois que nous vivons, dénoncée à longueur de rapports du Conseil d'État comme d'autres instances, est la traduction [d'un] mécanisme de réponse systématique et immédiate à l'urgence ». E. MACRON, « Les labyrinthes du politique. Que peut-on attendre pour 2012 et après ? », *Esprit*, 2011, n°3, p. 109.

l'heure »³⁶⁴. En conséquence, les parlementaires et plus encore les ministres auraient tendance à légiférer dans l'instantanéité de l'actualité en privilégiant fréquemment les effets d'annonce³⁶⁵. Cette exigence de réactivité politique se traduirait au sein des chambres parlementaires par le recours fréquent aux procédures accélérées pour adopter rapidement de nouveaux textes législatifs. Cet état de fait a même conduit certains juristes à diagnostiquer une « crise de la temporalité juridique » généralisée à laquelle serait confronté, à l'instar d'autres institutions³⁶⁶, le Parlement.

93. Dès lors, le Parlement souffrirait de « l'encombrement exceptionnel des affaires à traiter »³⁶⁷, du poids « écrasant » de sa mission législative³⁶⁸ et plus généralement des « contraintes du temps »³⁶⁹, qui ne lui permettraient plus de mener un examen suffisamment approfondi des textes de loi qui lui sont soumis³⁷⁰. Ce manque de temps³⁷¹, particulièrement prégnant dans les différents parlements de la comparaison, aurait pour conséquence une « accélération du rythme normatif », qui a notamment été dénoncée par le Conseil d'État dans ses rapports annuels de 2006 et de 2016³⁷². L'urgence ne constituerait plus une catégorie temporelle exceptionnelle mais s'imposerait au contraire comme « la modalité temporelle

³⁶⁴ H. KELSEN, *La démocratie : sa nature, sa valeur, op. cit.*, p. 33.

³⁶⁵ C. BIGAUT, « Que reste-t-il aujourd'hui des pouvoirs des parlementaires ? », *Pouvoirs locaux*, n° 84, 2010, p. 116. Cf. aussi Y. WEBER, « La crise du bicaméralisme », *RDP*, 1972, p. 584 ; N. CUZACQ, « La qualité de la loi : un oxymore en droit contemporain ? », *RRJ*, 2012, p. 21 ; W. SCHEUERMAN, *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*, Londres, Johns Hopkins University Press, 2004, p. 105 et s.

³⁶⁶ Cette observation est loin de ne concerner que la Cour de cassation, selon C. CHAINAIS, « Avant-Propos », in Cour de Cassation, *Le temps. Rapport annuel 2014*, Paris, La Documentation française, 2015, p. 100.

³⁶⁷ K. LOEWENSTEIN, *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien*, Berlin, Springer, 1967, p. 307.

³⁶⁸ L. M. CAZORLA PRIETO, *Las Cortes generales: ¿parlamento contemporáneo?*, Madrid, Civitas, 1985, p. 53. L'objectif serait en effet de « franchir rapidement les différentes étapes de la procédure ». J. SMOOKLER, « Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny », *Parliamentary Affairs*, 2004, p. 534.

³⁶⁹ P. AVRIL, « Les commissions parlementaires, entre groupes politiques et gouvernement », in F. FRAYSSE et F. HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 93. A. SELDON, « Consensus: A Debate Too Long? », *Parliamentary Affairs*, 1994, p. 12. Chaque parlementaire doit « quasiment faire don d'ubiquité entre la séance, les commissions, les groupes de travail et les incontournables rendez-vous à l'extérieur ». G. BERGOUGNOUS, « Constitution et vie parlementaire », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2008, p. 276.

³⁷⁰ G. BRAIBANT, « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 45.

³⁷¹ P. RICHARDS, *Parliament and Conscience*, Londres, Allen & Unwin, 1970, p. 30. R. VIEIRA, *Time and Politics: Parliament and the Culture of Modernity in Britain and the British World*, Oxford University Press, 2015, p. 175. Le temps parlementaire, « c'est aussi le temps du Gouvernement, lequel en manque toujours ». G. TOULEMONDE, « Le temps parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 42. Ce « manque de temps » aurait pour corollaire l'urgence, qui serait « un mal endémique ». M. AMELLER et G. BERGOUGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2000, p. 71. Werner Heun fait pour sa part état de la « pénurie de temps » disponible au Parlement. W. HEUN, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, Berlin, Dunker & Humblot, 1983, p. 257. Le temps serait de plus en plus « rationalisé à l'excès », selon M. TOUZEIL-DIVINA et M. BONINCHI, « De "l'Esprit" des Lois », *Le Monde*, 23 septembre 2010.

³⁷² Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit. Rapport public annuel*, Paris, La Documentation française, 2006, p. 230. En 2016, le Conseil d'État appelle une nouvelle fois le Parlement et le Gouvernement à « maîtriser l'emballage de la production normative ». Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit. Étude annuelle*, Paris, La Documentation française, 2016, p. 20.

ordinaire de l'action en général »³⁷³. Dans ce contexte parlementaire de pression temporelle croissante³⁷⁴ marqué par une « frénésie législative »³⁷⁵, la question se réduirait par conséquent à l'alternative suivante : l'accélération ou la précipitation³⁷⁶. Les assemblées se retrouveraient lancées dans une « course contre le temps »³⁷⁷ permanente, contraintes de voter les textes législatifs dans les plus brefs délais et réduites à une fonction de « tâcherons législatifs »³⁷⁸. Cette accélération généralisée lors des débats parlementaires contraste de manière surprenante avec les retards importants concernant l'adoption des décrets d'application et est particulièrement révélatrice d'une certaine « inversion temporelle : agir d'abord, réfléchir ensuite »³⁷⁹. Le seul ouvrage entièrement consacré à la question du temps au Parlement, qui adopte une approche empirique du phénomène temporel³⁸⁰, ne fait d'ailleurs que renforcer cette idée d'accélération supposément intrinsèque au processus parlementaire.

94. Pourtant, cet état d'accélération perpétuelle rentrerait en contradiction avec ce qui serait la nature même du temps parlementaire de la procédure législative : le travail des assemblées porterait essentiellement sur des problématiques de long terme³⁸¹ et nécessiterait par conséquent « un temps d'effort et de prudence que l'époque déteste prendre »³⁸². Le Parlement aurait cependant besoin de prendre le temps de mener des discussions approfondies

³⁷³ Z. LAÏDI, *La tyrannie de l'urgence*, Paris, Fides, 1999, p. 30.

³⁷⁴ I. JENNINGS, *Parliament*, Cambridge University Press, 2^e Éd., 1957, p. 111 ; A. RAPP, *Der Bundesrat. Blick auf 25 Jahre*, Stuttgart, Bonn Aktuell, 1974, p. 103. Cette pression du temps se retrouve aussi au Parlement espagnol, où le temps accordé en vue de voter des lois est jugé relativement réduit. P. GARCÍA MEXÍA, « El procedimiento legislativo ante la crisis del parlamentarismo », *Asamblea*, n° 2, 2005, p. 88.

³⁷⁵ M. COUDERC, « Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 21. Une telle suractivité existerait aussi au Bundestag, où « le député n'est manifestement pas dans la situation physique ou psychique de lire tous les imprimés qui sont placés sur son pupitre pour une séance ». J. ROTTMANN, « Wandlungen im Prozeß der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland », in B. RÜTHERS et K. STERN (Éd.), *Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat*, Munich, Beck, 1984, p. 333. Le Professeur Gusy estime qu'une incompréhension s'est développée en Allemagne, fondé sur la croyance que « plus de lois signifient plus de démocratie », favorisant dès lors une « surproduction de normes ». C. GUSY, « Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat », *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1974, p. 921.

³⁷⁶ F.-C. BOUSQUET, *Le temps et le droit parlementaire*, Mémoire de DEA, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2000, 83 p.

³⁷⁷ D. MAUS, *Le Parlement sous la V^e République*, 3^e Éd., Paris, PUF, 1996, p. 61.

³⁷⁸ P. AVRIL, « Le dévoiement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 141.

³⁷⁹ P. PREUVOT, « L'amélioration de l'application des lois : un enjeu dans la relation Parlement - Gouvernement », *RDP*, 2012, p. 45-46.

³⁸⁰ Pour les conclusions de cet ouvrage collectif, cf. W. PATZELT, « Chronorhythmik als Konzept der Institutionenanalyse », in W. PATZELT et S. DREISCHER (Éd.), *Parlamente und ihre Zeit*, Nomos, Baden-Baden, 2009, p. 245-268.

³⁸¹ J. BIFFEN, *Inside Westminster*, Londres, Deutsch, 1996, p. 54.

³⁸² D. de BÉCHILLON, « Prudence. Réfléchir mieux pour faire de meilleures lois ? », *JCP G*, n° 52, 2013, p. 1392. Pour une position contraire, estimant que les assemblées « cherchent plus de temps pour les débats [...] sans savoir vraiment pourquoi », cf. R. BORTHWICK, « Questions and Debates », in S. WALKLAND (Éd.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, 1979, p. 525.

en son sein³⁸³, au sens où « l'œuvre législative est un processus itératif qui souffre toujours lorsqu'il est précipité »³⁸⁴. Quelques auteurs s'expriment ainsi en faveur de « la délibération publique et prolongée »³⁸⁵ et justifient les dépassements réguliers de la durée procédurale par les membres des assemblées, que Jean Lyon impute notamment à la passion politique³⁸⁶. Dans le cadre de l'élaboration de la loi au sein des assemblées, la « nature même de la fonction parlementaire [impliquerait] d'assumer des lourdeurs nécessaires »³⁸⁷. D'autres auteurs déplorent au contraire les « pesanteurs du calendrier »³⁸⁸ et la « lenteur coupable »³⁸⁹ des débats parlementaires, qui se prolongeraient parfois inutilement et démesurément³⁹⁰ jusqu'à se perdre « dans les moindres détails »³⁹¹ du texte législatif en cours d'examen.

95. Là encore, ces réflexions posent question dès lors qu'elles occultent l'analyse juridique susceptible d'être développée en matière parlementaire. Si le temps est perçu comme un élément de pression par nombre d'auteurs dans le cadre de la procédure législative, il se trouve pourtant encadré par un ensemble normatif précis. Face aux études dénonçant la « pression temporelle » qui pèserait sur les parlements et « l'accélération » de leur activité législative, il est possible de proposer une autre approche, qui s'attachera à mener une analyse précise des normes relatives au temps de la procédure législative.

c) Un « moyen de servir la qualité de la loi »

96. Ce contexte de pression temporelle pesant sur la procédure législative, qui se traduirait notamment par le recours fréquent aux procédures d'urgences, aux sessions extraordinaires et aux séances de nuit, contribuerait à un certain « désordre normatif »³⁹². L'intensification de la

³⁸³ C. BARTOLONE, « Quel nouveau rôle pour le Parlement ? (Entretien) », *Constitutions*, 2013, p. 147.

³⁸⁴ É. THIERS, « Plaidoyer pour la valorisation du travail parlementaire », *Commentaire*, n° 139, 2012, p. 700.

³⁸⁵ L. HAMON, « Les parlementaires en France », *Revue internationale des sciences sociales*, 1961, p. 629.

³⁸⁶ J. LYON, « L'organisation des débats parlementaires », *ICP*, n° 95, 1973, p. 153.

³⁸⁷ R. FORNI, « La non réforme du règlement », in M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui, op. cit.*, p. 2.

³⁸⁸ C. GUIGON, *Palais-Bourbon*, Paris, Seuil, 1988, p. 15.

³⁸⁹ L. LÓPEZ GUERRA, « Organización y funcionamiento del parlamento del futuro », in F. PAU VALL (Dir.), *El parlamento en el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 38. Le 8 mars 1908, le président du Conseil, Clémenceau, avait ainsi déclaré à la Chambre des députés : « On perd trop de temps en de trop longs discours ».

³⁹⁰ P. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, p. 1514. Les professeurs Francis Hamon et Michel Troper dénoncent la « lourdeur excessive des procédures, alors qu'il [serait] nécessaire d'agir rapidement ». F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 36^e Éd., 2015, p. 134.

³⁹¹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria », *Cuadernos de Derecho Público*, n° 18, 2003, p. 198.

³⁹² J.-É. SCHOETTL, « La loi équivoque », in Sénat, *L'écriture de la loi*, Actes du colloque du 12 juin 2014, p. 146. Le Professeur Molas déplore pour sa part « la quantité exubérante de lois et l'enchevêtrement normatif ». I. MOLAS, « La oposición parlamentaria en el siglo XXI », in F. PAU VALL (Dir.), *El parlamento en el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 71. Une « complexité croissante de la législation » est d'ailleurs relevée par Carl Joachim FRIEDRICH, in « Le déclin du contrôle et de la discussion parlementaires », *Revue internationale*

production législative du Parlement³⁹³ conduirait à une véritable « orgie législative »³⁹⁴. Dénoncée notamment par le Conseil d'État en 2006 et par une mission d'information de l'Assemblée nationale en 2014³⁹⁵, cette logorrhée législative³⁹⁶ s'accompagnerait d'une accélération généralisée, préjudiciable à la « qualité » du travail parlementaire³⁹⁷. Les débats parlementaires sur les projets gouvernementaux mèneraient à des textes de piètre qualité, notamment du fait des concessions accordées aux parlementaires par les membres de l'exécutif « afin de faire adopter rapidement la loi »³⁹⁸. Le Professeur Commaille estime qu'au cours du processus d'élaboration de la loi, « la temporalité politique s'impose paradoxalement à la temporalité juridique dans la mesure où elle est soumise à des logiques politiques : celle des jeux politiques et de la conjoncture »³⁹⁹. Les lois seraient souvent mal rédigées et en urgence⁴⁰⁰ tandis que le manque de temps chronique des parlementaires constituerait le principal obstacle à l'amélioration de la qualité de la loi⁴⁰¹.

97. La durée d'examen et la « qualité » d'un texte législatif seraient nécessairement liées et en définitive, le temps parlementaire de la procédure législative constituerait un « moyen de servir la qualité de la loi »⁴⁰². Afin d'être « acceptable et acceptée » par le plus grand nombre,

d'histoire politique et constitutionnelle, 1954, p. 132. Cf. également J. L. BREY, in *Derecho constitucional de España*, Madrid, Universitas, 2006, p. 356.

³⁹³ J. GARCÍA MORILLO, « Mitos y realidades del parlamentarismo », *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 9, 1991, p. 130.

³⁹⁴ A. VIANDIER, « La crise de la technique législative », *Droits*, n° 4, 1986, p. 76. A. M. POLETTI ADORNO, « Le pouvoir législatif au XXI^e siècle : en quête d'une place au milieu de rêves et de désespoirs », in *Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Paris, Dalloz, 2014, p. 268.

³⁹⁵ Conseil d'État, Rapport public annuel, *Sécurité juridique et complexité du droit*, op. cit., 412 p. L. de la RAUDIÈRE et R. JUANICO, *Rapport d'information de la mission d'information sur la simplification législative*, Assemblée nationale, 9 octobre 2014, 399 p.

³⁹⁶ P. CHRESTIA, « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », *RFDC*, 1997, p. 298.

³⁹⁷ E. ASSASSI, « Le débat parlementaire », in Sénat, *L'écriture de la loi*, Actes de colloque, juin 2014, p. 35.

³⁹⁸ D. HURD, « The Present Usefulness of the House of Commons », *JLS*, n° 3, 1997, p. 2.

³⁹⁹ J. COMMAILLE, « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in F. OST et M. v. HOECKE (Dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 332.

⁴⁰⁰ J. GARRETT, *Westminster: Does Parliament Work?*, Londres, Gollancz, 1993, p. 50. L'urgence nuirait donc à la qualité de la loi, comme l'affirment Axelle LEMAIRE et Célia VÉROT, in « Une loi de bonne qualité est avant tout une loi démocratiquement fabriquée », *JCP G*, n° 28, 2013, p. 1372.

⁴⁰¹ B. FOLLIN, « Le travail des commissions parlementaires », in Sénat, *L'écriture de la loi*, Actes du colloque du 12 juin 2014, p. 33. Le temps serait un « facteur de richesse », tandis que la procédure législative serait « porteuse d'exigences ». H. BOULARD, « Introduction », in J.-M. COULON et M.-A. FRISON-ROCHE (Dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz, 1996, p. 46. En définitive, les assemblées seraient confrontées à un dilemme insoluble consistant à assurer « une production législative de qualité dans un minimum de temps ». T. RENOUX, « Les moyens d'action de l'Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 67.

⁴⁰² D. CHAMUSSY, « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », op. cit., p. 52. Selon le même auteur, « le temps reste la variable clé pour espérer améliorer la qualité de la législation ». D. CHAMUSSY, « Procédure parlementaire et qualité de la législation : la contribution du Conseil constitutionnel à la sécurité juridique », in Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, op. cit., p. 366. Cf. aussi P. BLACHER, *Le Parlement en France*, Paris, LGDJ, 2012, p. 85. Les lois requerraient ainsi un

la loi devrait être « mûrement réfléchie » par les parlementaires et bénéficier d'une « période de gestation suffisante »⁴⁰³. La durée du débat parlementaire représenterait à ce titre une véritable garantie pour tout texte législatif, selon Gumersindo Azcárate⁴⁰⁴ dans la mesure où « une meilleure délibération » permettrait de produire « une meilleure loi »⁴⁰⁵. En 1975, dans ce sens, le Président de la République française déclarait que « les bonnes lois ne se font pas à la hâte » mais que bien au contraire, « elles supposent le concours du temps »⁴⁰⁶. En 2010, animés d'une volonté conjointe d'améliorer la qualité de la loi, les présidents des deux chambres parlementaires ont à leur tour rappelé qu'une bonne loi « nécessite un temps de réflexion incompressible »⁴⁰⁷, sans toutefois préciser de durée particulière. En 2016, dans ses vœux aux corps constitués, le Président de la République les a priés de « réfléchir à réduire le temps législatif sans lui faire perdre sa qualité »⁴⁰⁸. Pour sa part, le Secrétaire général de la Présidence du Sénat n'a pas hésité à estimer « le temps d'examen raisonnable [à] neuf mois en moyenne »⁴⁰⁹. Ce prétendu « truisme »⁴¹⁰ a été repris par nombre d'auteurs et notamment par Guy Carcassonne, qui a notamment estimé que « pour faire de bonnes lois [...] le Parlement a besoin de temps »⁴¹¹. Même le Comité Balladur, en affirmant « le temps comme

« bon usage du temps », comme en matière administrative. Cf. sur ce point R. DRAGO, « Du bon usage du temps », *Revue administrative*, n° spécial « le temps administratif », 2000, p. 7-9.

⁴⁰³ J.-L. BERGEL, « Les temps de la loi », in P. FLEURY-LEGROS (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Litec, 2010, p. 4. Cf. aussi A. BURGHART, *Die Pflicht zum guten Gesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, p. 135.

⁴⁰⁴ G. AZCÁRATE, *El Régimen parlamentario en la practica*, Madrid, Tecnos, 1978, p. 86.

⁴⁰⁵ J.-L. WARSMANN, *Rapport n° 892 de la commission des lois*, Assemblée nationale, 15 mai 2008, p. 47.

⁴⁰⁶ V. GISCARD D'ESTAING, *Discours du 27 mai 1975*, Commémorations du centenaire du Sénat.

⁴⁰⁷ G. LARCHER et B. ACCOYER, « Pour créer les conditions d'une meilleure qualité de la loi, Sénateurs et Députés vont travailler ensemble », *Communiqué du 8 février 2010*.

⁴⁰⁸ F. HOLLANDE, *Discours du 13 janvier 2016*, Vœux aux corps constitués et aux bureaux des Assemblées. Ces termes « frappent par la virulence du procès à peine implicite du travail parlementaire qu'ils sous-tendent », selon le Professeur Benetti. Dès le lendemain, le président de la commission des lois du Sénat, Philippe Bas, a d'ailleurs adressé une lettre au Président de la République, exigeant en retour « une meilleure programmation du travail législatif ». J. BENETTI, « "Réduire le temps législatif" : d'une surprenante "prière" présidentielle passée quasiment inaperçue », *Constitutions*, 2016, p. 46.

⁴⁰⁹ J.-L. HÉRIN, « La qualité de la loi », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (Dir.), *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 42.

⁴¹⁰ J. J. URVOAS, « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 25 ; J.-L. WARSMANN, « La qualité de la loi en débat », *Constitutions*, n° 2, 2010, p. 206. V. MARINESE, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel : étude sur les qualités de la loi*, Thèse, Université Paris 10 Nanterre, 2007, p. 324. Certains auteurs soulignent à cet égard la nécessité de produire du « bon travail législatif » J.-L. PEZANT, « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 », in *Mélanges Georges Burdeau*, 1977, p. 472.

⁴¹¹ G. CARCASSONNE, « Réhabiliter le Parlement », *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 41. Plus largement, la démocratie, « par nature » demande du temps, selon le Professeur Jean CHESNEAUX, « Speed and Democracy: an Uneasy Dialogue », *Social Science Information*, 2000, p. 409.

gage de la qualité de la loi »⁴¹², a rappelé cette logique selon laquelle la loi est de meilleure qualité lorsqu'un temps conséquent est accordé à sa procédure d'élaboration.

98. Pourtant, si l'on ne peut nier que la qualité de la loi puisse dépendre en partie de la durée consacrée à l'élaboration législative d'un texte, ce rapport n'est pas systématique. Le fait d'accorder une durée significative à l'examen d'une loi est en effet loin de garantir sa qualité intrinsèque, un temps de discussion trop important pouvant même, dans certains cas, aboutir au contraire à une certaine confusion. Le temps et la qualité de la loi ne sont donc pas toujours liés et partant, l'idée selon laquelle « le respect du temps du débat parlementaire conditionne la qualité de la loi »⁴¹³ n'est qu'une observation générale qui ne se fonde sur aucun rapport normatif entre ces deux éléments. De surcroît, la présente étude ne consiste pas à déterminer l'ensemble des critères pertinents de définition d'une loi « de qualité ». Ce terme est en réalité relativement vague⁴¹⁴ et renvoie davantage à une appréciation portant un jugement de valeur⁴¹⁵ qu'à un concept juridique précis. Par conséquent, la question de savoir combien de temps serait en moyenne nécessaire pour faire une « bonne loi »⁴¹⁶ apparaît tout simplement insoluble d'un point de vue normatif.

99. La doctrine juridique aborde fréquemment la question du temps parlementaire en employant des termes belliqueux ou en associant durée de la production législative et qualité de la loi. Gilles Toulemonde reconnaît, pour sa part, que la « subjectivité dans l'approche du

⁴¹² Comité Balladur, *La réforme institutionnelle deux ans après*, Rapport d'évaluation, 17 mai 2010, p. 20. Les termes sont repris par le Professeur Cartier, in « L'ambiguïté des effets de la déclaration d'inconstitutionnalité sur le procès », in E. CARTIER (Dir.), *La QPC, le procès et ses juges*, Paris, Dalloz, 2013, p. 169.

⁴¹³ B. ACCOYER, « Parlement renforcé, V^e République confortée », *Commentaire*, n° 131, 2010, p. 609.

⁴¹⁴ A. FLÜCKIGER, « Qu'est-ce que "mieux légiférer" ? Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative », in A. FLÜCKIGER et C. GUY-ECABERT, *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer*, Genève, Schulthess, 2008, p. 11. Marc Abélès énonce pour sa part deux conditions pour « fabriquer une "bonne loi" » : il est impératif « que la nouvelle loi s'inscrive dans la codification existante, qu'elle se présente comme un complément ou une modification substantielle de la législation antérieure » et aussi de « parvenir à un énoncé qui offre un haut degré de clarté et de précision, à défaut de quoi il donnerait matière à controverses ». M. ABÉLÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 225. Pour une étude critique du discours sur la « qualité de la loi », cf. P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2014, p. 10.

⁴¹⁵ N. DOMPNIER, « Le renoncement à la légitimité démocratique au nom de la "qualité des normes" ? », in M. FATIN-ROUGE STEFANINI, L. GAY et J. PINI (Dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 19. La définition de la qualité de la loi que fournit le Professeur Bergel, bien qu'intéressante, repose sur une série de critères non strictement juridiques. J.-L. BERGEL, « Esquisse de méthodologie législative comparée », in M. FATIN-ROUGE STEFANINI, L. GAY et J. PINI (Dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 148.

⁴¹⁶ En écho du titre d'un article de Jean-Marc Sauvé : « Combien de temps faut-il pour faire une bonne loi ? », in S. GABORIAU et H. PAULAT, *Le Temps, la Justice et le Droit*, PU de Limoges, 2004, p. 61-79.

temps parlementaire rend les tentatives de rationalisation de celui-ci vraiment complexes »⁴¹⁷. Toutefois, l'importance des enjeux politiques relatifs à la maîtrise du temps parlementaire, abondamment commentés tant par les politistes que les juristes, ne doit pas pour autant faire oublier sa dimension juridique, souvent reléguée au second plan.

2) L'intérêt d'une approche juridique du temps parlementaire

100. Afin de se livrer à une étude approfondie de la notion⁴¹⁸ du temps parlementaire dans le cadre de la procédure législative, il apparaît essentiel de définir au préalable le concept juridique de temps⁴¹⁹ (a) et d'identifier précisément la computation des différentes données temporelles de la procédure législative (b). À ce stade, il sera alors possible de proposer une classification juridique des normes relatives au temps parlementaire et d'organiser la réflexion générale de la thèse autour de deux concepts juridiques opératoires (c).

a) La définition du concept juridique de temps

101. L'étude juridique du temps se heurte à sa pluralité sémantique et à son universalité, dans la mesure où il concerne la majeure partie, sinon la totalité, des domaines scientifiques. La question temporelle est largement abordée par l'histoire, dans une perspective relative à l'étude des événements passés⁴²⁰, mais aussi par les mathématiques, la physique, la sociologie ou encore la philosophie⁴²¹. Dans cette dernière discipline en particulier, une profonde réflexion sur la nature même du temps est menée depuis l'Antiquité⁴²². En droit, le temps est envisagé à travers une importante variété de sujets, tels que la rétroactivité, la validité, la

⁴¹⁷ G. TOULEMONDE, « Le temps parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 43.

⁴¹⁸ La notion correspond à « la mise en œuvre normative d'un concept, son existence en droit positif », selon le Professeur Derosier. Cf. « Enquête sur la limite constitutionnelle : du concept à la notion », *RFDC*, 2008, p. 788.

⁴¹⁹ Le concept peut être défini comme une « entité abstraite référant à des objets abstraits grâce à des signes linguistiques ». Il s'ensuit donc que « premièrement, *un concept n'est pas un mot*, mais ce par quoi l'on se réfère à des objets grâce à des mots [...]. Deuxièmement, des concepts différents, même s'ils sont exprimés par le même mot, sont par hypothèse des *concepts d'objets différents* [...]. Troisièmement, *un concept ne change pas* [...]. Quatrièmement, la question intéressante dans l'analyse des concepts sera celle d'éventuels rapports de dépendance et de différenciation, bref ce qu'on appelle une *classification* [...]. Cinquièmement, les *concepts juridiques sont souvent vagues et indéterminés* [...]. Sixièmement, tout comme un mot n'est pas un concept, mais un moyen linguistique pour y référer, *un concept n'est pas une norme*, mais un moyen pour la formuler, quelque chose qui permet d'exprimer des normes [...]. Septièmement, *un concept n'est pas une théorie* [...]. Huitièmement, un concept juridique peut être théorique, doctrinal ou dispositif ». O. PFERSMANN, « Le concept de sécurité dans la science juridique. Pour une classification neutre d'une pluralité d'objets sensibles », in J. ILIOPOULOS-STRANGAS, O. DIGGELMANN et H. BAUER (Dir.), *Rechtsstaat, Freiheit und Sicherheit in Europa*, Baden Baden, Nomos, 2010, p. 142-145. (Soulignement de l'auteur).

⁴²⁰ Cf. notamment K. POMIAN, *L'ordre du temps*, Paris, Gallimard, 1984, 365 p.

⁴²¹ H. PARR, *Time, Science and Philosophy*, Cambridge, Lutterworth Press, 1997, p. 34-54.

⁴²² N. INTZESSILOGLOU, « Espace-temps et champs de relativité juridiques dans la galaxie du système ouvert », in F. OST et M. v. HOECKE (Dir.), *Temps et droit*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 271. Cf. aussi D. BERTRAND et J. FONTANILLE (Dir.), *Régimes sémiotiques de la temporalité*, Paris, PUF, 2006, 484 p.

prescription, les révisions constitutionnelles⁴²³, les conflits de lois ou encore le droit transitoire.

102. De la diversité des disciplines s'intéressant à ce thème résulterait une « confrontation » entre différentes temporalités telles que le « temps juridique », le « temps scientifique » ou encore le « temps de la mémoire »⁴²⁴, et chacune des formes distinctes de temps serait élaborée en fonction de son propre modèle théorique. En philosophie du droit, le Professeur Ost identifie une pluralité des formes de temps, qui se déclinerait selon lui en six temporalités juridiques différentes⁴²⁵. Le temps est également classé selon la fonction que les juristes lui prêtent, tantôt « temps protecteur » à travers le temps de réflexion, tantôt « temps sanctionnateur » de la caducité, tantôt encore « temps consolidateur », en particulier dans le cadre de la prescription⁴²⁶. Il apparaît en définitive qu'« à chaque doctrine correspondent des temps spécifiques » qui sont eux-mêmes les produits de différentes théories et témoigneraient, selon le Professeur Brimo, d'une « multiplicité des temps sociaux »⁴²⁷.

103. Si une pluralité de temporalités a ainsi été identifiée par la plupart des auteurs s'étant intéressés au sujet, le concept juridique de temps ne semble pas avoir été précisément défini en tant que tel, bien que certains l'aient toutefois caractérisé à travers ce qu'ils qualifient d'« accélération du temps juridique »⁴²⁸. Le temps présenterait deux facettes bien distinctes et se manifesterait « soit par la concentration autour de l'instant, facteur de discontinuité, de

⁴²³ P. HÄBERLE, « Zeit und Verfassung », *Zeitschrift für Politik*, 1974, p. 112 et s.

⁴²⁴ M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Sur quelques rapports du temps juridique aux autres formes du temps », in P. GERARD, F. OST et M. van de KERCHOVE (Dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, PFUSL, 2000, p. 292-295. De même, le « temps administratif » suivrait le « temps politique », selon Jean-Emile VIÉ, in « Le temps administratif », *Revue administrative*, n° spécial « le temps administratif », 2000, p. 20.

⁴²⁵ F. OST, « L'instantané ou l'institué ? L'institué ou l'instituant ? », in F. OST et M. v. HOECKE (Dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il vocation de durer ?*, Bruylant, 1998, p. 14. Ces temporalités sont : « le temps des fondations », qui correspondrait à celui des constitutions ; « le temps intemporel de la dogmatique juridique », qui suggérerait la vérité permanente des principes hors de tout contexte historique ; « le temps de l'instantané », moment sans durée « sous la forme duquel la pensée juridique se représente la genèse de l'effet obligatoire ; « le temps de la longue durée », qui est favorable à la formation de la coutume ; « le temps prométhéen », qui serait « maîtrisé par la raison en vue de la réalisation d'objectifs déterminés » ; « le temps de l'alternance entre l'avance et le retard », soit le temps du juge. F. OST, « Temporalités juridiques », in A.-J. ARNAUD, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 608.

⁴²⁶ A. OUTIN ADAM, *Essai d'une théorie des délais en droit privé*, *op. cit.*, p. 7 et s.

⁴²⁷ A. BRIMO, « Réflexions sur le temps dans la théorie générale du droit et de l'État », in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Toulouse, Université des sciences sociales, 1981, p. 162.

⁴²⁸ A.-M. DILLENS, « De l'inéluctable accélération du temps en démocratie ? », in P. GERARD, F. OST et M. v. de KERCHOVE (Dir.), *L'accélération du temps juridique*, *op. cit.*, p. 63. Cf. aussi, dans le même ouvrage, G. de STEXHE, « La modernité comme accélération du temps : temps manquant, temps manqué ? », p. 15-48. F. OST, « L'accélération du temps juridique », p. 7-14.

rupture et d'indétermination, soit par la continuité de la durée »⁴²⁹. Pour Maurice Hauriou, le temps du droit s'incarne essentiellement à travers la durée, dans la mesure où « si le droit n'utilisait pas le temps et se réduisait à des actes instantanés, il ne serait rien »⁴³⁰. La durée s'inscrit d'ailleurs au cœur de sa réflexion, au point de constituer l'un des fondements de sa théorie de l'institution⁴³¹. De manière analogue, le temps serait institutionnalisant, notamment à travers la formation de la coutume⁴³². Selon une partie de la doctrine, le droit aurait non seulement une emprise sur le temps, mais subirait également le temps⁴³³. En d'autres termes, une dialectique profonde serait nouée entre le droit et le temps, au sens où « le droit affecte directement la temporalisation du temps, tandis que, en retour, le temps détermine la force instituante du droit »⁴³⁴. Une telle conception ne s'accorde pas néanmoins avec une analyse normative du droit positif, qui veut qu'« une norme juridique existe de manière indifférenciée dans un intervalle de temps fini »⁴³⁵. La production de la norme doit toujours être rattachable à un ensemble d'événements⁴³⁶ et, en ce sens, s'inscrit dans le temps : affirmer une norme, c'est nécessairement affirmer un énoncé déontique donné (« il est interdit/permis que... ») *pendant une durée donnée*. Le temps constitue un objet du droit parmi d'autres, qui doit avant tout être pris en compte lorsqu'il se trouve explicitement exprimé dans un texte juridique⁴³⁷.

104. La difficulté de cerner le sujet donnerait le « vertige »⁴³⁸ aux juristes : pour certains, le temps apparaît comme une « notion relative et subjective »⁴³⁹ alors que pour d'autres, il constitue un concept insaisissable⁴⁴⁰ auquel échapperait toute définition précise. Les

⁴²⁹ P. HÉBRAUD, « La notion de temps dans l'œuvre du Doyen Maurice Hauriou », *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Toulouse*, n° 12, 1968, p. 194.

⁴³⁰ M. HAURIOU, « De la répétition des précédents judiciaires à la règle de droit coutumière », *Cahiers de la nouvelle journée*, n° 15, 1929, p. 112.

⁴³¹ « Une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et *dure* juridiquement dans un milieu social ». M. HAURIOU, « La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la nouvelle journée*, 1925, p. 96. (Soulignement personnel).

⁴³² P. CHABAL, « Temps politique et dynamiques de légitimation », in P. FLEURY-LEGROS (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Litec, 2010, p. 28-29.

⁴³³ P. HÉBRAUD, « Observations sur la notion de temps en droit civil », in *Études offertes à Pierre Kayser*, T. 2, Aix-Marseille, PUAM, 1979, p. 1 et s.

⁴³⁴ « Le droit temporalise [...] le temps institue ». F. OST, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999, p. 13.

⁴³⁵ O. CAMY, « Présence irréaliste du droit. À propos de la temporalisation du droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1998, p. 19.

⁴³⁶ O. PFERSMANN, « Temporalité et conditionnalité des systèmes juridiques », *RRJ*, 1994, p. 227.

⁴³⁷ *Ibid.*, p. 223.

⁴³⁸ J. COMBACAU, « L'écoulement du temps », in Société française pour le droit international, *Le droit international et le temps*, Paris, Pedone, 2001, p. 77. Le temps « fait partie de ces notions premières qui se caractérisent par le fait qu'elles sont beaucoup plus faciles à comprendre qu'à définir ». F. MECHRI, « Voyage dans l'espace du temps juridique », in *Mélanges Gérard Farjat*, Paris, Éditions Frison-Roche, 1999, p. 428.

⁴³⁹ S. AMRANI-MEKKI, *Le temps et le procès civil*, Paris, Dalloz, 2002, p. 11.

⁴⁴⁰ S. GUINCHARD, « Les solutions d'organisation procédurale », in J.-M. COULON et M.-A. FRISON-ROCHE (Dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz, 1996, p. 51.

réflexions de la doctrine juridique apparaissent insuffisantes pour les besoins de la présente recherche, au sens où elles ne présentent pas une analyse normative des rapports entre droit et temps. Ce manque de conceptualisation conduit dès lors à intégrer des données relevant de l'analyse philosophique du temps dans l'analyse juridique des normes relatives au temps⁴⁴¹, de manière à concevoir le temps dans un modèle strictement juridique. Bien que ces travaux relèvent d'une autre discipline scientifique, ils apparaissent en mesure de permettre une conceptualisation du temps dans sa structure interne par rapport aux normes qui l'encadrent et qui ont la procédure législative pour objet.

105. En philosophie, la difficulté de définir le concept de temps est notamment attestée par Saint-Augustin, qui s'interroge comme suit : « qu'est-ce donc que le temps ? Si personne ne me le demande, je le sais bien ; mais si on me le demande, et que j'entreprenne de l'expliquer, je trouve que je l'ignore »⁴⁴². La question du temps correspond à une « catégorie philosophique fondamentale »⁴⁴³ et a fait l'objet d'une riche réflexion conceptuelle. Loin de vouloir synthétiser tous les débats philosophiques relatifs au sujet, on se contentera de revenir sur les théories de quelques auteurs susceptibles de servir l'analyse, en vue de définir juridiquement le temps.

106. Pour la philosophie platonicienne, le temps est à l'image de l'éternité et s'inscrit dans une conception cyclique⁴⁴⁴, tandis que la philosophie aristotélicienne envisage avant tout le temps comme un « nombre du mouvement selon l'antérieur et le postérieur »⁴⁴⁵. Pour sa part, Kant a été en mesure d'expliquer que « le temps n'est pas un concept empirique qui dérive d'une expérience quelconque »⁴⁴⁶, entendant par là qu'aucune expérience spécifique liée à un élément ou à un phénomène donné n'est à même de présenter précisément le temps. Il est

⁴⁴¹ Pour une position contraire, affirmant qu'« en sollicitant la philosophie le juriste, bien souvent, ne peut cerner la matière juridique et le mode de fonctionnement qui l'ordonne », cf. P. BLACHÈR, « Les temps de la saisine du Conseil constitutionnel », in A. VIALA (Dir.), *La constitution et le temps*, Lyon, L'Hermès, 2003, p. 238.

⁴⁴² Saint AUGUSTIN, *Les Confessions. Livre XI*, in *Œuvres*, T. 1, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1998, p. 1040-1041. Dans les troisièmes *Ennéades* (chap. 7,1, 3-9), Plotin avait déjà écrit : « Nous nous imaginons avoir dans nos âmes une impression claire de ces notions (l'éternité et le temps) [...]. Mais si nous essayons de nous y attarder et de les regarder de plus près, nous retombons dans l'embarras ». Pascal y a fait écho des siècles plus tard, en se demandant à son tour : « qui pourra le définir ? Et pourquoi l'entreprendre, puisque tous les hommes conçoivent ce qu'on veut dire en parlant de temps, sans qu'on le désigne davantage ? ». B. PASCAL, *De l'esprit géométrique*, 1658, Rééd. in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1954, p. 592.

⁴⁴³ A. POLIKAROV, « Sur le problème de l'essence du temps. Remarques préliminaires », in J. ZEMAN, *Time in Science and Philosophy*, Amsterdam, Elsevier, 1971, p. 262.

⁴⁴⁴ Cette conception part notamment du constat qu'après un certain nombre de révolutions astronomiques, les planètes retrouvent leur place initiale. H. BARREAU, *Le temps*, Paris, PUF, 4^e Éd., 2009, p. 7.

⁴⁴⁵ Aristote, *Physique IV*, 11, 219 b 1-2.

⁴⁴⁶ E. KANT, *Critique de la raison pure* (Trad. Trémesaygues et Pascaud), 1781, Rééd. Paris, PUF, 1950, p. 61.

essentiellement un produit de la conscience, au sens où « l'unité même du concept de "temps physique" s'avère provenir de notre intelligence »⁴⁴⁷. Pour certains philosophes contemporains, le temps apparaîtrait même « comme ce qui "remplit" et synthétise nos concepts »⁴⁴⁸ et dès lors, il ne serait plus possible de « rendre raison du temps sans tomber aussitôt dans d'insurmontables apories »⁴⁴⁹.

107. La difficulté première concernant la définition du temps réside en réalité dans le fait que ce terme renvoie confusément à trois concepts distincts : la durée, la succession et la simultanéité⁴⁵⁰. L'expression peut donc référer respectivement soit à la « période qui va d'un événement antérieur à un événement postérieur », soit au « changement continu [...] par lequel le présent devient le passé », soit encore au « milieu indéfini, analogue à l'espace dans lequel se dérouleraient les événements chacun y marquant une date, mais qui, en lui-même, serait donné tout entier et indivisément par la pensée »⁴⁵¹. Par ailleurs, le temps peut être considéré de deux façons différentes : il est endogène à l'action (au sens de la succession) ou il lui est exogène (soit au sens de la durée, comme temps fini, soit au sens de la simultanéité, comme temps indéfini). Par suite, en tant que changement continu, le temps endogène apparaît comme un temps « concret, vécu, irréversible, hétérogène, non mesurable et non divisible »⁴⁵². Certains auteurs distinguent cette première catégorie du temps proprement dit et la qualifient de « temporalité », au sens où elle correspond à une « triade passé-présent-futur »⁴⁵³. Quoi qu'il en soit, le temps exogène en constitue l'antinomie, puisqu'il est au contraire « abstrait, pensé, réversible, homogène, mesurable et divisible »⁴⁵⁴. Cette seconde catégorie de temps se caractérise en effet par son abstraction par rapport au réel, puisqu'il est aussi un temps *pensé* et par conséquent *réversible*, au sens où « l'intelligence peut parcourir le cours du temps aussi bien dans un sens que dans l'autre »⁴⁵⁵. Il est également *homogène*, à

⁴⁴⁷ D. JANICAUD, *Chronos : pour l'intelligence du partage temporel*, Paris, Grasset, 1997, p. 21.

⁴⁴⁸ I. THOMAS-FOGIEL, « Spatialiser nos concepts ? La tentative de Merleau-Ponty », *Symposium : Revue canadienne de philosophie continentale*, n° 12, 2008, p. 147.

⁴⁴⁹ « Puisque le passé *n'est plus*, que l'avenir *n'est pas* encore, puisque le présent lui-même *n'est pas* plutôt sur le point de commencer qu'il a déjà fini d'être comment pourrait-on concevoir un *être* du temps ? » N. GRIMALDI, *Ontologie du temps*, Paris, PUF, 1993, p. 9. (Soulignement de l'auteur). « Les discours sur le Temps sont toujours étranges », selon J. DESANTI et D.-A. GRISONI, *Réflexions sur le temps*, Paris, Grasset, 1992, p. 52.

⁴⁵⁰ É. KLEIN, *Les tactiques de Chronos*, Paris, Flammarion, 2009, p. 26.

⁴⁵¹ A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, PUF, 1960, p. 1110-1113.

⁴⁵² M. NORRO, *Le rôle du temps dans l'intégration économique*, Louvain, Nauwelaerts, 1962, p. 10.

⁴⁵³ A. CHOLLET, *Les temps de la démocratie*, Paris, Dalloz, 2011, p. 104.

⁴⁵⁴ M. NORRO, *Le rôle du temps dans l'intégration économique*, *op. cit.*, 1962, p. 11.

⁴⁵⁵ *Ibid.*, p. 12. Pour une position contraire, affirmant notamment que « le temps ne s'écoule que dans un sens », Cf. J. HÉRON, « Le temps et la norme », in R. POUIVET et J.-P. DELVILLE (Dir.), *Penser la norme*, Rennes, CRJO, 1994, p. 40.

savoir qu'il peut être à la fois *mesurable* et *divisible* : il est d'ailleurs qualifié de « temps objectif »⁴⁵⁶, dans la mesure où il concerne une durée déterminée.

108. Finalement, ce temps abstrait semble se réduire à l'espace, milieu indéfini et homogène. Selon Bergson, la construction cognitive d'un temps homogène n'est réalisable qu'en transformant celui-ci en espace⁴⁵⁷. La durée d'une procédure parlementaire donnée constitue avant tout une *étendue* de temps qui est par définition finie et se trouve intégrée à l'une des phases de la procédure législative. De manière analogue, le temps peut également être défini comme un « écoulement continu à direction linéaire que l'on divise (avec une part d'arbitraire) en moments »⁴⁵⁸. C'est essentiellement le concept de temps exogène fini qui retiendra l'attention dans le cadre de la thèse, dont les principales données temporelles sont exprimées en durées, délais, instants ou périodes. Il est d'ailleurs possible de « pousser la division aussi loin qu'on veut » car, toujours selon la philosophie bergsonienne, « tant qu'il s'agit d'espace, [...] on ne change rien à la nature de ce qu'on divise »⁴⁵⁹. Les délais constituent ainsi le « mode privilégié de réception du temps par le droit »⁴⁶⁰, qui délimite notamment les intervalles temporels des procédures parlementaires.

109. En définitive, la norme encadre le temps au sens où toute action a lieu dans le temps et, partant, puisque la norme encadre l'action, elle précise aussi dans quel cadre temporel l'action peut avoir lieu et quelles en seront les conséquences dans le temps. Il existe « deux types de temps juridique : le temps juridique chronologique qui correspond à l'organisation du temps juridique et le temps juridique chronométrique qui correspond à la durée du temps juridique »⁴⁶¹. En ce qui la concerne, la procédure législative « s'inscrit dans le temps », tout en se trouvant également « soumise au temps »⁴⁶² par les normes juridiques qui l'encadrent.

⁴⁵⁶ G. HUSSERL, *Recht und Zeit*, Francfort-sur-le-Main, Klostermann, 1955, p. 31.

⁴⁵⁷ « Nous projetons le temps dans l'espace, nous exprimons la durée en étendue, et la succession prend pour nous la forme d'une ligne continue ou d'une chaîne, dont les parties se touchent sans se pénétrer ». H. BERGSON, *Essai sur les données immédiates de la conscience*, Paris, PUF, 43^e Éd., 1944 (1^e Éd. 1927), p. 75.

⁴⁵⁸ M. CHEMILLIER-GENDREAU, *Le rôle du temps dans la formation du droit international*, Paris, Pedone, 1987, p. 25.

⁴⁵⁹ H. BERGSON, *Matière et mémoire*, Paris, PUF/Quadrige, 3^e Éd., 1990 (1^e Éd. 1896), p. 231.

⁴⁶⁰ J. KLEIN, « Le rythme juridique du temps », in C. JAUFFRET-SPINOSI (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Dalloz, 2014, p. 69.

⁴⁶¹ M. CRESP, *Le temps juridique en droit privé, essai d'une théorie générale*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2010, p. 14. Lorenzo Carnelli distingue aussi le « temps chronométrique ou temps des horloges » du « temps chronologique ou temps du calendrier », in *Tiempo y derecho*, Buenos Aires, Lavallo, 1952, p. 126.

⁴⁶² Cette distinction temporelle a notamment été employée dans le cadre d'une étude relative à la responsabilité des gouvernants, cf. M. PHILIP-GAY, « Temps et responsabilité des gouvernants », in F. ROBBE (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM, 2010, p. 85-86.

D'une part, la procédure se déroule donc dans le temps, étant donné que l'issue de chacune des étapes qui la composent dépend de l'issue de l'étape précédente et en détermine la suivante. En cela, la procédure d'examen de tout texte législatif consiste en la succession chronologique de phases procédurales interdépendantes prévues par le droit. D'autre part, la procédure législative se trouve temporellement limitée par des délais juridiquement déterminés par la Constitution et les règlements des assemblées. L'établissement d'une telle distinction permet de mieux cerner juridiquement les règles temporelles de la procédure législative.

110. Dès lors, la question se pose de savoir à partir de quelle référence les différents délais de la procédure législative sont établis, autrement dit, s'il existe des règles de computation qui permettent de déterminer précisément le point de départ et le point d'achèvement de chaque intervalle temporel.

b) L'identification précise des règles de computation des délais

111. En droit, nombre de difficultés surviennent quand il s'agit de mesurer le temps⁴⁶³. Celles-ci doivent être dépassées en vue de parvenir à mesurer minutieusement les différentes périodes temporelles de la procédure législative⁴⁶⁴. L'analyse de l'encadrement juridique du temps parlementaire présuppose en effet de connaître en détail les principales données temporelles et les règles de computation du temps de la procédure législative.

112. Avant d'aborder la manière dont se calculent les différents délais, il est indispensable de distinguer les diverses expressions employées en droit pour référer à la temporalité. La durée correspond à l'« espace entre deux points fixes de la chronologie » et diffère de l'instant, qui ne représente qu'un « point fixe dans la chronologie »⁴⁶⁵. Ce dernier marque soit le point de départ, soit le point final d'une période temporelle, tandis que la durée constitue pour sa part une forme du temps juridique mesuré⁴⁶⁶. Analogue à la durée, la période est définie comme le « temps qui s'écoule entre deux événements » et se distingue en cela du délai, qui correspond à l'« espace de temps à l'écoulement duquel s'attache un effet de

⁴⁶³ A. MCGEE, *Limitation Periods*, Londres, Sweet & Maxwell, 6^e Éd., 2010, p. 234.

⁴⁶⁴ L. WEISS, *Zeit, Zeitlichkeit und Recht*, Thèse, Zürich Universität, 1968, p. 133.

⁴⁶⁵ A. AYNÈS, « Les fonctions du temps », in C. JAUFFRET-SPINOSI (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Dalloz, 2014, p. 79.

⁴⁶⁶ W. GROSSIN, « Le temps au prisme de quelques interrogations actuelles », *Revue française des affaires sociales*, 1998, n° 3, p. 11.

droit »⁴⁶⁷. Autrement dit, le délai est avant tout une durée précisément déterminée dont l'expiration emporte des conséquences juridiques. Enfin, l'encadrement du temps parlementaire fait quant à lui référence à la notion de cadre temporel, expression générique qui « recourt à l'espace pour fournir une image du temps, du moins d'une portion de temps »⁴⁶⁸.

113. A plusieurs égards, le temps parlementaire revêt une certaine spécificité. Tout d'abord, certaines unités de division temporelle de la procédure législative exprimées par des termes courants réfèrent à des durées qui diffèrent de celles communément admises. Par exemple, alors qu'une année civile correspond en règle générale à la rotation de la Terre autour du Soleil, ce qui est désigné dans les chambres comme « l'année parlementaire » ne correspond pas nécessairement à une période de 365 jours. Celle-ci est délimitée par les dates d'ouverture et de clôture annuelle des assemblées et renvoie par conséquent à une durée plus courte. De même, alors qu'un jour représente une rotation de la Terre autour de son axe⁴⁶⁹, la journée parlementaire dure généralement moins de vingt-quatre heures. Ensuite, cette spécificité du temps parlementaire s'illustre aussi par le recours à des unités de division temporelles singulières, propres aux assemblées parlementaires. L'année parlementaire est souvent composée d'une ou de plusieurs sessions, tandis que la journée parlementaire se divise en une ou plusieurs séances, dont la durée est variable en fonction des assemblées parlementaires considérées. Enfin, le temps parlementaire a également ceci de particulier que peu de règles de computation viennent en préciser le mode de calcul, alors même que l'élément temporel est déterminant au cours de la procédure législative.

114. De nombreuses règles relatives au temps parlementaire sont prévues par les textes constitutionnels allemand, britannique, espagnol et français, mais aucun ne contient en revanche de règles de computation du temps parlementaire⁴⁷⁰. De même, ni le Sénat français, ni le Bundesrat, ni encore les deux chambres parlementaires britanniques n'indiquent de règles de computation des délais dans leur règlement intérieur. Il en est de même pour l'Assemblée nationale, même si l'article 7(1) de l'Instruction générale du Bureau (IGBAN) indique néanmoins que l'ensemble des délais procéduraux inscrits dans son règlement « ne

⁴⁶⁷ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 10^e Éd., 2014, p. 754 et 313.

⁴⁶⁸ W. GROSSIN, « La notion de cadre temporel », *Temporalistes*, n° 31, 1995, p. 14.

⁴⁶⁹ R. TEICHMANN, *The Concept of Time*, Basingstoke, Macmillan, 1995, p. 90.

⁴⁷⁰ Sauf à considérer par exemple que l'article 28 C, qui précise que la session parlementaire débute le premier jour ouvrable d'octobre et s'achève le dernier jour ouvrable de juin, est déjà en soi une règle de computation.

s'ouvrent ou ne courent que lorsque le Gouvernement et l'Assemblée sont constitués ». L'article 7(2) IGBAN précise en outre que « les délais réglementaires qui devraient expirer un dimanche ou un jour férié sont prorogés de vingt-quatre heures », sauf si l'Assemblée a prévu de se réunir ce jour-là ou si le calcul d'un délai est effectué en application de dispositions constitutionnelles. De manière comparable, le § 124 du règlement du Bundestag (*Geschäftsordnung des Bundestages, GOBT*) énonce que si un acte ou une déclaration intervient un samedi, un dimanche ou un jour férié, le point de départ du délai est reporté au jour ouvrable suivant. En outre, pour le calcul des délais, il n'est pas tenu compte du jour lors duquel l'acte est accompli ou la déclaration est faite. Sur ce point, la règle de computation est foncièrement différente au Sénat espagnol : l'article 69(2) de son règlement précise en effet que seuls les jours ouvrables sont pris en compte pour le calcul des délais, sauf si une loi ou le règlement en dispose autrement. Cette règle s'applique aussi au Congrès des députés, dont l'article 90(1) RC prévoit de surcroît que sauf disposition contraire, les délais du règlement intérieur qui sont exprimés en mois se calculent de quantième à quantième.

115. En l'absence de précision en la matière par les textes constitutionnels des systèmes considérés et en raison du peu de règles relatives au temps parlementaire, il importe d'identifier des méthodes de calcul des délais prévues par le droit, qui n'existent en réalité principalement qu'en matière civile et pénale⁴⁷¹. Les règles de computation concernent d'abord certaines durées universelles, qui sont juridiquement déterminées. La seconde, unité métrologique initialement définie par la Convention internationale du Mètre du 20 mai 1875, correspond à la valeur numérique de la transition entre deux états différents de l'atome de césium 133⁴⁷². Si la seconde est précisément définie par ce traité international comme unité de base du temps atomique international⁴⁷³, ni la durée d'une minute, ni la durée d'une heure n'est en revanche normativement déterminée au sein des quatre systèmes étudiés⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ J.-P. FAGET et R. PERROT, *Mémento des voies et délais de recours*, Paris, Sofiac, 8^e Éd., 2000, p. 36-39.

⁴⁷² Ce traité international, ratifié notamment par les quatre États étudiés, a été révisé lors de la 24^e conférence générale des poids et mesures des 17 et 21 octobre 2011. Désormais, la seconde est définie comme « l'unité de temps [dont] l'amplitude est déterminée en fixant la valeur numérique de la fréquence de la transition hyperfine de l'état fondamental de l'atome de césium 133 au repos, à une température de 0 K, à exactement 9 192 631 770 lorsqu'elle est exprimée en s-1, unité du SI égale au hertz ».

⁴⁷³ F. VERNOTTE, « Les échelles de temps modernes », *Annales françaises des microtechniques et de chronométrie*, T. 48, 1999, p. 43.

⁴⁷⁴ Une définition de la minute et de l'heure par les textes juridiques des quatre systèmes étudiés permettrait en effet de préciser si la valeur numérique de ces unités temporelles correspond bien à celle communément admise. Tel est ainsi le cas en Autriche, où le § 2(5)4 de la loi relative aux mesures et étalonnages (*Maß- und Eichgesetz*) indique clairement : « la minute (min) : 1 min = 60 s, l'heure (h) : 1 h = 3 600 s, le jour (j) : 1 j. = 86 400 s ». Cf. G. WINKLER, *Zeit und Recht. Kritische Anmerkungen zur Zeitgebundenheit des Rechts und des Rechtsdenkens*, Vienne, Springer, 1995, p. 329.

116. Le temps parlementaire est non seulement calculé en minutes ou en heures, mais peut aussi être mesuré en jours, semaines, mois et années, conformément aux unités de division temporelle inscrites dans le calendrier⁴⁷⁵. Lorsqu'un délai est exprimé en mois ou en années, le mois doit être considéré comme équivalent à 30 jours et l'année à 365 jours, selon le paragraphe 191 du Code civil allemand (*Bürgerliches Gesetzbuch, BGB*). Le règlement de procédure civile britannique (*Civil Procedure Rules, CPR*) se contente simplement d'indiquer, dans son paragraphe 2(10), que la mention du terme de « mois » réfère à un mois calendaire. En tout état de cause, ces délais s'inscrivent dans le référentiel temporel adopté progressivement par la plupart des États⁴⁷⁶, à savoir le calendrier grégorien, établi à l'origine par la bulle pontificale *Inter Gravissimas* de 1582⁴⁷⁷. Les réformes calendaires successives opérées après cette date⁴⁷⁸ montrent bien que si le calendrier en vigueur est un calendrier solaire fondé sur des constatations scientifiques, il ne repose en réalité que sur des conventions humaines consacrées par le droit⁴⁷⁹.

117. Les règles de computation définissent non seulement la durée des principales unités temporelles mais aussi le mode de calcul des différents délais. À ce titre, la détermination des bornes du commencement (*terminus a quo* ou *dies a quo*) et de l'achèvement (*terminus ad quem* ou *dies ad quem*) de chaque intervalle temporel constitue « l'étape préalable du calcul des durées, c'est-à-dire de la chronométrie »⁴⁸⁰. Il ne s'agit donc pas uniquement de connaître un délai, mais également d'identifier sa computation. Pour un délai de plusieurs jours, le jour de son point de départ n'est généralement pas compté, tandis que le jour d'expiration de ce délai n'est parfois pas non plus comptabilisé⁴⁸¹. Si des règles communes ont bien été établies à travers la Convention européenne sur la computation des délais du 16 mai 1972, ce texte n'a finalement été ratifié par aucun des quatre États considérés. Du fait de la diversité des règles

⁴⁷⁵ M. BRETONNE, *Derecho y tiempo en la tradición europea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 40

⁴⁷⁶ E. ZERUBAVEL, « El Calendario », in R. RAMOS TORRE, *Tiempo y sociedad*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 375-395.

⁴⁷⁷ Le Pape Grégoire XIII a ainsi mis fin au calendrier julien, adopté en 46 avant J.C. et en « retard » de 10 jours par rapport au calendrier grégorien. Entré en vigueur dès 1582 en France et en Espagne, le calendrier grégorien n'a été en revanche intégré qu'en 1752 en Angleterre et qu'au cours du XVII^e siècle dans les États allemands.

⁴⁷⁸ Précédé par le calendrier julien, le calendrier grégorien a été éclipsé pendant quelques années en France par le calendrier révolutionnaire. Fixé par un décret de la Convention du 6 octobre 1793, le calendrier révolutionnaire était composé de 12 mois de 30 jours, chacun des mois étant divisé en trois décades de 10 jours. Finalement, le calendrier grégorien a été rétabli le 9 septembre 1805 par le sénatus-consulte du 22 fructidor an XIII.

⁴⁷⁹ M. LATINA, « Les mesures du temps », in C. JAUFFRET-SPINOSI (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Dalloz, 2014, p. 92.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 90.

⁴⁸¹ M. CHARDON et G. PAYAN, *Guide pratique des délais et voies de recours*, Paris, Berger-Levrault, 2^e Éd., 2014, p. 55.

de computation, il demeure malaisé de déterminer le point de départ du délai, son jour d'échéance et la durée elle-même, de laquelle sont souvent retranchés les jours fériés⁴⁸².

118. En règle générale, le jour de départ du délai est celui de la décision ou de l'événement, sauf lorsque le délai est exprimé en jours. Dans ce cas, selon l'article 640 du Code de procédure civile français (CPC), l'article 5(1) du Code civil espagnol (CCE) et le § 187(1) BGB, le jour qui fait courir le délai ne compte pas⁴⁸³. L'article 640 du *Civil Procedure Rules* précise néanmoins que quand un délai est exprimé en mois ou en années, il « expire le jour du dernier mois ou de la dernière année qui porte le même quantième que le jour » de l'événement ou de la décision qui fait courir le délai, comme l'indiquent également le § 2(1) CPR et l'article 133(3) du Code de procédure civile espagnol (*Ley de Enjuiciamiento Civil, LEC*). En règle générale, le jour de l'échéance est donc compté, sauf en cas de délai franc. L'article 642 CPC énonce en outre que « tout délai expire le dernier jour à vingt-quatre heures », ce qu'indiquent aussi en substance l'article 133(1) LEC et le § 188 BGB. Ce même article précise également, comme le § 222(2) du Code de procédure civile allemand (*Zivilprozessordnung, ZPO*), que si un délai expire un samedi, dimanche ou jour férié, il est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant⁴⁸⁴. En Espagne, tous les jours sont compris dans la computation d'un délai, y compris les samedi, dimanche et jours fériés, comme l'indique l'article 5(2) CCE. Toutefois, ces jours non ouvrables ne sont généralement pas décomptés du délai lorsqu'il s'agit d'exécuter une action (par exemple, déposer un document à un organe ou réunir un organe particulier), selon l'article 133(2) du Code de procédure civile espagnol, ou encore lorsque le délai est exprimé en heures, comme le prévoit le § 222(3) du Code de procédure civile allemand.

119. En définitive, ces règles de computation ne sont pas toutes exactement les mêmes en Allemagne, en Espagne, en France et au Royaume-Uni, mais on observe toutefois une logique globale dans le mode de calcul des délais. Il n'en demeure pas moins que la plupart de ces règles ne sont pas spécifiquement dédiées à la matière parlementaire. Le recours à ces dispositions législatives pose problème, dans la mesure où les textes constitutionnels n'y font pas directement référence et où ces règles sont d'un tout autre rang normatif. En outre, en cas de modification profonde des règles de computation en matière civile ou pénale, la question

⁴⁸² F. BALTUS *et al.*, *Les délais. Recension des délais dans les différentes branches du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. IX.

⁴⁸³ L'article 2260 du Code civil français précise que le délai ne commence à courir que le lendemain à zéro heure.

⁴⁸⁴ Il en est de même en matière pénale, comme le précise l'article 801 du Code de procédure civile.

se poserait alors de savoir si cette modification emporterait par exemple des conséquences sur la durée de la législature ou de la session. En l'absence de précisions complémentaires, ces méthodes de calcul seront prises en compte pour calculer les différents délais parlementaires.

120. Après avoir identifié les différentes règles de computation propres à chaque système, il s'agira désormais d'établir une typologie des catégories de normes relatives au temps parlementaire, autour desquelles seront organisés les développements.

c) La classification juridique des normes relatives au temps parlementaire

121. L'objectif de la présente recherche est de renouveler l'analyse du temps parlementaire et de montrer qu'avant même de constituer un enjeu d'ordre politique, le temps se trouve juridiquement organisé par des normes précises dans le cadre de la procédure législative. Plus largement, l'étude se propose de mettre en évidence le fait que l'essentiel des moyens pour agir sur le cours de la procédure législature fait l'objet d'un encadrement temporel. À ces fins, la thèse entend opérer une classification juridique des dispositions normatives de la procédure législative relatives au temps en distinguant principalement deux types de normes parlementaires : les *normes impératives* et les *normes d'habilitation*.

122. D'emblée, il importe de préciser le sens de ces deux concepts juridiques et de démontrer leur caractère opératoire. Dans la mesure où toute norme constitue « la signification d'un acte par lequel une conduite est ou prescrite, ou permise et en particulier habilitée »⁴⁸⁵, les normes relatives au temps parlementaire peuvent être différenciées selon qu'elles *imposent* ou qu'elles *permettent* aux membres des assemblées et du Gouvernement d'exercer une compétence donnée. Les normes de la première catégorie seront qualifiées de *normes impératives*⁴⁸⁶, au sens où chacune d'elles « rend un comportement obligatoire et [...] rend obligatoire la réalisation d'une sanction au cas où ce comportement n'est pas réalisé »⁴⁸⁷.

⁴⁸⁵ Toutefois, « il faut distinguer nettement cette "norme" de l'acte de volonté qui la pose : elle est bien la signification spécifique de cet acte qui vise, en intention, la conduite d'autrui ; elle est cependant autre chose que cet acte. Et en effet la norme est un « devoir être » (*Sollen*), alors que l'acte de volonté dont elle est la signification est une « être » (*Sein*) ». H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op. cit.*, p. 13-14.

⁴⁸⁶ Ce concept de *normes impératives* ne doit pas être confondu avec « la notion de "règles impératives du droit international", consacrée par la Constitution fédérale de la Confédération suisse en ses articles 139, 193 et 194 en tant que limite matérielle à sa révision ». M. CHARITÉ, « Les règles impératives du droit international, limite matérielle à la révision de la Constitution fédérale de la Confédération suisse », *RFDC*, 2016, p. 310.

⁴⁸⁷ O. PFERSMANN, « Contre le néo-réalisme juridique. Pour un débat sur l'interprétation », *op. cit.*, p. 814-815. Comme on l'a expliqué précédemment, l'application de sanctions est limitée en droit parlementaire, car le

Les normes de la seconde catégorie seront dénommées normes *d'habilitation*, dans la mesure où elles sont « attributives de droits [et] autorisent l'action sans l'exiger »⁴⁸⁸. Ce dernier type de normes correspond à des règles précisément encadrées⁴⁸⁹ et qui sont aussi qualifiées par certains auteurs de « normes permissives »⁴⁹⁰, au sens où elles autorisent un comportement⁴⁹¹. Les destinataires de ces normes d'habilitation sont donc « libres de suivre la procédure qui leur convient, à condition de manifester leur volonté d'une manière ou d'une autre »⁴⁹².

123. Les normes impératives, qui imposent aux parlementaires et aux ministres d'agir dans des délais précis, et les normes d'habilitation, qui leur permettent de moduler la durée de la procédure, sont par ailleurs clairement distinctes puisqu'en fin de compte, « les règles d'habilitation sont des règles non impératives »⁴⁹³. Malgré tout, certaines normes impératives semblent à première vue ne consister qu'en des règles « purement facultatives »⁴⁹⁴ et attributives de droits que les titulaires ne vont exercer que s'ils le souhaitent. Il n'en reste pas moins que leur mise en œuvre peut produire « des effets obligatoires à l'égard des autres sujets de droit »⁴⁹⁵. C'est ce qui explique que certaines normes apparaissant *a priori* comme des règles d'habilitation constituent en réalité des règles impératives. Tel est le cas par exemple de l'extension des horaires de séance qui, bien qu'elle soit décidée librement par le président de séance, constitue une règle impérative à partir du moment où ce dernier impose

le juge constitutionnel ne s'estime compétent pour sanctionner la violation d'une disposition du règlement intérieur que si celle-ci est aussi contraire au texte constitutionnel. Le juge constitutionnel s'abstient donc régulièrement d'exercer une sanction en matière parlementaire, en dépit du fait que théoriquement, le non-respect d'une norme impérative, même interne aux assemblées, implique par définition la réalisation d'une sanction.

⁴⁸⁸ O. BEAUD, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 160.

⁴⁸⁹ Toute habilitation conférée à un organe de produire un acte est précisément encadrée et dès lors qu'elle est outrepassée, l'acte ne constitue plus une norme valide. La question de la validité consiste en effet à « savoir à partir de quand un acte produit par un quelconque organe n'est plus une norme parce que l'extension maximale de l'habilitation conférée aurait été transgressée ». O. PFERSMANN, « De l'impossibilité de changement de sens de la Constitution », *op. cit.*, p. 364. (Soulignement de l'auteur).

⁴⁹⁰ J.-M. FÉVRIER, « Remarques sur la notion de norme permissive », *Recueil Dalloz*, 1998, chr., p. 271 et s. C. GROULIER, *Norme permissive et droit public*, Thèse, Université de Limoges, 2006, 655 p. En vertu du « principe de permission [...] soit un acte est lui-même permis, soit sa négation est permise ». G. H. von WRIGHT, « Deontic logic », *Mind*, vol. 60, n° 237, 1951, p. 9.

⁴⁹¹ E. UNTERMAIER, *Les règles générales en droit public français*, Paris, LGDJ, 2011, p. 454. En termes de logique déontique, la permissivité peut être définie comme la « possibilité normative de faire quelque chose et de s'abstenir de le faire ». A. RUIZ MIGUEL, « Permissivité » in A.-J. ARNAUD, *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Montchrestien, 1993, p. 422.

⁴⁹² Au sens du Professeur Tusseau, ces normes correspondent ici à des « normes d'habilitation non-formalistes ». G. TUSSEAU, *Les normes d'habilitation*, Paris, Dalloz, 2006, p. 329-330.

⁴⁹³ C. KOURILSKY, « Introduction », in *Le rapport des jeunes au droit à l'Est et à l'Ouest, Droit et Société*, 1991, p. 214.

⁴⁹⁴ J. CARBONNIER, « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », *L'Année Sociologique*, 1957-1958, p. 4.

⁴⁹⁵ C. BARTHE-GAY, « Les normes permissives en droit administratif français », *RRJ*, 2004, p. 234. En outre, pour toute les normes d'habilitation, « il y a véritablement un impératif direct parce que la permission implique la défense de faire ce qu'il n'est pas permis de faire ». L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. La Théorie générale de l'État*, T. 2, Paris, Éditions de Boccard, 3^e Éd., 1928, p. 189.

cette dérogation temporelle à lui-même et à l'ensemble des parlementaires. De même, le droit de dissolution, qui constitue une compétence à la disposition du chef de l'État, ne semble pas appartenir à la catégorie des règles impératives à proprement parler. Pourtant, ici encore, la décision de dissoudre s'impose à la chambre basse du parlement et peut en ce sens être qualifiée de norme impérative. Le droit de dissolution, comme quelques autres droits, renvoie donc à une situation d'hétéronomie, au sens où l'assemblée concernée est soumise à une décision prise par le chef de l'État⁴⁹⁶.

124. Par ailleurs, certains droits procéduraux se trouvent régis à la fois par des règles impératives et des règles d'habilitation, comme le droit d'amendement. La mise en œuvre de ce dernier est encadrée par une norme impérative, qui contraint le parlementaire (ou le ministre) à respecter un délai strict pour défendre l'amendement lors d'une intervention orale. Dans le même temps, son utilisation n'est pas limitée en principe, puisqu'une norme d'habilitation permet aux parlementaires et aux ministres de recourir au droit d'amendement à différentes occasions au cours de la procédure législative.

125. Au-delà des particularités propres aux normes impératives et aux normes d'habilitation ainsi que des difficultés apparentes causées par cette distinction, il importe d'examiner les règles procédurales relatives au temps parlementaire en fonction de leur degré de précision temporelle. Celui-ci s'avère très variable puisque certaines règles mentionnent une durée fixe (« deux minutes »), quand d'autres indiquent une durée relative (« délai raisonnable »). Dans ce second cas, la longueur de l'intervalle temporel est indéfinie et ne dépend par conséquent que de l'interprétation qu'en livrent les destinataires de la norme.

126. En outre, ces règles se distinguent également selon leur rapport au temps. Aux côtés des règles indiquant une durée fixe ou relative et qui ont en commun de mentionner une durée *explicitement*, il existe en effet un autre type de normes, qui se limitent à *induire* une durée sans pour autant l'exprimer expressément. Cette dichotomie correspond à deux niveaux de temporalité, le premier résultant « des règles de temporalité incluses dans les normes produites dans le système », le second « de notre interprétation des données du système lui-

⁴⁹⁶ Il existe ainsi « deux méthodes possibles de création des normes : hétéronomie et autonomie ; l'individu que la norme liera, participe ou ne participe pas à son élaboration ». Par conséquent, l'hétéronomie correspond à une situation où des individus sont soumis à des normes produites par d'autres individus. H. KELSEN, « La théorie juridique de la convention », *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*, 1940, T. 13, p. 63.

même »⁴⁹⁷. Partant, le *temps explicitement attribué* par certaines normes procédurales⁴⁹⁸ doit être clairement différencié du *temps implicitement dégagé* par les membres des assemblées ou du Gouvernement à travers le recours à certains moyens procéduraux⁴⁹⁹.

127. Enfin, l'analyse globale des normes d'habilitation permet de remarquer que ces normes, qui habilitent les membres des assemblées et du Gouvernement à moduler la durée d'examen, diffèrent selon qu'elles consistent à allonger ou à réduire la procédure législative. Au sein des quatre systèmes de la comparaison, il apparaît en effet que l'allongement temporel de la procédure législative est presque toujours entraîné par le recours à des moyens procéduraux dont l'objet consiste non pas à faire durer l'examen législatif, mais à participer aux débats ou à en vérifier la régularité⁵⁰⁰. À l'inverse, la réduction de la durée de la procédure est en revanche provoquée le plus souvent par la mise en œuvre de moyens procéduraux visant directement à écourter la durée d'examen législatif⁵⁰¹. Partant, la visée temporelle du recours aux normes d'habilitation n'est clairement signifiée que pour celles dont l'engagement a directement pour objet de réduire la durée de la procédure d'adoption des textes de loi.

128. En résumé, il est permis de distinguer principalement deux types de normes relatives au temps parlementaire dans la procédure législative. D'une part, des normes impératives contraignant les ministres ou les parlementaires à intervenir dans le cadre de délais précisément encadrés et d'autre part, des normes d'habilitation leur attribuant des compétences qu'ils peuvent exercer pour agir sur le déroulement de la procédure législative et *in fine*, sur sa durée globale. Pour le Parlement, le temps apparaît ainsi à la fois « comme une *contrainte* mais aussi comme un *choix* »⁵⁰².

⁴⁹⁷ O. PFERSMANN, « Temporalité et conditionnalité des systèmes juridiques », *RRJ*, 1994, p. 228.

⁴⁹⁸ À titre d'exemple, à l'Assemblée nationale, un temps de parole maximum de deux minutes est explicitement attribué par l'article 58(4) RAN à tout député qui demande à intervenir pour un fait personnel.

⁴⁹⁹ Le recours à la procédure accélérée offre par exemple au Gouvernement et aux présidents des deux chambres françaises la possibilité de réunir la commission mixte paritaire après une seule lecture du texte par chacune d'entre elles, au lieu de deux lectures normalement (art. 45(2) C). Cette procédure permet donc *a priori* de réduire la durée de la procédure législative, sans pour autant indiquer explicitement aucune donnée temporelle.

⁵⁰⁰ Tel est le cas par exemple du droit d'amendement, droit de participation qui permet d'intervenir pendant deux minutes et demie au Sénat français (art. 49(6) RS), ou encore du rappel au règlement, droit de vérification qui permet à un parlementaire de s'exprimer pendant une durée de cinq minutes au Bundestag (§ 29(4) GOBT).

⁵⁰¹ Ainsi, la procédure d'urgence vise directement à écourter la procédure législative, telle qu'elle est envisagée par exemple au Parlement espagnol en vertu de l'article 90(3) CE, tout comme la procédure de programmation prévue au Parlement britannique par le SO 83, qui a pour objet de déterminer une durée maximale de débat.

⁵⁰² E. CARTIER et G. TOULEMONDE, « Rapport introductif », in E. CARTIER et G. TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 20.

129. Cette classification juridique souligne le hiatus entre, d'un côté, les réflexions de nombreux auteurs selon lesquels le temps serait avant tout un enjeu de pouvoir inscrit au cœur d'une bataille permanente tout au long de la procédure législative entre les parlementaires et le Gouvernement⁵⁰³, et de l'autre, l'importante détermination des normes d'encadrement temporel par les textes juridiques, que l'on a pu constater. La présente étude doit permettre de montrer que ces normes sont à la fois très nombreuses et très précises, pour peu que l'on prenne le temps d'examiner en détail les textes juridiques qui s'y rapportent au sein des quatre systèmes de la comparaison. Ce retour au texte offre l'occasion de revenir sur certains présupposés doctrinaux et d'étendre la compréhension des diverses manifestations du temps parlementaire au cours de la procédure législative.

130. En dépit des apparences, les règles temporelles sont pour la plupart précisément déterminées. Toutefois, de manière paradoxale, il semble que plus les règles de la procédure législative sont strictement définies, plus le temps parlementaire a tendance à leur échapper. Les normes du droit parlementaire ne peuvent que difficilement contraindre le comportement des acteurs de la procédure législative, qui ne les respectent pas toujours. Il est donc essentiel de partir de l'analyse des règles temporelles afin de prendre pleinement en compte les pratiques parlementaires et de mieux comprendre ce paradoxe.

131. Au terme de la définition des principaux concepts juridiques employés pour les besoins de la présente étude, il convient d'analyser les règles qui organisent les divisions temporelles de la procédure législative et imposent par là même aux parlementaires et aux ministres d'intervenir dans des délais précis (Partie 1), avant d'identifier les règles qui habilite les membres des assemblées et du Gouvernement à moduler la durée de la procédure législative (Partie 2).

Partie 1

Les règles d'organisation des divisions temporelles de la procédure législative

Partie 2

Les règles d'habilitation à moduler la durée de la procédure législative

⁵⁰³ Cf. *supra*, § 2. B. 1) a), p. 68 et s. (« Une "arme" dans la "bataille" opposant Gouvernement et Parlement »).

PARTIE 1 : LES RÈGLES
D'ORGANISATION DES DIVISIONS
TEMPORELLES DE LA PROCÉDURE
LEGISLATIVE

132. Les divisions temporelles de la procédure législative sont toutes organisées par des règles impératives. De prime abord, ces règles impératives d'encadrement temporel renvoient aux normes organisant les divisions temporelles de la procédure législative *lato sensu*. L'organisation de la procédure d'adoption des lois se trouve conditionnée par le cadre temporel général de la procédure législative, composé de la législature, des sessions et des séances. Ces différentes subdivisions temporelles ont des conséquences importantes sur la procédure législative. Le temps nécessaire à l'adoption de textes législatifs est en effet étroitement lié aux durées et fréquences des sessions et des séances, ainsi qu'à la législature elle-même.

133. En outre, les règles impératives d'encadrement temporel renvoient également, de manière évidente, aux divisions temporelles de la procédure législative *stricto sensu*. Cette catégorie désigne d'une part les règles relatives à la planification temporelle du travail législatif, autrement dit l'ordre du jour des réunions en commission et en Plénum, d'autre part les règles d'organisation temporelle de la discussion au sein de chaque assemblée et entre les assemblées, à savoir essentiellement la procédure de navette. Finalement, toutes ces règles impératives d'encadrement temporel se rapportent aux durées des différentes étapes de la procédure d'adoption des lois au Parlement et correspondent au temps *dans* la procédure législative, qui doit être distingué du temps *de* la procédure législative, dont les règles concernent le délai global à l'issue duquel un texte est adopté.

134. Le temps du travail parlementaire se trouve précisément encadré par des normes juridiques tant au niveau de la législature, son cycle général, qu'au niveau de la procédure législative elle-même, qui rythment chacune à leur niveau le processus de production normative du Parlement. Cependant, certaines dispositions concernant la durée de la législature ne semblent pas appartenir à la catégorie des règles impératives à proprement parler, comme par exemple le droit de dissolution, qui est une compétence du chef de l'État. Pourtant, la décision de dissoudre s'impose à la chambre basse du Parlement et peut en ce sens être qualifiée de norme impérative. Le droit de dissolution est donc constitutif d'une situation d'hétéronomie, l'organe parlementaire partiel concerné étant soumis à une décision prise par le chef de l'État.

135. De même, certains des développements suivants tels que ceux relatifs aux variations de la durée de la législature ou du calendrier des séances, ou encore ceux concernant l'allongement du temps de session, semblent relever de la deuxième partie plutôt que de la première. Si ces différents aspects constituent effectivement des modulations temporelles, ils sont avant tout le cadre d'exercice d'une compétence permettant d'allonger ou de réduire la durée de la procédure et ne participent à ce titre qu'à l'organisation des divisions de la procédure, thème de cette première partie.

136. Pour traiter de l'ensemble des règles impératives d'encadrement temporel, on s'attachera à examiner le cadre temporel général de la procédure législative (Titre 1), avant de pouvoir analyser en détail le cadre temporel particulier de la procédure législative (Titre 2).

**TITRE 1. LE CADRE TEMPOREL
GÉNÉRAL DE LA PROCÉDURE
LÉGISLATIVE**

137. En premier lieu, le temps parlementaire de la procédure législative s'inscrit dans un cadre général, la législature, dont les bornes temporelles correspondent au rythme de renouvellement électoral des chambres basses. Le début de cette période juridiquement déterminée coïncide avec la première réunion des nouveaux députés suite aux élections législatives. À l'exception du Parlement espagnol, les parlements étudiés connaissent en leur sein un renouvellement différé, ce qui impose de prendre en compte également le temps respectif de chaque Chambre.

138. Le temps de la procédure législative est intimement lié au cycle de la législature. L'achèvement d'une période législative a des conséquences directes sur les projets et propositions de loi en instance, qui deviennent généralement caducs s'ils n'ont pas été adoptés à la fin de la législature. En effet, ceux-ci ne peuvent pas tous être discutés dans leur intégralité ni forcément adoptés avant le terme de la législature. Les textes en cours d'examen connaissent alors un sort qui peut différer selon les systèmes entre la suppression à la fin de la législature et le report à la législature suivante. Cette question, loin d'être anodine, se pose avec plus d'acuité encore pour des textes législatifs denses et complexes, pour lesquels le temps d'une seule législature peut s'avérer trop court pour permettre leur adoption.

139. En second lieu, comprendre la manière dont le temps parlementaire est globalement organisé dans le cadre de la procédure législative implique aussi d'analyser les propres unités de division temporelle de la législature. Au cours de chaque législature, les projets et

propositions de loi sont examinés dans un cadre temporel restreint, la séance. Cette unité de division spécifique du temps parlementaire est commune aux quatre systèmes de référence et se trouve elle-même contenue dans une période plus longue appelée session, sauf dans le système allemand, où seules les semaines de séance sont reconnues. Malgré cette diversité de divisions temporelles, le temps parlementaire constitue lui-même le cadre juridique d'une certaine unité : ce n'est que dans le cadre des législatures, sessions et séances que peut se dérouler la procédure législative. Le temps parlementaire est composé de différentes « unités de division du temps », de la même manière que le « temps standardisé, normalisé, objectivé, [...] délivré par les montres et horloges »¹. La création d'une échelle de temps au sein des assemblées parlementaires a consisté à instaurer différentes unités de divisions, à savoir la législature, la session et la séance, afin de délimiter précisément l'intervalle temporel dans le cadre duquel s'inscrit un événement donné.

140. Par conséquent, on analysera d'abord la législature en tant qu'unité de division principale du temps parlementaire (Chapitre 1), puis, les propres unités de divisions temporelles de la législature, la session et la séance (Chapitre 2).

¹ En effet, « la quantification d'une suite d'événements exige la définition d'un intervalle de temps et, par conséquent, l'introduction conventionnelle d'une unité servant à le décrire ». E. BIÉMONT, « Les unités de division du temps », *Bulletins de la Société Royale des Sciences de Liège*, n°4, 2005, p. 246.

CHAPITRE 1 – L'UNITÉ DE DIVISION

PRINCIPALE DU TEMPS PARLEMENTAIRE : LA

LÉGISLATURE

141. Le renouvellement régulier du Parlement est une caractéristique majeure de la démocratie représentative¹. Ce faisant, la législature constitue non seulement une concrétisation essentielle du « principe démocratique de la temporalité de l'exercice du pouvoir »² mais aussi une limitation temporelle qui est la condition même des productions parlementaires mises en œuvre dans le cadre de la procédure législative. La mise en place de la législature, unité de division principale du temps législatif, est une conquête démocratique du parlementarisme, qu'illustre très bien l'évolution du système britannique. À l'origine, les chambres parlementaires ne pouvaient se réunir sans l'accord du Monarque, qui était le seul organe compétent pour les convoquer. Plus tard, le *Triennial Act* a permis de garantir le rassemblement régulier du Parlement tous les trois ans au minimum et de réduire le rôle prépondérant du Souverain en la matière. La limitation temporelle de la période législative a ainsi permis d'accorder le gouvernement et la majorité parlementaire. Outre-Rhin, le principe de démocratie parlementaire, tel qu'exprimé par la Loi fondamentale, exige que les élections législatives se tiennent à intervalles réguliers³.

142. Les bornes temporelles de la législature semblent différer quelque peu selon les systèmes considérés et en tout état de cause, ne font pas l'objet d'une définition unanimement partagée par la doctrine. Pour certains auteurs, la période législative désigne simplement le

¹ Ce renouvellement régulier des représentants renforce le constat que « du point de vue de la théorie juridique comme du symbole politique, le Parlement continue d'être identifié à la démocratie ». P. LAUVAUX, « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 21.

² J. F. LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional: análisis del Estatuto de la Oposición en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 314. Selon le Professeur Schneider, « le principe de domination du temps est un élément clef de l'ordre démocratique ». H.-P. SCHNEIDER, « Die parlamentarische Opposition », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Gruyter, 1989, p. 1063. La division en législatures serait ainsi un « bien commun des démocraties constitutionnelles modernes ». R. BELZ, *Die Diskontinuität der Parlamente*, Neustadt im Schwarzwald, Steinhart, 1968, p. 53.

³ W. ZEH, « Zur Diskussion der Reform von Dauer und Beendigung der Wahlperiode des deutschen Bundestages », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 354. En vertu de l'article 20(2) GG, les élections constituent pour le peuple le moyen d'exercer le pouvoir étatique.

« laps de temps qui sépare une consultation nationale de la suivante »⁴ alors que pour d'autres, elle court entre « la session constitutive du Parlement et sa dissolution »⁵. D'autres encore la définissent comme l'intervalle « entre l'élection des membres d'une chambre et l'expiration naturelle ou provoquée du mandat parlementaire »⁶. Ce premier chapitre sera donc l'occasion de s'entendre sur cette division temporelle particulière et d'examiner si la législature est plutôt restreinte à la stricte période de réunion des parlementaires ou au contraire, à l'intervalle de temps entre deux échéances électorales.

143. En Allemagne, on préfère souvent les termes de « Bundestag » ou de « période électorale » – au sens de la durée d'élection de ses membres – à celui de « législature », celui-ci étant en revanche largement employé en France. Pourtant, la notion de *Wahlperiode* désigne un ensemble plus large que celle de *Legislaturperiode* puisqu'elle peut également référer à des périodes d'activité d'autres organes élus. L'expression de « période législative » est plus précise puisqu'elle réfère exclusivement à un Parlement, au sens d'un organe dont la compétence essentielle est de coproduire et d'adopter les lois⁷. La situation est comparable au Royaume-Uni, où le « cycle parlementaire »⁸ est généralement désigné par le simple terme de *Parliament*, celui en place actuellement étant le 57^e Parlement. Un Parlement représente traditionnellement la période entre la convocation des deux Chambres parlementaires en vue de leur première réunion et l'organisation des élections et la convocation du nouveau parlement⁹. La doctrine espagnole n'est pas unanime concernant l'emploi de l'expression *legislatura*. Le Professeur Pérez Serrano Jáuregui estime qu'elle désigne une « période indéfinie et vague »¹⁰ alors que la *diputación* renvoie à la durée précise du mandat parlementaire. Pour la plupart des auteurs au contraire, seul le terme de *legislatura* fait sens

⁴ J.-L. PARODI, « Les quatre découvertes du Parlement français », *RFSP*, 1981, p. 10 ; P. EVANS, *Handbook of House of Commons Procedure*, Londres, Dods, 7^e Éd., 2009, p. 40.

⁵ M. A. APARICIO PÉREZ et M. BARECELÓ SERRAMALERA (Dir.), *Manual de Derecho Constitucional*, Barcelone, Atelier, 2009, p. 214. Pour une position contraire, cf. F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 3^e Éd., 2001, p. 1142.

⁶ M. ARAGÓN REYES, *Organización general y territorial del Estado*, Vol. 2, Civitas, 2^e Éd., 2011, p. 111.

⁷ Ainsi, pour désigner la cinquième législature, les expressions *fünfte Bundestag* ou encore *fünfte Wahlperiode* sont généralement préférées à celle de *fünfte Legislaturperiode*.

⁸ M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, Londres, Dods, 2^e Éd., 2006, p. 31.

⁹ M. RUSH, *Parliament and the Public*, Londres, Longman, 2^e Éd., 1986, p. 7. Parmi la doctrine anglo-saxonne, certains auteurs choisissent de n'employer le terme « parlement » ni pour désigner la période temporelle de renouvellement, ni pour référer à l'organe parlementaire. Cette dénomination, qui exclut de fait les systèmes où cet organe est appelé différemment (comme par exemple le Congrès des États-Unis), est souvent remplacée par le terme de « législature ». D. DIERMEIER, « Formal Models of Legislatures », in S. MARTIN, T. SAALFELD et K. STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 50.

¹⁰ N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 2^e Éd., 1984, p. 755.

aujourd'hui, la *diputación* n'ayant plus qu'une simple « valeur historique »¹¹. Dans la suite des développements néanmoins, on emploiera indifféremment les termes de période législative, de législature et de Parlement¹² pour référer à l'unité générale du temps parlementaire.

144. Dès lors, il importe d'abord de rechercher la manière dont est déterminée la durée de la législature (Section 1) avant d'en cerner les limites temporelles (Section 2), afin de comprendre comment chaque système établit sa propre pondération entre une durée suffisante pour accomplir le travail législatif et une exigence d'interruption régulière permettant le renouvellement démocratique du Parlement.

¹¹ A. L. et J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al derecho parlamentario*, Dykinson, 2002, p. 145.

¹² P. LAUNDY, *Les Parlements dans le monde contemporain*, Lausanne, Payot, 1989, p. 94.

Section 1. La durée de la législature

145. Dans le cadre des systèmes de type parlementaire, il est établi de longue date que le Parlement « fonctionne par cycles »¹³. En théorie, la durée de ces périodes est généralement égale, mais c'est loin d'être toujours le cas en pratique, car la mise en œuvre de certaines procédures peut conduire à en altérer le caractère régulier. De manière ordinaire, la législature se termine à l'expiration normale du mandat des députés, ce qui correspond à la durée ordinaire de la législature (§ 1). Une telle durée préalablement déterminée peut néanmoins varier : en cas de dissolution anticipée, la période législative est réduite, alors qu'en cas de circonstances exceptionnelles, la législature peut être au contraire prolongée (§ 2).

§ 1. La durée ordinaire de la législature

146. La durée ordinaire de la législature est d'abord une donnée essentielle pour tout système constitutionnel et se trouve souvent indiquée au cœur de sa norme fondamentale. Il s'avère néanmoins que la durée de la législature n'est pas toujours directement précisée par la Constitution, comme c'est le cas pour deux des systèmes de l'étude, pour lesquels il est donc plus aisé d'en modifier le rythme de renouvellement. Ensuite, dans le cadre de chaque système parlementaire, la durée du mandat est une donnée importante, au point qu'elle influencerait sur sa « nature »¹⁴. Si la prise en compte d'un tel phénomène est étrangère à l'analyse normative, il importe néanmoins d'examiner dans quelle mesure les différences de durées de législature se retrouvent dans l'organisation juridique des systèmes de la comparaison. Enfin, pour être clairement identifiée, la législature, dont la durée correspond au mandat de la chambre basse, doit être distinguée du mandat des chambres hautes, dont la durée n'est que rarement en adéquation avec la première. Ce souci de distinction doit conduire à étudier d'abord la manière dont se trouve déterminée la durée de la période législative (A), avant d'examiner ensuite la durée du mandat de chacune des deux chambres parlementaires (B).

¹³ M. LANDEROS PERKIC, « La rentabilidad de la distribución y el uso del tiempo en el debate parlamentario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 384.

¹⁴ « D'une part, positivement, la durée du mandat emporte des conséquences sur la manière dont le mandat est effectivement exercé. D'autre part, négativement, la durée du mandat influe sur la fréquence des élections et donc sur la conjoncture politique générale ». M. DENQUIN, « Réflexions sur la durée du mandat présidentiel », *RDJ*, 1975, p. 1365.

A. La fixation de la durée de la période législative

147. Dans chacun des systèmes étudiés, la durée ordinaire d'une législature répond à une double exigence. Sa détermination se fonde sur des considérations à la fois d'ordre pratique, qui tiennent à la nécessité d'offrir au Parlement un temps suffisant pour mettre en œuvre l'ensemble de son programme, et d'ordre démocratique, qui imposent une confrontation régulière avec des électeurs n'intervenant pas directement dans ses choix politiques quotidiens¹⁵.

148. En d'autres termes, la durée de la période législative résulte d'un équilibre entre « la préservation du principe de temporalité du pouvoir et la nécessité pour les citoyens de participer aux affaires publiques au moyen du suffrage universel »¹⁶. Avec des législatures de quatre ans, les systèmes allemand et espagnol semblent prioriser ce second objectif, tandis que dans l'Hexagone et outre-Manche, les cinq ans de législature garantissent aux parlementaires une durée de mandat accrue, qui n'a pas pour autant modifié la durée globale d'adoption des lois.

149. Les législatures relativement courtes auraient pour effet, selon certains auteurs, de réduire la liberté de mandat des parlementaires, tandis que les législatures plus longues seraient l'occasion d'instaurer un véritable rapport de représentation entre les parlementaires et leurs électeurs¹⁷. Les législatures plus étendues permettraient aussi aux parlementaires de se concentrer sur leur travail avant de se préoccuper de leur réélection et gagner en indépendance vis-à-vis de leur parti notamment¹⁸. Globalement, la durée de législature doit être « suffisante pour donner à un nouveau gouvernement le temps d'éprouver et d'appliquer son programme politique » mais demeurer « assez courte pour prévenir le risque de pétrification politique »¹⁹. Si ces hypothèses sont politiquement justifiables, on estime que la durée de la législature n'emporte pas de conséquences d'ordre juridique sur la marge d'action des parlementaires, le mandat impératif étant interdit dans la plupart des systèmes parlementaires.

¹⁵ O. PFERSMANN, in L. FAVOREU *et al.*, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Éd., 2015, p. 739.

¹⁶ N. PÉREZ-SERRANO JÁUREQUI, « Artículo 68: el Congreso de los Diputados », in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 153.

¹⁷ A. SANTSCHY, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1982, p. 51.

¹⁸ W. ZEH, « Zur Diskussion der Reform von Dauer und Beendigung der Wahlperiode des deutschen Bundestages », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 357-358.

¹⁹ H. ROSA, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010, p. 309.

150. Au-delà des raisons profondes du choix de la durée de la législature, propres à chaque système et s'attachant en réalité à des considérations dépassant le cadre strictement normatif, deux aspects doivent faire l'objet d'une attention particulière : la nature juridique des textes précisant la période législative, ainsi que la durée même de la législature. Ces deux critères permettent de différencier les systèmes britannique et français des systèmes allemand et espagnol. Pour ces deux derniers, la durée de législature, de quatre années, est directement inscrite au sein de leur texte constitutionnel (1), tandis que pour les deux premiers, elle est de cinq ans et non déterminée directement par la Constitution (2).

1) La durée de législature directement précisée par la Constitution (AL, ES)

151. La détermination de la durée de législature au sein même de la Constitution représente historiquement « une conquête en faveur de l'indépendance des chambres »²⁰ face au pouvoir monarchique et vient parachever le système démocratique en garantissant le renouvellement régulier de la représentation parlementaire.

152. En Espagne, la durée de législature est de quatre ans, telle que déterminée par l'article 68(4) de la Constitution espagnole, qui précise que le mandat des députés se termine soit quatre ans après leur élection, soit le jour de la dissolution de la Chambre. En Allemagne, l'étendue de la législature est également de quatre ans, ce qui place le Bundestag et le Congrès des députés « dans le courant dominant des assemblées des pays européens »²¹. Cette durée de quatre ans s'inscrit aussi dans la logique de l'histoire constitutionnelle de chacun des deux systèmes. La durée envisagée par l'article 68(4) de la Constitution espagnole actuelle constitue une reprise partielle de l'article 53(2) de la Constitution de 1931 et de manière analogue, la législature de quatre ans prévue par la Loi fondamentale allemande de 1949 correspond à celle instituée par la Constitution de Weimar de 1919²². En Allemagne, un allongement de la durée de la législature à cinq ans a déjà été proposé à de multiples reprises, comme en 1961 par le Chancelier Adenauer, en 2003 par la coalition gouvernementale SPD-Verts ou en 2009 par le Président du Bundestag²³, sans n'être cependant jamais adopté.

²⁰ A. L. et J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al derecho parlamentario*, op. cit., p. 146.

²¹ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 78.

²² Cette durée de législature diffère sensiblement de celles établies par les textes antérieurs, la Constitution de Francfort de 1849 prévoyant une période de sept ans et la Constitution de 1871 une période de trois ans.

²³ Selon Norbert Lammert, l'allongement de la législature à cinq ans s'inscrit dans la logique d'extension de quatre à cinq ans de la période de renouvellement des parlements régionaux, peu à peu adoptée par tous les

153. Au sens de la rédaction originelle de la Loi fondamentale de 1949, la durée de législature était entendue comme un intervalle maximum et celle-ci ne pouvait donc s'achever plus de quatre ans après la réunion constitutive du Bundestag. La stricte mise en œuvre de cette règle a conduit à des périodes temporelles « sans Parlement », comme lors de l'automne 1972, pendant près de trois mois²⁴. La réforme constitutionnelle du 23 août 1976 a permis de mettre un terme à ce problème, en précisant que la période législative s'étend jusqu'au jour de la séance constitutive du nouveau Bundestag et que les nouvelles élections sont organisées entre quarante-cinq et quarante-sept mois après le début de la législature. Cette évolution a marqué un tournant concernant la durée de la législature allemande, qui fait désormais l'objet d'un encadrement temporel beaucoup plus strict qu'auparavant.

154. Par ailleurs, la durée de la législature peut être potentiellement prolongée d'un mois supplémentaire depuis la révision constitutionnelle du 16 juillet 1998, dont la nouvelle rédaction de l'article 39(1) GG précise que « les nouvelles élections ont lieu quarante-six mois au plus tôt, quarante-huit mois au plus tard » après la réunion constitutive du Bundestag. Cette légère modification temporelle a été décidée pour éviter que la date des élections, alors vers septembre ou octobre, ne soit avancée trop tôt dans l'année civile et n'intervienne pendant la période des vacances d'été, ce qui aurait contribué à une forte baisse du taux de participation. Dès lors, la durée de quatre ans prévue en principe peut être exceptionnellement dépassée d'un mois si l'élection intervient après quarante-huit mois et si la réunion constitutive marquant la fin de la législature est organisée au terme du délai maximum de trente jours. Cette éventualité est d'ailleurs prévue à l'article 39(1) GG, qui précise que le Bundestag est élu pour quatre ans, « sous réserve des dispositions ci-après ».

155. Aucune évolution comparable n'est intervenue dans le système ibérique, dont la rédaction des dispositions constitutionnelles relatives à la durée de la législature demeure strictement identique à la version de 1978. Pourtant, la formulation de l'article 68(4) CE manque de précision pour déterminer exactement le point de départ du délai de la législature de quatre ans. Si l'expression, qui indique simplement que « le mandat des députés expire quatre ans après leur élection », pourrait être interprétée comme référant à la date de la proclamation des résultats, il est admis que le délai court en réalité à partir du jour même des

Länder (à l'exception du Land de Brême). Le Président du Bundestag a défendu cette idée à plusieurs occasions, notamment dans des entretiens à l'hebdomadaire *Das Parlament* les 21 septembre 2009 et 28 octobre 2013.

²⁴ Sur ce point, cf. *infra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, p. 161 et s. (« La continuité assurée par les chambres parlementaires »).

élections²⁵. En vertu de la loi organique (LO) du régime électoral général²⁶, l'annonce des résultats doit intervenir au plus tard sept jours après les élections, ce délai étant plus adapté à la réalité du contentieux électoral que celui de cinq jours prévu à l'origine ou que celui de deux semaines prévu à partir de 1985, finalement jugé trop long.

156. En pratique, il apparaît qu'au sein des systèmes allemand²⁷ et espagnol²⁸, la durée effective de la législature est généralement d'un peu moins de quatre ans. Les dissolutions anticipées restreignant drastiquement la durée de la législature ne sont pas fréquentes. En Allemagne, seules les VI^e et XV^e législatures ont dépassé de peu trois années et la IX^e Législature a duré moins de deux ans et demi, tandis qu'en Espagne, les V^e et XI^e Législature n'ont pas atteint trois ans. La durée de cette dernière législature a été extrêmement courte, d'environ six mois, et s'est inscrite dans un contexte très particulier. Sa brièveté s'explique par l'échec des négociations entre les chefs des groupes parlementaires, qui ne sont pas parvenus à s'entendre pour former un Gouvernement de coalition susceptible d'obtenir la confiance de la majorité du Congrès des députés. Des élections anticipées ont donc été organisées dès le 26 juin 2016, sans que leur résultat ne permette de dégager une majorité claire. De manière inédite, deux gouvernements minoritaires se sont succédés au cours des deux années suivantes, cette instabilité laissant planer le spectre d'un nouvel achèvement prématuré de la législature²⁹.

157. Outre ces quelques exceptions, néanmoins, la durée de la législature est légèrement inférieure à quatre ans, tandis qu'en France et au Royaume-Uni, où la durée de la législature est indirectement précisée par la Constitution, la moyenne est en pratique sensiblement inférieure aux cinq ans prévus par les textes.

²⁵ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 2^e Éd., 1990, p. 91.

²⁶ Selon l'article 108 de la LOREG, les candidats disposent d'une journée pour déposer un recours, sur lequel la Commission électorale statue le lendemain. Le jour suivant, les candidats peuvent alors faire appel de cette décision, appel transmis le lendemain par la Commission électorale à la Commission centrale, qui dispose de deux jours pour auditionner les différentes parties et rendre ses conclusions. Le jour suivant, la Commission électorale centrale est alors tenue de proclamer les résultats au plan national. En Espagne comme dans les autres systèmes, le délai de contestation des résultats doit être « réaliste ». Cf. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO et H.-H. VOGEL, *Participation of political parties in elections*, Strasbourg, Commission de Venise, 2006, p. 11.

²⁷ M. F. FELDKAMP et C. SOMMER, *Parlaments- und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949–2003*, Berlin, Deutscher Bundestag, 2003, 44 p. M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1994 bis 2014: Parlaments- und Wahlstatistik für die 13. bis 18. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2014, p. 3-16.

²⁸ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia>

²⁹ Il existe en effet un « risque de répétition structurel du paysage politique ». D. ROJAS, « La quête de la formation d'un gouvernement en Espagne à l'aune de l'expérience belge : un défi posé à l'encadrement juridique », *RDJ*, 2017, p. 471 et s.

2) La durée de législature indirectement précisée par la Constitution

(FR, RU)

158. En France et au Royaume-Uni, la durée de législature n'est pas directement mentionnée par un texte constitutionnel. Selon l'article 25(1) de la Constitution française, la durée des pouvoirs de chaque assemblée est déterminée par une loi organique. Le *Fixed-Term Parliaments Act* du 15 septembre 2011 prévoit pour sa part une durée de cinq ans, mais ne constitue pas une loi formellement constitutionnelle. Sa procédure d'adoption ne se distingue pas de celle des autres lois ordinaires³⁰, et ceci bien que cet *Act* soit une loi matériellement constitutionnelle, au sens où il traite des rapports institutionnels³¹. Le renouvellement périodique de cinq ans qu'il prévoit est en effet susceptible de se trouver abrogé par le prochain Parlement, en vertu du principe de souveraineté parlementaire britannique³². Ce texte vise toutefois à s'inscrire dans une certaine pérennité, puisqu'il envisage l'instauration par le Premier ministre d'une commission chargée de rédiger un rapport d'évaluation pour 2020. Malgré la portée juridique particulière de son contenu relatif à l'organisation des institutions, le *FTPA* ne demeure en définitive qu'une loi de même rang juridique que les autres lois ordinaires, susceptible d'être facilement remise en cause³³.

159. La durée de cinq ans de législature fixée actuellement par le *Fixed-Term Parliaments Act (FTPA)*³⁴ a connu une profonde évolution depuis les origines du système parlementaire britannique. Initialement, le Parlement ne connaissait pas de durée déterminée de législature et sa convocation était une compétence discrétionnaire de la Couronne, qui pouvait très bien décider de ne pas le réunir pendant de longues périodes³⁵. Malgré l'adoption en 1330 d'un *Act*

³⁰ Or, la production et la modification d'une constitution au sens formel doivent suivre « une procédure plus exigeante que la forme permettant de produire des normes générales et abstraites ». O. PFERSMANN, « La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », *op. cit.*, p. 510.

³¹ Matériellement constitutionnel, à l'instar notamment du *House of Lords Act 1999* ou du *Constitutional Reform Act 1999*, le *FTPA 2011* n'est rien d'autre qu'une loi ordinaire « adoptée selon la procédure législative ordinaire, et pouvant être modifiée de la même façon ». Le Parlement, « en vertu de la doctrine de la souveraineté du Parlement, ne peut être lié par aucun texte de valeur supérieure ». V. BARBÉ, « Le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* ou la fin du droit de dissolution discrétionnaire au Royaume-Uni », *Constitutions*, 2012, p. 28.

³² A. ANTOINE, « L'avenir de la Chambre des Communes à la suite des élections du 6 mai 2010 », *RFDC*, 2011, p. 741.

³³ A. LE DIVELLEC, « Un tournant de la culture constitutionnelle britannique : le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* et l'amorce inédite de rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume-Uni », *Jus Politicum*, n° 7, 2012, p. 8.

³⁴ L'emploi de l'expression « *Fixed-Term* » est inadapté, car la réforme « ne prévoit pas un mandat absolument fixe » : la législature peut toujours s'achever avant ou au-delà du terme prévu. P. NORTON, « Une innovation constitutionnelle : des législatures à durée déterminée au Royaume-Uni », *Pouvoirs*, n° 141, 2012, p. 154.

³⁵ De façon générale, le Professeur Blackburn remarque qu'en théorie, « les pouvoirs du Monarque visant à réguler la vie du Parlement sont énormes » mais qu'en pratique, celui-ci se trouve « lié par les coutumes

contraignant le Parlement à se rassembler au moins une fois par an, voire plus souvent si besoin, celui-ci n'était pas rigoureusement appliqué et en pratique, il arrivait que le Souverain convoque le Parlement plus rarement qu'indiqué. Plus tard, le *Triennial Act* de 1641 a permis d'encadrer davantage cette prérogative royale en prévoyant que le Parlement se réunisse au moins une fois tous les trois ans, même en l'absence de convocation par le Monarque³⁶. Dans le même sens, mais de manière toutefois plus imprécise, le *Bill of Rights* de 1688 indique qu'en vue d'amender, de renforcer et de préserver les lois, le Parlement est tenu de se réunir « fréquemment »³⁷. Ce dernier s'est toujours rassemblé à intervalles réguliers depuis lors, preuve selon Dicey qu'« aucune règle n'est mieux établie que celle qu'un Parlement doit se réunir au moins une fois par an »³⁸. L'abrogation en 1881 de l'*Act* de 1330 énonçant cette règle³⁹ n'a pas empêché Josef Redlich de qualifier plus tard celle-ci de « principe fondamental et intégral de droit public »⁴⁰, alors même que la réunion régulière du Parlement ne constitue plus désormais qu'une simple réalité factuelle. Plus récemment, le Professeur Blackburn a suggéré d'inscrire dans les textes une règle plus exigeante de réunion au moins tous les trois mois, qui permettrait de se conformer à un « concept de Parlement continu »⁴¹, dont il n'a en revanche pas précisé le sens.

160. A cette contrainte de régularité relative des réunions s'est ajoutée une limite temporelle à l'occasion du *Meeting of Parliament Act* de 1694, qui fixe la durée maximale de la législature à trois ans. Cette première détermination juridique de la durée de la législature correspond d'ailleurs à la limitation temporelle la plus forte qu'ait connue le Parlement britannique et fait suite à une législature extrêmement longue décidée par le roi Charles II, qui avait souhaité maintenir le Parlement en exercice pendant dix-sept ans⁴². L'adoption en 1716

constitutionnelles et les leçons de l'Histoire ». R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament*, Dartmouth, Aldershot, 1990, p. 63.

³⁶ Considéré comme contraire aux prérogatives royales, ce premier *Triennial Act* a été abrogé puis remplacé par le *Triennial Act* de 1664, qui énonce simplement que le parlement doit se réunir au minimum tous les trois ans.

³⁷ Article 13 du *Bill of Rights* de 1688 : « for Redresses of all Grievances and for the amending strengthening and preserveing of the Lawes Parlyaments ought to be held frequently ».

³⁸ A. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, op. cit., p. 374.

³⁹ De la même manière en 1863, un autre *Act* relatif aux « parlements annuels » et datant de 1362 a été abrogé en raison de son « obsolescence ». F. W. MAITLAND, *The Constitutional History of England: a Course of Lectures*, Cambridge University Press, 1908, p. 373. Depuis longtemps en effet, « ces lois anciennes [étaient] restées lettres mortes ». J. RANDALL, « The Frequency and Duration of Parliaments », *The American Political Science Review*, 1916, p. 655.

⁴⁰ J. REDLICH, E. ALFRED et C. ILBERT, *The Procedure of the House of Commons: a Study of its History and Present Form*, Londres, Constable, 1907, T. 2, p. 51.

⁴¹ R. BLACKBURN, « The Summoning and Meeting of New Parliaments in the United Kingdom », op. cit., p. 175.

⁴² Au cours du dix-septième siècle pourtant, trente-trois législatures ont duré moins d'un an. R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament*, op. cit., p. 18.

du *Septennial Act* a tendu au contraire à un autre extrême temporel, en permettant d'allonger jusqu'à sept ans la législature. Cet allongement soudain de la durée de la législature a été jugé inconstitutionnel par certains parlementaires, arguant qu'il n'était pas possible de remplacer ainsi le *Triennial Act*, qui constituait une « partie fondamentale de la Constitution insusceptible de violation »⁴³. Cette argumentation juridique, qui consistait en une tentative intéressante de formalisation de la Constitution britannique, a cependant été écartée et le *Septennial Act* a finalement été promulgué. Par ailleurs, la durée du Parlement a pu exceptionnellement dépasser la limite temporelle fixée pour des raisons purement factuelles. La Chambre des Communes de 1911 a été maintenue pendant près de huit ans, tandis que celle élue en 1935 est restée en place jusqu'en 1945. La prolongation de la législature, justifiée par la survenance des Première et Seconde Guerres Mondiales, revenait pourtant sur la règle de cinq ans maximum introduite quelques années plus tôt par le *Parliament Act* de 1911. La durée de la législature se caractérisait par sa flexibilité, dans la mesure si sa date limite d'achèvement était précisée par les textes, elle était décidée en pratique par le Premier ministre. Pendant longtemps, la proposition d'instaurer une législature à durée constante et de n'autoriser la dissolution anticipée que dans des circonstances exceptionnelles, par exemple un blocage institutionnel provoqué par la démission d'un gouvernement de coalition, n'a pas été envisagée sérieusement.

161. Dès lors, le *FTPA*, sans constituer une « véritable révolution constitutionnelle »⁴⁴, du moins juridiquement, représente cependant une évolution majeure du système britannique. Son adoption fait suite à de nombreuses tentatives infructueuses d'instaurer une durée fixe de législature⁴⁵, alors même que cette idée avait été évoquée dès 1990⁴⁶. Depuis 2011, la durée ordinaire de la législature est en principe strictement déterminée, comme l'intitulé même du *Fixed-Term Parliaments Act* le laisse entendre. Le terme de la législature ne résulte plus du choix du Premier ministre d'organiser de nouvelles élections générales dans un délai

⁴³ Les parlementaires opposés à cette loi estimaient également que le parlement en place ne pouvait être prolongé sans en être préalablement mandaté par l'électorat. O. LEASE, « The Septennial Act of 1716 », *The Journal of Modern History*, 1950, p. 43. (Soulignement personnel).

⁴⁴ A. ANTOINE, « L'avenir de la Chambre des Communes à la suite des élections du 6 mai 2010 », *RFDC*, 2011, p. 737. Le Professeur Le Divellec qualifie cette réforme de « petite révolution constitutionnelle », tandis que Dorothee Reignier évoque une « révolution à l'anglaise ». A. LE DIVELLEC, « Un tournant de la culture constitutionnelle britannique : le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* et l'amorce inédite de rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume-Uni », *Jus Politicum*, n° 7, 2012, p. 1 ; D. REIGNIER, « Le *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. La révolution à l'anglaise », *RFDC*, 2012, p. 615-639.

⁴⁵ Cinq projets de loi analogues ont été présentés entre 2000 et 2009 : les *Fixed-Term Parliaments Bills* présentés par Tony Wright en 2000/2001 et 2001/2002, les *Fixed-Term Parliaments Bills* par David Howarth en 2006/2007 et 2007/2008, ainsi que le *Constitutional Renewal Bill* par Lord Tyler en 2008-2009.

⁴⁶ R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament*, *op. cit.*, p. 91 et s.

maximum de cinq ans⁴⁷. Au contraire, les élections interviennent normalement à intervalles réguliers et de manière cyclique. Le renouvellement doit se tenir le premier jeudi du mois de mai, cinq ans après le déroulement du précédent scrutin, sauf en cas de dissolution anticipée ou de prolongation de la législature⁴⁸.

162. Dans le cadre des discussions préalables à l'adoption du *FTPA*, la détermination de la durée de la législature a été une question centrale et controversée⁴⁹, certains s'interrogeant sur le maintien de la période – alors maximale – de cinq ans alors qu'en pratique, la moyenne était plutôt proche de quatre ans. En 1983 déjà, le député Austin Mitchell avait proposé de réduire la période législative à quatre ans⁵⁰, comme le député Tory Benn deux ans plus tard⁵¹, cependant sans succès. La durée de cinq ans de législature a finalement été jugée la plus adaptée, en ce qu'elle permettait au gouvernement de mener sa politique à bien avant de se préoccuper des prochaines échéances électorales⁵². Ce choix a été critiqué par le groupe des Libéraux-démocrates, qui s'étaient initialement prononcés en faveur d'un renouvellement électoral plus fréquent, de manière à mettre en jeu plus régulièrement la responsabilité politique des gouvernants.

163. Contrairement au Royaume-Uni, les débats concernant la durée de législature ont été plutôt rares en France. Depuis 1958, la seule modification a simplement consisté à ajuster la date de début de cet intervalle temporel, à la suite de la réforme constitutionnelle du quinquennat. La loi organique du 7 novembre 1958, modifiée en 2001, fixe donc toujours la durée du mandat des députés de l'Assemblée nationale à cinq ans. Selon l'article LO 121 du Code électoral, « les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection » et non plus le premier mardi d'avril, comme c'était le cas jusqu'aux élections de 1995. La loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001, qui a

⁴⁷ Cette évolution constitue un profond bouleversement constitutionnel, qu'on peut mesurer à la lumière de ce qu'avait déclaré en 1944 Winston Churchill à la Chambre des Communes : « Il est contraire à tout précédent qu'un gouvernement demeure en fonction jusqu'à l'extrême limite du temps de son investiture légale ou légalement prolongée, et il serait fort malsain d'introduire une pratique de ce genre ». Cité par Philippe Lauvaux, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983, p. 416.

⁴⁸ Une telle modification de la durée de la législature n'est possible que de façon exceptionnelle et très encadrée. Sur ce point, cf. *infra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, p. 124 et s. (« Les variations de durée de la législature »).

⁴⁹ R. YOUNGS et N. THOMAS-SYMONDS, « The Problem of the "Lame Duck" Government: A Critique of the Fixed-Term Parliaments Act », *Parliamentary Affairs*, 2013, p. 543.

⁵⁰ Aucune proposition de loi n'a été proposée en ce sens jusqu'à la tentative du député Austin Mitchell le 9 mars 1983 d'instaurer un maximum de quatre ans de législature. R. BLACKBURN, « The Duration of Parliament: Historical Perspectives on the 1911 Amendment to the Septennial Act », *Journal of Legal History*, 1988, p. 98.

⁵¹ R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament*, *op. cit.*, p. 27.

⁵² P. NORTON, « Une innovation constitutionnelle : des législatures à durée déterminée au Royaume-Uni », *Pouvoirs*, n° 141, 2012, p. 153.

prolongé ainsi de onze semaines le mandat de l'Assemblée nationale, a été jugée conforme par le Conseil constitutionnel. À cette occasion, celui-ci a simplement rappelé que le droit de vote devait pouvoir être exercé par les citoyens selon une « périodicité raisonnable »⁵³.

164. Cette modification de la date de renouvellement de l'Assemblée nationale répond à la volonté de faire précéder les élections législatives des élections présidentielles⁵⁴, dont le rythme a évolué après la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000 sur le quinquennat⁵⁵. Cette inversion des calendriers, que l'on qualifiera de « synchronisation des calendriers »⁵⁶, aurait résulté en particulier de la « pression des leaders présidentiables »⁵⁷ pour assurer la primauté de l'élection présidentielle. À ces fins, il était plus aisé d'adopter par voie organique un report de près de trois mois du terme de la législature que de modifier la durée du mandat présidentiel, déterminée par l'article 6 de la Constitution. Si l'organisation immédiate des élections législatives après l'élection présidentielle a été critiquée en ce qu'elle se trouvait « instrumentalisée au profit de la toute-puissance présidentielle »⁵⁸, la Commission Jospin, dans son rapport de 2012, a estimé au contraire que ce calendrier respectait la « logique politique »⁵⁹. Les questions temporelles présentent ici un intérêt certain, tant sur le plan de la durée que de l'ordre de succession des élections. Pour autant, ce « simple décalage du calendrier électoral »⁶⁰ ne se trouve pas juridiquement justifié par le maintien d'un hypothétique « esprit originel des institutions qui, lui, n'est pas une norme

⁵³ Décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001, *Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*, JORF, 16 mai 2001, p. 7806. Cette validation n'est pas une première, puisque le Conseil constitutionnel avait déjà accepté un tel report pour des élections cantonales par la décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 et des élections municipales par la décision n° 94-341 DC du 6 juillet 1994. F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel. Mise à jour*, T. 4, Paris, Economica, 2^e Éd., 2006, p. 36.

⁵⁴ Le déroulement initial du calendrier faisait au contraire précéder les élections présidentielles des élections législatives et résultait « d'événements fortuits », à savoir le décès du Président Pompidou le 2 avril 1974 et la dissolution de l'Assemblée nationale le 21 avril 1997. P. JAN, « L'organisation de l'élection présidentielle », *AJDA*, 2001, p. 750.

⁵⁵ Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, « Actualidad constitucional francesa », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 3, 1999, p. 249.

⁵⁶ Ce terme est préféré à celui moins objectif de « rétablissement », qui renvoie à un calendrier « plus conforme à l'esprit des institutions ». G. CARCASSONNE, « Immuable V^e République », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 31.

⁵⁷ E. BOMBERGER, *Le quinquennat présidentiel et la gestion du temps politique*, Mémoire de Master, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2006, p. 112. En tant que futur candidat à la présidence de la République, le Premier ministre Jospin souhaitait cette inversion pour favoriser politiquement « un présidentielisme majoritaire [...] au profit de la gauche ». C. BIDÉGARAY, « Sur une péripétie de l'ingénierie constitutionnelle : le quinquennat », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Paris, Dalloz, 2014, p. 75.

⁵⁸ O. COSTA, T. SCHNATTERER et L. SQUARCIANI, *Peut-on revaloriser le Parlement français ?*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2012, p. 98.

⁵⁹ Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, Paris, La Documentation Française, 2012, p. 32.

⁶⁰ J.-É. SCHOETTL, « La prolongation de la onzième législature est-elle conforme à la Constitution ? », *LPA*, n° 94, 2001, p. 11.

constitutionnelle »⁶¹. Enfin, la régularité de ce calendrier, actuellement caractérisé par une « quasi-simultanéité des deux scrutins »⁶², n'est en rien protégée d'un éventuel bouleversement temporel, causé par exemple par la dissolution de l'Assemblée nationale ou encore par le décès du Président de la République en cours de mandat. Quoiqu'il en soit, les effets de cette modification de la date de renouvellement de l'Assemblée nationale « témoignent de l'importance que revêt une seule norme, temporelle, sur le fonctionnement concret des institutions »⁶³.

165. Avec l'Autriche, l'Irlande et l'Italie, la France et le Royaume-Uni sont parmi les rares systèmes bicaméraux de l'Union européenne qui connaissent une législature de cinq ans. Dans son projet de Constitution écrite de 1991, l'*Institute for Public Policy Research* a proposé de réduire cette durée à quatre ans pour la Chambre des Communes comme pour la Chambre des Lords⁶⁴, ce qui aurait d'ailleurs rapproché le système britannique du système espagnol, tant en matière de législature que de concordance de renouvellement de ses chambres.

166. Si la donnée temporelle structurante du présent chapitre est bien la législature, le cycle des chambres hautes ne doit pas être occulté, dans la mesure où l'activité législative des secondes chambres représente une part non négligeable du temps parlementaire.

B. La durée de mandat des deux chambres parlementaires

167. Le rythme de renouvellement des chambres hautes est le plus souvent totalement indépendant de celui des chambres basses et ne coïncide pas avec celui de la législature, ce qui est le cas en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Le renouvellement simultané des deux assemblées parlementaires que connaît l'Espagne, ainsi que l'Italie et la Belgique, vient à l'encontre de l'idée selon laquelle les mandats des chambres seraient différents en vertu même d'une certaine « logique bicamérale »⁶⁵. La question de la durée des mandats des assemblées parlementaires apparaît de manière « toujours simple pour la chambre basse, mais

⁶¹ J.-C. ZARKA, « Le calendrier électoral de 2002 et les logiques de la V^e République », *LPA*, n° 63, 2001, p. 6.

⁶² R. GHÉVONTIAN, « Quinquennat : Louis Favoreu avait raison », *RFDC*, 2014, p. 954. Cf. également Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, « Actualidad política y constitucional francesa », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 10-11, 2002-2003, p. 549.

⁶³ J.-P. CAMBY, « La diversification des normes institutionnelles », *RFDC*, 2015, p. 310.

⁶⁴ Institute for Public Policy Research, *A Written Constitution for the United Kingdom*, Mansell, 1991, p. 73.

⁶⁵ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 34.

parfois plus compliquée pour la chambre haute »⁶⁶. De manière générale, la durée du mandat constitue un « élément structurant de la vie politique » dans la mesure où celle-ci « impulse les rythmes de la vie civique d'un État démocratique »⁶⁷. Bien que les chambres hautes ne soient généralement pas liées à la législature en matière de renouvellement, elles suspendent de fait leurs activités au cours de la période électorale des chambres basses.

168. Par ailleurs, le mandat des assemblées parlementaires doit également être distingué du mandat parlementaire, qui désigne à proprement parler le mandat de l'élu individuel. Si le mandat d'un parlementaire dure normalement le temps de la législature, il peut parfois être écourté, les fins de mandats individuelles ne coïncidant pas nécessairement avec les fins de mandats collectives⁶⁸. La durée du mandat individuel n'est donc pas toujours liée à celle des chambres, et plusieurs facteurs peuvent être à l'origine d'une réduction temporelle des compétences du parlementaire. L'interruption prématurée du mandat peut résulter d'une démission du parlementaire⁶⁹, de son décès, ou encore de sa déchéance pour des raisons judiciaires ou tenant à son état psychique⁷⁰. Dans tous les cas, la législature est le cadre temporel maximal du mandat du parlementaire individuel de la chambre basse, l'expression même de « mandat » impliquant en effet une certaine précarité⁷¹. Pourtant, certains effets juridiques dépassent largement la période d'exercice du mandat parlementaire, ce qui explique qu'il fasse l'objet « d'une conception très large, et donc très protectrice »⁷², notamment au regard du régime de retraite des parlementaires. L'encadrement de la durée du mandat des assemblées en général et des parlementaires en particulier est ici primordial et

⁶⁶ J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, p. 60.

⁶⁷ D. STRICHER, *La durée des mandats politiques*, Mémoire de Master, Université Nancy 2, 2010, p. 84.

⁶⁸ C. de NANTOIS, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne, op. cit.*, p. 168 et s.

⁶⁹ Officiellement, le député britannique ne peut renoncer à ses fonctions. Il peut néanmoins être simplement déchu de son mandat, s'il accepte une charge de la Couronne symboliquement dédiée à cet effet, telle qu'Intendant de trois bailliages royaux (Stoke, Desborough et Burnham), ou encore Intendant du Manoir de Northstead. H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Routledge, 8^e Éd., 2010, p. 382. Cf. également C. BYRNE et K. THEAKSTON, « Leaving the House: The Experience of Former Members of Parliament Who Left the House of Commons in 2010? », *Parliamentary Affairs*, 2016, p. 691-700.

⁷⁰ La déchéance du parlementaire peut notamment résulter d'une situation d'inéligibilité, prononcée par le Conseil constitutionnel au terme d'une procédure prévue à l'article L.O. 136 du Code électoral. Sur ce point, cf. par exemple J.-É. GICQUEL, « Le Conseil constitutionnel et le mandat parlementaire », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 81 et s. Outre-Manche, la Chambre des Communes peut statuer sur la déchéance de ses membres uniquement pour des cas de crimes, tandis qu'en Allemagne, le Bundestag dispose d'une entière compétence en la matière, de même qu'en Espagne (art. 22(2) RC et 18 RSE).

⁷¹ N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 2^e Éd., 1984, p. 758.

⁷² A. BAUDU, « QPC et contrôle des actes internes du Parlement : un déni de justice conforme à la Constitution », *Constitutions*, 2011, p. 307.

répond à l'idée que « seules les contraintes du temps garantissent le respect des formes démocratiques »⁷³.

169. Il convient donc de comprendre d'abord la manière dont le renouvellement des chambres hautes est organisé dans les systèmes qui prévoient des durées de mandat propres à chaque assemblée (1), avant de comparer cette organisation avec le système espagnol, au sein duquel la durée du mandat est identique pour les deux assemblées (2).

1) La durée du mandat propre à chaque assemblée (AL, FR, RU)

170. Au Royaume-Uni, les 650 membres de la Chambre des Communes sont désormais élus pour cinq ans au scrutin uninominal direct majoritaire à un tour. La section 1(3) du *Fixed-Term Parliaments Act* précise en effet que les élections doivent avoir lieu le premier mardi de mai cinq années après les précédentes. En revanche, le renouvellement de la Chambre des Lords, qui procède non de l'élection mais de nominations, est très irrégulier et sa composition demeure relativement complexe, en dépit des *House of Lords Reform Act* de 1999 et *House of Lords Reform Act* de 2014. Déjà proposée dans des termes comparables plus de quatre-vingts ans plus tôt⁷⁴, la première réforme a interdit aux Pairs héréditaires de siéger, alors même que leur charge était jusqu'alors transmissible selon la règle de la primogéniture et que cette seule Chambre était composée de plus de 1100 membres⁷⁵. La seconde réforme a simplement autorisé les Lords à démissionner et prévu l'exclusion de la Chambre pour les membres responsables d'actes criminels. Désormais, la Chambre des Lords n'est plus composée que de 795 membres, dont 679 Pairs à vie, 91 Pairs héréditaires et 25 Évêques. De temps à autre, la *House of Lords Appointments Commission* procède désormais à la sélection de quelques nouveaux Lords, qui sont ensuite nommés par le Premier ministre. Dans l'ensemble, ces évolutions sont toutefois jugées insuffisantes par la doctrine et la majorité des

⁷³ E. BOMBERGER, *Le quinquennat présidentiel et la gestion du temps politique*, Mémoire de Master, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2006, p. 58.

⁷⁴ En 1918, Lord Bryce avait déjà publié un rapport suggérant de supprimer la pairie héréditaire. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel. La Théorie générale de l'État, op. cit.*, p. 693.

⁷⁵ 92 pairs héréditaires ont en réalité été exemptés de cette règle et ont pu continuer à siéger. Cette mesure d'exception a été concédée par le Gouvernement Blair dans le cadre d'un accord avec le dirigeant conservateur de la Chambre des Lords, qui n'a accepté qu'à cette condition de se réformer. P. NORTON, « La réforme de la Chambre des Lords », *Pouvoirs*, n° 93, 2000, p. 39. Cf. également É. CARPANO et E. MAZUYER, *Les grands systèmes juridiques étrangers : Allemagne, Arabie Saoudite, Brésil, Chine, Égypte, États-Unis, Inde, Royaume-Uni*, Paris, Gualino, 2009, p. 175. P. SEAWARD, « El parlamento y la tradición parlamentaria en Gran Bretaña », in *El parlamento en el tiempo*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 2003, p. 255. A. ANTOINE, « La Chambre des Lords », in P. LAUVAUX et J. MASSOT (Dir.), *L'état présent du bicamérisme en Europe*, Paris, Société de législation comparée, 2017, p. 29-30.

auteurs s'exprime en faveur de la mise en place d'une élection des membres de la Chambre des Lords⁷⁶.

171. Le renouvellement des chambres hautes s'opère en revanche de manière cyclique au sein des trois autres systèmes étudiés. Au Sénat français, chacun des 348 sénateurs⁷⁷ est élu pour un mandat de six ans au suffrage universel indirect. Alors qu'il connaissait initialement une élection par tiers tous les trois ans, le Sénat se renouvelle désormais par moitié tous les trois ans, en vertu de la loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003. À partir des élections de 2008, le mandat sénatorial est passé de neuf à six ans, suivant « la tendance historique à une diminution de la durée des mandats électifs »⁷⁸. Cet abaissement du novennat au sixtenat n'a pas eu de conséquence particulière sur la temporalité de la procédure législative, puisqu'il avait essentiellement pour but de répondre aux nombreuses critiques d'observateurs sur le régime électoral sénatorial.

172. La longueur du mandat apparaissait en effet comme « déplacée eu égard aux nouvelles exigences de la démocratie parlementaire et contraire au principe de représentation des collectivités territoriales, certains élus locaux pouvant ne jamais participer au collège électoral sénatorial »⁷⁹. Si ce renouvellement triennal de la composition politique du Sénat rend désormais plus difficile un tel cumul des mandats dans le temps, certains de ses Présidents ont pu se maintenir durablement au fauteuil, jusqu'à près de vingt-quatre ans pour Alain Poher⁸⁰. Par contre, la formation ou reformation des groupes parlementaires provoquée par chaque renouvellement est quant à elle beaucoup plus fréquente⁸¹. En vertu de l'article 32 de la Constitution, l'élection du Président du Sénat intervient après chaque renouvellement partiel⁸², tandis que le Président de l'Assemblée nationale est élu pour toute la durée de la

⁷⁶ L'élection des Lords les rendrait politiquement responsables et leur existence ne procéderait alors plus d'une « illégitimité démocratique ». T. BINGHAM, « The House of Lords: its Future? », *Public Law*, 2010, p. 267.

⁷⁷ L'effectif du Sénat a connu une augmentation graduelle, conformément à la loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 réduisant la durée du mandat des sénateurs et réformant la composition du Sénat et à la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 instaurant deux sièges de sénateurs supplémentaires après la création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer (COM), Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Depuis le 1^{er} octobre 2011, le Sénat compte 348 sièges, alors qu'il se composait de 321 membres en 2003, de 331 membres après les élections de 2004 et de 343 membres après les élections de 2008.

⁷⁸ J.-C. ZARKA, « La réforme du Sénat », *JCP G*, n° 29, 2003, p. 1341. T. EHRHARD et J. de SAINT SERNIN, « La réforme électorale continue du Sénat de la V^e République : changer le mode de scrutin pour réformer les institutions », *RDJ*, 2016, p. 203.

⁷⁹ P. JAN, « Le Sénat, une assemblée controversée », *Cahiers français*, n° 332, 2006, p. 59.

⁸⁰ Les présidents les plus endurants ont été Gaston Monnerville et Alain Poher, restés à la présidence du Sénat de 1947 à 1968 pour le premier et de 1968 à 1992 pour le second. R. CHIROUX, « Le renouvellement triennal du Sénat et les débats de la rentrée politique », *Revue administrative*, n° 305, 1998, p. 670.

⁸¹ J. BOURDON, « Les groupes parlementaires », *Administration*, n° 120-121, 1983, p. 95.

⁸² F. LAFFAILLE, « Le président du Sénat », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 41.

législature. Le rythme de renouvellement du Sénat est donc clairement distinct de celui de l'Assemblée nationale, dont les 577 députés⁸³ sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans, conformément à l'article L. 121 du Code électoral.

173. Bien que cyclique, le renouvellement des 69 membres du Bundesrat allemand est organisé de manière beaucoup plus échelonnée que celui du Sénat français, dont l'élection n'intervient qu'une fois tous les trois ans. Comme le Sénat, le Bundesrat est un organe dit « permanent », qualifié même d'« éternel » par certains auteurs⁸⁴, sa composition politique évoluant au gré des élections successives des parlements régionaux des différents Länder. Le renouvellement de chacune de ces « Diètes d'État » (*Landtag*) se tient tous les cinq ans⁸⁵ de manière décalée sur plusieurs années⁸⁶ et leurs résultats déterminent indirectement la composition du Bundesrat. En effet, les électeurs ne décident que de la composition du Parlement régional, qui doit lui-même choisir le gouvernement du Land, celui-ci devant à son tour désigner parmi ses membres les représentants au Bundesrat. Chaque Gouvernement régional doit nommer de trois à six membres, en fonction de l'importance démographique du Land⁸⁷. Les membres du Bundesrat ne sont pas nécessairement nommés pour cinq ans, puisque le gouvernement du Land peut toujours retirer la délégation d'un représentant et le remplacer par un autre avant le terme de la période électorale du Land. L'accord de Königsteiner du 30 août 1950 a instauré au Bundesrat une présidence tournante entre les Länder, marquée chaque 1^{er} novembre par la prise de fonction du Ministre président du Land suivant⁸⁸. Le Président du Bundestag est, comme celui de l'Assemblée nationale, élu pour la

⁸³ La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu à l'article 24(4) C un plafonnement du nombre de députés à 577 et du nombre de sénateurs à 348. P. de MONTALIVET, « Les cadres nouveaux de la démocratie représentative », *JCP G*, n° 174, 2008, p. 23.

⁸⁴ K. REUTER, « Der Bundesrat als Parlament der Länderregierungen », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1529. Comme en Autriche et en Suisse, il n'y a pas de durée préfixe pour le mandat des membres du Bundesrat. G. TOULEMONDE, *Institutions politiques comparées*, Paris, Ellipses, 2006, p. 120.

⁸⁵ À l'exception de l'élection du parlement régional de Brême, le *Bürgerschaft*, qui se tient tous les quatre ans.

⁸⁶ Les élections régionales de Thuringe, Brandebourg et Saxe ont lieu à la même période, celles de Rhénanie-Du-Nord-Westphalie, Sarre et Schleswig-Holstein sont également regroupées au même moment, de même que celles de Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et de Saxe-Anhalt.

⁸⁷ Trois membres pour les Länder de Brême, Hambourg, Mecklembourg-Poméranie, Sarre, quatre pour ceux de Berlin, Brandebourg, Rhénanie-Palatinat, Saxe, Saxe-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thuringe, cinq membres pour le Land de Hesse, et six pour les Länder de Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, et Rhénanie-Du-Nord-Westphalie. A. KIMMEL, « La cohabitation à l'allemande », *Pouvoirs*, n° 84, 1998, p. 178. Cf. aussi J. VAILLANT, « Le rôle du Conseil fédéral en République fédérale d'Allemagne », in J.-M. GUISLIN, *La Chambre haute : hier en France, aujourd'hui en Europe*, Lille, CRHENO, 2012, p. 153. H. PORTELLI, « Bicamérisme ou pouvoir régional », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 104.

⁸⁸ Au terme de son mandat annuel, le Président du Bundesrat devient premier vice-président de la chambre pour une année. U. EITH, « Der deutsche Bundesrat zwischen Bundesstaatlichkeit und Parteienwettbewerb », in G. RIESCHER, S. RUSS et C. HAAS (Éd.), *Zweite Kammern*, Munich, Oldenbourg, 2000, p. 85.

durée de la législature. La durée du mandat est donc propre à chaque assemblée dans le système allemand car les membres du Bundestag, actuellement au nombre de 709, ne sont élus que pour quatre ans, alors que ceux du Bundesrat sont élus pour cinq ans.

174. En définitive, en Allemagne comme en France, la durée du mandat des chambres hautes n'excède que d'une année celle de leurs chambres basses respectives. La Chambre des Lords fait figure d'originalité à cet égard, puisqu'elle ne connaît pas de renouvellement périodique mais simplement des nominations sporadiques de nouveaux membres. Malgré un faible écart de durée de mandat entre leurs deux chambres, les parlements allemand et français connaissent donc toujours un renouvellement décalé et se distinguent en cela du Parlement espagnol, dont le renouvellement des deux assemblées est simultané.

2) La durée du mandat identique pour les deux assemblées (ES)

175. Le caractère identique de la durée des mandats des 350 membres du Congrès des députés et des 266 membres du Sénat est organisé directement par la Constitution espagnole. Même la rédaction des dispositions relatives respectivement au temps d'élection de la chambre haute et de la chambre basse est rigoureusement identique. En vertu des articles 68(4) et 69(6) de la Constitution, chacune des chambres est élue pour quatre ans et le mandat de ses membres expire normalement à l'expiration de ce délai. Le renouvellement des deux assemblées est donc organisé de façon simultanée tous les quatre ans, sauf lorsqu'une seule des deux chambres parlementaires fait l'objet d'une dissolution. Dans ce cas pourtant, l'essentiel de la doctrine estime que des élections doivent être organisées pour désigner de nouveau les deux chambres simultanément⁸⁹. Ainsi, non seulement la durée de mandat des deux chambres est identique selon le texte constitutionnel, mais l'interprétation qui en est faite tend à aménager une simultanéité de renouvellement des chambres, bien qu'aucune disposition écrite ne l'indique précisément.

176. L'élection des parlementaires se fait au suffrage universel direct y compris au Sénat, qui se démarque en cela des autres chambres hautes considérées⁹⁰. Ce renouvellement

⁸⁹ F. FERNÁNDEZ SEGADO, « Artículo 69: el Senado », in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 246; J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 220.

⁹⁰ Cette originalité se retrouve également dans le mode d'élection du Congrès des députés, élu à la représentation proportionnelle et qui s'avère « plus représentatif du peuple espagnol, que l'Assemblée nationale, élue au scrutin majoritaire, ne l'est du peuple français ». J.-P. GRANDEMANGE, « Les Cortès Générales représentent-elles

simultané et complet des assemblées permet de les qualifier « en toute rigueur » d'élections générales⁹¹, contrairement aux élections législatives britanniques, dénommées *general elections* mais qui ne concernent en réalité que la chambre basse. Cependant, la formulation de l'article 69(6) CE n'est « pas très heureuse voire clairement incomplète »⁹² puisque cette disposition ne renvoie qu'aux sénateurs dits « provinciaux », sans mentionner les 58 sénateurs dits « autonomiques », qui sont élus au suffrage indirect par les assemblées législatives des Communautés autonomes⁹³. Certains d'entre eux sont parfois élus au cours des quatre ans de législature et partant, leur début de mandat ne coïncide pas forcément avec celui du Sénat. Relevant d'un mode de désignation spécifique, les sénateurs autonomiques sont cependant soumis, comme les autres, au renouvellement prévu au terme de la législature. Cette organisation originale adoptée outre-Pyrénées fait l'objet de vives critiques⁹⁴, peu de systèmes parlementaires envisageant une durée identique pour les deux chambres. Certains observateurs estiment d'ailleurs qu'il serait plus raisonnable que le terme du mandat des deux chambres ne coïncide pas et suggèrent que la durée du mandat sénatorial soit allongée afin de se rapprocher des « standards » partagés par la majorité des systèmes bicaméraux⁹⁵.

§ 2. Les variations de durée de la législature

177. La durée ordinaire de la législature initialement prévue par les textes constitutionnels peut être sujette à modification ultérieure dans différents cas de figure également envisagés par la Constitution. Les procédures permettant de réduire ou au contraire d'allonger la législature peuvent notamment se présenter comme des moyens de résolution d'une crise institutionnelle, en provoquant la tenue d'élections anticipées ou au contraire, en prolongeant

effectivement le peuple espagnol ? », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Paris, Dalloz, 2014, p. 240. Pour une étude détaillée du mode de scrutin espagnol, cf. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 1998, p. 65-120.

⁹¹ B. PELLISTRANDI, « Le Sénat dans l'Espagne actuelle : un témoin des dynamiques territoriales et des ambiguïtés politiques de la transition démocratique », in J.-M. GUISLIN, *La Chambre haute : hier en France, aujourd'hui en Europe*, Lille, CRHENO, 2012, p. 188.

⁹² A. L. et J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al derecho parlamentario*, op. cit., p. 146.

⁹³ Chaque assemblée de communauté autonome choisit un sénateur, auquel est ajouté un sénateur supplémentaire par million d'habitants. Actuellement, les Communautés autonomes élisent ainsi un à huit sénateurs chacune.

⁹⁴ Certains auteurs déplorent notamment le fait qu'en termes de représentation électorale, « les Communautés autonomes sont hétérogènes entre elles ». M. HERRERO DE MIÑÓN, « El Senado español a la luz de la práctica y del derecho comparado », in D. G. LAVROFF et M. RAMÍREZ (Dir.), *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2001, p. 46.

⁹⁵ F. FERNÁNDEZ SEGADO, « Artículo 69: el Senado », in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 244.

le mandat de la chambre basse afin d'assurer en des temps troublés la continuité constitutionnelle et démocratique.

178. Dans chaque système, il est donc prévu que la durée de la législature puisse varier, la survenance de certains événements pouvant justifier de recourir à la procédure de dissolution pour écourter la législature (A), ou à la déclaration de l'état exceptionnel pour prolonger la période législative (B).

A. La réduction de la période législative : la mise en œuvre du droit de dissolution

179. Le droit de dissolution revêt une importance particulière, au point qu'il est souvent présenté comme « l'une des institutions essentielles du régime parlementaire »⁹⁶. La mise en œuvre de la dissolution signifie tout simplement qu'il est mis fin de façon extraordinaire à la législature avant son terme régulier. Cependant, quelques différences de définition existent entre les systèmes : en France, la dissolution résulte nécessairement de l'exercice d'un droit particulier et intervient donc inévitablement avant la fin prévue du mandat de la chambre basse alors que dans les trois autres systèmes, le terme normal de la législature constitue également une dissolution en soi, ce que José Antonio Alonso de Antonio qualifie de « dissolution ordinaire »⁹⁷. Telle n'est pourtant pas la dénomination employée par la Constitution espagnole, qui fait uniquement mention de la dissolution anticipée. Pour éviter d'éventuelles incompréhensions, il a été proposé en Allemagne de remplacer dans la Loi fondamentale le terme de « dissolution » par l'expression « anticipation des élections »⁹⁸, sans que cela ne soit finalement suivi d'effet. Au-delà de cette question d'ordre conceptuel et pour plus de clarté, le terme de dissolution ne sera employé dans les développements ultérieurs qu'en tant que synonyme de la fin anticipée des pouvoirs d'une assemblée, sauf précision inverse.

⁹⁶ M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français. Les Cours de droit*, Paris, Institut d'Études Politiques, 1957-1958, fasc. 3, p. 71.

⁹⁷ A. L. et J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al derecho parlamentario*, op. cit., p. 152. Le décret de dissolution du 26 octobre 2015 a ainsi marqué l'achèvement normal de la X^e Législature et mis un terme à l'existence juridique des deux chambres espagnoles, en vue des élections du 20 décembre 2015.

⁹⁸ De telles propositions ont notamment été formulées le 1^{er} juillet 1976 par Friedrich Schäfer, président de la Commission d'enquête sur la réforme constitutionnelle, à l'occasion d'un débat sur ce thème au Bundestag.

180. Le droit de dissolution connaît, en fonction des systèmes, de profondes différences quant à ses conditions d'exercice, tout particulièrement d'un point de vue temporel⁹⁹. Dans les systèmes français et espagnol, toute dissolution est impossible pendant un an à partir du moment où elle vient d'être mise en œuvre (1) tandis qu'au Royaume-Uni et en Allemagne, le recours à la dissolution ne connaît pas de telles limitations temporelles mais est assorti de conditions particulièrement strictes, du moins *a priori* (2). Par ailleurs, tout laisse penser que les constituants ibériques ont été fortement inspirés par la rédaction de la Constitution de 1958 en la matière, puisqu'ils ont également prévu, comme dans le système français, d'interdire la dissolution en cas de circonstances exceptionnelles dans des conditions similaires¹⁰⁰.

1) Le droit de dissolution soumis à des limitations temporelles (ES, FR)

181. En France comme en Espagne, la dissolution est temporellement limitée et ne peut intervenir une nouvelle fois dans l'année de la première dissolution¹⁰¹. Cette règle répond à l'adage « dissolution sur dissolution ne vaut », dont les origines remontent à la dissolution française du 25 juillet 1830, prononcée après une première dissolution intervenue le 2 mars précédent¹⁰². Une limitation temporelle comparable avait aussi été prévue dès la Constitution espagnole de 1931, dont l'article 81 interdisait au Président de la République de procéder à plus de deux dissolutions par mandat¹⁰³.

182. Actuellement, deux dissolutions de l'Assemblée nationale ne peuvent être espacées de moins d'un an et vingt jours, étant donné qu'« il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections » (art. 12(4) C) et que le délai court non pas dès

⁹⁹ P. AUVRET, « La revanche du régime parlementaire », *RDP*, 1997, p. 1234.

¹⁰⁰ Antonio Bar Cendon qualifie au contraire la France de « contre-modèle » par rapport à l'Espagne en matière de dissolution. Mais il ne se fonde que sur l'observation de la pratique politique et occulte totalement les règles temporelles communes aux systèmes espagnols et français. A. BAR CENDON, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, p. 17.

¹⁰¹ Au Royaume-Uni, si la succession rapprochée dans le temps de plusieurs dissolutions n'est pas interdite par le *FTPA 2011*, elle avait été en revanche envisagée il y a plus d'un siècle. Une règle interdisant la tenue de nouvelles élections législatives moins de six mois après les précédentes avait ainsi été proposée à l'occasion du *Parliamentary Elections Bill* en 1889, sans succès. R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁰² J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 29^e Éd., 2015, p. 467.

¹⁰³ Si au cours de ses six ans de mandat, le Président de la République décidait d'une seconde dissolution, la nouvelle assemblée élue devait s'exprimer sur le bien-fondé de la dissolution de la chambre précédente. En cas de vote défavorable, le Président de la République était alors tenu de démissionner. P. COUZINET, « La dissolution des assemblées politiques et la démocratie parlementaire », *RDP*, 1933, p. 46.

la dissolution mais à partir des élections organisées entre vingt et quarante jours après celle-ci. De manière analogue, l'article 115(3) de la Constitution espagnole dispose qu'une nouvelle dissolution ne peut avoir lieu moins d'un an après la précédente. La dissolution ne peut pas non plus être mise en œuvre lorsque l'état d'alerte, l'état d'exception ou l'état de siège est déclaré ou encore en cas de motion de censure, sauf si celle n'a pas encore été votée. Par contre, la limitation temporelle de l'article 115(3) CE ne s'applique pas à la procédure de dissolution contrainte, qui intervient au terme du délai de deux mois même lorsque la précédente date de moins d'une année. De même, le délai d'interdiction d'un an ne recommence pas non plus à courir à partir de la date de dissolution automatique¹⁰⁴. Ces limitations temporelles ont pour objectif d'éviter une consultation trop fréquente des électeurs, « rien n'étant plus irrespectueux du suffrage universel que de l'appeler répétitivement à reconsidérer ses verdicts »¹⁰⁵. En l'absence d'encadrement temporel, le chef d'État mécontent du résultat des élections législatives pourrait être tenté de faire de nouveau appel au choix des électeurs dans des délais très courts¹⁰⁶. L'interdiction de dissoudre pendant un an assure une plus grande stabilité du système. Ceci empêche qu'une dissolution n'intervienne avant que l'assemblée nouvellement élue soit dûment constituée et permet au Parlement espagnol de disposer de plus de temps pour développer ses activités et sa relation avec le Gouvernement¹⁰⁷.

183. Sous réserve de ces limitations, le Président de la République française peut à tout moment recourir à l'article 12 C en vue de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale, après une simple consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées. Le chef de l'État dispose à ce titre d'une compétence discrétionnaire, car il n'est pas lié juridiquement aux avis politiques qu'il est néanmoins tenu de recueillir. Le Président du Gouvernement espagnol (*Presidente del Gobierno*), en tant que chef de Gouvernement, jouit d'un droit de dissolution équivalent. Selon les termes de l'article 115(1) CE, la dissolution ne peut être décidée que « sous sa seule responsabilité » et porte sur l'une ou l'autre des chambres, ou encore sur les deux simultanément. Les conditions de mise en œuvre de ce droit ne constituent que des exigences formelles, que ce soit la délibération préalable en Conseil des

¹⁰⁴ A. BAR CENDON, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, p. 235.

¹⁰⁵ G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Seuil, 11^e Éd., 2013, p. 99.

¹⁰⁶ Le Professeur Jan estime que le fait même que le Président puisse « perdre une dissolution et se maintenir à la tête de l'État est critiquable ». P. JAN, « A quand la... VII^e République ? », *Libération*, 29 avril 2013.

¹⁰⁷ F. BALAGUER CALLEJÓN (Dir.), *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. 2, Madrid, Tecnos, 6^e Éd., 2011, p. 563.

ministres ou le décret de dissolution pris par le Monarque et portant mention de la date des élections suivantes comme précisé à l'article 62(b) CE. En indiquant simplement que la dissolution « sera décrétée par le Roi », la Constitution ne confère à ce dernier qu'une compétence liée¹⁰⁸ et par conséquent, la décision du Président du Gouvernement est bien prise indépendamment des autres membres de l'exécutif. Qualifiée couramment de dissolution « volontaire » par la doctrine espagnole, la procédure de l'article 115 CE constitue, autant que la dissolution française, un type de dissolution autonome¹⁰⁹. L'usage du droit de dissolution est cependant interdit lorsque le Congrès refuse d'accorder la confiance au Gouvernement, auquel cas le Président du Gouvernement ne peut demander au Roi de dissoudre le Congrès des députés en représailles contre ce refus. Le droit de dissolution espagnol n'est donc finalement pas totalement discrétionnaire, mais son caractère autonome demeure¹¹⁰.

184. Alors qu'il n'existe que la dissolution sous le régime de l'article 12 C en France, un autre type de dissolution est prévu en Espagne, qui se rapproche d'ailleurs de la dissolution allemande prévue à l'article 63(4) GG, abordée ultérieurement. De manière exceptionnelle, le Monarque doit en effet recourir à une procédure de dissolution contrainte lorsque aucun candidat n'a recueilli la confiance du Congrès deux mois après le premier vote d'investiture et plus rarement encore, lorsque la Constitution a connu une révision substantielle¹¹¹. Dans ces deux hypothèses, il est mis un terme au mandat des deux chambres en même temps alors qu'en cas de dissolution autonome, la dissolution d'une assemblée n'a théoriquement pas d'effet sur l'autre assemblée, bien que la pratique ait toujours témoigné du contraire¹¹². La dissolution conjointe des deux chambres viserait notamment à éviter la formation de majorités disparates entre les deux chambres, auquel le système espagnol n'a pas été habitué¹¹³. De plus, la seule dissolution du Sénat espagnol paralyserait les travaux du Congrès, et

¹⁰⁸ A. L. et J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al derecho parlamentario*, op. cit., p. 154.

¹⁰⁹ La catégorie de la dissolution autonome « se définit négativement, par l'absence de procédure rigide de conditionnement : l'exercice du droit de dissolution n'est pas lié à la survenance, ou à la réunion, envisagée par les normes constitutionnelles, de conditions déterminées ». P. LAUVAUX, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983, p. 218. Pour le professeur Fernandez Sarasola, la dissolution procède même de deux sélections autonomes : « une première, négative, réalisée par le Gouvernement à travers l'acte de dissolution de l'assemblée, et une seconde, positive, réalisée par le Corps électoral à travers l'élection des nouveaux représentants ». I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *La función de Gobierno en la Constitución española de 1978*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 2002, p. 148.

¹¹⁰ Cela représenterait ainsi une « limite à la rationalisation du régime parlementaire espagnol ». A. MARTIN, « Stabilité gouvernementale et rationalisation du régime parlementaire espagnol », *RFDC*, 2000, p. 59.

¹¹¹ Articles 99(5) et 168(1) de la Constitution espagnole.

¹¹² F. FERNÁNDEZ SEGADO, « Artículo 69: el Senado », in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 246.

¹¹³ J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, p. 220.

réciproquement¹¹⁴. Clairement distincte de la dissolution autonome exercée par le Premier ministre, la dissolution contrainte est aussi qualifiée d'« automatique », au sens où elle est intervenue toujours après deux mois de tentative infructueuse d'élection d'un chef de Gouvernement. Cependant, l'expression employée est trompeuse, car la mise en œuvre de la dissolution dite « automatique » exige là encore l'intervention du Roi¹¹⁵. Cette dissolution contrainte apparaît justifiée dans la mesure où elle vise, par le renouvellement électoral, à dégager une majorité claire en mesure de choisir un Premier ministre.

185. La première dissolution contrainte depuis l'instauration de la Constitution de 1978 est intervenue le 2 mai 2016, en conséquence du résultat des élections du 20 décembre 2015, où les deux principaux groupes parlementaires n'ont recueilli à eux deux qu'un peu moins de la moitié des suffrages et de l'échec des négociations entre les chefs des différents groupes politiques en vue de former un Gouvernement. À la suite de la séance constitutive du 13 janvier, l'absence de majorité claire a conduit à l'échec du vote d'investiture du 2 mars 2016 et ainsi que du second vote, intervenu 48 h plus tard¹¹⁶. Deux mois après le premier refus d'accorder la confiance et après de nouvelles négociations infructueuses pour parvenir à former un Gouvernement, les deux assemblées parlementaires espagnoles ont finalement été dissoutes par le Roi, conformément à l'article 99(5) CE¹¹⁷.

186. Le modèle espagnol abhorre en principe les changements de Gouvernement en cours de législature et les dissolutions anticipées, sauf exception¹¹⁸. Les chambres parlementaires

¹¹⁴ R. PUNSET BLANC, *Las Cortes Generales*, Madrid, CEPC, 1983, p. 72.

¹¹⁵ Le candidat à la fonction de Premier ministre est tenu d'obtenir la confiance de la majorité absolue des membres du Congrès, qui doivent accepter son programme politique. Si le candidat n'obtient pas la majorité lors du premier scrutin, un deuxième vote se tient quarante-huit heures plus tard, qui ne requiert plus qu'une majorité simple du Congrès. En cas de nouvel insuccès, le Roi doit alors choisir un nouveau candidat à la présidence du Gouvernement et la procédure reprend au début. Si au terme du délai global, aucun candidat n'a été élu par le Congrès des députés, celui-ci est dissous et de nouvelles élections sont convoquées par le Monarque.

¹¹⁶ Selon les alinéas 2 et 3 de l'article 99 CE, « le candidat proposé [...] exposera devant le Congrès des députés le programme politique du Gouvernement qu'il entend former et demandera la confiance de la Chambre. Si le Congrès des députés accorde à la majorité absolue de ses membres la confiance au candidat, le Roi le nommera Président. Si cette majorité n'est pas atteinte, la même proposition fera l'objet d'un nouveau vote quarante-huit heures après le premier et l'on considérera que la confiance a été accordée si elle a réuni la majorité simple ».

¹¹⁷ En vertu de l'article 99(5) de la Constitution espagnole, « si dans le délai de deux mois à partir du premier vote d'investiture aucun candidat n'a obtenu la confiance du Congrès, le Roi, avec le contreseing du Président du Congrès, dissoudra les deux Chambres et convoquera de nouvelles élections ».

¹¹⁸ Moins de deux ans après le début de la XII^e Législature, le vote de la motion de censure du 1^{er} juin 2018 a conduit au renversement du Gouvernement Rajoy et son remplacement par le Gouvernement Sánchez. A. SOTO, « Le renversement du gouvernement en Espagne par la motion de censure "constructive" : un événement inédit en 40 ans de Constitution », *Blog de droit constitutionnel de l'ISJPS*, juin 2018. A. SFEZ, « Espagne : la motion de censure (peu) constructive qui a porté Pedro Sánchez au pouvoir », *JP Blog*, juin 2018. La V^e Législature a duré moins de trois ans : alors que les élections s'étaient déroulées le 6 juin 1993, la dissolution a été prononcée

sont donc régulièrement maintenues jusqu'à l'expiration normale de la législature. Cependant, il peut arriver au Premier ministre de décider discrétionnairement de les dissoudre peu avant le terme de la législature, lorsqu'il juge le moment propice pour organiser de nouvelles élections¹¹⁹. En France par contre, la dissolution est loin d'être une cause exceptionnelle d'interruption de la législature et depuis 1958, pas moins de cinq législatures se sont achevées de manière prématurée. Les deux premières d'entre-elles ont été qualifiées de « dissolutions de crise »¹²⁰. Celle du 9 octobre 1962 est intervenue quatre jours seulement après le vote d'une motion de censure contre le Gouvernement Pompidou, alors que celle du 30 mai 1968 a servi « de substitut à un référendum »¹²¹, pour mettre fin à des manifestations de grande ampleur. Ces « dissolution-sanction » de 1962 et « dissolution-référendum » de 1968 se distingueraient dans leur mise en œuvre des dissolutions du Président Mitterrand des 21 mai 1981 et 14 mai 1988, dont l'objectif était d'établir une concordance des majorités parlementaire et présidentielle. Autant qu'elle peut aboutir à « disjoindre le temps présidentiel du temps législatif »¹²², la dissolution peut en effet aussi rétablir la concordance des temps des mandats du Président et de l'Assemblée nationale pour corriger le décalage induit par le septennat présidentiel. Si la réforme du quinquennat et la modification du calendrier électoral de 2001 ont organisé la concomitance des renouvellements, la survenance d'une nouvelle dissolution ou du décès du Président de la République demeure pourtant toujours susceptible d'entraîner un décalage, une nouvelle « arythmie électorale »¹²³. Enfin, une dissolution dite « de confort »¹²⁴ a été décidée soudainement par le Président de la République, le 21 avril 1997. Sous des apparences de dissolution « tactique » inspirée de l'usage britannique¹²⁵, celle-ci s'est révélée comme une « dissolution à haut risque »¹²⁶, qui a finalement conduit à

dès le 9 janvier 1996. J. L. REQUEJO PAGÉS, « Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 70, 2004, p. 82.

¹¹⁹ P. ROMÁN (Dir.), *Sistema político español*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, p. 91.

¹²⁰ A. CABANIS et M.-L. MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, Paris, Presses de Science Po, 2001, p. 157.

¹²¹ P. ARDANT et B. MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 27^e Éd., 2015, p. 229.

¹²² E. BOMBERGER, *Le quinquennat présidentiel et la gestion du temps politique*, Mémoire de Master, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2006, p. 57.

¹²³ J.-É. GICQUEL, « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 399.

¹²⁴ A. CABANIS et M.-L. MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, *op. cit.*, p. 190.

¹²⁵ R. CHIROUX, « Vers une dissolution de l'Assemblée nationale selon la tradition britannique ? », *Revue administrative*, n° 296, 1997, p. 219.

¹²⁶ J.-C. ZARKA, « Les dissolutions sous la V^e République », *Regards sur l'actualité*, n° 232, 1997, p. 8. La mise en œuvre de cette dissolution a été fortement critiquée. Selon Guy Carcassonne, le Président devait provoquer des élections anticipées dès sa propre élection en 1995 et dès lors, la dissolution, qui n'avait de tactique que le nom, est intervenue « parfaitement à contretemps ». Pour sa part, le Professeur Rousseau a estimé qu'en exerçant le droit de dissolution à un moment où les pouvoirs publics et la continuité de l'État n'étaient en rien menacés, le Président ne s'inscrivait pas dans le rôle d'arbitre attribué au Président par l'article 5 C.

l'élection d'une majorité parlementaire contraire et amorcé le début d'une nouvelle période de cohabitation. Malgré les différents contextes politiques dans lesquelles ces dissolutions se sont tenues et les qualifications doctrinales dont elles ont fait l'objet, elles ne peuvent toutefois être juridiquement classés que dans une seule catégorie, le droit de dissolution du Président de la République de type discrétionnaire régi par l'article 12 de la Constitution.

187. Soumis à des conditions temporelles de mise en œuvre au sein des systèmes espagnol et français, le droit de dissolution se trouve encadré de manière particulièrement stricte outre-Manche et outre-Rhin.

2) Le droit de dissolution subordonné à des conditions strictes (AL, RU)

188. Les systèmes allemand et britanniques ne soumettent pas le droit de dissolution à un cadre temporel particulier, mais se limitent à prévoir des conditions permettant sa mise en œuvre, qui ont été considérablement renforcées outre-Manche.

189. À l'origine au Royaume-Uni, le Parlement disparaissait immédiatement en tant que corps¹²⁷ en cas de dissolution, tandis que le monarque retrouvait « la plénitude des fonctions qui étaient les siennes avant l'institution de l'assemblée, c'est-à-dire, concrètement, la plénitude de l'exercice de la fonction législative »¹²⁸. Le droit de dissolution est longtemps demeuré une compétence exclusive de la Couronne¹²⁹, avant d'être exercée sur proposition du Premier ministre¹³⁰. Bien avant le *FTPA 2011*, l'accord du souverain n'a plus constitué

G. CARCASSONNE et D. ROUSSEAU, « Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997 », *RDP*, 1997, p. 613 et 654.

¹²⁷ À l'origine, il existait un parallélisme des formes entre le droit de dissolution et celui de réunir le Parlement, constituant tous deux des « manifestations de la prérogative royale ». G. BERLIA, « La dissolution et le régime des pouvoirs publics », *RDP*, 1956, p. 133.

¹²⁸ G. MORANGE, « Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution », *RDP*, 1978, p. 630.

¹²⁹ Selon Ernest-Désiré Glasson, le monarque incarnait alors littéralement « le commencement et la fin de chaque Parlement ». E.-D. GLASSON, *Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre, Tome 6 : le droit actuel*, Paris, Pedone-Lauriel, 1883, p. 37. À l'origine, la dissolution du Parlement était d'ailleurs automatique quand le souverain venait à décéder, mais depuis le *Representation of the People Act* de 1867, la durée de la législature est indépendante de la vie du souverain.

¹³⁰ La proposition de dissolution formulée par le Premier ministre intervient généralement après une consultation des membres de son Gouvernement. La pratique était sensiblement différente jusqu'au début du XIX^e siècle, puisque l'opposition du Monarque à une demande de dissolution devait être considérée par le Premier ministre comme équivalent à un limogeage. M. ALLEN et B. THOMPSON, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford University Press, 2011, p. 171. Depuis la dernière opposition catégorique du Monarque à une demande de dissolution de 1834, la prérogative royale a été réduite à la portion congrue, puisque la Couronne ne pouvait plus ni refuser ni imposer la dissolution. Si le roi George V a refusé de dissoudre la Chambre des Communes en novembre 1910, il a dû finalement s'y résoudre peu de temps plus tard, après la démission du Gouvernement

qu'une simple formalité et ce dernier a dû s'en tenir à la « stricte neutralité qu'il est constitutionnellement tenu d'observer sur le plan politique »¹³¹. Le droit de dissolution était donc « entièrement à la discrétion personnelle du Premier ministre »¹³², mais pouvait aussi s'imposer en raison de facteurs indépendants de sa volonté.

190. À cet égard, Monica Charlot distingue au Royaume-Uni quatre types de dissolution, dont la définition des critères ne tient compte pour l'essentiel que du contexte politique : la « dissolution imposée », la « dissolution constitutionnelle », la « dissolution-tactique » et la dissolution visant à provoquer une « élection-référendum »¹³³. Les deux premières catégories de dissolutions laissent peu de marge de manœuvre au Premier ministre. La dissolution pouvait être « imposée » par une situation instable, notamment en cas de gouvernement minoritaire issu d'un « parlement suspendu » (*Hung Parliament*) dont le groupe parlementaire principal ne dispose pas de la majorité absolue, ou encore suite au résultat négatif d'un vote de confiance, comme pour le Gouvernement Callaghan en 1979. La dissolution pouvait être « constitutionnelle » et intervenir à l'expiration normale du mandat parlementaire de cinq ans prévu par les textes. Cette situation révélait alors une certaine faiblesse de la majorité en place, pour laquelle les élections suivantes étaient souvent défavorables¹³⁴. Depuis la seconde moitié du XX^e siècle, la dissolution au terme du mandat de la Chambre des Communes n'a été prononcée qu'en 1964, 1987, 1992 et 2005. Par contre, le recours à une dissolution anticipée était plus fréquent, soit pour des raisons purement tactiques, soit en vue de provoquer des « élections-référendum » et obtenir le soutien des électeurs sur un « problème politique nouveau et capital »¹³⁵. Avec la « dissolution tactique », le chef du Gouvernement fixait la date qui lui semblait la plus opportune politiquement afin de sortir vainqueur des élections et renforcer sa majorité parlementaire. Dans les deux cas, il s'agissait pour le Premier ministre de déclencher une dissolution de la Chambre pour simple « convenance politique »¹³⁶.

libéral. Pour davantage de détails historiques relatifs aux conditions de la dissolution, cf. I. JENNINGS, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, 3^e Éd., 1959, p. 412-428.

¹³¹ P. PACTET, *Les institutions politiques de la Grande-Bretagne*, op. cit., p. 205.

¹³² H. BARNETT, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Routledge, 8^e Éd., 2010, p. 378.

¹³³ M. CHARLOT, *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1998, p. 151-154.

¹³⁴ C. de NANTOIS, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, op. cit., p. 175.

¹³⁵ Une telle dissolution a été mise en œuvre en 1931 par Ramsay MacDonald, qui souhaitait obtenir un soutien sur sa politique économique, ou encore en 1974 par Edward Heath, en vue d'être soutenu par les électeurs contre la grève des mineurs. M. CHARLOT, *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 153.

¹³⁶ D. ROUSSEAU, *Radicaliser la démocratie : Propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, p. 95. Dicey avait pour sa part qualifié la dissolution de 1784 d'« appel au peuple ». Pour une critique détaillée de cette qualification, cf. D. BARANGER, *Parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre*, Paris, PUF, 1999, p. 378-379.

191. Malgré l'intérêt pratique de la classification précitée, on optera pour une typologie de nature strictement juridique et fondée sur le seul critère temporel, qui permet de distinguer deux catégories : la dissolution constitutionnelle, au sens où elle est prévue par la Constitution matérielle (plus précisément le *Parliament Act 1911*) et intervient au terme normal de la législature, et la dissolution anticipée. Cette dernière procédure, qui constituait pour le Premier ministre britannique un « avantage inique, mais dont les chefs des groupes d'opposition espèrent un beau jour disposer »¹³⁷, a finalement été strictement encadrée par l'introduction du *FTPA* en 2011.

192. En vue de réformer le droit de dissolution, des propositions ont peu à peu été avancées afin d'en encadrer l'exercice, jusqu'alors détenu *de facto* par le Premier ministre. En 2007, Gordon Brown, nouveau chef du Gouvernement, a d'abord suggéré de soumettre la décision de dissolution du Premier ministre à l'accord de la Chambre des Communes¹³⁸. En 2010, les Libéraux-démocrates ont souhaité s'affranchir totalement de la procédure de dissolution « à l'anglaise » et conditionné leur participation au Gouvernement de coalition à sa modification en profondeur. L'application de l'accord signé avec leurs alliés conservateurs a conduit à un changement radical en la matière, concrétisé par le *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. Depuis cette date, la dissolution anticipée n'est envisagée que de manière exceptionnelle et soumise à des conditions particulièrement strictes. Le droit de dissolution anticipée ne peut être mis en œuvre que dans deux hypothèses : d'une part, en cas d'adoption par au moins deux tiers des députés d'une motion visant à organiser des élections anticipées¹³⁹, d'autre part, en cas d'adoption d'une motion de censure visant le Gouvernement et du refus de la Chambre d'accorder la confiance pendant les quatorze jours suivants¹⁴⁰. Alors que dans ce second cas de figure, la dissolution intervient pour résoudre une crise institutionnelle caractérisée par l'incapacité de former un nouveau Gouvernement viable, dans le premier cas, il s'agit, ni plus ni moins, d'une autodissolution du Parlement, capable désormais de « tout faire [...] même se suicider »¹⁴¹.

¹³⁷ R. BRAZIER, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, Oxford, Oxford University Press, 3^e Éd., 1999, p. 205.

¹³⁸ Ministry of Justice, *The Governance of Britain*, 2007, p. 20.

¹³⁹ Le projet du gouvernement de coalition prévoyait 55 % des sièges, ce qui rendait la dissolution assez aisée en comparaison d'autres systèmes. Finalement, la majorité qualifiée a été relevée aux deux tiers des sièges.

¹⁴⁰ Sect. 2 (1) à (6) du *Fixed-Term Parliaments Act 2011*.

¹⁴¹ J.-P. DEROSIER, « Chronique d'une révolution silencieuse, ou lorsque la Chambre des Communes ne peut plus être dissoute... », *Constitutions*, 2012, p. 262

193. Depuis lors, le Premier ministre n'est *a priori* plus compétent pour proposer de dissoudre la Chambre des Communes, puisque seule cette dernière en a l'initiative¹⁴². Le chef du Gouvernement ne dispose en effet plus que du droit de « recommander »¹⁴³ au Monarque la date du nouveau scrutin en cas de dissolution anticipée. Cependant, un examen plus attentif révèle que ce nouvel encadrement juridique manque de rigueur. Rien n'interdit en effet au Premier ministre de provoquer une dissolution de manière indirecte en réclamant en pratique aux parlementaires de la majorité de voter une motion de censure et de détourner ainsi la procédure de ses objectifs initiaux¹⁴⁴. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit le 19 avril 2017, lorsque la Chambre des Communes a voté à une majorité de 522 voix contre 13 une motion d'auto-dissolution proposé par le Gouvernement¹⁴⁵. Les principaux groupes de l'opposition, qui voyaient là une bonne occasion de contester la politique gouvernementale, ont voté la dissolution, de même que la majorité parlementaire conservatrice, qui espérait se renforcer politiquement à l'occasion des nouvelles élections. La tactique des Conservateurs s'est avérée perdante, puisqu'ils ne disposent désormais plus de la majorité absolue des sièges et ont dû s'allier avec le Parti unioniste démocrate¹⁴⁶.

194. L'instrumentalisation de la procédure du *FTPA* était d'autant plus probable qu'au Royaume-Uni, il n'existe pas de Cour constitutionnelle compétente pour censurer une telle pratique¹⁴⁷. Le droit a d'ores et déjà « échoué à briser cette convention de la Constitution »¹⁴⁸ que constitue la dissolution de convenance par le Premier ministre. La réforme de 2011 s'est ainsi heurté à la loi d'airain de la concrétisation juridique : l'objectif poursuivi par ces nouvelles règles de dissolution ne se trouve pas garanti dans la mesure où leur mise en œuvre n'est pas organisée de manière suffisamment précise par le droit.

¹⁴² Selon les Sect. 3 (1) et (2) du *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, le Parlement peut uniquement être dissous dans trois cas de figure : à l'achèvement normal des cinq ans de législature, si les deux tiers des députés adoptent une motion de dissolution anticipée, ou encore si la confiance n'est pas accordée dans les quatorze jours suivant l'adoption d'une motion de censure.

¹⁴³ Sect. 2(7) *Fixed-Term Parliaments Act 2011* : « l'élection se tient au jour choisi par Sa Majesté par proclamation, sur la recommandation du Premier ministre ».

¹⁴⁴ A. ANTOINE, « L'avenir de la Chambre des Communes à la suite des élections du 6 mai 2010 », *RFDC*, 2011, p. 742.

¹⁴⁵ V. BARBÉ, « La dissolution de la Chambre des Communes et les élections législatives anticipées du 8 juin 2017 au Royaume-Uni », *Constitutions*, 2017, p. 392. R. CRAIG, « Restoring Confidence: Replacing the Fixed-Term Parliaments Act 2011 », *Modern Law Review*, n°3, 2018, p. 482.

¹⁴⁶ A. ANTOINE, *Droit constitutionnel britannique*, Paris, LGDJ, 2^e Éd., 2018, p. 134. L. GONOT, « Royaume-Uni : la recherche d'une légitimité perdue », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 1, 2018, p. 147-150.

¹⁴⁷ V. BARBÉ, « Le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* ou la fin du droit de dissolution discrétionnaire au Royaume-Uni », *Constitutions*, 2012, p. 32.

¹⁴⁸ D. REIGNIER, « Le *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. La révolution à l'anglaise », *RFDC*, 2012, p. 631.

195. À cet égard, la procédure du *FTPA* autorisant la dissolution suite au refus de la chambre basse d'accorder la confiance pendant quatorze jours est relativement proche des dispositions de l'article 68 de la Loi fondamentale allemande, qui ont été exploitées en pratique par plusieurs chanceliers allemands afin de provoquer la tenue d'élections anticipées.

196. En théorie, cette procédure permet au Président fédéral de prononcer la dissolution sur proposition du Chancelier¹⁴⁹ si la motion de confiance proposée par ce dernier n'est pas approuvée dans les 21 jours. La confiance n'est accordée qu'en cas de vote positif de la majorité parlementaire, mais s'il n'est plus soutenu par la majorité du Bundestag, le Chancelier peut néanmoins se maintenir grâce à une majorité relative¹⁵⁰. L'article 68 GG a notamment pour objectif de garantir que le Parlement puisse travailler pendant la période législative avec une majorité capable de gouverner¹⁵¹. Alors que les constituants de 1949 avaient d'abord envisagé que le Président fédéral puisse dissoudre le Bundestag suite au simple vote d'une motion de censure, cette disposition a finalement été écartée car cela équivalait à conférer au Bundestag un droit d'autodissolution¹⁵². Strictement encadré¹⁵³, le droit de dissolution n'a donc été prévu qu'en cas de réponse négative des parlementaires à la question de confiance posée par le Chancelier.

197. Mais cette règle, jugée comme « la plus complexe et la plus subtile de la Loi Fondamentale »¹⁵⁴, a parfois semblé détournée de son objectif initial. Si la dissolution concerne d'abord les cas où le Chancelier n'est plus soutenu par une majorité du Bundestag, l'article 68 GG n'a pas pour autant interdit que la question de confiance soit posée dans l'intention de ne pas l'obtenir, afin de provoquer la tenue d'élections anticipées. La première mise en œuvre de l'article 68 GG par Willy Brandt en 1972, qui visait un tel objectif, a été

¹⁴⁹ La procédure de dissolution constituerait à ce titre « un reliquat du temps de la Monarchie constitutionnelle ». R. G. v. WESTPHALEN (Éd.), *Parlamentslehre*, Munich, Oldenburg, 1996, p. 57.

¹⁵⁰ Cette procédure diffère de celle prévue à l'article 67 GG, où le vote d'une motion de censure constructive par la majorité du Bundestag entraîne le remplacement du Chancelier, qui est alors toujours contraint à la démission. Pour plus de détails à ce sujet, cf. U. MAGER, « Artikel 67 – Misstrauensvotum », I. v. MÜNCH et P. KUNIG, *Grundgesetz: Kommentar*, Vol. 1, Munich, Beck, 6^e Éd., 2012, p. 2799-2812.

¹⁵¹ W. ZEH, « Bundestagsauflösung und Neuwahlen », *Der Staat*, 1983, p. 10.

¹⁵² *Ibid.*, p. 1 et s. L'instauration d'un droit d'autodissolution du Bundestag a été directement envisagée en 1976 puis en 1993, dans le cadre de deux projets de réforme finalement avortés. A. LE DIVELLEC, « La variante allemande », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 45.

¹⁵³ Cette limitation du droit de dissolution s'inscrit en réaction à la République de Weimar. L'exercice de cette prérogative par Hindenburg, habilité en tant que Chancelier à dissoudre librement le Bundestag, avait en effet conduit à la disparition du Parlement et *in fine*, à l'instauration du régime dictatorial du III^e Reich.

¹⁵⁴ P. LAUVAUX et J. ZILLER, « Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne : un bilan », *RDP*, 1985, p. 1039.

jugée « quelque peu malhonnête »¹⁵⁵ alors que rien ne l'excluait juridiquement. La recherche d'élections anticipées était même clairement justifiée par le contexte politique de « pat parlementaire »¹⁵⁶ au Bundestag : le Gouvernement était dans l'incapacité d'agir, après l'échec d'une motion de censure constructive à deux voix près puis quelques jours plus tard, le résultat négatif d'un vote sur le budget en raison d'une égalité parfaite des suffrages.

198. La deuxième dissolution s'inscrivait dans un contexte très différent : élu à la suite de l'adoption d'une motion de censure constructive en octobre 1982, le Chancelier Helmut Kohl bénéficiait du soutien de la majorité parlementaire, qu'il souhaitait renforcer lors d'élections anticipées pour profiter de la prime au chancelier (*Kanzlerbonus*)¹⁵⁷. À ces fins, il a donc posé la question de confiance et obtenu le vote négatif recherché, grâce à l'abstention des parlementaires de son camp. Le Président fédéral n'a pu faire autrement que de dissoudre le Bundestag, ce qu'il n'accepta qu'au terme du délai maximum de vingt et un jours prévu par l'article 68 GG¹⁵⁸. Fortement critiquée, cette dissolution de convenance a pourtant été validée le 16 février 1983 par la Cour constitutionnelle fédérale¹⁵⁹, dont la décision a été jugée particulièrement laxiste¹⁶⁰.

199. En 2005, le recours à la motion de confiance pour provoquer des élections anticipées dans un objectif plébiscitaire a été affirmé de façon plus explicite encore par le Chancelier Schröder. En réaction à des élections régionales défavorables à son parti et alors que le groupe CDU/CSU était majoritaire à la chambre, le Chancelier a exprimé dès le 22 mai sa volonté de dissoudre le Bundestag. Pour ce faire et conformément à sa demande, sa majorité parlementaire a opposé un refus à la « fausse » motion de confiance¹⁶¹ déposée le 1^{er} juillet, ce qui a conduit le Président fédéral à dissoudre le Bundestag le 21 juillet. À l'occasion d'une décision du 25 août 2005, la Cour constitutionnelle, saisie par des députés sur cette question,

¹⁵⁵ A. KIMMEL, « Les élections anticipées au Bundestag, 18 septembre 2005 : un tournant dans la vie politique allemande ? », *Pouvoirs*, n° 116, 2006, p. 163.

¹⁵⁶ Le « pat parlementaire » correspond à une situation de paralysie politique totale, où la majorité n'en est plus une car elle est incapable de faire adopter les projets de loi et l'opposition échoue à « faire jouer la censure constructive » contre le gouvernement. A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit.*, p. 347.

¹⁵⁷ M. FROMONT, « Le parlementarisme allemand de 1981 à 1983 : crise et mutation », *RDP*, 1983, p. 950.

¹⁵⁸ P. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 94.

¹⁵⁹ BVerfGE, 62, 1 : Les juges de Karlsruhe se sont bornés à vérifier que les conditions juridiques de la dissolution étaient réunies et à préciser qu'ils ne pouvaient se prononcer sur l'opportunité politique de sa mise en œuvre, en considération de l'autonomie d'initiative du Chancelier en la matière.

¹⁶⁰ C. VINTZEL, « La dissolution du XV^e Bundestag et l'article 68 de la loi fondamentale », *RDP*, 2006, p. 1009. U. MAGER, « Die Vertrauensfrage – Zu Auslegung und Justitiabilität von Art. 68 GG », *Juristische Ausbildung*, 2006, p. 295-296.

¹⁶¹ C. VINTZEL, « La dissolution du XV^e Bundestag et l'article 68 de la loi fondamentale », *op. cit.*, p. 1010.

n'a fait que confirmer sa décision de 1983 en interprétant largement les conditions de mise en œuvre de l'article 68 GG et a autorisé par ce biais la dissolution provoquée par le Chancelier fédéral. Selon le Professeur Mager, cette décision de la Cour constitutionnelle témoigne très clairement des difficultés d'aborder les questions relatives à ces procédures juridiques, dont la mise en œuvre résulte de décisions hautement politiques¹⁶².

200. La dissolution est limitée par le délai de vingt et un jours durant lequel la majorité du Bundestag peut élire un nouveau Chancelier et au-delà duquel sa mise en œuvre n'est plus possible. Néanmoins, on peut douter qu'un Chancelier minoritaire ne demande pas la dissolution dans ce délai ou que le Président fédéral lui-même la refuse. Cette hypothèse n'est envisageable que si le chef du Gouvernement pose la question de confiance en la liant au vote d'un texte législatif et n'obtient qu'une majorité simple, auquel cas seul le projet de loi est voté et non la confiance, qui exige la majorité absolue. Dès lors qu'aucun candidat à la chancellerie n'a obtenu la confiance du Bundestag et que l'objectif d'adopter le texte est atteint, rien ne l'empêche de se maintenir¹⁶³.

201. En outre, un autre type de dissolution est envisagé en Allemagne, dont les conditions de mise en œuvre, précisées à l'article 63(4) GG sont relativement complexes. Elle ne peut en effet intervenir que si après trois tours de scrutin, un candidat n'a toujours pas pu réunir sur son nom la majorité des membres du Bundestag. Si lors du scrutin, le candidat proposé par le Président fédéral n'est pas élu à la majorité et si le Bundestag n'est pas en mesure de procéder à l'élection du Chancelier dans les quatorze jours qui suivent ce premier vote négatif, un troisième tour est organisé, à l'issue duquel le candidat obtenant le plus grand nombre de voix est élu. Cette procédure n'est pas sans rappeler celle de l'article 99(3) de la Constitution espagnole, vraisemblablement inspirée du dispositif allemand, qui ne requiert plus au second tour que la majorité simple des députés pour élire le chef du Gouvernement. Le Président doit alors le nommer Chancelier dans les sept jours en cas de majorité absolue, mais si la majorité n'est que relative, il peut aussi très bien décider de dissoudre le Bundestag. Si le candidat proposé n'était pas élu dans le seul objectif d'amener à une dissolution, la réputation du

¹⁶² U. MAGER, « Artikel 68 – Vertrauensfrage », I. v. MÜNCH et P. KUNIG, *Grundgesetz: Kommentar*, Vol. 1, Munich, Beck, 6^e Éd., 2012, p. 2826.

¹⁶³ P. LAUVAUX et J. ZILLER, « Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne : un bilan », *RDP*, 1985, p. 1041-1042.

Président fédéral serait alors affectée et cela constituerait une « atteinte à la fidélité à l'organe constitutionnel » (*Bundesverfassungsorganstreue*)¹⁶⁴.

202. En plus de provoquer la fin prématurée de la législature en cours, la dissolution anticipée peut également modifier la durée de la législature à venir. Dans le cas britannique, le scrutin est normalement prévu le premier jeudi du mois de mai, cinq ans après les élections parlementaires précédentes. Afin de ne pas dépasser les cinq ans de législature, une exception a été introduite par le *FTPA 2011* : si les élections suivant une dissolution anticipée ont lieu entre le début de l'année civile et le premier jeudi de mai, le scrutin doit alors se tenir dès la quatrième année suite aux élections parlementaires précédentes¹⁶⁵. La précision de ces dispositions garantit que la durée de la période législative ne puisse en aucun cas excéder cinq ans, ce qui contraste notamment avec le système hexagonal et son absence de règles spécifiques relatives à la dissolution anticipée¹⁶⁶.

B. La prolongation de la période législative : la dissolution interdite en cas de circonstances exceptionnelles

203. Les textes constitutionnels des quatre systèmes étudiés prévoient la prolongation de la législature dans certains cas particuliers, strictement encadrés, qui ont en commun d'être « conçus comme des solutions temporaires »¹⁶⁷ et dont la survenance est rarissime. Ce maintien imposé du Parlement est fondé sur l'idée générale selon laquelle une dissolution ne peut intervenir qu'au cours d'une période de « normalité constitutionnelle »¹⁶⁸, de façon à exclure le risque d'une concentration incontrôlée du pouvoir dans les mains de l'exécutif. En cas de circonstances particulières et conformément aux articles 16(5) C, 116(5) CE, 115h GG

¹⁶⁴ Cette violation du principe de fidélité à l'organe constitutionnel, dérivé de l'article 20(3) GG relatif à la séparation des compétences entre les différents pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ne pourrait néanmoins être sanctionnée par la Cour constitutionnelle dans le cadre d'une hypothétique procédure de règlement des litiges entre organes (*Organstreitverfahren*). En effet, la façon d'agir des parlementaires ne peut être remise en question, en raison de leur mandat représentatif et de la liberté dont ils disposent. N. ACHTERBERG, *Parlamentsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1984, p. 205.

¹⁶⁵ Sans cette précision en effet, si les élections organisées après une dissolution anticipée avaient lieu dans la même année civile mais avant le premier jeudi de mai, la durée de la législature excéderait alors le maximum de cinq ans fixé par le *Parliament Act 1911*.

¹⁶⁶ L'article L.O. 121 du Code électoral français prévoit seulement que les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année suivant son élection, sans apporter davantage de précision. Après la dissolution de l'Assemblée le 21 avril 1997, la XI^e législature a par exemple duré un peu plus de cinq ans.

¹⁶⁷ P. COLLIÈRE, « Circonstances exceptionnelles et droit public », *LPA*, n° 234, 2005, p. 7.

¹⁶⁸ A. BAR CENDON, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, p. 238.

et aux sections 1(5) et 1(6) *FTPA 2011*, le Parlement ne peut être dissous et doit même, en France et en Espagne, se rassembler sur le champ, de plein droit.

204. Au sein du système espagnol, trois types de mesures graduées et proportionnées à la gravité de la situation sont envisagés. Bien que la durée des mandats des députés et des sénateurs soit normalement limitée à quatre ans selon les articles 68(4) et 69(6) CE, la dissolution du Congrès des députés est interdite aussi longtemps que l'état d'alerte, l'état d'exception ou l'état de siège reste en vigueur, conformément à l'article 116(5) CE. Ces trois états expriment de manière croissante la gravité des circonstances, qui se traduit par un encadrement temporel plus ou moins strict : l'état d'alerte est limité à quinze jours, l'état d'exception est valable pour soixante jours maximum, tandis que la durée de l'état de siège est librement fixée par le Congrès des députés. Bien que non mentionné à l'article 116 CE car non compétent dans le processus de déclaration de ces trois états exceptionnels, le Sénat est également concerné par une telle prolongation de la législature et ne peut donc être dissous.

205. En Allemagne et en France, il existe aussi plusieurs procédures relatives aux circonstances exceptionnelles, mais toutes n'entraînent pas une prolongation de la législature. Ainsi, l'état de tension envisagé par l'article 80a de la Loi fondamentale allemande, qui n'est déclaré que s'il est constaté et approuvé par les deux tiers du Bundestag, ne peut conduire à étendre la durée de la législature. De même, la déclaration de l'état d'urgence ou de l'état de siège¹⁶⁹ est sans effet sur la durée de la législature française. À l'occasion de l'état d'urgence en 1961, le général de Gaulle a même estimé que le Parlement ne pouvait exercer sa fonction législative pendant les réunions de plein droit si elles n'étaient pas concomitantes à une session ordinaire. Suivant cette logique, le président de l'Assemblée nationale a refusé d'examiner une motion de censure le 19 septembre 1961, considérant la réunion de plein droit comme une simple exigence formelle¹⁷⁰. En définitive, au sein des systèmes allemand et français, il n'existe qu'une seule procédure relative à un état exceptionnel qui impose de maintenir en place le Parlement. Outre-Rhin, lorsque l'état de défense, défini à l'article 115a GG comme une agression armée du territoire, est déclaré, la législature ne peut s'achever que six mois après la cessation de cet état exceptionnel. En France, la dissolution de

¹⁶⁹ L'état d'urgence doit correspondre à un cas « de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » ou de survenance d'événement « présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique », selon l'article 2 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955. L'état de siège, décrété en Conseil des ministres en vertu de l'article 36 C, se traduit notamment par l'extension et le transfert de pouvoirs de police à l'autorité militaire.

¹⁷⁰ J. LAPORTE et M.-J. TULARD, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, 1986, p. 65.

l'Assemblée nationale est interdite tout au long de la période d'exercice des pouvoirs exceptionnels. Au cours de cette période et en application de la « Constitution de réserve »¹⁷¹ que constitue l'article 16 C, les institutions, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire ou les engagements internationaux doivent se trouver gravement et immédiatement menacés, et le fonctionnement régulier des pouvoirs constitutionnels interrompu. En outre, en vertu de l'alinéa 6, adjoint à l'article 16 C en 2008, l'allongement de la durée d'exercice des pouvoirs exceptionnels est davantage encadré qu'auparavant : après trente jours, puis de nouveau au-delà de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, les présidents de chaque assemblée ou encore soixante députés ou soixante sénateurs peuvent saisir le Conseil constitutionnel pour vérifier que les conditions sont toujours réunies.

206. Pendant longtemps au Royaume-Uni, la législature ne pouvait être prolongée qu'en cas de décès du souverain. Au point que si la Chambre des Communes décidait de siéger malgré l'expiration de la durée ordinaire de législature, le monarque, pour marquer son désaccord, pouvait refuser de promulguer les lois (*Royal Assent*)¹⁷². Initialement, l'interdiction de dissolution en cas de décès royal était justifiée par la volonté de ne pas lier la vie des Chambres à celle du souverain, afin d'éviter l'absence du Parlement lors d'une succession controversée¹⁷³. La réunion immédiate du Parlement était alors requise pour six mois, sauf dissolution volontaire avant l'expiration de cette durée¹⁷⁴. Lorsque le décès intervenait entre la dissolution et les élections, l'ancien Parlement devait se rassembler, tandis que les élections étaient reportées de deux semaines. Le décès du monarque n'avait donc des effets temporels importants que s'il survenait en toute fin de législature, auquel cas elle pouvait être prolongée de six mois maximum. Depuis 2011, la prolongation exceptionnelle de la législature demeure temporellement limitée à deux mois et n'est possible que sous réserve de respecter une procédure exigeante détaillée par le *FTPA*¹⁷⁵. À la différence des autres systèmes, aucune justification spécifique, telle que la survenance de circonstances exceptionnelles, n'est formellement exigée, bien qu'on puisse supposer que le report de la fin

¹⁷¹ P. CAILLE, « L'État d'urgence : la loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturation », *RDP*, 2007, p. 335.

¹⁷² C. de NANTOIS, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne, op. cit.*, p. 178. Alors qu'à l'origine, le *Royal Assent* n'était pas systématiquement accordé, celui-ci est désormais décidé en pratique pour tous les textes de loi adoptés par la Chambre des Communes.

¹⁷³ W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, Vol. 1, 1765, Rééd. Philadelphia, Welsh, 1915, p. 188.

¹⁷⁴ Article 4 du *Succession to the Crown Act* de 1707.

¹⁷⁵ Selon les sections 1(5) et 1(6) *FTPA 2011*, le Premier ministre peut prendre une ordonnance pour reporter de deux mois la tenue des élections législatives après la date prévue initialement, sous réserve de l'autorisation préalable de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords.

de la législature ait pour but « d'éviter que les élections se déroulent dans un climat de crise »¹⁷⁶. Plus surprenant encore, le *Civil Contingencies Act 2004* relatif aux événements civils imprévus, que l'article 19 définit comme des menaces sérieuses pour le bien-être public, pour l'environnement ou encore pour la sécurité du pays, ne prévoit pas la prolongation de la législature si un tel état d'urgence est déclaré.

207. Dans la pratique, la période législative a été allongée à plusieurs reprises au Royaume-Uni alors qu'aucun souverain britannique n'est décédé en fin de législature. Lors de la Première Guerre mondiale, le Parlement britannique a été maintenu pendant huit ans et lors de la Seconde Guerre mondiale pendant dix ans, alors même qu'une période maximale de cinq ans était prévue par l'article 7 du *Parliament Act* de 1911. Dans le premier cas, quatre lois ont été adoptées pour faire exception à cette règle temporelle et accroître de façon successive la durée de la législature de sept ou huit mois supplémentaires¹⁷⁷. À l'occasion de la Seconde Guerre mondiale, le maintien du Parlement s'est opéré différemment, dès lors qu'il impliquait un dépassement de la durée de sept ans prévue par le *Septennial Act* de 1715¹⁷⁸. Cette pratique exceptionnelle de prolongation, que beaucoup de parlementaires ont assimilée à une convention de la Constitution, a pu en revanche être qualifiée par certains auteurs de « monstruosité constitutionnelle »¹⁷⁹. Si cette pratique est effectivement dépourvue de fondement juridique, force est de reconnaître malgré tout que ces conflits armés impliquaient l'absence d'un grand nombre d'électeurs partis combattre à l'étranger et ne permettaient pas de renouveler le Parlement dans des conditions électorales convenables¹⁸⁰.

208. En France depuis 1958, la législature n'a jamais été prolongée en raison des circonstances exceptionnelles régies par l'article 16 C. Les pouvoirs de l'Assemblée nationale ont cependant été prolongés de près trois mois supplémentaires au printemps 2002. La loi

¹⁷⁶ D. REIGNIER, « Le *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. La révolution à l'anglaise », *RFDC*, 2012, p. 619.

¹⁷⁷ Les *Parliament and Registration Act* et *Parliament and Local Elections Act* de 1916, ainsi que les *Parliament and Local Elections Act* et *Parliament and Local Election Act (No 2)* de 1917 ont permis de prolonger la législature respectivement de huit mois, sept mois, sept mois, et huit mois. Le deuxième *Act* de 1917 est le seul à avoir dépassé la durée prévue par le *Septennial Act* de 1715, texte qui était encore en vigueur lors de l'élection de la Chambre des Communes en décembre 1910, avant son remplacement par le *Parliament Act* de 1911.

¹⁷⁸ Seuls les *Prolongation of Parliament Act* de 1940 et 1941 ont consisté en une modification du *Parliament Act* de 1911, tandis que les trois derniers *Act* ont renvoyé au *Septennial Act* de 1715 pour prolonger annuellement la législature. L'*Act* de 1940 a étendu à six ans la durée initialement fixée à cinq ans par l'article 7 du *Parliament Act* de 1911, dont l'application a été ensuite suspendue par l'*Act* de 1941. Les *Prolongation of Parliament Act* de 1942, 1943 et 1944 ont permis de prolonger la législature respectivement de 8 ans, 9 ans et 10 ans.

¹⁷⁹ R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament*, *op. cit.*, p. 35.

¹⁸⁰ La majorité des parlementaires a d'ailleurs estimé que la prolongation de la législature n'était possible qu'en cas de guerre et qu'aucune autre situation n'était constitutive de circonstances exceptionnelles. *Ibid.*, p. 38.

organique du 15 mai 2001 a en effet adjoint onze semaines à la XI^e législature de manière à ce que les élections législatives suivent l'élection présidentielle, organisée tous les cinq ans depuis la réforme constitutionnelle du 2 octobre 2000 sur le quinquennat. Cette prolongation se fondait donc uniquement sur la volonté du législateur de rétablir l'ordre habituel des échéances électorales en organisant l'élection du Président de la République avant celle des députés. À l'inverse, une extension injustifiée des pouvoirs de l'Assemblée nationale dans le temps aurait fait l'objet d'une censure du juge constitutionnel¹⁸¹.

209. La durée de la législature se trouve encadrée par des règles déterminant précisément ses bornes temporelles. Ces dernières revêtent une importance capitale, dans la mesure où le début et la fin du cycle de la chambre basse sont lourds de conséquences sur la temporalité de la procédure législative.

Section 2. Les limites temporelles de la législature

210. Les limites temporelles de la législature correspondent aux périodes de transition entre deux législatures, dont l'élection de la chambre basse constitue indéniablement l'élément central. S'intéresser aux extrémités temporelles de la législature implique d'aborder en détail les intervalles de temps situés entre la fin d'une période législative et le début d'une autre. Le Professeur Blackburn décompose cette période originale en trois segments successifs : d'abord, entre l'acte de dissolution et l'acte de convocation d'un nouveau Parlement, ensuite, entre l'acte de convocation du Parlement et la tenue des élections législatives, enfin, entre les élections et la première réunion effective du nouveau parlement¹⁸². À première vue, cette partition structurelle en trois phases apparaît appropriée, mais d'un point de vue temporel, les étapes de dissolution et d'annonce de la tenue d'élections législatives interviennent en pratique de manière simultanée afin de garantir au Parlement une « perpétuelle existence »¹⁸³.

¹⁸¹ Le Conseil constitutionnel a ainsi déjà censuré un report des élections cantonales à travers la décision n° 87-233 DC du 5 janvier 1988, *Loi relative aux élections cantonales*, JORF, 7 janvier 1988, p. 320, cons. 7.

¹⁸² R. BLACKBURN, « The Summoning and Meeting of New Parliaments in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 171 et s.

¹⁸³ Robert Blackburn propose d'ailleurs que le principe de simultanéité des actes de dissolution et de convocation d'un nouveau Parlement soit consacré par une règle écrite, sous la forme suivante : « Aucun Parlement ne doit cesser d'exister sauf et jusqu'à ce qu'un nouveau Parlement soit convoqué ». *Ibid.*, p. 175.

211. Il apparaît donc plus judicieux de ne retenir que deux intervalles temporels principaux : d'une part, le délai d'organisation de nouvelles élections, qui court à partir de la dissolution, et d'autre part, le délai de convocation des chambres parlementaires, après la tenue des élections législatives. Ces deux délais s'inscrivent chacun dans les limites temporelles principales de la législature, le second au début de la nouvelle législature (§ 1) et le premier à la fin de la législature précédente (§ 2).

§ 1. Le début de la législature

212. Le début de chaque nouvelle législature est étroitement lié au mandat des chambres basses, puisqu'il intervient dans la foulée de leur renouvellement tout en étant en revanche parfaitement distinct du rythme des chambres hautes, à l'exception notable du Sénat espagnol, élu en même temps que le Congrès des députés. Dans tous les systèmes, le début de chaque période législative est marqué par une réunion constitutive¹⁸⁴, qui permet aux représentants de l'assemblée de se rassembler pour la première fois et d'élire notamment leur Président.

213. La première réunion des parlementaires ou séance constitutive (B), considérée comme le véritable point de commencement de la législature, intervient quelque temps après les élections législatives, après un certain délai nécessaire de convocation des assemblées (A).

A. Le délai de convocation des chambres parlementaires

214. Au soir de l'élection des parlementaires, le Parlement n'existe pas encore tout à fait, puisqu'il ne s'est pas encore rassemblé et les nouveaux représentants « ne forment entre eux qu'un groupe disparate dont le seul point commun est d'être membres du futur parlement »¹⁸⁵. Les décrets de convocation des élections parlementaires indiquent souvent également un délai de convocation des chambres parlementaires, à moins bien entendu que ce délai ne soit déjà spécifié dans la Constitution elle-même. Ainsi, bien que la possibilité pour le Parlement nouvellement élu de se réunir directement après son élection représente selon certains une

¹⁸⁴ En Espagne cependant, une partie de la doctrine estime que le point de départ correspond à la date de proclamation des résultats, lorsque les élus acquièrent le statut de députés ou sénateurs. J. A. PIQUERAS BAUTISTA, « Disolución de las Cortes Generales y de los parlamentos autonómicos », *Las Cortes Generales*, Vol. 3, Madrid, Instituto de estudios fiscales, 1987, p. 19.

¹⁸⁵ A. SANTSCHY, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, op. cit., p. 52.

composante essentielle de son autonomie parlementaire¹⁸⁶, un délai doit être respecté avant que ses nouveaux membres puissent se rassembler.

215. Le délai de convocation des chambres parlementaires correspond à l'intervalle temporel entre l'élection des nouveaux députés et la première réunion constitutive. À ce titre, il est crucial d'identifier les limites temporelles de cette période de coexistence entre anciens et nouveaux parlementaires (1) avant de pouvoir aborder la question de la durée précise qui s'étend entre ces *terminus a quo* et *terminus ad quem* (2).

1) Une période de coexistence entre anciens et nouveaux parlementaires

216. Le délai de convocation des chambres parlementaires est une période particulière durant laquelle, bien que les nouveaux parlementaires soient déjà élus, les anciens représentants demeurent généralement compétents jusqu'au jour de la réunion constitutive¹⁸⁷. En France, l'Assemblée nationale sortante peut très bien se réunir pour entériner des choix inopportuns qui engagent fortement l'assemblée appelée à lui succéder et ce « même après la défaite éventuelle de sa majorité »¹⁸⁸, comme c'est le cas pour la Chambre des Communes. Dans le cas britannique, en revanche, la transition est très courte du fait du scrutin uninominal à un tour, qui permet généralement de dégager une claire majorité. Le Premier ministre en place doit présenter sa démission au souverain, à la suite de quoi ce dernier doit ensuite nommer le nouveau Premier ministre¹⁸⁹. Le lendemain après-midi des élections de 1979 par exemple, la Reine a reçu en l'espace de moins de deux heures James Callaghan puis Margaret Thatcher¹⁹⁰, le premier pour présenter sa démission, la seconde pour être nommée Premier ministre.

¹⁸⁶ E. RÖPER, « Begrenzungen der Parlamentsautonomie », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1985, p. 175.

¹⁸⁷ « C'est donc le lendemain du jour où expirent les pouvoirs de la législature précédente que commence la suivante. Tant que le terme n'est pas atteint, c'est le député en fonction et non le député élu qui assure l'exercice du mandat » M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français. Les Cours de droit*, Paris, Institut d'Études Politiques, 1957-1958, fasc. 3, p. 58.

¹⁸⁸ G. CARCASSONNE, « 2002 : Remarques sur un calendrier non conventionnel, accompagnées d'un codicille élocubrant », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 298.

¹⁸⁹ Cette gestion de la transition par le Monarque atteste qu'il demeure bien « au sommet du gouvernement ». R. BRAZIER, « The Constitution of the United Kingdom », *Cambridge Law Journal*, 1999, p. 121. En France, en revanche, la nomination du Gouvernement est indépendante de la constitution de l'Assemblée nationale et peut d'ailleurs lui être antérieure.

¹⁹⁰ R. BLACKBURN, « The Summoning and Meeting of New Parliaments in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 173.

217. En Allemagne, cette période de coexistence entre anciens et nouveaux parlementaires est gérée de manière analogue. Pourtant, Norbert Achterberg estime que du fait de l'élection de ses nouveaux membres, le nouveau Bundestag constitue un organe à part entière avant même sa première réunion et ceci, bien qu'il ne dispose pas encore de la capacité d'agir¹⁹¹. Selon lui, la preuve de l'existence précoce du nouveau Bundestag en tant qu'organe est justifiée par les termes de l'article 39(2) GG, qui indique que « le Bundestag » (et non « les parlementaires ») se rassemble à l'occasion de la réunion constitutive. La logique d'une telle conception est douteuse, car elle signifierait que la période entre les élections et la réunion constitutive serait une phase d'existence parallèle de deux Bundestag, « un Bundestag *in statu nascendi* et un Bundestag *in statu descendi* »¹⁹².

218. Or, une telle coexistence de deux organes de même nature n'apparaît « ni opportun ni juridiquement nécessaire »¹⁹³ et surtout, n'est normativement prévue par aucune disposition écrite. En réalité, même en Allemagne, l'assemblée nouvellement élue ne commence à exister juridiquement qu'à partir de sa réunion constitutive. En amont de ce premier rassemblement et suite aux élections législatives, c'est le Bundestag précédent qui, en cas de besoin, peut continuer à exercer ses compétences pendant cette période relativement réduite, pendant laquelle il est dénommé « Ancien Bundestag » (*Alt-Bundestag*)¹⁹⁴. Il n'a d'ailleurs été sollicité qu'à une seule occasion par le Gouvernement, le 16 octobre 1998, soit une dizaine de jours avant la première réunion du nouveau Bundestag, afin d'approuver en urgence l'engagement militaire de l'Allemagne au Kosovo et de prévenir une catastrophe humanitaire par des frappes ciblées. Cette convocation de l'Ancien Bundestag à la place du nouveau était parfaitement fondée juridiquement mais a suscité de vives critiques, d'ordre essentiellement politique cependant¹⁹⁵.

219. Outre-Rhin, le mandat des députés débute non pas au jour de l'élection mais à l'occasion de la première réunion du Bundestag. Selon le § 45 de la loi électorale allemande, pour le candidat élu aux législatives, la qualité de membre du Bundestag s'acquiert lors de la

¹⁹¹ N. ACHTERBERG, *Parlamentsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1984, p. 168.

¹⁹² O. MODEL et K. MÜLLER (Éd.), *Grundgesetz, Taschenkommentar*, Cologne, C. Heymanns, 11^e Éd., 1996, p. 445.

¹⁹³ H. W. KLOPP, *Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, p. 32.

¹⁹⁴ A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, p. 19.

¹⁹⁵ La consultation du 13^e Bundestag a été jugée politiquement infondée car l'ancien Bundestag ne correspondait plus à la volonté des électeurs, au contraire du 14^e Bundestag, dont les membres élus étaient liés malgré eux aux décisions de leurs prédécesseurs. A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag, op. cit.*, p. 21.

validation de sa déclaration d'acceptation du mandat par le responsable du scrutin, cette décision ne pouvant intervenir avant l'expiration des pouvoirs du Bundestag précédent. Dès lors, en amont de la première réunion du nouveau Bundestag, les candidats élus ne peuvent être considérés comme membres du Bundestag ni encore se réclamer comme tels. Il est en effet impossible que les anciens et les nouveaux élus puissent revendiquer en même temps la qualité de député. En revanche, les candidats élus disposent déjà d'indemnités ainsi que de l'immunité parlementaire et du droit de refuser de témoigner à partir de leur élection, protections constitutionnellement garanties aux articles 46(2) et 47 GG et précisées aux paragraphes 11, 12 et 16 de la loi sur les députés (*Abgeordnetengesetz*).

220. Dans le cadre du système espagnol, la question de la transition entre anciens et nouveaux élus se pose avec moins d'acuité, puisque durant l'intervalle entre la dissolution du parlement et la première réunion constitutive, un organe représentatif, dénommé Délégation permanente, est chargé de se substituer aux parlementaires. La question est aussi précisément réglée pour le Gouvernement démissionnaire, dont le « devoir constitutionnel »¹⁹⁶ est de continuer à exercer ses fonctions jusqu'à l'installation du nouveau Gouvernement.

221. Dans les quatre parlements étudiés, les députés ne sont donc pas investis dès leur élection mais lors de la séance constitutive, qui marque également l'ouverture de la première session du nouveau Parlement et intervient selon des règles temporelles précises de convocation. Aux États-Unis, la transition entre anciens et nouveaux élus est davantage marquée que de ce côté-ci de l'Atlantique puisque depuis 1998, les anciens élus siègent systématiquement au cours d'une session post-électorale appelée *Lame Duck Session*¹⁹⁷. Pendant cette période spécifique, qui court entre les élections de novembre et la prise de fonction des nouveaux représentants en janvier à l'occasion de la réunion constitutive, les anciens parlementaires siègent, alors même que certains d'entre eux n'ont pas été réélus et sont narquoisement affublés du sobriquet de « canards boiteux » (*Lame Duck*).

¹⁹⁶ M. REVENGA SÁNCHEZ, « El gobierno en funciones », in J. ACOSTA SÁNCHEZ *et al.*, *Gobierno y administración en la Constitución*, Vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, p. 1514.

¹⁹⁷ D. CONNIL, « Aperçu d'une pratique, les sessions post-électorales du Congrès des États-Unis », *Constitutions*, 2013, p. 152-155.

2) Une durée limitée entre l'élection et la réunion des nouveaux élus

222. Le délai de convocation n'est précisément encadré que dans les systèmes espagnol et allemand, alors que le système français ne prévoit qu'un encadrement temporel appliqué au cas de la dissolution. En vertu de l'article 68(6) de la Constitution espagnole, le Congrès des députés élu doit faire l'objet d'une convocation par le Roi dans les vingt-cinq jours au plus tard suivant les élections. Aucune précision textuelle de la sorte ne figure en revanche à l'article 69 CE relatif au Sénat, auquel est appliqué par analogie le même délai. Le point de départ de ce délai de vingt-cinq jours correspond à la seule convocation des chambres, si bien qu'en théorie, la réunion effective pourrait très bien être organisée plus tard. Cette interprétation apparaît néanmoins abusive, car cela aboutirait à un retard injustifié¹⁹⁸ des réunions constitutives des deux assemblées. Le Congrès des députés se réunit en séance constitutive au jour et à l'heure indiquée dans le décret royal, en vertu de l'article 1 RC. Pour sa part, l'article 2(1) du règlement du Sénat indique seulement que les sénateurs se réunissent au jour indiqué dans le décret royal, en respectant le délai prévu.

223. Le Bundestag doit impérativement être convoqué pour sa première réunion au plus tard trente jours après les élections, en vertu de l'article 39(2) GG. La date de réunion constitutive, directement liée au renouvellement du Bundestag, est donc susceptible de varier de manière sensible en fonction des législatures, les élections devant se dérouler 46 mois au plus tôt et 48 mois au plus tard après le début de la législature.

224. A défaut de précisions de la Loi fondamentale allemande concernant la procédure de convocation, le § 1(1) GOBT indique que la seule autorité compétente pour appeler le nouveau Bundestag à se réunir est le Président du Bundestag sortant. Ni le Chancelier, ni le Président fédéral ne peuvent exiger du président sortant qu'il convoque le nouveau Bundestag à une date particulière. Une telle intervention du Chancelier ou du Président fédéral sur la date de début ou de fin du Bundestag serait de nature à porter atteinte à l'autonomie parlementaire¹⁹⁹. Cependant, cette règle de convocation pose problème, car en raison de l'autonomie dont dispose chaque chambre parlementaire, le Bundestag ancien ne devrait pas pouvoir contraindre juridiquement le Bundestag nouvellement élu de se réunir à une date qu'il a lui-même déterminé, simplement en vertu de dispositions du Règlement intérieur²⁰⁰.

¹⁹⁸ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 2^e Éd., 1990, p. 92.

¹⁹⁹ A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag*, op. cit., p. 62.

²⁰⁰ *Ibid.*

225. L'ancien Bundestag ne peut exister juridiquement plus de trente jours après les élections législatives, dans la mesure où le nouveau Bundestag doit se réunir dans ce délai pour le remplacer. La première réunion du Bundestag nouvellement élu s'est toujours tenue au cours de cette période de trente jours, mettant fin par la même occasion aux fonctions du Chancelier fédéral et de ses ministres (art. 69(2) GG), même quand le nouveau gouvernement n'était pas constitué. À titre d'exemple, le Bundestag de la XIX^e Législature s'est réuni pour la première fois le 24 octobre 2017, alors que le Gouvernement n'a été constitué qu'en mars 2018, à l'issue de plus de cinq mois de laborieuses négociations entre plusieurs partis politiques²⁰¹. Durant cette période, le Chancelier fédéral a bien entendu assuré la gestion des affaires courantes, comme le prévoit l'article 69(3) GG.

226. Si la réunion constitutive du nouveau Bundestag avait lieu au-delà de ce délai de trente jours, son organisation serait inconstitutionnelle. Dans cette hypothèse, l'ancien Bundestag devrait toutefois continuer de se rassembler régulièrement jusqu'à la réunion du nouveau Bundestag. Il se conformerait ainsi à l'article 39 (1) GG, qui exclut toute possibilité de période sans Parlement, malgré la violation de la règle des trente jours fixé à l'article 39(2) GG.

227. En France à l'inverse, la convocation de l'Assemblée nationale nouvellement élue n'est pas encadrée comme au Bundestag par un délai précis en cas d'achèvement normal du mandat, la date de première réunion devant simplement être indiquée dans le décret de convocation pris par le Premier ministre. En cas de dissolution de l'Assemblée nationale en revanche, la date est directement fixée par la Constitution, dont l'article 12(3) précise qu'elle doit se réunir de plein droit le deuxième jeudi suivant l'élection. La détermination de ce délai de convocation au plan constitutionnel permet d'encadrer strictement le droit de dissolution du chef de l'État et de parer ainsi à toute tentative visant à empêcher le Parlement de se réunir, en garantissant le rassemblement de la nouvelle assemblée élue²⁰². La détermination de l'intervalle temporel entre les élections des députés et leur première réunion est importante, comme en témoigne l'âpreté des débats qui avaient animé en 1958 le Comité consultatif constitutionnel, dont la proposition du vice-président Dejean de retenir la date du deuxième

²⁰¹ A. LE DIVELLEC, « Le processus de formation du gouvernement en Allemagne : la "Constitution officieuse" et les limites de la rationalisation du parlementarisme », *JP Blog*, avril 2018. Cf. également A. KIMMEL, « Élections au Bundestag du 24 septembre 2017 : Angela Merkel, l'inauvouable », n° 164, 2018, p. 161-162. L. GONOT, « Allemagne : Une insaisissable coalition », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 1, 2018, p. 151. B. NABLI, « Le temps et la formation du gouvernement », *Constitutions*, 2017, p. 550-561.

²⁰² Selon l'article LO 121 du Code électoral, « les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection », que la nouvelle Assemblée ait ou non déjà été réunie.

mardi fut rejetée au profit du deuxième jeudi²⁰³. Comme le remarque Guy Carcassonne, le temps entre l'élection des parlementaires et la première réunion de l'Assemblée s'est progressivement amenuisé, passant de presque trois semaines en 1967 à seulement cinq jours en 1993, ce résultat répondant au fait que « nul n'a vraiment intérêt à ce que le provisoire se prolonge inutilement »²⁰⁴. L'absence d'encadrement temporel de la convocation de l'Assemblée en cas d'achèvement normal de la législature a fait l'objet de critiques et certains ont même estimé que la révision du quinquennat avait présenté une opportunité manquée de déterminer notamment ce délai suite aux élections législatives²⁰⁵.

228. Outre-Manche, le délai entre les élections et la première réunion de la Chambre des Communes était habituellement assez court puisque selon une pratique récente, sa date était fixée au mercredi suivant l'élection²⁰⁶. Ce délai est déterminé de manière à restreindre au « minimum strictement nécessaire »²⁰⁷ la période pendant laquelle aucun Parlement n'est en place. Les parlementaires prennent donc leurs fonctions assez rapidement, puisqu'ils se rassemblent pour la première fois à la Chambre des Communes généralement moins d'une semaine après leur élection, approchant en cela le délai moyen de convocation de l'Assemblée nationale. Cependant, suite aux recommandations de la commission de modernisation de la Chambre des Communes en 2007, cet intervalle temporel a été allongé à l'occasion des élections de 2010 à une douzaine de jours, comme c'était le cas jusque dans les années soixante-dix²⁰⁸.

229. Si la date des élections est désormais fixée à l'avance, le souverain peut néanmoins toujours déterminer librement la date de convocation du nouveau Parlement, comme l'indique la section 3(4) *FTPA*. Le maintien de cette prérogative royale est contraire à ce qui avait été

²⁰³ A. CABANIS et M.-L. MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, Paris, Presses de Science Po, 2001, p. 157.

²⁰⁴ G. CARCASSONNE, « 2002 : Remarques sur un calendrier non conventionnel, accompagnées d'un codicille élocubrant », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 297.

²⁰⁵ F. REYNES, *Le quinquennat. Les nouveaux équilibres de la République présidentielle*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 2013, p. 143.

²⁰⁶ Cabinet Office, *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1^e Éd., 2011, p. 13.

²⁰⁷ R. BLACKBURN, « The Summoning and Meeting of New Parliaments in the United Kingdom », *op. cit.*, p. 171.

²⁰⁸ La commission remarque qu'une plus longue interruption permettrait d'instaurer un programme d'intégration pour les nouveaux parlementaires, et prend exemple sur les États-Unis, où le Congrès dispose d'un intervalle de temps conséquent pour mener à bien son « programme d'orientation des nouveaux membres », qui débute le lundi suivant l'élection et dure généralement quatre jours. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of the backbench Member*, Londres, The Stationery Office, 2007, p. 21-23.

suggéré par certains auteurs qui jugeaient préférable, d'un point de vue tant théorique que pratique, que les nouvelles élections et la réunion constitutive se tiennent immédiatement après l'expiration de la législature de quatre ans²⁰⁹. Comme à l'Assemblée nationale, aucune règle contraignante ne prévoit donc de durée maximum, de façon à assurer que le Parlement puisse effectivement se réunir²¹⁰. Seul un seuil minimum de vingt jours entre la convocation du Parlement et sa réunion constitutive était prévu par le *Representation of the People Act* de 1918, mais ce texte a depuis lors été abrogé par le *Representation of the People Act* de 1985. Les raisons d'un report de la réunion constitutive tiennent le plus souvent à la difficulté de composer le gouvernement. La première réunion peut être particulièrement retardée en cas de *Hung Parliament*²¹¹, le temps pour les partis politiques de se concerter et décider le(s) quel(s) d'entre eux formeront le Gouvernement, comme cela a été par exemple le cas suite aux élections de 2010²¹² : alors que les élections générales s'étaient déroulées le 6 mai, la réunion constitutive n'a eu lieu que douze jours plus tard. En définitive, l'absence de règles précises d'encadrement temporel de la convocation des chambres basses en France et au Royaume-Uni pose question. On peut tout à fait imaginer une hypothèse, certes extrême mais théoriquement plausible, où la chambre basse nouvellement élue ne souhaiterait pas se réunir, auquel cas celle-ci ne serait pas théoriquement tenue de tenir une séance constitutive.

B. La première réunion des parlementaires : l'organisation temporelle de la séance constitutive

230. En Allemagne comme en Espagne, la première réunion de la législature fait l'objet d'une préparation spécifique par un organe dédié. L'organisation allemande de la réunion constitutive est assurée par une « conférence intergroupe », qui prépare l'ordre du jour de la première séance du nouveau Bundestag et demande au doyen d'âge d'en prendre la présidence temporaire. Cette requête est généralement formalisée dans un accord intergroupe qui précise que l'ouverture de la séance constitutive relève de la compétence du doyen

²⁰⁹ R. BLACKBURN, « The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform », *Public Law*, 2009, p. 797.

²¹⁰ La période totale entre la dissolution et la réunion constitutive pouvait encore être très élevée au XIX^e siècle, comme sous le règne de la Reine Victoria, avec un intervalle de trente semaines entre juin 1865 et février 1966.

²¹¹ Les élections générales de 1974 ont débouché sur une situation de « parlement suspendu » où aucun des deux partis principaux n'est parvenu à rassembler la majorité absolue des suffrages, mais la première réunion constitutive n'a pas été pour autant retardée. En effet, en dépit du simple soutien d'une majorité relative, le nouveau Premier ministre a été nommé à la tête d'un gouvernement minoritaire quatre jours après les élections, dès le 4 mars et la réunion constitutive organisée le 6 mars.

²¹² A. PAUN et R. HAZELL, « Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall », *The Political Quarterly*, 2010, p. 220.

d'âge²¹³. La conférence intergroupe est constituée en toute indépendance en amont de cette première réunion, à la suite de laquelle cet organe devient le Comité des doyens (*Ältestenrat*), qui demeure actif tout au long de la législature. Un organe préparatoire similaire à la conférence intergroupe allemande, appelé Comité préparatoire, est également prévu au Sénat espagnol. Ce Comité est constitué préalablement à la formation du « Bureau d'âge » et est présidé par la personne apparaissant en premier sur la liste des sénateurs élus. Cette fonction de président est particulièrement éphémère²¹⁴ puisqu'elle ne consiste qu'à déclarer la séance ouverte, lire l'acte d'ouverture de la législature, énumérer le nom des sénateurs élus et les dispositions du règlement relatives au déroulement de cette même séance constitutive. Finalement, en vertu de l'article 2 RSE, le président du Comité préparatoire appelle le doyen d'âge à prendre la présidence de la réunion constitutive et à former le Bureau d'âge, complété par les quatre plus jeunes sénateurs qui le secondent en qualité de secrétaires.

231. Dans tous les parlements étudiés, le choix du président de la réunion constitutive présente l'avantage de s'opérer selon un « critère incontestable »²¹⁵, qui ne concerne forcément qu'un seul membre de la chambre. Par tradition pourtant, avant de déclarer la séance ouverte, le doyen d'âge s'adresse à la chambre pour savoir si un autre parlementaire est plus âgé que lui. En France, la règle du doyen d'âge est établie de longue date puisqu'elle a été consacrée pour la première fois dans la Constitution de 1791²¹⁶. En Allemagne néanmoins, cette règle du doyen d'âge ne se fonde sur aucune disposition constitutionnelle et ne peut donc contraindre le nouveau Bundestag, qui dispose d'une autonomie parlementaire non seulement vis-à-vis des autres organes mais également de son prédécesseur. Bien que la règle du doyen d'âge figure dans le règlement du Bundestag précédent, elle ne peut être considérée, au stade de la réunion constitutive, que comme une coutume ou un simple usage parlementaire. En 1949, les premiers mots de Paul Löbe, doyen d'âge de la première législature du Bundestag, prononcés avant même l'adoption d'un nouveau règlement, témoignent d'ailleurs de l'importance de cette tradition parlementaire : « selon un usage ancien, la première séance d'une nouvelle législature doit être ouverte par le membre le plus

²¹³ H. W. KLOPP, *Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag*, op. cit., p. 33.

²¹⁴ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 2^e Éd., 1990, p. 93.

²¹⁵ M. FELDKAMP, *Der Bundestagpräsident*, Munich, Olzog, 2007, p. 42.

²¹⁶ Article II, Titre III de la Section V de la Constitution du 3 septembre 1791 : « Ils se formeront provisoirement en assemblée sous la présidence du doyen d'âge, pour vérifier les pouvoirs des représentants présents ».

âgé de la Chambre »²¹⁷. Tel n'est plus le cas depuis la modification du règlement du Bundestag du 1^{er} juin 2017, qui définit le doyen d'âge comme le parlementaire qui est membre du Bundestag depuis le plus longtemps.

232. La première séance est présidée par le doyen d'âge du Bundestag qui, dès lors qu'il prend place au siège de président, doit organiser l'élection du président, des vice-présidents et des secrétaires du nouveau Bundestag. Auparavant néanmoins, il doit nommer le secrétaire de séance, procéder à l'appel nominal de ses membres et vérifier que le quorum est atteint. Dès son élection, le Président du Bundestag prend la place du doyen d'âge pour la suite de la réunion. Au total, la durée du mandat du doyen d'âge ne dépasse donc généralement pas une heure. À l'Assemblée nationale, ce dernier peut de la même manière déclarer la nouvelle législature et la séance constitutive ouverte, une fois qu'il a pris place sur son siège. Les six plus jeunes députés sont appelés pour le seconder en qualité de secrétaires d'âge, et sont chargés de veiller à la bonne organisation de l'élection du nouveau président de l'Assemblée nationale. Le président d'âge communique le nom des personnes élues qui lui a été transmis par le Gouvernement et fait mention des éventuelles requêtes en contestation d'élection, conformément aux articles 2 et 3 RAN. En Espagne, la séance constitutive est aussi présidée par le doyen d'âge de l'assemblée et les deux plus jeunes députés sont chargés de l'assister en tant que secrétaires tandis qu'au Sénat, les quatre élus les plus jeunes viennent compléter le Bureau d'âge. Dans la plupart des parlements, avant de mettre en œuvre les différentes procédures inhérentes au début de la législature, le doyen d'âge prononce généralement un petit discours introductif. Il ne s'agit pas d'un véritable droit de discours exercé par le doyen d'âge mais d'une simple tolérance de la part de l'assemblée²¹⁸. Avant d'inviter ses membres à procéder à l'élection de son Président, le doyen d'âge de l'Assemblée nationale peut ainsi prononcer un court discours qui, s'il reflète ses opinions personnelles, ne doit pas néanmoins comporter de « prises de position excessives »²¹⁹.

²¹⁷ H. HERLES, « Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne », in Bundesrat, *Vierzig Jahre Bundesrat, Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der evangelischen Akademie Tutzing*, Baden-Baden, Nomos, 1989, p. 242.

²¹⁸ Au sein des parlements de la comparaison, la tenue d'un tel discours n'est formalisée dans aucune disposition du règlement. Elle ne relève que d'une simple pratique et n'est donc nullement obligatoire ni systématique. En Allemagne par exemple, cette pratique est bien établie depuis l'initiative prise en 1932 par Clara Zetkin, alors doyenne d'âge du Bundestag. M. FELDKAMP, *Der Bundestagpräsident*, Munich, Olzog, 2007, p. 44.

²¹⁹ J. BOURDON, *Les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, op. cit., p. 72.

233. À l'Assemblée nationale, l'élection du président au suffrage secret se déroule suivant un processus immuable : au cours de la séance constitutive, les députés sont nominativement appelés à voter par le doyen d'âge et doivent se rendre tour à tour à la tribune pour glisser leur bulletin dans l'urne prévue à cet effet. Après une courte suspension de séance nécessaire au dépouillement des votes par les secrétaires d'âge, le doyen d'âge annonce les résultats puis invite le Président à venir le remplacer immédiatement au fauteuil. La séance constitutive est close par un discours du nouveau Président élu, qui annonce à cette occasion les aspects principaux du calendrier parlementaire à venir. En Allemagne, la procédure d'élection du Président du Bundestag est encore plus simple, puisque le groupe parlementaire le plus important propose directement le candidat²²⁰ qui, une fois élu, tient un discours de politique générale en tant que président de la chambre. Outre l'organisation temporelle de la séance constitutive elle-même, il est important de déterminer le moment à partir duquel le Bundestag est considéré comme définitivement constitué. Il ne suffit pas que le doyen d'âge fasse adopter provisoirement l'ancien Règlement intérieur par le Bundestag, mais il faut également que son nouveau Président et ses vice-présidents soient élus. Le Bundestag n'est en effet considéré comme constitué que lorsqu'il dispose, à travers son président, d'une entière capacité d'agir et peut être représenté vis-à-vis des autres organes constitutionnels²²¹.

234. En Espagne, il appartient au Roi de convoquer les chambres par décret afin qu'elles tiennent leurs réunions constitutives respectives, en vertu de l'article 62 CE. Le décret royal doit mentionner le jour et l'heure précise de la réunion qui, pour être valable, doit faire l'objet du contresigne du Premier ministre. Après l'ouverture de la séance par le doyen d'âge du Congrès des députés, un des secrétaires du Bureau d'âge doit lire le décret royal de convocation et rappeler les résultats des élections, à savoir les députés élus et les éventuels cas de contentieux électoral. La Chambre est ensuite tenue de procéder directement à l'élection de son Bureau, selon la procédure de l'article 37 RC. Le Président du Congrès des députés est élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Élus simultanément, les vice-présidents du Bureau sont ceux qui obtiennent les quatre meilleurs résultats. Depuis 1982, le Bureau du Congrès prend directement sa forme définitive sans passer par une phase transitoire, bien que des contentieux électoraux soient encore en cours. Selon l'article 36 RC, le Bureau ne doit faire l'objet d'une nouvelle élection que si la modification de la composition du Congrès dépasse les 10 % de ses membres. Le mandat du Bureau et du Président de la chambre basse

²²⁰ Chaque groupe politique doit aussi pouvoir disposer d'au moins un vice-président.

²²¹ H. W. KLOPP, *Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag*, op. cit., p. 35.

s'étend sur toute la durée de la législature, sauf exception²²². Le processus d'élection du Bureau est davantage encadré au Sénat espagnol qu'au Congrès des députés. Selon l'article 6 RSE, le doyen d'âge est chargé d'annoncer les différents candidats et une fois le vote effectué, d'extraire un à un les bulletins, qui sont lus à voix haute par l'un des secrétaires et dont les résultats sont inscrits au registre par ses homologues. Le Bureau se compose du Président du Sénat, de deux vice-présidents et de quatre secrétaires, élus selon des modalités équivalentes à celles du Congrès. L'élection du Bureau définitif est une étape importante, sinon décisive, de la première réunion de la législature. La désignation de cet organe est l'acte majeur parachevant la constitution de chacune des deux chambres espagnoles²²³ qui dès lors, disposent des moyens d'exercer leurs fonctions.

235. À la différence des trois autres systèmes, la séance constitutive de la Chambre des Communes n'est pas présidée par le doyen d'âge, mais par le député ayant la plus longue expérience parlementaire et qui n'est pas membre du gouvernement. Appelé « Père de la Chambre » (*Father of the House*), celui-ci exerce temporairement en tant que président de la Chambre, avant d'être remplacé par le *Speaker*, dès son élection. Il n'est secondé que par le Clerc de la Chambre, ce qui atteste là encore d'une particularité du « Parlement britannique [qui], cultivant l'individualisme jusqu'au bout, ne connaît pas la notion de "Bureau" chargé de diriger et de représenter les assemblées »²²⁴. En outre, le système britannique se distingue également par le déroulement très particulier de sa séance constitutive, qui répond à un cérémonial historique spécifique et se déroule sur plusieurs jours. Chacune des deux chambres se réunit d'abord séparément au jour de la convocation. Après un temps d'attente, l'huissier du bâton noir²²⁵ (*Gentleman Usher of the Black Rod*)²²⁶ arrive à la Chambre des Communes pour requérir la présence de ses membres à la Chambre des Lords. Les députés suivent le greffier de la Chambre des Communes jusqu'à la barre d'entrée de la Chambre des Lords, limite qui leur est interdite de franchir, afin d'écouter le Lord Chancellor faire lecture de l'ordre royal d'ouverture du Parlement. Cet ordre royal impose aux membres des Communes de se retirer et de procéder à l'élection du président de leur assemblée, le *Speaker*.

²²² Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 187.

²²³ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 2^e Éd., 1990, p. 93.

²²⁴ B. MOREAU, *Protocole et cérémonial parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 29.

²²⁵ Dénommé « Héraut Verge Noire » par Pierre PACTET in *Les institutions politiques de la Grande-Bretagne*, Paris, La Documentation française, 1961, p. 81.

²²⁶ La fonction d'huissier du bâton noir est honorifique et généralement remplie par un officier de haut rang issu de l'armée de terre ou de la marine.

236. Cette élection n'a longtemps constitué qu'une pure formalité puisque par convention, un seul parlementaire, issu des rangs du groupe majoritaire, était généralement candidat²²⁷. Pourtant en 1992, Betty Boothroyd s'est présentée face à l'ancien ministre Peter Brooke et a été élue. Ce précédent a connu des répercussions notables, en particulier lors de l'élection du Speaker en 2000, où pas moins de douze candidats se sont présentés. L'ensemble du débat, à savoir les discours visant à proposer ou soutenir les candidats, leurs propres discours et le vote final, s'est prolongé pendant près de 9h²²⁸. En 2001, de nouvelles dispositions ont été adoptées afin de limiter le temps d'élection du Speaker, conformément aux recommandations formulées dans un rapport du *Procedure Committee*. Désormais, la tenue d'une véritable élection n'est possible que lorsque la motion du Speaker sortant n'obtient pas la majorité requise²²⁹. Le Speaker nouvellement élu tient ensuite un court discours de remerciement à la Chambre, puis est accompagné à son siège de président et félicité officiellement par le chef de l'opposition et le ministre des relations avec la Chambre des Communes (*Leader of the House of Commons*), qui en demande l'ajournement.

237. Le lendemain de l'élection se tient la « cérémonie solennelle de la confirmation royale de l'élection du Speaker »²³⁰. L'huissier du bâton noir se rend une nouvelle fois à la Chambre des Communes pour requérir la présence des députés à la Chambre des Lords, mais à son arrivée, les intendants crient pour alerter de sa venue et ferment la porte d'entrée. L'huissier doit alors frapper à trois reprises pour que la porte lui soit ouverte²³¹. Arrivé à la barre de la Chambre des Lords, le Speaker annonce aux membres de la commission royale son élection,

²²⁷ Si le Speaker est formellement élu par la Chambre dans son ensemble, le gouvernement en place exerce en pratique un pouvoir déterminant sur le résultat. R. BORTHWICK, « The Floor of the House », in M. RYLE et P. RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 63. Traditionnellement au Royaume-Uni, il était d'usage que l'élection du Speaker ne soit normalement pas contestée. M. JENNY et W. MÜLLER, « Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority? », in H. DÖRING (Éd.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 329.

²²⁸ Bien que la durée de débat précédant l'élection du Speaker était totalement inhabituelle, une journée de séance n'apparaît pas en soit excessive pour choisir un organe parlementaire de cette importance. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 45.

²²⁹ Dans le cadre d'une telle élection, chaque candidature doit être soumise au Clerc et bénéficier du soutien de douze à quinze parlementaires, dont trois d'entre eux au moins sont membres d'un autre groupe parlementaire. Les candidats tiennent un discours à tour de rôle dans un ordre défini par tirage au sort, puis le vote a lieu à bulletin secret, en vertu du SO 1B. Pour être élu, le Speaker doit réunir plus de la moitié des suffrages. Tant que ce résultat n'est pas atteint, un nouveau vote est organisé, duquel sont exclus les candidats ayant récolté moins de 5 % des voix et le candidat ayant obtenu le moins bon résultat. Ce système a été utilisé pour la première fois à la suite de la démission du Speaker en juin 2009 : dix parlementaires ont présenté leur candidature au poste et après trois tours, John Bercow a été élu Speaker de la Chambre des Communes. *Ibid.*, p. 45.

²³⁰ J. REDLICH, *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. Die Geschäftsordnung des House of Commons*, Leipzig, Dunker & Humblot, 1905, p. 311.

²³¹ Ce cérémonial bien établi adopte des mesures de précaution coutumières, rappel d'une époque où la Chambre redoutait plus qu'elle n'attendait les messagers royaux et cherchait à protéger ses discussions de toute incursion.

qui est ensuite directement confirmée par le Lord Chancellor au nom du souverain. Cette règle d'approbation royale, qui constitue un veto royal potentiel²³² sur le résultat de l'élection, bien qu'elle n'ait été refusée qu'une seule fois²³³, ne résulte que d'un simple usage et pose donc question. À ce titre, Robert Rogers et Rhodri Walters remarquent très justement que si les parlementaires des Communes renonçaient à se rendre à la Chambre des Lords pour entendre l'approbation de l'élection du Speaker, celle-ci ne pourrait pour autant être remise en cause²³⁴.

238. Une fois revenu à la Chambre des Communes, le nouveau Speaker prête serment depuis son siège en tenant une bible²³⁵ puis signe un registre, le *Test Roll*²³⁶. Ensuite, tous les autres députés en font de même à commencer par le Premier ministre, puis les membres de son Cabinet ainsi que du Cabinet fantôme, et enfin les députés de base, appelés *backbenchers*. Il en est de même en Espagne, où le président de chaque chambre appelle successivement tous les parlementaires élus qui, pour acquérir pleinement leur statut de parlementaire, doivent prêter serment et promettre de respecter la Constitution. Les sénateurs espagnols qui refusent de se soumettre à cette procédure ne peuvent pas participer notamment à l'exercice des fonctions constitutionnelles de la Chambre, tandis que les députés ne peuvent même pas exercer leur fonction, en vertu de l'article 20(2) RC. Les conséquences sont donc plutôt radicales mais logiques, dans la mesure où refuser de prêter serment revient, selon les termes du Tribunal constitutionnel, à ne pas accepter les « règles du jeu politique et l'ordre juridique existant »²³⁷. Le Sénat espagnol est définitivement constitué lorsque ses membres ont prêté serment et que son président en a informé le Roi, le Congrès, le Gouvernement et les assemblées législatives des Communautés autonomes.

²³² K.-U. MEYN, *Die Verfassungskonventionalregeln im Verfassungssystem Großbritanniens*, Göttingen, Schwartz, 1975, p. 34.

²³³ En 1678, le roi Charles II a refusé d'approuver l'élection de Sir Edward Seymour à la fonction de Speaker de la Chambre des Communes. O. H. PHILLIPS, P. JACKSON et P. LEOPOLD, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 8^e Éd., 2001, p. 160.

²³⁴ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 122.

²³⁵ Selon l'article 5 du *Oaths Act* de 1978, les députés peuvent aussi plus simplement faire une déclaration solennelle. En outre, les députés de confession juive peuvent prêter serment sur l'Ancien testament et ceux de confession musulmane sur le Coran, en vertu de l'article 1 du *Oaths Act*.

²³⁶ Terme employé en référence au rouleau de parchemin que les députés devaient autrefois signer et qui avait valeur de « test » visant à s'assurer qu'ils reconnaissent bien le Monarque en tant que chef de l'Église anglicane.

²³⁷ STC 122/1983, 16 décembre 1983, *BOE*, 11 janvier 1984. Cf. aussi G. ROLLNERT LIERN, « El conflicto entre los deberes parlamentarios y la libertad ideológica ante el tribunal constitucional », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n° 11, 2001, p. 179-200.

239. Alors que l'ensemble de ces opérations se déroule en une seule journée au sein des assemblées espagnoles, à la Chambre des Communes au contraire, la procédure pour prêter serment est longue et fastidieuse²³⁸ et s'étale généralement sur trois ou quatre jours²³⁹. En France, la séance constitutive en tant que telle n'arrive à son terme qu'après quelques heures, ce qui ne signifie pas pour autant que la procédure constitutive de l'assemblée soit terminée. En effet, chaque groupe parlementaire doit ensuite se réunir pour élire son président et établir une déclaration politique signée par chacun des membres. Le lendemain, le président de l'Assemblée nationale doit organiser l'élection du Bureau, composé de six vice-présidents, de trois questeurs et de douze secrétaires. Le scrutin ne peut avoir lieu qu'après que les présidents de groupes se sont rassemblés pour désigner leurs candidats aux différents postes. Après l'élection, les présidents de groupes se réunissent une nouvelle fois afin d'organiser la répartition des sièges pour les commissions permanentes. Le troisième jour, chaque commission se réunit pour élire son Bureau, tandis que leur président respectif devient membre de la Conférence des présidents, chargée pour sa part de fixer l'ordre du jour de la première séance de travail de l'Assemblée²⁴⁰. Le Sénat français connaît une séance comparable à la séance constitutive, bien qu'elle intervienne à chaque renouvellement partiel et non au début de la législature. L'élection du Président du Sénat ainsi que la constitution des groupes et des commissions sont organisées dans des conditions relativement comparables à celles de l'Assemblée nationale.

240. Si l'élection du président de la chambre lors de la séance constitutive est donc précisément envisagée dans les quatre systèmes étudiés, aucune disposition ne prévoit en revanche l'hypothèse d'une séance « reconstitutive », au cours de laquelle le président démissionnerait soudainement et où l'assemblée ne parviendrait pas à se départager pour désigner un nouveau président avant la clôture. Un tel exemple, qui n'apparaît *a priori* que comme un cas d'école, s'est pourtant déjà produit le 4 mars 1933 en Autriche, au sein de la chambre basse. Au cours d'une même séance, les trois présidents du Conseil national (*Nationalrat*) ont en effet successivement renoncé à leur fonction afin de pouvoir voter sur un sujet d'importance, ce dont ils étaient empêchés autrement, en leur qualité de président et de

²³⁸ F. WILLEY, *The Honourable Member*, Londres, Sheldon Press, 1974, p. 80.

²³⁹ P. EVANS, *Handbook of House of Commons Procedure*, Londres, Dods, 7^e Éd., 2009, p. 41.

²⁴⁰ La déclaration de politique générale prononcée par le Premier ministre devant l'Assemblée quelques jours plus tard a été pour la première fois en 2012 suivie d'un discours au Sénat le lendemain, selon l'article 51-1 C. J. BENETTI, « Les premiers pas du gouvernement devant les assemblées », *Constitutions*, 2012, p. 418-419.

garant de la neutralité²⁴¹. Privée de président, l'assemblée s'est dès lors retrouvée dans l'incapacité de poursuivre sa séance et de se convoquer à une date ultérieure, ce qui a conduit *in fine* à sa « dissolution de fait »²⁴². Une telle éventualité n'est envisagée juridiquement par aucun des systèmes considérés, alors qu'elle pourrait être évitée très simplement²⁴³.

§ 2. La fin de la législature

241. La fin de la législature, qu'elle intervienne soudainement après une dissolution ou normalement au terme du mandat prévu, pose question quant à la période de transition qu'elle induit. La période interlégislative représente un temps de transition spécifique, aussi bref que crucial, au cours duquel la continuité de l'institution parlementaire se doit d'être concrètement garantie (A). L'achèvement de la législature emporte quant à elle des conséquences importantes (B) puisqu'elle marque le commencement d'une période électorale limitée dans le temps et entraîne la suspension ou la suppression de l'essentiel des affaires en instance²⁴⁴.

A. La période interlégislative : un temps de transition synonyme de continuité parlementaire

242. Le terme de la législature ouvre une période de transition interlégislative, un « interrègne parlementaire »²⁴⁵, entre un « ancien Parlement » dont le mandat de ses membres s'achève et un « nouveau Parlement » dont les membres ne sont pas encore élus. Malgré le remplacement des parlementaires opéré par les nouvelles élections, les assemblées ne cessent

²⁴¹ Les premier, deuxième et troisième présidents ont tour à tour démissionné de manière à voter avec leur groupe, alors que la majorité n'était pas forcément acquise pour le Gouvernement dans le cadre d'un vote faisant suite à la grève entamée par certains syndicats. C. NESCHWARA, « Zur Entwicklung des Verfassungsrechts nach 1918 », in H. SCHAMBECK (Éd.), *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartprobleme*, Berlin, Duncker & Humblot, 2009, p. 166.

²⁴² Confronté à cette situation de blocage, le Chancelier Dollfuss a déclaré le lendemain que « le parlement s'était lui-même dissous » et instauré par là même un État autoritaire. K. BERCHTOLD, *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*, Vienne, Springer, 1998, p. 702-708. Cf. également E. FRÖSCHL et H. ZOITL (Dir.), *Der 4. März 1933, Vom Verfassungsbruch zur Diktatur*, Vienne, Wiener Volksbuchhandlung, 1984, 173 p.

²⁴³ Afin de parer à une telle situation de blocage, une règle pourrait par exemple prévoir qu'en cas d'échec de l'élection d'un nouveau président, la chambre serait temporairement présidée de nouveau par le doyen d'âge.

²⁴⁴ Ce qui explique l'attitude de certains parlementaires à l'extrême fin de la législature, qui vont jusqu'à formuler des propositions qualifiées de « démagogiques » dans le souci de se voir réélu. D. TURPIN, *Le régime parlementaire*, Paris, Dalloz, 1997, p. 102. En 1933, Paul Couzinet relevait déjà, au sein des assemblées, des « abus qui caractérisent généralement les fins de législatures [...] Poussés par le souci de leur réélection, certains des membres risquent de prendre pour la voix de leur conscience l'appel de leurs intérêts électoraux » P. COUZINET, « La dissolution des assemblées politiques et la démocratie parlementaire », *RDP*, 1933, p. 54.

²⁴⁵ M. ARAGÓN REYES, *Organización general y territorial del Estado, op. cit.*, p. 118. Sur la question annexe de l'intérim des gouvernements, cf. P. SCHLEITER et V. BELU, in « The Challenge of Periods of Caretaker Government in the UK », *Parliamentary Affairs*, 2015, p. 229-247.

pas d'exister juridiquement, sauf exception²⁴⁶. Cependant, tous les systèmes ne sont pas encadrés par des normes réglant précisément la gestion des pouvoirs en période de dissolution. La question de la continuité parlementaire est donc assez controversée et se pose de manière accrue en Espagne²⁴⁷, où le mandat des députés et des sénateurs expire exactement quatre ans après leur élection, ou sur le champ, en cas de dissolution anticipée.

243. Dans le cadre des quatre systèmes étudiés, la continuité organique est organisée de deux manières distinctes²⁴⁸. En Espagne, un organe parlementaire *ad hoc* est chargé d'assurer la transition après l'expiration simultanée du mandat du Congrès des députés et du Sénat (1), tandis qu'au sein des Parlements allemand, britanniques et français, certains organes intracaméraux²⁴⁹ sont maintenus de concert avec la chambre haute, dont le renouvellement est décalé de celui des députés (2).

1) La continuité assurée par un organe *ad hoc* : la Délégation permanente (ES)

244. La Délégation permanente espagnole, aussi qualifiée de « députation permanente »²⁵⁰ (*diputación permanente*), est chargée d'assumer les pouvoirs des chambres lorsque celles-ci ne sont pas réunies. Contrairement à ce que laisse penser son nom, la Délégation permanente ne siège pas en permanence. Elle ne peut par définition se réunir que lors des périodes interlégislatives et uniquement sur convocation de son Président ou à la demande d'un nombre significatif de parlementaires²⁵¹. Cette institution traditionnelle, prévue par la

²⁴⁶ En cas de dissolution, l'Assemblée nationale cesse d'exister et par conséquent, elle ne peut plus se réunir ni dans le cadre des commissions parlementaires, ni en séance plénière. Ses membres ne touchent plus leur indemnité et ne bénéficient plus non plus de l'immunité parlementaire.

²⁴⁷ D. G. LAVROFF, *Les institutions politiques de l'Espagne. La Constitution du 29 décembre 1978*, Paris, La Documentation française, 1981, p. 143.

²⁴⁸ Le Professeur Alonso de Antonio identifie trois types de systèmes différents, à savoir la réunion de plein droit des chambres en cas de situation exceptionnelle en France, la gestion de la transition par l'ancien Parlement en Allemagne et par un organe parlementaire restreint en Espagne. Mais en réalité, les deux premiers sont très analogues. J. A. ALONSO DE ANTONIO, « La Diputación permanente en el sistema parlamentario español », *Revista de las Cortes Generales*, n° 8, 1986, p. 134-137.

²⁴⁹ Par « organe intracaméral », on entend un organe doté de compétences au sein d'une des deux chambres du Parlement et qui ne réunit qu'une partie de ses membres, comme par exemple une commission permanente ou encore un groupe parlementaire. Ainsi défini, les organes intracaméraux se distinguent non seulement de l'organe intercaméral que constitue la commission de conciliation, dénommée Commission mixte paritaire en France, mais aussi des organes parlementaires partiels que représentent l'assemblée plénière de chacune des deux chambres.

²⁵⁰ J. J. PÉREZ DOBÓN, « Les activités parlementaires après la dissolution de la chambre : la "députation permanente" espagnole », *ICP*, n° 137, 1984, p. 26-39.

²⁵¹ Plus précisément, la Délégation permanente est convoquée par le Président, de sa propre initiative, à la demande de deux groupes parlementaires ou d'un cinquième de ses membres selon l'article 56(4) du Règlement

Constitution espagnole de 1931 mais dont l'origine remonte au Parlement de Catalogne du XIII^e siècle, est assez proche du système de Commission de permanence (*Ständiger Ausschuß*) envisagé par la Loi fondamentale allemande de 1949²⁵². Abandonné dès 1976 outre-Rhin, ce dispositif d'organe parlementaire *ad hoc* a pourtant été intégré deux ans plus tard dans la Constitution espagnole. Alors qu'au Moyen-âge, son instauration traduisait la « méfiance que les nouvelles Assemblées élues nourrissaient alors contre des rois autoritaires »²⁵³, sa fonction principale consiste actuellement à garantir la continuité de l'institution parlementaire lors des périodes de transition interlégislative.

245. Chaque chambre parlementaire dispose d'une Délégation permanente composée de 21 membres minimum désignés proportionnellement à l'importance numérique des groupes politiques qui la composent²⁵⁴. Les présidents des assemblées sont chargés de présider leur Délégation permanente respective, dont le Bureau compte deux vice-présidents et deux secrétaires. Ils sont élus selon le même procédé que le Bureau du Congrès des députés et du Sénat, similarité qui explique que le Bureau de la Délégation permanente est considéré comme le remplaçant du Bureau de la chambre lors des périodes interlégislatives²⁵⁵. Selon l'article 45 RSE, la Délégation permanente doit être formée dès la réunion constitutive du Sénat, de même que celle du Congrès des députés qui, bien que son Règlement ne le précise pas expressément, doit être constituée au plus tôt afin de prendre directement le relais de la Délégation précédente²⁵⁶. Alors que le mandat des parlementaires expire normalement après quatre ans ou dès la dissolution, celui des membres de la Délégation se poursuit jusqu'à la séance constitutive de la nouvelle assemblée²⁵⁷.

du Congrès des députés, tandis qu'elle se réunit lorsque le Président le juge opportun, à la demande du gouvernement ou d'un quart de ses membres selon l'article 48 du Règlement du Sénat. Le Professeur Sánchez Navarro estime qu'à cet égard, les minorités parlementaires disposent d'une compétence non négligeable. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 77.

²⁵² Supprimé par la révision constitutionnelle du 23 août 1976, l'article 45 de la Loi fondamentale constituait une reprise de la Constitution de Weimar de 1919, dont l'article 35 prévoyait le maintien de la commission des affaires étrangères ainsi que l'instauration d'une commission permanente de sauvegarde des droits de la représentation du peuple pendant la période entre la fin de la législature et la réunion du nouveau Reichstag.

²⁵³ D. G. LAVROFF, *Les institutions politiques de l'Espagne. La Constitution du 29 décembre 1978*, Paris, La Documentation française, 1981, p. 156.

²⁵⁴ Selon les articles 78(1) CE, 45(3) RSE et 56(2) RC chaque groupe parlementaire est chargé de désigner le nombre de parlementaires correspondant à son importance au sein de l'assemblée concernée.

²⁵⁵ E. GUILLÉN LÓPEZ, *La continuidad parlamentaria: Las diputaciones permanentes*, Civitas, 2002, p. 114.

²⁵⁶ Les Délégations des chambres doivent être constituées en permanence « de manière à ce qu'elles ne puissent manquer au moment le plus crucial » J. J. LAVILLA RUBIRA, « Artículo 78: Las diputaciones permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado », in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 757.

²⁵⁷ Le Parlement est qualifié de « permanent » au sens où la fin de la législature n'entraîne ainsi jamais l'arrêt total de l'ensemble de ses activités. M. DEL CORO CILLAN GARCÍA DE ITURROSPE, « Sistema político y reglamentos del Congreso », *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, 1987, p. 31.

246. Les compétences de la Délégation permanente sont exposées de manière assez vague par l'article 78(2) de la Constitution espagnole, selon lequel elle doit « veiller aux pouvoirs des Chambres lorsqu'elles ne sont pas réunies ». En l'absence de précision supplémentaire par les règlements des chambres, la doctrine a retenu une interprétation restrictive de cette fonction, en estimant que seuls les pouvoirs visant « au maintien d'un gouvernement parlementaire »²⁵⁸ pouvaient être exercés. La Délégation permanente n'est donc pas compétente en matière législative et budgétaire, de vote d'une motion de censure ou encore d'investiture d'un nouveau Premier ministre. Cependant, « cette attribution générique de protection des pouvoirs des Chambres »²⁵⁹ peut se révéler cruciale dans certaines hypothèses. Si une Communauté autonome porte atteinte à l'intérêt général de l'Espagne, l'article 155(1) CE prévoit qu'après une première mise en demeure, le Gouvernement peut prendre les mesures nécessaires pour protéger l'intérêt général avec l'approbation de la majorité absolue du Sénat. Lors d'une période interlégislative, la Délégation permanente pourrait alors se substituer aux sénateurs pour garantir ainsi « l'existence constitutionnelle des assemblées »²⁶⁰ et plus globalement encore, la continuité de l'État.

247. En outre, la Délégation du Congrès des députés est compétente pour ratifier ou abroger les règles provisoires décidées par le Gouvernement, conformément à l'article 86 CE. Mais contrairement à ce que pourrait laisser entendre l'article 151 RC, la délégation ne dispose pas de fonction législative puisqu'elle se borne à ratifier ou abroger les décrets-lois du Gouvernement, comme l'a d'ailleurs rappelé le Tribunal constitutionnel espagnol²⁶¹. La Délégation permanente peut également, en lieu et place du Congrès des députés, déclarer l'état de siège, autoriser le Gouvernement à déclarer l'état d'exception ou encore prolonger l'état d'alarme, en vertu des articles 116 CE et 165(2) RC. De manière générale, si la Délégation permanente prend effectivement le relais de chaque assemblée, elle ne s'y substitue que de manière temporaire et ne peut être considérée comme l'interlocuteur normal du Gouvernement. La fonction de la Délégation permanente n'est pas strictement cantonnée à

²⁵⁸ N. SILIE SALANSON, « La délégation permanente dans la Constitution espagnole du 29 décembre 1978 », *RIDC*, 1988, p. 848.

²⁵⁹ J. J. PÉREZ DOBÓN, « Les activités parlementaires après la dissolution de la chambre : la "députation permanente" espagnole », *ICP*, n° 137, 1984, p. 33.

²⁶⁰ A. MANZELLA, « Las Cortes en el sistema constitucional español », in A. PREDIERI et E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 2^e Éd., 1981, p. 495.

²⁶¹ STC 29/1982, 31 mai 1982, *BOE*, 28 juin 1982, p. 1-5. La formulation ambiguë de l'article 151 RC, selon lequel « la Délégation permanente pourra, pour sa part, traiter comme projet de loi par la procédure d'urgence les décrets-lois que le gouvernement a pris lors des périodes interlégislatives », ne peut être interprétée comme lui conférant un pouvoir législatif, car elle ne satisfait pas à certaines conditions fondamentales de la procédure législative telles que la dimension bicamérale et la publicité des discussions parlementaires.

la période interlégislative, puisqu'elle peut aussi être amenée à siéger entre les sessions parlementaires, auquel cas ses compétences sont plus limitées²⁶².

248. Au terme de la période de transition, chaque Délégation permanente est contrainte constitutionnellement par l'article 78(4) CE de rendre compte à la chambre parlementaire dont elle dépend des questions traitées et des décisions prises dès que l'assemblée est constituée. À ce titre, la Délégation permanente constituerait non seulement un organe « plus souple », mais aussi une « technique plus démocratique que le maintien de la Chambre dans sa totalité »²⁶³. D'autres auteurs estiment au contraire qu'il serait préférable d'adopter le fonctionnement de la plupart des systèmes parlementaires européens bicaméraux et remplacer le système de Délégation permanente par l'instauration d'une « chambre haute continue »²⁶⁴.

249. En tout état de cause, la survivance de cet organe *ad hoc* chargé de garantir la continuité parlementaire s'explique par la spécificité du système parlementaire ibérique, où les deux assemblées sont élues de façon simultanée. Dans les trois autres systèmes en revanche, le renouvellement des deux assemblées n'intervient pas au même moment et partant, la continuité parlementaire est assurée par la chambre haute de même que la chambre basse, dont le maintien est garanti jusqu'à l'entrée en fonction de ses nouveaux membres.

2) La continuité assurée par les chambres parlementaires (AL, FR, RU)

250. En Allemagne, contrairement aux autres systèmes étudiés, la continuité parlementaire n'a longtemps été garantie que de manière très relative et par effet de ricochet, nombre d'auteurs ont été amenés à identifier au sein du Bundestag une pluralité de discontinuités. La discontinuité matérielle, qui se traduit concrètement par la mise à l'écart de tous les projets et propositions de loi non adoptés, consiste à garantir que le nouveau Bundestag, résultat du suffrage exprimé, soit influencé le moins possible par les actions du précédent. À ce titre, la discontinuité matérielle constitue le pendant juridique de la discontinuité personnelle, synonyme d'expiration du mandat des élus à l'issue de la législature et d'élection de

²⁶² Sur ce point, cf. *infra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, p. 242 et s. (« La poursuite exceptionnelle des travaux des commission »).

²⁶³ N. SILIE SALANSON, « La délégation permanente dans la Constitution espagnole du 29 décembre 1978 », *RIDC*, 1988, p. 840.

²⁶⁴ J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Estudios sobre la reforma del Senado*, Madrid, José Antonio Alonso de Antonio, 1999, p. 73 et s.

nouveaux députés. Couramment employée, l'expression de discontinuité personnelle ne désigne pourtant qu'un aspect de la discontinuité parlementaire. Outre les discontinuités personnelle et matérielle, auxquelles le droit allemand conférerait un caractère normatif²⁶⁵, le Bundestag connaît aussi une « discontinuité institutionnelle »²⁶⁶ qui implique la suspension des travaux de la plupart de ses organes au terme de la période législative. La qualification de discontinuité formelle est d'ailleurs davantage employée car encore plus englobante, en ce qu'elle réfère non seulement à la fin du mandat des représentants mais également à celle des activités parlementaires²⁶⁷.

251. Au sens juridique, la nouvelle chambre élue constitue un autre Bundestag que son prédécesseur²⁶⁸ et de manière notable, « la discontinuité se manifeste par la numérotation des législatures (on parle aussi de "14^e Bundestag" ou de "15^e Bundestag") »²⁶⁹. Néanmoins, au-delà de ces discontinuités plurielles, abondamment discutées par la doctrine allemande, une certaine continuité parlementaire est garantie au sein des assemblées. Certains organes intracaméraux sont ainsi chargés de poursuivre leurs activités jusqu'à la première réunion du nouveau Parlement élu, comme c'est le cas pour le Bureau du Bundestag²⁷⁰. De même, la commission de la défense et la commission des affaires étrangères peuvent continuer de siéger si elles l'estiment nécessaire. Le commissaire parlementaire aux forces armées, pour sa part, ne cesse d'exercer ses fonctions qu'à l'expiration de son propre mandat de cinq ans, dont la durée est donc indépendante du renouvellement du Bundestag²⁷¹.

252. Si le maintien de la continuité parlementaire apparaît aujourd'hui comme une évidence au sein des différents systèmes considérés, elle ne se trouvait pas concrètement garantie *ab initio* en Allemagne. Selon la rédaction originelle de l'article 39(1) de la Loi fondamentale de 1949, la fin de la législature devait intervenir précisément quatre ans après la première réunion du Bundestag, ce qui impliquait que la fin d'une législature n'avait pas nécessairement pour effet de faire débiter la suivante. Lorsque la législature précédente était

²⁶⁵ A. SANTSCHY, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, op. cit., p. 58.

²⁶⁶ T. SCHWERIN, *Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, p. 242. À cet égard, l'existence des groupes parlementaires est limitée dans le temps. J. JEKEWITZ, « Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Gruyter, 1989, p. 1040.

²⁶⁷ N. ACHTERBERG, *Grundzüge des Parlamentsrechts*, Munich, Beck, 1971, p. 29.

²⁶⁸ H. BORGS-MACIEJEWSKI, *Parlamentsorganisation*, Heidelberg, Decker's, 1980, p. 31.

²⁶⁹ A. LE DIVELLECC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 78.

²⁷⁰ N. ACHTERBERG, *Grundzüge des Parlamentsrechts*, Munich, Beck, 1971, p. 29. P. LÖSCHE, « Der Bundestag : kein „trauriges“, kein „ohnmächtiges“ Parlament », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2000, p. 927.

²⁷¹ Art. 15 *Wehrbeauftragtengesetz* et art. 45b(1) GG.

terminée avant même sa propre élection, le Bundestag nouvellement élu ne pouvait éviter une période sans Parlement, et l'obligation constitutionnelle de se réunir trente jours au plus tard après son élection était alors inopérante. Lors des premières législatures, les nouvelles élections étaient toujours organisées avant le terme des quatre ans, ce qui explique que l'hypothèse théorique d'une éventuelle période sans Parlement n'était pas envisagée. Il n'en demeurait pourtant pas moins que la seule limite maximum de quatre ans de législature était insuffisante et des difficultés sont apparues lors de la dissolution du 6^e Bundestag le 22 septembre 1972, en raison de l'inexistence de délai encadrant temporellement l'organisation des élections législatives. Élu le 19 novembre 1972, le 7^e Bundestag n'a pu en effet tenir sa réunion constitutive que le 13 décembre, ce qui a entraîné un « vide parlementaire » de près de trois mois²⁷². Pourtant, l'éventualité d'une période sans Parlement était prévue par l'article 45 GG, qui prévoyait la mise en place d'une Commission de permanence chargée de garantir les droits du Bundestag vis-à-vis du Gouvernement fédéral dans l'intervalle de deux législatures. Néanmoins, la Commission ne pouvait pallier l'absence d'activité parlementaire que de façon très partielle puisqu'elle ne disposait ni du droit d'élire le Chancelier ni du droit de légiférer²⁷³. Le mandat des députés étant expiré, l'article 49 GG ne permettait de prolonger par exception que celui des membres de la Commission de permanence, qui n'a été convoquée qu'une seule fois lors de l'interlégislature de l'automne 1972, au cours d'une seule journée²⁷⁴.

253. La logique de l'article 39 GG a définitivement montré ses limites lors du renouvellement suivant. Conformément à la Loi fondamentale, la VII^e Législature s'est achevée quatre ans après sa séance constitutive du 13 décembre 1972 et la réunion constitutive du 8^e Bundestag s'est tenue dès le lendemain, le 14 décembre 1976. Les élections ayant été organisées dès le 3 octobre 1976, soit relativement tôt mais conformément à l'article 39 GG, la date de la réunion constitutive dépassait largement le délai impératif de 30 jours, pourtant lui aussi fixé par l'article 39 GG. Cette situation a révélé une contradiction manifeste entre ces deux dispositions constitutionnelles, dont les conséquences politiques auraient été

²⁷² A. SANTSCHY, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, *op. cit.*, p. 52.

²⁷³ La Commission permanente n'occupait donc pas « au sens fonctionnel, la position d'un organe de formation de la volonté politique, mais seulement celle d'un titulaire de droits spécifiques déterminés » A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag*, *op. cit.*, p. 52.

²⁷⁴ Composée de treize députés CDU/CSU, treize députés SPD et d'un député FDP ainsi que vingt-sept membres suppléants, la Commission permanente, dont le président était Kai-Uwe von Hassel, Président du Bundestag précédent, avait été convoquée par le gouvernement pour être informée de questions de sécurité intérieure ainsi que sur la politique économique gouvernementale. Organisée le 30 octobre 1972, sa seule réunion n'a duré qu'un peu plus de 7h, alors que la période sans Parlement s'est poursuivie pendant 82 jours au total.

autrement plus considérables si l'élection s'était soldée par la victoire de l'opposition parlementaire²⁷⁵.

254. La révision constitutionnelle du 23 août 1976 a conduit à modifier en profondeur l'article 39 GG²⁷⁶ et depuis lors, la continuité parlementaire est garantie par la simple introduction de la règle selon laquelle la législature précédente prend fin à l'ouverture de la réunion constitutive du nouveau Bundestag. À travers cette réforme, la Commission d'enquête sur la réforme constitutionnelle a souhaité réaffirmer le Bundestag comme un organe constitutionnel « constamment actif et capable d'agir »²⁷⁷.

255. Pour sa part, la Constitution française ne contient toujours aucune indication sur la manière d'organiser la période de transition en cas de dissolution de l'Assemblée nationale²⁷⁸, bien que cette carence ait déjà été mise en lumière par Georges Morange en 1978. Selon lui, ce « silence de la Constitution » sur les conséquences de la dissolution risque d'être interprété comme « impliquant le maintien de la théorie de la mort civile »²⁷⁹, à savoir la disparition immédiate des pouvoirs de l'Assemblée en tant que corps et la fin du mandat de ses membres. La gestion de la continuité parlementaire n'est donc pas constitutionnellement garantie et seul l'article 33 de l'Instruction générale du Bureau de l'Assemblée nationale l'envisage. Il dispose qu'en cas de dissolution, le président et les questeurs doivent assurer l'administration générale du Bureau jusqu'à la prise de fonction de la nouvelle Assemblée.

256. En l'absence de précision constitutionnelle en la matière, les députés sortants sont maintenus jusqu'à l'investiture des nouveaux élus, de manière à assurer en pratique une certaine continuité dans l'exercice des compétences parlementaires. Du reste, qu'elle soit le fruit d'une dissolution ou qu'elle résulte de l'expiration normale des pouvoirs de l'Assemblée, la gestion de la transition législative ne diffère pas de manière fondamentale. Dans les deux cas, la transition entre l'ancienne et la nouvelle assemblée est assurée par certains organes

²⁷⁵ « Désavoués par les électeurs, la majorité parlementaire et par conséquent le gouvernement se seraient trouvés dans l'incapacité matérielle de prendre toute décision politique [...] ils auraient dû se contenter de régler les affaires courantes, tout en ne jouissant plus du soutien de la population » A. SANTSCHY, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, *op. cit.*, p. 52.

²⁷⁶ Suite aux réflexions de la commission de réforme parlementaire, il a été décidé que la réduction temporelle de la période législative serait effective à partir du 8^e Bundestag, avec l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle lors de sa séance constitutive. A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag*, *op. cit.*, p. 56.

²⁷⁷ Commission d'enquête sur la réforme constitutionnelle, *Rapport final*, 9 décembre 1976, p. 34.

²⁷⁸ La Constitution italienne fait figure d'exception parmi les systèmes européens, en précisant à l'article 61(2) : « Tant que les nouvelles Chambres ne sont pas réunies, les pouvoirs des Chambres précédentes sont prorogés ».

²⁷⁹ G. MORANGE, « Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution », *RDP*, 1978, p. 642.

parlementaires, chargés d'expédier les affaires courantes²⁸⁰, à l'instar de leurs homologues allemand et britannique. En particulier, les commissions peuvent se réunir afin notamment d'assurer le contrôle du Gouvernement durant la période de transition parlementaire, en vertu de l'article 40(3) RAN. En l'absence de précisions textuelles relatives à la convocation de l'assemblée plénière durant cette période, on peut estimer qu'elle ne devrait se réunir qu'à la demande du Gouvernement en vue de prendre une mesure urgente ou pour intervenir dans des délais contraints, par exemple pour l'adoption du budget avant la fin de l'année. Envisagée de manière beaucoup plus restrictive, la séance plénière pourrait aussi très bien ne se tenir qu'à la demande de la chambre basse, dans l'hypothèse très improbable du refus du Gouvernement d'organiser la consultation électorale dans les délais impartis²⁸¹.

257. Contrairement à l'Assemblée nationale, le Sénat français connaît une grande continuité dans le renouvellement de ses organes, ce qui a fait dire à Joseph Barthélémy qu'il ne « meurt jamais : il reçoit tous les trois ans un afflux de sang nouveau, mais sa perpétuité n'en est pas entamée »²⁸². Le rythme de renouvellement partiel du Sénat, qui s'opère par moitié depuis 2011, est en constant décalage avec celui de la législature. Selon son ancien Président, Christian Poncelet, le Sénat est une assemblée permanente dont la composition des commissions évolue à chaque renouvellement mais pour laquelle « il n'y a pas à proprement parler de fin de législature »²⁸³. Cette permanence affirmée de la Haute Assemblée n'empêche pas néanmoins qu'en période d'élections, elle suspende son activité législative en l'absence de navette et limite fortement ses autres activités, tout en conservant notamment la faculté d'auditionner des ministres²⁸⁴. Le Sénat a parfois continué à siéger pour exercer sa fonction d'évaluation et de contrôle, y compris pour débattre de sujets en rapport avec la campagne électorale en cours²⁸⁵. En revanche, à d'autres occasions, comme après la dissolution du 9 octobre 1962, le Président du Sénat a estimé que si la chambre conservait la faculté de se

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 634.

²⁸¹ La délimitation de l'expression « affaires courantes » employée par le Professeur Morange pose problème, au sens où elle désigne un champ d'action potentiel très large. G. MORANGE, « Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution », *RDP*, 1978, p. 638.

²⁸² J. BARTHÉLÉMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, *op. cit.*, p. 34.

²⁸³ C. PONCELET, *Journal Officiel, Débats*, Sénat, séance du 21 février 2002, p. 1682.

²⁸⁴ Le Sénat a été convoqué en session extraordinaire à quatre reprises le mois des élections sénatoriales pour entendre une déclaration de politique générale : en septembre 1968, 2008, 2011 et 2014. P. BACHSCHMIDT, « Septembre 2014 : Le Sénat en cours de renouvellement siège en session extraordinaire pour entendre la lecture d'une déclaration de politique générale faite devant l'Assemblée nationale », *Constitutions*, 2014, p. 464-465.

²⁸⁵ En 2012 par exemple, les sénateurs se sont réunis jusqu'en avril pour traiter de sujets tels que la « vie chère » (délégation pour l'outre-mer) ou encore « le coût réel de l'électricité » (commission d'enquête). P. TÜRK, « Le Sénat et les élections présidentielles », in N. FERREIRA et L. JANICOT (Dir.), *Les collectivités territoriales et l'élection présidentielle*, Paris, Lextenso, 2013, p. 42.

réunir, les conditions normales du débat législatif n'étaient pas réunies et que dès lors, il était préférable de ne plus siéger²⁸⁶. Après la dissolution du 30 mai 1968, les membres du Sénat ont été priés par leur Président de lui laisser « toute latitude pour une convocation éventuelle en séance publique » au cours de la période électorale, qui n'interviendrait qu'en cas de nécessité urgente²⁸⁷. La suspension des travaux parlementaires a également été étendue aux périodes d'élections locales, comme ce fut par exemple le cas en mars 2001 pour les municipales, puis en 2004 pour les cantonales et les régionales, au point même, selon le Professeur Jean Gicquel, de « générer une coutume »²⁸⁸. Si la justification pratique de la suspension des travaux législatifs des assemblées à l'approche des élections peut être admise, la longueur croissante et la multiplication de ces périodes préélectorales pose question, en particulier quant aux garanties offertes en matière de continuité démocratique.

258. Outre-Manche, la dissolution intervient normalement au terme du mandat fixe de cinq ans déterminé par le *FTPA 2011*. Le renouvellement du Parlement à échéance prédéterminée permet une meilleure organisation de la continuité parlementaire et ainsi, le Parlement n'est plus à aucun moment dénué d'existence²⁸⁹. Depuis 2011, la Chambre des Communes n'est plus dissoute mais simplement en *Recess*, période équivalente aux périodes de vacances parlementaires et qui lui permet d'être rappelée rapidement en cas de besoin.

B. Les conséquences de l'achèvement de la législature

259. La législature correspond non seulement à la durée d'un mandat de la chambre basse mais aussi à un délai au-delà duquel la plupart des textes en cours d'examen deviennent caducs. La règle de la caducité des textes en instance constitue une concrétisation du principe de discontinuité matérielle et permet de faire concorder de manière synchrone la volonté du peuple exprimée par les élections et l'action politique des parlementaires, ce qui implique une stricte séparation des législatures. La fin de la législature marque avant tout le début de la

²⁸⁶ P. LAUVAUX, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983, p. 310.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ J. GICQUEL, « Sur l'autonomie du droit parlementaire », in *Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 195. L'exemple récent des élections présidentielle et législatives de 2012 est significatif, puisque leur organisation a conduit à une suspension de 112 jours des travaux en séance publique.

²⁸⁹ R. BLACKBURN, « The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform », *Public Law*, 2009, p. 789.

période électorale au sens large, qui commence dès la clôture de la dernière séance de la législature ou dès la dissolution anticipée²⁹⁰.

260. Il convient donc d'étudier d'abord la conséquence la plus directe de l'achèvement de la législature, à savoir l'organisation des élections législatives et la détermination précise des délais (§ 1), avant d'en analyser les conséquences matérielles, qui se traduisent par la caducité des textes législatifs non adoptés (§ 2).

1) La tenue de nouvelles élections dans un délai déterminé

261. Le délai d'organisation des nouvelles élections court entre la dissolution ou le terme de la dernière séance de la législature et les nouvelles élections. La détermination de cette durée revêt une importance non négligeable dans la mesure où, si elle est trop courte, les électeurs ne pourront pas être suffisamment informés des programmes politiques des candidats²⁹¹. Son point de départ correspond à la prorogation des assemblées, expression dont le caractère polysémique est source de confusion. En français, alors que le terme « proroger » peut être compris comme synonyme de l'action de prolonger une période donnée, la prorogation d'une assemblée réfère quant à elle à la simple suspension momentanée de la réunion d'une chambre parlementaire, qui pourra reprendre plus tard ses travaux. Son équivalent britannique est la *prorogation* et peut être rapproché de la *prorogatio* espagnole, qui renvoie à la « survie temporaire des pouvoirs du titulaire de l'organe législatif lorsque le mandat ordinaire des chambres est échu »²⁹² et ne doit pas être confondu avec la *prorroga*, qui correspond à la prolongation exceptionnelle du mandat de l'assemblée en raison de circonstances particulières.

262. En France, c'est le chef du Gouvernement seul²⁹³ qui détermine le plus souvent la date précise des élections. L'article L. 172 du Code électoral français se contente d'indiquer que

²⁹⁰ Elle constitue un « appel au corps électoral, arbitre suprême des conflits entre gouvernements et parlements ». J. BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, 1933, Rééd. Paris, LGDJ, 2004, p. 694.

²⁹¹ É. BLAMONT, « La mise en œuvre de la dissolution », *RDP*, 1956, p. 126.

²⁹² P. MELLADO PRADO, « El problema de la continuidad del parlamento: la diputación permanente », *Revista de Derecho Político*, n° 27-28, 1988, p. 51.

²⁹³ Le décret de convocation n'a été signé par le Président de la République qu'après les dissolutions de 1968, 1981, 1988 et 1997. Lors des autres scrutins, le Premier ministre a été amené à prendre les décrets suivants : Décret n° 62-1212 du 18 octobre 1962, JORF, p. 10207 ; Décret n° 67-86 du 30 janvier 1967, JORF, p. 1103 ; Décret n° 73-95 du 30 janvier 1973, JORF, p. 1200 ; Décret n° 78-120 du 6 février 1978, JORF, p. 627 ; Décret n° 86-190 du 10 février 1986, JORF, p. 2389 ; Décret n° 93-216 du 5 février 1993, JORF, p. 2584 ; Décret n° 2012-558 du 25 avril 2012, JORF, p. 7442.

« les électeurs sont convoqués par un décret » dont la publication doit intervenir dans des délais précis en amont des élections²⁹⁴. Outre-Rhin, la compétence de déterminer la date des élections est réservée au chef de l'État (§ 16 de la loi électorale) et la décision du Président fédéral est encadrée par la période de deux mois susmentionnée, ainsi qu'en Espagne (art. 62b CE), où les échéances électorales sont formellement déterminées par décret royal. Comme en Allemagne et en Espagne, les élections législatives françaises sont organisées le dimanche²⁹⁵, tandis qu'outre-Manche, le scrutin se tient traditionnellement le jeudi, précisément le premier du mois de mai de la cinquième année suite au scrutin précédent depuis l'adoption du *FTPA 2011*. Clos en début de soirée dominicale dans les trois premiers systèmes, les bureaux de vote britanniques demeurent généralement ouverts jusqu'à 22h.

263. Lorsque le mandat des membres de l'Assemblée nationale arrive à son terme normal, les élections sont organisées dans les soixante jours avant le troisième mardi de juin de la cinquième année suivant les échéances précédentes²⁹⁶, tandis que la campagne électorale officielle débute à partir du vingtième jour précédant le scrutin²⁹⁷. Au Bundestag, en l'absence de dissolution anticipée, les nouvelles élections doivent se tenir au plus tôt 46 mois et au plus tard 48 mois après le début de la législature, et non plus entre 45 et 47 mois comme c'était le cas auparavant. Cette prolongation possible d'un mois supplémentaire depuis la révision constitutionnelle du 16 juillet 1998 s'explique par le souci du constituant de maintenir une participation importante lors des élections législatives. Le maintien du délai maximum de 47 mois initialement fixé aurait conduit à organiser les élections de plus en plus tôt dans l'année, se rapprochant ainsi des vacances estivales, synonymes de faible participation électorale. Si en théorie, le report de la date d'élection pouvait être évité en maintenant la législature pendant la durée maximum de quatre ans de législature, de telles conditions étaient cependant difficiles à réunir en pratique²⁹⁸. L'évolution des délais d'organisation des élections a permis de garantir une plus grande flexibilité dans l'organisation des élections et d'éviter

²⁹⁴ Alors que jusqu'en 2002 inclus, la publication ne devait intervenir que cinq semaines à l'avance, les élections se tiennent désormais le septième dimanche suivant la publication du décret de convocation, en vertu de l'ordonnance n°2003-1165 du 8 décembre 2003 modifiant le délai prévu à l'article L. 173 du Code électoral.

²⁹⁵ Sauf en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique, ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, où le scrutin est organisé le samedi depuis la loi n°2007-224 du 21 février 2007, qui autorise cette dérogation à l'article L. 55 du Code électoral.

²⁹⁶ Article L.O. 122 du Code électoral : « Sauf le cas de dissolution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale ».

²⁹⁷ Respectivement en vertu des articles L. 54 à L. 56 et L. 51 du Code électoral.

²⁹⁸ La durée totale de la législature ne pouvait atteindre quatre ans qu'en exploitant les délais d'organisation de l'élection (47 mois) et de réunion du nouveau Bundestag (30 jours) jusqu'à leur terme, sous réserve que l'élection puisse avoir lieu un dimanche ou jour férié, comme requis par le § 16 de la loi électorale fédérale. A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag, op. cit.*, p. 58.

qu'elles interviennent pendant les vacances d'été ou d'automne²⁹⁹. Les délais d'organisation des élections entre 46 à 48 mois ne commencent à courir que le lendemain de la réunion constitutive. Le jour de la première séance est décompté de ce délai, car le Bundestag n'est effectivement constitué qu'au terme de cette séance et de la déclaration officielle d'ouverture de la session. Soumises à un cadre temporel de renouvellement strictement délimité, les chambres basses allemandes et françaises ont parfois été suspendues en pratique pendant des périodes particulièrement longues. Alors que depuis les années 1980, l'intervalle temporel entre la dernière séance plénière du Bundestag et l'élection de ses nouveaux membres ne dépasse que rarement un mois, à l'Assemblée nationale, cette période demeure extrêmement longue en pratique, avoisinant les cent jours³⁰⁰. La longueur de la période électorale n'est pas sans poser question, en particulier quant à la durée effective du mandat des députés, démocratiquement élus pour exercer leurs fonctions pendant cinq années entières, et non quatre ans et demi seulement.

264. Au Royaume-Uni en revanche, le délai d'organisation des élections n'est que de dix-sept jours³⁰¹. Bien que cette durée fasse référence aux jours ouvrés³⁰² et corresponde en réalité à près de trois semaines au total, il reste néanmoins beaucoup plus réduit que dans les autres systèmes étudiés. Cette différence n'est pas justifiée par le temps d'organisation plus long que nécessite celle d'un scrutin à deux tours comme en France³⁰³, car les élections parlementaires allemandes, qui disposent d'un temps équivalent, se déroulent pourtant en un seul tour comme outre-Manche. Il n'en reste pas moins que l'existence d'un délai fixé par le *FTPA 2011* marque une évolution notable, dans la mesure où aucune durée minimale de période électorale n'était jusqu'alors garantie. Le *Representation of the People Act* de 1983 ne prévoyait qu'un plafond maximum de seize jours ouvrés au total³⁰⁴ avant la tenue du scrutin et souvent, le Premier ministre lui-même annonçait la date des prochaines élections, tandis que la dissolution effective de la Chambre des Communes intervenait une dizaine de jours après sa

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ À l'Assemblée nationale, cet intervalle a été par exemple de 75 jours en 1966-67, 81 jours en 1977-78, 89 jours en 1992-93, 107 jours en 2002, 95 jours en 2007 et 96 jours en 2012, tandis qu'au Bundestag, cette période a atteint jusqu'à 58 jours en 1965, 67 jours en 1969 et même 93 jours en 1980.

³⁰¹ Pour un aperçu détaillé des étapes préparatoires à l'élection au cours de ces 17 jours, cf. Cabinet Office, *The Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1^e Éd., 2011, p. 97.

³⁰² Les jours non ouvrés correspondent notamment aux samedis, dimanches, jours fériés. L'article 3(5) du *Fixed-Term Parliaments Act 2011* en dresse une liste particulièrement détaillée.

³⁰³ Pour une position contraire, cf. D. REIGNIER, « Le *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. La révolution à l'anglaise », *RFDC*, 2012, p. 621.

³⁰⁴ Selon l'annexe de cet *Act*, le dépôt des candidatures ne pouvait intervenir que six jours au plus tard après l'annonce des élections et le scrutin devait se tenir après dix jours maximum, une fois ce premier délai écoulé.

déclaration. Depuis l'entrée en vigueur du *FTPA 2011*, le Lord Chancellor est autorisé à délivrer lui-même des *Writs of Elections* après y avoir apposé le sceau royal³⁰⁵, ces ordonnances étant ensuite envoyées aux fonctionnaires électoraux chargés d'assurer le bon déroulement du scrutin à l'échelle de la circonscription.

265. En cas de dissolution en Allemagne et en Espagne, le délai d'organisation est constant et doit se tenir dans les soixante jours maximum³⁰⁶. Outre-Rhin, alors qu'au terme normal de la législature, l'ancienne chambre basse élue est dénommée ancien Bundestag à partir des élections législatives, lors d'une dissolution anticipée, celle-ci est qualifiée de « Bundestag de transition » à partir de la dissolution et jusqu'aux élections³⁰⁷. L'article 68(6) de la Constitution espagnole indique plus précisément que les élections doivent se tenir entre trente et soixante jours après le terme du mandat de quatre ans du Congrès des députés, tandis qu'en l'absence de règle constitutionnelle relative à la date d'élection du Sénat, celle-ci est fixée par analogie au même jour³⁰⁸. Ce délai relativement important donne le temps aux fonctionnaires électoraux de préparer le prochain scrutin, aux différents partis de mener une campagne électorale suffisamment longue et garantit aux électeurs un temps de réflexion minimum afin de choisir parmi les différents candidats. En septembre 2016, suite au refus d'accorder la confiance au Gouvernement Rajoy et dans l'hypothèse d'une dissolution contrainte prochaine, les élections législatives devaient alors être convoquées le 25 décembre. Cette hypothèse a fait l'objet d'un vif débat doctrinal en Espagne, la majorité des auteurs s'accordant néanmoins sur la nécessité de modifier la loi organique du régime électoral général pour réduire la durée de la campagne électorale de 15 à 7 jours et de cette manière, d'avancer les élections au 18 décembre 2016. Le maintien des élections législatives le 25 décembre présentait en effet le risque d'ouvrir la porte à une « désobéissance civile massive », selon le Professeur Sánchez Navarro, qui jugeait toutefois plus judicieux d'écourter d'autres délais que ceux de la campagne électorale³⁰⁹. Finalement, cette réforme n'est pas intervenue puisque le 29 octobre

³⁰⁵ Avant 2011, seul un décret pris en Conseil privé pouvait autoriser le Lord Chancellor à prendre ces ordonnances électorales.

³⁰⁶ En vertu de l'article 58 GG, le délai de soixante jours commence à courir une fois que le décret de dissolution est transmis au Bundestag, après signature du Président fédéral et contreseing du Chancelier. Il n'est en effet pas indispensable d'attendre la publication du décret au Journal officiel pour que la dissolution prenne effet, car le décret constitue un « acte relatif à l'organisation de l'État » A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag, op. cit.*, p. 69.

³⁰⁷ A. KOCHSIEK, *Der Alt-Bundestag, op. cit.*, p. 70.

³⁰⁸ La date d'élection est donc déduite, par analogie, de celle du Congrès. L. SÁNCHEZ AGESTA, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 6^e Éd., 1991, p. 325.

³⁰⁹ Le Professeur Sánchez Navarro estime qu'une réduction de la durée de la campagne électorale pourrait être préjudiciable à son bon déroulement, eu égard à l'organisation « du vote par correspondance et du vote des électeurs se trouvant à l'étranger, [...] de l'impression de millions de bulletins de vote ». Á. J. SÁNCHEZ

2016, le Congrès des députés a voté la confiance au Gouvernement Rajoy. Il n'en reste pas moins que le débat doctrinal relatif à cette échéance électorale témoigne, s'il en était encore besoin, de l'importance particulière que de telles questions revêtent au regard non seulement de la procédure législative mais aussi du système parlementaire dans son ensemble.

266. À l'Assemblée nationale, le délai d'organisation des élections est en revanche plus réduit puisqu'il n'est que de vingt jours au moins et quarante jours au plus selon l'article 12(2) C, dont la logique arithmétique impose de prendre comme point de référence le premier tour³¹⁰. Le délai minimum de vingt jours, qui apparaît incompatible avec l'exigence de publier le décret de convocation sept semaines avant l'élection, s'applique en réalité indépendamment de cette autre condition temporelle³¹¹. À l'occasion de la première dissolution, intervenue le 9 octobre 1962, le plafond de quarante jours fut respecté de justesse pour l'organisation du premier tour des élections puis dépassé de quelques jours pour le second tour, organisé le dimanche suivant³¹². Ce n'est donc pas le résultat – l'élection effective des membres de la nouvelle assemblée – mais bien l'échéance – la tenue des élections – qui se trouve visée par ces différents délais. Si les électeurs sont convoqués dans le délai minimum de vingt jours, la campagne électorale officielle commence immédiatement après la dissolution de l'Assemblée.

267. En cas de dissolution, le délai moyen d'organisation des élections de la Chambre des Communes est aussi relativement court. Selon la section 3(1) *FTPA 2011*, la dissolution anticipée doit intervenir au jour choisi par le monarque sur recommandation du Premier ministre, comme c'était déjà le cas auparavant. Le droit de dissolution, « droit d'appel au peuple »³¹³, doit néanmoins être exercé suffisamment en amont des élections, afin de fournir le temps aux électeurs de se déterminer. La dissolution britannique est actée à travers une

NAVARRO, « Prestigiosos expertos avalan la propuesta de reformar la ley para no votar en Navidad », Entretien pour le Journal *El Español*, 28 août 2016.

³¹⁰ De prime abord, on peut penser que ces délais concernent l'intégralité des élections, mais la logique temporelle impose en réalité de se référer au premier tour. En effet, si le délai minimum de vingt jours après la dissolution visait le second tour et que les députés étaient tous élus dès le premier tour – éventualité certes hautement improbable mais théoriquement possible – les élections prendraient fin avant le délai minimum prévu, ce qui serait contraire à la Constitution. Ce raisonnement est repris ici par analogie à celui de Guy Carcassonne, appliqué aux délais d'organisation de l'élection présidentielle fixés à l'article 7 de la Constitution. G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 71 et 100.

³¹¹ Décision n° 81-1 ELEC du 11 juin 1981, *Delmas*, JORF, 12 juin 1981, p. 1725 : le Conseil constitutionnel a indiqué que les délais précisés par la Constitution prévalent sur les exigences temporelles du Code électoral.

³¹² Lors des élections législatives des 18 et 25 novembre 1962, le second tour s'est tenu 47 jours après la décision par le Président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale.

³¹³ A. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, *op. cit.*, p. 438.

proclamation royale, à la suite de la prorogation ou de l'ajournement des chambres³¹⁴. Les chambres ne sont normalement pas en séance lorsque la dissolution est annoncée³¹⁵ et une telle annonce directement au cours d'une séance ne s'est que très rarement produite³¹⁶. Le recours à la procédure traditionnelle de la prorogation est longtemps demeuré fréquent, sans plus être systématique cependant : les chambres et le Monarque ont en effet décidé d'un commun accord en 1979 qu'avant une dissolution, les deux chambres pourraient être simplement ajournées. À la différence de l'acte de prorogation, la procédure d'ajournement n'est pas rigoureusement encadrée d'un point de vue temporel, la clôture des séances des deux chambres intervenant de manière échelonnée. Il a donc été convenu que la proclamation annonçant la dissolution interviendrait le jour ouvré suivant l'ajournement effectif des deux assemblées³¹⁷.

2) La caducité des textes législatifs non adoptés

268. En règle générale, l'expiration du mandat de la chambre basse marque le terme de la législature et conduit normalement³¹⁸ à la caducité des textes de loi en instance³¹⁹, c'est-à-dire à la suppression de tous les textes législatifs non définitivement adoptés. Cette règle drastique, qui équivaut à un « coup d'éponge sur l'ardoise parlementaire »³²⁰, est appliquée dans les quatre systèmes de la comparaison, à quelques exceptions près en France et en Allemagne. La mise en œuvre de la règle de la caducité tend à une certaine praticité, eu égard notamment aux textes législatifs qui ont été volontairement délaissés à un certain stade de la procédure de manière à ce que leur suppression soit générée automatiquement par la dissolution³²¹. Lorsque

³¹⁴ Le plus souvent, la dissolution est précédée par la prorogation des assemblées, qui requiert la convocation des chambres en vertu des SO 13 et SOHL 17. Mais si les assemblées sont déjà ajournées depuis plusieurs jours ou semaines, l'acte de prorogation provoque leur réunion immédiate uniquement en vue de les informer de l'achèvement de la session. Bien que moins formalisé juridiquement que la prorogation, l'acte d'ajournement se révèle donc plus adapté lorsque la dissolution doit intervenir au cours de la pause parlementaire estivale, comme ce fut notamment le cas en 1922, 1964 et 1974. R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament*, op. cit., p. 47-48.

³¹⁵ Un tel acte représenterait, de la part du Gouvernement, une atteinte « abrupte et autoritaire » au travail parlementaire. R. BLACKBURN, « Prorogation or Adjournment Before a Dissolution of Parliament », *Public Law*, 1987, p. 533.

³¹⁶ Bien que cela ne se soit plus produit depuis 1935, en réaction au communiqué du Premier ministre annonçant la dissolution parlementaire de 1983, le député William Hamilton a étonnamment affirmé : « C'est la coutume, je pense, qu'une telle annonce soit faite à la Chambre des Communes ». HC Deb., Vol. 42, Col. 631, 9 mai 1983.

³¹⁷ R. BLACKBURN, *The Meeting of Parliament*, op. cit., p. 50. En 1987, l'ajournement a eu lieu le vendredi 15 mai et la dissolution proclamée le lundi 18 mai, alors qu'auparavant, les deux actes étaient pris le même jour.

³¹⁸ Dans certains systèmes, aucune règle ne prévoit la caducité des textes législatifs. C'est ainsi qu'au Parlement néerlandais, un projet de loi a pu rester inscrit 26 ans au programme législatif. P. NORTON, « Time Limits on Bills, Ending the Sessional Cut-off in the U.K. », *The Parliamentarian*, n° 78, 1997, p. 96.

³¹⁹ P. BACHSCHMIDT, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, 2009, p. 357.

³²⁰ J. BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 519.

³²¹ J. A. MARAVALL, *Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de comisiones*, Madrid, Instituto De Estudios Políticos, 1947, p. 57-58.

des parlementaires souhaitent reprendre un projet non adopté lors de la législature précédente, celui-ci doit l'être dans le cadre d'une procédure totalement nouvelle imposant son réexamen intégral, y compris lorsque le débat était près de se conclure. Si un projet de loi non adopté mais redéposé lors de la législature suivante peut symboliser une certaine prise en compte du passé politique, d'un point de vue constitutionnel, il est simplement considéré comme l'expression autonome de la nouvelle assemblée élue. Les conséquences juridiques de la caducité sont lourdes, en particulier lorsqu'elle porte sur des projets de loi de grande ampleur passés par la plupart des stades de la procédure mais non adoptés avant le terme de la période législative. Ce compte à rebours conduit à un « examen des lois à marche forcée »³²², les discussions étant écourtées à l'approche du terme de la législature et les derniers textes législatifs adoptés en toute hâte.

269. La suppression de l'essentiel des textes en instance au terme de la législature permet aux parlementaires nouvellement élus de ne pas être tributaires des projets initiés par leurs prédécesseurs. Cette indépendance des nouveaux élus peut être également caractérisée par un nouveau vote formel du règlement intérieur de l'assemblée au début de chaque législature, comme c'est notamment le cas en Allemagne. Jusqu'en 1983, l'usage voulait que lors de la séance constitutive, le règlement précédent soit repris à l'identique par le nouveau Bundestag sur la base d'un accord informel entre les groupes parlementaires. Alors que le doyen du Bundestag se limitait simplement à constater l'absence d'opposition, des modifications peuvent désormais être apportées au règlement dès la séance constitutive, sous réserve de l'approbation des deux tiers des députés présents³²³.

270. En Allemagne, la caducité des textes non adoptés avant la fin de la législature est souvent présentée comme une conséquence directe de la discontinuité matérielle, qui elle-même découle de la discontinuité personnelle. Garantie au § 125 GOBT, selon lequel tous les projets et propositions de loi sont réputés caducs à l'issue de la législature, la discontinuité matérielle serait un principe juridique implicitement énoncé par les articles 76(1) et 77(1) GG relatif à la procédure législative³²⁴. Selon cette interprétation, le terme de Bundestag employé dans ces dispositions ferait référence à un seul et même organe, élu pour quatre ans. Mais rien

³²² C. GESLOT, « Production législative de fin de législature (2016-2017) », *JCP G*, 2017, n° 49, p. 2229-2234.

³²³ M. GÖRTEMAKER, E. HOLTSMANN, W. ISMAYR, M. CULLEN et V. WAGNER, *Das deutsche Parlament*, Opladen, Budrich, 5^e Éd., 2009, p. 150.

³²⁴ H. MAASEN, « Zur Einschränkung des Grundsatzes der Diskontinuität », *Hubert Schorn zum 75. Geburtstag*, Klostermann, Francfort/Main, 1966, p. 77 et s.

ne l'indique explicitement et l'on peut très bien penser que les articles 76 et 77 GG désignent plus généralement le Bundestag simplement en tant qu'institution³²⁵. En définitive, la règle de la caducité n'apparaît clairement énoncée que dans le règlement intérieur du Bundestag mais demeure dénuée de fondements constitutionnels clairs³²⁶. Pour sa part, la discontinuité matérielle est qualifiée par la doctrine allemande dominante de « règle coutumière de rang constitutionnel »³²⁷, mais cette expression confuse ne réfère en réalité à aucune catégorie normative clairement identifiée dans l'ordre juridique allemand³²⁸.

271. En vertu de la formule selon laquelle « une loi ne peut pas avoir deux pères »³²⁹, tout projet de texte doit être adopté avant l'achèvement de la législature, après avoir été examiné et adopté par les deux chambres parlementaires. L'ancien et le nouveau Parlement ne peuvent être considérés au même moment comme des sujets de droit et leurs rapports juridiques sont donc inexistant³³⁰. Dès lors que la composition du Bundestag est modifiée suite aux élections législatives, les nouveaux députés ne sont aucunement liés par les actes de leurs prédécesseurs³³¹. En l'absence d'une telle règle de caducité, les représentants seraient tenus d'examiner les propositions de loi au stade de la procédure où ils auraient été laissés par les anciens parlementaires³³² et leur autonomie serait par conséquent fortement atteinte. La

³²⁵ Si la Loi fondamentale admet que les organes impliqués dans l'examen d'un projet de loi doivent être les mêmes de son introduction à son adoption, elle ne le fait alors que très implicitement. D. HÖMIG et K. STOLTENBERG, « Probleme der sachlichen Diskontinuität », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1973, p. 691.

³²⁶ La caducité des projets de loi constituerait selon certains une « règle non écrite du droit constitutionnel matériel ». H. BORGS-MACIEJEWSKI, *Parlamentsorganisation*, Heidelberg, Decker's, 1980, p. 32.

³²⁷ C. L. STRÄTER, « Die Diskontinuität des Bundestages und des Bundesrates », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1973, p. 521.

³²⁸ La « tradition constitutionnelle allemande », évoquée par Werner Blischke comme fondement du principe de discontinuité matérielle, ne correspond à aucune disposition précise. W. BLISCHKE, « Ungeschriebene Regeln im Deutschen Bundestag », *Festschrift für Helmut Schellknecht*, Heidelberg, Decker & Schenck, 1984, p. 73.

³²⁹ K. SCHWEIGER, « Die Diskontinuität der Legislaturperioden », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1954, p. 161. Cette « interdiction de double paternité » à l'égard des lois est largement reconnue par la doctrine allemande. K. MÜLLER, « Kontinuierliche oder intervallierte Gesetzgebung? », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1965, p. 508.

³³⁰ N. ACHTERBERG, *Die parlamentarische Verhandlung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1979, p. 58.

³³¹ La justification d'une telle rupture repose davantage sur la « liberté de conscience des députés » que sur la « liberté d'action politique ». J. JEKEWITZ, *Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine Bedeutung unter der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes*, Berlin, Duncker & Humblot, 1977, p. 325.

³³² Beaucoup de projets non adoptés avant la fin de la législature sont en réalité sciemment abandonnés par la majorité parlementaire, qui assure en priorité l'adoption de ceux qu'elle juge essentiels. Si la majorité estime que certains projets de loi devenus caducs demeurent dignes d'intérêt, il lui appartient de les redéposer lors de la prochaine législature. P. DACH, « Das Ausschlußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1114. U. SCHEUNER, « Vom Nutzen der Diskontinuität zwischen Legislaturperioden », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1965, p. 513.

caducité frappe donc *a priori* d'obsolescence tout texte de loi non adopté au terme de la législature, quel que soit son état d'avancement dans la discussion parlementaire³³³.

272. Cependant, l'application systématique de la caducité n'apparaît pas justifiée aux yeux de certains auteurs, qui considèrent simplement que le nouveau Parlement élu devrait avoir le choix, pour chaque projet non adopté par l'ancien Parlement, de décider ou non de le reprendre³³⁴. Quelques aménagements sont d'ailleurs prévus pour les projets de texte dont l'ampleur nécessite davantage qu'une seule législature pour en achever l'examen. Ainsi, le nouveau Bundestag peut autoriser la reprise d'un projet de texte au stade de la procédure où il avait été laissé si 5 % des membres du Bundestag précédent, qui ont été réélus, en formulent la demande. La question du report s'est aussi posée pour les projets de texte déjà examinés en commission par l'ancien Bundestag, qui peuvent être repris tels qu'amendés par la commission, à condition qu'ils soient redéposés sous la forme d'un projet de loi³³⁵. En outre, si au terme de la législature, un projet adopté par le Bundestag est transmis au Bundesrat sans y avoir encore été débattu, ce dernier peut poursuivre l'examen du texte lors de la législature suivante car en tant qu'« organe continu »³³⁶, il n'est pas soumis à la discontinuité matérielle. Le texte de loi ne peut ensuite être promulgué que s'il est ensuite adopté par le Bundesrat. Par contre, si le texte est rejeté ou renvoyé à la commission de conciliation, celui-ci doit être abandonné car il requiert alors la participation de l'ancien Bundestag, qui n'a plus d'existence légale.

273. Alors que pendant longtemps, les cas d'exception à la règle de caducité sont restés très rares au Parlement français³³⁷, des aménagements sont désormais prévus. De la même manière qu'en Allemagne, les textes déposés sur le Bureau de la chambre haute ne sont pas frappés de caducité, en raison du « statut d'assemblée permanente du Sénat »³³⁸. En 2011, la

³³³ J. JEKEWITZ, « Der Grundsatz der Diskontinuität in der parlamentarischen Demokratie », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1978, p. 136.

³³⁴ D. HÖMIG et K. STOLTENBERG, « Probleme der sachlichen Diskontinuität », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1973, p. 690.

³³⁵ La question s'était posée en 1965 pour une réforme pénale d'envergure dont l'examen complet avant le terme de la législature était temporellement impossible et qui a pu être reprise telle qu'amendée. W. LEINEMANN, « Die parlamentarische Diskontinuität und ihre Wirkungen im Gesetzgebungsverfahren », *op. cit.*, p. 619.

³³⁶ Dans ce cas, la participation du Bundestag n'est plus requise. W. LEINEMANN, « Die parlamentarische Diskontinuität und ihre Wirkungen im Gesetzgebungsverfahren », *Juristenzeitung*, 1973, p. 618.

³³⁷ La loi du 24 décembre 1973 relative à la responsabilité des hôteliers a été adoptée après neuf lectures successives réparties sur cinq sessions et deux législatures. M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, *op. cit.*, p. 372-373.

³³⁸ P. BACHSCHMIDT, « Navette parlementaire et continuité sénatoriale », *Constitutions*, 2013, p. 50.

chambre haute française a ainsi pu reprendre et voter « sans violation de procédure »³³⁹ la proposition de loi constitutionnelle relative au droit de vote des étrangers non ressortissants de l'Union européenne, adoptée par l'Assemblée le 3 mai 2000 puis déposée au Sénat³⁴⁰. Saisi par les députés et sénateurs à propos d'une procédure similaire en 2012³⁴¹, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en l'absence de règle constitutionnelle interdisant la poursuite de la navette d'un texte de loi sur plusieurs législatures, cette procédure d'adoption n'était pas contraire à la Constitution³⁴².

274. Plus largement, une pratique nouvelle s'est développée pour optimiser le temps passé à examiner un texte de loi et contourner la règle de caducité³⁴³. Qualifié d'opération de « retrait-redépôt », ce procédé consiste pour le Gouvernement à retirer un texte non encore examiné avant le terme de la législature de manière à pouvoir le redéposer sur le bureau de l'autre chambre parlementaire lors de la législature suivante et de le faire échapper à la règle de la caducité. Rien n'interdit en effet au Gouvernement de recourir à cette technique de « retrait-redépôt », grâce auquel le projet redéposé est alors considéré comme provenant directement du Conseil des ministres³⁴⁴. Plusieurs textes ont ainsi été retirés puis redéposés au terme des XI^e, XII^e et XIII^e législature³⁴⁵ et cette pratique gouvernementale a pris de l'ampleur, puisque pas moins de seize projets de loi ont fait l'objet de cette procédure en 2012. Pour des questions de convenance d'organisation de l'ordre du jour, le Gouvernement a franchi une nouvelle étape en retirant trois projets de loi du Sénat pour les redéposer à l'Assemblée nationale le 27 juin 2012, alors même qu'ils avaient été retirés de cette même assemblée le 4 mai pour leur éviter la caducité³⁴⁶. Dans une logique analogue et

³³⁹ A. DELCAMP, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 300.

³⁴⁰ J. BENETTI, « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions*, 2012, p. 39.

³⁴¹ Le 8 novembre 2012, le Sénat a adopté la proposition de loi relative à l'instauration de la journée nationale de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc, initialement adoptée par l'Assemblée nationale le 22 janvier 2002.

³⁴² Décision n°2012-657 DC du 29 novembre 2012, *Loi relative à la reconnaissance d'une journée nationale du souvenir à la mémoire des victimes de la guerre d'Algérie*, JORF, 7 décembre 2012, p. 19162, cons. 2.

³⁴³ P. BACHSCHMIDT, « Mai-juin 2012 : des retraits de projets à profusion... », *Constitutions*, 2012, p. 422.

³⁴⁴ Selon l'article 39(2) C, le dépôt d'un projet de loi sur le bureau d'une des deux assemblées est subordonné à un avis du Conseil d'État et à une délibération préalable en Conseil des ministres.

³⁴⁵ Le projet de loi tendant à renforcer la maîtrise des risques technologiques, plusieurs projets de loi de ratification d'ordonnances et le projet de loi relatif à la sécurité en matière nucléaire ont été retirés du bureau de l'Assemblée nationale pour être déposés sur le bureau du Sénat respectivement les 15 février, 10 juin et 17 juin 2002. La même procédure a été suivie pour différents projets de loi les 15 mai, 5 et 7 juin 2007, puis de nouveau à l'issue de la XIII^e Législature pour seize projets de loi, le 4 mai 2012.

³⁴⁶ P. BACHSCHMIDT, « Mai-juin 2012 : des retraits de projets à profusion... », *Constitutions*, 2012, p. 422.

« conformément à la tradition parlementaire »³⁴⁷, qui ne correspond en réalité à aucune règle clairement identifiable juridiquement, il peut arriver au Gouvernement de confirmer à la chambre basse nouvellement élue la transmission de projets de loi ayant fait l'objet d'une lecture au minimum dans l'une des deux chambres et qui était alors en cours d'examen devant les députés. D'un point de vue juridique, le développement de cette pratique pose question en ce qu'elle vise à échapper à la discontinuité matérielle. Il apparaîtrait plus cohérent, dans le système français comme dans le système allemand, de limiter ces exceptions à la poursuite de l'examen des textes transmis aux chambres hautes, qui se justifie par leur permanence organique.

275. Au Royaume-Uni, la règle de caducité est déjà lourde de conséquences sur la procédure législative, car les textes examinés deviennent le plus souvent caducs à la fin de la session³⁴⁸. Cette règle est systématiquement observée au terme de la législature, et ne souffre d'aucune exception. Dans la même logique, les commissions législatives britanniques ne peuvent en aucun cas se réunir au cours d'une période interlégislative. L'application de la règle de la caducité des projets et propositions de loi en cours d'examen est également systématique dans le système ibérique et clairement envisagée par l'article 207 RC et la disposition additionnelle n°1 du Règlement du Sénat. À deux exceptions près cependant, puisque la caducité ne semble pas devoir concerner les propositions de loi d'initiative populaire et celles présentées par les assemblées des Communautés autonomes. Durant les périodes de transition, les rares initiatives parlementaires que la Délégation permanente peut connaître deviennent caduques si elles ne sont pas adoptées avant la réunion constitutive du nouveau Parlement élu³⁴⁹. Par ailleurs, dans l'hypothèse où seule l'une des deux chambres était dissoute, les textes en instance seraient maintenus au sein de l'assemblée encore en place et cette dernière pourrait alors théoriquement poursuivre son examen³⁵⁰. Malgré ces atténuations, la règle de la caducité demeure mise en œuvre pour la plupart des projets et propositions de loi en instance au terme de la législature. Alors que certains auteurs jugent cette règle « illogique et anti-juridique »³⁵¹, la majeure partie de la doctrine espagnole estime

³⁴⁷ P. BACHSCHMIDT, « Le Sénat, assemblée permanente », *Constitutions*, 2012, p. 270.

³⁴⁸ A. BRADLEY et K. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, *op. cit.*, p. 183.

³⁴⁹ M. A. ZAMORA *et al.*, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2010, p. 323.

³⁵⁰ R. PUNSET BLANCO, « El Senado en la nueva Constitución española », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 57, 1979, p. 151.

³⁵¹ N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 2^e Éd., 1984, p. 755.

au contraire que « la posture la plus cohérente serait de postuler la caducité de toute procédure parlementaire en cours lors de la dissolution des chambres »³⁵².

³⁵² I. MOLAS et I. PITACH (Dir.), *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 62.

Conclusion du Chapitre 1

276. En tant que cadre général du temps de la procédure législative, la législature impose une limitation temporelle non négligeable aux activités des parlementaires. Les systèmes britannique et français prévoient un renouvellement de leurs chambres basses tous les cinq ans, tandis que les systèmes allemand et espagnol envisagent une durée de législature de quatre ans seulement. Au sein de ce dernier, la portée du renouvellement est même plus large, puisqu'il concerne à la fois le Congrès des députés et le Sénat.

277. Si la durée théorique de la législature est clairement établie par les quatre systèmes de la comparaison, elle n'est pas pour autant exempte de variations. Initialement fixée à quatre ou cinq ans, selon les systèmes, la durée de la période législative peut être réduite par la dissolution de la chambre basse. Quels que soient les motifs de son déclenchement, la dissolution peut en effet écourter de manière considérable la législature. L'exemple le plus marquant est la dissolution du Parlement espagnol après seulement six mois d'existence, le 2 mai 2016. De manière analogue, outre-Manche, la dissolution de la Chambre des Communes le 20 septembre 1974 a mis fin à la quarante-sixième Législature après seulement six mois. Au sein des parlements allemand et français, bien que les dissolutions soient moins courantes qu'au Royaume-Uni, elles ont toutefois déjà pu conduire la chambre basse à ne siéger qu'un peu plus de deux années pour le premier et seulement un an et trois mois pour le second¹. À l'inverse, la durée de la législature est également susceptible de dépasser la durée prévue au départ, en cas de circonstances particulières. Cependant, même si une telle possibilité est envisagée par tous les systèmes étudiés, cette situation s'avère en pratique extrêmement rare.

278. Le rythme de renouvellement des assemblées est une donnée cruciale à prendre en compte pour le législateur, dans la mesure où la fin de la législature emporte souvent des conséquences radicales sur les textes de loi en instance. Au sein des parlements allemand, britannique, espagnol et français, leur achèvement entraîne, sauf exception, la suppression de tous les textes législatifs non encore adoptés. En définitive, l'expiration de la législature peut avoir des effets considérables sur le déroulement de la procédure législative, de la même

¹ La IX^e Législature allemande a duré très exactement 2 ans 4 mois et 24 jours, en raison de la dissolution du 17 décembre 1982. En France, la III^e Législature s'est achevée après un an, 3 mois et 8 jours, du fait de la dissolution intervenue le 30 mai 1968.

manière que la fin de la session parlementaire est susceptible d'avoir des conséquences sur l'examen législatif, dans une moindre proportion toutefois.

CHAPITRE 2 – LES UNITÉS DE DIVISION TEMPORELLE DE LA LÉGISLATURE : LA SESSION ET LA SÉANCE

279. Le temps de session constitue une donnée juridique fondamentale de l'encadrement temporel *lato sensu* de la procédure législative et requiert une analyse détaillée, dans la mesure où les différences entre certains des systèmes étudiés sont particulièrement notables. Les sessions correspondent au « temps disponible pour les débats »¹ et impriment un rythme général au travail des chambres parlementaires. Unité de division principale de la législature, la session doit être distinguée d'une autre division temporelle essentielle, la séance. Cette dernière constitue en réalité l'unité de base de l'échelle du temps parlementaire dans lequel s'inscrit la procédure législative².

280. Unités de division temporelle de la législature, les session et séance constituent aussi deux unités de mesure dont seul le calcul combiné permet de déterminer la durée globale des périodes de réunion parlementaire. Avant d'analyser en détail ces paramètres déterminants du temps global de réunion, il est cependant impératif d'en retenir une définition précise. La séance se déroule généralement « pendant une session, au cours de laquelle l'assemblée exerce ses compétences »³ et correspond au « temps de réunion effective du Plénum d'une Chambre ou d'une commission parlementaire »⁴. La notion de séance réfère donc à la fois aux réunions des commissions et à celles de l'assemblée plénière, ces dernières étant dénommées « séances publiques » par les règlements des assemblées françaises⁵ alors même que les réunions des commissions sont désormais tout aussi publiques⁶. Dès lors, il apparaît plus adapté de qualifier de « séances plénières » les réunions rassemblant l'ensemble des

¹ J. LYON, « L'organisation des débats parlementaires », *ICP*, n° 95, 1973, p. 132.

² « Dans la vie d'un Parlement, [il existe donc toujours] un rythme bien développé à travers les heures, jours, semaines et séances. Chacun sait à quoi s'attendre ! ». R. YOUNG, *The British Parliament*, *op. cit.*, p. 35.

³ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2009, p. 110.

⁴ M. ARAGÓN REYES, *Organización general y territorial del Estado*, *op. cit.*, p. 113.

⁵ Les termes de « séance plénière » n'apparaissent en revanche que dans l'intitulé du chapitre 12 du règlement de l'Assemblée nationale et aux articles 47decies(3) et 52(2) du règlement du Sénat.

⁶ Le recours à l'expression « séance publique », justifié à l'époque où seules les réunions du plénum étaient publiques, n'apparaît plus adapté. Si les réunions des commissions se sont longtemps tenues à huis clos, alors que « le principe traditionnel était le secret », des exceptions ont été peu à peu instaurées à partir de 1988 pour y déroger. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 129. Depuis la réforme parlementaire du 28 novembre 2014, tous les travaux des commissions de l'Assemblée nationale sont en principe publics, en vertu de l'article 46(1) RAN.

parlementaires pour les distinguer des réunions en commission, dont chacune n'est composée que d'une partie des membres de la chambre. Pour sa part, la session peut être définie comme la « période de l'année durant laquelle le Parlement se réunit valablement pour délibérer en séance plénière »⁷. La définition retenue par les Professeurs Avril et Gicquel permet de considérer le concept de session de manière large et d'inclure le système allemand dans l'analyse, alors même que le Bundestag ne connaît pas à proprement parler de « sessions » annuelles⁸. Celui-ci siège en effet sur la base d'un rythme ponctué de semaines de séance et de semaines sans séance, contrairement aux parlements britannique, français et espagnol, dont la durée de chaque session correspond généralement à une année environ pour le premier et à quelques mois pour les seconds.

281. Alors que les termes « session » et « séance » ne posent pas de difficulté d'interprétation dans le système français, quelques éclaircissements s'imposent dans le cadre des systèmes étrangers. En espagnol, la signification du terme *sesión* diffère totalement de la notion de *session* au sens français et britannique, qui réfère à la principale unité de division temporelle de la législature. La Constitution espagnole désigne les séances par l'expression *sesiones*, ce qui peut générer au départ une certaine incompréhension chez le lecteur français. L'article 73(2) CE ajoute encore à la confusion en introduisant les expressions de *periodos ordinarios de sesiones* et de *sesiones extraordinarias*, qui constituent l'équivalent des sessions ordinaires et extraordinaires du Parlement français. Dans le cas des *sesiones extraordinarias*, le terme de *sesiones* renvoie exceptionnellement au terme de session, et non de séance. Le projet initial des constituants était pourtant de faire également mention de *periodos extraordinarios de sesiones* et non simplement de *sesiones extraordinarias*, mais la Commission constitutionnelle du Sénat a finalement opté pour cette seconde expression, afin de traduire littéralement les termes de « sessions extraordinaires » de la procédure française, qui en constituait le modèle⁹. En fin de compte, il apparaît que le terme espagnol de *sesión* est un faux ami complet ou plus précisément, un mot apparenté. Cependant, à l'exception de ces quelques différences terminologiques entre les systèmes, la notion réfère partout à une période de réunion de quelques heures. Dans un souci de clarté et pour plus de simplicité, le terme de « séance » sera donc employé au sens générique dans la suite des développements.

⁷ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2009, p. 113.

⁸ La traduction officielle de la Loi fondamentale peut pourtant le laisser penser, en substituant de manière étonnante le terme de « sessions » à celui de « *Sitzungen* » à l'article 39(3) GG, alors même que ce terme renvoie ici en réalité aux séances parlementaires françaises.

⁹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, « Articuló 73: Periodo de sesiones », *op. cit.*, p. 483.

Par ailleurs, alors que l'emploi des termes français de session, britannique de *sitting* et allemand de *Sitzung* manifeste une attention portée au cadre spatial dans lequel s'inscrit la réunion des parlementaires, qui *siègent*, la présente analyse envisage avant tout la session en tant que cycle périodique et en tant qu'intervalle temporel. Enfin, si de prime abord, seules les réunions plénières des assemblées semblent dépendre du rythme des sessions, il s'avère que hors session, les réunions des commissions parlementaires, bien qu'encore possibles, sont soumises à certaines restrictions.

282. La durée totale des périodes de réunion parlementaire dépend de l'étendue temporelle des sessions, mais le nombre et la durée des séances au cours desquelles les assemblées sont autorisées à se réunir sont également tout à fait déterminants. En somme, la durée des sessions parlementaires n'est qu'un indicateur de la répartition globale du travail législatif sur l'année parlementaire. Le nombre de jours de séance par an ne constitue pas non plus une indication suffisante du temps de travail effectif des chambres parlementaires. Avant 1995, le Parlement français constituait à ce titre un exemple notable, car selon Philippe Séguin, il était celui qui siégeait paradoxalement « le plus petit nombre de jours dans l'année, mais le plus grand nombre d'heures »¹⁰. En réalité, seule la connaissance des jours et horaires des réunions de chaque chambre permet d'évaluer avec précision la durée annuelle de réunion d'un Parlement. Pour cerner de façon complète l'organisation du cadre temporel général de la législature dans chacun des quatre systèmes, il est essentiel d'examiner d'abord de manière distincte la session et la séance, avant de pouvoir les analyser conjointement par la suite. Seul le calcul combiné de ces deux unités de division temporelles permet en effet d'établir la durée globale des périodes de réunion parlementaire.

283. En outre, la délimitation de périodes de réunion suppose également l'existence de périodes sans réunion, dont la durée se déduit d'ailleurs de celles-ci. Si l'on peut imaginer que « dans l'absolu, la solution la plus avantageuse [...] consisterait à ce que les Chambres se réunissent sans interruption d'aucune sorte, c'est-à-dire 365 jours par an et 24 heures sur 24 », force est de reconnaître, avec Céline Vintzel, que cette hypothèse « est en contradiction totale avec les principes élémentaires qui régissent l'organisation des Parlements »¹¹. C'est pourquoi

¹⁰ Cette situation était rendue possible en particulier par la grande fréquence et la longueur des séances de nuit. A. VIOLA, « Le Parlement, à la recherche du temps perdu : la session unique », *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, n° 43, 1995, p. 197.

¹¹ Cela implique en effet, « pour des raisons évidentes tenant aux limites humaines, que la loi ne puisse plus juridiquement être considérée comme l'expression de l'ensemble des représentants de la Nation, mais d'une

des périodes de repos sont prévues dans chacun des quatre systèmes de la comparaison, marquant ainsi une trêve parlementaire de quelques heures, entre deux séances, voire quelques jours de « vacances » parlementaires. Un examen complet de la structuration du temps parlementaire dans le cadre général de la procédure législative passe donc également par une analyse de ces périodes d'interruption du travail législatif.

284. En définitive, envisager les unités de division temporelle de la législature implique d'identifier précisément d'une part, les périodes de réunion parlementaire, déterminées par le temps de session et le temps de séance (Section 1) et d'autre part, les périodes sans réunion parlementaire, qui correspondent à la fois aux périodes d'intersession et aux périodes sans séance (Section 2).

fraction seulement d'entre eux et que l'on mette purement et simplement fin au principe de la délibération en assemblée plénière ». C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 559.

Section 1. Les périodes de réunion parlementaire

285. La durée des périodes de réunion parlementaire dépend de l'étendue des périodes de session, c'est-à-dire de l'intervalle temporel durant lequel les chambres sont autorisées à se réunir. Cependant, le temps de session ne constitue en réalité qu'une simple indication de la durée potentielle des périodes de réunion, dans la mesure où l'activité parlementaire au cours des périodes de session n'est pas ininterrompue. La durée effective des périodes de réunion parlementaire ne peut donc être précisément établie qu'en prenant en compte également de la durée totale des séances à l'occasion desquelles les assemblées parlementaires sont réunies. Il est essentiel de s'intéresser à la fois aux périodes de session, à la fréquence des réunions des chambres parlementaires et à leur durée respective¹².

286. Déterminer la durée globale des périodes de réunion parlementaire suppose d'abord de prendre en compte le temps global de réunion, déterminé selon deux paramètres principaux : le temps de session et le temps de séance (§ 1). Cependant, le calendrier ordinaire des séances ne se révèle pas toujours suffisant pour contenir l'ensemble du travail parlementaire, c'est pourquoi il est possible d'allonger le temps global de réunion, soit en prolongeant le temps de session ordinaire, soit en convoquant le Parlement en session extraordinaire (§ 2).

§ 1. Le temps global de réunion

287. La période initialement prévue durant laquelle le Parlement doit se réunir correspond non seulement aux périodes ordinaires de session (A), mais aussi aux périodes ordinaires de séance (B).

A. Les périodes ordinaires de session

288. Le rythme du travail des assemblées parlementaires suit « l'activité générale de la nation qui, de plus en plus, tend à préférer à l'année du calendrier, l'année universitaire »¹³. Les quatre parlements étudiés ont en commun de connaître une période ordinaire de session qui débute ou reprend après une pause estivale, en septembre ou octobre. Alors que la

¹² Le temps de réunion pris en compte tout au long du présent chapitre sera principalement le temps de séance de l'assemblée plénière, même si le temps de réunion des commissions sera également envisagé de façon détaillée sur certains points, comme notamment les effets de l'intersession sur les travaux législatifs.

¹³ Alors que sous la III^e République par exemple, le début de la session parlementaire était fixé au second mardi de janvier. M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français. Les Cours de droit*, Paris, Institut d'Études Politiques, 1957-1958, fasc. 2, p. 25.

législature se fonde uniquement sur le rythme de renouvellement de la chambre basse, la session est une période partagée en commun avec la chambre haute¹⁴ et s'impose aux deux assemblées¹⁵. Respectée dans tous les systèmes, cette règle de concomitance constituerait même, en droit espagnol, un « précepte traditionnel du bicaméralisme historique »¹⁶. Cette exigence de concordance temporelle n'est toutefois pas applicable aux réunions des chambres qui ne sont pas tenues de se réunir simultanément en séance, du moins en principe¹⁷.

289. Selon une typologie classique, développée notamment par Joseph Barthélémy et Paul Duez¹⁸, il existerait trois systèmes de sessions différents : un système d'assemblées « permanentes » tel que celui de la III^e République française, un système « monarchique » de détermination des sessions par l'exécutif et un système « transactionnel » avec des sessions ordinaires et extraordinaires¹⁹. Dans la présente étude, une distinction claire des quatre parlements de la comparaison peut être établie en la matière, selon des critères strictement juridiques : en Espagne et en France, contrairement à la majorité des États européens²⁰, le temps de session est délimité par une règle constitutionnelle (1), tandis qu'au sein des deux autres parlements, le temps ordinaire de session est précisé par un acte particulier pris par le Bundestag ou par l'exécutif britannique (2).

1) La délimitation du temps de session par une règle constitutionnelle (ES, FR)

290. En France comme en Espagne, les sessions ordinaires sont déterminées par des dispositions intégrées directement dans la Constitution. Le temps de session ordinaire y est très strictement encadré et difficilement modifiable, ce qui semble à première vue restreindre l'autonomie du Parlement. Pour beaucoup, « l'effacement de l'Assemblée nationale depuis

¹⁴ M. SOUSSE, « Le bicamérisme : bilan et perspectives », *RDJ*, 1997, p. 1341.

¹⁵ J.-M. GUISLIN, « Le Sénat de la Cinquième République », in J.-M. GUISLIN, *La Chambre haute : hier en France, aujourd'hui en Europe*, Lille, CRHENO, 2012, p. 139.

¹⁶ L'article 46 de la Constitution espagnole de 1869 énonçait en effet clairement qu'« un corps législatif ne pourra se réunir sans que l'autre le soit également, à l'exception du cas où le Sénat est constitué en Tribunal ». F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 117.

¹⁷ Pour certaines procédures néanmoins, la réunion des deux chambres en séance conjointe est requise.

¹⁸ J. BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., 955 p.

¹⁹ P.-A. COLLOT, « Le statut du Parlement », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, T. 2, 2012, p. 280.

²⁰ N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, p. 291.

1958 est inscrit dans l'encadrement du régime des sessions parlementaires »²¹, avec à l'origine des députés « privés de leurs capacités pendant presque la moitié de l'année »²². Cette restriction doit pourtant être relativisée, car l'inscription du temps de session au cœur du texte constitutionnel permet du même coup de préserver cet intervalle temporel durant lequel le Parlement est autorisé à se réunir. Au cours de ces périodes ordinaires de session, ni le chef de l'État, ni le gouvernement n'a en effet le droit de décider la suspension des chambres parlementaires. Si juridiquement, les systèmes français et espagnol garantissent de la même manière le temps de session, leur rythme diffère cependant, puisque le premier ne prévoit qu'une seule session ordinaire annuelle, alors que le second envisage deux sessions ordinaires distinctes.

291. Le Parlement français travaille actuellement au rythme d'une seule session ordinaire, du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin, comme l'indique l'article 28 C, mais tel n'a pas toujours été le cas. Jusqu'en 1995, les chambres parlementaires se réunissaient à l'occasion de deux sessions ordinaires : une session d'automne de 80 jours, débutant le 2 octobre et essentiellement consacrée en pratique à l'examen du projet de loi de finances, une session de printemps de 90 jours maximum, ouverte le 2 avril et vouée à tout débat législatif. Lors de la révision constitutionnelle de 1963²³, le point de départ de cette seconde session avait été remonté de quelques semaines dans le calendrier afin d'éviter, selon le Professeur Jean Gicquel, « la chaleur, voire la touffeur, du mois de juillet, à un moment où notamment la climatisation était absente des hémicycles »²⁴. La période de réunion des chambres au printemps pouvait être écourtée, mais pour ce faire, les deux chambres devaient décider de la clôture en cas d'épuisement de l'ordre du jour, ce qui n'était qu'une « hypothèse d'école puisqu'en fait les fins de sessions étaient en règle générale particulièrement surchargées »²⁵.

²¹ O. UCHAN, *Le triangle Élysée, Matignon, Palais Bourbon*, Paris, Ellipses, 1998, p. 78. François Goguel explique qu'avec « la limitation du rôle du parlement par rapport à celui des III^e et IV^e République, les auteurs de la Constitution de 1958 ont aussi déterminé les périodes de session des Chambres ». F. GOGUEL, « Geschichte und Gegenwartsproblematik des französischen Parlamentarismus », in K. KLUXEN (Ed.), *Parlamentarismus*, Berlin, Athenäum Hain Scriptor Hanstein, 5^e Éd., 1980, p. 174.

²² S. BEAUGÉ, « La réforme parlementaire Séguin », *RRJ*, 1995, p. 975.

²³ Avant l'adoption de la loi constitutionnelle n°63-1327 du 30 décembre 1963, la première session débutait le premier mardi d'octobre et s'achevait le troisième vendredi de décembre, tandis que la seconde session s'ouvrait le dernier mardi d'avril et ne pouvait excéder trois mois.

²⁴ J. GICQUEL, « Le temps parlementaire », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (Dir.), *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 14.

²⁵ Y. GUCHET, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, p. 107. C'était en réalité le cas dès les années 1980, au cours desquelles le Parlement était déjà « souvent surchargé de travail ». J.-M. PONTIER, « Le rôle des intergroupes au Parlement français », *RFSP*, 1982, p. 810.

292. Alors que ce régime de deux sessions ordinaires a été abandonné dès 1995 en France, le système espagnol connaît toujours deux périodes de session ordinaire par an, la première de septembre à décembre, la seconde de février à juin. Les constituants espagnols, inspirés par le modèle français originel, n'ont pas jugé nécessaire de passer à un régime de session unique. Le maintien de ce régime de deux sessions ordinaires par an ne semble d'ailleurs pas poser de problèmes particuliers en pratique, les chambres parlementaires espagnoles étant assez peu convoquées en dehors des périodes de session. Inchangé depuis 1978, l'article 73 (1) de la Constitution espagnole indique donc toujours que les deux chambres parlementaires doivent se réunir à l'occasion de deux sessions ordinaires par an.

293. En 1958, les rédacteurs constitutionnels avaient pensé l'aménagement des sessions « de telle sorte que le gouvernement ait son temps de réflexion et d'action »²⁶. Près de dix ans plus tard, le régime de deux sessions ordinaires annuelles était déjà fortement critiqué par le Président du Sénat, Alain Poher, qui jugeait anormal que le Parlement ne puisse siéger entre fin décembre et début avril²⁷. Le cadre temporel de deux sessions annuelles apparaissait trop réduit et était source de « ruptures de travail trop longues et de sessions extraordinaires imprévisibles et capricieuses »²⁸. L'allongement de la durée de la session, présenté comme une solution pour résoudre le problème de l'encombrement de l'ordre du jour²⁹, est devenu le « thème majeur des propositions de révisions de la Constitution »³⁰ et dès lors, a été très largement débattu par la doctrine.

294. De nombreux auteurs, à l'instar de Jean Boudant, ont estimé que la révision de la durée des sessions était cruciale en vue de permettre « une meilleure organisation du travail parlementaire »³¹. Bien avant les propositions du Comité Vedel³², de très nombreuses alternatives au régime strict de deux sessions ont été imaginées par certains parlementaires³³,

²⁶ M. DEBRÉ, *Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État* (« La nouvelle Constitution », *RFSP*, 1959, p. 10).

²⁷ A. VIOLA, « Le Parlement, à la recherche du temps perdu : la session unique », *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, n° 43, 1995, p. 203.

²⁸ A. TARDAN, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 104.

²⁹ J.-P. DUPRAT, « La crise des assemblées parlementaires françaises », in *Mélanges offerts à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 504.

³⁰ P. JAN, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1995, p. 996.

³¹ J. BOUDANT, « La crise identitaire du Parlement français », *RDP*, 1992, p. 1374.

³² En 1993, le comité Vedel a jugé nécessaire de « mieux équilibrer le volume des sessions parlementaires en prévoyant une session unique d'octobre à juin ». Comité consultatif pour la révision de la Constitution, *Propositions pour une révision de la Constitution*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 60.

³³ Pour un rappel synthétique des nombreuses propositions de loi constitutionnelle, cf. B. RAVAZ, « Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires ? », *RDP*, 1994, p. 1450-1453.

dont Édouard Bonnefous en 1975 et Jean-Jacques Hiest en 1990. Le premier d'entre eux a proposé d'intercaler une session extraordinaire d'un mois environ entre la session d'automne et la session de printemps³⁴, tandis que le second a suggéré que l'Assemblée nationale siège tout au long de l'année, au rythme de deux semaines par mois. Directement inspirée du modèle allemand, cette dernière solution a finalement été écartée au profit d'un modèle de session unique de neuf mois, proposé à l'origine par Laurent Fabius en 1990³⁵ et finalement retenu dans le cadre de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995. Selon ses défenseurs, la session unique devait permettre d'élargir « le costume dans lequel le Parlement était à l'étroit »³⁶ de manière à offrir aux parlementaires une « meilleure emprise sur le temps »³⁷. Cependant, une large part de la doctrine a finalement estimé que « le régime de la session unique a échoué »³⁸, y compris le rapporteur de la réforme Pierre Mazeaud qui, des années plus tard, a dressé un bilan particulièrement négatif du passage à la session unique³⁹. Contre toute attente, la mise en place de la session unique aurait même contribué à accentuer certains problèmes au lieu de les résoudre et celle-ci se révélerait même, selon Jean-Claude Zarka, « pour partie responsable de la frénésie législative »⁴⁰. Si la session constitue bien une donnée juridique structurante du système parlementaire, il est en revanche difficile d'admettre que le cadre temporel dans lequel s'inscrivent les travaux des chambres soit lui-même une cause de ladite « frénésie ». En effet, l'intensification des activités législatives semble davantage résulter de facteurs extra-juridiques, tels que « l'accélération du temps politique »⁴¹, que de la seule réforme du régime des sessions.

295. Dans sa rédaction actuelle, l'article 28 C énonce que la session unique débute le premier jour ouvrable d'octobre et s'achève le dernier jour ouvrable de juin. L'indication du « jour ouvrable » comme borne temporelle est plus commode que celle d'une date précise, car elle se suffit à elle-même. Jusqu'en 1995, les débuts de session étaient fixés au 2 octobre et au

³⁴ É. BONNEFOUS, « Le travail parlementaire : une réforme s'impose », *Revue politique et parlementaire*, 1975, p. 26. La proposition de loi constitutionnelle déposée par Édouard Bonnefous le 11 décembre 1974 et adoptée par le Sénat le 30 octobre 1975 n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

³⁵ Président de l'Assemblée nationale, Laurent Fabius a proposé d'instaurer une session unique du 2 octobre au 30 juin, avant que cette idée ne soit reprise par Georges Colombier à travers la proposition de loi constitutionnelle du 23 octobre 1990, qui ne fut alors soutenue que par une poignée de députés.

³⁶ M. AMELLER et G. BERGOUGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2000, p. 73.

³⁷ J. GICQUEL, « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *op. cit.*, p. 50.

³⁸ J. GICQUEL, « Le temps parlementaire », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (Dir.), *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 15. Cf. également D. G. LAVROFF, « La Constitution et le temps », in *Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ, Paris, 1997, p. 212.

³⁹ P. MAZEAUD, « L'évolution des institutions », in Sénat, *La V^e République au Parlement*, Actes du colloque du 15 mai 2008, p. 13.

⁴⁰ J.-C. ZARKA, « À propos de l'inflation législative », *Recueil Dalloz*, 2005, chr., p. 661.

⁴¹ D. RIBES, « Le comité Ballardur, technicien expert du parlementarisme », *RFDC*, 2008, p. 120.

2 avril, ce qui imposait de préciser que lorsque ces dates correspondaient à un jour férié, la session devait s'ouvrir le premier jour ouvrable suivant.

296. En tout état de cause, cette détermination précise des dates d'ouverture et de clôture des périodes ordinaires de session contraste avec les approximations de la Constitution espagnole. L'article 73(1) CE se limite en effet à énoncer les mois de début et de fin des deux sessions annuelles du Parlement sans en indiquer les bornes temporelles, ce qui est pourtant jugé nécessaire par la doctrine⁴². La norme fondamentale espagnole est donc loin de déterminer avec exactitude la durée de chaque session ordinaire⁴³ et les articles 61(1) du règlement du Congrès et 69(1) du règlement du Sénat se limitent à reprendre presque littéralement l'article 73(1) de la Constitution. Alors que le règlement du Congrès des députés ne fournit aucune information supplémentaire, l'article 36(1) RSE charge directement le Bureau du Sénat de déterminer lui-même les extrémités temporelles exactes de la session. Malgré cette différence, le temps régulier des deux sessions ordinaires coïncide globalement et la concordance temporelle demeure totale. Cependant, pour déterminer les intervalles exacts de chaque session, le Sénat et le Congrès ne suivent pas la logique temporelle française, selon laquelle les mois indiqués par la constitution réfèrent au premier jour ouvrable du mois indiqué pour son ouverture et au dernier jour pour sa clôture. Leur interprétation est en réalité assez variable et le plus souvent, au lieu d'entamer la session dès la première semaine du mois mentionné par l'article 73(1) CE, les parlementaires ne se réunissent qu'à partir de la deuxième semaine. Les assemblées recourent modérément au temps de session alloué par la Constitution, alors qu'elles pourraient se réunir beaucoup plus fréquemment entre les mois indiqués.

297. Bien qu'essentielle, la détermination constitutionnelle des dates de début et de fin des sessions ordinaires n'est pas suffisante pour établir le temps de session. Il importe en effet de connaître non seulement la durée des périodes ordinaires de session, mais aussi le nombre maximum de séances autorisées par session. Il s'avère qu'en réalité, le Parlement espagnol ne se trouve pas temporellement limité en ce sens et peut exploiter l'intervalle temporel de la session sans restriction. Seules les assemblées parlementaires françaises se trouvent donc restreintes dans le nombre de réunion qu'elles peuvent organiser par session, avec un plafond

⁴² F. SANTAOLALLA LÓPEZ, « Articuló 73: Periodo de sesiones », in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 479.

⁴³ Pour une position contraire, cf. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación al derecho constitucional español: la constitución de 1978*, Valencia, Fernando Torres, 1980, p. 150.

de séances par session directement déterminé par la Constitution. Cet encadrement est d'ailleurs particulièrement révélateur du « strict régime des sessions » préconisé par les constituants dans le cadre de la formation de la Constitution de 1958⁴⁴. Alors qu'auparavant, chaque chambre parlementaire pouvait se réunir au cours de 170 jours de séance maximum répartis sur les deux sessions ordinaires annuelles, soit un total de six mois, la session unique de neuf mois instaurée en 1995, bien que plus étendue dans le temps, semble davantage encadrée puisqu'elle ne peut *a priori* excéder 120 jours. Pourtant, dans le cadre des discussions relatives à la réforme constitutionnelle, le Gouvernement avait initialement fixé le plafond à 150 jours de séance par session. Dans la version finale du projet, les parlementaires ont finalement obtenu que ce maximum soit réduit à 120 jours, à rebours de la réflexion d'une partie de la doctrine qui jugeait superflue cette nouvelle contrainte de temps⁴⁵ conduisant à faire fondre la durée annuelle de séance ordinaire de 170 jours potentiels à 120 jours. Cette plus forte restriction du temps de session constituerait « une importante barrière psychologique pour le Gouvernement »⁴⁶, qui jouirait à cet égard d'un moindre espace temporel pour faire adopter par les parlementaires ses projets de texte. Il convient de tempérer cette dernière affirmation dans la mesure où l'encadrement temporel de 120 jours de séance maximum par session, imposé par l'article 28 alinéa 2 de la Constitution s'avère en partie annihilé par l'alinéa suivant. L'article 28(3) C prévoit en effet la possibilité, pour le Premier ministre ou pour la majorité de la chambre parlementaire concernée, d'organiser des jours supplémentaires de séance. Cette faculté, qui procède en fait d'un allongement du temps global de réunion, sera à ce titre analysée en détail ultérieurement⁴⁷.

2) La délimitation du temps de session par un acte particulier (AL, RU)

298. Les parlements allemand et britannique connaissent une organisation des périodes ordinaires de session plus flexible que leurs homologues français et espagnols, qui permet d'en adapter la longueur en fonction notamment de l'activité législative. Le temps de session

⁴⁴ M. DEBRÉ, *Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État* (« La nouvelle Constitution », *RFSP*, 1959, p. 10).

⁴⁵ S. BROUARD, « France. Systematic Institutional Advantage of Government in Lawmaking », in E. BJØRN et G. TSEBELIS (Éd.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Settings*, Abington, Routledge, 2011, p. 44. M. AMELLER, « Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution et le Parlement », *RFDC*, 1993, p. 267.

⁴⁶ C. VINTZEL, *Session unique et ordre du jour : attentes et effets d'une révision constitutionnelle pour le Parlement*, Mémoire de DEA, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1997, p. 50.

⁴⁷ Cf. *infra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, p. 216 et s. (« La tenue de séances supplémentaires »).

ordinaire y est délimité par un acte particulier, qualifié comme tel au sens où il est pris par un organe et concerne un ensemble déterminé de personnes. Si les périodes ordinaires de session sont bien déterminées de la même manière au sein des deux systèmes parlementaires considérés, l'organe titulaire de cette compétence n'est en revanche pas le même. Au Royaume-Uni, seul l'exécutif est compétent pour délimiter les périodes de la législature au cours desquelles les chambres sont autorisées à se réunir tandis qu'outre-Rhin, les chambres parlementaires décident elles-mêmes de la temporalité des sessions.

299. Au Bundestag, le Comité des doyens, aussi appelé Conseil des anciens, est en règle générale chargé de déterminer les périodes de réunion, en tant qu'« organe central de pilotage politique du Bundestag »⁴⁸. Au Bundesrat, le Conseil permanent (*Ständiger Beirat*) établit le calendrier annuel des périodes de session de l'assemblée plénière très longtemps à l'avance, celui-ci étant généralement publié dès le mois de juillet de l'année précédente. Cet organe est dénommé « Conseil permanent » en référence à sa mission principale, qui consiste à assurer la continuité de la chambre haute au cours des semaines sans séance lors desquelles les membres du Bundesrat, délégués des Länder, se concentrent sur la gestion des affaires régionales.

300. La détermination des périodes ordinaires de session par le Comité des doyens au Bundestag et le Conseil permanent au Bundesrat atteste ainsi du droit pour le Parlement de s'assembler librement (*Selbstversammlungsrecht*). À cet égard, les chambres parlementaires allemandes s'inscrivent dans ce que Philippe Lauvaux qualifie de système de « permanence des assemblées », ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles se réunissent de manière ininterrompue⁴⁹. La très forte autonomie dont jouit le Bundestag et qui remonte aux origines de la Constitution de Weimar lui permettrait, s'il le souhaitait, de siéger continuellement tout au long de la législature⁵⁰. Ce droit de réunion est cependant limité dans le temps et ne peut être exercé au-delà du terme de la législature par les parlementaires, dont le mandat expire après quatre ans.

⁴⁸ M. FELDKAMP, *Der Bundestagpräsident*, Munich, Olzog, 2007, p. 86. Déjà en 1922, l'existence du Comité des doyens était prévue par le règlement intérieur du Reichstag allemand. T. HADAMEK, « Finalidad, logros y límites en las reglas de racionalización del debate parlamentario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 98.

⁴⁹ P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 54.

⁵⁰ En règle générale toutefois, le Parlement tenait alors une session de droit par an, se réunissant à partir du second mardi de novembre. R. REDSLOB, « Le régime parlementaire en Allemagne », *RDP*, 1923, p. 537.

301. Au Royaume-Uni, la détermination du temps de session est une compétence exercée en pratique par le Gouvernement, mais qui demeure reconnue formellement au Souverain. Ce dernier est chargé de prononcer l'ouverture et la clôture de chaque session, qui se déroule selon un cérémonial encore particulièrement codifié. Au jour de l'ouverture de la session, les membres des Communes sont convoqués par l'huissier du bâton noir à la Chambre des Lords, où ils se rendent en procession derrière le Speaker pour entendre le discours du trône. Cette cérémonie d'ouverture du Parlement (*State Opening of Parliament*), qui constituerait une « pièce de collection remarquable de la Monarchie britannique »⁵¹ et démontrerait « l'association heureuse de la Reine avec les Lords et les Communes »⁵², cantonne en réalité le Monarque à un rôle symbolique. Le texte qu'il est chargé de lire⁵³ et qui annonce les grandes lignes du programme législatif de l'année parlementaire à venir est en réalité entièrement rédigé par le Premier ministre⁵⁴. À l'issue du discours, la masse du Speaker est alors placée sur sa table pour indiquer que la session est ouverte⁵⁵, puis la séance est suspendue jusqu'en début d'après-midi. Lors de la reprise, le Speaker s'adresse aux parlementaires pour leur rappeler leurs droits et devoirs, puis un projet de loi dénommé *Outlawries Bill* est traditionnellement présenté à la Chambre des Communes pour symboliser son droit de légiférer sur tout sujet, y compris des thèmes non abordés dans le discours du trône⁵⁶. Chaque assemblée répond ensuite au discours du trône en organisant une discussion générale sur les grandes questions nationales, appelée *Debate on the Royal Address*⁵⁷. Ce débat, de loin le plus long de la session⁵⁸, se poursuit pendant quatre ou cinq jours⁵⁹. Il porte à la fois sur les aspects du programme politique abordés dans le discours et sur les amendements présentés par l'opposition⁶⁰. Durant les deux derniers jours, des amendements

⁵¹ K. LOEWENSTEIN, *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien*, Berlin, Springer, 1967, p. 199.

⁵² Cette association est résumée par l'expression « *the Queen in Parliament* ». H. MORRISON, *Government and Parliament: a Survey from the Inside*, Oxford, Oxford University Press, 3^e Éd., 1964, p. 88.

⁵³ Si la Reine n'est pas présente, la lecture du discours incombe au Lord Chancellor.

⁵⁴ R. GLANCEY, E. SPAIN et R. SMITH, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 9^e Éd., 2011, p. 44.

⁵⁵ La masse est un symbole qui permet d'indiquer qu'une séance plénière est en cours. Lorsque se tiennent les réunions en commission, la masse est alors retirée et placée sous la table. C. HOLLIS, *Parliament and its sovereignty*, Londres, Hollis & Carter, 1973, p. 83-84.

⁵⁶ Une revendication analogue est exprimée par la Chambre des Lords par le dépôt traditionnel du *Select Vestries Bill*. Comme à la Chambre des Communes, ce projet est symbolique et n'est d'ailleurs ni publié, ni sérieusement examiné. S. CHILD, *Politico's Guide to Parliament*, Londres, Politico's, 1999, p. 143.

⁵⁷ Une motion assez brève de remerciements au souverain est présentée et soutenue par deux parlementaires du groupe majoritaire, souvent un parlementaire expérimenté et un nouvel élu parlementaire, auxquels répondent le leader de l'opposition, puis le Premier ministre et le leader du second groupe de l'opposition. M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, *op. cit.*, p. 34.

⁵⁸ A. ADONIS, *Parliament Today*, Manchester University Press, 2^e Éd., 1993, p. 138.

⁵⁹ A. BRADLEY et K. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, *op. cit.*, p. 183.

⁶⁰ Ces amendements dénoncent souvent le fait que les politiques alternatives défendues par l'opposition sont absentes du discours du trône. Au début du siècle dernier, il était ainsi d'usage pour les parlementaires du parti

au programme du Gouvernement présentés par le leader de l'opposition sont discutés et votés, conformément au SO 33. Au terme de cet examen, la motion sur le discours de la Couronne est finalement adoptée et un message est alors formellement transmis au Monarque par son Chambellan⁶¹.

302. Le Monarque britannique est également compétent pour prononcer la prorogation du Parlement, qui marque le terme de la session. Comme dans le cadre de l'ouverture solennelle, la fonction centrale qui lui est là encore symboliquement reconnue se trouve concrètement exercée par le Cabinet. Cette persistance monarchique est caractéristique d'une période révolue où malgré quelques résistances parlementaires, seul le Roi disposait alors de la compétence « d'assembler les parlements et de juger les temps les plus convenables pour le faire »⁶². En définitive, malgré la place emblématique occupée par le Souverain dans cette cérémonie multiséculaire, seul le Gouvernement s'avère effectivement compétent pour décider de l'ouverture et de la clôture des sessions. Le Parlement se retrouve donc entièrement soumis à la cadence des sessions décidée par le Gouvernement et son autonomie temporelle est en cela aux antipodes de celle de son homologue allemand.

303. En outre, ces deux systèmes ont également adopté des rythmes de session assez différents : alors que le modèle envisagé par l'exécutif britannique est fondé sur un régime de sessions annuelles, la structuration temporelle retenue par le Parlement allemand correspond à un cycle hebdomadaire de réunions. Les unités de division temporelle de la législature ne sont pas alors qualifiées de sessions et d'intersessions, mais de « semaines de séance » et de « semaines sans séance » (*Sitzungsfreienwochen*). Ce rythme original de réunions atteste de la particularité en la matière du système constitutionnel allemand. En l'absence de précision par la Loi fondamentale, les parlementaires ont toutefois tenu à mettre en place un calendrier régulier de séances. Au regard de son règlement, le fonctionnement du Bundesrat s'inscrit néanmoins dans une certaine périodicité annuelle. Alors que les règles internes du Bundestag

irlandais de présenter un amendement visant à manifester leur mécontentement face à l'absence de projet gouvernemental accordant une plus grande autonomie à l'Irlande. J. REDLICH, E. ALFRED et C. ILBERT, *The Procedure of the House of Commons: a Study of its History and Present Form*, op. cit., p. 60.

⁶¹ Un vote négatif équivaut à une motion de censure. En 1924 par exemple, l'alliance des Libéraux et des Travailleurs a eu pour effet de renverser le gouvernement Baldwin.

⁶² « Sous le règne de Guillaume III, peu d'années après la révolution, la chambre haute en voulut à la Couronne : un parti puissant s'y forma [et proposa] un *bill*, pour arrêter que le parlement siégerait d'année en année ; mais le *bill*, après avoir passé dans la chambre haute, fut rejeté par les communes (le 28 novembre 1695) ». J.-L. de LOLME, *Constitution de l'Angleterre ou État du Gouvernement Anglais comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe*, T. 2, Genève, Barde, Manget & Compagnie, 1790, p. 137.

ne fournissent aucune précision sur le rythme de ses réunions, le § 3 GOBR énonce clairement que l'année parlementaire du Bundesrat débute le 1^{er} novembre et se termine le 31 octobre de l'année suivante, avec en pratique une interruption durant tout le mois d'août. La même temporalité est d'ailleurs adoptée pour le renouvellement de son Président et ses deux vice-présidents, qui sont élus pour un an à la fin du mois d'octobre, comme l'indique l'article 52(1) GG et le confirme le § 5 GOBR.

304. Le Bundestag siège du début du mois de septembre au début du mois de juillet. Dans ses premières années d'existence, chaque mois débutait par deux semaines de séance plénière, se poursuivait par une semaine exclusivement réservée aux commissions et s'achevait par une semaine sans séance. À partir de la cinquième Législature, cette spécialisation hebdomadaire a été abandonnée pour laisser place à un calendrier de semaines parlementaires dont chaque jour de réunion est réservé à un type d'organe particulier. En 1994, les parlementaires ont renoncé au rythme mensuel qui prévalait constamment au Bundestag depuis 1972 pour adopter une division hebdomadaire, composée de semaines de séance et semaines sans séance⁶³. Désormais, les réunions sont généralement regroupées au cours de deux semaines d'affilée, mais ne sont plus nécessairement organisées selon un cycle strictement mensuel. Par ailleurs, bien qu'aucune règle ne l'impose, il arrive régulièrement que certaines réunions des deux Chambres aient lieu à la même période⁶⁴ puisqu'au Bundesrat, « le calendrier annuel des séances plénières est établi en considérant les semaines de séance du Bundestag »⁶⁵. Les séances plénières du Bundesrat se tiennent par exemple presque toujours au cours d'une semaine où le Bundestag a prévu de se rassembler.

305. De son côté, le Bundesrat connaît encore un rythme mensuel de réunions avec chaque mois, une semaine de réunion des commissions, une seconde appelée semaine intermédiaire et une troisième semaine au terme de laquelle se tient une séance plénière unique, le vendredi. La relative rareté des réunions du Bundesrat en formation plénière est due au fait que chacun de ses membres est contraint, avant de décider de la position à adopter, de prendre le temps de se concerter avec le Gouvernement du Land dont il est le représentant.

⁶³ P. SCHINDLER, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 3 T., p. 2006-2009.

⁶⁴ M. A. GRIFFITH, « Les relations entre les Chambres dans un Parlement bicaméral », *ICP*, n° 166, 1993, p. 170.

⁶⁵ A. PFITZER et K. REUTER, *Der Bundesrat: Mitwirkung der Länder im Bund*, Heidelberg, Hüthig, 4^e Éd., 1995, p. 80.

306. Jusqu'à récemment au Royaume-Uni, chaque session commençait au mois de novembre et s'achevait un an plus tard⁶⁶. Ce rythme de sessions était néanmoins perturbé par le renouvellement régulier de la Chambre des Communes, qui avait lieu au printemps. Il arrivait souvent qu'une période ordinaire de session soit exceptionnellement longue et s'étale sur plus d'une année ou au contraire, qu'elle ne dépasse pas quelques mois. Les élections avaient pour effet d'écourter la dernière session de la législature et d'allonger la première session du Parlement nouvellement élu, qui se prolongeait ainsi jusqu'à l'automne de l'année suivante⁶⁷. D'un point de vue temporel, l'antagonisme entre ces deux sessions consécutives était donc très important, avec par exemple 65 jours pour la session 2004-2005 et 208 jours pour la session 2005-2006.

307. Depuis l'adoption du *Fixed-Term Parliaments Act* en 2011, la session s'étend toujours sur une année environ⁶⁸, mais les dates d'ouverture et de clôture des sessions sont désormais décalées en mai ou en juin. La question de l'évolution temporelle des périodes de session n'est pourtant pas abordée par cette loi, qui vise notamment à établir une date fixe pour les élections législatives. Ce sont en réalité les discussions préalables à l'adoption du *FTPA 2011* qui ont conduit les parlementaires à décider de manière informelle⁶⁹ d'aligner le cycle des sessions sur le mois des élections législatives. Le début de chaque session intervient désormais plus tôt dans l'année, ce qui permet de revenir à un rythme proche de la pratique qui avait cours jusqu'au début du XX^e siècle, où l'année parlementaire débutait alors au printemps. Dans le même temps, ce transfert du début de la session en mai ou juin permet d'en finir avec les fortes variations de la durée de la session causées par le renouvellement de la Chambre des Communes.

308. En définitive, les quatre parlements de la comparaison connaissent une organisation plus ou moins rigide de leur calendrier qui s'avère révélatrice de leur degré d'autonomie respectif en la matière. L'encadrement de la durée des sessions des parlements espagnol et

⁶⁶ Ce rythme était régulièrement suivi depuis 1928 et ceci malgré un rapport de 1924, dans lequel un comité mixte s'était prononcé à l'unanimité contre le report du début de la session au mois de novembre. R. WALTERS, « The House of Lords », in V. BOGDANOR (Éd.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 209.

⁶⁷ Au XIX^e siècle au contraire, il était courant de voir la première session de la législature débuter en février et s'achever dès la période estivale. P. RICHARDS, *The Backbenchers*, Londres, Faber and Faber, 1972, p. 74.

⁶⁸ À l'exception notable de la session 2010-2012, qui s'est ouverte le 18 mai 2010 et s'est close le 1^{er} mai 2012. Sa longueur inhabituelle résultait de la volonté de faire coïncider le début de la session avec le renouvellement régulier de la législature en mai, conformément au *FTPA*, qui venait alors d'être adopté le 15 septembre 2011.

⁶⁹ House of Commons Deb (2012-12) 515, c 34WS. Cité par Malcolm JACK (Éd.), in *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 24^e Éd., 2011, p. 143.

français par des normes constitutionnelles atteste d'une plus forte rationalisation de leurs prérogatives que de celles de leurs homologues d'outre-Manche et d'outre-Rhin, ce dernier décidant lui-même directement de ses périodes de réunion.

309. Au-delà de l'identification des bornes temporelles de la session, il apparaît essentiel aussi de déterminer la durée des périodes ordinaires de session et d'établir une comparaison entre les différents parlements nationaux. Le Bundestag est l'assemblée qui siège le moins souvent en moyenne, puisqu'il ne se réunit que 22 à 23 semaines par an, généralement à l'occasion de deux semaines successives. Au total, les députés allemands ne se rassemblent qu'au cours de 60 séances annuelles, bien qu'ils pourraient se réunir bien plus fréquemment, étant donné l'autonomie importante dont ils disposent pour fixer leurs périodes de réunion. La Chambre des Communes est celle qui siège le plus longtemps en moyenne : elle tient séance pendant 165 jours au cours de 35 semaines dans l'année, alors qu'un siècle plus tôt, elle ne se réunissait que 140 jours par an environ⁷⁰. Cette augmentation du nombre de jours de séance traduit une intensification de l'activité législative au sein de cette assemblée, qui se poursuit encore de nos jours. À cet égard, le Professeur Brazier relève un « problème de manque de temps » qu'il propose de régler en allongeant encore la durée des sessions, tout en reconnaissant paradoxalement que la Chambre se réunit déjà « plus de jours dans l'année que n'importe quelle autre assemblée dans les grandes démocraties »⁷¹. Pour leur part, les parlements espagnol et français se situent, en termes de fréquence de réunions, à mi-chemin entre ces deux extrêmes. Le premier d'entre eux siège finalement assez peu et sa situation ne diffère pas tellement, d'un point de vue temporel, de celle du Bundestag. Le Congrès des députés ne se réunit en effet que 26 semaines par an, au cours de 78 jours de séance environ. Pour sa part, l'Assemblée nationale siège pendant 120 jours par an, répartis sur une trentaine de semaines. Néanmoins, cette moyenne annuelle ne doit pas masquer la forte variabilité de son temps de session, qui peut osciller entre 79 jours de séance lors d'une année électorale et 155 jours lors des années les plus chargées⁷².

⁷⁰ Concernant cette longueur et cette fréquence singulière de réunion, Michael Wheeler-Booth s'interroge pour « savoir s'il faut attribuer cela à la longue histoire parlementaire du Royaume-Uni ou bien si c'est parce que nous, Anglais, ne sommes pas capables de contrôler le temps consacré au débat parlementaire en dépit de notre grande expérience de ce domaine ». M. WHEELER-BOOTH, « L'accroissement du volume de travail parlementaire », *ICP*, n° 163, 1992, p. 97-98.

⁷¹ R. BRAZIER (Éd.), *Constitutional reform. Reshaping the British Political System*, Oxford, Oxford University Press, 2^e Éd., 1998, p. 84.

⁷² Ces extrêmes réfèrent au nombre minimum et au nombre maximum de jours de séance relevés entre 1986 et 2016, le premier renvoyant à la période 2001-2002 et le second à la période 2012-2013. La période considérée court du 1^{er} octobre d'une année au 30 septembre de l'année suivante, sessions extraordinaires comprises.

310. Le nombre de séances par période de session apporte une information précise sur la fréquence de réunion des chambres parlementaires au sein de chaque système. Néanmoins, le nombre moyen de séances par an ne constitue qu'une simple indication et ne permet pas d'établir la durée effective de réunion, qui ne peut être obtenue qu'en examinant de près dans chacun des parlements de l'étude le calendrier des périodes ordinaires de séance.

B. Les périodes ordinaires de séance

311. La notion de séance renvoie à des cadres temporels foncièrement différents en fonction des assemblées parlementaires. Pour évaluer correctement la durée totale des périodes de réunion parlementaire, il ne suffit donc pas de connaître la moyenne annuelle du nombre de séances. Comme le remarque Murielle Mauguin Helgeson, « c'est en effet la périodicité et encore plus la durée de ces séances qui déterminent réellement les limites temporelles de l'activité législative »⁷³. Dès lors, il apparaît indispensable de bien cerner l'intervalle temporel à laquelle réfère la notion de séance dans chacune des chambres parlementaires de la comparaison.

312. Dans tous les systèmes concernés, les assemblées sont elles-mêmes chargées de fixer leurs jours et horaires de séance. Si le principe est partout identique, les modalités d'encadrement des temps de séance diffèrent. Alors que les parlements britannique et français connaissent un calendrier plutôt rigide des séances, dont les jours et horaires sont directement déterminés par le règlement (1), les parlements espagnol et allemand envisagent tous deux un calendrier modulable des séances (2).

1) Un calendrier rigide des séances parlementaires (FR, RU)

313. Depuis la révision constitutionnelle de 1995, l'article 28(4) C attribue explicitement aux assemblées françaises la compétence de décider de leurs jours et horaires de réunion. Cette prérogative s'accompagne de l'obligation pour les parlementaires de formaliser au sein de leur règlement intérieur le calendrier des séances, ce qui explique sa rigidité. Chaque modification des jours et horaires de séance implique de mettre en œuvre la procédure visant à réformer la loi interne de l'assemblée parlementaire concernée. La situation est d'ailleurs

⁷³ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, op. cit., p. 109.

comparable outre-Manche, où les jours et horaires de séance de la Chambre des Communes sont intégralement déterminés par son Règlement intérieur.

314. Alors que l'emploi du temps de base de l'Assemblée nationale et de la Chambre des Communes est intégralement inscrit au sein de leur propre règlement intérieur, le calendrier des séances n'est que partiellement déterminé à l'avance au sein des chambres hautes française et britannique. À la Chambre des Lords en particulier, le calendrier précis des séances est principalement établi par des accords informels et aucune motion n'est ainsi requise pour modifier les heures de séance initialement prévus⁷⁴. Au Sénat français, les horaires sont fixés en pratique selon l'importance de l'ordre du jour, par simple accord entre les parlementaires. Depuis la réforme parlementaire du 2 juin 2009, le règlement de la Haute Assemblée n'indique plus que les jours de séance plénière (les mardi, mercredi et jeudi), sans préciser les horaires des réunions. Cette modification constitue un retour à l'usage sénatorial qui a longtemps prévalu et consistait à laisser le Sénat libre de décider de ses horaires en pratique⁷⁵, voire de « refuser de siéger certains jours de la semaine lorsqu'il ne l'estime pas opportun »⁷⁶. Son Règlement ne prévoyait pas d'horaires particuliers de réunion⁷⁷ jusqu'à l'introduction en 1995 de l'article 28(4) C, qui a contraint les assemblées à circonscrire les périodes ordinaires de séance dans un calendrier prédéfini. Cette réforme constitutionnelle a conduit le Sénat à indiquer directement dans son règlement ses horaires de séance : le matin de 9h30 à 13 h les mardi et jeudi, l'après-midi de 15h le mardi et 16h les mercredi et jeudi, jusqu'à 20h. Actuellement, les séances sont toujours déterminées à l'article 32 RS mais depuis la réforme parlementaire de 2009, seules les périodes de la journée (matin, après-midi, soir) figurent donc encore dans le règlement intérieur. La tenue de la séance du mardi matin n'est possible que « sous réserve des réunions de groupe » (art. 32(2) RS), celles-ci ayant lieu « en principe, le mardi matin à partir de 10 heures 30 » (art. 23bis(2) RS)⁷⁸. En outre, il est

⁷⁴ M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, *op. cit.*, p. 38.

⁷⁵ Cette liberté dans la détermination des horaires s'est accompagnée de nombreuses modifications de l'article 32 RS relatif aux périodes de séance : alors qu'initialement, deux jours de séance par semaine étaient prévus, un troisième a été adjoint à partir de 1976. Dès 1958 pourtant, le Sénat prévoyait de se réunir « éventuellement » au cours d'une troisième journée de séance. Les temps de séance ont été indiqués de plus en plus précisément puisqu'à partir de 1971, les périodes de la journée (matin, après-midi, soir) ont été inscrites dans le Règlement en plus des jours de séance, avant que les horaires de séance n'y soient ajoutés entre 1995 et 2009.

⁷⁶ Par exemple, lors de l'examen du projet de loi « Sécurité et liberté » en 1980, le Sénat avait refusé de siéger le dimanche et rejeté par là même les conclusions de la Conférence des présidents. A. DELCAMP, « La procédure législative. Regards et pratiques sénatoriales », *op. cit.*, 1997, p. 46.

⁷⁷ Seule la réforme du règlement du 22 avril 1971 a permis de préciser que la journée de séance s'achève à 19 heures, lorsqu'elle n'est pas déjà levée au cours de l'après-midi.

⁷⁸ Depuis la résolution du 13 mai 2015, le règlement intérieur fixe « dans le détail les jours et heures de la semaine pendant lesquels "en principe", les divers organes du Sénat se réunissent, [ce qui devrait permettre aux

désormais possible pour les sénateurs de siéger le soir lorsque la Conférence des présidents, le Gouvernement, ou la commission saisie au fond le propose. La Conférence des présidents a en effet précisé que par convention, les séances du matin débutent à 9h30 et celles de l'après-midi à 14h30, avec une suspension de séance de 1h30 le midi. En 2015, le Sénat a aussi indiqué que de façon générale, « les suspensions prandiales peuvent être réduites (par exemple suspension à 13h et reprise à 14h30) et les séances tardives sont privilégiées »⁷⁹.

315. À la Chambre des Lords, le calendrier des séances est également caractérisé par une certaine régularité sans qu'aucune indication ne figure néanmoins dans son règlement intérieur. Les séances ont habituellement lieu de 14h30 à 22h du lundi au mercredi, de 11h à 19h le jeudi et de 11h à 16h le vendredi, ce qui représente une durée hebdomadaire non négligeable. En l'espace de quelques dizaines d'années, la chambre haute britannique a connu « une énorme augmentation de sa charge de travail »⁸⁰. Désormais, son temps de réunion total est autrement plus conséquent qu'à l'époque où les séances se concentraient les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine⁸¹ et ne commençaient qu'en fin d'après-midi, du fait des activités de ses membres et de l'exercice de ses fonctions juridictionnelles⁸². La durée moyenne de séance a doublé en vingt-cinq ans, passant de 4 heures en 1960 à 7h21 en 1985⁸³.

316. En France comme au Royaume-Uni, le calendrier des séances des chambres basses est inscrit précisément dans leur règlement intérieur, ce qui n'a pas néanmoins empêché qu'il soit modifié à de nombreuses reprises. Pendant longtemps à la Chambre des Communes, les séances ne se sont déroulées que l'après-midi, alors que celles de ses homologues européens

sénateurs] de participer plus aisément aux réunions des organes dont ils sont membres, comme aux séances » en assemblée plénière. P. BACHSCHMIDT, « Une réforme du règlement du Sénat au nom de l'exemplarité », *Constitutions*, 2015, p. 340.

⁷⁹ Sénat, *Pour mieux organiser le travail sénatorial. Vademecum*, Paris, Secrétariat général de la Présidence, 2015, p. 10.

⁸⁰ M. WHEELER-BOOTH, « The House of Lords: Role and Functions », in U. KARPEN (Éd.), *Role and Function of the Second Chamber*, Baden-Baden, Nomos, 1999, p. 71.

⁸¹ Ce n'est que depuis les années 1980 que les Lords se rassemblent régulièrement aussi les lundi et vendredi, en fonction de leur charge de travail. M. RUSH, *Parliament Today*, Manchester University Press, 2005, p. 160.

⁸² Au XIX^e siècle, les ministres étaient « occupés le matin dans les bureaux, les juges et les avocats dans les cours de justice ». J. BENTHAM, *Tactique des assemblées législatives*, Paris, Bossange, 2^e Éd., 1822, p. 226 ; Les débats législatifs n'ont longtemps débuté qu'à 16h, suite aux séances de jugement, avant qu'en 1948 la Chambre soit autorisée à se réunir dès 14h30. R. WALTERS, « The House of Lords », in V. BOGDANOR (Éd.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 209.

⁸³ En 1960, les Lords qui débutaient leur intervention à 18 heures s'excusaient en déclarant : « A cette heure tardive, je ne vais pas retenir la Chambre... ». M. WHEELER-BOOTH, « L'accroissement du volume de travail parlementaire », *ICP*, n° 163, 1992, p. 69.

déboutaient généralement dès le début de la matinée⁸⁴. Lors de la session parlementaire de 1966, des séances matinales ont été mises en place, de 10h à 12h30 du lundi au mercredi, mais ont finalement été abandonnées dès la session suivante. L'auteur de la réforme, Lord Richard Crossman, est finalement revenu sur ses propositions, arguant que les nouveaux horaires de séance des assemblées, qui correspondaient peu ou prou à des horaires de bureau, posaient problème en raison de l'obligation des commissions permanentes de se réunir au même moment⁸⁵. Lorsqu'un vote était organisé à l'assemblée plénière, les séances de commission devaient être interrompues afin que les parlementaires puissent s'y rendre, ce qui dégradait les conditions du travail parlementaire. Longtemps après cette réforme avortée, la nouvelle majorité parlementaire élue en 1997 a fortement contribué à faire évoluer le temps de séance, de manière à ce que les horaires soient davantage adaptés à la vie familiale⁸⁶. De nouveaux horaires ont été instaurés pour la séance du jeudi, de 11h30 à 19h, mais n'ont pas été très respectés puisqu'à l'occasion des sessions d'expérimentation de 1998-1999 et de 1999-2000, respectivement 87 et 99 séances se sont encore terminées après 22 heures. Confrontée à cette pratique répétée mais non conforme, la commission de modernisation de la Chambre des Communes a alors suggéré d'appliquer plus strictement ces limites temporelles. Ces recommandations n'ont finalement été reprises qu'en octobre 2002, sous l'impulsion du ministre des relations avec le Parlement, et des horaires profondément remaniés ont été adoptés. Le début des séances des mardi et mercredi a été avancé à 11h30 comme c'était déjà le cas le jeudi, tandis que le terme de ces deux jours a été fixé à 19h, et avancé à 18 h le jeudi. Traditionnellement très homogènes (jusqu'en 1997, les réunions du lundi au jeudi débutaient à 14h30 et s'achevaient à 22 h, en vertu de la *Ten o'clock rule*), les horaires de réunion de la Chambre des Communes diffèrent depuis lors en fonction des jours de la semaine. La majorité des députés ont très vite critiqué cette réforme, estimant que les nouveaux horaires avaient un impact négatif sur le travail parlementaire⁸⁷ et qu'il était nécessaire de repousser l'heure des séances « matinales ». En 2005, le début de séance du mardi a donc été rétabli à 14h30, avant d'être encore avancé à 11h30 quelques années plus tard : le 15 juillet 2012, les parlementaires ont voté une motion afin de modifier une nouvelle fois les horaires de

⁸⁴ Toutefois, entre le XVI^e et le milieu du XVIII^e siècle, la Chambre des Communes avait pour habitude de se réunir dès le matin. M. RUSH, *Parliament Today*, Manchester University Press, 2005, p. 160.

⁸⁵ O. MCDONALD, *Parliament at Work*, Londres, Methuen, 1989, p. 132.

⁸⁶ A. BRAZIER, M. FINDERS et D. MCHUGH, *New Politics, New Parliament? A Review of Parliamentary Modernisation since 1997*, Londres, Hansard Society, 2005, p. 70.

⁸⁷ Les critiques provenaient surtout des parlementaires issus des circonscriptions géographiquement éloignées de Londres. B. JONES et P. NORTON, *Politics UK*, Londres, Pearson Education, 7^e Éd., 2010, p. 312.

séance⁸⁸. Désormais, les membres de la Chambre des Communes se réunissent le lundi de 14h30 à 22h30, les mardi et mercredi de 11h30 à 19h, le jeudi de 9h30 à 17h30 et le vendredi de 9h30 à 15 heures⁸⁹. Ces horaires de fin de séance ne correspondent pas à ceux inscrits au sein du règlement intérieur, qui ne mentionne que le *moment of interruption*. La séance n'est en réalité levée qu'une trentaine de minutes après les horaires indiqués au SO 9(2), suite au « débat d'ajournement » (*adjournment debate*) qui précède la clôture de chaque réunion de l'assemblée plénière⁹⁰.

317. En France également, le calendrier des séances a été amendé à de multiples occasions, malgré son fort ancrage dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale. La répartition des jours de séance a connu de nombreuses variations, témoignant ainsi des enjeux temporels cruciaux dissimulés sous l'apparence de simples détails techniques d'organisation de l'emploi du temps hebdomadaire. Alors qu'à l'origine, aucune séance plénière ne pouvait se tenir les mardi matin et vendredi matin, consacrés aux travaux en commission, la réforme du règlement de 1969 a introduit une certaine souplesse en ne réservant qu'une seule matinée par semaine aux réunions des commissions, le mercredi ou le jeudi, en fonction du choix de la Conférence des présidents⁹¹. Depuis la résolution parlementaire du 26 mars 2003, seul le mercredi matin est spécifiquement réservé aux réunions en commission, durant laquelle aucune séance plénière ne peut normalement avoir lieu. Par ailleurs, seules deux séances hebdomadaires d'une heure sont consacrées aux questions au gouvernement les mardi et mercredi à 15 h, à l'Assemblée nationale⁹².

318. L'évolution du calendrier des séances plénières a été particulièrement importante en 1995, lors de la mise en place de la session unique. L'Assemblée est devenue compétente pour déterminer ses semaines de séance et a décidé de réorganiser en conséquence son emploi

⁸⁸ Ces changements d'horaires à répétition résultent de l'adoption successive des motions du 29 octobre 2002, du 26 janvier 2005 et du 15 juillet 2012.

⁸⁹ La Chambre des Communes précise que dans le cadre de cet emploi du temps, « si le premier jour de séance après des vacances parlementaires est un mardi ou un mercredi, les horaires du lundi doivent s'appliquer ». House of Commons Information Office, *Sittings hours*, Londres, House of Commons, 2012, p. 6. Alors que du lundi au jeudi, l'essentiel des discussions est consacré à la discussion des projets de loi, les séances du vendredi sont toujours dédiées à l'examen des propositions de loi. Selon le SO 12(2), lorsqu'elle ne tient pas séance le vendredi, la Chambre des Communes doit s'ajourner du jeudi soir au lundi suivant, sauf exception.

⁹⁰ Il existe en réalité quatre types de débats d'ajournement. Pour plus de détails sur ces *adjournment debate*, cf. P. NORTON, *The Commons in Perspective*, Oxford, Blackwell, 1985, p. 120-124.

⁹¹ J.-C. MASLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, p. 254.

⁹² Au Royaume-Uni, un *Question Time* d'une heure est organisé quotidiennement à la Chambre des Communes, au début de la journée de séance plénière, du lundi au jeudi inclus. Il constitue la technique de contrôle la plus importante, aux côtés des débats d'ajournement et des motions en instance d'examen (*Early Day Motion*).

du temps hebdomadaire. La semaine parlementaire a été réduite et les séances plénières concentrées sur les journées de mardi, mercredi et jeudi. Ce regroupement de plusieurs séances plénières le même jour a été jugé très positivement par Michel Ameller. Selon lui, il n'était plus « envisageable de tronçonner à l'excès la discussion des textes » et dès lors, la mise en place d'autres séances permettait de « "boucler" l'examen d'un projet dans des délais raisonnables »⁹³. Les séances ne s'étendaient que sur deux journées et demie de séance à suivre, puisque la première réunion de l'assemblée plénière n'était prévue que le mardi après-midi. À partir de la résolution adoptée le 25 mars 1998, les horaires de séance des mardi, mercredi et jeudi ont été fixés de 15 h à 19 h30 l'après-midi et le soir, de 21 h à 1h du matin, la séance du mardi matin de 9h à 13 h étant réservée en principe aux questions orales sans débat⁹⁴. La réforme du règlement du 26 mars 2003 a opéré un léger ajustement des horaires précisés à l'article 50(4) RAN, reportant d'une demi-heure les débuts de séances de la matinée et de la soirée ainsi que la fin de séance de l'après-midi. Ces horaires demeurent inchangés, mais le calendrier hebdomadaire des réunions plénières a été légèrement étendu. Depuis la réforme parlementaire du 27 mai 2009, les séances se déroulent le mardi et le jeudi, le matin de 9h30 à 13h, l'après-midi de 15h à 20h et le soir de 21h30 à 1h. L'assemblée plénière se réunit également le mercredi aux mêmes horaires, à la différence près qu'aucune séance n'est prévue le matin, ce temps étant encore réservé aux réunions des commissions, en vertu de l'article 50(3) RAN.

319. En définitive, si le calendrier des parlements britanniques et français fait preuve d'une certaine rigidité, les jours de réunion des chambres basses et du Sénat français étant inscrits dans leur règlement respectif, rien n'est néanmoins mentionné concernant l'emploi du temps de la Chambre des Lords. Le mode de détermination des horaires et jours du calendrier de séance diffère donc plus nettement entre les deux chambres britanniques qu'entre les assemblées françaises. Par contre, le Sénat et l'Assemblée nationale envisagent de manière différente la notion de séance et ce malgré la similitude des articles 49-1 RAN et 32bis RS, où les jours de séance sont définis de manière tautologique comme « ceux au cours desquels une séance a été ouverte ». À y regarder de plus près en effet, le terme de séance n'emporte pas

⁹³ M. AMELLER, « La session unique devant le Conseil constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 279.

⁹⁴ Le respect des horaires est assuré par le président de séance, qui veille à ce que la séance débute à l'heure, loin des usages de la III^e République, où il était fréquent que les réunions débutent après l'heure initialement fixée. Ces retards de parlementaires pouvaient être lourds de conséquence : le 22 novembre 1906 par exemple, une augmentation substantielle de l'indemnité parlementaire avait ainsi été votée en moins de deux heures par les rares députés présents à l'heure. R. PRIOURET, *La République des députés*, Paris, Grasset, 1959, p. 189-190.

tout à fait le même sens dans les deux chambres⁹⁵ : à l'Assemblée nationale, une séance correspond à un tiers de journée se cantonnant à une matinée, un après-midi ou une soirée, tandis qu'au Sénat, la séance commence soit le matin, soit l'après-midi et se poursuit « tout au long de la journée, au cours de laquelle elle n'est pas levée, mais seulement suspendue »⁹⁶. Cette seconde conception correspond également à la séance telle qu'envisagée en pratique outre-Manche, bien que rien ne soit précisément indiqué au sein du règlement intérieur de la Chambre des Communes.

320. Le caractère rigide du calendrier des chambres basses britanniques et françaises est essentiellement dû au fait qu'il se trouve formalisé au sein de leurs règles internes. Pourtant, cette constance n'est que relative, en particulier à la Chambre des Communes, où un simple vote de ses membres suffit à opérer un changement des horaires alors qu'en France, une telle modification du règlement est systématiquement contrôlée par le juge constitutionnel. En outre, il peut être dérogé facilement à ce cadre temporel, soit en prolongeant le temps global de réunion dans le respect des procédures d'exception prévues par le règlement intérieur, soit en violation de celui-ci, en dépassant en pratique les horaires de fin de séance. Malgré son ancrage dans les règles internes des chambres, le calendrier des séances ne diffère donc pas autant qu'il paraît, dans son organisation pratique, de celle des parlements allemand et espagnol, dont le caractère modulable du calendrier est envisagé d'emblée.

2) Un calendrier modulable des séances parlementaires (AL, ES)

321. Au sein des parlements allemand et espagnol, le calendrier parlementaire de base est caractérisé par une grande flexibilité, qui s'avère même totale pour le premier d'entre eux. En effet, au Bundestag comme au Bundesrat, le calendrier des séances peut être modulé intégralement dans la mesure où un organe parlementaire particulier est chargé de déterminer à la fois les jours et les horaires de séance. Au Congrès des députés et au Sénat espagnol en revanche, le calendrier n'est que partiellement modulable, car cet organe n'est compétent que pour fixer les horaires de séance.

⁹⁵ Sur ce point, cf. *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 4, p. 325 et s. (« La réservation de séances particulières de l'ordre du jour »).

⁹⁶ G. BERGOUGNOUS, « De quelques enseignements tirés de récentes décisions sur les règlements des assemblées parlementaires », *RDP*, 1999, p. 1700.

322. Alors que la Constitution espagnole détermine précisément les extrémités temporelles des sessions, elle n'indique rien sur le calendrier des séances parlementaires. Chacune des assemblées s'est donc attachée à en préciser les contours au sein de son propre règlement intérieur tout en conservant une certaine flexibilité, car seuls les jours de séance y sont mentionnés. Selon les articles 31(1) RC et 36(1) RSE, le Bureau de chaque chambre doit fixer « le calendrier des activités de l'assemblée plénière et des commissions », en d'autres termes, établir les horaires précis de l'ensemble des réunions.

323. De la même manière, la Loi fondamentale allemande ne fournit aucune information sur le calendrier précis des séances parlementaires, pas plus d'ailleurs que les règlements intérieurs des chambres parlementaires. Le § 20(1) du règlement du Bundestag se limite à indiquer que la date de chaque séance du Bundestag est fixée par le Comité des doyens, déjà compétent pour déterminer le temps de session. Cet organe est compétent pour décider des jours et horaires de séance plénière, sauf si le Bundestag a déjà statué sur la question ou qu'en vertu du § 21 GOBT, son président a déterminé la date de séance s'il y a été habilité par le Bundestag ou si ce dernier est dans l'impossibilité de décider. Le calendrier des séances du Bundesrat est organisé par son propre Président, qui est aussi assisté par le Conseil permanent (§ 9(2) GOBR). Au sein des deux assemblées parlementaires, le président de séance décide de l'heure de fin de chaque réunion en fonction de l'activité législative.

324. Au Congrès des députés, les séances se tiennent en théorie toutes les semaines au cours des périodes de séances ordinaires, du mardi au vendredi inclus. Cependant, la pratique parlementaire diffère quelque peu des dispositions de l'article 62(1) RC puisqu'en réalité, le Congrès se réunit le plus souvent au cours de plusieurs semaines d'affilée, entrecoupées d'une semaine sans séance, et rarement le vendredi. Les séances du Congrès des députés ont lieu le plus souvent le mardi à partir de 16h, ainsi que le mercredi et le jeudi à partir de 9h. Si les séances débutent régulièrement à l'heure fixée en fonction du jour de la semaine, elles ne se terminent en revanche jamais à la même heure. La clôture de la séance, qui dépend avant tout de l'avancement de l'ordre du jour, est prononcée par le Président du Congrès en début de soirée le mardi, en début d'après-midi le mercredi et vers le milieu d'après-midi le jeudi. La séance du mardi est souvent consacrée à l'examen des propositions de loi et à certaines activités de contrôle, qui se poursuivent le mercredi, avec les questions au gouvernement et des interpellations. En définitive, seule la journée du jeudi est exclusivement réservée à l'examen des textes législatifs par l'assemblée plénière. Pour sa part, le Sénat espagnol doit se

réunir en séance du mardi au jeudi, selon l'article 76 de son règlement, qui sans préciser d'horaires, ajoute toutefois que leur durée ne pourra dépasser 5h, sauf décision contraire de la Chambre. En pratique, les séances du Sénat sont organisées selon un système de « semaines alternées »⁹⁷. La chambre basse ne siège en réalité que deux semaines par mois en moyenne, le mardi de 16h à 21h, le mercredi de 9h30 à 14h puis de 16h à 21h et parfois aussi le jeudi matin. Les séances du mardi sont consacrées à la discussion des motions, celle du mercredi matin aux questions orales et aux interpellations, alors que le débat législatif est concentré principalement le mercredi après-midi et soir ainsi que le jeudi, s'il a décidé de se réunir.

325. Au Bundestag, lors des semaines de séance, les deux premiers jours de la semaine sont consacrés aux réunions des différents groupes parlementaires. Le premier jour de la semaine est spécifiquement dédié aux réunions des bureaux de groupes tandis que le mardi après-midi, différents groupes de travail de chaque groupe parlementaire se rassemblent en vue d'arrêter une position commune concernant les sujets qui seront abordés au cours de la semaine parlementaire⁹⁸. Les commissions permanentes se rassemblent durant la journée du mercredi, mais en début d'après-midi, leurs réunions sont momentanément interrompues par une séance plénière réservée aux questions orales (*Fragestunde*)⁹⁹ et aux questions au gouvernement (*Befragung der Bundesregierung*). Cette séance de contrôle à l'assemblée plénière, qui débute à 13h et s'achève le plus souvent avant 17h, peut néanmoins se voir prolongée par une question d'actualité (*Aktuelle Stunde*) posée à la demande d'un ou de plusieurs groupes parlementaires, ce qui réduit alors d'autant le temps de réunion en commission.

326. Comme au sein de la chambre basse espagnole, les travaux législatifs de l'assemblée plénière ne se tiennent qu'au terme de la semaine de travail, les jeudi et vendredi au Bundestag. Le jeudi après-midi, une plage horaire de quatre à six heures est réservée à la discussion des sujets jugés les plus importants, depuis l'adoption de la réforme parlementaire du 21 septembre 1995 qui, selon ses promoteurs, devait permettre de « stimuler l'intérêt du public et d'améliorer la crédibilité du Bundestag »¹⁰⁰. Durant cet intervalle temporel de

⁹⁷ *Ibid.*, p. 177.

⁹⁸ Cette organisation atteste que les groupes politiques allemand et leurs structures de travail interne constituent bien « le cadre politiquement essentiel du processus de décision ». A. LE DIVELLEC, « Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au "modèle" européen », in O. COSTA, É. KERROUCHE et P. MAGNETTE (Dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 217.

⁹⁹ Pour plus de détails sur les *Fragestunde*, cf. H.-U. GECK, *Die Fragestunde im Deutschen Bundestag*, Berlin, Dunker & Humblot, 1986, 142 p.

¹⁰⁰ W. ISMAYR, « Der Deutsche Bundestag », in G. BREIT et P. MASSING (Éd.), *Parlamentarismus in der Bundesrepublik. Eine Einführung*, Schwalbach, Wochenschau-Verlag, 2003, p. 61.

« débats plage fixe » (*Plenar-Kernzeitdebatten*), aucune autre réunion ne peut être organisée au Bundestag, de manière à assurer la présence d'un maximum de parlementaires en salle plénière. À l'exception de cette contrainte, le Bundestag dispose du droit de moduler intégralement son calendrier des séances et ce jusqu'au dernier moment, puisque les parlementaires jouissent d'une totale indépendance en la matière. D'ordinaire, les deux jours de séance plénière débutent à 9 heures, tandis que leur horaire de clôture varie en fonction de l'importance et du nombre des sujets inscrits à l'ordre du jour. En règle générale, la séance du jeudi se termine en début de soirée, alors que celle du vendredi est souvent nettement plus brève et s'achève en milieu d'après-midi. Malgré une évaluation précise de la durée des différents points de l'ordre du jour en amont de chaque séance, l'horaire de fin prévu est fréquemment dépassé voire, très rarement, avancé. Le jeudi soir, il arrive parfois que le Président du Bundestag ne mette un terme à la séance plénière que vers 23 heures alors qu'en moyenne, les réunions s'achèvent un peu après 21 heures¹⁰¹.

327. Au Bundesrat, les séances plénières se sont longtemps tenues le vendredi matin, au rythme d'une semaine sur trois en moyenne¹⁰². Quarante ans plus tard, le rythme a peu évolué, puisque le Bundesrat siège généralement un vendredi par mois. Le mercredi précédant chaque réunion en assemblée plénière, les référents de chaque Land rencontrent le secrétariat du Bundesrat en vue de préparer les différents sujets prévus pour la séance du vendredi¹⁰³. Le Plénum se réunit donc à une douzaine de reprises par année, ce qui représente relativement peu¹⁰⁴, mais s'explique par le fait que sa fonction principale consiste en « l'adoption définitive des textes après que tout a été réglé en commission »¹⁰⁵. Helmut Herles estime à cet égard que les séances plénières « remplissent presque toujours uniquement une fonction notariale, comme au Bundestag, rendant public ce qui a déjà été négocié en amont »¹⁰⁶. Les rares séances plénières du Bundesrat commencent normalement à partir de 9h30 et s'achèvent aux alentours de midi. L'heure de fin des séances connaît quelques variations comme au

¹⁰¹ En l'absence de dispositions du règlement intérieur relatives aux jours et aux horaires de séance, seule la consultation des comptes-rendus de séance (*Stenografischer Bericht der Sitzung*) permet d'établir ces moyennes.

¹⁰² R. HERZOG, « Konsequenzen aus den unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für die Interessenwahrnehmung der Länder », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 299.

¹⁰³ A. PFITZER et K. REUTER, *Der Bundesrat: Mitwirkung der Länder im Bund*, Heidelberg, Hüthig, 4^e Éd., 1995, p. 81.

¹⁰⁴ D'autant plus que malgré « la brièveté de ses séances », le Bundesrat doit traiter d'un grand nombre d'affaires. T. ELLWEIN, « Der Entscheidungsprozeß im Bundesrat », in D. H. SCHEUING, *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Bad Honnef, 1974, p. 225.

¹⁰⁵ Sénat, *Les sessions parlementaires*, Documents de travail du Sénat, 2005, p. 12.

¹⁰⁶ H. HERLES, « Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne », in Bundesrat, *Vierzig Jahre Bundesrat, Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der evangelischen Akademie Tutzing*, Baden-Baden, Nomos, 1989, p. 242.

Bundestag, mais dans de moindres proportions cependant. Certaines des réunions plénières mensuelles sont toutefois particulièrement courtes et n'excèdent pas deux heures, tandis que les séances les plus longues peuvent durer jusqu'en début d'après-midi¹⁰⁷.

328. Les réunions de l'assemblée plénière du Bundesrat se caractérisent donc à la fois par leur faible fréquence et leur brièveté. La durée annuelle de séance plénière, particulièrement réduite, s'explique par le fait que chacune de ces réunions mensuelles intervient après des débats plus longs en commission parlementaire, dont les travaux s'achèvent le plus souvent près de deux semaines en amont. Une semaine entière par mois est spécifiquement réservée aux réunions des commissions permanentes, au cours de laquelle la plupart d'entre elles tiennent au moins une séance. Le système de réunion des commissions diffère quelque peu de celui retenu par le Bundestag : le Bundesrat prévoit *a priori* un rythme de réunion mensuel, alors que la chambre basse permet aux commissions de se réunir en priorité le mercredi des semaines de séance.

329. Au terme de ce paragraphe, la prise en compte des jours et horaires de séance inscrits dans les calendriers parlementaires considérés révèle d'importants écarts entre les quatre chambres basses. La durée hebdomadaire de séance plénière est de 36h30 à la Chambre des Communes et de 32h30 à l'Assemblée nationale, tandis qu'elle n'est que de 22 heures au Bundestag et 15 heures au Congrès des députés¹⁰⁸. Chaque semaine, la chambre basse espagnole se réunit beaucoup moins longtemps en séance plénière que les assemblées britanniques et françaises, alors que le calendrier hebdomadaire de ces dernières se trouve pourtant « canalisé » au sein de leur propre règlement intérieur. La grande flexibilité dont jouit le Bureau du Congrès des députés pour établir son calendrier parlementaire de base, qui pourrait être interprétée comme une incitation à étendre au maximum la durée des débats en assemblée plénière, le conduit au contraire à déterminer un temps de séance plutôt restreint par rapport à ses homologues étrangers. La Chambre des Communes, dont les horaires sont précisément ancrés dans ses règles internes, « est considérée à juste titre comme siégeant le

¹⁰⁷ En 2014, la séance la plus brève s'est achevée après moins d'une heure et demi, tandis que la séance qui a duré le plus longtemps a pris fin à 13h57.

¹⁰⁸ La durée hebdomadaire de séance plénière de la Chambre des Communes et de l'Assemblée nationale correspond aux horaires fournis par leurs règlements respectifs, alors que celle des deux autres chambres est établie à partir des horaires moyens régulièrement constatés : le mercredi de 13h à 17h, le jeudi de 9h à 21h et le vendredi de 9h à 15h au Bundestag ; le mardi de 16h à 21 h, le mercredi de 9h à 13h et le jeudi de 9h à 15h au Congrès des députés. Ces horaires ne sont donc qu'indicatifs et permettent simplement d'évaluer globalement la différence de temps accordé à la séance plénière au sein des quatre systèmes.

plus longtemps chaque jour et le plus de jours que la plupart des autres parlements »¹⁰⁹. C'est d'ailleurs le cas du Parlement britannique dans son ensemble, puisque la Chambre des Lords est aussi, parmi les hautes assemblées, « la chambre européenne la plus assidue »¹¹⁰.

330. Au Bundestag, la rareté des réunions en formation plénière s'explique par la place consacrée aux réunions des groupes et des commissions, qui constituent l'essentiel de son travail parlementaire. Ainsi, lors de la XVIII^e Législature (2013-2017), l'assemblée plénière du Bundestag ne s'est rassemblée qu'à 245 reprises, alors qu'au cours de la même période, les commissions parlementaires ont tenu 2716 réunions et les groupes parlementaires se sont réunis 774 fois au total¹¹¹. À l'Assemblée nationale, la durée hebdomadaire de séance est importante et atteste que malgré les compétences accrues dont jouissent les commissions permanentes dans le cadre du processus législatif depuis la réforme de 2008¹¹², l'essentiel du temps de discussion est encore accaparé par l'assemblée plénière.

331. La durée de réunion de l'assemblée plénière par semaine de séance semble globalement concorder avec la fréquence moyenne de réunion des chambres parlementaires. En effet, la Chambre des Communes est non seulement celle qui se réunit le plus longtemps chaque semaine mais aussi celle qui se rassemble le plus souvent, en moyenne 165 jours par an. En définitive, les chambres basses allemandes et espagnoles demeurent pour leur part celles qui se réunissent le moins fréquemment. En revanche, le Congrès des députés siège annuellement plus souvent que le Bundestag alors même qu'il se réunit sensiblement moins longtemps chaque semaine que celui-ci¹¹³. Cette plus grande fréquence de réunion de la chambre basse espagnole compense donc partiellement le fait que ses séances hebdomadaires ne durent au total qu'une quinzaine d'heures.

332. Ces données statistiques constituent une indication intéressante sur la densité des travaux législatifs lors d'une semaine ordinaire de session, mais sont encore parcellaires. À

¹⁰⁹ R. BORTHWICK, « The Floor of the House », in M. RYLE et P. RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 56.

¹¹⁰ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, op. cit., p. 111. A partir des années 1980 en particulier, les séances sont devenues à la fois plus longues et plus fréquentes. P. NORTON, *Parliament in the 1980s*, Oxford, Blackwell, 1985, p. 13.

¹¹¹ M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n° 2, 2018, p. 214-216.

¹¹² J.-P. DUPRAT, « Bicamérisme : une réforme minimaliste », *LPA*, n° 97, 2008, p. 34. J. BENETTI, « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 34.

¹¹³ La chambre basse espagnole se réunit en moyenne 78 jours par an et 15 h par semaine de séance, tandis que la chambre basse allemande ne siège que 60 jours chaque année, mais près de 22 h par semaine.

partir des seules informations susmentionnées, il est en effet impossible de savoir précisément par exemple laquelle des assemblées allemande et espagnole se réunit en moyenne le plus longtemps. Pour le déterminer, il est nécessaire d'établir la durée totale de séance par année parlementaire de chaque chambre, ce qui implique de prendre en compte non seulement le temps régulier de réunion, mais également l'allongement du temps global de réunion.

§ 2. L'allongement du temps global de réunion

333. Les périodes de réunion initialement prévues se révèlent souvent insuffisantes pour permettre aux assemblées de traiter de l'ensemble des projets de loi que le Gouvernement souhaite voir adoptés. Aux dires de certains auteurs, l'allongement substantiel du temps régulier de réunion serait à même de résoudre la question de « la surcharge de travail en fin de session »¹¹⁴, ce qui semble douteux étant donné la masse de textes législatifs en suspens¹¹⁵. Quoiqu'il en soit, différents dispositifs ont été prévus au sein de chacun des parlements pour leur permettre de siéger au-delà du temps *régulier* de réunion, dont la dénomination présage déjà de la variabilité. Pourtant, la fluctuation du temps de réunion n'implique pas toujours son allongement. Il peut arriver en effet que le volume de travail prévu par le Gouvernement ne suffise pas à occuper toute l'amplitude horaire prévue pour une séance plénière, auquel cas l'ajournement de la séance avant son heure normale de fin peut être décidé. Quelques séances plénières de la Chambre des Communes se sont distinguées par leur grande brièveté, la plus courte qu'elle ait jamais connue n'ayant duré que neuf minutes¹¹⁶. Aucune analyse ne sera cependant consacrée à de telles situations, qui s'avèrent particulièrement rares et ne sont d'ailleurs envisagées par aucune procédure au sein des quatre parlements de la comparaison.

334. L'allongement de la durée de session peut être obtenu de plusieurs manières : par un dépassement des limites horaires des séances, par l'organisation d'autres séances que celles initialement fixées, ou encore par la convocation de réunions extraordinaires en dehors des

¹¹⁴ P. MARTEL, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 1992, p. 274.

¹¹⁵ Le travail de l'institution parlementaire est beaucoup trop chargé, tout particulièrement en matière d'activité législative. J. L. CASCAJO, « El Congreso de los Diputados y la forma de gobierno en España », in A. MARTÍNEZ (Éd.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 32 ; P. LAUNDY, *Les Parlements dans le monde contemporain*, Lausanne, Payot, 1989, p. 129 ; D. LÓPEZ GARRIDO, « La función legislativa y la opinión pública », in F. PAU VALL (Dir.), *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 115.

¹¹⁶ House of Commons Information Office, *Sittings of the House*, Londres, House of Commons, 2010, p. 7.

périodes ordinaires de session. Ces différents cas de figure permettent de faire face aux « aléas qui caractérisent les délibérations d'une assemblée politique »¹¹⁷. En somme, il convient d'analyser les deux hypothèses principales qui consistent en un allongement du temps global de réunion : d'une part, la prolongation du temps de session ordinaire (A), d'autre part, la convocation du Parlement en session extraordinaire (B).

A. La prolongation du temps de session ordinaire

335. Au sein des assemblées allemandes, il n'existe aucune procédure de prolongation proprement dite, puisque l'idée de flexibilité est au fondement même de la gestion temporelle de leur calendrier. Les organes parlementaires compétents déterminent les jours et horaires de séance plénière en accord avec les parlementaires et le président de chaque assemblée, qui adapte directement la durée de chaque réunion selon l'avancée des travaux législatifs.

336. De manière analogue, aucune procédure d'allongement des horaires de séance n'est précisément formalisée en Espagne, où les périodes ordinaires de séance sont également organisées selon un calendrier modulable. Cette flexibilité contraste avec la rigidité de son régime de sessions ordinaires, dont les bornes temporelles sont strictement délimitées, comme en France. Malgré la rigueur de cet encadrement temporel, ces deux systèmes ont envisagé la possibilité d'allonger le temps global de réunion en organisant des séances supplémentaires (2). La chambre basse française est astreinte non seulement à un strict régime de session mais également à un calendrier rigide des séances qui l'amène parfois en pratique, comme son homologue britannique, à prolonger les réunions de son assemblée plénière au-delà des horaires prévus initialement par son règlement (1).

1) L'extension des horaires de séance (FR, RU)

337. Les chambres parlementaires allemandes et espagnoles ne connaissent pas à proprement parler de prolongations de séances, dans la mesure où la variabilité même de la durée des séances est intégrée dans leur fonctionnement régulier. Chaque assemblée jouit d'une forte indépendance dans la détermination de ses horaires et en pratique, il appartient à son président de décider de l'heure de clôture. Les horaires de fin de séance n'étant pas fixés à

¹¹⁷ J.-L. PEZANT, « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 69.

l'avance, le président peut donc mettre un terme à la séance au moment qu'il estime le plus opportun en fonction de l'activité législative voire même de facteurs extraparlimentaires¹¹⁸.

338. Toute autre est la situation en France et au Royaume-Uni, où les horaires de séance sont prédéterminés par le règlement intérieur de chaque chambre. Au sein de ces deux systèmes caractérisés par la rigidité de leur calendrier, l'allongement des réunions en assemblée plénière au-delà de l'heure de clôture prévue au départ suppose la mise en œuvre de procédures dérogatoires. Ainsi, le gouvernement peut demander à chaque chambre de prolonger ses séances, en vertu des articles 50(5) RAN, 32(3) RS et SO 15(2). Ce droit est ouvert à davantage de titulaires en France, puisque l'extension des horaires peut aussi être proposée par la Conférence des présidents, par la commission saisie au fond, voire par un président de groupe, à l'Assemblée nationale. Les demandes du gouvernement sont cependant facilitées, dans la mesure où l'Assemblée est alors consultée par son président sans débat préalable. À la Chambre des Communes, l'adoption d'une initiative gouvernementale (*business motion*) présentée par un ministre permet de prolonger les travaux parlementaires au-delà du moment d'interruption, sans limite temporelle précise¹¹⁹. Par ailleurs, il est possible de déroger aux horaires de base prévus lors de la mise en œuvre de procédures spécifiques. La discussion peut alors se poursuivre 45 minutes au-delà de l'heure normale de fin de séance dans le cadre de l'examen d'une résolution financière (*Money Resolution*) et jusqu'à une heure et demie pour une délégation législative au Gouvernement (*Statutory Instrument*). Enfin, la discussion d'une résolution des voies et moyens (*Ways and Means Resolution*) n'est soumise à aucune limite temporelle particulière. Contrairement à ce que la rigidité du calendrier de base des assemblées britanniques et françaises peut laisser penser, les horaires prévus ne sont donc qu'indicatifs et se trouvent fréquemment dépassés en pratique.

339. Lorsqu'il est significatif, le dépassement des horaires de réunion initialement prévus peut alors conduire les parlementaires à se rassembler à l'occasion de séances de nuit. Ces séances correspondent à toutes les réunions de l'assemblée plénière qui s'achèvent après minuit. Fortement critiquées, les séances plénières nocturnes constituent une « habitude bien

¹¹⁸ Au Bundestag, le président de séance a justifié par exemple la clôture prématurée de la séance du 26 juin 2014 à 17h17 par l'imminence d'une rencontre sportive internationale impliquant l'équipe nationale de football. Bundestag, *Stenografischer Bericht 43. Sitzung*, Berlin, 26 juin 2014, p. 3924.

¹¹⁹ Selon le SO 15(2), la motion peut soit indiquer une heure précise, soit ne pas spécifier d'heure de fin.

française »¹²⁰, qui étaient également très courantes au Royaume-Uni au XX^e siècle. Beaucoup estiment que les séances se poursuivent trop souvent à des heures impossibles et que « la fréquence des séances de nuit est injustifiable »¹²¹. Le recours aux séances de nuit peut notamment s'expliquer par la volonté gouvernementale de faire adopter tardivement – et plus facilement – des dispositions législatives politiquement délicates ou encore par le souhait d'achever une discussion afin de libérer du temps parlementaire pour le lendemain.

340. Cette pratique est ancienne puisqu'à la Chambre des Communes, il n'était pas rare, au XIX^e siècle, que les réunions se poursuivent jusqu'à 2h du matin¹²² tandis qu'en France, certaines séances s'achevaient déjà tardivement¹²³. Au sein des chambres hautes, les séances de nuit sont déjà beaucoup plus rares : au Sénat français, ces séances « mobilisant les parlementaires entraînent un mécontentement général » ce qui, selon Pascal Martel, « ne favorise pas de bonnes relations avec le Gouvernement »¹²⁴. Il n'en reste pourtant pas moins que d'un point de vue strictement juridique, le recours aux séances de nuit n'est interdit ni en France ni au Royaume-Uni, mais se trouve simplement de plus en plus encadré.

341. Dès 1969, il a ainsi été adjoint à l'article 50 du règlement de l'Assemblée nationale un nouvel alinéa précisant que « les séances ne peuvent se prolonger au-delà de minuit, sauf si le gouvernement le demande ou si l'assemblée consultée sans débat par le président le décide ». Cependant, la formulation même de cette limitation temporelle la rendait inopérante et la séance de nuit, qui devait être exceptionnelle, a fini par devenir « la règle, la méthode "normale" de travail »¹²⁵ de la chambre. Face à cette persistance des séances de nuit, il semblait toujours nécessaire de « rompre avec cette vie de noctambule à laquelle se trouvent astreints ministres et parlementaire »¹²⁶. À l'occasion de la réforme parlementaire de 1995, les députés ont souhaité compenser l'allongement du temps de session de près de trois mois par

¹²⁰ G. BERGOUGNOUS, « Constitution et vie parlementaire », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution*, Paris, Dalloz, 2008, p. 274.

¹²¹ H. LASKI, *Reflections on the Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 1951, p. 16. F. MITERRAND, *Le coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1964, p. 136.

¹²² À l'occasion de la session parlementaire de 1860 par exemple, les séances de la Chambre des Communes s'achevaient rarement avant deux heures et s'éternisaient souvent plus tard, jusqu'à trois ou quatre heures du matin. I. JENNINGS, *Parliament*, Cambridge University Press, 2^e Éd., 1957, p. 96.

¹²³ Michel Mopin note ainsi qu'en février 1925, « Edouard Herriot, Président du Conseil, supplie ses collègues de travailler sans discontinuer y compris en séance de nuit ». M. MOPIN, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1988, p. 36.

¹²⁴ P. MARTEL, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 1992, p. 344.

¹²⁵ X. ROQUES, « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail à l'Assemblée nationale », *LPA*, n° 135, 1995, p. 15.

¹²⁶ J.-M. BELORGEY, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, p. 107.

la suppression des séances à des heures tardives, considérées dès lors comme superflues. Néanmoins, cet abandon des séances de nuit s'est vite révélé incompatible avec le rythme politique de l'Assemblée nationale. Ces séances ont d'abord été rétablies en fait, à travers les demandes répétées du Gouvernement fondées sur l'article 50(2) RAN, puis en droit, à travers la réforme du Règlement intérieur du 25 mars 1998¹²⁷. Face à l'augmentation de moitié en dix ans des séances de nuit s'achevant après 1h du matin, le président de l'Assemblée nationale a présenté en 2014 une proposition pour « mettre un terme à [cette] dérive préoccupante »¹²⁸. Depuis la réforme du règlement du 28 novembre 2014¹²⁹, la prolongation des séances du soir après 1h du matin n'est permise que pour achever une discussion en cours. L'instauration de cette nouvelle règle n'a pourtant pas empêché la prolongation d'une séance plénière jusqu'à 1h45 du matin dès la semaine suivant sa validation par le Conseil constitutionnel¹³⁰. En pratique, les séances en assemblée plénière s'achèvent encore ponctuellement autour de 1h30 du matin, voire exceptionnellement très au-delà : l'Assemblée nationale a poursuivi ses débats jusqu'à 3h10 du matin le 9 juin 2016¹³¹ et même jusqu'à 4h55 le 20 juillet 2016, dans le cadre du débat relatif à la prorogation de l'état d'urgence¹³². Au Royaume-Uni, les séances de nuit sont restées très fréquentes jusqu'à la fin des années 1980, puisque plus du tiers des réunions de la Chambre des Communes se terminaient après minuit et qu'une vingtaine de séances par session en moyenne s'achevait même au-delà de 2h du matin¹³³. Cette « tradition multiséculaire des séances de nuit »¹³⁴ a néanmoins été abandonnée à l'occasion de la réforme des horaires de séance en 2002 et depuis lors, les séances nocturnes dépassant minuit sont extrêmement rares à la Chambre des Communes¹³⁵.

342. Malgré ces réformes successives, certaines réunions de l'assemblée plénière se poursuivent parfois si longtemps qu'elles s'achèvent au-delà de l'horaire théorique de début de séance du lendemain, tout du moins outre-Manche. L'étendue de ces « séances marathon »

¹²⁷ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 151.

¹²⁸ C. BARTOLONE, *Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement*, 14 octobre 2014, p. 6. Alors qu'entre 2002 et 2004, l'Assemblée a connu 226 séances de nuit, dont 80 ont dépassé une heure du matin, entre 2012 et 2014, ce fut le cas pour 126 séances, sur un total de 234 séances de nuit.

¹²⁹ Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 13 décembre 2014, p. 20882, cons. 17-21.

¹³⁰ La séance du 16 décembre 2014 s'est achevée à 1h45, tandis que celle du lendemain a pris fin à 1h05.

¹³¹ Troisième séance du jeudi 9 juin 2016 consacrée à l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

¹³² Deuxième séance du mardi 19 juillet 2016 consacrée à l'examen du projet de loi prorogeant l'application de la loi n°55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et modifiant certaines de ses dispositions.

¹³³ R. CRACKNELL, *Hours sat and late sittings since 1979*, Londres, House of Commons, 2014, p. 6.

¹³⁴ M. GRANT, *The UK Parliament*, Edinburgh University Press, 2009, p. 75.

¹³⁵ Les séances nocturnes, encore relativement courantes au début des années 2000 (19 au cours de la session 2000-2001), ont presque disparu à partir de 2003, n'atteignant qu'un maximum de 5 séances en 2007-2008.

s'explique souvent par le caractère politiquement sensible des questions auxquelles elles sont souvent consacrées, comme la suppression du Conseil du Grand Londres en 1984, décidée au terme d'un débat de 32 heures sur le *Local Government Bill*¹³⁶, ou encore sur le *Prevention of Terrorism Bill 2005*, examiné sans discontinuer de 10h30 le jeudi à 19h52 le lendemain¹³⁷. Dans l'hypothèse rarissime d'une réunion de plus de 24 heures, la séance du surlendemain est alors entièrement supprimée et les affaires prévues à l'ordre du jour ne peuvent être examinées, même si les discussions de la Chambre des Communes s'achèvent avant l'horaire de fin de ce jour de séance¹³⁸. En France, la durée des séances plénières est plus strictement limitée. Depuis l'introduction de l'article 49-1 RAN, les jours de séance à l'Assemblée nationale « ne peuvent se prolonger le lendemain au-delà de l'heure d'ouverture de la séance du matin », à 9h30. Le règlement du Sénat ne précise pas ses horaires de séance, mais le Conseil constitutionnel a posé une réserve d'interprétation en 1995 : les juges ont considéré, à l'instar de la règle énoncée à l'article 49-1 RAN, qu'il n'était pas concevable « de prolonger des jours de séance au-delà de l'heure d'ouverture de la séance du lendemain et en tout état de cause au-delà d'une période de vingt-quatre heures »¹³⁹. Cet encadrement temporel n'empêche pas la tenue de séances particulièrement longues, comme ce fut encore le cas à l'occasion de l'examen du projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, avec notamment une séance de plus de 22 heures¹⁴⁰.

343. Bien que les « séances de nuit » au sens français et britannique n'existent ni au Bundestag ni au Bundesrat, cette expression est parfois employée par la doctrine allemande pour référer à certaines séances tardives. Pourtant, les réunions plénières ne se terminent que très rarement après 23h30 à la chambre basse¹⁴¹, qui ne connaît donc pas à proprement parler de séances de nuit. Les réunions les plus tardives de son assemblée plénière ne dépassent pas minuit, tandis qu'à la chambre haute, de telles séances sont encore plus rares. Si les séances du Bundesrat sont généralement closes dès le début d'après-midi, une réunion a fait exception

¹³⁶ L. RADICE, E. VALLANCE et V. WILLIS, *Member of Parliament: the Job of a Backbencher*, Basingstoke, Macmillan, 2^e Éd., 1990, p. 54.

¹³⁷ Au total, une vingtaine de séances plénières a ainsi dépassé les 24 heures depuis le début du XX^e siècle. House of Commons Information Office, *Sittings of the House*, Londres, House of Commons, 2010, p. 15.

¹³⁸ P. EVANS, *Handbook of House of Commons Procedure*, Londres, Dods, 7^e Éd., 2009, p. 77.

¹³⁹ Décision n° 95-368 C du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, JORF, 19 décembre 1995, p. 18397, cons. 17.

¹⁴⁰ Au cours des 109 heures de débats en première lecture à l'Assemblée nationale, les députés ont été amenés à siéger 22 heures d'affilée, lors d'une séance qui s'est achevée à 7 heures 45 du matin, le lundi 4 février 2013.

¹⁴¹ En 2014, la séance la plus tardive s'est achevée à 23h31. Au terme de cette journée parlementaire du 3 juillet, qui n'avait néanmoins débuté qu'à 10h30, un député a ironiquement remercié la présidente de séance après que celle-ci a déclaré : « la séance est close. Je vous souhaite une bonne continuation pour le reste de la journée ». Bundestag, *Stenografischer Bericht 46. Sitzung*, Berlin, 3 juillet 2014, p. 4299.

en 2012, en s'achevant juste avant minuit. Cet horaire inhabituel de fin de séance s'explique par le fait qu'elle s'inscrivait dans le cadre d'une procédure bien particulière : il s'agissait en effet de ratifier le Pacte budgétaire européen, qui a été adopté par le Bundestag le même jour que le Bundesrat, la première chambre achevant sa séance plénière à 22h05, la seconde à 23h56¹⁴².

344. L'extension des horaires de séance ne concerne donc logiquement que les parlements britannique et français, qui connaissent un calendrier de base relativement rigide. De manière évidente, la prolongation de la session ordinaire par la tenue de séances supplémentaires n'est prévue que dans le cadre des systèmes qui connaissent un régime strict de sessions déterminé précisément par la Constitution, à savoir l'Espagne et la France.

2) La tenue de séances supplémentaires (ES, FR)

345. Au sein des parlements espagnol et français, des séances peuvent être organisées en dehors des jours de séance initialement prévus. Au Congrès des députés, de telles réunions peuvent être organisées sur décision de l'assemblée plénière ou d'une commission permanente, à l'initiative de leurs présidents de séance respectifs, de deux groupes parlementaires, ou encore d'un cinquième des membres du Congrès ou de la commission concernée. De même, si le Bureau du Congrès le décide et que la Conférence des présidents l'accepte, il peut être dérogé aux jours de séance habituels, en vertu de l'article 62(2) RC. En revanche, cette possibilité est plus limitée au Sénat espagnol puisque selon l'article 76 RSE, son assemblée plénière ne peut se réunir d'autres jours de la semaine que « si le Sénat décide, sur proposition de son Président, de la Conférence des présidents ou de 50 sénateurs ». Une commission sénatoriale ne peut donc seule décider de se réunir en dehors des jours de séances prévus par le règlement, alors le Congrès des députés envisage cette éventualité. Plus largement, la possibilité de décider de la convocation d'une séance supplémentaire constitue une attribution de large portée qui laisse apparaître le président de séance comme le « moteur

¹⁴² La loi autorisant la ratification du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance devait être votée par les deux tiers des membres du Bundestag avant de pouvoir être validée par le Bundesrat. La réunion du 29 juin 2012 s'est révélée très étendue en raison de la longue pause marquée par le Bundesrat, contraint de suspendre sa séance de 12h01 à 22h31 pour laisser au Bundestag le temps de discuter puis d'adopter le Traité. Pour plus de précisions, cf. J. GERMAIN, J. P. TERHECHTE et J. HELLERMANN, « Regards croisés sur les "règles d'or" des finances publiques des États européens. Allemagne », *Revue Gestion & finances publiques*, n°1, 2015, p. 31.

des travaux parlementaires »¹⁴³. Cependant, il s'avère qu'en pratique, les assemblées espagnoles ne recourent qu'assez rarement à cette faculté de se rassembler en dehors des jours de séances habituels.

346. Au Parlement français, l'organisation de séances supplémentaires est autrement plus encadrée qu'au Parlement espagnol. Les réunions ne peuvent *a priori* avoir lieu en dehors des jours de séance prévus que dans la mesure où elle ne dépasse pas un nombre de séances maximum par session, fixé directement par la Constitution. Alors que les chambres ibériques peuvent tenir des séances supplémentaires sans limite particulière, à l'Assemblée nationale et au Sénat, les parlementaires ne peuvent tenir d'« autres séances » au-delà de 120 jours par session ordinaire. Cet encadrement temporel est d'ailleurs plus strict qu'auparavant car jusqu'en 1995, les deux sessions ordinaires pouvaient compter jusqu'à 170 jours répartis sur un total de six mois. Bien que plus étendue dans le temps, la session unique de neuf mois apparaît donc davantage encadrée.

347. En vertu de l'article 28(2) C, les assemblées ne peuvent normalement se rassembler hors des jours et horaires de séance de la semaine déjà déterminés par leur règlement respectif que dans le cadre des semaines de séance préalablement définies et en deçà du plafond de 120 jours précité. Selon l'article 50(2) RAN, la tenue d'« autres séances » par l'Assemblée n'est possible que sur proposition de la Conférence des présidents ou de droit à la demande du Gouvernement. Cette demande ne peut normalement plus intervenir au dernier moment car depuis 1995, elle doit être formulée dans le cadre de la réunion hebdomadaire de la Conférence des présidents. Elle est toujours accordée à l'exécutif dans le cadre de la chambre basse, alors que la faculté d'organiser d'autres séances est davantage encadrée au Sénat, qui selon l'article 32(2) RS, « peut décider de tenir d'autres jours de séance » à la demande de la Conférence des présidents, du Gouvernement ou de la commission saisie au fond. Néanmoins, cette possibilité a de nouveau été restreinte en 2014 : les députés ont (faussement)¹⁴⁴ tenté d'encadrer ce droit à travers une nouvelle résolution parlementaire, en limitant son usage gouvernemental à l'examen des textes spécifiques visés à l'article 48(3) C, tels que les projets

¹⁴³ E. JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, *La presidencia del Congreso de los Diputados en el sistema constitucional de 1978*, Málaga, Ayuntamiento Málaga, 2006, p. 195.

¹⁴⁴ En réalité, cet amendement a été rédigé par Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois, qui savait pertinemment que cette tentative d'encadrement n'échapperait pas à la censure du Conseil constitutionnel. Conformément à l'effet recherché, le Conseil a affirmé explicitement le droit pour le gouvernement d'obtenir de droit la tenue de réunion tous les jours de la semaine, soit également les lundi et vendredi.

de loi de finances ou de loi de financement de la sécurité sociale¹⁴⁵. À l'occasion de sa décision du 11 décembre 2014¹⁴⁶, le Conseil constitutionnel a estimé que cette limitation n'était recevable que dans la mesure où elle ne faisait pas obstacle au droit du Gouvernement d'organiser d'autres jours de séances dans le cadre des deux semaines sur quatre de l'ordre du jour qui lui sont prioritairement réservées. La formulation d'une telle réserve d'interprétation par le juge constitutionnel a eu pour effet de mettre un terme à une pratique sénatoriale régulière qui consistait à s'opposer à la demande du Gouvernement de tenir d'autres jours de séance¹⁴⁷.

348. En outre, le plafond de 120 jours par session ordinaire constitutionnellement déterminé ne constitue pas une restriction temporelle absolue. La Constitution précise en effet que des jours supplémentaires de séance peuvent être organisés à l'initiative soit de la majorité des membres de chaque assemblée, soit du Premier ministre et sous réserve de consultation du président de la chambre concernée. Dans le premier cas, le président de l'Assemblée nationale ne peut convoquer les députés que s'ils lui remettent un document signé, tandis que le Président du Sénat doit en plus préciser par écrit les jours supplémentaires de séance et transmettre cette information au Gouvernement et aux sénateurs, respectivement en vertu des articles 49-1(3) RAN et 32bis(5) RS. Dans le second cas, la décision doit être publiée au Journal officiel à l'initiative de l'assemblée, concrétisant ainsi l'exigence constitutionnelle de consultation de la chambre.

349. En vertu de l'article 29bis(3) RS, la tenue de jours supplémentaires de séances est possible au-delà du plafond de 120 jours de séance ou en dehors des semaines de séance initialement fixées par la chambre. Cette disposition s'inscrit tout à fait dans la logique de l'article 28(3) C, qui ne subordonne la décision du Premier ministre qu'à une simple consultation du président de l'assemblée, mais semble poser problème au regard de l'article 28(2) C, qui confère aux chambres le droit de fixer elles-mêmes leurs semaines de séance. Ce droit est pourtant confirmé par l'article 50(6) RAN, selon lequel l'Assemblée peut décider à tout moment des semaines au cours desquelles elle ne tient pas séance, tandis que le Sénat

¹⁴⁵ J.-É. GICQUEL, « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 », *JCP G*, n°5, 2015, p. 208.

¹⁴⁶ Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 13 décembre 2014, p. 20882, cons. 17-21. Cf. J.-P. DEROSIER, « Le Conseil constitutionnel, toujours gardien de l'exécutif...et garant de la démocratie », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 7, 2015, p. 2037.

¹⁴⁷ La possibilité pour le gouvernement d'obtenir de droit la tenue d'« autres séances » a ainsi été étendue au Sénat, comme l'a rappelé le Président du Conseil constitutionnel lors de son discours de vœux, le 6 janvier 2015.

s'est toujours reconnu le droit de décider lui-même de siéger ou non en dehors des jours prévus dans son règlement¹⁴⁸. Une telle liberté reconnue aux assemblées risquait cependant de faire « prévaloir l'emploi du temps parlementaire »¹⁴⁹ sur le reste. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel a émis une « réserve d'interprétation d'un règlement d'assemblée »¹⁵⁰, en fournissant une interprétation nuancée de ces dispositions lors de son contrôle des réformes des règlements de l'Assemblée et du Sénat des 10 octobre et 21 novembre 1995¹⁵¹. En conséquence, il a affirmé que le droit pour les assemblées de décider des semaines où elles ne tiennent pas séance ne pouvait faire obstacle au pouvoir du Premier ministre, garanti à l'article 28(3) C, de décider de jours supplémentaires de séances, y compris en dehors des semaines de séance fixées par chaque assemblée.

350. Ces séances supplémentaires, strictement encadrées par le droit et envisagées comme exceptionnelles, sont finalement devenues de plus en plus fréquentes¹⁵², leur nombre ayant presque doublé en l'espace de quelques législatures¹⁵³. Le Premier ministre recourt de plus en plus fréquemment à l'article 28(3) C et à ces occasions, il peut même arriver que les chambres parlementaires se réunissent en dehors des jours habituels de la semaine. S'il n'était pas rare que les parlementaires siègent, notamment lors des périodes d'examen des projets de loi de finances à l'Assemblée nationale, « tous les jours de la semaine, y compris le samedi et le dimanche »¹⁵⁴, cette pratique tend à s'estomper peu à peu ces dernières années¹⁵⁵.

351. Ce recours massif aux séances supplémentaires au sein des assemblées françaises apparaît somme toute logique : cet élément de flexibilité *a posteriori* constitue, d'une certaine manière l'équivalent de la flexibilité permise *ab initio* par les autres systèmes, dont il ne diffère pas tellement *in fine*. En Espagne, la durée globale de la session ordinaire n'est pas

¹⁴⁸ G. BERGOUIGNOUS, « De quelques enseignements tirés de récentes décisions sur les règlements des assemblées parlementaires », *RDP*, 1999, p. 1698.

¹⁴⁹ M. AMELLER, « La session unique devant le Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 281.

¹⁵⁰ Il s'agit plus précisément d'une « réserve d'interprétation d'un règlement d'une assemblée sur une réserve d'interprétation constructive préalable de la Constitution ». G. BERGOUIGNOUS, « De quelques enseignements tirés de récentes décisions sur les règlements des assemblées parlementaires », *RDP*, 1999, p. 1699.

¹⁵¹ Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 11 novembre 1995, p. 16658, cons. 11 et 12. Décision n° 95-368 DC du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, JORF, 19 décembre 1995, p. 18397, cons. 12 et 16.

¹⁵² P. JAN, « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1995, p. 997.

¹⁵³ Claude Bartolone relève que « 71 journées supplémentaires ont été ouvertes au cours des deux premières années de la XIV^e législature, contre 58 au cours de la même période de la XIII^e législature et 45 sous la XII^e législature », *in Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, 2014, p. 6.

¹⁵⁴ L. SERMET, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », *RFDC*, 1994, p. 736.

¹⁵⁵ En dix ans (2005-2015), l'Assemblée ne s'est réunie qu'une seule fois le dimanche, le 3 février 2015, et qu'à cinq reprises le samedi, soit les 17 janvier et 24 octobre 2009, les 2 février et 6 avril 2013, et le 14 février 2015.

limitée par un plafond de jours de séance, tandis qu'au Royaume-Uni et en Allemagne, la tenue de jours supplémentaires de séance n'est normalement pas prévue du fait de la forte autonomie dont disposent les organes chargés de déterminer le temps de session. Dans le cadre de ces deux systèmes, il arrive cependant que les chambres parlementaires soient amenées à se réunir en dehors des jours de séance habituels. Des « séances extraordinaires »¹⁵⁶ ne peuvent se tenir le samedi ou le dimanche que si la Chambre des Communes prend une résolution en ce sens, selon le SO 11(6). Alors qu'elle ne siège pas d'ordinaire le week-end, la chambre basse britannique y a été contrainte à de rares occasions. Au cours du siècle dernier, cette dernière a ainsi été amenée à organiser une vingtaine de séances le samedi et une seule le dimanche, pour des cas d'urgence nationale consistant en général à autoriser une intervention armée¹⁵⁷.

352. En dernier lieu, le temps de session ordinaire peut également être prolongé, au Royaume-Uni et en France, à travers la tenue de séances simultanées en assemblée plénière et en commission. Cet accroissement temporel est potentiellement considérable, le dédoublement des lieux de réunion parlementaire se traduisant dès lors par un doublement du temps de séance de la chambre. Si la durée globale de réunion peut être habilement multipliée par ce biais, la possibilité d'organiser des réunions en commission au même moment qu'une séance plénière est en réalité strictement encadrée dans ces deux systèmes, et même interdite en Allemagne et en Espagne. L'organisation de réunions simultanées est donc loin d'être systématique et constitue surtout une contrainte pesant sur l'ordre du jour des commissions¹⁵⁸. Au sein des chambres qui l'autorisent, elle n'est finalement qu'un moyen relativement accessoire pour allonger le temps global de réunion, surtout en comparaison du recours à la session extraordinaire.

¹⁵⁶ Cette expression est employée par la doctrine, mais aucune norme n'en fait mention. M. JACK (Éd.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, op cit.*, p. 309.

¹⁵⁷ La Chambre des Communes s'est notamment réunie le dimanche 3 septembre 1939, au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, le samedi 3 novembre 1956 lors de la crise du canal de Suez, ainsi que le samedi 3 avril 1982, au début de la Guerre des Malouines. House of Commons Information Office, *Sittings of the House*, Londres, House of Commons, 2010, p. 7.

¹⁵⁸ Sur ce point, cf. *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, p. 270 (« La programmation des travaux parlementaires en commission »).

B. La convocation du Parlement en session extraordinaire

353. Les sessions extraordinaires se tiennent par définition en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires, mais pas uniquement pour permettre au Parlement de légiférer. Bien que ces sessions « à vocation législative »¹⁵⁹ soient de loin les plus fréquentes, il arrive aussi que des réunions extraordinaires soient organisées essentiellement à des fins de contrôle parlementaire. Dans le cadre des quatre systèmes étudiés, une telle réunion extraordinaire du Parlement doit être formalisée à travers une convocation qui doit également préciser, en France et en Espagne, les sujets qui y seront abordés. Cette contrainte vise surtout à empêcher que la réunion extraordinaire ne soit employée par les chambres comme prétexte pour engager d'autres procédures¹⁶⁰. La convocation des chambres en session extraordinaire n'est en effet normalement admise que pour traiter de sujets dont l'urgence ne permet pas d'attendre la session ordinaire suivante.

354. Il est impératif de bien distinguer ces périodes de réunion extraordinaire d'un autre type de réunions exceptionnelles, les réunions de plein droit¹⁶¹. Alors que l'organisation de réunions extraordinaires doit être sollicitée dans un objectif déterminé, les réunions de plein droit sont prévues de façon automatique dans le cadre de certaines procédures particulières, notamment à la suite de la dissolution des chambres basses allemande et française¹⁶². Il en est de même au début de chaque session ordinaire ou en cas de mise en cause de l'immunité d'un parlementaire, selon les articles 28 et 26(4) de la Constitution française. En Allemagne, une réunion de plein droit du Bundesrat doit systématiquement avoir lieu le jour de la réunion constitutive du Bundestag, selon l'article 136 GG. Le Parlement britannique était quant à lui tenu de se réunir immédiatement en cas de décès du monarque, avant qu'en 2011, l'article 5 du *Succession to the Crown Act 1707* ne soit abrogé. Enfin, la convocation automatique des

¹⁵⁹ J.-M. HUON de KERMADEC, « La banalisation des sessions extraordinaires à vocation législative du Parlement français », *RFDC*, 1995, p. 228.

¹⁶⁰ I. MOLAS et I. PITACH (Dir.), *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 67.

¹⁶¹ Le Professeur Martínez Sospedra oppose ainsi les périodes extraordinaires « ordinaires » et les périodes d'état d'urgence. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación al derecho constitucional español: la constitución de 1978*, *op. cit.*, p. 151. Pour une analyse détaillée des réunions de plein droit en France, cf. D. DEGBOE, « Les réunions de plein droit du Parlement sous la V^e République », *RFDC*, 2017, p. 73-88.

¹⁶² Lorsque son élection fait suite à une dissolution, le Bundestag doit impérativement se réunir dans les trente jours, en vertu de l'article 39(2) GG. La réunion de l'Assemblée nationale le deuxième jeudi après l'élection est garantie par l'article 12(3) C même lorsque la période postélectorale intervient hors session ordinaire, auquel cas une session de quinze jours est ouverte de plein droit comme en 1968, 1981 et 1988. En outre, la session de droit est prolongée pendant quinze jours même si elle chevauche une session ordinaire et une période d'intersession, dans la mesure où « la durée l'emporte sur le moment ». G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 100.

assemblées espagnoles est prévue par l'article 116(5) CE dès lors que l'état d'alerte, d'exception ou de siège est déclaré et qu'elles ne sont pas en session¹⁶³.

355. La relative équivalence des conditions d'organisation des sessions extraordinaires des systèmes espagnol et français fait écho à la similarité de leurs régimes de sessions ordinaires, dont la durée est strictement encadrée par leurs constitutions respectives. Là encore, les constituants espagnols de 1978 semblent avoir emprunté au modèle français les règles relatives au cadre temporel de la session. Dans ce cadre, la réunion extraordinaire du Parlement est conditionnée à l'établissement à l'avance d'un ordre du jour déterminé (1), tandis que dans les systèmes allemand et britannique, une telle réunion peut très bien se tenir sans ordre du jour préétabli (2).

1) La réunion du Parlement sur un ordre du jour déterminé (ES, FR)

356. En Espagne comme en France, la convocation du Parlement en session extraordinaire doit nécessairement s'accompagner d'un ordre du jour préalablement établi. Au Congrès des députés et au Sénat, celui-ci doit être précisé en même temps que la demande de réunion, comme l'indique notamment l'article 61(2) RC. La Constitution française se limite à énoncer pour sa part que ces réunions se tiennent « sur un ordre du jour déterminé », tandis que les règlements intérieurs des assemblées ne fournissent aucun détail supplémentaire concernant les modalités de sa présentation. Au Sénat espagnol, la date de réception de la convocation est importante puisqu'en vertu de l'article 70(2) RSE, son Président est dès lors contraint d'organiser la session extraordinaire dans les dix jours, associant ainsi la tenue de la session extraordinaire à l'idée d'urgence. Cependant, la demande de session extraordinaire est parfois « constitutionnellement douteuse »¹⁶⁴, lorsqu'elle intervient par exemple avant même la fin de la session ordinaire et qu'elle ne vise qu'à terminer l'examen de certains projets législatifs et à les adopter. La Constitution espagnole n'envisage d'ailleurs en rien un tel cas de figure, qui correspond davantage à une prolongation de la session ordinaire qu'à une réelle session extraordinaire.

357. De prime abord, l'organisation d'une session extraordinaire semble plus aisée au sein du système espagnol, du moins en considération du plus grand nombre d'organes habilités à

¹⁶³ Le Congrès des députés doit aussi également être immédiatement réuni s'il n'est pas en session et que des mesures législatives transitoires ont été prises par le Gouvernement, conformément à l'article 86 CE.

¹⁶⁴ F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 3^e Éd., 2001, p. 1154.

en formuler la demande qu'en France. D'après l'article 73(2) CE, les assemblées « pourront se réunir en sessions extraordinaires à la demande du Gouvernement, de la Délégation permanente ou de la majorité absolue des membres de l'une d'entre elles ». Selon l'essentiel de la doctrine, il est impossible de s'en tenir à une interprétation littérale de cette disposition constitutionnelle qui, contrairement à ce que la formulation peut laisser penser, contraint effectivement les chambres de se rassembler dès lors que la demande leur en est faite. Il ne s'agit donc pas d'une simple faculté des chambres de se réunir, car il serait totalement contradictoire au sein d'un « parlement démocratique que son président n'accepte pas de se soumettre à la volonté de la majorité »¹⁶⁵, qu'elle soit issue du Gouvernement, d'une chambre parlementaire ou de sa Délégation permanente. Malgré le nombre important d'organes de convocation, en pratique, la tenue d'une session extraordinaire n'est le plus souvent demandée que par le Gouvernement espagnol. Celui-ci peut obtenir sans difficultés particulières la tenue d'une session extraordinaire des chambres parlementaires, alors que la tâche est en revanche plus compliquée pour la Délégation permanente, du fait de l'importante diversité des intérêts politiques représentés en son sein. Si en théorie, une session extraordinaire peut également être organisée à l'initiative des seuls parlementaires de l'une ou l'autre des assemblées, il apparaît « pratiquement impossible »¹⁶⁶ de réunir la majorité absolue requise.

358. En France, les organes de convocation sont en théorie le Premier ministre et la majorité des membres de l'Assemblée nationale mais en pratique, la session extraordinaire est presque toujours organisée à la demande du chef du Gouvernement, comme en Espagne. Alors qu'une seule session extraordinaire s'est tenue à la demande des députés, du 14 au 16 mars 1979, les initiatives parlementaires en la matière n'ont pas été aussi rares que ce maigre résultat peut laisser penser. En réalité, la majorité des demandes de convocation n'ont simplement pas pu aboutir : le succès d'une telle initiative suppose dans les faits d'obtenir à la fois le soutien de la majorité parlementaire et du Président de la République¹⁶⁷, qui peut ainsi accorder ou non un temps examen supplémentaire aux chambres. Seul compétent pour signer le décret de convocation des chambres, le chef de l'État serait aussi, d'après Michel Ameller,

¹⁶⁵ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, « Articuló 73: Periodo de sesiones », *op. cit.*, p. 485.

¹⁶⁶ A. L. et J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al derecho parlamentario*, *op. cit.*, p. 150.

¹⁶⁷ Le soutien de la majorité parlementaire ne suffit pas : en mars 1960, le Président de la République Charles de Gaulle s'est opposé à la requête de convocation formulée par 287 députés, en l'estimant contraire à la règle d'interdiction du mandat impératif et en prétendant qu'elle était le fruit de pressions politiques du monde agricole. En période de cohabitation, le Président de la République François Mitterrand a aussi refusé par deux fois de convoquer les chambres, en 1987 et 1993.

le plus à même d'évaluer l'opportunité d'une telle réunion¹⁶⁸. Or, cette dernière appréciation, qui confirme la pratique présidentielle selon laquelle les décrets de convocation constituent une compétence discrétionnaire du chef de l'État, est sujette à caution. Cette interprétation apparaît en effet contraire à la lettre de la Constitution française : il s'agit en réalité d'un pouvoir partagé, dans la mesure où l'article 30 C relatif aux décrets de convocation n'est pas cité dans l'article 19 C énumérant les actes du Président dispensés de contreseing¹⁶⁹.

359. De la même manière qu'au Parlement espagnol, le rassemblement des chambres parlementaires ne constitue pas une faculté mais est bien obligatoire, du moins à partir du moment où la demande est formulée par un des deux organes habilités. À la différence du système espagnol, le Sénat français ne peut en revanche demander la tenue d'une session extraordinaire. À cet égard, le fait de réserver l'initiative à la chambre basse a été critiqué au sens où la convocation requiert le rassemblement des deux assemblées¹⁷⁰, mais en fin de compte, cette règle demeure pourtant conforme au cadre constitutionnel fixé.

360. Lorsqu'elle est organisée à la demande des députés français, la session extraordinaire est soumise à un strict encadrement temporel de manière à éviter que les assemblées n'improvisent une discussion sur d'autres sujets. Au Parlement français, la clôture de la session doit intervenir après épuisement de l'ordre du jour ou au plus tard douze jours après l'ouverture de la réunion. L'article 29(3) C prévoit en outre qu'une nouvelle session extraordinaire ne peut avoir lieu dans le mois qui suit le terme de la précédente, sauf si le Premier ministre en fait la demande au cours de cette période. En toute hypothèse, la session extraordinaire est ouverte et close par un décret du Président de la République, comme l'indique l'article 30 C. Après la lecture du décret de clôture de la session extraordinaire, plus aucun orateur n'est alors autorisé à intervenir et le Président doit lever la séance « sur-le-champ » (art. 60(2) RAN). Malgré cette règle, le Président de l'Assemblée nationale avait autorisé un député à s'exprimer en 1959 en se fondant sur une disposition ambiguë du règlement provisoire, alors même que le Premier ministre avait déjà lu le décret de clôture de

¹⁶⁸ M. AMELLER, *Parlements, op. cit.*, p. 145.

¹⁶⁹ Selon George Berlia, une « analyse exégétique conduit à conclure que soutenir le caractère discrétionnaire de la compétence de l'article 30, c'est supposer une omission dans l'article 19 et réputer non écrit » l'article 29(3) C alors qu'ils sont tous deux dûment rédigés « si l'on accepte le caractère lié de la compétence » G. BERLIA, « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *RDP*, 1960, p. 307.

¹⁷⁰ B. RAVAZ, « Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires ? », *RDP*, 1994, p. 1447.

la session. Celle-ci a été supprimée du fait de la confusion qu'elle engendrait¹⁷¹ et depuis lors, l'article 60(2) RAN est respecté à la lettre¹⁷². Au Parlement espagnol, l'encadrement temporel de la session extraordinaire est beaucoup moins strict qu'au Parlement français : celle-ci n'est close qu'une fois que tous les sujets inscrits à l'ordre du jour ont été abordés (art. 70(2) RSE) et surtout, elle n'est pas restreinte à un temps maximum de réunion. À la Chambre des députés et au Sénat, la tenue de la session extraordinaire n'est pas limitée au temps d'une seule séance, contrairement à ce que laisse penser l'expression employée à l'article 73(2) CE. Si les constituants souhaitaient peut-être restreindre à l'origine ce type de session, l'interprétation des dispositions précitées s'est révélée tout autre puisqu'en pratique, les sessions extraordinaires sont envisagées comme un moyen de prolonger conséquemment les périodes ordinaires de session¹⁷³.

361. Dans le cadre du strict régime de session déterminé par les constitutions espagnole et française, la possibilité de recourir aux sessions extraordinaires constitue un « élément de souplesse »¹⁷⁴ non négligeable. Bien que les conditions juridiques d'organisation soient moins strictes en Espagne qu'en France, les demandes de session extraordinaire demeurent peu courantes dans le cadre des Cortes Generales. Ces dernières années, les chambres parlementaires espagnoles n'ont été convoquées qu'une à deux fois par an, le plus souvent en janvier et en juillet, chaque session extraordinaire se tenant pendant quatre à cinq jours en moyenne au Congrès des députés¹⁷⁵ comme au Sénat¹⁷⁶. En France jusqu'à la fin des années 1970, le recours aux sessions extraordinaires est resté très mesuré car elles ne représentaient qu'environ 6 % du total des heures de session et ne constituaient alors qu'un « modeste palliatif à la brièveté des sessions ordinaires »¹⁷⁷. Devenues particulièrement fréquentes

¹⁷¹ Le 30 janvier 1959, à l'occasion de la première session extraordinaire, le président Chaban-Delmas a accordé la parole au député Moatti en dépit du fait que le Premier ministre Michel Debré avait déjà lu le décret de clôture. Suite aux récriminations du Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale a argué que l'intervention du député concernait le procès-verbal de la dernière séance qui, sur le fondement de l'article 25(3) du règlement provisoire, devait être soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale avant que la séance ne soit levée. A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires permanentes sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1996, p. 177.

¹⁷² L'application rigoureuse de l'article 60(2) RAN réduit le rôle du président de l'assemblée en matière de clôture des sessions, même s'il prononce généralement une courte allocution à cette occasion. *Ibid.*, p. 178 et s.

¹⁷³ F. GARRIDO FALLA (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 3^e Éd., 2001, p. 1152.

¹⁷⁴ J. FOYER, *Le député dans la société française*, Paris, PUF, 1991, p. 101.

¹⁷⁵ *Congreso de los Diputados, X Legislatura, Asuntos tramitados en sesión plenaria y Diputación Permanente*. <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Actualidad/SesPlenCel/XLeg>

¹⁷⁶ *Senado de España, Calendario de sesiones plenarias del segundo semestre de 2015*. www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionesplenarias/pleno/rwdsesionespleno/index.html

¹⁷⁷ M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 93.

depuis, ces sessions n'ont plus d'extraordinaires que leur nom¹⁷⁸ et ceci, malgré la réforme intervenue en 1995. Beaucoup d'auteurs pensaient en effet qu'avec la mise en place de la session unique, longue de neuf mois, la convocation en session extraordinaire ne serait plus réservée qu'aux cas de circonstances imprévues¹⁷⁹. Cet allongement significatif du temps de session ordinaire n'a pourtant pas suffi et très vite, le Gouvernement s'est de nouveau impatienté « du rythme lent de la gestation législative »¹⁸⁰ des trois mois de l'intersession estivale. En outre, le calendrier des élections présidentielles et législatives, en mai et en juin, « décale de manière mécanique la session ordinaire vers la session extraordinaire »¹⁸¹. Si bien que depuis 2002, chaque législature s'est ouverte pour quelques jours seulement, en toute fin de session ordinaire, avant que ne s'ouvre dans la foulée une session extraordinaire permettant à la nouvelle majorité parlementaire élue d'entamer les premières réformes dès le mois de juillet. Fait unique depuis 1958, deux sessions extraordinaires d'affilée ont même été organisées en septembre 2011, la première quelques jours à peine avant le renouvellement sénatorial et la seconde, deux jours seulement après les élections¹⁸². En pratique, la session extraordinaire est devenue un prolongement naturel de la session ordinaire qui s'achève fin juin et un prélude régulier à son ouverture début octobre¹⁸³. Finalement, la session extraordinaire est beaucoup plus largement utilisée en France qu'en Espagne et représente pour le Parlement français un allongement considérable du temps global de réunion, au-delà du temps de session ordinaire. En comparaison, la faiblesse du recours aux sessions extraordinaires demeure assez faible dans le cadre du Parlement espagnol et s'explique notamment par la grande importance du travail législatif en commission effectué en amont des séances plénières. L'assemblée plénière est ainsi déchargée de l'examen détaillé des

¹⁷⁸ M. AMELLER et G. BERGOUIGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2000, p. 73. Cf. aussi E. AUBIN, « Session extraordinaire du Parlement : stop ou encore ? », *AJDA*, 2014, p. 1577. Ce recours accru aux sessions extraordinaires est « la manifestation d'un désordre chronique » selon le Professeur Huon de Kermadec, qui estime cependant « préférable de procéder de la sorte plutôt que de terminer les débats dans la plus grande hâte ». J.-M. HUON de KERMADEC, « La banalisation des sessions extraordinaires à vocation législative du Parlement français », *RFDC*, 1995, p. 231.

¹⁷⁹ J.-P. CAMBY, « La session parlementaire continue : un an d'application à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1996, p. 1535.

¹⁸⁰ J. GICQUEL, « Le temps parlementaire », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (Dir.), *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 17. Cf. aussi H. JOZEFOWICZ, « Session extraordinaire sur session extraordinaire ne vaut... Brèves remarques sur la multiplication des sessions extraordinaires au Parlement », *Politeia*, n° 24, 2013, p. 410 et s.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 17.

¹⁸² P. BACHSCHMIDT, « Septembre 2011 : une assemblée siège en session extraordinaire quelques jours avant son renouvellement », *Constitutions*, 2011, p. 493.

¹⁸³ Près de deux ans après la réforme de 2008, le Comité Balladur a tenu à souligner « l'allongement à l'infini de la session parlementaire avec la pratique systématique de sessions extraordinaires en juillet et en septembre voire en août ». Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, Rapport d'évaluation, 17 mai 2010, p. 18.

textes législatifs et dès lors, les neuf mois prévus dans le cadre des deux périodes annuelles de session ordinaire (de septembre à décembre et de février à juin) s'avèrent souvent globalement suffisants.

2) La réunion du Parlement sans ordre du jour préétabli (AL, RU)

362. L'organisation de réunions extraordinaires est beaucoup plus rare au sein des systèmes allemand et britannique : l'absence de définition d'un régime strict de session s'accompagne logiquement d'une absence totale de formalisation des réunions extraordinaires, qui se tiennent généralement sans ordre du jour préétabli.

363. Outre-Rhin, le Président du Bundestag est constitutionnellement contraint de convoquer la chambre basse avant la reprise de la session pour une séance extraordinaire si un tiers de ses membres, le Président fédéral ou le Chancelier en formule la demande. La convocation du Bundestag en réunion extraordinaire n'est pas nécessairement contrainte puisqu'en vertu de l'article 39(3) GG, « le Président du Bundestag peut convoquer avant la date prévue [la chambre basse, qui] décide de la clôture et de la reprise de ses sessions ». Dans cette hypothèse cependant, le § 21(1) du règlement du Bundestag précise que son président ne peut décider de la date de la séance de sa propre autorité que s'il est habilité par l'assemblée à cet effet ou lorsque cette dernière n'est pas en capacité de statuer en la matière. De manière similaire, en vertu du § 15(1) GOBR, le Président du Bundesrat est tenu de convoquer ses membres immédiatement lorsque la représentation d'un Land ou le Gouvernement fédéral le requiert. Bien que possible à l'initiative même du Bundestag, voire obligatoire lorsqu'elle est requise par un nombre suffisant de députés, par le Président fédéral ou par le Chancelier, la tenue de séances extraordinaires demeure néanmoins plutôt rare. Jusqu'à présent, cette procédure a en effet été mise en œuvre qu'à une cinquantaine de reprises¹⁸⁴, ce qui est relativement négligeable au regard du temps global de réunion, et plus encore en comparaison de l'importance des recours à la session extraordinaire des parlements français et espagnol.

¹⁸⁴ M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n° 2, 2018, p. 214. Cf. aussi P. SCHINDLER, « Deutscher Bundestag 1976-1994: Parlaments- und Wahlstatistik », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1995, p. 558.

364. En outre, les réunions telles qu'envisagées au Bundestag ne sont pas à proprement parler « extraordinaires ». Lorsqu'un des organes habilités requiert la réunion du Bundestag au titre de l'article 39(3) GG, il ne le fait le plus souvent qu'en vue d'avancer la date de reprise de la session, et non pas afin de permettre la tenue d'une véritable « session » à part entière. Du reste, ni la Loi fondamentale, ni même le règlement intérieur du Bundestag ne fournissent de détails sur la forme que devrait prendre ce type de convocation parlementaire ou sur la teneur éventuelle de son ordre du jour. Seule la doctrine se livre à des conjectures sur les justifications possibles d'une telle réunion anticipée : en cas d'« événement important durant les vacances parlementaires ou tout simplement dans une semaine au cours de laquelle le Bundestag ne siège pas »¹⁸⁵ ou encore plus généralement, en cas d'urgence. La convocation du Bundestag avant la date de reprise initialement prévue n'est pas subordonnée à la présentation d'un ordre du jour préétabli et à cet égard, ce type de rassemblement diffère très sensiblement de la session extraordinaire au sens français et espagnol du terme. Quant au Bundesrat, il peut être convoqué à la demande de représentants d'au moins deux Länder ou du Gouvernement¹⁸⁶, mais rien n'indique qu'une telle réunion est à proprement parler extraordinaire.

365. Au Royaume-Uni, les réunions extraordinaires ne peuvent pas non plus être considérées *stricto sensu* comme des sessions extraordinaires, dans la mesure où chaque période de session parlementaire annuelle s'achève au moment où la session suivante débute. Comme en Allemagne, convoquer la chambre en réunion extraordinaire revient en réalité le plus souvent à avancer la reprise des travaux des chambres. Selon le SO 13(1), à la demande du Gouvernement et seulement « si l'intérêt public l'exige », le Speaker peut à tout moment décider de rassembler la Chambre des Communes alors qu'elle est encore ajournée. La Chambre ne peut être rappelée que sous réserve de l'accord du Speaker, qui en temps normal satisfait aux demandes du Gouvernement. Cependant, sa décision doit être considérée comme autonome et insusceptible de pressions extérieures à la Chambre, comme l'a rappelé il y a peu le *Procedure Committee*¹⁸⁷. Le rappel des Communes intervient surtout à l'occasion d'événements d'importance, lors des attentats du 11 septembre 2001 par exemple. Finalement, le recours à cette procédure demeure assez peu courant puisque depuis 1948,

¹⁸⁵ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 424.

¹⁸⁶ Art. 51(2) GG.

¹⁸⁷ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 51.

celle-ci n'a été mise en œuvre qu'à 23 reprises¹⁸⁸ au total. De la même manière à la Chambre des Lords, le *Speaker*¹⁸⁹ peut décider de réunir ses membres s'il estime que les raisons avancées par le Gouvernement sont suffisantes, en vertu du SOHL 17.

366. Contrairement au Bundestag, dont les réunions extraordinaires peuvent être organisées à l'initiative d'un nombre important d'organes différents, à la Chambre des Communes, seul l'exécutif peut décider d'une telle convocation, sous réserve de l'accord du Speaker. Un mécanisme de rappel de la Chambre des Communes par les parlementaires avait été un temps envisagé, sous réserve d'un quorum bien défini, mais n'a finalement jamais vu le jour. Par ailleurs, si les deux chambres sont ajournées depuis plus de deux semaines, le Monarque britannique peut émettre une proclamation ordonnant la reprise du travail parlementaire, conformément au *Parliament Elections and Meetings Act* de 1943, qui lui-même confirme les *Parliament Acts* de 1797 et 1870.

367. Au-delà de l'analyse des différentes manières d'allonger le temps global de réunion, il est également important de déterminer la durée supplémentaire induite par la prolongation des sessions ordinaires et par l'organisation des sessions extraordinaires, ceci afin d'établir la durée annuelle totale de séance plénière au sein de chaque système. En somme, il apparaît que la Chambre des Communes est effectivement celle qui se réunit le plus longtemps en assemblée plénière, pendant plus de 1128 heures annuelles en moyenne, alors que le Congrès des députés est la chambre basse qui se réunit le moins, pendant seulement 390 heures¹⁹⁰. À l'instar de son homologue britannique, l'Assemblée nationale se rassemble longuement, autour de 1020 heures par an en moyenne, tandis que les séances plénières du Bundestag ne dépassent pas 460 heures au total¹⁹¹. L'essentiel des travaux législatifs du Bundestag se déroule en effet en amont, dans le cadre des commissions parlementaires, qui se réunissent en

¹⁸⁸ Pour un tableau récapitulatif des *recall*, cf. House of Commons Information Office, *Sittings of the House*, Londres, House of Commons, 2010, p. 16.

¹⁸⁹ La fonction de président de la Chambre des Lords est longtemps demeurée occupée par le Lord Chancelier, jusqu'à ce qu'il soit remplacé par un *Speaker* à part entière, en juillet 2006. Cette évolution avait été proposée vingt ans auparavant mais refusée par les Lords, qui craignait qu'elle aboutisse à une multiplication des rappels au règlement et *in fine*, à une « perte de temps ». *Group on the Working of the House Report*, House of Lords, 1987-88, paragraphe 14, cité par R. BRAZIER in *Constitutional Texts*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p. 517.

¹⁹⁰ En 1984, le Professeur Rubio Llorente estimait pourtant de façon étonnante que le Parlement espagnol se réunissait pendant « davantage d'heures de séance annuelle que la majeure partie des autres parlements européens ». F. RUBIO LLORENTE, « Los poderes del Estado », in E. GARCÍA DE ENTERRÍA *et al.*, *España: un presente para el futuro*, Vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984, p. 63.

¹⁹¹ Ces indications chiffrées ne constituent qu'une moyenne annuelle établie sur ces quinze dernières années pour les trois premières chambres parlementaires citées, tandis que faute de données statistiques précises, la durée de réunion du Congrès des députés a été déduite des moyennes d'heure de réunion hebdomadaire et de semaines de séance annuelle.

moyenne dix fois plus souvent que l'assemblée plénière¹⁹². Le cas allemand fait figure d'exception en la matière puisque généralement, « les différentes commissions dans presque tous les parlements se réunissent moins souvent que l'assemblée plénière »¹⁹³.

368. Cette seule particularité ne peut cependant expliquer que l'Assemblée nationale et la Chambre des Communes se réunissent en moyenne nettement plus longtemps que le Congrès des députés et le Bundestag. En réalité, ces deux dernières assemblées siègent moins car le champ des matières dans lesquelles elles légifèrent est moins étendu que celui des chambres basses britannique et française. Une part non négligeable de la législation est en effet discutée et déterminée par les assemblées régionales des Communautés autonomes espagnoles et des Länder allemands, réduisant d'autant le temps de réunion du Congrès des députés et du Bundestag. Si le Parlement d'Écosse et les assemblées galloise et nord-irlandaise disposent aussi de compétences plus ou moins étendues outre-Manche, la Chambre des Communes légifère à la fois sur les affaires concernant l'ensemble du Royaume-Uni et sur celles intéressant la seule Angleterre¹⁹⁴. Par conséquent, le champ des matières dans lesquelles le Parlement britannique est compétent n'a pas été réduit par la dévolution en ce qui concerne l'Angleterre et les parlementaires britanniques ne siègent donc pas moins qu'auparavant.

369. Par ailleurs, la durée annuelle de réunion de chaque chambre parlementaire en formation plénière concorde globalement avec le nombre moyen d'heures de réunion par semaine de séance¹⁹⁵. La Chambre des Communes est celle qui se réunit le plus longtemps pendant l'année ainsi qu'au cours des semaines durant lesquelles elle tient séance. Enfin, si à l'Assemblée nationale en particulier, le temps de discussion en séance plénière a connu une forte croissance jusqu'au milieu des années 1980 du fait de l'intensification de l'activité

¹⁹² Au cours de la XVIII^e Législature (2013-2017), l'assemblée plénière du Bundestag s'est réunie à 245 reprises, alors que dans le même temps, les commissions parlementaires ont tenu 2 716 réunions au total, dont 600 réunions publiques. M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n° 2, 2018, p. 216.

¹⁹³ H. SCHELLKNECHT, « Le système des commissions parlementaires », *ICP*, n° 139, 1984, p. 129.

¹⁹⁴ Depuis la réforme des *Standing Orders* du 22 octobre 2015, les projets de loi relatifs aux seules questions anglaises doivent obtenir l'accord spécifique des députés anglais. Cf. V. BARBÉ, « La West Lothian Question : peut-on envisager un vote anglais pour les lois anglaises ? », *Constitutions*, 2015, p. 32. D. CONNIL, « Le vote anglais pour les lois anglaises. Retour sur une réponse controversée à la West Lothian Question », *Constitutions*, 2016, p. 226.

¹⁹⁵ En moyenne par semaine de séance, la Chambre des Communes se réunit 36h30, l'Assemblée nationale 32h30, le Bundestag 22h, et le Congrès des députés 15h.

législative¹⁹⁶, l'augmentation de la durée totale des périodes de réunion semble s'être plutôt infléchie ces dernières années au sein des quatre parlements étudiés.

370. Pour analyser la manière dont le temps parlementaire est structuré dans le cadre général de la procédure législative à travers les unités de division temporelle que sont la session et la séance, il ne suffit pas d'examiner la seule durée des périodes de réunion parlementaire. Dans le cadre des systèmes britanniques, espagnols et français, la permanence parlementaire est désormais inconcevable¹⁹⁷ et partant, les parlements aménagent des périodes sans réunion parlementaire. Même en Allemagne, où le Bundestag siège théoriquement sans discontinuer au cours de la législature, les chambres parlementaires connaissent en pratique des périodes de repos. Tout en affirmant le Bundestag comme un « Parlement siégeant tout au long de l'année » (*Ganzjahresparlament*), Hans-Peter Schneider reconnaît que la législature comprend non seulement des semaines de séance et des semaines sans séance, mais aussi des périodes de vacances parlementaires¹⁹⁸. Un examen complet du cadre temporel général de la procédure législative suppose donc de prendre également en compte les périodes sans réunion parlementaire, qui s'inscrivent en miroir des périodes de réunion parlementaire.

Section 2. Les périodes sans réunion parlementaire

371. S'il n'apparaît pas nécessaire de préciser la durée totale des périodes sans réunion, déjà définie négativement dans la section précédente, il est en revanche impératif de distinguer les différents types de périodes sans réunion. Les périodes sans réunion parlementaire désignent en effet non seulement les intervalles temporels entre les sessions, à savoir l'intersession proprement dite, mais aussi les espaces temporels entre deux séances, c'est-à-dire des temps de pause de quelques heures ou de quelques jours.

¹⁹⁶ En 1985, Michel Couderc relève que « le temps de travail de l'Assemblée en séance publique a pratiquement doublé en vingt-cinq ans », principalement en raison de l'activité législative. M. COUDERC, « Sur quelques tendances du travail législatif », in M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, op. cit., p. 8.

¹⁹⁷ En France, la réforme de 1954 avait déjà constitué une restauration du régime des sessions parlementaires, en permettant au gouvernement de mettre la chambre basse en vacances à partir du moment où au moins sept mois de session s'étaient écoulés dans l'année civile. J. BENETTI, G. CARCASSONNE, J.-J. CHEVALLIER et O. DUHAMEL, *Histoire de la V^e République : 1958-2015*, Paris, Dalloz, 2015, p. 28.

¹⁹⁸ H.-P. SCHNEIDER, « Das parlamentarische System », in E. BENDA, W. MAIHOFFER et H.-J. VOGEL (Éd.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 2^e Éd., 1994, p. 568.

372. Généralement, les périodes les plus longues correspondent aux intersessions, qui sont des intervalles temporels au cours desquels les assemblées ne peuvent normalement se réunir et emportent des effets juridiques spécifiques sur les travaux législatifs (§ 1). Les périodes plus courtes constituent quant à elles des périodes de session sans séance, telles que des jours sans réunion ou encore des « vacances » parlementaires, qui peuvent par exemple s'intercaler entre deux semaines de séance (§ 2).

§ 1. Les périodes d'intersession

373. À côté des périodes d'activités parlementaires, les constituants français de 1958 ont prévu des périodes sans séance plénière, les intersessions. Ils ont donc innové par rapport à la tradition issue de la Révolution française, qui consistait à ce que les assemblées siègent en permanence¹⁹⁹. Par là même, le Parlement français s'est démarqué de certains de ses homologues étrangers, au premier rang desquels le Bundestag, dont le fonctionnement n'est pas organisé autour de sessions, mais de simples périodes sans réunion parlementaires. De leur côté, les constituants espagnols ont opté pour une organisation générale du temps parlementaire axée autour de sessions et d'intersessions bien définies, à l'instar de ce qui avait été décidé en France vingt ans plus tôt. Pourtant, il s'est rapidement avéré que l'objectif visé n'a pas été atteint : contrairement aux attentes, le Gouvernement français n'a pas eu largement recours au « temps de réflexion et d'action que la période d'intersession lui réservait dans la mesure où la majorité des projets de loi étaient déposés durant les périodes de session et très peu dans leur intervalle »²⁰⁰. Une fois de plus, l'objectif visé par les constituants s'est heurté à la loi d'airain de la concrétisation juridique, le droit ne disposant pas de moyens de garantir absolument les motifs pour lesquels on l'adopte.

374. Pendant les périodes d'intersession, les chambres ne sont pas réunies, du moins pas en assemblée plénière, mais elles se maintiennent en tant qu'organe parlementaire partiel. La qualification du système français comme d'un « régime de Parlement à éclipses »²⁰¹ vaut donc en fait²⁰², mais assurément pas en droit. Par suite, l'intersession peut être définie comme un intervalle temporel déterminé entre deux sessions durant lequel les chambres ne sont pas autorisées à se rassembler en formation plénière mais peuvent souvent poursuivre certaines de

¹⁹⁹ G. BERGOUGNOUS, *La séance publique*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2000, p. 47.

²⁰⁰ Y. GUCHET, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, p. 107.

²⁰¹ M. MORIN, « La présence du gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la V^e République », *RDP*, 1986, p. 1369.

²⁰² P. CHATENET, « Les pouvoirs du Parlement », *Revue des sciences morales et politiques*, 1992, p. 15.

leurs activités au plan intracaméral et plus particulièrement au sein des commissions parlementaires.

375. Comme dans le cadre de la session, les quatre systèmes parlementaires étudiés envisagent les périodes d'intersession de manière fort différente, tant à travers leur durée (A) qu'à travers les conséquences qu'elles emportent sur les travaux législatifs (B).

A. La durée variable de l'intersession

376. Le temps d'intersession est déterminé soit directement par la Constitution comme en Espagne et en France, soit à travers un acte particulier pris par l'exécutif, comme c'est le cas au Royaume-Uni. Dans le cadre des systèmes étudiés, la durée de l'intersession n'est normalement pas directement mentionnée mais se déduit, plus exactement, de la durée de la session.

377. La durée globale de l'intersession est particulièrement variable selon les parlements. Cependant, une analyse distanciée laisse apparaître une certaine corrélation entre le mode de détermination des périodes d'intersession et leur durée globale. En effet, au sein des parlements espagnol et français, le temps d'intersession, déterminé en creux par leurs constitutions respectives, est *a priori* non négligeable, de l'ordre de trois mois environ. Au Parlement britannique en revanche, le temps d'intersession, fixé par l'exécutif, est très réduit puisqu'il ne dépasse généralement pas quelques jours. Au Parlement allemand enfin, la session n'étant pas juridiquement reconnue, l'intersession ne l'est pas davantage, ce qui ne constitue pas pour autant un obstacle à l'aménagement de pauses parlementaires régulières, limitées à quelques jours.

378. La durée d'intersession est par conséquent très variable selon les systèmes parlementaires, plutôt importante lorsqu'elle est déterminée par des dispositions constitutionnelles (1), plutôt faible lorsqu'elle est fixée par un acte particulier pris le plus souvent par l'exécutif (2).

1) Un temps d'intersession conséquent (ES, FR)

379. La détermination constitutionnelle de la session révèle un strict encadrement de sa durée. Les présidents des assemblées espagnoles et françaises se trouvent soumis au « régime

draconien des sessions »²⁰³. Ils ne disposent que d'une marge d'action très restreinte pour prononcer l'ouverture et la clôture de ces périodes de séance²⁰⁴, qui marquent respectivement le terme et le commencement des périodes d'intersession. L'Espagne compte ainsi deux intersessions par an, la première durant le mois de janvier, la seconde lors des mois de juillet et août, dont les bornes temporelles correspondent, par hypothèse, au premier et dernier jour respectif de chacune de ces périodes, faute de précision constitutionnelle sur ce point. En France, une seule intersession est prévue du lendemain du dernier jour ouvrable de juin à la veille du premier jour ouvrable d'octobre. La délimitation de la session à travers les articles 71(1) CE et 28(1) C²⁰⁵ révèle en miroir une durée d'intersession particulièrement longue pour ces deux systèmes parlementaires, qui connaissent chacun environ trois mois de suspension. Plutôt conséquent, ce temps d'intersession est pourtant beaucoup moins long qu'auparavant au Parlement français. Jusqu'à la réforme du 4 août 1995, la session d'automne durait en effet 80 jours et la session de printemps 90 jours au maximum, de telle sorte qu'en l'absence de session extraordinaire, l'intersession dépassait les six mois par an. Selon certains auteurs, une telle organisation temporelle permettrait au gouvernement de n'être plus « constamment perturbé par des manœuvres parlementaires »²⁰⁶ et de disposer de « nécessaires périodes de tranquillité »²⁰⁷. De telles affirmations doivent cependant être nuancées, car si l'activité législative est drastiquement réduite lors de l'intersession, elle n'est pas pour autant au point mort²⁰⁸.

380. Face à l'importance du temps d'intersession, le Parlement espagnol a été amené à intégrer celui-ci dans la computation des différents délais de la procédure législative. Selon l'article 90(2) RC, le nombre de jours d'intersession doit être retranché des délais indiqués dans le règlement du Congrès des députés, sauf pour les projets de loi inscrits à l'ordre du jour d'une session extraordinaire. Le Sénat espagnol suit en pratique cette même règle pour le calcul des délais, bien que rien ne soit pourtant précisé à ce sujet dans son règlement. En France en revanche, ni le règlement de l'Assemblée nationale ni celui du Sénat ne prennent en

²⁰³ M. AMELLER, « La session unique devant le Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 275.

²⁰⁴ A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires permanentes sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1996, p. 176.

²⁰⁵ Selon le 71(1) CE, « les Chambres se réuniront annuellement en deux sessions ordinaires : la première de septembre à décembre et la seconde de février à juin », tandis qu'aux termes de l'article 28(1) C, « le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin ».

²⁰⁶ J. FOYER, *Le député dans la société française*, Paris, PUF, 1991, p. 102.

²⁰⁷ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 106.

²⁰⁸ Cf. *infra* Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, p. 236 et s. (« Les effets de l'intersession sur les travaux législatifs »).

compte la durée de l'intersession dans le calcul des délais procéduraux, à une seule exception. Le Sénat précise en effet à l'article 28(2) RS que pour le calcul des règles de caducité, une proposition de loi déposée entre deux sessions ordinaires doit être rattachée au premier jour de la session ordinaire suivant la date de son dépôt.

381. S'il est indéniable que la durée de la période d'intersession est généralement beaucoup plus conséquente en France et en Espagne qu'outre-Rhin et outre-Manche, il n'existe néanmoins aucune corrélation, sinon fortuite, entre le mode de détermination de l'intersession et sa durée moyenne. Le déficit temporel des assemblées espagnoles et françaises se trouve d'ailleurs partiellement compensé par le recours assez fréquent aux sessions extraordinaires. La période de trois mois d'intersession prévue par leurs constitutions respectives se révèle en pratique considérablement réduite, surtout en France. Les « soupapes de sécurité »²⁰⁹ que constituent les réunions en session extraordinaire sont en effet fréquemment sollicitées par le Gouvernement, qui s'affranchit du cadre temporel de session ordinaire strictement prédéfini par les textes. Dans le cadre des parlements espagnol et français, le temps effectif d'intersession se révèle ainsi moins important qu'initialement prévu et en définitive, est presque tout autant caractérisé par sa variabilité qu'au sein de leurs homologues allemands et britanniques, qui connaissent néanmoins un temps d'intersession beaucoup plus restreint.

2) Un temps d'intersession restreint (AL, RU)

382. En Allemagne, les périodes sans séances ne constituent pas, à proprement parler, des intersessions, et le Bundestag dispose du droit de s'ajourner quand bon lui semble. Le Président de la chambre basse ou un nombre de députés équivalent à celui d'un groupe est habilité à déposer une proposition d'ajournement, en vertu du § 26 GOBT. Le plus souvent, le Parlement détermine une date pour sa prochaine réunion avant de s'ajourner, mais tel n'est pas toujours le cas. Dans cette hypothèse, il appartient alors au Président du Bundestag de procéder à la convocation des députés²¹⁰, qui en tout état de cause, intervient quelques jours ou semaines seulement après leur dernier rassemblement.

²⁰⁹ G. BERGOUIGNOUS, *La séance publique*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2000, p. 48.

²¹⁰ N. ACHTERBERG, *Die parlamentarische Verhandlung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1979, p. 59.

383. La prorogation du Parlement britannique, « acte solennel de la Couronne [et] mode régulier de clore une session parlementaire »²¹¹, ne marque plus systématiquement le début de l’intersession, qui intervient de plus en plus souvent à travers un simple ajournement des chambres. Régulièrement, la prorogation parlementaire constituait aussi le préalable à une proclamation intervenant juste après la fin de la session, permettant d’annoncer à la fois la dissolution de l’ancien Parlement et la convocation du nouveau Parlement. Lors d’une année sans élections législatives, la prorogation du Parlement était généralement prononcée en novembre, au terme d’une période de réunion relativement brève appelée *spill-over* organisée après la pause estivale. Depuis l’adoption du *Fixed-Term Parliaments Act* de 2011, les chambres parlementaires britanniques ne sont plus prorogées à l’automne mais au printemps, en mai ou juin. En revanche, la période d’intersession demeure particulièrement brève, puisque l’ouverture de la session parlementaire suivante ne se tient pas plus d’une semaine environ après la prorogation parlementaire.

384. L’acte de prorogation du Parlement britannique est important, au sens où il marque à la fois la fin de la session et le début de l’intersession. La procédure de clôture de la session offre un contraste saisissant avec la « somptueuse cérémonie d’ouverture du Parlement »²¹² et ne rassemble généralement que les derniers parlementaires encore présents au palais de Westminster. Le Monarque n’assiste plus depuis longtemps à cette séance de prorogation et se fait représenter par la Commission royale, composé de ses conseillers privés, les *Lords Commissioners*, ainsi que du Lord Chancellor, qui est le Lord Commissaire principal.

385. Malgré tout, la réunion marquant la clôture de la session parlementaire britannique demeure encore très codifiée. Au jour de la prorogation, les membres de la Chambre des Communes se rassemblent soit dès le matin, lorsqu’il n’y a plus de questions inscrites à l’ordre du jour, soit au terme de la dernière journée des travaux législatifs. Une fois les Lords Commissaires arrivés, le Lord Chancellor ordonne à l’huissier du bâton noir de convoquer les membres de la Chambre des Communes à la Chambre des Lords, pour y écouter le discours de fin de session. Avant que ne soit actée la prorogation, les derniers textes législatifs en instance doivent faire l’objet d’une promulgation royale, devant l’ensemble des parlementaires réunis à la Chambre des Lords. Cette procédure est relativement fastidieuse :

²¹¹ J. REDLICH, E. ALFRED et C. ILBERT, *The Procedure of the House of Commons: a Study of its History and Present Form*, op. cit., p. 61.

²¹² J. BIFFEN, *Inside Westminster*, Londres, Deutsch, 1996, p. 117.

tous les derniers textes législatifs à promulguer sont énumérés par le Greffier²¹³ devant les parlementaires, tandis que le Lord Chancellor se contente de les approuver d'un simple signe de tête, symbolisant ainsi l'assentiment royal. Il est intéressant de noter qu'une nouvelle procédure dépourvue de tout cérémonial et appelée « promulgation par notification »²¹⁴ a été prévue en 1967 par le *Royal Assent Act*. Cependant, celle-ci ne constitue qu'une simple alternative et malgré sa simplicité de mise en œuvre, l'ancienne procédure est encore régulièrement utilisée. Une fois les dernières lois promulguées, le Lord Chancellor présente à la Chambre des Lords le bilan de la session écoulée et communique aux parlementaires la date d'ouverture de la session à venir. Au terme de ce discours, les députés retournent à la Chambre des Communes pour écouter le Speaker leur exposer en détail les modalités de la prorogation.

386. Au Royaume-Uni, le moment précis de la prorogation est souvent décidé dans les derniers jours de la session : le Gouvernement veut s'assurer qu'il dispose d'assez de temps pour que les derniers projets de loi en instance puissent être votés, ce qui l'amène à adopter une « stratégie de la corde raide »²¹⁵ pour obtenir certains accords de dernière minute entre les deux chambres.

387. En définitive, la durée moyenne des périodes d'intersession et leur mode de détermination diffèrent nettement entre les parlements espagnol et français d'une part, et les parlements allemand et britannique d'autre part. De la même manière, les quatre systèmes attachent des conséquences d'importance sensiblement différentes au déclenchement de l'intersession.

B. Les effets de l'intersession sur les travaux législatifs

388. Quelle que soit la durée de la période d'intersession, sa survenance n'est pas sans incidence sur les travaux législatifs des chambres parlementaires. Bien que l'intersession ne soit pas juridiquement reconnue dans le cadre du système allemand, le Bundestag est

²¹³ Après la lecture de chaque intitulé de loi, le Clerc se contente d'ajouter « le(la) roy (reyne) le veult » pour les *Public bills*, « soit fait comme il est désiré » pour les *Private Bills*, et « le (la) roy (reyne) remercie ses loyals sujets, accepte leur benevolence, et aussi le veult » pour les projets de loi de finances. Cf. E.-D. GLASSON, *Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre*, op. cit., p. 54.

²¹⁴ Section 1(b) du *Royal Assent Act 1967* : « Une loi adoptée par le parlement est dûment promulguée si Sa Majesté y appose sa signature » et si cette promulgation « est notifiée à chaque Chambre du Parlement, réunies séparément, par son Président ».

²¹⁵ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 128.

cependant libre de s'ajourner à l'occasion de pauses parlementaires régulières de quelques jours. Au sein des trois systèmes concernés directement par l'intersession, l'ouverture de cette période a pour effet principal d'interrompre de façon temporaire l'essentiel des activités législatives, au premier rang desquels les réunions de l'assemblée plénière. Au cours des derniers jours de séance précédant l'intersession, le parlement est d'ailleurs souvent conduit en pratique à adopter davantage de textes de lois qu'à l'accoutumée.

389. Poussée à l'extrême, la logique de suspension de la plupart des travaux parlementaires peut se traduire par la caducité des projets législatifs non adoptés, bien que soit beaucoup plus rare qu'au terme de la législature (1). Si globalement, les travaux parlementaires sont considérablement réduits, les commissions parlementaires continuent d'exercer certaines de leurs activités, telles que notamment le contrôle du gouvernement ou encore la préparation de divers rapports (2).

1) L'interruption de principe des travaux de l'assemblée plénière

390. Hors session, les chambres parlementaires se trouvent globalement « vidées de toute substance »²¹⁶, à des degrés divers cependant. En France, la fin de la session ordinaire interrompt tous les travaux de l'assemblée plénière, en particulier les discussions législatives en cours, et emporte également des conséquences non négligeables sur certains textes. Au Sénat en particulier, les propositions de loi non adoptées au terme de la troisième session ordinaire suivant leur dépôt deviennent caduques²¹⁷. La règle de caducité s'applique en revanche aussi à toute proposition de loi, dès lors que son auteur n'est plus membre du Sénat, à moins qu'une commission ait déjà produit un rapport à ce sujet. Ces modalités visent à endiguer le flot de propositions de loi déposées et restées en suspens. Cette situation constitue une particularité de la chambre haute, dont le caractère permanent explique l'absence de règle de caducité automatique²¹⁸.

391. À l'Assemblée nationale, comme au Congrès des députés et au Sénat espagnol, les textes déposés mais non encore adoptés ne deviennent caducs qu'au terme de la législature.

²¹⁶ J.-M. BELORGEY, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, p. 35.

²¹⁷ Plus précisément, l'article 28(2) RS indique que la caducité s'applique « à l'ouverture de la troisième session ordinaire suivant celle au cours de laquelle [les propositions de loi] ont été déposées », ajoutant que lorsque leur dépôt intervient entre deux sessions ordinaires, elles sont rattachées « pour le calcul des règles de caducité, au premier jour de la session ordinaire suivant la date de leur dépôt ».

²¹⁸ P. BACHSCHMIDT, « Le Sénat, assemblée permanente », *Constitutions*, 2012, p. 270.

Pendant longtemps à l'Assemblée, la règle de caducité était parfois appliquée à l'issue de chaque session, ce qui posait problème pour les textes déposés peu avant son terme ou pour les textes particulièrement conséquents, tels que les projets de codification²¹⁹. Une nette évolution s'est opérée à travers une circulaire prise par Michel Rocard en 1988. Le Premier ministre a estimé qu'il ne devait « plus être considéré comme normal qu'un texte soit déposé et adopté au cours de la même session »²²⁰ mais qu'au contraire, le Parlement devait disposer d'un temps de réflexion important avant d'envisager l'adoption d'un projet. Par ailleurs, l'intersession a pour effet de suspendre certains délais à l'Assemblée nationale, comme dans le cadre de la procédure d'adoption des motions relatives aux traités d'adhésion à l'Union européenne, régie par l'article 126 RAN. Enfin, si en règle générale, l'assemblée plénière n'est plus censée pouvoir siéger à partir du déclenchement de l'intersession, sa convocation exceptionnelle demeure toujours possible. En vertu de l'article 12(3) C, une réunion de plein droit du Parlement est toujours requise à l'occasion d'un discours du Président de la République devant le Congrès ou encore en cas de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels, conformément aux articles 16 et 18(3) de la Constitution. Il en est de même à la suite d'élections législatives consécutives à une dissolution, la réunion devant même durer 15 jours minimum lorsqu'elle intervient au cours d'une intersession. Dans cette hypothèse, la réunion de plein droit ne correspond alors ni à une session ordinaire, ni à une session extraordinaire, mais constitue bien davantage un rassemblement momentané de l'ensemble des parlementaires au cours d'une période d'intersession.

392. Au Parlement britannique, les conséquences de l'intersession sont autrement plus importantes qu'au sein des autres parlements étudiés. En effet, jusqu'à une période récente, tous les travaux législatifs inachevés au terme de la session étaient considérés comme perdus. Les parlementaires devaient examiner dans une durée particulièrement contrainte les projets et propositions de loi, qui devaient passer par tous les stades de la procédure législative en l'espace d'une seule session. Les projets devenaient caducs au terme de chaque session et s'ils étaient repris au début de la suivante, ils devaient être réexaminés *ab initio*, de manière à ce que le Parlement « recommence son travail sans être encombré par beaucoup de textes en cours d'examen »²²¹. Mais cette règle de caducité des textes non adoptés en fin de session ne résultait que d'une simple convention constitutionnelle et a fait l'objet de nombreuses

²¹⁹ L'entreprise de codification peut être particulièrement longue : le débat relatif au nouveau Code pénal s'est ainsi étendu sur trois législatures, de 1985 à 1992, tout en étant interrompu par les différentes alternances.

²²⁰ Circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement, JORF, 27 mai 1988, p. 7382.

²²¹ D. HEMINGFORD, *What Parliament Is and Does*, Cambridge University Press, 1947, p. 8.

critiques, au point d'être considérée comme l'une des « moins intelligibles de la pratique parlementaire »²²².

393. Ces règles aux conséquences drastiques ont été modifiées et il est désormais possible de poursuivre l'examen des projets et propositions de loi d'une session à l'autre, alors que tel n'était auparavant le cas que pour les *Private Bills* et les *Hybrid Bills*²²³. Cependant, les *Public Bills*²²⁴ ne peuvent être reprises que si une motion spéciale est votée par la Chambre des Communes pour justifier un temps supplémentaire d'examen²²⁵. L'idée d'aménager une telle exception de caducité pour les *Public Bills* n'a été imaginée qu'à partir de 1993 par la *Hansard Society*²²⁶. Partageant cette analyse, la commission de modernisation des Communes a mis en évidence, à travers le rapport *Carry-over of Public Bills* du 9 mars 1998, l'intérêt de poursuivre les discussions sur certains textes législatifs d'une session à la suivante, ce qui était interdit jusqu'alors²²⁷. Cette recommandation a été expérimentée une première fois au terme de la session 1998-1999 pour le projet de loi intitulé *Financial Services and Markets Bill*. La Chambre a adopté une motion spécifique pour reporter l'examen du projet à la session suivante. Si le projet a été redéposé avec les amendements déjà adoptés lors de la session précédente, il a dû néanmoins franchir de nouveau chaque stade de la procédure.

394. Une disposition temporaire, intégrée au règlement de la Chambre le 29 octobre 2002, a instauré une procédure permettant qu'un projet de loi non adopté à la fin d'une session puisse être repris dans le même état d'avancement à la session suivante. Définitivement incorporée

²²² F. H. LAWSON et D. J. BENTLEY, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Butterworths, 1961, p. 107. Cf. aussi P. SQUIRE, « Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation », *Legislative Studies Quarterly*, 1998, n° 1, p. 27.

²²³ Depuis le *Parliamentary Proceedings Adjournment Bill 1948*, les *Private Bills* peuvent être repris tels quels à la session suivante, ce qui évite une perte de temps substantielle d'une session à l'autre. Cf. P. NORTON, « Private Legislation and the Influence of the Backbench M.P. », *Parliamentary Affairs*, 1977, p. 356 et s.

²²⁴ Les *Public Bills* et *Private Bills* sont deux catégories de lois bien distinctes, la première correspondant à « toute mesure dont l'objet est de modifier le droit général ou d'affecter le budget de l'État ou l'administration de la justice », tandis que la seconde concerne des « dispositions dont le but est de conférer des pouvoirs ou des droits particuliers à une personne ou à une personne morale ». J. JOLOWICZ (Dir.), *Droit anglais*, Paris, Dalloz, 2^e Éd., 1992, p. 76. Aux traductions littérales de « lois publiques » et « lois privées », on préférera les termes plus intelligibles de « lois d'intérêt général » et « lois d'intérêt particulier », très justement employés par Monica CHARLOT, *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne, op. cit.*, p. 227-228. Les *Hybrid Bills*, lois « hybrides », sont pour leur part des textes mêlant intérêt général et particulier, comme par exemple dans le cas de projets d'importance nationale présentant également un intérêt particulier pour une région.

²²⁵ House of Commons Information Office, *Making Law*, Londres, House of Commons, 2011, p. 2.

²²⁶ « Si un projet de loi requiert un temps d'examen plus long, et sauf cas d'urgence, il devrait être possible de différer son examen et reporter son adoption à la session suivante » G. RIPPON OF HEXHAM (Éd.), *Making the Law. The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process*, Londres, A.-L. Publishing Services, 1993, p. 117.

²²⁷ P. NORTON, « Le système britannique après les élections de 1997 », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 28.

au SO 80A le 26 octobre 2004, la procédure de report de chaque projet est conditionnée au vote d'une motion, qui ne peut être présentée que par un ministre. Si la motion est adoptée, le projet est publié de nouveau lors de la session suivante, assorti des amendements déjà adoptés et des points non encore discutés. En revanche, l'ensemble des propositions de loi, projets de loi déjà examinés par les Lords ou ayant déjà fait l'objet d'un tel renvoi sont insusceptibles de report.

395. Le Gouvernement britannique dispose désormais d'une plus grande marge de manœuvre sur les projets de loi, dont l'adoption est un peu moins précipitée puisque leur sort n'est plus nécessairement lié à la session parlementaire. Ainsi, un projet de loi n'a été présenté qu'au terme de la session de 2004, alors que l'essentiel des débats a eu lieu lors de la session suivante. Cette procédure de report accroît la mainmise du Gouvernement sur le calendrier parlementaire mais réduit dans le même temps le rôle de la Chambre des Lords, qui pouvait jusqu'alors « négocier » dans les derniers jours de la session, en conditionnant l'adoption d'un projet à certaines modifications préalables²²⁸. Au total, près d'une trentaine de projets ont bénéficié d'un report depuis l'introduction de cette procédure, mise en œuvre de plus en plus fréquemment. Au sein des Lords, la procédure est très peu formalisée et jusqu'à présent, seuls deux textes d'importance, le *Constitutional Reform Act 2005* et le *Trusts Bill 2012*, ont été renvoyés à la session suivante. Pour ce faire, une première motion doit être adoptée au terme de la session, avant qu'une seconde motion ne soit votée au début de la session suivante pour autoriser le Gouvernement à reprendre l'examen du projet au stade où il avait été laissé.

396. Bien que le sort des projets législatifs ne soit plus nécessairement scellé à celui de la session, le Parlement britannique continue à adopter des textes jusque dans les dernières heures de sa session annuelle²²⁹. L'activité législative plus soutenue en fin de session, que certains expliquaient par le caractère systématique de la règle de caducité, n'a donc pas cessé. Auparavant en effet, tous les projets et propositions de loi devaient être examinés par la Chambre des Communes puis adoptés à la hâte par la Chambre des Lords avant la pause

²²⁸ M. ZANDER, *The Law-Making Process*, Oxford, Hart Publishing, 7^e Éd., 2015, p. 88.

²²⁹ À titre d'exemple, le désaccord intercaméral à propos du *Railways Bill* a conduit la Chambre des Lords à n'adopter les derniers amendements des Communes que le 4 novembre 1993 en fin d'après-midi, tandis que la prorogation du Parlement est intervenue dès 9h30 le lendemain. P. NORTON, « Time Limits on Bills, Ending the Sessional Cut-off in the U.K. », *The Parliamentarian*, n° 78, 1997, p. 98.

parlementaire estivale. Les Lords devaient siéger bien plus longtemps à cette période que le reste de l'année pour parvenir à examiner un tel volume de textes en un temps si réduit²³⁰.

397. Cette particularité est aussi très courante dans les autres systèmes étudiés, au premier rang duquel le système hexagonal, caractérisé par un fort contraste d'activité entre le début et la fin de session²³¹. C'est ainsi qu'en 1987, pas moins de seize lois furent par exemple adoptées lors des deux derniers jours de la session d'automne, qui n'avait alors rien à envier au « rythme infernal du mois de juin »²³². Les tentatives d'amélioration de l'organisation du temps parlementaire à l'occasion des réformes de 1995 et 2008 se sont trouvées anéanties « par la précipitation à élaborer des textes législatifs en fin de session »²³³. De manière plus mesurée, on remarque, avec Jean Bourdon, que « les ordres du jour sont particulièrement chargés pendant les derniers jours de la session », la dernière séance de la session se terminant parfois vers minuit, voire un peu au-delà²³⁴. Un dépassement de la fin de la session ordinaire, même minime, est pourtant proscrit par l'article 60 RAN, qui énonce clairement que « la dernière séance tenue le dernier jour ouvrable de juin ne peut être prolongée au-delà de minuit ».

398. De même, dans le cadre du système espagnol, l'intensification de l'activité législative en toute fin de session conduit régulièrement à des dépassements temporels significatifs. Au Congrès des députés, il arrive même parfois qu'une « séance plénière balai » soit organisée au tout début du mois de juillet pour achever de traiter le plus grand nombre possible de projets en cours d'examen²³⁵. Avéré en pratique, un tel report du terme de la session ordinaire n'est pas concevable d'un point de vue juridique. Cette pratique parlementaire est en effet contraire à l'article 73(1) CE, qui indique que la seconde session ordinaire doit impérativement se terminer en juin. Afin d'éviter un encombrement trop important en fin de session, il est important que les commissions soient en mesure d'entamer leurs discussions avant le

²³⁰ R. BRAZIER, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, Oxford, Oxford University Press, 3^e Éd., 1999, p. 245.

²³¹ Alors que le début de session est une période « de "loisirs forcés" ou encore de "chômage technique", en fin de session, les textes sont souvent si nombreux qu'un examen approfondi n'est plus guère possible ». A. KIMMEL, *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1991, p. 87.

²³² M. AMELLER et G. BERGOUGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2000, p. 72.

²³³ G. TOULEMONDE, « Élection des sénateurs : une loi mal ficelée », *Constitutions*, 2013, p. 541.

²³⁴ Pour illustrer son propos, Jean Bourdon évoque un incident intervenu le vendredi 1^{er} juillet 1977 entre le président de séance et quelques députés de l'opposition, alors que la dernière séance de la session n'était pas encore achevée à une heure du matin. Joint par téléphone, le président de l'Assemblée nationale a alors requis la clôture immédiate de la session. J. BOURDON, *Les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, La Documentation française, 1978, p. 75.

²³⁵ A. L. et J. A. ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al derecho parlamentario*, op. cit., p. 150.

commencement de chaque session²³⁶ ou autrement dit, qu'elles puissent poursuivre leurs travaux durant l'intersession.

2) La poursuite exceptionnelle des travaux des commissions

399. En théorie, les travaux des commissions ne connaissent pas de réelle interruption à l'occasion de l'intersession. Jusqu'en 1995 au Parlement français, le régime de deux sessions ordinaires annuelles était censé permettre un « bon exercice de la fonction législative [...] avec un temps pour la préparation des textes et leur examen en commission, un temps pour leur examen en séance publique »²³⁷. En pratique cependant, l'activité législative des commissions apparaît sensiblement affectée par l'interruption de la période de session et ne perdure que de façon relativement marginale.

400. Contrairement aux attentes, l'alternance régulière de périodes de session et d'intersession en France n'a finalement été qu'assez peu exploitée par les commissions, qui n'ont que rarement mis à profit le temps d'intersession pour poursuivre leurs travaux. Ce résultat s'explique notamment par la difficulté de satisfaire aux conditions de réunion des commissions hors session, particulièrement strictes en 1958. À l'Assemblée nationale, une commission ne pouvait alors se réunir dans l'intervalle des sessions que si la majorité de ses membres était présente. L'article 43 RAN précisait que le quorum était requis, sauf si la demande de réunion de la commission était formulée par le Gouvernement. En 1959, l'assouplissement des règles relatives au quorum a eu pour effet de faciliter la tenue de réunions de commissions hors session, avant que la résolution du 7 mai 1991 ne vienne supprimer purement et simplement cette exigence. Désormais, le quorum n'est plus exigé par l'article 43 RAN que pour les votes en commission, et si seulement le tiers des membres présents ne le requiert. En dépit de ces évolutions, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale ne sont pourtant que rarement appelées à se réunir en pratique durant l'intersession²³⁸, notamment en raison des conditions strictes imposées par son règlement intérieur. L'article 40(3) RAN²³⁹ précise en effet qu'en dehors des sessions, les commissions permanentes peuvent être convoquées soit par leur propre président, si le Bureau a donné son

²³⁶ P. MARTEL, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 1992, p. 274.

²³⁷ J.-L. PEZANT, « Un âge d'or législatif ? », in *Mélanges Jean Foyer*, Paris, LGDJ, 2010, p. 305.

²³⁸ M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 101.

²³⁹ L'article 40(3) RAN régit les périodes « en dehors des sessions » et renvoie donc autant aux périodes d'intersession en cours de législature qu'à celles au terme de la législature.

accord et que la majorité de ses membres n'en demande pas l'annulation ou le report, soit par le président de l'Assemblée nationale.

401. Pourtant, les commissions permanentes pourraient travailler davantage au cours de l'intersession et avancer sur les travaux législatifs, du moins si les projets de loi voués à être abordés lors de la session suivante étaient déposés de manière précoce. C'est ce que proposaient d'ailleurs les auteurs de la proposition de résolution de 1991, qui souhaitaient permettre aux commissions d'examiner les textes législatifs dans les meilleurs délais. Lors de la révision du règlement intérieur du 26 janvier 1994, l'Assemblée nationale avait également formulé des recommandations en ce sens, sans que cela ne soit non plus suivi d'effet²⁴⁰. Malgré les réformes successives du règlement intérieur et la nécessité politique, exprimée par certains auteurs, de multiplier les réunions de commissions hors session pour rehausser le rôle de l'Assemblée nationale²⁴¹, leur nombre n'a finalement que peu augmenté depuis 1958. Lors de son audition en vue de la nomination à la fonction de membre du Conseil constitutionnel, Corinne Luquiens, alors Secrétaire générale de l'Assemblée nationale et de la Présidence, a déclaré concevoir que, « dès lors que les commissions exercent désormais un rôle législatif, il soit peu satisfaisant, voire regrettable, qu'elles puissent être amenées à travailler en dehors des sessions, alors même que celles-ci durent bien plus longtemps aujourd'hui qu'au début de la V^e République », tout en soulignant qu'il serait difficile de pouvoir « soutenir qu'il s'agit d'un motif d'inconstitutionnalité »²⁴².

402. La situation apparaît différente au Sénat, où le travail des commissions demeure plus fourni. L'affirmation de Jacques Baguenard, selon lequel le Sénat connaîtrait un « rythme syncopé » entre des intersessions longues et sans grande activité et des sessions aux « cadences infernales qu'impose un Gouvernement atteint de boulimie législative »²⁴³, doit en effet être nuancée. À l'occasion de la réforme parlementaire du 11 mai 2004, l'article 20(1) RS a été modifié afin de permettre la convocation hors session d'une commission à la

²⁴⁰ A. VIOLA, « Le Parlement, à la recherche du temps perdu : la session unique », *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, n° 43, 1995, p. 202.

²⁴¹ D. G. LAVROFF, « Les commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République », *RDP*, 1971, p. 1453.

²⁴² « Toutefois, là encore, je ne pense pas que l'on puisse soutenir qu'il s'agit d'un motif d'inconstitutionnalité. Je ne voudrais pas me prononcer sur ce point, dans l'éventualité où ce motif viendrait à être invoqué dans le cadre d'un recours, à supposer que votre décision m'amène à siéger au Conseil constitutionnel. Il me semble néanmoins que la Constitution ne prévoit les sessions qu'en vue des séances publiques et qu'il est toujours arrivé que le travail en commission ait lieu pendant les intersessions ». C. LUQUIENS, « Audition en vue de la nomination à la fonction de membre du Conseil constitutionnel », commission des lois, compte rendu n° 54, 18 février 2016, p. 14.

²⁴³ J. BAGUENARD, *Le Sénat*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1997, p. 103.

diligence de son président dans des délais réduits, en cas d'urgence. Dans une telle situation, les rapports de commissions peuvent alors être immédiatement publiés, en vertu de l'article 19(2) RS. Au cours de l'intersession, les commissions ne poursuivent donc que rarement des discussions sur des textes législatifs, mais profitent de cette période pour préparer des rapports, en vue de leur présentation à la reprise de la session, ce qui fait dire au Professeur Türk que « si les commissaires ne sont pas sur le pont pendant l'été, le Bureau et le secrétariat des commissions prennent le quart »²⁴⁴.

403. Pour sa part, la Chambre des Communes précise d'emblée dans ses règles internes que même lorsqu'elle est ajournée, les commissions législatives ont tout à fait le droit de se rassembler. En vertu du SO 88(3), les commissions peuvent poursuivre leurs travaux au cours de l'intersession, sous réserve néanmoins de l'obtention d'une autorisation préalable de la Chambre. En pratique, les commissions législatives ne sollicitent que rarement la tenue de réunions au cours de l'intersession, mais les commissions d'enquête y recourent un peu plus régulièrement²⁴⁵.

404. En Espagne, les compétences importantes conférées à la Délégation permanente durant la période interlégislative se retrouvent partiellement dans le cadre de l'intersession. Le rôle occupé par cet organe parlementaire original fait qu'au cours des périodes d'intersession, les commissions parlementaires espagnoles ne sont normalement pas amenées à se réunir, au contraire du fonctionnement en vigueur dans le cadre des trois autres systèmes. La Délégation permanente du Congrès des députés, comme celle du Sénat, peut se réunir entre deux sessions ordinaires en vue de solliciter la tenue d'une session extraordinaire et de veiller sur les pouvoirs de la Chambre. Conférées par les articles 73(2) et 78(2) de la Constitution espagnole, ces deux compétences sont assez proches, la première apparaissant surtout comme une traduction concrète de la fonction générale de protection des pouvoirs de la Chambre. Dans ce cadre, le Congrès des députés a été rappelé le 21 juillet 1987 afin de tenir un débat sur la question du terrorisme ou encore le 28 août 1990 sur la situation en Irak²⁴⁶. Une telle réunion de la seule chambre basse espagnole constituerait une exception au « précepte traditionnel » selon lequel « aucun corps législatif ne peut être réuni si l'autre ne l'est pas

²⁴⁴ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005, p. 122.

²⁴⁵ P. EVANS, *Handbook of House of Commons Procedure*, Londres, Dods, 7^e Éd., 2009, p. 47.

²⁴⁶ J. L. ALONSO DE ANTONIO, *La Diputación permanente en la Constitución española de 1978*, Madrid, Universidad Complutense, 1992, p. 155.

également »²⁴⁷. Ce « principe », invoqué par certains auteurs, correspond en réalité à une disposition de la Constitution de 1869 non reprise au sein du texte actuellement en vigueur.

405. Le champ d'action des Délégations permanentes est cependant beaucoup plus limité que pendant l'interlégislature et à ce titre, la doctrine espagnole souligne qu'elles ne doivent pas s'arroger plus de compétences que les textes leur en reconnaissent réellement²⁴⁸. Les attributions générales des Délégations permanentes apparaissent en effet peu appropriées en période d'intersession, au sens où la fonction de veiller sur les pouvoirs de la Chambre est déjà assurée en grande partie par son Président et son Bureau, qui restent en activité lors de l'intersession pour superviser la gestion administrative des assemblées et devraient disposer, selon certains auteurs, de la faculté de « réveiller » la Chambre²⁴⁹. Cette compétence de convocation extraordinaire de la Chambre demeure pour l'instant réservée à la Députation permanente, dont le rôle se limite à surveiller les décisions de l'exécutif qui pourraient justifier une telle réunion.

§ 2. Les périodes de session sans séance

406. Au cours de la session, la durée des périodes sans séance parlementaire se déduit logiquement du temps durant lesquelles les parlementaires se rassemblent. À première vue, il ne semble pas nécessaire de s'attarder sur la durée des périodes sans réunion au cours de la session, dans la mesure où les horaires et jours de session ont déjà été précisés précédemment²⁵⁰. Cependant, il apparaît important d'établir une distinction claire entre les différents types de périodes sans séance au cours de la session et les périodes d'intersession, qui sont toutes des périodes sans réunion parlementaire. Les vacances parlementaires constituent des périodes distinctes de l'intersession (A) et doivent être différenciées des périodes sans séance au cours de la session qui ne s'étendent que sur quelques heures ou quelques jours. Ces jours sans réunion, comme les vacances parlementaires, sont délimités par les extrémités temporelles des séances, qu'il importe d'identifier précisément (B).

²⁴⁷ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, « Articuló 73: Periodo de sesiones », *op. cit.*, p. 479.

²⁴⁸ I. ALÓS MARTÍN, « La diputación permanente en la Constitución española », *Revista de las Cortes Generales*, n° 18, 1989, p. 40.

²⁴⁹ J. J. PÉREZ DOBÓN, « Les activités parlementaires après la dissolution de la chambre : la "députation permanente" espagnole », *ICP*, n° 137, 1984, p. 31.

²⁵⁰ Sur ce point, cf. *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, p. 197. (« Les périodes ordinaires de séance »).

A. Des périodes distinctes de l'intersession : les vacances parlementaires

407. La durée d'une période de vacances parlementaires est bien souvent beaucoup plus courte que la durée d'une période d'intersession, mais ce cas de figure est néanmoins loin d'être systématique. Ce seul critère temporel ne permet pas une identification fiable des vacances et de l'intersession, et il convient donc d'établir une distinction juridique précise de ces deux notions (1) avant de pouvoir déterminer la durée des périodes de vacances parlementaires dans le cadre de chacun des systèmes considérés (2).

1) La différenciation des périodes de vacances et des temps d'intersession

408. Si les notions d'intersession et de vacances sont relativement proches, elles ne s'inscrivent pourtant pas dans le même cadre temporel : la première correspond à l'intervalle de temps entre deux sessions, tandis que la seconde constitue simplement un temps de pause au cours d'une session. Selon Michael Feldkamp, les vacances parlementaires sont des « périodes sans séance concrétisées en pratique par l'ajournement des chambres »²⁵¹. L'absence de caractérisation des périodes de vacances par rapport aux périodes d'intersession tient au fait que le système allemand, contrairement aux autres, ne confère aucune existence juridique à ces dernières. Au cours d'une législature du Bundestag, les périodes sans réunion sont généralement assimilées à de simples pauses parlementaires, qui ne font qu'interrompre un cycle de séances. Juridiquement, le début d'une période de quelques jours sans réunion parlementaire n'est en effet pas plus formalisé qu'une clôture de séance jusqu'au lendemain. En cela, le système allemand se rapproche quelque peu du mode de fonctionnement britannique, qui consiste à formaliser de moins en moins le terme de la session. La détermination des vacances parlementaires est, en tout état de cause, encore moins formalisée que celle des sessions et résulte souvent, au sein des quatre systèmes considérés, d'une simple pratique parlementaire.

409. Au Royaume-Uni, l'ajournement de chaque chambre, toujours employé pour permettre la tenue d'une période de vacances parlementaires (*Recess*), suffit désormais aussi

²⁵¹ M. FELDKAMP, « Die parlamentarische „Sommerpause“ im Reichstag und im Deutschen Bundestag », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, p. 630.

pour marquer le début de l'intersession²⁵². Traditionnellement pourtant, la fin de la session ne pouvait intervenir qu'à travers la prorogation simultanée des deux chambres, qui résulte d'un acte juridique de la Couronne. L'acte d'ajournement, beaucoup moins formel que la prorogation, est ainsi de plus en plus souvent préféré à cette dernière pour déclencher l'intersession qui, à ce titre, se distingue donc peu des vacances parlementaires. Parfois confondu avec la prorogation²⁵³, l'*adjournment* est généralement synonyme de « continuité de la session d'un jour à l'autre, comme le terme lui-même le signifie »²⁵⁴ et vise simplement à suspendre la séance jusqu'au lendemain. Cet ajournement quotidien, prononcé par le Speaker de chacune des chambres²⁵⁵, constitue une compétence dévolue au Parlement²⁵⁶. En vertu du SO 25, le Gouvernement peut pour sa part proposer une motion en vue d'ajourner la Chambre pour une période de quelques jours ou semaines, qui est alors immédiatement mise aux voix, sans débat préalable.

410. Malgré la similarité procédurale de déclenchement d'une intersession et d'une période de vacances parlementaires, ces deux intervalles temporels correspondent à deux situations distinctes. L'intersession emporte des conséquences autrement plus importantes qu'une pause parlementaire : elle entraîne la caducité de certains de textes législatifs en instance, alors qu'une période de vacances ne constitue qu'une simple suspension de la chambre au cours de la session. En cas de besoin, l'organisation d'une réunion au cours des périodes de vacances est beaucoup plus aisée qu'au cours d'une période d'intersession, où une intervention royale est alors nécessaire pour permettre l'ouverture d'une nouvelle session. Au cours d'une période de *Recess*, le SO 17 du règlement de la Chambre des Lords précise que si le Speaker l'estime nécessaire, il peut, après avoir consulté le Gouvernement, rappeler les parlementaires sur le champ.

²⁵² V. BARBÉ, « Le Parlement britannique et le temps », in E. CARTIER et G. TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 265.

²⁵³ Contrairement à ce qui peut être affirmé, « la prorogation, dans le droit parlementaire britannique, [n'est pas] l'acte par lequel la Couronne ajourne le Parlement ». P. LAUVAUX, *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983, p. 77 et 308.

²⁵⁴ W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, Philadelphia, *op. cit.*, p. 186.

²⁵⁵ En effet, « l'ajournement d'une chambre ne conduit pas à l'ajournement de l'autre ». F. H. LAWSON et D. J. BENTLEY, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Butterworths, 1961, p. 106.

²⁵⁶ L'acte d'ajournement ne peut être pris que par les chambres parlementaires, mais en aucun cas par le souverain. Les Stuart ont tenté de revendiquer le droit d'imposer une pause dans les débats parlementaires, mais n'y sont pas parvenus. J. REDLICH, E. ALFRED et C. ILBERT, *The Procedure of the House of Commons: a Study of its History and Present Form*, *op. cit.*, p. 66.

411. La motion déterminant la date d'ajournement est présentée quelques jours avant le début de la période de vacances, voire même la veille. Bien qu'aucune disposition écrite ne le précise, elle fait l'objet d'une discussion de deux à trois heures au cours de laquelle les parlementaires doivent s'entendre sur la durée de vacances à s'accorder. Cette motion ne doit pas être confondue avec le « débat d'ajournement » qui se tient quotidiennement au terme de chaque séance. Le Speaker choisit parmi les sujets proposés ceux qui seront abordés dans la discussion et le temps consacré à chacun d'eux. Ceci constitue une réelle évolution car jusqu'au début des années 1960, la motion d'ajournement était le plus souvent adoptée sans débat²⁵⁷.

412. De manière exceptionnelle, les chambres parlementaires peuvent également être ajournées à des occasions particulières, telles que le décès d'un ancien Premier ministre ou d'un membre de la famille royale, de même que lors d'un couronnement ou d'un mariage royal. C'est aussi le cas en France, où le président de l'Assemblée nationale avait par exemple annulé la séance le jour de l'annonce du décès du général de Gaulle et appelé la chambre à se rassembler de nouveau le jeudi suivant²⁵⁸.

413. Le régime strict de session constitutionnellement défini en France et en Espagne interdit toute suspension formelle au cours de ces périodes précisément délimitées et impose au contraire aux assemblées de se maintenir. Cependant, rien n'empêche les chambres de prévoir des pauses parlementaires de quelques jours au cours de la session ordinaire, pendant lesquelles elles conviennent de ne pas réunir l'assemblée plénière. De telles interruptions temporaires, qui renvoient l'idée que les assemblées « ne peuvent maintenir un rythme de travail uniforme pendant tout leur mandat »²⁵⁹, permettent aux parlementaires d'être plus disponibles auprès de leurs électeurs dans leurs circonscriptions²⁶⁰. Ces périodes de vacances de quelques jours aménagées au cours de la session ordinaire ne doivent pas néanmoins être confondues de fait avec les périodes d'intersession, qui coïncident parfois avec les vacances scolaires, l'été en particulier²⁶¹. Il est donc important de distinguer juridiquement les temps de

²⁵⁷ R. BORTHWICK, « Questions and Debates », in S. WALKLAND (Éd.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 515.

²⁵⁸ J. BOURDON, *Les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, op. cit., p. 71.

²⁵⁹ Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 68.

²⁶⁰ M. I. ÁLVAREZ VÉLEZ (Dir.), *Lecciones de Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, p. 177.

²⁶¹ Jusqu'en 1995, la concomitance des périodes d'intersession et de vacances scolaires était plus fréquente qu'aujourd'hui. Ces « interruptions traditionnelles » de la session intervenaient non seulement lors des vacances

« suspension » de la session ordinaire et les périodes « de détente et de contacts »²⁶² que constituent les intersessions.

414. Compétentes depuis 1995 pour fixer elles-mêmes leurs semaines de séance, les chambres françaises déterminent ainsi en creux les courtes périodes de vacances qu'elles décident d'organiser au cours de la session ordinaire. Cette liberté des assemblées de s'ajourner de façon autonome, garantie par l'article 28(2) C, est néanmoins limitée par l'interprétation qu'en a livré le Conseil constitutionnel. Les juges ont en effet estimé que la formulation des articles 50 RAN et 32bis RS « ne saurait pour autant faire obstacle au pouvoir que le Premier ministre » de fixer des jours supplémentaires de séance, « y compris en dehors des semaines de séance fixées par chaque assemblée »²⁶³. Dès lors, les deux chambres parlementaires peuvent déterminer en toute indépendance leurs vacances au cours de la session ordinaire, mais peuvent toujours être contraintes de se réunir si le Premier ministre décide d'organiser des jours supplémentaires de séance.

2) La durée des périodes de vacances parlementaires

415. Les parlements espagnol et français connaissent, au cours des périodes de session, de courtes pauses parlementaires durant lesquelles les chambres peuvent être rappelées à tout moment. Alors que le régime de deux sessions ordinaires avait encore lieu en France, les périodes d'intersession, qui étaient assimilées à des « vacances » de fait, étaient jugées trop longues par certains auteurs. Jean-Marie Belorgey a ainsi dénoncé les « six mois au moins de glaciation, d'hibernation, de Marienbad parlementaire »²⁶⁴, alors même que cet intervalle temporel ne constitue pas à proprement parler une période de vacances parlementaires. Actuellement, le Parlement français compte six semaines de vacances parlementaires au sens strict²⁶⁵, c'est-à-dire de pauses parlementaires au cours de la session ordinaire. Ces périodes sont en revanche plus réduites dans les assemblées ibériques, dans la mesure où leurs activités

d'été, mais aussi lors des vacances de Noël, comme c'est d'ailleurs toujours le cas en Espagne. F. LUCHAIRE, « La loi constitutionnelle du 4 août 1995, une avancée pour la démocratie ? », *RDP*, 1995, p. 1432.

²⁶² M. PRÉLOT, *Rapport n° 12 de la commission des lois*, Assemblée nationale, 12 octobre 1961, p. 3-4.

²⁶³ Décision n° 95-366 DC du 8 novembre 1995, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 11 novembre 1995, p. 16658, cons. 12. Cet argument a été repris à l'identique un peu plus d'un mois plus tard, à l'occasion du contrôle du règlement du Sénat : Décision n° 95-368 C du 15 décembre 1995, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, JORF, 19 décembre 1995, p. 18397, cons. 16.

²⁶⁴ J.-M. BELORGEY, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, p. 106.

²⁶⁵ Au cours des neuf mois de sessions ordinaires, l'assemblée plénière ne se rassemble pas au cours de trois semaines autour de Noël, une semaine à l'occasion des vacances de février, et deux semaines à Pâques.

se trouvent déjà longtemps interrompues à l'occasion des périodes d'intersession clefs que sont les mois de janvier, juillet et août.

416. Les périodes de vacances parlementaires ponctuent aussi la session britannique et permettent à chacune des assemblées de s'abstenir de siéger en séance plénière durant quelques jours à quelques semaines. La fixation de ces périodes est longtemps demeurée relativement aléatoire, bien que des membres de la Chambre des Communes ont suggéré à de nombreuses reprises de prévoir avec plus d'anticipation et de précision les dates de vacances. Ce n'est pourtant qu'à l'occasion de la session 2002-2003 qu'un calendrier annuel des séances et des périodes de vacances a été instauré par le Leader de la Chambre des Communes, suite aux suggestions de la commission de modernisation. Désormais annoncées à l'avance, les dates d'ajournement de la Chambre ne sont toutefois qu'indicatives, dans la mesure où les échéances précises sont ajustées en cours de session, en fonction de l'intensité du travail législatif²⁶⁶.

417. Au total, la durée des périodes de vacances parlementaires des députés britanniques s'élève à dix-huit semaines par an en moyenne²⁶⁷ et a crû de façon importante ces dernières années. En effet, après avoir décidé d'une nouvelle pause parlementaire en 2002, de mi-septembre à mi-octobre, période de réunion des congrès nationaux des partis politiques (*Conference adjournment*)²⁶⁸, les parlementaires ont encore allongé leur temps de vacances en 2007²⁶⁹. Pour sa part, la Chambre des Lords suit globalement le même rythme et s'ajourne le plus souvent aux mêmes périodes que la Chambre des Communes.

418. La pause parlementaire estivale, d'une durée moyenne de cinq à six semaines, est souvent jugée trop longue²⁷⁰. Selon les années, cette période commence à la fin du mois de juillet ou au début du mois d'août, en fonction de l'avancement des textes de loi que le Gouvernement souhaite voir adopté avant les vacances. Le caractère tardif du début de la

²⁶⁶ P. EVANS, *Handbook of House of Commons Procedure*, Londres, Dods, 7^e Éd., 2009, p. 45.

²⁶⁷ L'ajournement de la Chambre des Communes intervient généralement une semaine à la Pentecôte, plus d'un mois lors de la pause parlementaire estivale, quelques semaines à partir de mi-septembre, quelques jours début novembre, quelques semaines lors des vacances de Noël, à l'occasion de la « semaine de la circonscription » en février, ainsi que deux semaines à Pâques.

²⁶⁸ Sénat, *Les sessions parlementaires*, Documents de travail du Sénat, 2005, p. 30.

²⁶⁹ A cette occasion, les membres de la Chambre des Communes ont tout de même tenu à préciser que « ce n'est pas parce que le Parlement ne siège pas [qu'ils] sont pour autant inoccupés ». M. GRANT, *The UK Parliament*, Edinburgh University Press, 2009, p. 76.

²⁷⁰ F. WILLEY, *The Honourable Member*, Londres, Sheldon Press, 1974, p. 81.

pause parlementaire estivale constitue une « pomme de discorde »²⁷¹ importante et pose particulièrement problème aux députés écossais, pour lesquels la poursuite des réunions fin juillet est synonyme d’empiètement sur la période des vacances scolaires.

419. Alors que le terme de la période de vacances parlementaires intervenait généralement courant septembre, il a été avancé au début du mois en 2002. Cette année-là, la Chambre des Communes a instauré une période de quelques séances au cours du mois de septembre, suivant en cela les recommandations émises par sa commission de modernisation²⁷². Cette « période de débordement » (*spill-over*) constituait alors un moment particulièrement « intense et mouvementé »²⁷³ de quelques semaines, qui faisait suite à la pause estivale et intervenait juste avant la prorogation des chambres parlementaires. La tenue de cette période de débordement permettait, comme son nom l’indique, de faire aboutir certains textes législatifs dans les derniers instants de la session. Cependant, elle n’a été organisée que jusqu’en 2009, date à laquelle la Chambre des Communes a décidé d’annuler la tenue de réunions en assemblée plénière début septembre, de manière à ne plus empiéter sur la pause estivale. Dès 2010, la Chambre est temporairement revenue sur sa décision et a rétabli cette période de débordement, qui a finalement été définitivement abandonnée après l’adoption du *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. La mise en place de cette réforme majeure a eu en effet pour conséquence d’avancer la date de la prorogation des chambres au printemps, faisant dès lors perdre tout intérêt au *spill-over*, censé s’intercaler entre les vacances parlementaires estivales et le début de l’intersession. Jusqu’en 2011, la courte période qui intervenait début novembre et précédait l’ouverture de la nouvelle session, correspondait à la période d’intersession, et non pas à une période de vacances proprement dites, comme c’est désormais le cas.

420. En Allemagne enfin, le Bundestag suspend ses travaux pendant environ quatre semaines pour la période des fêtes de fin d’année et près de deux mois à l’occasion de la pause parlementaire estivale, en juillet et août²⁷⁴. Cependant, lorsque les élections législatives interviennent peu après la période estivale, les vacances parlementaires sont alors prolongées

²⁷¹ R. BORTHWICK, « The Floor of the House », in M. RYLE et P. RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 55.

²⁷² Select Committee on Modernisation, *Modernisation of the House of Commons: a Reform Programme*, Londres, House of Commons, 5 septembre 2002, 33 p.

²⁷³ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 127.

²⁷⁴ Pour une présentation complète des dates de la pause parlementaire estivale dans le système allemand, cf. M. FELDKAMP, « Die parlamentarische „Sommerpause“ im Reichstag und im Deutschen Bundestag », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, p. 643-644.

de fait. Ce ne fut en réalité le cas qu'à quelques reprises jusqu'en 1980, année où la période de vacances s'est confondue à son terme avec la période électorale et a même été étendue jusqu'au mois d'octobre²⁷⁵.

B. Des périodes délimitées par les extrémités temporelles des séances

421. Les jours sans réunion sont encadrés par les extrémités temporelles des séances : ce sont des périodes qui débutent dès le terme de la séance et s'achèvent au commencement de la suivante. Si les heures de début et de fin des réunions parlementaires sont déterminées à l'avance, il n'en demeure pas moins qu'en pratique, c'est le président de séance qui décide de l'ouverture et de la clôture des séances (1). Cette compétence du président de séance tient au fait que « les chambres sont des organes constitutionnels indépendants »²⁷⁶. L'organisation autonome de séances propres à chaque assemblée est normalement la règle mais exceptionnellement, les deux chambres peuvent être réunies conjointement, abandonnant alors, l'espace d'une séance parlementaire, leur autonomie temporelle (2).

1) L'ouverture et la clôture de la séance : une décision autonome du président de séance

422. La compétence d'ouverture et de clôture des séances d'une assemblée est le plus souvent attribuée à son Président et constitue une « norme parlementaire classique »²⁷⁷. Les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont chacun chargés d'ouvrir la séance, de diriger les délibérations, de faire observer le règlement et maintenir l'ordre, tels que le précisent dans des termes identiques les articles 52(1) RAN et 33(2) RS.

423. Au sein de nombreuses assemblées parlementaires, l'ouverture de chaque séance est précédée par un important cérémonial. En France, le protocole d'entrée en séance du président de la chambre se conforme encore partiellement aux dispositions initialement établies par le règlement du 27 nivôse an VII. Les gardes républicains forment toujours une

²⁷⁵ La pause parlementaire estivale n'a pris fin qu'aux élections législatives de septembre 1953, 1957, 1961, 1965 et 1969, ainsi que d'octobre 1980.

²⁷⁶ M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, « Artículo 74: Sesiones conjuntas de las Cámaras y Comisiones Mixta de Conciliación », in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 495.

²⁷⁷ E. JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, *La presidencia del Congreso de los Diputados en el sistema constitucional de 1978*, Málaga, Ayuntamiento Málaga, 2006, p. 200.

haie d'honneur au président jusqu'à l'entrée de l'hémicycle, en lui présentant les armes et les tambours battant aux Champs²⁷⁸. Des quatre parlements considérés, le début des séances au sein des chambres britanniques est entouré du cérémonial le plus ancien et le plus conséquent. Quelques minutes avant le début de la séance, le Speaker quitte son bureau du Palais de Westminster et se rend en procession à la Chambre des Communes, annoncé par les cris de « Monsieur le Speaker » et « chapeau bas, étrangers ! »²⁷⁹. Une fois que le Speaker a pris place dans la Chambre et que la Masse symbolisant son pouvoir est placée sur la table devant lui, une cloche retentit pour annoncer le début de la séance. Au sein des autres systèmes, l'acte d'ouverture de la séance n'est pas caractérisé par autant de solennité. À l'Assemblée nationale, le début de la séance est cependant précédé par un roulement de tambour qui accompagne systématiquement l'arrivée du président dans l'hémicycle, encadré par la garde républicaine. Outre-Manche, un certain protocole doit également être respecté à l'occasion de la clôture de chaque séance. Le Speaker quitte la Chambre, précédé de la Masse, et la fin de la journée de séance est annoncée par les parlementaires, qui se posent une question rituelle : « qui rentre à son domicile ? ». Désuète aujourd'hui, cette expression remonte en réalité à l'époque où les rues autour de Westminster étaient si dangereuses que les parlementaires rentraient chez eux en petits groupes²⁸⁰. À l'opposé d'un tel cérémonial, l'ouverture de la séance plénière dans les chambres parlementaires allemandes n'est marquée par aucun protocole particulier, au point qu'elle souvent est qualifiée de « banale »²⁸¹.

424. Quelle que soit l'importance du cérémonial qui se déroule au commencement et à l'achèvement de chaque séance, c'est toujours le président de séance qui est chargé de déterminer précisément à partir de quel moment les débats peuvent commencer. À ce titre, l'article 54 du règlement du Congrès des députés précise que les séances doivent faire l'objet d'une convocation préalable par le président, faute de quoi elles ne seront pas contraignantes pour les chambres. Le président de la chambre est aussi le président de la séance, mais cette fonction peut également être exercée par un des vice-présidents de la chambre, ou à défaut, par le député le plus âgé présent, comme c'est notamment le cas au Bundestag. Au sein de la chambre basse allemande, un renouvellement du président de séance est par ailleurs prévu

²⁷⁸ J.-C. BÉCANÉ et M. COUDERC, « L'ordre du jour appelle... De la Conférence des présidents à la séance publique », *Administration*, n° 120-121, 1983, p. 56.

²⁷⁹ O. MCDONALD, *Parliament at Work*, Londres, Methuen, 1989, p. 119.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 129.

²⁸¹ C. KÖLBL, « Parlamentarische Besonderheiten », *Spicker Politik*, n°9, 2014, p. 1.

toutes les deux heures environ, selon une liste établie à l'avance par la présidence²⁸². Tant que le Président n'a pas déclaré solennellement que « la séance est ouverte », les membres de la chambre parlementaire ne peuvent prendre aucune décision et ne sont pas autorisés à s'exprimer²⁸³. Les actes réalisés respectivement avant l'ouverture et après la clôture de la séance n'ont d'ailleurs aucune valeur, selon les termes de l'article 80 du règlement du Sénat espagnol. Si le président est le seul à pouvoir décider de l'ouverture de la séance, il se trouve néanmoins contraint par un horaire déterminé à l'avance. Le § 22 GOBT précise ainsi que le Président du Bundestag est tenu d'ouvrir la séance à l'heure fixée par le Comité des doyens ou par la chambre.

425. Avant que les discussions sur un projet de loi ne s'engagent, le début de chaque séance est consacré à l'annonce de différentes informations d'importance. Dans tous les systèmes parlementaires soumis à l'étude, le président de la chambre est chargé de l'informer des nouvelles qui la concernent, comme l'indique notamment l'article 53 RAN. Le président doit annoncer un ensemble d'informations qui intéressent directement l'Assemblée nationale : les décisions du Conseil constitutionnel, le décès d'un député ou son remplacement, de même que diverses communications de la part du Gouvernement, comme une demande de réunion de la commission mixte paritaire (CMP) ou encore la mise en œuvre de la procédure accélérée sur un texte²⁸⁴.

426. De manière comparable, le Président du Bundestag est chargé de rendre public diverses informations officielles avant d'ouvrir les discussions sur le premier sujet de l'ordre du jour, notamment lorsque des accords intergroupes ont été obtenus. Au Royaume-Uni, le Speaker doit aussi informer la chambre du report de l'examen de propositions de loi, lorsqu'un parlementaire s'est opposé à son inscription à l'ordre du jour de la séance. Autre spécificité britannique, chaque jour de séance commence par la lecture de prières par l'aumônier du Speaker, durant lesquelles les parlementaires se tournent vers le mur derrière eux. Suite aux prières, la cloche retentit de nouveau et le Speaker demande le silence, tandis que les membres du Gouvernement entrent dans la Chambre²⁸⁵. Le Speaker examine ensuite

²⁸² J. WERMSE, *Der Bundestagspräsident. Funktion und reale Ausformung eines Amtes in Deutschen Bundestag*, Opladen, Leske-Budrich, 1984, p. 30.

²⁸³ A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires permanentes sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1996, p. 182.

²⁸⁴ *Ibid.*, p. 183.

²⁸⁵ Contrairement aux ministres, les députés britanniques doivent être présents dès le moment de la prière, faute de quoi il peut être difficile de trouver une place libre, du moins à l'occasion des débats les plus suivis. Il est

si le quorum est atteint (quarante membres pour les Communes, seulement trois membres pour les Lords), afin que les débats puissent commencer. En l'absence de quorum, le Speaker peut ordonner au Sergent d'armes²⁸⁶ de se rendre dans les salles de réunion des commissions pour requérir la présence des parlementaires à la chambre²⁸⁷. Il se lève alors pour compter de nouveau et si le quorum n'est toujours pas atteint au bout de quatre heures, il ajourne la Chambre jusqu'au prochain jour de séance. L'ouverture de la séance britannique se distingue donc aussi à ce titre des autres systèmes, où une vérification du quorum n'est pas prévue de manière systématique.

427. En Allemagne et en Espagne, toute séance parlementaire est considérée comme achevée à partir du moment où le président de séance déclare que « la séance est levée », une fois que tous les intervenants inscrits à l'ordre du jour se sont exprimés. Il en est de même au Royaume-Uni, où l'achèvement de chaque jour de séance est toutefois précédé d'un débat d'ajournement, organisé sur une motion proposant que « la Chambre s'ajourne maintenant » (*the House do now adjourn*). Au cours des trente minutes précédant la clôture, un parlementaire est autorisé à présenter une motion d'ajournement pour revenir sur une question particulière. Le débat peut d'ailleurs être plus long si les travaux parlementaires de la journée se terminent avant l'heure normale de fin de séance. Généralement, seul un ministre délégué répond à l'intervention du député, sans que d'autres parlementaires puissent intervenir dans la foulée. Bien que les sujets susceptibles d'être évoqués soient larges, le temps très limité de cette procédure en constitue la « faiblesse fondamentale »²⁸⁸, le format du débat ne permettant pas au parlementaire à l'origine de la motion de répondre au ministre. Son importance est donc très relative, comme en témoigne le peu d'attention qui lui est porté, dans une Chambre souvent presque vide²⁸⁹. Lorsqu'un parlementaire n'est pas satisfait de la réponse du ministre au problème soulevé, il tente parfois de poser de nouveau la question à l'occasion d'un débat d'ajournement ultérieur.

d'ailleurs d'usage pour les députés de réserver un siège, en disposant une *Prayer's card* à leur nom sur le banc où ils souhaitent prendre place. S. CHILD, *Politico's Guide to Parliament*, Londres, Politico's, 1999, p. 150.

²⁸⁶ Le Sergent d'armes, huissier des Communes dont la fonction est très ancienne, est principalement chargé de maintenir l'ordre ainsi que d'assister le Speaker dans sa tâche.

²⁸⁷ Cette irruption du Sergent d'armes lors d'une réunion de commission a pour effet de clore celle-ci sur le champ. Le droit du Speaker d'exiger la présence à la chambre des parlementaires réunis en commission constitue une coutume ancienne, notamment exposée en 1805 par Charles Abbot, Speaker des Communes de 1802 à 1817. G. H. JENNINGS, *An anecdotal History of the British Parliament*, Londres, Horace Cox, 4^e Éd., 1889, p. 599.

²⁸⁸ R. BRAZIER, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, Oxford, Oxford University Press, 3^e Éd., 1999, p. 225.

²⁸⁹ C. TURPIN et A. TOMKINS, *British Government and the Constitution: Text and Materials*, Cambridge University Press, 6^e Éd., 2007, p. 608.

428. En France, avant la clôture de la séance, chaque parlementaire peut être autorisé à prendre la parole pour un fait personnel pendant au maximum deux minutes, selon l'article 58(4) RAN. Des interventions de ce type sont aussi permises à la Chambre des Communes, mais seulement en début de séance. Un temps est consacré, sous réserve de l'accord du Speaker, à des questions urgentes et des déclarations personnelles de parlementaires.

2) La séance conjointe : une exception à l'autonomie temporelle des assemblées

429. Alors que d'ordinaire, les séances sont propres à chaque chambre parlementaire, il peut arriver qu'exceptionnellement, les deux assemblées soient convoquées en vue de se rassembler au même moment. La tenue de séances conjointes, plutôt rare, constitue une exception à l'autonomie temporelle des assemblées. Dans cette hypothèse, ce n'est plus le président de chaque chambre qui décide de l'ouverture et de la clôture de la séance mais un autre responsable, désigné pour présider la réunion de l'ensemble des parlementaires en un même lieu.

430. Au Royaume-Uni, lors de l'ouverture de chaque session, les parlementaires des deux chambres assistent à la lecture par le monarque du discours du trône et lors de sa clôture, au bilan dressé par la commission royale de la session écoulée. Cette réunion ne constitue toutefois pas précisément une séance conjointe, car les deux assemblées ne sont jamais véritablement rassemblées dans la même enceinte. En effet, pour entendre ces discours, les membres des Communes restent à l'entrée de la Chambre des Lords, matérialisée par une barre qu'ils ne sont pas autorisés à franchir. De plus, ces séances cérémonielles sont spécifiques, au sens où les parlementaires se limitent à y assister sans pouvoir intervenir, tandis qu'elles représentent pour le monarque les seules réunions parlementaires auxquelles il peut participer²⁹⁰.

431. Les systèmes allemand, français et espagnol permettent aux assemblées de se réunir en séance conjointe, sous certaines conditions et en vue d'exercer des compétences sensiblement différentes. Les activités parlementaires y sont réduites au minimum en Allemagne, puisqu'il s'agit simplement, pour les membres du Bundestag et du Bundesrat, de se réunir pour

²⁹⁰ Ces séances constituent la seule exception à la règle établie par convention constitutionnelle et selon laquelle le souverain ne peut assister aux séances parlementaires, ceci afin de préserver la liberté du débat. K.-U. MEYN, *Die Verfassungskonventionalregeln im Verfassungssystem Großbritanniens*, Göttingen, Schwartz, 1975, p. 33.

entendre le nouveau Président fédéral prêter serment²⁹¹. En Espagne, les parlementaires ne peuvent exercer aucune compétence à caractère législatif au cours d'une séance conjointe alors qu'en France, les deux chambres peuvent notamment être réunies afin de voter une modification de la Constitution. Bien que qualifiée comme telle par la Constitution espagnole, la séance conjointe ne se résume pas à une simple réunion. En effet, les deux assemblées parlementaires ainsi rassemblées sont juridiquement reconnues en tant qu'organe bicaméral à part entière²⁹², formant ainsi les Cortes Generales en Espagne et le Congrès en France. Cette unification des deux chambres permet littéralement de constituer une « structure monocamérale en vue d'y recueillir l'expression de la volonté bicamérale »²⁹³. Le Congrès du Parlement correspond ainsi à un moment de parfaite simultanéité de réunion des assemblées, pour la simple raison qu'elles siègent alors ensemble dans une même enceinte, le château de Versailles²⁹⁴.

432. La séance conjointe constitue une exception à l'indépendance de fonctionnement des chambres, qui ne décident plus seules des heures d'ouverture et de clôture, mais aussi à l'autonomie organique des assemblées, qui sont remplacées par un organe parlementaire régi par des règles qui lui sont propres, le temps de cette réunion. L'organisation de cet organe est donc déterminée par un règlement parlementaire autonome, qui précise les règles de coordination entre les chambres et les sujets susceptibles d'être abordés. En France, le règlement du Congrès a été formé sur la base d'un accord entre les présidents des deux chambres, adopté par le Bureau de l'Assemblée nationale puis par le Congrès, avant d'être validé par le Conseil constitutionnel dès 1963²⁹⁵. À l'inverse en Espagne, il n'existe toujours pas de règlement parlementaire des Cortes Generales relatif aux réunions conjointes des deux chambres, malgré le fait que la Constitution de 1978 en impose l'adoption²⁹⁶.

²⁹¹ Art. 56(1) GG.

²⁹² À cet égard, les organes bicaméraux que constituent les Cortes generales et le Congrès du Parlement doivent être distingués des organes intercaméraux, voués à la conciliation entre les deux chambres parlementaires, qui correspondent à la Commission mixte paritaire en France et à la Commission mixte en Espagne.

²⁹³ J. GICQUEL, « Le Congrès du Parlement », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 451.

²⁹⁴ Article 2 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. F. de PAUL TETANG, « Le Congrès du Parlement : son histoire, sa nature juridique », *RFDC*, 2018, p. 153.

²⁹⁵ Décision n° 63-24 DC du 20 décembre 1963, *Règlement du Congrès*, JORF, 21 décembre 1963, p. 11415. Depuis, le règlement du Congrès a été modifié à deux reprises, par les décisions n°99-415 DC du 20 décembre 1999 et n°2009-583 DC du 22 juin 2009. Le Conseil constitutionnel est toujours intervenu promptement, en veillant à contrôler le règlement dès sa modification par les parlementaires, ceci afin de permettre au Congrès du Parlement d'aborder dans la même journée tous les points restants à l'ordre du jour.

²⁹⁶ I. ASTARLOA, « Le système parlementaire espagnol », *ICP*, n° 170, 1995, p. 110.

433. Dans les deux systèmes concernés, la réunion conjointe des deux assemblées est présidée par le président de la chambre basse. Le temps de ce rassemblement, le Président de l'Assemblée nationale dirige la séance du Congrès du Parlement, tandis que le Président du Congrès des députés espagnol préside les Cortes Generales. Ceux-ci sont notamment chargés, à ce titre, de prononcer l'ouverture et la clôture de la séance, dont la durée ne dépasse généralement pas quelques heures. Le président de séance conjointe ne dirige alors pas une simple réunion bicamérale, mais une « institution complexe dotée d'une entité propre »²⁹⁷ et de compétences spécifiques, qui ne peuvent pas être exercées séparément par l'une ou l'autre des assemblées.

434. En France depuis 2008, les deux chambres sont tenues de se réunir en séance conjointe lorsque le Président de la République souhaite prononcer un discours devant le Parlement. Selon l'article 18(2) C, un débat peut ensuite être organisé, mais seulement après le départ du Président. Un seul orateur par groupe parlementaire peut alors s'exprimer, pour une durée maximum de dix minutes. Le Congrès peut ainsi être convoqué à tout moment pour entendre une déclaration du chef de l'État. En dehors du temps de session ordinaire, le Parlement peut donc être réuni spécialement à cet effet. Outre ce droit de discours présidentiel imposant la tenue d'une séance conjointe, la convocation du Congrès par le Président de la République en vue de l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle apparaît comme la procédure la plus essentielle. Les deux chambres forment alors une assemblée constituante chargée de voter une réforme de la Constitution dans le respect des règles fixées par l'article 89(3) C. L'ordre du jour de la réunion est précisément déterminé par le décret de convocation du chef de l'État. Il peut arriver que l'ordre du jour prévoie aussi une modification du règlement intérieur du Congrès, auquel cas la réunion bicamérale du Parlement est alors comparable à la convocation d'une session extraordinaire²⁹⁸. Les parlementaires qui souhaitent prendre la parole doivent s'inscrire auprès du président de séance, qui peut aussi autoriser des explications de vote de cinq minutes, à raison d'un orateur par groupe.

²⁹⁷ J. TURA SOLÉ et M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 254-255.

²⁹⁸ Le décret du 23 juin 1999 de convocation à la séance du 8 juillet 1999 pour le vote des lois constitutionnelles n° 99-568 sur la Cour pénale internationale et n° 99-569 sur l'égalité entre les femmes et les hommes prévoyait une modification préalable du règlement du Congrès. Pierre Avril a estimé que « cette intervention unilatérale de l'exécutif dans les opérations internes de l'organe constituant ne laisse pas de surprendre dans la mesure où elle assimile la réunion du Congrès à la convocation d'une session extraordinaire (art. 29 C) ». P. AVRIL, « Chronique constitutionnelle française (1^{er} mai – 30 juin 1999) », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 208.

435. De manière comparable en Espagne, le Congrès du Parlement peut être convoqué dans le cadre de ses rapports avec le chef de l'État, mais pour des raisons sensiblement différentes. La convocation des Cortes Generales ou du Congrès du Parlement n'est prévue que dans le cadre de procédures d'importance, qui ne sont que rarement mises en œuvre. Selon l'article 74(1) CE, les chambres parlementaires espagnoles doivent se réunir en séance conjointe pour prendre des décisions en matière de succession de la Couronne ou de régence²⁹⁹. De même, le Congrès des députés et le Sénat sont aussi tenus de tenir une séance conjointe, en vue d'autoriser le Roi à déclarer la guerre ou à conclure la paix. La seule autorisation des Cortes Generales, requise par l'article 63(3) CE, est cependant insuffisante, puisqu'un tel acte doit aussi faire l'objet d'un contreseing du chef du Gouvernement.

²⁹⁹ Les *Cortes generales* ne sont chargés de pourvoir à la succession de la Couronne que « si toutes les lignes appelées à la succession sont éteintes », en vertu de l'art. 57(3) CE. De même, les chambres se réunissent en séance conjointe pour reconnaître, le cas échéant, l'incapacité du Roi « d'exercer son autorité » et désigner les personnes chargées d'assurer la Régence (59(2) CE), pour nommer le tuteur du Roi mineur s'il n'a pas été désigné par le Monarque avant son décès (60(1) CE), ou encore pour recevoir la prestation de serment du nouveau Souverain (61(1) CE).

Conclusion du Chapitre 2

436. La question de la détermination de la durée des sessions et des séances parlementaires est de première importance pour le temps de la procédure législative, dont le déroulement se trouve soumis à leurs rythmes respectifs. Si, au sein des systèmes espagnol et français, le temps de session est fixé directement par la Constitution, il se trouve en revanche délimité par un acte particulier dans le cadre des assemblées parlementaires allemandes et britanniques, qui semblent à cet égard disposer d'une plus grande autonomie. Toutefois, il s'avère en définitive que le Bundestag jouit d'une indépendance autrement plus importante dans la détermination de ses périodes de réunion que la Chambre des Communes, théoriquement compétente pour décider de ses propres périodes de réunion mais qui, en pratique, sont fixées directement par le Gouvernement¹. L'encadrement des sessions par des règles constitutionnelles n'est donc pas nécessairement synonyme d'une plus faible autonomie temporelle des parlements français et espagnol, du moins en comparaison du Parlement britannique.

437. Quand bien même les bornes de la session parlementaire sont précisément déterminées en Espagne et en France, sa durée est relativement flexible puisqu'elle peut être allongée dans le cadre de sessions extraordinaires dont la tenue est aussi directement envisagée par des règles constitutionnelles. À l'inverse, au sein des systèmes allemand et britannique, l'absence de détermination d'un régime strict de session a pour conséquence l'absence de formalisation de sessions extraordinaires. Celles-ci ne sont que rarement organisées et consistent alors, le plus souvent, à simplement avancer la date prévue de la prochaine réunion du Parlement. Il n'en demeure pas moins que chacun des systèmes étudiés permet, de manière plus ou moins planifiée, d'allonger le temps global de réunion.

438. Le temps parlementaire de la procédure législative est affecté par la durée des sessions et des séances, mais aussi par l'organisation des périodes sans réunion parlementaire, dont la longueur diffère assez nettement entre les systèmes. Ici encore, l'organisation du temps d'intersession au sein des parlements espagnol et français est assez analogue et déterminé par les bornes temporelles des sessions ordinaires et, le cas échéant, des sessions extraordinaires

¹ G. CAMPION, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, Londres, Macmillan, 3^e Éd., 1958, p. 111.

qui peuvent également s'intercaler entre ces périodes. Théoriquement importante, la durée d'intersession se trouve réduite en pratique par la tenue fréquente de sessions extraordinaires, même si elle n'est généralement pas aussi brève que la durée d'intersession dans le cadre des systèmes allemand et britannique. De manière générale, cependant, la durée totale de réunion parlementaire est réduite à la fois par l'intersession et par les périodes de vacances, durant lesquelles les activités des chambres parlementaires sont considérablement limitées. La durée de ces deux types de période a donc un impact important sur l'avancée de la procédure législative, qui est alors suspendue jusqu'à ce que les chambres reprennent leurs travaux.

Conclusion du Titre 1

439. Le temps de la procédure législative se trouve encadré à la fois par la législature, principale unité de division du temps législatif, et par ses propres subdivisions, la session et la séance. Le rythme de réunion des chambres parlementaires peut ainsi avoir des conséquences importantes sur la durée nécessaire à l'adoption d'un texte de loi. Un Parlement siégeant plus souvent et plus longtemps qu'un autre est susceptible d'examiner puis de voter un texte législatif sur une période plus réduite, du moins *a priori*.

440. Cependant, une telle logique n'est pas vérifiée en pratique. Comme on l'a vu précédemment, la Chambre des Communes se réunit plus longtemps que les trois autres chambres basses étudiées, soit en moyenne 1128 heures par an. Alors que l'Assemblée nationale siège également longtemps, environ 1020 heures par année, la durée de réunion annuelle des chambres basses allemande et espagnole est en comparaison beaucoup moins importante, de 460 heures au total pour le Bundestag et de 390 heures pour le Congrès des députés¹. Or, en définitive, si le Parlement britannique est bien celui qui se réunit le plus longtemps chaque année, il est aussi celui qui examine les textes législatifs sur la période la plus étendue dans le temps avant de les adopter. La durée moyenne d'adoption des textes de loi est ainsi de 164 jours au Royaume-Uni, tandis qu'elle ne s'élève qu'à 156 jours en Allemagne et à 149 jours en France².

441. Qu'elles consistent à encadrer la législature, la session ou la séance parlementaire, les règles d'organisation de ces divisions temporelles générales ne constituent néanmoins qu'une partie des normes impératives d'encadrement temporel de la procédure législative. En effet, le processus parlementaire d'élaboration des lois est également encadré par des normes relatives

¹ Ces moyennes ne correspondent toutefois pas à la durée totale des séances, car elles n'incluent pas la durée de réunion des commissions qui, au Bundestag, siègent en moyenne dix fois plus souvent que le Plénum.

² Délai moyen d'adoption des projets de loi, à l'exception des lois de finances, des lois de financement de la sécurité sociale et des conventions internationales. C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Assemblée nationale, 2015, p. 88. Toutefois, la durée moyenne d'adoption des textes de loi dans le cadre des différents parlements étudiés doit être relativisée. Lorsqu'on exclut du calcul les textes financiers et les conventions internationales, la durée moyenne d'adoption des textes passe de 149 jours à 283 jours au Parlement français, et n'est plus que de 229 jours si l'on ne considère que les projets de loi. J. BENETTI, « "Réduire le temps législatif" : d'une surprenante "prière" présidentielle passée quasiment inaperçue », *Constitutions*, 2016, p. 47. Par ailleurs, la durée moyenne d'adoption des textes de loi peut masquer une forte variation entre les législatures, puisqu'outre-Rhin, au cours de la XII^e Législature, les textes de loi n'étaient adoptés qu'après 211 jours. W. REUTTER, « Föderalismusreform und Gesetzgebung », *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2006, p. 1255.

à la planification et à l'organisation temporelle des travaux législatifs, qui correspondent à son cadre temporel particulier.

**TITRE 2. LE CADRE TEMPOREL
PARTICULIER DE LA PROCÉDURE
LÉGISLATIVE**

442. Au Parlement, la plupart des divisions de la procédure législative sont avant tout temporelles et concernent autant le cadre intercaméral que le cadre intracaméral. Organisées par des normes impératives d'encadrement temporel, ces divisions correspondent aux diverses durées des étapes successives de la procédure d'adoption des lois. L'importance du facteur temps se manifeste tout au long du processus législatif¹. De nombreux délais sont déterminés non seulement au sein de l'assemblée plénière et des commissions de chacune des chambres parlementaires, mais aussi entre la chambre basse et la chambre haute, à travers la navette législative.

443. Cette organisation temporelle de la discussion parlementaire n'est cependant pas réalisée sans préparation². En effet, « le temps parlementaire se conjugue aussi au futur »³, au sens où le travail législatif fait l'objet, en amont, d'une planification temporelle à travers un ordre du jour déterminé au sein de chaque assemblée selon tout un ensemble de règles. Au Parlement français, la formule rituellement prononcée par le président de séance pour annoncer le prochain texte appelé à être discuté – « l'ordre du jour appelle... » – renvoie à la question primordiale de la maîtrise des assemblées parlementaires sur leurs travaux⁴. Chaque chambre est en effet chargée de déterminer l'ordre du jour et la durée de ses réunions, en

¹ L. JIMENA QUESADA, *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid, Tecnos, 2003, p. 245.

² J. BENETTI, « L'écriture des lois du 14 février 2014 », in P. DEMAYE-SIMONI (Dir.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, Artois Presses Université, 2016, p. 44.

³ G. TOULEMONDE, « Le temps parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 43.

⁴ J.-C. BÉCANÉ et M. COUDERC, « L'ordre du jour appelle... De la Conférence des présidents à la séance publique », *Administration*, n° 120-121, 1983, p. 49.

assemblée plénière comme en commission⁵. Ces opérations de planification et d'organisation temporelle sont profondément liées. L'allongement de la durée du débat législatif a des répercussions directes sur l'ordre du jour des assemblées, qui peut alors devenir particulièrement encombré⁶. Ces deux opérations correspondent aux deux facettes de l'encadrement temporel particulier de la procédure législative, la première consistant à conférer une durée d'examen aux différents textes de loi, la seconde à ordonner le déroulement du débat.

444. Il convient de détailler d'abord la manière dont le travail législatif est temporellement programmé dans le cadre des différents systèmes étudiés (Chapitre 3), avant d'examiner comment se trouve organisé le temps de la discussion parlementaire (Chapitre 4).

⁵ J. BOURDON, « Un Parlement renforcé », *Revue politique et parlementaire*, n° 1045, 2007, p. 42.

⁶ J.-M. SAUVÉ, « Combien de temps faut-il pour faire une bonne loi ? », in S. GABORIAU et H. PAULAT, *Le Temps, la Justice et le Droit*, Presses Universitaires de Limoges, 2004, p. 73.

CHAPITRE 3 – LA PLANIFICATION TEMPORELLE DU TRAVAIL LÉGISLATIF

445. Au sens strict, l'ordre du jour réfère au programme d'une seule séance de réunion de l'assemblée plénière d'une chambre parlementaire. Plus largement, l'expression est en réalité employée couramment pour désigner l'ensemble des opérations de planification du travail parlementaire, en particulier l'organisation de l'agenda législatif de chaque assemblée.

446. La programmation temporelle du travail législatif est une étape clé de l'organisation du travail des chambres et constitue même « l'une des préoccupations majeures du Parlement »¹. La détermination de l'ordre du jour aurait même pour mission de « surmonter l'un des principaux obstacles qui se dressent devant la fonction parlementaire : le temps »². En France, l'ensemble des règles constitutionnelles relatives à l'ordre du jour est prépondérant dans le cadre du parlementarisme rationalisé et constitue à ce titre « une poutre maîtresse de l'édifice institutionnel érigé en 1958 »³. Il y a plus d'un siècle, Eugène Pierre estimait déjà que « peu d'actes influent d'une façon aussi directe sur la vitalité intérieure des Assemblées » et qu'à ce titre, « il dépend souvent de la place occupée par un projet qu'il aboutisse ou qu'il échoue »⁴. En outre, la détermination de l'ordre du jour apparaît aux yeux de certains auteurs « comme le moment où se cristallisent à la fois le temps politique et le temps juridique »⁵. Profondément lié au temps parlementaire⁶, l'ordre du jour est régi par des règles juridiques mais relève de choix de nature éminemment politique⁷

447. En tant que composante du cadre temporel particulier de la procédure législative, la planification temporelle du travail des assemblées est cruciale dans le cadre de la préparation

¹ M. COUDERC, « Les travaux préparatoires de la loi ou la remontée des enfers », *Recueil Dalloz*, 1975, chr., p. 256.

² M. AMELLER, *Parlements, op. cit.*, p. 203.

³ J.-L. PEZANT, « Article 48 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2008, p. 1205.

⁴ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies-Imprimeries réunies, 2^e Éd., 1902, p. 961.

⁵ S. LAMOUREUX, « L'ordre du jour, instrument de reparlementarisation ? », in X. MAGNON, R. GHÉVONTIAN et M. STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 339.

⁶ Au point même qu'« un philosophe pourrait envisager l'ordre du jour des assemblées à partir de la notion de temps ». J.-M. COTTERET, « L'ordre du jour des Assemblées parlementaires », *RDP*, 1961, p. 813.

⁷ « La faculté de fixer l'ordre du jour est l'enjeu d'une lutte d'influence politique ». E. GUICHARD-AYOUB, C. ROIG et J. GRANGÉ, *Études sur le Parlement de la Cinquième République*, Paris, PUF, 1965, p. 175.

des séances parlementaires. La question de l'ordre du jour est généralement analysée par la doctrine en rapport avec l'assemblée plénière, mais elle se pose en réalité de façon tout aussi importante en amont des réunions des commissions parlementaires, dont l'essentiel des travaux demeure consacré à la matière législative. Si l'encadrement normatif de la programmation temporelle des travaux au sein des commissions s'avère beaucoup moins précis qu'au sein des assemblées plénières⁸, il mérite toutefois d'être examiné attentivement. À cet égard, on peut remarquer, à la suite de Dmitri Georges Lavroff, que « l'aménagement temporel des travaux des commissions est un élément qui permet de juger de l'importance du rôle joué par les commissions »⁹ dans le cadre des assemblées parlementaires.

448. Par conséquent, il importe d'aborder successivement la programmation des travaux parlementaires dans le cadre des commissions (Section 1) puis de l'assemblée plénière de chaque chambre (Section 2).

⁸ Dans la plupart des systèmes parlementaires, « le travail des commissions dépend beaucoup de la pratique parlementaire ». H. SCHELLKNECHT, « Le système des commissions parlementaires », *op. cit.*, p. 131.

⁹ D. G. LAVROFF, « Les commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République », *RDP*, 1971, p. 1452.

Section 1. La programmation des travaux parlementaires en commission

449. Les commissions parlementaires compétentes en matière de production législative¹⁰ sont qualifiées par le Professeur Avril de « chevilles ouvrières »¹¹ du Gouvernement et de la majorité parlementaire. L'établissement de l'ordre du jour est un sujet qui les concerne directement. Chaque commission est avant tout « une formation restreinte et interne à l'assemblée dont elle reproduit habituellement la composition »¹² et qui a pour fonction essentielle de préparer des textes législatifs en vue de leur examen en assemblée plénière¹³. De cette manière, les commissions se trouvent pleinement impliquées dans le travail législatif et s'inscrivent ainsi dans le cadre temporel particulier de la procédure législative. Ces organes intracaméraux sont soumis à des délais précisément déterminés et ce, dès le stade de la programmation de leurs travaux.

450. À cet égard, une distinction entre l'ordre du jour et la planification des travaux législatifs est opérée par le Professeur Sánchez Navarro, qui reconnaît néanmoins que l'objectif des deux activités est le même, à savoir « l'organisation du travail parlementaire à travers la classification et la hiérarchisation des textes législatifs à examiner »¹⁴. Il apparaît souhaitable de différencier plus clairement deux aspects de la planification temporelle des travaux parlementaires des commissions, à savoir d'une part, l'établissement du contenu de l'ordre du jour et d'autre part, la détermination précise des horaires des débats. Analyser précisément la programmation des travaux parlementaires implique en effet de détailler les

¹⁰ Ces commissions sont strictement distinctes des commissions d'enquête, dénommées *Comisiones de investigación* en Espagne, *Select Committees* au Royaume-Uni et *Untersuchungsausschüsse* en Allemagne. Ces derniers ne doivent pas être confondus avec les *Enquete-Kommissionen*, faux-ami désignant en réalité des commissions *ad hoc*. Au Parlement espagnol, il existe par ailleurs des « commissions mixtes » (*Comisiones Mixtas*), formées de membres des deux assemblées et non impliquées dans la procédure législative, de même que des « commissions permanentes non législatives » compétentes en matière de règlement intérieur ou encore de pétitions. P. OÑATE, « La organización del Congreso de los Diputados », in A. MARTÍNEZ (Dir.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 85-87.

¹¹ P. AVRIL, « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 98.

¹² M. de VILLIERS et A. LE DIVELLE, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 54. En ce sens, les commissions sont des « des subdivisions permanentes en miroir de l'organe Parlement ». E. RÖPER, *Parlamentarier und Parlament*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, p. 21.

¹³ W. STEFFANI, « Ausschüsse », in H.-H. RÖHRING et K. SONTHEIMER (Éd.), *Handbuch des Deutschen Parlamentarismus*, Munich, Piper, 1970, p. 35. Ce rôle des commissions est d'ailleurs clairement précisé à l'article 39(1) GOBR, qui énonce que « les commissions préparent la prise de décision du Bundesrat ». Avant même de passer en commission, les projets de loi font déjà l'objet de concertations et d'arbitrages. B. ACCOYER, *L'Assemblée nationale*, Paris, Cavalier bleu, 2010, p. 75.

¹⁴ Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 86.

compétences des commissions permanentes pour déterminer à la fois le contenu de leur ordre du jour (§ 1) et le calendrier des jours et horaires de réunion (§ 2).

§ 1. Les compétences des commissions dans la détermination de leur ordre du jour

451. L'exercice des compétences des commissions permanentes dans la détermination de leur programme de travail est partiellement conditionné. Ces organes parlementaires internes ne peuvent pas s'autosaisir des textes législatifs et les affaires leur sont attribuées en fonction de leur champ de compétence respectif.

452. Outre-Manche en particulier, les conditions de fixation de l'ordre du jour sont très strictes, car l'aménagement du travail des commissions dépend essentiellement en pratique de la volonté du Gouvernement (B). Au sein des trois autres parlements de la comparaison en revanche, malgré certaines contraintes externes, les commissions s'avèrent dans l'ensemble relativement indépendantes dans le cadre de la programmation de leurs travaux (A).

A. Des commissions partiellement indépendantes (AL, ES, FR)

453. Les compétences reconnues aux présidents des commissions permanentes allemandes, espagnoles et françaises leur confèrent une autonomie non négligeable en matière de planification temporelle de leurs travaux (1). Cette autonomie connaît toutefois certaines limites, dans la mesure où les commissions sont tenues de se soumettre au rythme de travail de l'assemblée plénière (2).

1) L'autonomie de principe des commissions dans la planification de leurs travaux

454. L'indépendance dont jouissent les commissions allemandes, espagnoles et françaises dans l'organisation de leurs travaux se manifeste essentiellement par les compétences reconnues à leur président. En effet, dans le cadre de ces trois systèmes, tout président de commission parlementaire peut non seulement procéder directement à la convocation de ses membres mais aussi déterminer les affaires à inscrire à l'ordre du jour des réunions à venir.

455. En premier lieu, chaque commission permanente peut être convoquée par son président. Les commissions des chambres parlementaires allemandes disposent à ce titre de l'autonomie la plus grande puisqu'en principe, seuls leurs présidents sont compétents pour appeler leurs membres à se rassembler. En vertu du § 59(1) du règlement du Bundestag, il appartient en effet à chaque président de commission d'en convoquer ses membres. Il en est de même au Bundesrat, où chaque président de commission est également tenu de réunir ses membres sans délai lorsque l'un d'entre eux l'exige (§ 38(1) GOBR). Toutefois, en pratique, les réunions des commissions du Bundesrat sont le plus souvent organisées directement par leur propre Bureau, à la demande de leur Président¹⁵. En règle générale, un président de commission est loin de pouvoir assurer une présence constante au Bundesrat, du fait des responsabilités qu'il exerce en tant que Ministre régional de son Land, et en conséquence, il est concrètement secondé par un secrétaire de commission¹⁶.

456. L'autonomie conférée au président de commission est aussi importante au Congrès des députés espagnol, où chaque commission peut être convoquée de sa propre initiative, à la demande de deux groupes parlementaires ou encore d'un cinquième des députés. La convocation d'une commission par son propre président n'est cependant pas totalement autonome, car comme l'indique l'article 42 RC, elle requiert systématiquement l'accord du Président du Congrès. Ce dernier peut même intervenir directement et convoquer une commission sans accord préalable avec son Président ou ses membres, de manière à adapter le rythme de travail de l'organe interne à l'ordre du jour de l'assemblée plénière¹⁷. Au Sénat espagnol, en l'absence de précision du règlement intérieur, les commissions se réunissent normalement à la demande de leur président respectif. L'article 71(3) RSE reconnaît en revanche au Président du Sénat la compétence de convoquer lui-même les commissions et de décider de fixer unilatéralement leur programme de travail, lorsque « l'avancement des travaux législatifs de la Chambre l'exige ». En pratique, cette possibilité offerte au président de la chambre haute n'est utilisée que de manière très occasionnelle¹⁸.

457. La situation pour les commissions au sein des assemblées françaises est relativement comparable à celles des chambres parlementaires allemandes et espagnoles, à ceci près que le

¹⁵ A. HANIKEL, *Die Organisation des Bundesrats*, Rheinfeld-Berlin, Schäuble, 1991, p. 213.

¹⁶ K. REUTER, *Praxishandbuch Bundesrat*, Heidelberg, C.F. Müller, 2^e Éd., 2007, p. 609.

¹⁷ J. L. PANIAGUA SOTO, « El sistema de Comisiones en el Parlamento español », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 10, 1986, p. 140.

¹⁸ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 216.

Gouvernement a le droit de demander lui-même la réunion d'une commission permanente. En effet, chaque commission peut être convoquée directement par son président en cours de session ou, selon les termes de l'article 40(1) RAN, « à la diligence du Président de la chambre basse, lorsque le Gouvernement en fait la demande ». Cette dernière disposition, qui restreint l'autonomie des commissions et suggère ainsi une certaine dépendance des commissions au Gouvernement, n'a en réalité plus été mise en œuvre depuis 1982¹⁹. Pendant l'intersession, tout président de commission peut réunir ses membres à la condition néanmoins d'y être autorisé par le Bureau de la commission (art. 40(3) RAN), qui se compose de vice-présidents et de secrétaires issus des différents groupes parlementaires. En pratique, le rôle du Bureau de commission ne consiste le plus souvent qu'à confirmer les décisions de son Président, qui s'enquiert toutefois au préalable de l'avis de ses membres. Au Sénat, les commissions parlementaires jouissent d'une plus grande autonomie : l'article 20(1) RS se borne à indiquer que « les commissions sont convoquées à la diligence de leur président » et ne peuvent donc pas être rassemblées à la demande du Gouvernement. La convocation des commissions sénatoriale est temporellement conditionnée, au sens où elle doit être formulée au moins 48 heures avant la réunion de la commission concernée ou, hors session, durant la semaine qui la précède.

458. En second lieu, tout président de commission parlementaire allemande, espagnole ou française est également compétent pour participer à la détermination précise du programme de travail des réunions à venir.

459. Là encore, c'est outre-Rhin que l'autonomie est la plus forte, puisque les présidents de commissions sont directement responsables de l'établissement de leur ordre du jour. Ainsi au Bundestag, chaque commission permanente doit décider des sujets à aborder au cours de ses prochaines réunions par l'intermédiaire de son Président, sauf les cas où la commission elle-même a déjà déterminé son agenda à l'avance (§ 61 GOBT). En pratique, le président de la commission décide le plus souvent de dresser lui-même la liste des affaires à y inscrire, tout en ayant le plus souvent consulté au préalable les présidents des différents groupes parlementaires qui la composent. Toute commission parlementaire peut par ailleurs modifier l'ordre du jour à la majorité de ses membres et y inscrire de nouvelles affaires, sauf si un groupe ou un tiers de ses membres s'y oppose. Aucune disposition du règlement intérieur du

¹⁹ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 451.

Bundesrat n'indique explicitement qui doit préparer l'ordre du jour, mais par analogie, on considère généralement que la charge en incombe aussi à chaque président de commission²⁰. Ces derniers sont tenus d'établir le programme de travail des commissions parlementaires « le plus tôt possible » afin qu'il puisse être transmis « au plus tard six jours avant la séance » aux différentes représentations des Länder, selon le § 38(2) GOBR.

460. La détermination de l'ordre du jour de chaque commission espagnole n'est pas assurée directement par son président mais par son Bureau, qui doit l'établir en accord avec le Président du Congrès et en tenant compte du calendrier fixé par le Bureau du Congrès, selon l'article 67(2) RC. Si le Bureau de la commission est effectivement compétent pour établir son programme de travail, dans tous les cas, l'accord du président de la chambre demeure absolument indispensable. En pratique, les présidents des groupes parlementaires sont assez fortement impliqués dans la fixation de l'ordre du jour de chaque commission, puisqu'ils sont consultés très régulièrement par le Bureau²¹. Au Sénat espagnol, bien que l'ordre du jour de chaque commission soit fixé par son Président, celui-ci est tenu de prendre en compte l'avis de son Bureau et doit aussi s'adapter au programme de travail de la Chambre. En outre, un sujet supplémentaire peut être introduit à l'ordre du jour de la commission par un tiers de ses membres s'il présente un caractère prioritaire. Au cours d'une séance, l'ordre du jour peut être modifié à la majorité des membres de la commission, sur proposition de son président, du Président du Sénat ou encore d'un groupe parlementaire, selon l'article 71(3) RSE. Une telle modification du contenu des travaux prévisionnels est également possible au Congrès des députés. Sous réserve de son accord, l'ordre du jour d'une commission peut toujours être modifié sur proposition de son Président, à la demande de deux groupes parlementaires ou encore d'un cinquième des députés, conformément à l'article 68(2) RC. Cette disposition du règlement s'inscrit néanmoins dans un cadre temporel limité, puisqu'elle ne s'applique qu'en vue de modifier l'ordre du jour d'une séance déjà en cours. En définitive, les commissions espagnoles disposent d'une réelle autonomie dans la programmation de leurs travaux²² mais qui s'avère toutefois moins importante que leurs équivalents allemands et français.

461. En effet, à l'Assemblée nationale, « chaque commission est maîtresse de ses travaux » (art. 40(5) RAN), sous réserve cependant des règles fixées par la Constitution, les lois

²⁰ K. REUTER, *Praxishandbuch Bundesrat*, Heidelberg, *op. cit.*, p. 614.

²¹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 209.

²² L.-Q. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones, 1989, p. 264.

organiques et le règlement intérieur. En règle générale, le président de la commission détermine la liste des sujets à inscrire à l'ordre du jour, en prenant soin de consulter en amont le rapporteur du texte à examiner. Les règlements intérieurs des assemblées n'encadrent que de façon très imprécise les compétences des présidents de commissions permanentes : l'article 41 RAN indique simplement que « le président de chaque commission organise les travaux de celle-ci », tandis que l'article 20(1) RS se limite à énoncer que « la lettre de convocation doit préciser l'ordre du jour ». Concrètement, le document portant convocation et ordre du jour de la commission est transmis à ses membres. Au Palais Bourbon, la liste des sujets devant être abordés durant la séance est publiée par voie d'affichage en son sein même, tandis qu'au Sénat, la lettre de convocation est communiquée directement au secrétariat de chaque groupe parlementaire. À l'Assemblée nationale comme au Sénat, les informations relatives aux convocations et aux ordres du jour des commissions se trouvent rassemblées dans un document appelé « feuillet »²³, qui récapitule l'ensemble des travaux parlementaires prévus tout au long de la journée.

462. Excepté ces quelques règles écrites, l'essentiel de l'organisation de l'ordre du jour des commissions permanentes françaises n'est pas formalisé et résulte simplement de la pratique parlementaire de chacune d'entre elles. Les commissions sont dotées d'une importante autonomie en matière d'aménagement de leurs travaux, notamment d'un point de vue temporel. L'ordre de la discussion ou encore la méthode de distribution de la parole peut différer fortement en fonction des commissions. À la Commission des Affaires économiques, il arrive que les députés débattent pendant une heure d'un seul amendement, alors qu'à la commission des lois, l'examen des amendements se fait parfois « à la mitraille »²⁴.

463. Si les commissions des parlements allemand, espagnol et français disposent d'une certaine autonomie dans le cadre de la programmation de leurs travaux, celle-ci n'est cependant que partielle. La détermination de leur ordre du jour s'avère en effet conditionnée par le rythme de travail de l'assemblée plénière de chaque chambre, qui prévaut en principe toujours sur l'ordre du jour des commissions parlementaires.

²³ J. FOYER, *Le député dans la société française*, Paris, PUF, 1991, p. 118-119.

²⁴ S. LE GOFF, « La forte personnalité des commissions de l'Assemblée », *Contexte*, 10 septembre 2015.

2) La soumission des commissions au rythme de travail de l'assemblée plénière

464. Les commissions parlementaires, bien que théoriquement maîtresses de leur ordre du jour en interne, sont soumises à l'avancement des travaux législatifs de l'assemblée plénière. D'une part, elles doivent impérativement examiner dans un temps restreint les textes législatifs qui leurs sont adressés directement après leur dépôt sur le Bureau de la chambre concernée, comme c'est le cas dans l'Hexagone, ou à la suite d'une première discussion générale en séance plénière, comme c'est le cas en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni. D'autre part, l'activité législative de l'assemblée plénière emporte des effets importants sur les commissions parlementaires, dont la charge de travail diffère sensiblement en fonction de leur champ de compétences. Avant d'examiner ces deux aspects, il convient toutefois de cerner d'abord les modalités de la procédure de répartition des textes législatifs aux commissions.

465. A l'Assemblée nationale, au Sénat français et au Bundesrat, les textes législatifs sont transmis à la commission compétente en la matière par le président de la chambre²⁵, tandis qu'en Espagne, le Bureau de chaque assemblée se charge de la transmission²⁶. Au Sénat espagnol néanmoins, lorsque le Bureau n'a pas prévu de se réunir dans les trois jours suivants le dépôt du projet, le président de la chambre doit lui-même s'acquitter directement de cette tâche. Le Bundesrat est animé par le même souci de rapidité, puisque le § 36(1) GOBR permet à son Secrétaire général (*Direktor*) de distribuer lui-même les projets et propositions de loi aux commissions, à la demande du Président. Au Bundestag enfin, selon le § 80 GOBT, le texte est adressé à la commission compétente par l'assemblée plénière elle-même, mais en pratique, sa décision résulte généralement de débats préalables menés au sein du Comité des doyens.

466. Au sein des parlements allemand, espagnol et français, la précision des critères de répartition des textes de loi entre les commissions permanentes varie assez fortement, ainsi que le nombre de commissions par assemblée. En principe, les projets et propositions de loi sont attribués précisément entre les commissions permanentes de la chambre en fonction de leur champ de compétences respectif. En réalité néanmoins, seule l'Assemblée nationale a

²⁵ Articles 24(1) RS, 85(1) RAN et paragraphe 36 GOBR.

²⁶ Articles 43(1) RC et 54 RSE.

veillé à détailler clairement la liste des compétences de ses huit commissions²⁷ dans son règlement intérieur (art. 36 RAN). Au Sénat, seuls les intitulés des sept commissions permanentes sont indiqués à l'article 7 RS et dès lors, la marge de manœuvre dont dispose le Président de la Haute Assemblée pour décider de la distribution des textes entre les commissions est nettement plus grande. L'article 16(1) RS précise d'ailleurs à cet égard que « les commissions permanentes sont saisies par les soins du Président du Sénat de tous les projets ou propositions entrant dans leur compétence ». Il en est d'ailleurs de même au Sénat espagnol et au Congrès des députés, dont la liste des vingt commissions permanentes législatives figure respectivement aux articles 49(2) RSE et 46(1) RC. En Allemagne, les § 54(1) GOBT et § 11(1) GOBR prévoient que ce sont les deux assemblées elles-mêmes qui instituent directement les différentes commissions²⁸. En l'absence d'autres indications fournies par les règlements des chambres, la répartition des textes est laissée entièrement à l'appréciation du Comité des doyens du Bundestag et du Président du Bundesrat. Les deux assemblées parlementaires allemandes déterminent donc discrétionnairement les compétences de chaque commission²⁹, qui sont toutefois soumises à une charge de travail moins forte qu'en France. Le travail législatif est en effet davantage réparti au Bundestag, qui compte en son sein vingt-trois commissions parlementaires susceptibles d'examiner les textes³⁰, tandis que l'Assemblée nationale ne compte que huit commissions permanentes.

467. Quelle que soit la commission compétente à laquelle est attribué le projet législatif, sa transmission ne consiste pas en une simple invitation mais bien en une exigence à examiner le texte dans des délais limités, afin que l'assemblée plénière puisse ensuite l'inscrire à son tour à son ordre du jour. La programmation des travaux législatifs des commissions, décidée *a priori* en toute indépendance, ne peut se défaire en pratique de ces impératifs, qui les amènent à planifier assez rapidement la discussion des textes qui ont été transmis. Il n'est donc pas

²⁷ Chaque assemblée parlementaire peut disposer au maximum de huit commissions permanentes selon l'article 43(1) C, alors que ce nombre était limité à six avant la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

²⁸ La Loi fondamentale prévoit toutefois spécifiquement l'instauration par le Bundestag de trois commissions compétentes en matière législative : une commission des affaires de l'Union européenne (art. 45 GG), une commission des affaires étrangères et une commission de la défense (art. 45a(1) GG).

²⁹ L'établissement des différentes commissions est décidé à la majorité simple des membres de chaque chambre, généralement pour la durée de la législature. A. HANIKEL, *Die Organisation des Bundesrats*, Rheinfeld-Berlin, Schäuble, 1991, p. 196. Cette libre détermination du champ de compétence des commissions contraste avec le système précédent, dont la liste précise des commissions figurait dans les règlements intérieurs des assemblées. F. EDINGER, *Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien*, Berlin, Duncker & Humblot, 1994, p. 185.

³⁰ Ce nombre a fortement varié, de 40 commissions au cours de la I^{ère} Législature à seulement 17 commissions parlementaires lors de la VI^e Législature. W. ISMAYR, *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, op. cit., p. 185.

possible pour les commissions de s'affranchir du cadre temporel qui leur est imposé pour examiner un texte législatif, malgré une certaine maîtrise de leur programme de travail.

468. Dans le cadre du système espagnol, le bureau de chaque commission est chargé d'inscrire à son ordre du jour un texte législatif dès sa transmission. Ainsi, l'ordre du jour des commissions parlementaires du Sénat est assez contraint puisqu'elles ne disposent tout au plus que d'une quarantaine de jours pour se prononcer sur les projets de loi qui leur sont confiés³¹. Au Congrès des députés en revanche, l'encadrement temporel de l'ordre du jour des commissions est moins strict : les délais de dépôt des amendements et de remise du rapport s'élèvent tous deux à 15 jours et surtout, la durée maximum d'examen par la commission est de deux mois, sauf si, de façon exceptionnelle, le Bureau de la Chambre décide de la réduire ou au contraire de l'allonger (art. 43(3) RC).

469. Au sein du Parlement français, l'ordre du jour des commissions est théoriquement moins contraint qu'en Espagne sur le plan temporel. Pendant longtemps, aucun délai constitutionnel spécifique n'a encadré la phase d'examen en commission parlementaire. Si le débat en assemblée plénière n'est normalement pas entamé avant l'achèvement de l'examen du texte en commission, le Gouvernement a rarement ménagé la charge de travail adressée aux commissions³². En 2008, l'instauration à l'article 42(3) C d'un délai minimum de six semaines entre le dépôt d'un texte et sa discussion en séance, en première lecture devant la première chambre saisie, a offert aux commissions une marge non négligeable en matière d'organisation de leur ordre du jour³³. Ce délai minimum constitutionnellement garanti est encore plus important que le délai maximum de 40 jours au terme duquel les commissions de la chambre haute espagnole sont tenues de se prononcer sur chaque projet de loi³⁴.

³¹ Le dépôt des amendements en commission est possible pendant 10 jours, après quoi le rapport est rédigé dans les 15 jours, puis la commission n'a ensuite que 15 jours pour rendre son avis (art. 107, 111 et 113 RSE).

³² N. DENIS, « L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 », *RFSP*, 1960, p. 905.

³³ Malgré tout, beaucoup estiment que les délais d'examen en commission sont encore trop réduits. T. ERHARD, « Les commissions parlementaires ont-elles été revalorisées ? L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 par l'administration parlementaire », in O. ROZENBERG *et al.*, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débat du LIEPP, n° 3, 2017, p. 8. Ce délai de six semaines est régulièrement respecté en pratique, même si les chiffres varient en fonction des années. A. DE MONTIS, « Le nouvel équilibre commissions/hémicycle issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in O. ROZENBERG *et al.*, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débat du LIEPP, n° 3, 2017, p. 21.

³⁴ Selon l'article 42(4) C, ce délai de six semaines est cependant réduit à néant en cas d'engagement de la procédure accélérée. Sur ce point, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 621 (« La procédure "d'urgence" »).

470. Par ailleurs, la situation entre les deux chambres françaises est inversée par rapport au Parlement espagnol, du moins en matière de programmation temporelle de leurs travaux. Les commissions parlementaires du Sénat disposent d'une plus grande marge de manœuvre dans l'établissement temporel de leur ordre du jour que celles du Palais Bourbon. La commission sénatoriale saisie au fond doit normalement se réunir au moins deux semaines avant la séance plénière pour examiner les amendements en vue de l'élaboration du texte³⁵. La Conférence des présidents³⁶ peut aussi lui accorder une dérogation en vue de l'exempter des délais prévus (art. 28^{ter} RS). Une telle exception à l'obligation pour la commission de programmer ses activités en fonction du rythme de travail de l'assemblée plénière n'est pas prévue par les règles internes de l'Assemblée nationale qui, bien que moins précises dans leur formulation, sont assurément plus strictes. L'article 86(1) RAN indique d'emblée que toutes les tâches dévolues aux commissions, en particulier la désignation des rapporteurs, le dépôt et la mise à disposition de leurs rapports et des textes qu'elles ont adoptés, doivent se dérouler « dans un délai tel que l'Assemblée nationale soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution ». En vertu de cet article, l'ordre du jour des commissions permanentes est directement soumis à la planification temporelle des travaux législatifs de l'assemblée plénière, dont elles doivent suivre la cadence, qui est principalement imposée par le Gouvernement. En dépit de la division hebdomadaire opérée depuis 2008 en vertu de l'article 48 C, ce dernier détient en effet toujours une certaine priorité sur l'ordre du jour parlementaire³⁷.

471. En pratique, cependant, le Gouvernement coopère de façon effective avec les présidents des commissions permanentes pour déterminer précisément le contenu de l'ordre du jour et partant, s'informe régulièrement sur ce que les commissions sont en mesure d'accepter, en fonction de leur plan de charge³⁸. De plus, l'examen d'un texte par la commission doit normalement être achevé une semaine au moins avant le début de la discussion en séance plénière, alors qu'avant la réforme parlementaire de 2009, les dernières

³⁵ Ce délai sénatorial de deux semaines fait écho à celui recommandé par la commission des lois de l'Assemblée nationale, qui estime que « les commissions saisies au fond d'un texte devront s'efforcer de tenir, dans toute la mesure du possible, leur réunion sur un projet de loi deux semaines avant l'examen de ce texte en séance publique ». J.-L. WARSMANN, *Rapport n° 1630 de la commission des lois*, Assemblée nationale, 30 avril 2009, p. 151.

³⁶ La Conférence des présidents a été instituée en 1911 et a constitué à ce titre « le premier essai d'organisation du travail parlementaire » dans le cadre des assemblées françaises. E. GUICHARD-AYOUB, C. ROIG et J. GRANGÉ, *Études sur le Parlement de la Cinquième République*, Paris, PUF, 1965, p. 213.

³⁷ Cf. *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, p. 317 et s. (« Le partage de l'ordre du jour de l'assemblée plénière »).

³⁸ M. MOPIN et J.-L. PEZANT, *L'Assemblée nationale. Organisation et fonctionnement*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2001, p. 53.

réunions de la commission sur un texte se tenaient bien souvent la semaine précédant son examen par l'assemblée plénière. Comme le précise en effet l'article 86(4) RAN, « le délai qui sépare la mise à disposition par voie électronique du texte adopté par la commission et le début de son examen en séance ne peut être inférieur à sept jours ». Quoi qu'il en soit, à l'Assemblée nationale comme au Sénat, toute commission permanente doit disposer d'un temps suffisant pour mener un travail de fond sur le texte qui lui est soumis et pour ce faire, le gouvernement doit s'efforcer, dans la mesure du possible, « de garantir des délais suffisants entre le moment où il dépose – ou transmet – un texte et la date d'inscription à l'ordre du jour »³⁹ de l'assemblée plénière.

472. Au-delà de ces normes impératives qui s'imposent à l'ordre du jour de la commission, le rapporteur doit pour sa part adresser aux commissaires un état d'avancement de ses travaux au cours de la semaine précédant la discussion en séance, lorsque l'examen du texte par l'assemblée plénière intervient après six semaines ou plus après son dépôt. Cette règle, posée par l'article 86(2) RAN, peut être rapprochée d'une règle interne au Bundestag, qui prévoit également la réalisation d'un rapport d'étape. Le cadre d'utilisation du § 62(2) GOBT est toutefois sensiblement différent puisqu'en vertu de celui-ci, un groupe parlementaire (*Fraktion*)⁴⁰ ou 5 % des membres du Bundestag⁴¹ peuvent exiger que, par l'intermédiaire de son rapporteur (*Berichterstatter*), la commission fournisse un rapport sur « l'état de ses délibérations », dix semaines de séance après le renvoi d'un texte en commission. Alors que l'état d'avancement prévu à l'Assemblée nationale est essentiellement requis en vue d'informer les membres de la commission, la règle envisagée au Bundestag consiste à enjoindre la commission permanente concernée de justifier de la prompte avancée de ses travaux et partant, de son ordre du jour.

473. À cet égard, les commissions parlementaires allemandes apparaissent davantage soumises au rythme de travail du Plénum que ne le sont celles des parlements espagnol et français. Cette différence de situation s'explique non seulement en raison de leur implication particulièrement forte dans l'élaboration des lois, au point de se réunir environ dix fois plus

³⁹ P. GÉLARD, *Rapport n° 427 de la commission des lois*, Sénat, 20 mai 2009, p. 51.

⁴⁰ Le terme allemand de *Fraktion*, qui désigne les groupes parlementaires, ne doit pas être confondu avec l'expression *Gruppen*, faux ami référant à de simples groupements de parlementaires dont le nombre ne permet pas leur constitution en groupe parlementaire (§ 10(4) GOBT). Cf. T. INGO SCHMIT, « Das Abstandsgebot zwischen Fraktionen und parlamentarischen Gruppen », *Die Öffentliche Verwaltung*, n°7, 2015, p. 261-266.

⁴¹ Soit 31 parlementaires, sur les 630 membres qui composent le Bundestag.

souvent que l'assemblée plénière⁴², mais aussi par les délais relativement courts qu'elles sont tenues de respecter. Ainsi, lorsque l'ordre du jour d'une commission est particulièrement chargé, l'assemblée plénière peut exiger que le président de cette commission détermine un programme de travail précis permettant au Plénum de débattre promptement des textes qu'elle souhaite examiner ensuite à son tour⁴³. Dans le cadre du Bundestag, les commissions doivent en effet, aux termes du § 62(1) GOBT, « s'acquitter rapidement des tâches qui leur sont confiées », à savoir, d'examiner et de prendre position dans des délais assez courts sur les textes qui leur sont soumis. D'une part, cette règle interne est précisée en matière de propositions de loi et s'avère d'ailleurs particulièrement exigeante quant à l'organisation temporelle de l'ordre du jour des commissions. Lorsque trois semaines de séance au moins se sont écoulées depuis la distribution du document présentant la proposition de loi, ses auteurs sont en droit de demander leur inscription à l'ordre du jour de la prochaine séance, en vertu du paragraphe 20(4) GOBT. Cette obligation d'inscription à l'ordre du jour de la séance plénière, après trois semaines et sur simple demande d'un député, engage la commission concernée à planifier les discussions sur les propositions de loi dès qu'elle les reçoit ou du moins, suffisamment en amont de leur examen par l'assemblée plénière. D'autre part, cette même règle du § 62(1) GOBT est également déclinée par le Président du Bundestag et par le Comité des doyens en matière de projets autant que de propositions de loi. Une pratique parlementaire constante, mais non reconnue normativement, consiste en effet pour le Comité des doyens à soumettre la commission parlementaire à un délai au terme duquel elle est tenue de présenter son rapport.

474. Pour sa part, le Bundesrat n'indique pas de période temporelle précise au cours de laquelle ses commissions doivent prévoir l'inscription à l'ordre du jour du texte. En revanche, selon le § 39(5) GOBR, les commissions sont obligées de clore leurs délibérations sur le texte huit jours avant la séance suivante de l'assemblée plénière. L'ordre du jour de l'assemblée plénière prévaut toujours sur l'autonomie dont disposent les commissions dans l'organisation de leurs travaux et ce, d'autant plus en vertu de l'obligation énoncée au paragraphe 76(2) de la Loi fondamentale. Selon cette disposition, le Bundesrat ne dispose au total que de six semaines pour prendre position sur les projets législatifs gouvernementaux, qui lui sont

⁴² A. HANIKEL, *Die Organisation des Bundesrats*, Rheinfeld-Berlin, Schäuble, 1991, p. 201.

⁴³ V. KESE, « Das Zugriffsverfahren bei der Bestimmungsparlamentarischer Ausschußvorsitzender », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1993, p. 614.

soumis transmis en premier lieu⁴⁴. Bien que ce délai puisse être étendu à neuf semaines dans certains cas, le Gouvernement fédéral a la possibilité de transmettre le projet au Bundestag après trois semaines, lorsqu'il le juge particulièrement urgent, sans attendre la position du Bundesrat. Avec un tel encadrement temporel, la marge de manœuvre apparaît relativement restreinte pour les commissions législatives du Bundesrat, qui ne disposent dès lors que de la portion congrue du temps qui leur est laissé par l'assemblée plénière. Là encore, la temporalité mais aussi le contenu même de l'ordre du jour des commissions se trouvent directement soumis au rythme de l'assemblée plénière, elle-même contrainte par le programme législatif du Gouvernement.

475. Enfin, l'importance des effets de l'activité législative de l'assemblée plénière de chaque chambre sur ses commissions est parfaitement illustrée par les situations contrastées que connaissent les commissions parlementaires en matière de charge de l'ordre du jour. Le programme de travail de certaines commissions est constamment très encombré en raison de leur large domaine de compétences, comme celui de la Commission des affaires intérieures (*Innenausschuss*), compétente en matière de sécurité intérieure et de droits fondamentaux⁴⁵. À l'inverse, l'ordre du jour de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale ne devient chargé qu'à partir du moment où un texte législatif d'importance correspondant directement à son champ de compétence est déposé sur son Bureau. En conséquence, les commissions dont la charge de travail est la plus dense prévoient très logiquement une durée d'examen plus réduite pour chaque texte de loi qui leur est soumis que celles dont le programme de travail demeure clairsemé.

476. Si la charge de travail de la plupart des commissions évolue généralement en fonction du thème des derniers textes déposés⁴⁶, la commission des finances de l'Assemblée nationale connaît un fonctionnement original. L'organisation calendaire de son ordre du jour est en effet encadrée par les articles 47 et 47-1 de la Constitution et par la loi organique du 1^{er} août 2001⁴⁷, qui conduisent la commission des finances à planifier précisément son programme de

⁴⁴ B. RIDARD, « L'activité parlementaire et l'instant », in E. CARTIER et G. TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps*, Paris, LGDJ, 2017, p. 79.

⁴⁵ K. von BEYME, *Der Gesetzgeber: der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen, Westdeutscher, 1997, p. 190.

⁴⁶ B. MOREL, « Les commissions permanentes au Sénat : analyse d'une diversité », *RFDC*, 2017, p. 155.

⁴⁷ Des indications temporelles sont fournies par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dont l'article 39 précise que « le projet de loi de finances de l'année [...] est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget [et] immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances ». Par ailleurs, l'article 45 énonce que le gouvernement « peut

travail, selon un rythme annuel. Il en est de même pour les commissions des finances allemande (*Finanzausschuß*) et espagnole (*Comisión de Hacienda*) qui se trouvent soumises chaque année à l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée plénière des projets de loi de finances, respectivement en septembre et en octobre. Dans chacun de ces parlements, l'ordre du jour de la commission des finances est ainsi déterminé avant tout par le calendrier relatif à l'adoption des projets de loi de finances, qui est précisé par des règles écrites. Dès lors, le fonctionnement de cette commission se distingue de celui des autres commissions permanentes, qui déterminent principalement elles-mêmes les conditions de planification de leurs travaux parlementaires.

477. Bien qu'en définitive, l'ordre du jour des commissions s'avère relativement contraint par celui de l'assemblée plénière dans le cadre des chambres parlementaires allemandes, espagnoles et française, cette situation est toutefois sans commune mesure avec celle des commissions permanentes britanniques, dont l'ordre du jour dépend entièrement de la volonté du gouvernement.

B. Des commissions totalement dépendantes du Gouvernement

(RU)

478. En règle générale, outre-Manche, le travail législatif des commissions parlementaires dépend totalement de la volonté du gouvernement, qui dispose d'une entière maîtrise sur leur ordre du jour. Bien qu'en théorie, les projets de loi doivent être transmis aux commissions par la Chambre des Communes elle-même, en pratique, les textes législatifs leur sont envoyés directement par le Cabinet. Cette emprise du Gouvernement sur la programmation des travaux des commissions s'est d'ailleurs accentuée depuis la réforme des *Standing Orders* du 1^{er} novembre 2006 : le système de « commissions permanentes »⁴⁸ (*Standing Committee on Bills*), qui prévalait jusqu'alors, a été remplacé par un système de « commissions de projets de

demander à l'Assemblée nationale, avant le 11 décembre de l'année qui précède le début de l'exercice, d'émettre un vote séparé sur l'ensemble de la première partie de la loi de finances de l'année » et qu'en cas d'échec de cette procédure, « le Gouvernement dépose, avant le 19 décembre, [...] un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer à percevoir les impôts existants jusqu'au vote de la loi de finances de l'année ».

⁴⁸ L'emploi de l'expression *Standing Committee* est trompeur car, si ces commissions parlementaires existent bien en permanence au sens où elles ne sont jamais formellement dissoutes, leur composition est en revanche constamment renouvelée en fonction du texte à étudier. L'appartenance des parlementaires à une commission dépend en effet de leur domaine spécifique de compétence et des textes législatifs en instance. A. KING, *British Members of Parliament: a Self-Portrait*, Londres, Macmillan, 1974, p. 92.

loi » (*Public Bill Committee*), également qualifiées de « commissions générales » (*General Committee*) au titre du SO 84⁴⁹.

479. Dans le cadre de la procédure qui prévalait avant 2006, les projets de loi étaient répartis entre les commissions selon leurs compétences. Le Gouvernement se chargeait fréquemment d'assurer cette répartition, alors même que le SO 84(2) reconnaissait ce rôle au *Speaker*, ainsi que celui de transmettre à l'un des *Scottish Grand Committee* tous les projets de loi consacrés uniquement aux affaires écossaises. En pratique, les membres du Gouvernement pouvaient donc contraindre les commissions à aménager leur ordre du jour en fonction des priorités de leur programme législatif⁵⁰. Le SO 84(3) permettait non seulement au Gouvernement de prioriser ses propres textes, mais aussi d'avoir toute latitude pour décider de l'ordre d'examen de ses projets de loi. Parmi les commissions permanentes, chacune désignée par une lettre⁵¹, seule la commission C était compétente pour examiner prioritairement les propositions de loi. Ces propositions étaient examinées dans leur ordre chronologique d'inscription, sauf si l'auteur d'un texte placé en tête de l'ordre du jour consentait à ce qu'un autre texte passe avant le sien. Le débat sur un texte inscrit à l'ordre du jour ne pouvait commencer qu'une fois l'examen du texte précédent achevé et dans certains cas, la discussion sur une proposition de loi était même volontairement prolongée afin de retarder l'examen de propositions politiquement sensibles⁵².

480. Par ailleurs, certaines propositions pouvaient aussi parfois être renvoyées à une autre commission et être examinées sans délai, dès lors que celle-ci n'avait plus aucun projet de loi inscrit à l'ordre du jour. Cette transmission à une autre commission ne pouvait se faire que par l'intermédiaire du *Speaker*, à la demande de l'auteur de la proposition de loi et sous réserve de l'accord du chef whip du groupe majoritaire, aussi appelé « chef whip gouvernemental »

⁴⁹ Outre les *Public Bill Committee*, la liste dressée dans le SO 84 mentionne également, au titre des commissions générales, la Commission relative aux affaires écossaises (*Scottish Grand Committee*), la commission relative aux affaires galloises (*Welsh Grand Committee*), la Commission relative aux affaires nord-irlandaises (*Northern Ireland Grand Committee*), de même que la Commission relative aux affaires régionales (*Regional Affairs Committee*) et les commissions relatives aux affaires européennes (*European Committees*).

⁵⁰ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londres, Sweet and Maxwell, 2^e Éd., 2003, p. 386.

⁵¹ Le nombre des commissions, variable selon des sessions, demeurait généralement inférieur à dix. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Harlow, Pearson Longman, 2006, 6^e Éd., p. 211.

⁵² Par exemple, le *Wild Mammals (Hunting with Dogs) Bill* a été le premier texte discuté à la commission C au début de la session parlementaire de 1997-98. Transmis le 28 novembre 1997 à la Chambre, l'examen de ce texte s'est prolongé jusqu'au 25 février 1998, retardant ainsi l'inscription à l'ordre du jour des autres propositions de loi. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, *op. cit.*, p. 550.

(*Government Chief Whip*)⁵³. Globalement, le système des *Standing Committees* connaissait de sérieuses difficultés de fonctionnement : il était impossible pour les commissions de préparer longtemps à l'avance une planification suffisamment précise de l'examen des textes⁵⁴, dans la mesure où le gouvernement pouvait toujours décider subitement de faire passer un de ses projets législatifs en tête de leur ordre du jour.

481. La réforme de 2006 a apporté des modifications au dispositif précédent en matière de prévisibilité de l'ordre du jour, tout en contribuant dans le même temps au renforcement de l'emprise du gouvernement sur l'ordre du jour des commissions. Depuis lors, les commissions sont désormais appelées *Public Bill Committees* et leur existence n'est plus que très temporaire. Lorsque la deuxième délibération d'un projet ou d'une proposition de loi est achevée, il est directement transmis par le Gouvernement à une commission créée uniquement en vue d'examiner ce texte. Un *Public Bill Committee* est nommé à cet effet par une commission de sélection⁵⁵ et entame sans délai la discussion sur le texte, « sauf si la Chambre en décide autrement ». Selon le SO 63, en effet, une motion peut être votée par la Chambre des Communes pour que le texte soit transmis à la « Commission de la Chambre entière » (*Committee of the Whole House*).

482. L'instauration d'une commission *ad hoc* par projet de loi, telle que prévue dans le cadre de cette nouvelle procédure, permet au Gouvernement d'imposer encore plus facilement qu'auparavant son rythme de travail. L'ordre du jour de chaque commission n'est plus jamais encombré puisque par définition, celui-ci ne peut être composé que d'une seule affaire. Le destin de chaque *Public Bill Committee* se trouve intimement lié à celui du projet qui lui est soumis et partant, dès que son examen est terminé, la commission parlementaire est directement supprimée⁵⁶.

⁵³ À l'origine, le terme de *whip* désignait les personnes chargées de surveiller les chiens de meute durant la chasse. L'expression exprime ainsi une dimension « agressive, tyrannique et même douloureuse physiquement », selon M. GRANT, *The UK Parliament*, Edinburgh University Press, 2009, p. 71. Le *whip* correspond à une institution très ancienne, puisque le premier d'entre eux a été le Duc de Newcastle (1693-1768). M. RUSH et C. ETTINGHAUSEN, *Opening Up the Usual Channels*, Londres, Hansard Society, 2002, p. 9.

⁵⁴ H. BARNETT, *Britain Unwrapped: Government and Constitution Explained*, Londres, Penguin, 2002, p. 135.

⁵⁵ Le rôle du *Committee of Selection* se résume en réalité à valider les propositions de nomination réalisées par les *whips* de chaque groupe. Selon le SO 86(2), les membres du *Public Bill Committee* doivent être désignés en fonction de leur qualification et de leur appartenance politique, au regard de la composition de la chambre. Cf. également W. HANSON et H. V. WISEMAN, « The Use of Committees by the House of Commons », *Public Law*, 1959, p. 277.

⁵⁶ House of Commons Information Office, *Public Bills in Parliament*, Londres, House of Commons, 2012, p. 11.

483. Enfin, lorsqu'un *Public Bill Committee* est mis en place en vue d'examiner une proposition de loi, une seconde commission relative au même texte ne peut être instaurée que sur demande d'un ministre et uniquement dans l'hypothèse où la première commission n'est plus active. Si ces conditions sont remplies, la première commission créée en vue de l'examen de la proposition de loi ne peut plus alors se rassembler tant que la seconde commission créée n'a pas rendu son rapport⁵⁷.

484. Si la détermination de l'ordre du jour est essentielle pour les commissions au sens où elle permet de préciser le contenu des travaux législatifs à venir lors des prochaines séances, la délimitation des périodes précises de réunion est également d'une grande importance et conditionne fortement leur agenda.

§ 2. Les compétences des commissions dans la détermination de leurs périodes de réunion

485. Le calendrier des jours et horaires de réunion des commissions compétentes en matière législative est aménagé au moyen d'espaces temporels qui leur sont spécifiquement dédiés, bien qu'il ne soit pas rare qu'elles se réunissent aussi en dehors de ces intervalles (A). La détermination par les commissions parlementaires de leurs périodes de réunion s'avère toutefois limitée par la règle de non-simultanéité avec les séances plénières (B).

A. Des intervalles temporels spécifiquement réservés aux commissions

486. Si en principe, les commissions se rassemblent durant des plages horaires prévues à cet effet (1), en pratique, celles-ci planifient généralement assez librement leurs séances, au-delà même de ces seuls espaces réservés (2).

1) Des plages horaires prévues pour les réunions des commissions

487. Les modalités de détermination des périodes de réunion des commissions diffèrent de manière importante en fonction des systèmes parlementaires. Alors qu'au sein des assemblées parlementaires allemandes, britanniques et espagnoles, les plages horaires dédiées aux

⁵⁷ M. JACK (Éd.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 24^e Éd., 2011, p. 556-557.

réunions en commission sont déterminées par un organe interne ou encore par leur président, les chambres françaises connaissent un fonctionnement plus rigide, dans la mesure où ces périodes temporelles se trouvent directement précisées au sein de leur règlement.

488. Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale précisait dès 1959 qu'au cours des sessions parlementaires, les commissions permanentes pouvaient se réunir chaque semaine le mardi, mercredi, jeudi et vendredi matin. Ce temps de séance leur était réservé et en règle générale, aucune réunion de l'assemblée plénière ne pouvait être organisée au cours de ces intervalles temporels. Cependant, cet aménagement temporel s'est rapidement révélé peu adapté au rythme des travaux législatifs, car l'assemblée plénière ne disposait pas pour sa part de suffisamment de temps libre pour organiser ses débats et devait recourir fréquemment à des séances de nuit⁵⁸.

489. La réforme du règlement du 23 octobre 1969 a conduit à modifier en profondeur la durée de la période exclusivement dédiée aux commissions parlementaires, en ne prévoyant plus désormais qu'une seule demi-journée hebdomadaire réservée aux commissions, le jeudi matin. Cette même résolution parlementaire a prévu que la Conférence des présidents puisse décider seule de déroger à cette période réservée aux travaux des commissions permanentes et de l'organiser au cours d'une autre demi-journée. Cependant, cette nouvelle règle a été directement censurée dans la décision du 20 novembre 1969 du Conseil constitutionnel, qui a estimé que l'introduction d'une telle disposition dans le règlement intérieur était incompatible avec la priorité reconnue au Gouvernement dans l'établissement de l'ordre du jour⁵⁹. Depuis lors, les commissions de l'Assemblée nationale ne disposent plus de manière exclusive que d'une seule matinée par semaine. En outre, depuis la réforme du règlement du 26 mars 2003, le choix de la demi-journée n'est plus déterminé par la Conférence des présidents, mais directement par les règles internes de l'Assemblée. Selon l'article 50(3) RAN, « la matinée du mercredi est réservée aux travaux des commissions » et en conséquence, durant cette journée, l'assemblée plénière ne peut se réunir que l'après-midi et le soir.

490. Les règles internes du Sénat en la matière témoignent d'une volonté de ses membres de conserver davantage de flexibilité dans l'organisation de leurs réunions en commission et

⁵⁸ D. G. LAVROFF, « Les commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République », *RDP*, 1971, p. 1453.

⁵⁹ Décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969, *Résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 30 novembre 1969, p. 11682, cons. 5.

d'être moins contraints en pratique par l'ordre du jour gouvernemental. L'article 23bis(3) RS indique que les commissions parlementaires peuvent se réunir le mercredi matin et éventuellement le mardi avant les réunions des groupes parlementaires. Si elles le souhaitent, les commissions peuvent aussi se rassembler durant une autre demi-journée hebdomadaire, qui ne peut néanmoins avoir lieu qu'en fonction de l'ordre du jour de l'assemblée plénière, dont l'avancement des travaux est primordial. Le Sénat détermine toutefois un cadre temporel extrêmement précis pour sa commission des affaires européennes, en prévoyant que celle-ci puisse se réunir le jeudi de 8h30 à 10h30 et de 13h30 à 15h. Les commissions permanentes sénatoriales disposent en définitive de davantage de plages horaires réservées qu'à la chambre basse.

491. Outre-Rhin, la détermination temporelle des jours et des horaires de réunion des commissions est beaucoup plus libre qu'en France, puisqu'elle s'opère à travers une simple convention entre les différents groupes parlementaires. Selon le § 61(1) GOBT, le président de chaque commission du Bundestag est formellement compétent pour déterminer ses dates de réunion, à moins que la commission n'en décide auparavant. Le président de la commission doit également convoquer une réunion dès que possible lorsqu'un groupe parlementaire représenté à la commission ou qu'un tiers de ses membres en fait la demande, conformément au paragraphe 60(2) GOBT. Chaque commission fixe généralement les jours et horaires de ses séances à venir au tout début de la législature, lors de sa première réunion. Leur calendrier de séance ne peut être néanmoins décidé que dans le cadre des périodes de réunion arrêtées par le Comité des doyens, comme le précise le paragraphe 60(1) GOBT. Au sein de cette instance, les groupes parlementaires déterminent par convention certaines plages horaires qui sont dès lors spécifiquement réservées aux commissions⁶⁰. Au cours des semaines de séance, la plupart des commissions parlementaires du Bundestag se réunissent le mercredi matin. Dès le début de l'après-midi, la tenue d'une séance plénière consacrée aux questions orales et aux questions au gouvernement vient interrompre leurs travaux. Durant ces semaines de réunion, certaines commissions décident parfois de se rassembler le lundi ou le vendredi⁶¹, pendant quelques heures, lorsque leur charge de travail l'exige.

⁶⁰ H. SCHELLKNECHT, « Le système des commissions parlementaires », *op. cit.*, p. 127.

⁶¹ Les commissions se réunissent le plus souvent le mercredi, mais il peut arriver qu'elles décident de poursuivre l'examen d'un texte le lundi ou le vendredi suivant. Après le mercredi, ces deux jours de la semaine sont ceux au cours desquels se tiennent la plupart des autres séances, comme l'atteste le calendrier parlementaire des dernières années. Cf. <https://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18>

492. Au Bundesrat, les commissions disposent le plus souvent d'une semaine entière par mois, qui se trouve temporellement déterminée par le Conseil permanent. Dans le cadre de cette semaine mensuelle qui leur est réservée exclusivement, les commissions peuvent décider librement du ou des jours au cours desquels elles souhaitent se rassembler. L'intervalle temporel de trois semaines séparant chaque semaine de réunion des commissions s'explique simplement par le fait que le délai auquel est soumis le Bundesrat pour prendre position et transmettre un texte de loi est soit de trois semaines, soit de six semaines (art. 76(2) GG). En pratique, lors de cette semaine mensuelle, chaque commission permanente de la Chambre haute organise au moins une réunion, qui ne se tient jamais au-delà du jeudi. L'article 39(5) du règlement impose en effet aux commissions de clore leurs délibérations huit jours avant la séance plénière à venir du Bundesrat, qui se tient généralement le vendredi de la semaine suivante.

493. Le fonctionnement du Parlement espagnol est relativement analogue, car c'est aussi un organe intraparlamentaire collégial qui se trouve chargé de décider des périodes de la semaine à réserver spécifiquement aux réunions des commissions. Il appartient en effet au Bureau du Congrès des députés de déterminer le calendrier des activités des commissions, autrement dit d'établir les jours et horaires de l'ensemble des réunions, en vertu de l'article 31(1) RC. De manière identique au Sénat espagnol, le Bureau est compétent en matière d'emploi du temps (art. 36(1) RSE) et comme au Congrès des députés, son Président peut organiser les réunions des commissions en fonction des exigences de travail de l'assemblée (art. 61(3) RSE). Pour le Professeur Arce Janariz, l'attribution de cette compétence importante au président de chaque chambre est justifiée, dans la mesure où elle lui permet de parer à d'éventuelles tentatives d'« obstruction » de la part des quelques présidents de commission qui sont aussi membres de l'opposition⁶². Au sein du Sénat espagnol, les commissions parlementaires disposent d'une moindre autonomie qu'à la chambre basse. Le Président du Sénat⁶³ dispose en effet de la compétence de convoquer directement les commissions quand il l'estime opportun et sans que celles-ci n'aient leur mot à dire, aux termes de l'article 37(3) RSE. De ce fait, chaque président de commission parlementaire entretient une certaine « relation de subordination

⁶² A. ARCE JANARIZ, « Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias », in J. C. DA SILVA OCHOA (Dir.), *Las Comisiones Parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, p. 333. Sur la question de « l'obstruction », cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 490 (« L'"obstruction" : un dépôt massif d'amendements pour allonger la procédure législative »).

⁶³ Comme au Congrès des députés, chaque commission sénatoriale peut être également convoquée par son président ou par une proportion significative de ses membres (un tiers, selon l'article 61(1) RSE).

hiérarchique avec les organes directeurs de l'assemblée »⁶⁴ quant à l'organisation de son calendrier de réunions.

494. Bien que non délimité par les commissions espagnoles elles-mêmes, l'intervalle temporel au cours duquel celles-ci peuvent se réunir est très étendu, au Sénat comme au Congrès des députés. Selon l'article 62(1) RC, les séances parlementaires peuvent se tenir chaque semaine durant les périodes de séances ordinaires, du mardi au vendredi inclus, comme le confirme également l'accord du Bureau du Congrès des députés du 5 mai 1992 à l'égard de ses commissions parlementaires. Au Sénat espagnol, cet espace temporel est même plus étendu puisqu'en vertu de l'article 79 RSE, les commissions peuvent organiser des réunions du lundi au vendredi inclus.

495. Au Royaume-Uni, les commissions disposent de larges compétences pour décider des plages horaires de leurs séances, tout du moins en apparence. Selon le SO 88(1), chaque président de commission est théoriquement chargé de déterminer lui-même le jour et l'heure de la première réunion en amont de l'examen d'un projet de loi et à ce titre, celui-ci occupe *a priori* un « rôle clef dans la conduite des travaux de la commission »⁶⁵. Toutefois, la décision d'un président de commission n'est prise qu'après consultation des parlementaires en charge des propositions de loi ou, pour les projets de loi, après concertation avec les whips chefs de file des groupes parlementaires. Dans cette seconde hypothèse, le président de la commission est en réalité très étroitement lié aux orientations prises par le whip du groupe majoritaire qui, de fait, décide du jour et de l'heure des réunions en collaboration avec le gouvernement. En vertu du règlement intérieur de la Chambre des Communes, lorsqu'un projet de loi nécessite plus d'une réunion pour être examiné, la commission parlementaire est elle-même chargée de programmer ses débats ultérieurs. Si les dates et horaires précis des réunions suivantes sont théoriquement fixés par la commission, ils sont souvent déterminés en pratique par le ministre en charge du texte⁶⁶. Ce dernier présente un calendrier prévisionnel des réunions, qui est le plus souvent approuvé sans difficulté par la majorité des membres de la commission. Dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi, son auteur ne prend que rarement l'initiative de proposer le jour et l'heure de la séance suivante, dans la mesure où le président de la commission se charge généralement lui-même de fixer le calendrier.

⁶⁴ B. VILA RAMOS, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 372.

⁶⁵ A. CARROLL, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, Longman, 2011, p. 149.

⁶⁶ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, *op. cit.*, p. 388.

496. Jusqu'en 2006, les réunions des commissions permanentes de la Chambre des Communes se tenaient habituellement les mardi et jeudi pour l'examen des projets de loi et le mercredi matin pour les propositions de loi, pendant deux heures et demie, généralement de 10h30 à 13h⁶⁷. Depuis l'instauration du système des *Public Bill Committees*, les commissions se rassemblent à l'occasion de deux réunions le mardi et à deux reprises le jeudi, pour un total de dix heures en moyenne chaque semaine⁶⁸. Les horaires déterminés pour les réunions du jeudi sont toutefois régulièrement modulés en tenant compte des heures de réunion de l'assemblée plénière. Enfin, si un projet de loi d'importance majeure est soumis à l'examen d'une commission parlementaire, cette dernière décide souvent, sous l'impulsion du chef whip du groupe majoritaire, de se réunir également l'après-midi au cours de ces deux journées, voire hors des périodes temporelles initialement prévues.

2) Des réunions organisées hors des plages horaires prévues

497. Alors même que des intervalles temporels sont définis plus ou moins précisément afin que les commissions parlementaires puissent se rassembler et examiner les textes qui leur sont soumis, il est fréquent en pratique que leurs réunions soient organisées hors des périodes prévues.

498. Ainsi, au Bundestag, les horaires des séances diffèrent assez nettement selon les commissions parlementaires, dans la mesure où chacune d'elle dispose d'une certaine indépendance sur la détermination de son calendrier. De même au Bundesrat, bien que l'essentiel des réunions des commissions se déroule au cours de la semaine qui leur est consacrée, certaines séances sont parfois organisées hors des périodes prévues, dans le but par exemple de répondre à une charge de travail législatif plus importante qu'à l'accoutumée. Plus généralement, le schéma périodique des réunions des commissions est régulièrement bouleversé au sein des deux assemblées, où les commissions parlementaires peuvent fixer leur calendrier de manière relativement flexible.

499. En Espagne, face au nombre croissant de réunions organisées par les commissions permanentes, le Bureau du Sénat et celui du Congrès des députés ont décidé d'établir un

⁶⁷ F. WILLEY, *The Honourable Member*, Londres, Sheldon Press, 1974, p. 133.

⁶⁸ House of Commons Information Office, *Public Bills in Parliament*, Londres, House of Commons, 2012, p. 10.

calendrier des réunions des différentes commissions au début de chaque session⁶⁹. Cette planification temporelle à moyen terme des réunions des commissions n'empêche pas pour autant que celles-ci s'avèrent plus ou moins fréquentes, selon l'importance et la complexité des textes de loi qui leur sont soumis.

500. Outre-Manche, une dérogation à la procédure ordinaire de détermination des périodes de réunion des commissions est directement prévue par le règlement intérieur de la Chambre des Communes. Un dispositif alternatif, dénommé *programming*, a été employé à titre expérimental à partir de 1997, avant d'être définitivement instauré en 2004. La « procédure de programmation », désormais très fréquemment mise en œuvre pour les projets de loi, implique de mettre en place une sous-commission (*Programming sub-committee*) dont le rôle est de déterminer les dates de réunion de la commission⁷⁰. La sous-commission de programmation établit ensuite un calendrier prévisionnel des jours et horaires de réunion de la commission chargée de l'examen du projet de loi. Selon le SO 83C(5), elle indique également la date précise à laquelle la commission doit transmettre son rapport à l'assemblée plénière et achève ses travaux de planification après deux heures de réunion maximum. Cette résolution, qui présente le calendrier des séances à venir, doit être ensuite adoptée par la commission parlementaire elle-même, avant qu'elle ne débute son examen du texte.

501. Ce récent dispositif accorde *a priori* aux commissions une plus grande indépendance dans la détermination de leurs dates de réunion, dans la mesure où aucun membre du gouvernement ne peut participer aux travaux à la sous-commission de programmation, uniquement composée de parlementaires. En pratique, il n'en est rien, puisque la commission est le plus souvent convoquée par son président à la date requise par le ministre en charge du projet de loi, soit en moyenne une semaine environ après la discussion générale du texte en séance (*Second Reading*). De plus, le ministre peut présenter à la commission une motion pour modifier tout ou partie du calendrier préalablement élaboré et qui doit être considérée, aux termes du SO 83C(10), « comme si elle était une disposition de la résolution de la sous-commission de programmation ».

⁶⁹ B. VILA RAMOS, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 370.

⁷⁰ Selon le SO 83C(2), la sous-commission de programmation doit être composée du président de la commission et de sept de ses membres, qui sont désignés par le *Speaker*.

502. Dans le cadre de l'Assemblée nationale, les commissions permanentes se réunissent également en dehors des plages horaires pourtant spécialement aménagées à cet effet. Cette pratique semble plus courante encore au Sénat, où le temps réservé directement aux commissions par le règlement intérieur était particulièrement important jusqu'en 1969. Après cette date, les commissions permanentes ont continué de planifier leurs réunions au-delà même de la demi-journée du mercredi qui leur est destinée et sans toujours respecter strictement les règles internes adoptées par leurs membres. Les commissions parlementaires ont ainsi « pris l'habitude de se réunir tout au long de la semaine »⁷¹ et en définitive, cette situation n'a jamais réellement été remise en cause.

503. Parmi les parlements étudiés, seul le Parlement français a délimité précisément les périodes des réunions de leurs commissions permanentes directement dans ses règles internes. Malgré cet ancrage textuel, les commissions n'hésitent pas à se rassembler en dehors de ces plages horaires prévues. Par ailleurs, la règle selon laquelle le mercredi matin est strictement réservé aux commissions permanentes est très variablement respectée. Bien qu'en principe, l'article 50(3) RAN interdise au Plénum de se réunir au cours de cette demi-journée spécifiquement réservée aux commissions, il peut arriver que des séances plénières soient organisées au cours de ces intervalles temporels⁷². En définitive, l'aménagement de cet espace hebdomadaire réservé aux réunions des commissions est assorti de tellement d'exceptions que la réunion des seules commissions au cours de cette demi-journée n'est que rarement garantie. Force est de reconnaître que le Gouvernement exprime souvent le souhait de « laisser plus de temps aux commissions pour travailler, mais l'urgence se faisant toujours plus ou moins sentir, il [est rarement] possible d'aller très au-delà des déclarations de bonnes intentions »⁷³.

504. Dans les chambres parlementaires françaises, le débordement ponctuel des réunions de l'assemblée plénière sur les plages horaires réservées aux commissions a pour conséquence d'empêcher certaines d'entre elles de se réunir, du moins en théorie. Les possibilités des commissions de tenir séance au cours des périodes qui leur sont dédiées sont en effet limitées,

⁷¹ À l'Assemblée nationale en particulier, les réunions des commissions se concentrent surtout en début de semaine, « la plupart des députés limitant à trois jours leur présence ». P. CAHOUA et A. DUPAS, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2000, p. 34. Cependant, les commissions ne se réunissent plusieurs fois par semaine que si leur programme de travail l'impose. P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La Documentation française, 2010, p. 82.

⁷² De telles séances plénières se tiennent en particulier lors des semaines consacrées à l'ordre du jour prioritaire du gouvernement, lors de la semaine de contrôle, ou encore au cours des périodes d'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 48 C.

⁷³ P. CAHOUA et A. DUPAS, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 35.

dans une certaine mesure, par la règle de non-simultanéité des réunions des commissions et de l'assemblée plénière.

B. Des compétences limitées par la tenue des séances plénières

505. Quoique normalement compétentes pour décider de leurs jours et horaires de réunion, les commissions permanentes doivent tenir compte de l'organisation temporelle des séances plénière. La règle de non-simultanéité des séances en commission et des séances en assemblée plénière est en effet assez répandue parmi les différents systèmes. Les commissions des parlements allemand et espagnol se rassemblent très régulièrement, mais leurs réunions ne peuvent normalement jamais coïncider avec celles de l'assemblée plénière. Par conséquent, la planification des travaux législatifs en leur sein doit toujours tenir compte en priorité des horaires des séances plénières.

506. De cette manière, le mercredi au Bundestag, les réunions des commissions doivent être interrompues l'après-midi, avant que ne débute la séance des questions au Gouvernement. En pratique, il peut toutefois arriver qu'en de rares occasions, des commissions tiennent séance au même moment que l'assemblée plénière. Au Sénat espagnol, les commissions parlementaires ne peuvent « en aucun cas » siéger en même temps que les séances plénières, selon les termes de l'article 79 RSE. De façon analogue, il est interdit aux commissions parlementaires de se rassembler le mardi matin, au cours des réunions du Bureau du Sénat et de la Conférence des présidents, sauf si le Bureau lui-même l'a exceptionnellement autorisé⁷⁴. Bien que rien ne l'indique dans son règlement intérieur, le Congrès des députés interdit généralement tout autant la réunion simultanée de l'assemblée plénière et des commissions. La pratique du Congrès espagnol connaît néanmoins quelques exceptions. En 2006 par exemple, l'assemblée plénière et la commission des affaires constitutionnelles se sont réunies au même moment en vue d'examiner un projet de réforme du statut d'autonomie de la Catalogne⁷⁵. Par ailleurs, de manière assez originale, le Bureau du Congrès des députés n'autorise que quatre commissions parlementaires à se rassembler au cours de la même période⁷⁶. Les possibilités de réunions des commissions sont limitées de manière comparable

⁷⁴ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Las comisiones permanentes legislativas en el sistema de comisiones de las Cortes Generales*, Madrid, Secretaría General del Senado, 2006, p. 108.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 106.

⁷⁶ Cette limitation du nombre de réunions simultanées des commissions n'est précisée dans aucune disposition du règlement intérieur et ne résulte que de l'accord du Bureau du Congrès des députés du 5 mai 1992. Cette restriction de séances simultanées dérive de l'exigence de quorum (art. 79(1) CE et 78 RC) à laquelle doit

au Sénat, dont le Bureau précise dans un accord informel qu'un maximum de trois commissions peut organiser simultanément une réunion le matin ou l'après-midi, à moins qu'elles ne soient convoquées à plus d'une heure d'intervalle⁷⁷.

507. Au sein des systèmes britanniques et français en revanche, il est possible de planifier au même moment des réunions de commission et de l'assemblée plénière, du moins dans une certaine mesure. Si cette faculté peut apparaître de prime abord pour les chambres parlementaires comme un moyen de démultiplier le temps de la session ordinaire, il s'avère qu'en réalité, la tenue de séances simultanées y est envisagée de manière restrictive et constitue plutôt une contrainte pesant sur l'ordre du jour des commissions.

508. Les commissions de la Chambre des Communes ne peuvent se réunir que lors des jours de séance de l'assemblée plénière (SO 123). La simultanéité des séances plénières et des réunions de commission est autorisée, mais de manière strictement limitée dans le temps. En vertu du SO 88(1), aucune commission permanente ne peut siéger en même temps que l'assemblée plénière entre 13 h et 15h30 le lundi, entre 11h25 et 13h30 les mercredi et mardi, ainsi qu'entre 9h25 et 11h30 le jeudi. La limite temporelle de 13h des lundi et mardi peut toutefois être légèrement dépassée lorsque le président de la commission juge possible de terminer l'examen d'un texte dans le quart d'heure qui suit⁷⁸. Ces périodes précises d'interdiction temporaire de siéger correspondent aux plages horaires durant lesquelles sont susceptibles de se tenir les séances de questions au Gouvernement. Une telle règle, bien qu'applicable pour un temps limité, restreint d'autant les compétences des commissions en matière de fixation de leurs périodes de réunion. En outre, les séances en commission doivent également être interrompues par leur président pendant quelques minutes à chaque fois que la présence des parlementaires est requise pour un vote par division à l'assemblée plénière de la Chambre des Communes, selon le SO 89(4).

509. Permise mais très encadrée outre-Manche, la tenue de séances simultanées est longtemps demeurée interdite au Parlement français. La situation a néanmoins récemment évolué pour aboutir à une réglementation foncièrement différente entre les deux chambres.

satisfaire chaque commission pour pouvoir se réunir. B. VILA RAMOS, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, p. 370.

⁷⁷ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Las comisiones permanentes legislativas en el sistema de comisiones de las Cortes Generales*, op. cit., p. 107.

⁷⁸ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 388.

Alors qu'auparavant, les commissions de l'Assemblée nationale pouvaient se rassembler au cours d'une séance de l'assemblée plénière si l'objectif de cette réunion était d'achever l'examen d'un texte inscrit à l'ordre du jour, cette exception introduite à l'article 41(1) RAN a été supprimée par la résolution du 28 novembre 2014. Au Sénat, l'interdiction générale a longtemps prévalu en vertu de l'article 14 RS, qui indiquait clairement que les réunions des commissions ne pouvaient normalement avoir lieu qu'« en fonction de l'ordre du jour des travaux en séance publique ». Néanmoins, cette règle prohibant des réunions simultanées était rarement respectée en pratique et partant de ce constat, les sénateurs ont abrogé cet article à l'occasion de la résolution du 13 mai 2015⁷⁹. Désormais juridiquement autorisée au Sénat, la tenue simultanée de réunions de l'assemblée plénière et des commissions est en revanche interdite à l'Assemblée nationale. Pourtant, nombreux sont ceux qui estiment qu'au regard de l'importance des activités des chambres parlementaires françaises, « la superposition des réunions en commission et des séances en assemblée plénière est inévitable »⁸⁰. En tout état de cause, les députés n'hésitent pas en pratique à se réunir au sein des commissions lorsqu'ils le souhaitent, y compris au cours de certaines séances de l'assemblée plénière. Ces réunions se tiennent en dépit de l'interdiction de séances simultanées et en violation de la contrainte juridique qui pèse normalement sur l'ordre du jour des commissions de l'Assemblée⁸¹.

510. L'analyse de la planification temporelle du travail législatif au sein des commissions parlementaires révèle que l'autonomie dont elles disposent dans la détermination de leur ordre du jour et de leurs périodes de réunion demeure très relative. L'aménagement temporel de l'agenda législatif des commissions dépend en effet fortement du rythme de travail de l'assemblée plénière et de la programmation de ses discussions parlementaires.

⁷⁹ R. PIASTRA, « De la réforme du Sénat », *Recueil Dalloz*, 2015, chr., p. 1144. Cf. aussi

⁸⁰ H. MESSAGE, « La función y el papel de las comisiones permanentes. El ejemplo de la Asamblea nacional francesa », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 176.

⁸¹ À titre d'exemple, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a tenu une réunion entre 9h30 et 13h35 le 30 juin 2016, alors même que le même jour, l'assemblée plénière était rassemblée entre 9h30 et 13h35. Cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-soc/15-16/c1516062.asp>

Section 2. La programmation des travaux parlementaires en assemblée plénière

511. La programmation des travaux parlementaires en assemblée plénière est une étape décisive de la procédure législative, en ce qu'elle amène à sélectionner, parmi différents textes de loi, ceux à inscrire en priorité à l'ordre du jour de l'assemblée plénière. Une telle planification consiste à opérer une série de choix d'ordre « résolument politique »⁸² mais revêt aussi une dimension technique, au sens où il s'agit de prévoir la durée dévolue à chacun des points de l'ordre du jour. Ces opérations sont régies par un ensemble de règles juridiques dont le degré de précision, variable selon les systèmes, n'est pas sans lien avec le degré de liberté dont dispose chaque chambre parlementaire dans la gestion de son ordre du jour et *in fine*, de sa propre temporalité.

512. La détermination du programme de travail de toute assemblée s'inscrit essentiellement dans une double perspective temporelle. Il s'agit à la fois d'établir, à court terme, l'ordre du jour de la prochaine séance, et à moyen terme, le calendrier prévisionnel du reste de la semaine en cours et des quelques semaines suivantes⁸³. Si la programmation des travaux législatifs passe de manière évidente par la fixation précise de l'ordre du jour de l'assemblée plénière (§ 1), elle implique également de déterminer des règles de partage de l'ordre du jour entre différents espaces temporels (§ 2).

§ 1. La fixation de l'ordre du jour de l'assemblée plénière

513. L'ordre du jour de chaque chambre parlementaire est déterminé par l'intermédiaire d'un ou plusieurs organes, dont le rôle est primordial dans la préparation des réunions de l'assemblée plénière (A). Une fois le programme des travaux législatifs précisément établi, il est toutefois toujours possible de modifier l'ordre du jour en amont de la séance, en vue notamment d'y retirer un sujet ou à l'inverse, d'y adjoindre une nouvelle affaire (B).

⁸² I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas: presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 198.

⁸³ H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht und Praxis des deutschen Bundestages*, Bonn, Wilhelm Stollfuss, 1967, p. 20.

A. L'organe de décision de l'ordre du jour

514. Si d'un point de vue politique, « la prépondérance gouvernementale dans la fixation de l'ordre du jour est désormais classique dans les régimes parlementaires occidentaux »⁸⁴, on distingue cependant, au plan juridique, deux principaux modes de fonctionnement. Dans le premier cas, qui constituerait le « système dominant », chaque chambre est chargée de fixer son ordre du jour en se fondant sur les propositions de son président ou d'un organe chargé de représenter les différents groupes parlementaires⁸⁵ ou alors par l'intermédiaire d'un organe interne. Dans le second cas, qui ne concerne plus que certains systèmes construits sur le « modèle de Westminster », le Gouvernement est directement chargé de programmer le travail législatif de l'assemblée plénière, exerçant ainsi un contrôle « de type britannique » sur l'agenda parlementaire⁸⁶.

515. La distinction est donc nette entre d'une part, le Gouvernement britannique compétent pour fixer directement l'ordre du jour des assemblées (1) et d'autre part, dans le cadre des trois autres systèmes, un organe intracaméral chargé de la planification des travaux (2).

1) L'ordre du jour fixé par le Gouvernement (RU)

516. Au Parlement britannique, le Gouvernement dispose de la priorité sur l'ordre du jour « à l'occasion de chaque séance », comme le précise le SO 14(1). Alors qu'il ne contrôlait que deux jours de séance par semaine à la Chambre des Communes au début du XIX^e siècle, le Gouvernement contrôle désormais la quasi-totalité du programme des séances⁸⁷. L'inscription des projets de loi gouvernementaux prime en effet de manière systématique sur la présentation des propositions de loi des « députés de base » (*backbenchers*), à l'exception

⁸⁴ C. DEBBASCH, J. BOURDON, J.-M. PONTIER, J.-C. RICCI, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Economica, 4^e Éd., 2001, p. 889.

⁸⁵ A. LE DIVELLEC, « Cabinet as the Leading Part of Parliament », in K. ZIEGLER, D. BARANGER et A. W. BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 123.

⁸⁶ G. LOEWENBERG, « Agenda-Setting in the German Bundestag: Origins and Consequences of Party Dominance », *The Journal of Legislative Studies*, 2003, p. 17. Ainsi que le remarque le Professeur Le Divellec, « bien peu de pays européens ont reconnu juridiquement la priorité du gouvernement dans l'ordre du jour des travaux du Parlement ». A. LE DIVELLEC, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les États européens », *Jus Politicum*, n°1, 2008, p. 34. Cf. également W. MÜLLER et U. SIEBERER, « Procedure and Rules in Legislatures », in S. MARTIN, T. SAALFELD et K. STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 320.

⁸⁷ D. HOWARTH « The House of Commons Backbench Business Committee », *Public Law*, 2011, p. 490.

notable des « jours de l'opposition » (*opposition days*), qui sont consacrés à la présentation des textes soutenus par des parlementaires issus d'un groupe d'opposition⁸⁸.

517. La procédure de programmation des travaux parlementaires n'est fixée par aucune norme précise et suit une simple pratique, selon laquelle l'ordre du jour est établi « *Behind the Speaker's Chair* »⁸⁹ soit, selon une traduction littérale, « derrière la chaise du Président ». Concrètement, la planification de l'ordre du jour est assurée par le Ministre chargé des relations avec la Chambre des Communes (*Leader of the House*) et par son adjoint, qui n'est autre que le chef whip du groupe parlementaire majoritaire. Un système comparable est présent dans la Chambre Haute, qui dispose de whips ainsi que d'un propre Ministre chargé des relations avec la Chambre des Lords⁹⁰. Depuis les années 1960, un administrateur, dénommé *Private Secretary*, est chargé de seconder le chef whip du groupe majoritaire dans son travail et occupe un « poste clef »⁹¹ dans l'organisation de l'ordre du jour de la Chambre des Lords⁹². En qualité de *Junior Minister*⁹³, le chef whip gouvernemental de la Chambre des Communes exerce quant à lui une fonction de premier ordre, qui l'amène à être constamment à l'écoute des revendications des *backbenchers* et à réunir quotidiennement son équipe de whips⁹⁴. Le système de whip constitue le moyen de communication « le plus régulier et le plus établi pour permettre aux *backbenchers* de faire part de leurs inquiétudes aux ministres »⁹⁵. Bien qu'il assure d'abord, en tant que « manager du travail gouvernemental »⁹⁶,

⁸⁸ Il en est de même à l'occasion des « jours d'initiative parlementaire » (*Private Members' days*) du vendredi, dont l'ordre du jour se compose essentiellement de propositions de loi présentées par des députés de base.

⁸⁹ P. LAUNDY, « The Speaker and his office in the twentieth century », in S. WALKLAND (Éd.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 154.

⁹⁰ À la différence du système français, il n'existe pas seulement un Ministre chargé des relations avec l'ensemble du Parlement mais bien deux Ministres, chacun chargé des relations avec l'une des deux chambres britanniques.

⁹¹ E. CREWE, *Lords of Parliament: Manners, Rituals and Politics*, Manchester University Press, 2005, p. 163.

⁹² M. WHEELER-BOOTH, « The Organisation and Management of the Business: The House of Lords », in N. BALDWIN, *Parliament in the 21st Century*, Londres, Politico's, 2005, p. 361.

⁹³ Le chef whip du groupe majoritaire est secrétaire parlementaire au trésor (*Parliamentary Secretary to the Treasury*) et constitue ainsi un membre à part entière du gouvernement. Intermédiaire entre le gouvernement et le groupe majoritaire, il exerce ses fonctions au service des parlementaires de base (*backbenchers*) et du Premier ministre. Le chef whip de la majorité peut s'entretenir avec le chef du Gouvernement « à tout moment » : leurs résidences officielles respectives sont contiguës (numéros 10 et 12 de *Downing Street*) et une porte permet même d'accéder directement de l'une à l'autre. M. REDMAYNE, « Whips and Backbenchers », in L. DICK et V. HERMAN (Éd.), *The Backbencher and Parliament: a Reader*, Londres, Macmillan, 1972, p. 76.

⁹⁴ Robert Mellish, chef whip gouvernemental entre 1969 et 1976, explique son rôle en ces termes : « Je discute en permanence avec mes collègues. Je sais exactement ce qu'ils pensent. Je connais leurs difficultés. Mes dix whips agissent de la même manière. Nous avons chaque jour une réunion de l'équipe des whips et ainsi, je sais s'il y a des problèmes avec l'un ou l'autre des membres du groupe parlementaire ». A. KING et A. SLOMAN, *Westminster and Beyond*, Londres, Macmillan, 1973, p. 104. Cf. également D. SEARING, « Backbench and Leadership Roles in the House of Commons », *Parliamentary Affairs*, 1995, p. 429-430.

⁹⁵ P. NORTON, « Opposition to Government », in M. RYLE et P. RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 114.

la progression régulière du programme législatif envisagé par le Gouvernement, le chef whip du groupe majoritaire se charge également de procéder à la consultation des autres groupes parlementaires. Chaque *chief whip* de groupe est associé à la détermination de l'ordre du jour, du moins lorsqu'il est établi « à travers les voies habituelles » (*through the usual channels*)⁹⁷. Le whip de la majorité gouvernementale est donc chargé à la fois de la cohésion de son propre groupe parlementaire et de la négociation de l'ordre du jour avec ses homologues des autres groupes parlementaires, en vue d'un fonctionnement harmonieux de la Chambre⁹⁸. Or, en pratique, si les chefs whips des groupes parlementaires d'opposition sont bien informés des affaires inscrites à l'ordre du jour par l'intermédiaire des *usual channels*, ils ne jouent cependant aucun rôle dans la détermination du programme de la Chambre. À cet égard, leurs régulières contestations de l'ordre du jour constitueraient pour le Gouvernement le « "prix à payer" pour contrôler encore davantage le Parlement et réduire les revendications des députés de base et des groupes rebelles du parti majoritaire »⁹⁹.

518. L'ordre du jour est donc globalement déterminé par le Gouvernement et aménagé dans ses moindres détails par un ministre particulier, le chef whip, qui est constamment en rapport direct avec le Premier ministre et le groupe majoritaire. Le chef whip gouvernemental de la Chambre des Communes est assisté par une équipe conséquente, composée d'un adjoint whip (*Deputy Chief Whip*), de neuf *Junior Whips* et de huit *Assistant Whips*. En l'absence de la moindre précision textuelle à cet égard, le programme de travail de l'assemblée plénière est établi selon un processus très informel. Le mardi matin, le chef whip gouvernemental rencontre le chef whip de l'opposition et lui remet un document présentant dans les grandes lignes l'ordre du jour provisoire des deux semaines à venir¹⁰⁰. Plus généralement au cours de ces premiers jours de la semaine de séance, le chef whip du groupe majoritaire préétablit le programme de travail de la semaine suivante en étroite coopération avec le Gouvernement et le cas échéant, négocie sur certains points de l'ordre du jour. Le programme est ensuite formulé plus précisément dans le cadre d'une réunion hebdomadaire au bureau

⁹⁶ E. SAMSON, « The Organisation and Management of the Business: The House of Commons », in N. BALDWIN, *Parliament in the 21st Century*, Londres, Politico's, 2005, p. 341.

⁹⁷ Les procédures alternatives de détermination de l'ordre du jour telles que la guillotine ou la *programmation* permettent une modulation du temps parlementaire et seront donc abordées en seconde partie.

⁹⁸ H. MORRISON, *Government and Parliament: a Survey from the Inside*, *op. cit.*, p. 117. Cf. également N. LENOIR, « L'élaboration des textes législatifs et réglementaires en Grande-Bretagne », *Études et documents du Conseil d'État*, n° 37, 1986, p. 224.

⁹⁹ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 197.

¹⁰⁰ M. RUSH et C. ETTINGHAUSEN, *Opening Up the Usual Channels*, *op. cit.*, p. 13.

parlementaire¹⁰¹ du chef whip gouvernemental, en présence des whips et du Ministre chargé des relations avec la Chambre des Communes¹⁰². Chaque jeudi à 15h30, ce dernier annonce enfin le programme législatif de la semaine à venir après que la question lui a été posée de manière rituelle par le chef de l'opposition¹⁰³. La communication orale du ministre des relations avec la Chambre des Communes est suivie le vendredi de la transmission formalisée de cet agenda parlementaire sous la forme d'un *whip*, « document vital »¹⁰⁴ pour chaque parlementaire et qui lui est communiqué par son chef whip¹⁰⁵.

519. Le mode de fixation de l'ordre du jour britannique demeure très original puisque dans la plupart des autres parlements, le programme de travail est déterminé au sein d'un organe parlementaire dédié à cette fonction. Apparue au cours du XIX^e siècle à la Chambre des Communes, le système des « voies habituelles » (*usual channels*) est parfois comparé à un « jeu d'échecs vivant »¹⁰⁶ et ne répond à aucune règle précise. Le maintien de ce dispositif est régulièrement critiqué dans la mesure où l'ordre du jour est déterminé conformément au souhait du gouvernement, malgré les consultations menées préalablement auprès des différents groupes parlementaires¹⁰⁷. Au point qu'en 2006, des universitaires ont suggéré d'instaurer un organe doté de compétences analogues à celles du Comité des doyens allemand¹⁰⁸, sans que cette proposition ne soit finalement suivie d'effet.

520. Il est clairement établi que le Gouvernement britannique décide de l'ordre du jour des chambres parlementaires par l'intermédiaire des whips, qui constituent le principal « engrenage de la machine parlementaire »¹⁰⁹. La situation est foncièrement différente au Parlement français, où le Gouvernement peut toutefois compter sur le soutien d'une large majorité parlementaire au sein de la Conférence des présidents, ainsi que dans les parlements

¹⁰¹ Les whips disposent de deux bureaux, l'un à la Chambre des Communes, l'autre au 12 *Downing Street*.

¹⁰² A. KING et A. SLOMAN, *Westminster and Beyond*, Londres, Macmillan, 1973, p. 105-106.

¹⁰³ P. KINDER-GEST, *Droit anglais. Institutions politiques et judiciaires*, Paris, LGDJ, 3^e Éd., 1997, p. 67.

¹⁰⁴ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Oxford, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 83.

¹⁰⁵ H. MORRISON, *Government and Parliament: a Survey from the Inside*, *op. cit.*, p. 123.

¹⁰⁶ L'expression exacte « *through the usual channels* » a été employée pour la première fois à la Chambre des Communes en 1905 par le Premier ministre Arthur Balfour, mais la pratique existait déjà au siècle précédent. M. RUSH et C. ETTINGHAUSEN, *Opening Up the Usual Channels*, *op. cit.*, p. 6.

¹⁰⁷ J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, p. 242.

¹⁰⁸ M. RUSSEL et P. AKASH (Éd.), *Managing Parliament Better? A Business Committee for the House of Commons*, Londres, The Constitution Unit, 2006, p. 32.

¹⁰⁹ D. SEARING, *Westminster's World: Understanding Political Roles*, Londres, Harvard University Press, 1994, p. 240. D. OLIVER, « Parliament, Ministers and the Law », *Parliamentary Affairs*, 1994, p. 145.

allemand et espagnol, où un « accord consensuel des groupes est recherché »¹¹⁰ au sein de l'organe interne de chaque chambre et où, en cas d'échec, l'assemblée plénière décide elle-même de son ordre du jour.

2) L'ordre du jour fixé par un organe intracaméral (AL, ES, FR)

521. Au sein des assemblées allemandes, espagnoles et françaises, le programme des travaux est établi par un organe intracaméral de manière plus ou moins autonome, eu égard en particulier aux règles de primauté des projets de loi issus du Gouvernement¹¹¹. Si les constitutions espagnoles et françaises prévoient explicitement une priorité gouvernementale partielle en matière d'ordre du jour, la Loi fondamentale n'envisage en revanche rien de comparable bien qu'en pratique, il arrive au Gouvernement allemand de faire valoir la priorité de certains projets de loi. Outre-Rhin, comme en Espagne d'ailleurs, c'est en fin de compte l'assemblée plénière qui détient « la clef du système de travail parlementaire »¹¹² puisqu'à défaut d'accord de l'organe intracaméral, elle est toujours compétente pour déterminer l'ordre du jour à la majorité de ses membres.

522. Au Parlement français, pendant longtemps, la méthode de planification des travaux des assemblées n'a pas été très éloignée de celle des chambres britanniques, avec une priorité générale reconnue au Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour¹¹³. Les modalités de détermination de l'ordre du jour étaient très favorables au Gouvernement et n'aménageaient qu'une place très réduite aux assemblées. Ainsi, seul le Gouvernement décidait pour chaque assemblée de son ordre du jour, qualifié comme « la chose du Premier ministre »¹¹⁴. L'équipe gouvernementale ne disposait pas d'une simple priorité mais d'un « quasi-monopole »¹¹⁵ voire d'un « monopole de fait »¹¹⁶ dans l'établissement de l'ordre du jour, au point que dans les premiers mois de sa mise en œuvre, l'agenda parlementaire est demeuré surchargé de textes gouvernementaux¹¹⁷ et n'a permis à aucune proposition de loi d'être examinée en

¹¹⁰ H. DÖRING, « Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda », in H. DÖRING (Éd.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 225.

¹¹¹ C. GREWE et H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 612.

¹¹² I. MOLAS et I. PITACH (Dir.), *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 72.

¹¹³ L. PEGORARO, « Centralité et déclin du Parlement », *Pouvoirs*, n° 103, 2002, p. 118.

¹¹⁴ J. LIMOUZY, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n° 36, 1986, p. 98.

¹¹⁵ X. LATOUR, « Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI^{ème} législature », *RDP*, 2000, p. 1666. P. BIRNBAUM, F. HAMON et M. TROPER, *Réinventer le Parlement*, op. cit., p. 116.

¹¹⁶ R. PUNSET BLANCO, « Le *dominus legis* : pouvoir législatif et forme de gouvernement », in P. BON (Dir.), *Trente ans d'application de la Constitution espagnole*, Paris, Dalloz, 2009, p. 268.

¹¹⁷ P. AVRIL, « Le Parlement législateur », *RFSP*, 1981, p. 20.

assemblée plénière¹¹⁸. La stricte interprétation de la règle constitutionnelle de priorité gouvernementale sur l'ordre du jour plaçait le Parlement en « état de sujétion [...] face à un pouvoir exécutif tout-puissant »¹¹⁹. Les ministres avaient en effet « pris l'habitude de manipuler l'ordre du jour selon leur commodité »¹²⁰, réduisant l'ordre du jour complémentaire à la part congrue¹²¹. Doté d'une priorité absolue sur l'ordre du jour, le Gouvernement en profitait parfois pour fixer une date de séance au terme de laquelle l'examen d'un projet législatif donné devait être achevé, en faisant inscrire dans sa demande d'ordre du jour prioritaire la formule selon laquelle « la discussion doit être poursuivie jusqu'à son terme ». En déterminant ainsi la dernière séance à l'occasion de laquelle le texte devait être adopté, le Gouvernement empêchait l'assemblée d'aborder un autre sujet ou de lever sa séance avant d'avoir accompli cette tâche¹²².

523. Pour sa part, la Conférence des présidents se limitait le plus souvent à « prendre acte des propositions de l'exécutif sur lesquelles elle ne [pouvait] émettre aucun vote »¹²³. Dès l'origine, de sérieuses réserves d'interprétation ont en effet été émises vis-à-vis de la fonction qui lui était conférée par le règlement de l'Assemblée nationale. Dans sa décision du 24 juin 1959, le Conseil constitutionnel a tenu à préciser que le vote de l'Assemblée n'était valable que s'il concernait des « propositions arrêtées par la Conférence des présidents en complément des affaires inscrites par priorité à l'ordre du jour, sur décision gouvernementale »¹²⁴. Par là même, le juge confirmait que les propositions de la Conférence des présidents n'avaient aucun caractère contraignant et que le Gouvernement pouvait très bien décider de maintenir son ordre du jour tel quel¹²⁵. La priorité gouvernementale dans la

¹¹⁸ De janvier à juillet 1959, sur les 297 propositions de loi ont été déposées, aucune n'a été examinée en séance. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1968, p. 215.

¹¹⁹ R. MUZELLEC et J.-C. MAOUT, *Le Parlement sous la V^e République*, Paris, Armand Colin, 1971, p. 44. Ce « commandement de l'ordre du jour parlementaire » par le gouvernement est envisagé par Michel Debré comme un remède à l'instabilité politique, « drame de la République » instaurée en 1946. M. DEBRÉ, « La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution », *RFSP*, 1978, p. 828.

¹²⁰ P. AVRIL, « Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement », *Cahiers français*, n° 332, 2006, p. 53. Pour une position contraire, selon laquelle « l'ordre du jour prioritaire [...] est présenté quelquefois de façon un peu caricaturale comme une sorte d'oukase gouvernemental [alors qu'il est au contraire] très négocié », cf. J.-L. GENTILLE, « La réforme du travail parlementaire 1988-1991 », in AFDC, *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Marseille, PUAM, 1992, p. 57.

¹²¹ J. LAPORTE et M.-J. TULARD, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, 1986, p. 71.

¹²² E. GUICHARD-AYOUB, C. ROIG et J. GRANGÉ, *Études sur le Parlement de la Cinquième République*, Paris, PUF, 1965, p. 188. D. MAUS, « Rapport introductif », in AFDC, *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Marseille, PUAM, 1992, p. 15.

¹²³ P. HONTEBEYRIE, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 14.

¹²⁴ Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 3 juillet 1959, p. 6642.

¹²⁵ J.-M. COTTERET, « L'ordre du jour des Assemblées parlementaires », *RDP*, 1961, p. 821.

fixation de l'ordre du jour était ainsi juridiquement garantie en tant que « mécanisme essentiel à la cohérence du débat parlementaire »¹²⁶. En pratique toutefois, le Gouvernement coopérait politiquement avec sa majorité parlementaire pour déterminer précisément le programme de travail de l'assemblée et l'ordre du jour prioritaire ne constituait pas pour autant un « diktat » imposé à l'ensemble des parlementaires¹²⁷.

524. De plus en plus souvent exprimée, « la volonté de desserrer l'étau de l'ordre du jour prioritaire »¹²⁸ a d'abord été concrétisée lors de la réforme constitutionnelle du 4 août 1995¹²⁹, puis de façon plus conséquente par la révision du 23 juillet 2008, qui aurait permis un certain « assouplissement du parlementarisme rationalisé »¹³⁰. Alors que la détermination de l'ordre du jour par les assemblées correspondait à l'une de leurs « vieilles revendications »¹³¹, un ordre du jour partagé entre Gouvernement et parlementaires a été substitué à l'ancienne règle selon laquelle le Gouvernement fixe prioritairement la programmation des travaux.

525. En 2008, l'existence de la Conférence des présidents est consacrée à l'article 39(4) de la Constitution, mais sa fonction précise dans la fixation de l'ordre du jour n'est définie que par les règlements des assemblées parlementaires¹³². Composée du Président de l'Assemblée nationale et de ses vice-présidents, des présidents des groupes parlementaires, des présidents

¹²⁶ P. TERNEYRE, « La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1985, p. 716.

¹²⁷ X. ROQUES, « Le mythe de l'ordre du jour prioritaire », *LPA*, n° 54, 1992, p. 33. Cf. également J.-É. GICQUEL, « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires ? », *LPA*, n° 135, 1999, p. 17 et s. Au Sénat, il est même arrivé que les dates de l'ordre du jour prioritaire soient rejetées à l'unanimité, comme par exemple en novembre 1980, de manière à pouvoir terminer la discussion du projet de loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes. J. de SAINT SERNIN, « La majorité sénatoriale sous la V^e République. Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 57.

¹²⁸ J.-L. HÉRIN, « L'ordre du jour réservé. Sept années de gestion sénatoriales de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, n° 105, 2003, p. 160.

¹²⁹ Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, « La reforma constitucional en Francia », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 1, 1998, p. 211.

¹³⁰ O. DORD, « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, 2009, p. 100. De manière globale, cet « assouplissement » est toutefois très relatif dans la mesure où le Gouvernement dispose des moyens de contraindre assez fortement l'ordre du jour, notamment par le temps législatif programmé.

¹³¹ S. de CACQUERAY, « Constitution, lois organiques, lois ordinaires, règlements des assemblées : le nouveau cadre du travail parlementaire », in X. MAGNON, R. GHÉVONTIAN et M. STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 305. Cette revendication était vivement critiquée par Philippe Séguin, qui estimait qu'à « s'obstiner à courir après une maîtrise complète, ou même partagée, de l'ordre du jour, le Parlement, en vérité, s'égare ». P. SÉGUIN, « Pour une révolution culturelle du Parlement », *Revue politique et parlementaire*, n° spécial « 100 ans de démocratie », 1997, p. 12.

¹³² À l'origine, le projet de loi constitutionnelle prévoyait d'indiquer clairement à l'article 48(1) C que « l'ordre du jour est fixé, dans chaque assemblée, par la Conférence des présidents », mais finalement, les dispositions en vigueur énoncent simplement que « l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée ». L'article 48(1) RAN précise que « l'Assemblée nationale fixe son ordre du jour sur proposition de la Conférence des présidents », tandis que l'article 29(4) RS indique simplement que « la Conférence des présidents règle l'ordre du jour du Sénat ».

des commissions permanentes, du rapporteur général de la commission des finances et de celui de la commission des affaires sociales, la Conférence des présidents est généralement convoquée chaque semaine pour fixer l'ordre des travaux de la chambre et avancer des propositions relatives à l'ordre du jour. Elle intègre l'ordre du jour prioritaire transmis par le Gouvernement et est désormais chargée de fixer le reste du programme de travail de l'assemblée plénière. En cela, elle constitue un « lieu de discussion et de négociation entre le Gouvernement et sa majorité [qui toutefois] ne dispose que d'une latitude limitée dans la détermination de l'agenda des assemblées »¹³³.

526. Si la Conférence des présidents est certes comparable à un « "Parlement miniature" qui règle le scénario de la vie parlementaire »¹³⁴, l'essentiel est pourtant décidé en amont de sa réunion hebdomadaire, qui est « l'aboutissement d'un long travail de préparation plus que le lieu où les principaux acteurs découvrent les intentions gouvernementales »¹³⁵. Dans le cadre de la Conférence des présidents de la Haute Assemblée, les sénateurs semblent résister davantage à l'empiètement de l'ordre du jour prioritaire du gouvernement¹³⁶. Le Sénat décide généralement de ses horaires, mais ne dispose pas en revanche librement de l'intégralité de son ordre du jour, dont le Gouvernement conserve partiellement de la maîtrise¹³⁷. En définitive, la nouvelle rédaction de l'article 48 C a déjà quelque peu entamé la prééminence du Gouvernement dans la détermination de l'ordre du jour¹³⁸, alors même que certains auteurs se sont exprimés en faveur d'une maîtrise totale de l'ordre du jour des chambres françaises, de manière à ce qu'elles puissent ainsi jouir d'une « autonomie technique »¹³⁹.

527. Outre-Rhin, l'organe compétent pour fixer l'ordre du jour du Bundestag dispose de compétences bien plus étendues que la Conférence des présidents du système français. Le Comité des doyens exerce une fonction centrale dans la détermination du programme de

¹³³ G. SUTTER, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 209. Cf. également A. DELCAMP, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *RFDC*, 2003, p. 48.

¹³⁴ J. BENETTI, « La collégialité du Parlement », in J.-J. MENEURET et C. REIPLINGER, *La collégialité, Valeurs et significations en droit public*, Paris, Dalloz, 2012, p. 52.

¹³⁵ A. DELCAMP, « La procédure législative. Regards et pratiques sénatoriales », *op. cit.*, p. 44.

¹³⁶ J. VÉRON, « Démographie du Parlement français de 1958 à 1980 », *Population*, n° 38, 1983, p. 562.

¹³⁷ Alain Peyrefitte, Ministre de la Justice, avait ainsi déclaré que « si le gouvernement est maître de l'ordre du jour, le Sénat reste maître de ses horaires ». *Journal Officiel, Débats*, Sénat, Séance du 13 octobre 1980, p. 2172.

¹³⁸ B. ACCOYER, « La révolution du temps parlementaire », *Libération*, 26 janvier 2009. Le Professeur Benetti estime pour sa part que « l'article 48 nouveau n'a ainsi entamé ni la prééminence du Gouvernement dans l'établissement de l'ordre du jour, ni d'ailleurs celle de la fonction de législation dans la charge de travail des assemblées ». J. BENETTI, « Premier bilan de l'application du nouveau dispositif de l'article 48 de la Constitution : les avatars de la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé », *Constitutions*, 2010, p. 46.

¹³⁹ C. VINTZEL, « Audition sur le thème du renforcement du Parlement », in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 697.

travail de l'assemblée plénière et constitue à ce titre bien plus qu'un simple « organe satellite du Bureau »¹⁴⁰. Il se compose officiellement du Président du Bundestag, de ses vice-présidents et de vingt-trois autres députés, parmi lesquels les « premiers secrétaires de groupes parlementaires » (*parlamentarische Geschäftsführer*)¹⁴¹. La présence des membres du Gouvernement n'est pas explicitement prévue au sein de cet organe, ce qui serait conforme « à la tradition parlementaire allemande et à la doctrine de séparation des pouvoirs du constitutionnalisme allemand »¹⁴². D'un point de vue strictement juridique, cette situation de relative indépendance du Comité des doyens résulte du droit du Bundestag de s'assembler librement (*Selbstversammlungsrecht*), garanti par l'article 39(3) de la Loi fondamentale.

528. En pratique pourtant, avant même la réunion du Comité des doyens, des négociations sont organisées entre les premiers secrétaires de groupes parlementaires et le Gouvernement pour décider dans ses grandes lignes du programme de travail à venir¹⁴³. À ces fins, des représentants de chaque ministère sont spécifiquement chargés de négocier avec le groupe parlementaire majoritaire en amont de la réunion du Comité des doyens, pour s'entendre notamment sur la liste des orateurs successifs. Déjà en 1961, la coalition gouvernementale avait convenu d'informer les premiers secrétaires des groupes de la majorité parlementaire, ce qui permettait par là même « de rendre plus étroite encore la surveillance du Gouvernement »¹⁴⁴. L'importance de ces discussions préparatoires est croissante et a pour effet de réduire le rôle du Comité des doyens dans la fixation de l'ordre du jour. À cet égard, il apparaît important de nuancer l'affirmation de Céline Vintzel selon laquelle « le schéma général [...] puise ses principaux traits dans les règles établies par les assemblées des régimes antérieurs à la période hitlérienne, ce qui explique l'impression très cérémonieuse, voire même surannée, de la procédure de l'ordre du jour du jour allemande »¹⁴⁵. De manière générale, l'assemblée plénière est avant tout entendue comme une « synthèse d'organisation

¹⁴⁰ A. FRAGO, « Les infrastructures », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 81.

¹⁴¹ Les présidents de groupes parlementaires (*Fraktionsvorsitzender*), qui étaient encore des membres à part entière du Comité des doyens lors de la I^{ère} Législature, ont par la suite été remplacés par les premiers secrétaires des groupes. W. ISMAYR, *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, Opladen, Leske-Budrich, 1992, p. 172.

¹⁴² A. v. BELOW, « Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages », in G. RÜTHER (Éd.), *Die „vergessenen“ Institutionen, eine Analyse der Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Melle, Knoth, 1979, p. 363.

¹⁴³ M. GÖRTEMAKER, E. HOLTMANN, W. ISMAYR, M. CULLEN et V. WAGNER, *Das deutsche Parlament*, Opladen, Budrich, 5^e Éd., 2009, p. 155.

¹⁴⁴ J. AMPHOUX, « Le quatrième gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne », *RDP*, 1962, p. 694.

¹⁴⁵ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 220.

des groupes »¹⁴⁶ au sein desquels les premiers secrétaires tiennent une place prépondérante¹⁴⁷, tant et si bien que certains auteurs n'hésitent pas à rapprocher les *parlamentarische Geschäftsführer* des *chiefs whip* britanniques¹⁴⁸. En comparaison, le Président du Bundestag, chargé de présider le Comité des doyens, n'y exerce en pratique que des fonctions très restreintes, puisqu'il se limite à contrôler que les différents points de l'ordre du jour sont bien déterminés dans le respect du règlement intérieur¹⁴⁹.

529. Les projets proposés par le Gouvernement sont le plus souvent acceptés par le Comité des doyens et inscrits au plan de travail de l'assemblée plénière, mais il peut très bien arriver qu'un texte que les députés jugent embarrassant soit abandonné¹⁵⁰. Dans le même temps, les chefs des différents groupes auraient tous intérêt à coopérer, dans la mesure où ils connaissent très précisément les instruments procéduraux auxquels peuvent éventuellement recourir leurs partenaires de négociation¹⁵¹. Bien que le chef du Gouvernement ne dispose théoriquement d'aucune compétence particulière concernant la conduite des travaux¹⁵², le Bundestag est parfois contraint, de fait, de « s'incliner devant la volonté du chancelier et de son équipe »¹⁵³. Comme le confirme le Professeur Le Divellec, « le gouvernement fédéral allemand joue *effectivement* un rôle dominant en matière d'ordre du jour, et ce bien qu'il ne dispose pour cela d'aucune compétence juridique formelle »¹⁵⁴, ce qui constitue pourtant « une violation massive de l'autonomie parlementaire »¹⁵⁵. Malgré les moyens qu'il met en œuvre en pratique, le Gouvernement ne dispose juridiquement d'aucune compétence lui permettant

¹⁴⁶ O. GABRIEL, « Der Bundestag – unser Parlament », in G. RÜTHER (Éd.), *Die „vergessenen“ Institutionen, eine Analyse der Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Melle, Ernst Knoth, 1979, p. 120.

¹⁴⁷ H.-A. ROLL, « Der Ältestenrat », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 816.

¹⁴⁸ W. RASNER, « Herrschaft im Dunkel? Aufgabe und Bedeutung des Ältestenrates », in E. HÜBNER (Éd.), *Der Bundestag von innen gesehen*, Munich, R. Piper, 1969, p. 100. Le *chief whip* a également été comparé au président de groupe parlementaire en France. D. REIGNIER, « Le Président de groupe parlementaire, un *chief whip* à la française », *RFDC*, 2018, p. 93.

¹⁴⁹ K.-H. ROTH AUG, *Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten*, Kassel, Knittel, 1979, p. 98.

¹⁵⁰ M. FROMONT, « La procédure législative en République fédérale d'Allemagne », *Pouvoirs*, n° 16, 1981, p. 147. P. MANOW et S. BURKHART, « Die Dauer der Gesetzgebungstätigkeit und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan. Eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland », *Festschrift für Herbert Dörig*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 54.

¹⁵¹ W. ISMAYR, *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung*, *op. cit.*, p. 178.

¹⁵² U. SIEBERER, « Agenda Setting in the German Bundestag: A Weak Government in a Consensus Democracy », *German Politics*, 2006, p. 67.

¹⁵³ M. FROMONT, « La procédure législative en République fédérale d'Allemagne », *op. cit.*, p. 152.

¹⁵⁴ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit.*, p. 260.

¹⁵⁵ E. RÖPER, « Tagesordnung und Parlamentsautonomie: Fragwürdige Privilegien der Regierung in Bremen und Hamburg », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1986, p. 388. Cf. également W. ISMAYR, « Funktionen und Willensbildung des Deutschen Bundestag im Wandel », in H. SCHÖNE et J. von BLUMENTHAL (Éd.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2009, p. 101.

d'imposer en priorité un ordre du jour déterminé, celui-ci devant être toujours négocié avec les parlementaires. Au sein du Comité des doyens, le Gouvernement se fait généralement représenter par le chef de la Chancellerie fédérale (*Chef des Bundeskanzleramtes*)¹⁵⁶, qui se charge de la gestion des relations avec le Parlement sans pour autant y disposer du droit de vote. Le rôle de ce ministre est en effet très informel, puisqu'il n'est pas reconnu par le règlement du Bundestag en tant que membre à part entière du Comité des doyens. Non prévue explicitement par les règles parlementaires internes, la présence gouvernementale est néanmoins difficilement contestable au regard de l'article 43(2) GG, qui permet aux ministres « d'être entendus à tout moment »¹⁵⁷ dans l'enceinte de l'assemblée.

530. Pour sa part, le Bundestag accepte souvent tacitement la proposition d'ordre du jour élaborée par les membres du Comité des doyens, sans besoin de vote formel. Selon le § 20(2) GOBT en effet, le programme de travail est réputé adopté dès lors que le premier point de l'ordre du jour est abordé en séance et toute opposition éventuelle doit donc être exprimée en amont. La contestation de l'ordre du jour est plutôt rare et vise généralement à contraindre les parlementaires à aborder des textes dont la demande d'inscription à l'ordre du jour n'avait pas été satisfaite lors de la réunion du Comité des doyens. Lorsqu'une proposition législative émane d'un groupe d'opposition, celle-ci a toutefois peu de chances de surmonter l'épreuve du vote à la majorité simple des membres de l'assemblée plénière. En l'absence d'accord, il appartient à la majorité des membres du Bundestag de décider de leur propre programme de travail, ce qui n'arrive que rarement¹⁵⁸.

531. Une fois que l'ordre du jour est déterminé, le Président du Bundestag en ordonne sa publication et sa transmission à tous les parlementaires¹⁵⁹. Il peut également être amené à fixer seul la date et l'ordre du jour des prochaines séances, alors même qu'en pratique, le Comité des doyens se charge généralement lui-même de cette tâche. Le § 21(1) GOBT lui reconnaît cette compétence lorsque le Bundestag l'a explicitement habilité à agir, ou encore

¹⁵⁶ Bien que le § 7(1) du règlement intérieur du gouvernement fédéral (*Geschäftsordnung der Bundesregierung, GOBReg*) précise que « le chef de la Chancellerie fédérale assume les fonctions d'un secrétaire d'État », en pratique le Chancelier nomme fréquemment à ce poste un « ministre aux affaires spéciales » (*Bundesminister für besondere Aufgaben*), ce qui atteste de l'importance accordée à cette fonction de négociation de l'ordre du jour.

¹⁵⁷ Art. 43(2) GG : « Les membres du Bundesrat et du gouvernement fédéral ainsi que leurs délégués ont accès à toutes les séances du Bundestag et de ses commissions. Ils doivent être entendus à tout moment ».

¹⁵⁸ Selon Will Rasner, le Bundestag n'intervient que dans 5 % des cas environ. W. RASNER, « Herrschaft im Dunkel? Aufgabe und Bedeutung des Ältestenrates », *op. cit.*, p. 107.

¹⁵⁹ H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2001, p. 38.

lorsque les parlementaires, réunis en assemblée plénière, ne sont pas parvenus à s'entendre pour déterminer la date de la prochaine échéance. Cette disposition constitue d'ailleurs une interprétation parlementaire de la règle de l'article 39(3) GG selon laquelle « le Bundestag décide de la clôture et de la reprise de ses séances ».

532. La situation est foncièrement différente à la chambre haute du Parlement allemand. Le Président du Bundesrat assure une fonction originale, puisqu'il est lui-même chargé d'exercer l'essentiel des compétences en matière de détermination de l'ordre du jour, tandis que le Conseil permanent¹⁶⁰ doit simplement l'assister dans la préparation des séances plénières (§ 9(2) GOBR). Le Président est tenu de préparer les séances plénières et dans ce cadre, il veille à répertorier les projets et propositions de loi au sein d'un ordre du jour provisoire. Le § 15(2) GOBR lui reconnaît ainsi un rôle de premier plan en matière de programmation des travaux de la Haute Assemblée, tandis que celui du Conseil permanent se limite à soutenir le Président dans ses fonctions. Les compétences du Conseil permanent sont donc extrêmement limitées par rapport à celles du Comité des doyens du Bundestag. Cette différence importante s'explique surtout par le fait que le Bundesrat ne permet pas en son sein la constitution de groupes parlementaires, alors que les premiers secrétaires de groupes exercent une fonction de premier plan au Bundestag, en particulier dans la fixation de l'ordre du jour au Comité des doyens¹⁶¹.

533. En outre, le Président du Bundesrat est aussi compétent pour appeler ses membres à se rassembler sans délai lorsqu'un Land ou que le Gouvernement l'exige, selon le § 15(1) GOBR¹⁶². Cette règle interne constitue en réalité un rappel de la règle formulée à l'article 52(2) GG, à un détail près seulement : selon la Loi fondamentale, la convocation doit être effectuée par au moins deux Länder. Présenté par certains auteurs comme un simple élargissement du droit des membres du Bundesrat de solliciter sa réunion et justifié par l'autonomie parlementaire de la chambre haute¹⁶³, la règle du § 15(1) GOBR est toutefois contraire aux dispositions de la Loi fondamentale, qui autorise non pas un seul mais deux

¹⁶⁰ Le Conseil permanent du Bundesrat est un organe plutôt réduit, puisqu'il ne compte que 16 membres, alors que le Comité des doyens est composé de pas moins de 28 membres (le Président du Bundestag, ses quatre vice-présidents et 23 autres membres nommés par les groupes en fonction de leur importance numérique).

¹⁶¹ Le Bundesrat n'est composé que de représentants des gouvernements de chaque Land et partant, les députés d'opposition des parlements régionaux ne sont pas représentés au Bundesrat. F. SCHÄFER, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, Opladen, Westdeutscher, 4^e Éd., 1982, p. 203-204.

¹⁶² De manière analogue, le Président du Bundestag est également tenu de convoquer ses membres si un tiers d'entre eux, le Chancelier ou encore le Président fédéral le requiert.

¹⁶³ K. REUTER, *Praxishandbuch Bundesrat*, Heidelberg, *op. cit.*, p. 380.

Länder à demander la convocation du Bundesrat. Quoi qu'il en soit, si une telle demande d'inscrire une affaire à l'ordre du jour doit être formulée au moins deux semaines avant une séance plénière par un Land ou par le Gouvernement, le Président du Bundesrat est tenu de répondre favorablement à la requête et d'inscrire le texte législatif concerné au cours de la prochaine réunion de l'assemblée plénière, conformément au § 23(3) GOBR. D'un point de vue temporel, comme les membres se réunissent généralement en séance plénière le vendredi, au sein de la Chambre des Seigneurs de Prusse (*Preußisches Herrenhaus*) à Berlin, la demande doit intervenir au plus tard le vendredi soir à minuit, deux semaines avant que la séance ait lieu, conformément à la règle générale du § 188(1) BGB¹⁶⁴.

534. Le système espagnol de détermination temporelle de l'ordre du jour est assez proche du système allemand, à l'exception notable toutefois de la règle de priorité donnée aux textes initiés par le Gouvernement, constitutionnellement consacrée comme en France.

535. La Constitution ibérique indique bien, au détour d'une phrase de l'article 89(1), que la priorité est « due aux projets de loi », tout en précisant que cette priorité ne doit pas « empêcher l'exercice de l'initiative législative », qui selon l'article 87(1) CE, « incombe au Gouvernement, au Congrès et au Sénat ». Constitutionnellement reconnue, la priorité donnée aux textes gouvernementaux est plus strictement encadrée qu'elle ne l'est au Parlement français. Le Sénat espagnol reprend la règle constitutionnelle dans son règlement intérieur, dont l'article 105 énonce que « les projets du Gouvernement seront examinés en priorité par rapport aux propositions de loi », mais dont l'article 71(1) RSE précise par contre que « le représentant du Gouvernement *pourra inscrire* prioritairement un seul sujet » à l'ordre du jour de chaque séance plénière. Pour sa part, le Congrès des députés indique qu'à chaque séance, « le Gouvernement *pourra demander d'inscrire* en priorité un sujet à l'ordre du jour »¹⁶⁵ et limite ainsi plus fortement encore la préséance du Gouvernement en la matière. La nuance entre les deux expressions employées est notable à l'écrit mais aucune différence ne semble subsister en pratique, dans la mesure où une telle demande d'inscription à l'ordre du jour de la

¹⁶⁴ § 188 du Code civil allemand relatif au calcul de l'achèvement des délais : « Un délai décompté en jours expire au terme du dernier jour du délai. Un délai, décompté en semaines, en mois, en année, en semestre ou en trimestre, expire au terme du dernier jour de la dernière semaine ou du dernier mois désigné par le délai ». Cette règle doit être considérée comme applicable à l'ensemble des délais concernant les assemblées parlementaires allemandes, à défaut de règles de computation des délais précisées par leurs règlements intérieurs.

¹⁶⁵ Article 67(3) RC (Soulignement personnel).

part du Gouvernement est aussi toujours acceptée au Congrès des députés¹⁶⁶. Si les chambres parlementaires espagnoles sont bien maîtresses de leur ordre du jour et de leur programme de travail, il n'en demeure pas moins que le « caractère préférentiel de l'initiative législative du Gouvernement » doit être garanti « pour lui permettre de réaliser son programme politique »¹⁶⁷ sur la base duquel ses membres ont été élus.

536. Pour le reste, le mode de détermination de l'ordre du jour est très similaire à celui d'outre-Rhin. À l'instar de la Loi fondamentale, la Constitution ibérique n'évoque pas directement la procédure de programmation des travaux des chambres parlementaires. L'ordre du jour est simplement évoqué brièvement à l'article 73(2) CE relatif à la convocation de sessions extraordinaires, sans plus de détails, si bien que seuls les règlements des assemblées abordent clairement la question de leur planification.

537. En matière de programmation, l'organe intracaméral compétent est le « Conseil des porte-paroles » (*Junta de Portavoces*), équivalent espagnol de la Conférence des présidents en France, qui se compose du Président du Congrès des députés et des responsables des groupes parlementaires¹⁶⁸. Le Conseil des porte-paroles connaît un fonctionnement analogue à celui du Comité des doyens puisqu'en son sein, « l'unanimité constitue une règle informelle »¹⁶⁹. En vertu de l'article 67(1) RC, l'ordre du jour des séances plénières doit être fixé par le Président du Congrès des députés en accord avec le Conseil des porte-paroles. Toutefois, la tâche « d'orchestrer tous les débats »¹⁷⁰ revient principalement en pratique aux responsables des groupes parlementaires présents au sein du Conseil et plus encore, au Gouvernement. Comme dans le système allemand, la présence des ministres au Conseil des porte-paroles n'est ni prévue ni interdite par les règles internes de la chambre, si bien que concrètement, le représentant du Gouvernement y joue un rôle de premier plan. À cet égard, le Professeur García-Atance estime qu'une telle immixtion du Gouvernement dans la programmation des travaux législatifs constitue une « intervention injustifiée » dans la mesure où il « se dote

¹⁶⁶ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del gobierno*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 231. Cf. aussi P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « La prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 3, 1999, p. 143.

¹⁶⁷ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del gobierno*, *op. cit.*, p. 228.

¹⁶⁸ Non prévue par la Constitution espagnole, la *Junta de Portavoces* se compose des présidents des groupes parlementaires, de leurs vice-présidents et de leurs secrétaires, ainsi que d'un représentant du gouvernement. Elle est dirigée par le président de la chambre. P. OÑATE, « La organización del Congreso de los Diputados », *op. cit.*, p. 83.

¹⁶⁹ H. DÖRING, « Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda », in H. DÖRING (Éd.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 229.

¹⁷⁰ N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 208.

d'une énorme marge de manœuvre dans la détermination de l'ordre du jour »¹⁷¹. En raison de cette « prédominance de l'exécutif sur le législatif »¹⁷², le Président du Congrès des députés demeure souvent en retrait, alors même que ses compétences sont explicitement reconnues en la matière. En tant que garant du respect du droit parlementaire, il ne participe généralement à l'organisation de l'ordre du jour qu'en vue d'assurer un « déroulement normal des travaux de la Chambre »¹⁷³.

538. Enfin, comme au Bundestag, à défaut d'accord unanime des membres de l'organe compétent, la planification des travaux parlementaires est décidée par le Congrès des députés lui-même, qui est à la fois « propriétaire et maître de l'ordre du jour »¹⁷⁴. Comme au Parlement allemand, l'aménagement concret de l'ordre du jour résulte d'une négociation entre le Gouvernement et l'assemblée¹⁷⁵ tandis qu'à la chambre haute, c'est également le Président qui est compétent en la matière. En effet, à l'instar du Conseil permanent du Bundesrat, le Conseil des porte-paroles est essentiellement chargé de conseiller le Président du Sénat espagnol¹⁷⁶. Selon les termes de l'article 71(1) RSE, le Président détermine le programme de travail en accord avec le Bureau et après avoir entendu l'avis du Conseil des porte-paroles.

539. Les différents modes de détermination de l'ordre du jour des assemblées plénières des parlements étudiés sont finalement très variés, mais tous ont en commun de prévoir des possibilités de faire évoluer le programme initialement établi.

B. La modification de l'ordre du jour

540. La modification de l'ordre du jour initial de l'assemblée plénière peut conduire à une évolution profonde de la planification temporelle des textes législatifs. En règle générale, il

¹⁷¹ M. V. GARCÍA-ATANCE, « Incidencia del gobierno en la función legislativa a través de la junta de portavoces », in J. L. PEÑARANDAO RAMOS, *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 671.

¹⁷² M. GONZALO GONZÁLEZ, « Posición de las Cortes Generales en la Constitución », in T. FERNÁNDEZ (Dir.), *Lecturas sobre la Constitución española*, Vol. 2, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, p. 666.

¹⁷³ I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas: presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 104.

¹⁷⁴ J. M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, p. 243.

¹⁷⁵ F. RUEDA, *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge. Les exemples français, allemand et espagnol*, Paris, LGDJ, 2000, p. 86.

¹⁷⁶ I. TORRES MURO, « La Junta de Portavoces. Teoría general y caso español », *I Jornadas de derecho Parlamentario*, Vol. 1, Madrid, Cortes Generales, 1985, p. 309.

s'agit alors soit de retirer une affaire déjà inscrite à l'ordre du jour, soit de modifier l'ordre d'examen des différents textes de loi prévus¹⁷⁷.

541. Au Parlement britannique, où le Gouvernement dispose d'une totale maîtrise de l'ordre du jour, les modifications du programme de travail de l'assemblée plénière ne peuvent intervenir qu'à sa requête. Concrètement, le Gouvernement demande au chef whip du groupe parlementaire majoritaire de procéder au retrait, au report ou encore à l'ajout de certains sujets à l'ordre du jour de la séance plénière à venir, ce qu'il obtient généralement sans trop de difficultés. Selon le SO 26, le Clerc de la Chambre doit lire, à la demande du Speaker, la liste des différentes affaires inscrites à l'ordre du jour au début de chaque réunion de l'assemblée plénière. Si cette lecture ne peut être interrompue, le SO 27 autorise en revanche les membres du Gouvernement à modifier l'ordre des affaires inscrites au programme de travail de la Chambre des Communes, y compris au cours des séances. Toutefois, le plus souvent, la succession temporelle des différentes affaires prévues au programme de chaque séance plénière suit l'ordre initial dans lequel elles sont inscrites.

542. Dans le cadre des chambres parlementaires françaises, jusqu'en 2008, l'ordre du jour pouvait être modifié au moyen de lettres rectificatives, qui pouvaient concerner une semaine ou une journée de séance précise. Le Gouvernement pouvait altérer comme il l'entendait l'ordre du jour prioritaire déjà transmis à la Conférence des présidents. Il était possible pour les ministres de faire inscrire une nouvelle affaire à l'ordre du jour, faire retirer un texte ou encore, intervertir l'ordre d'examen des textes prioritaires ou des orateurs, sans que la Conférence des présidents ne soit amenée à intervenir pour donner son accord. Cette faculté gouvernementale avait été confirmée par le Conseil constitutionnel dans une décision de 1981, qui avait alors affirmé qu'un projet de loi pouvait tout à fait être examiné en séance « sans avoir été inscrit à l'ordre du jour par la Conférence des présidents »¹⁷⁸ dans la mesure où l'intervention de cet organe n'était pas spécifiquement requise par la Constitution. Ce système de lettres rectificatives avait conduit à une grande instabilité et apparaissait même

¹⁷⁷ La modification de l'ordre du jour peut aussi consister à y faire inscrire un nouveau sujet, ce qui permet de supprimer la phase d'attente entre le dépôt d'un texte de loi sur le Bureau d'une chambre et le début de son examen. Cette inscription rapide à l'ordre du jour permet d'écourter la procédure législative et relève à ce titre de la seconde partie de l'étude. Pour plus de détails, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 683 (« L'organisation d'une discussion immédiate »).

¹⁷⁸ Décision n° 81-230 DC du 30 octobre 1981, *Loi portant dérogation au monopole d'État de la radiodiffusion*, JORF, 1^{er} novembre 1981, p. 2997, cons. 6.

comme « parfaitement insupportable »¹⁷⁹ lorsqu'une lettre annonçait des textes venant instantanément à l'ordre du jour. Toute demande de modification était généralement transmise par le Ministre chargé des relations avec le Parlement¹⁸⁰, qui adressait ainsi au président de la chambre une lettre rectificative, dont il était fait lecture à l'ensemble de ses membres. Pour sa part, le Gouvernement n'acceptait souvent que des aménagements à la marge de l'ordre du jour en Conférence des présidents, le programme étant déjà négocié au préalable avec la majorité parlementaire¹⁸¹. L'instauration en 2008 de l'ordre du jour partagé a mis un terme à un certain nombre de ces pratiques, mais les procédures de modification de l'ordre du jour ne se trouvent toujours pas très précisément réglées par les règlements des assemblées. L'article 29bis(7) RS indique simplement que l'ordre du jour du Sénat « peut être modifié à la demande du Gouvernement, d'un groupe ou de la commission compétente », tandis que selon l'article 48(11) RAN, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement peut uniquement demander à titre exceptionnel une modification de l'ordre du jour. Dans chacune des deux chambres, ces changements doivent être communiqués immédiatement aux parlementaires.

543. En Espagne comme en Allemagne, les possibilités de modifier l'ordre du jour sont envisagées à travers des procédures plus précisément définies. Cet encadrement normatif plus strict permet de garantir davantage les compétences de leurs assemblées en matière d'ordre du jour, qui sont autrement plus importantes qu'en France et au Royaume-Uni. Ainsi, au Parlement espagnol, il est possible, en vertu de l'article 68(1) RC, d'opérer une modification de l'ordre du jour sur proposition du Président du Congrès des députés ou à la demande de deux groupes ou d'un cinquième des députés, mais celle-ci doit être votée à la majorité des présents. De même, le Sénat espagnol peut faire modifier à la majorité de ses membres son ordre du jour sur proposition du Président de séance ou d'un groupe, mais une fois seulement que la séance est ouverte (art. 71(4) RSE). En pratique, selon le Professeur López Aguilar, cette possibilité est essentiellement exploitée par le groupe parlementaire majoritaire¹⁸². Au-delà de ces différentes procédures générales de modification prévues dans le cadre du système espagnol, il existe par ailleurs un moyen pour le Gouvernement espagnol d'exercer un droit

¹⁷⁹ G. CARCASSONNE, « Le Parlement sous Michel Rocard (1988-1991) », *Jus Politicum*, n° 2, 2009, p. 6.

¹⁸⁰ Le Ministre chargé des relations avec le Parlement est ainsi qualifié de « ministre de l'ordre du jour » par Guy CARCASSONNE, in « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 51. Il constitue un « intermédiaire entre l'exécutif qu'il représente et le législatif qu'il doit préserver ». C. BIGAUT, « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *Revue administrative*, n° 240, 1987, p. 582.

¹⁸¹ P. HONTEBEYRIE, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 15.

¹⁸² J. F. LÓPEZ AGUILAR, *La oposición parlamentaria y el orden constitucional: análisis del Estatuto de la Oposición en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 210.

de priorité dans la détermination de l'ordre du jour et d'y faire inscrire un nouveau texte législatif¹⁸³.

544. Au Bundestag, l'ordre du jour tel qu'établi initialement par les groupes parlementaires au sein du Comité des doyens peut également, sous certaines conditions, faire l'objet de modifications. Conformément au § 20(3) GOBT, un sujet préalablement inscrit à l'ordre du jour peut en être retiré si la majorité des membres de l'assemblée le décide et ceci à tout instant, tant que l'examen du sujet concerné n'a pas encore débuté¹⁸⁴. Toutefois, ce droit de retirer un texte de l'ordre du jour ne doit pas faire obstacle au droit du Gouvernement et des représentants du Bundesrat d'être entendus à tout moment, droit constitutionnellement garanti à l'article 43(2) GG. Par ailleurs, la temporalité de l'ordre du jour de l'assemblée plénière peut être modifiée par le Président du Bundestag. Ce dernier adapte parfois l'ordre du jour initialement prévu dans le but d'allonger ou au contraire de réduire les délais entre le dépôt d'un texte législatif et le début de son examen devant l'assemblée plénière¹⁸⁵. Une telle altération du programme de travail doit toutefois être acceptée par la majorité des membres du Bundestag ou à travers un accord intergroupe obtenu en amont¹⁸⁶. De manière générale, le programme de travail et l'ordre des affaires prévu pour une séance demeure *a priori* toujours modifiable : élaboré en Comité des doyens, il n'est pas nécessairement formalisé par un vote¹⁸⁷. L'ordre du jour ne constitue qu'une simple proposition et peut être modifié jusqu'au dernier moment avant le début de la séance plénière, sous réserve de l'accord des premiers secrétaires de groupes parlementaires.

545. Il en est de même au sein de la Chambre haute allemande, où l'ordre du jour est toujours considéré comme provisoire et peut être complété par le Président du Bundesrat s'il le souhaite, jusqu'au début de la séance plénière. En revanche, selon le § 23(5) GOBR, si la discussion d'un sujet n'est prévue que de façon informelle et n'apparaît pas dans l'ordre du

¹⁸³ Ce droit d'inscription à l'ordre du jour en dernière minute, aussi reconnu à chaque membre du Bundestag, vise avant tout à hâter l'examen d'un texte de loi. À ce titre, ce droit sera donc analysé dans la seconde partie de l'étude. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 683 et s. (« L'organisation d'une discussion immédiate »).

¹⁸⁴ Il arrive aussi qu'une proposition de loi soit retirée par son auteur en pratique, bien qu'aucune disposition de la Loi fondamentale et des règlements ne l'envisage explicitement. M. SCHÜRMAN, *Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 1987, p. 47.

¹⁸⁵ Les délais concernés sont d'une part, celui du § 78(5) GOBT, selon lequel les débats ne peuvent commencer au plus tôt que le troisième jour à la suite du dépôt d'un texte de loi, et d'autre part, celui du § 81(1) GOBT, qui prévoit que la seconde lecture débute le deuxième jour à la suite de la distribution du rapport de la commission.

¹⁸⁶ H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar*, op. cit., p. 38.

¹⁸⁷ H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht und Praxis des deutschen Bundestages*, op. cit., p. 236.

jour, un Land peut toujours s'opposer à son examen. De manière analogue au Bundestag, lorsque le changement envisagé s'avère particulièrement conséquent, une nouvelle réunion du Comité des doyens est alors généralement organisée¹⁸⁸. En outre, la modification du programme de travail du Bundestag peut aussi concerner l'ordre initial des points inscrits à l'ordre du jour de la séance plénière. Dans certains cas, en effet, l'ordre de discussion revêt une importance capitale pour les députés et sa modification peut être vivement contestée¹⁸⁹.

546. En définitive, l'ordre du jour est décidé soit par les assemblées parlementaires à titre accessoire ou principal, soit exclusivement par le Gouvernement, comme c'est le cas au Royaume-Uni. Toutefois, la programmation des travaux parlementaires en assemblée plénière ne se résume pas à la seule fixation de l'ordre du jour par des organes compétents, mais passe aussi par la détermination précise d'un mode de partage de l'ordre du jour.

§ 2. Le partage temporel de l'ordre du jour de l'assemblée plénière

547. L'ordre du jour des séances plénières des assemblées est temporellement réparti en fonction de plusieurs critères, qui tiennent en particulier à la place accordée aux fonctions législative et de contrôle ainsi qu'aux différents intervenants, qu'ils soient parlementaires ou ministres. Au sein des quatre parlements étudiés, le partage de l'ordre du jour de l'assemblée plénière concerne non seulement l'organisation périodique générale de l'ordre du jour (A) mais aussi la réservation de certaines séances particulières de l'ordre du jour (B).

A. L'organisation périodique de l'ordre du jour

548. En matière d'ordre du jour, le système français connaît une organisation périodique assez originale par rapport aux autres systèmes étudiés puisqu'il est le seul dont la répartition temporelle est précisée directement par une règle constitutionnelle. Depuis 2008 en effet, la Constitution française prévoit un partage mensuel de l'ordre du jour (1), tandis que celui-ci est envisagé selon un aménagement hebdomadaire par les assemblées parlementaires allemandes, britanniques et espagnoles (2).

¹⁸⁸ H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar, op. cit.*, p. 38.

¹⁸⁹ H. TROSSMANN, *Der Deutsche Bundestag*, Darmstadt, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 6^e Éd., 1971, p. 165.

1) Un aménagement mensuel prévu par la Constitution (FR)

549. L'aménagement de l'ordre du jour au sein des assemblées françaises a profondément évolué avec la réforme constitutionnelle de 2008. L'article 48(1) C dispose que « l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée » et opère une évolution importante, du moins *a priori*. En effet, ce n'est plus le Gouvernement mais les chambres parlementaires qui semblent désormais disposer de la maîtrise de leur ordre du jour¹⁹⁰, du moins en apparence¹⁹¹. Les alinéas suivants de l'article 48 C viennent en réalité largement atténuer cette première impression de changement radical¹⁹², en précisant notamment que « deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité [...] à l'examen des textes et aux débats dont le Gouvernement a demandé l'inscription ». L'ordre du jour est donc partagé selon un rythme mensuel, l'autre moitié du mois étant réservée au contrôle du Gouvernement pour une troisième semaine et à un contenu indéterminé pour une quatrième semaine, en l'absence de précision par la Constitution. Alors que la semaine de contrôle¹⁹³ est essentiellement dédiée à cette activité et à l'évaluation des politiques publiques, la quatrième semaine mensuelle apparaît logiquement destinée à l'ordre du jour déterminé par les assemblées¹⁹⁴. Une telle configuration permet normalement aux assemblées de disposer de la moitié de l'ordre du jour, dont la division en différentes semaines distinctes suffirait à « freiner les ardeurs de l'exécutif »¹⁹⁵.

550. Ce partage de l'ordre du jour selon un rythme mensuel semble assez clair en théorie, mais s'avère bien plus complexe à cerner en pratique. L'aménagement de semaines réservées à un ordre du jour particulier, tel qu'il est prévu par le texte constitutionnel, ne prétend pas à

¹⁹⁰ J.-P. CAMBY, « La réforme parlementaire après la révision de 2008 », in *La revalorisation des Parlements ?*, Paris, Société de Législation Comparée, 2010, p. 33.

¹⁹¹ J.-P. DEROSIER, « La rationalisation des débats », in P. ALBERTINI (Dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 134. En réalité, le temps est plus subi que maîtrisé par les assemblées françaises. G. BERGOUIGNOUS et D. CHAMUSSY, « Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu ? », in E. CARTIER et G. TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 192.

¹⁹² G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 237.

¹⁹³ Une telle semaine de contrôle avait déjà été proposée par le comité consultatif constitutionnel en 1958, sans être cependant reprise dans le projet définitif. 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 du 4 octobre 1958*, Vol. 3, Paris, La Documentation française, 1991, p. 297.

¹⁹⁴ Cette semaine est laissée « en jachère » pour y inscrire « des propositions de loi mais aussi des projets et tout ce qui n'était pas parvenu à trouver sa place dans les trois autres semaines prioritaires ». M. LASCOMBE et G. TOULEMONDE, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 13^e Éd., 2015, p. 171. En pratique, « ce temps parlementaire réservé au Parlement est avant tout, à l'Assemblée, le temps de la majorité gouvernementale ». P. JAN, « Peut-on parler d'un sursaut parlementaire depuis la révision constitutionnelle de 2008 ? », *L'ENA hors les murs*, n^o 449, 2015, p. 9.

¹⁹⁵ P. AVRIL, « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *NCCC*, 2011, n^o 32, p. 186.

un strict cloisonnement de leur contenu respectif à l'échelle mensuelle. Chaque semaine n'est en réalité réservée que « par priorité » à un ordre du jour gouvernemental ou de contrôle, l'un et l'autre pouvant tout aussi bien accueillir des initiatives parlementaires normalement abordées lors de la semaine mensuelle restante, et inversement. Cette possibilité est largement exploitée par les ministres depuis la réforme de 2008, dans un contexte de réduction de l'ordre du jour gouvernemental à deux semaines et d'« émergence de goulots d'étranglement [imposant de] faire autant qu'auparavant avec moins de temps »¹⁹⁶. Ainsi la semaine réservée en priorité au contrôle du Gouvernement sert-elle régulièrement de « "voiture-balai" de la législation, pouvant accueillir un trop plein gouvernemental mais également des initiatives législatives parlementaires »¹⁹⁷. Très régulières, ces pratiques ont été vivement critiquées par le Président du Sénat de l'époque. Jean-Pierre Bel a rappelé au Gouvernement qu'il ne disposait plus que de la moitié du temps parlementaire et qu'il devait donc en tirer « toutes les conséquences et éviter de surcharger [l'ordre du jour] de projets de loi émotionnels ou de circonstance »¹⁹⁸.

551. La relative porosité de la division mensuelle de l'ordre du jour est accentuée par les possibilités instaurées par l'ordre du jour dit « super-prioritaire »¹⁹⁹, qui présente « des empiètements significatifs sur le temps législatif des assemblées et permet ainsi de contourner le texte même de l'article 48, le Gouvernement maîtrisant l'ordre du jour »²⁰⁰. L'article 48(3) de la Constitution aménage en effet une priorité absolue sur l'ordre du jour pour quelques matières particulières, en premier lieu desquelles les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Pour l'examen de ces textes de loi, le Gouvernement est en droit « de solliciter une préemption ou un empiètement sur les semaines réservées à la majorité »²⁰¹. La règle de partage de l'ordre du jour en quatre semaines se trouve suspendue de fait lors de la période automnale d'examen budgétaire, au cours de laquelle il revient

¹⁹⁶ J.-É. GICQUEL, « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 396.

¹⁹⁷ G. BERGOUGNOUS, « L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif », in B. MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 28. P. BLACHÈRE, « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 198.

¹⁹⁸ J.-P. BEL, *Journal Officiel, Débats*, Sénat, 1^e séance du 11 octobre 2011, p. 6579.

¹⁹⁹ J.-L. WARSMANN, *Journal Officiel, Débats*, Assemblée nationale, 3^e séance du 27 mai 2008, p. 2579.

²⁰⁰ S. LAMOUREUX, « L'ordre du jour, instrument de reparlementarisation ? », *op. cit.*, p. 349.

²⁰¹ P. BLACHÈRE, *Le Parlement en France*, Paris, LGDJ, 2012, p. 87.

principalement au Gouvernement de déterminer l'ordre du jour²⁰². Outre ces deux projets de loi spécifiques, la « super priorité » est également accordée aux textes en cours de navette, qui ont été transmis par l'autre assemblée depuis au moins six semaines. L'examen de projets législatifs est fréquemment programmé par le Gouvernement dans le cadre de l'ordre du jour de la semaine « d'initiative parlementaire », sur laquelle ils viennent largement empiéter. La discussion de propositions de loi au cours de la semaine « d'initiative » n'est possible que pendant les plages horaires qui ne se sont pas déjà occupées par ces projets « super prioritaires » du Gouvernement²⁰³. Seule la semaine réservée au contrôle du Gouvernement semblait pour sa part protégée de l'inscription prioritaire de ces projets, prévue par l'article 48(3) C²⁰⁴. Cependant, dans une décision du 14 novembre 2013, le Conseil constitutionnel a précisé que, même à l'occasion de cette semaine, le Gouvernement pouvait faire inscrire par priorité à l'ordre du jour des textes de loi dès lors qu'ils étaient transmis par l'autre assemblée depuis au moins six semaines²⁰⁵.

552. En outre, l'ordre des semaines réservées, qui diffère entre les deux chambres, est révélateur de l'importance variable accordée à la semaine « d'initiative parlementaire ». À l'Assemblée nationale, les deux semaines gouvernementales sont suivies par la semaine « d'initiative », tandis que la quatrième semaine mensuelle est réservée aux activités de contrôle. La semaine parlementaire, située directement à la suite des deux semaines de priorité gouvernementale, est susceptible d'accueillir plus facilement des sujets gouvernementaux non achevés au cours des deux premières semaines, qui sont susceptibles d'amenuiser son propre contenu. Au Sénat, en revanche, la semaine « d'initiative parlementaire », située en quatrième position, est précédée par la semaine de contrôle et se trouve ainsi « assurément préservée d'hypothétiques empiètements gouvernementaux »²⁰⁶. L'ordre de succession des semaines tel qu'envisagé au Sénat lui permet de se prémunir plus efficacement contre les dépassements de l'exécutif pour les semaines au cours desquelles il est *a priori* libre de fixer lui-même son ordre du jour. Cette subtilité procédurale propre à la

²⁰² D. KARRENSTEIN, « Die französische Verfassungsreform vom 23. Juli 2008 », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2009, p. 445. A titre d'exemple, l'Assemblée nationale a siégé huit semaines sans interruption dans le cadre des discussions sur le projet de loi de finances, du 5 octobre au 29 novembre 2010.

²⁰³ Cette semaine parlementaire est également amputée de la journée mensuelle réservée à l'opposition. Pour plus de détails, cf. *infra*, p. 334 et s (« Des séances réservées aux groupes parlementaires d'opposition »).

²⁰⁴ L'article 48(3) C précise que les « textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins » ne sont inscrits par priorité à l'ordre du jour que « sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant », qui n'est autre que l'alinéa relatif aux semaines de séance réservées par priorité au contrôle de l'action du gouvernement.

²⁰⁵ Décision n° 2013-677 DC du 14 novembre 2013, *Loi organique relative à l'indépendance de l'audiovisuel public*, JORF, 16 novembre 2013, p. 18633, cons. 4.

²⁰⁶ A. de MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français*, *op. cit.*, p. 319.

Haute Assemblée n'est pas sans incidence car en pratique, les semaines de séance sont partagées dans des proportions relativement comparables entre le Gouvernement et le Sénat²⁰⁷, ce qui n'est pas le cas en revanche à l'Assemblée nationale²⁰⁸.

553. En définitive, la stricte division mensuelle de l'ordre du jour instaurée à partir de 2008 s'avère relativement perméable en pratique, du fait des débordements réguliers du Gouvernement sur les autres semaines²⁰⁹ et de la priorité absolue accordée à l'examen de certains textes, tels que les projets de loi de finances. Par conséquent, le mode de partage temporel de l'ordre du jour établi pour le Parlement français est loin de suivre le rythme mensuel prévu par la Constitution et ne se distingue pas fondamentalement de celui adopté par des autres parlements étudiés.

554. Le mode de partage de l'ordre du jour est donc constitutionnellement déterminé, mais ses modalités concrètes de mise en œuvre sont précisées par les règlements des assemblées. Avant l'ouverture de chaque session, le Gouvernement doit informer la Conférence des présidents de chaque chambre des semaines au cours de la session qu'il prévoit de réserver « pour l'examen des textes et pour les débats dont il demandera l'inscription à l'ordre du jour » (art. 48(2) RAN). En pratique, un calendrier prévisionnel de la session ordinaire suivante est arrêté par la Conférence des présidents à la fin de la session ordinaire précédente, soit le plus souvent fin juin²¹⁰. Au début de chaque séquence de huit semaines, la Conférence des présidents doit aussi établir, à titre indicatif, une répartition « des différentes priorités prévues par la Constitution en matière d'ordre du jour », selon l'article 48(3) RAN. Pour sa part, le Sénat doit aussi actualiser chaque semaine un programme de forme analogue et qui couvre les cinq à six semaines à venir. Cette détermination de l'ordre du jour suffisamment à l'avance permet d'organiser plus méthodiquement le travail parlementaire et d'instaurer une certaine continuité dans les discussions²¹¹.

²⁰⁷ Entre le 1^{er} mars 2009 et le 1^{er} mars 2014, 47 % des semaines de séance ont été consacrées à l'ordre du jour à l'initiative du Gouvernement, 43 % des semaines à l'initiative du Sénat et 10 % des semaines à l'examen des projets de loi d'ordre financier. Durant la même période, les semaines de contrôle ont représenté 17 % de la durée totale des sessions ordinaires et les semaines d'initiative législative sénatoriale, 20 % de cette durée totale.

²⁰⁸ Entre le 1^{er} mars 2009 et le 19 juin 2012, 64 % des semaines ont été dédiées à l'ordre du jour à l'initiative du Gouvernement, 29 % à l'initiative de l'Assemblée nationale (12 % à l'initiative législative, 17 % au contrôle) et 7 % à l'initiative des groupes d'opposition. Bilan de la XIII^e Législature, Assemblée nationale, p. 15-16. Cf. http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/Ban_stats_2007_2012.pdf

²⁰⁹ É. MOYSAN, « Une ambiguïté constitutionnelle : l'ordre du jour parlementaire », *LPA*, n° 136, 2018, p. 63.

²¹⁰ Au Sénat, le calendrier prévisionnel est établi par la Conférence des présidents au début de chaque session ordinaire et avec l'accord du Gouvernement, conformément à l'article 29bis(2) RS.

²¹¹ M. AMELLER, *Parlements, op. cit.*, p. 202.

555. Cet ordre du jour prévisionnel est édité dans des documents facilement accessibles²¹², qui n’engagent cependant pas leurs auteurs, car son contenu est toujours susceptible d’évoluer en fonction de l’avancement des travaux. À l’occasion de sa réunion hebdomadaire, la Conférence des présidents de l’Assemblée nationale est chargée, depuis 1995, d’établir son calendrier prévisionnel de la semaine en cours et des trois semaines suivantes, conformément à l’article 48(6) RAN. Cet ordre du jour des quatre semaines à venir est publié dans un document appelé « feuille verte » et de couleur éponyme²¹³. Un document plus détaillé, dénommé « feuille jaune » à l’Assemblée nationale et « dérouleur »²¹⁴ au Sénat, est également édité afin de détailler en amont de chaque séance plénière son déroulement prévisionnel. Ces publications précisent non seulement le sujet et la durée prévue pour chaque intervention mais aussi le nom de chacun des orateurs, ainsi que le groupe auquel il appartient, le cas échéant. Ce type de document est en revanche publié simplement à titre informatif, dans la mesure où son contenu peut se trouver modifié à tout moment au cours de la séance²¹⁵.

556. Le système français intègre les règles relatives au partage de l’ordre du jour à la fois dans sa Constitution et dans les règlements des assemblées. De cette manière, il se démarque clairement des systèmes allemand, espagnol et britannique, où l’aménagement temporel de l’ordre du jour est prévu directement par les chambres, en l’absence de dispositions constitutionnelles en la matière.

2) Un aménagement hebdomadaire prévu par les assemblées (AL, ES, RU)

557. L’organisation périodique de l’ordre du jour est prise en charge essentiellement par les chambres elles-mêmes dans les parlements allemand, espagnol et britannique. Dans ce dernier, l’aménagement hebdomadaire de l’ordre du jour est indiqué de façon détaillée en annexe des *Standing Orders* et est aussi annoncé au SO 9(1). Néanmoins, le Gouvernement peut toujours intervenir, le cas échéant, pour modifier les horaires de réunion initialement fixés.

²¹² Pour un aperçu des agendas de l’Assemblée nationale et du Sénat, cf. respectivement www.assemblee-nationale.fr/agendas/odj.asp et www.senat.fr/agenda.html#JO_SEANCE

²¹³ G. TOULEMONDE et P. TÜRCK, « L’activité parlementaire et le rythme », in E. CARTIER et G. TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 33.

²¹⁴ Le « dérouleur » concerne le déroulement détaillé de la séance et doit être bien distingué du « feuilletton », qui présente un bref aperçu des activités sénatoriales du jour, y compris les horaires des réunions des commissions.

²¹⁵ À cet égard, la « feuille jaune » de l’Assemblée nationale indique clairement que les informations qu’elle contient « ne peuvent servir de base à une quelconque réclamation ».

558. En Allemagne, la détermination du calendrier des travaux du Bundestag est assurée directement par le Comité des doyens. Celui-ci doit s'employer « à obtenir un accord entre les groupes », selon les termes du § 6(2) GOBT, en s'abstenant toutefois d'intervenir en tant qu'« organe doté de pouvoirs de décision ». À l'instar de la Conférence des présidents en France, le Comité des doyens du Bundestag aménage l'ordre du jour dans une triple perspective temporelle. À court terme, il organise l'ordre du jour des séances de la semaine à venir, à l'occasion de sa réunion hebdomadaire. À moyen terme, le Comité des doyens prévoit la répartition globale des différentes affaires prévues pour les quelques semaines suivantes, en fonction d'une série de critères plus ou moins objectifs tels que l'actualité des sujets ou encore l'importance donnée à un projet par le Gouvernement²¹⁶. À long terme enfin, il détermine globalement un calendrier annuel des périodes de séance du Bundestag. Cette planification temporelle de l'année parlementaire à venir est généralement réalisée en milieu d'année et implique pour le Bundestag de décider de la répartition globale des réunions de son assemblée plénière.

559. De manière générale, le Bundestag a adopté un aménagement hebdomadaire de l'ordre du jour de ses assemblées, divisé entre des semaines de séance et de semaines sans séance. Concrètement, cette alternance temporelle permet aux députés de se consacrer pleinement au travail parlementaire durant les semaines de séance à Berlin et à leurs « activités de représentation politique » durant les semaines sans séance, dans leur circonscription électorale²¹⁷. Les réunions du Plénum du Bundestag se tiennent les jeudi et vendredi, le plus souvent au cours de deux semaines consécutives. Si les séances plénières du Bundestag ne suivent pas un rythme précisément mensuel, il se réunit néanmoins en moyenne vingt-deux à vingt-trois semaines par an²¹⁸.

560. La Chambre haute allemande se rassemble douze à treize fois par an en moyenne et il arrive que le Président du Bundesrat décide de convoquer son assemblée plénière à l'occasion

²¹⁶ Dans un rapport de 1969, la Commission du règlement intérieur (*Geschäftsordnungsausschuß*) a déclaré que ce plan de travail parlementaire devait porter sur les trois mois à venir. H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, Berlin, Duncker & Humblot, 1973, p. 91.

²¹⁷ A. MAILBAUM, *Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages*, Bochum, Brockmeyer, 1986, p. 86. À cet égard, le § 13(2) GOBT précise d'ailleurs que les députés « sont tenus de participer aux travaux du Bundestag ».

²¹⁸ R. KABEL, « Die Entstehung der Tagesordnung durch interfraktionelle Vereinbarungen », in H.-A. ROLL (Éd.), *Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, p. 32.

d'une des semaines de séance du Bundestag²¹⁹. Cette synchronisation avec le rythme de la chambre basse permet une plus grande coordination intercamérale en matière de procédure législative et facilite surtout l'organisation matérielle des réunions de la commission de conciliation (*Vermittlungsausschuß*), composée à la fois de députés et de sénateurs. Par ailleurs, le Bundesrat recourt à un système d'ordre du jour prévisionnel comparable à celui couramment employé dans le cadre des assemblées françaises. En écho à la « feuille verte » de l'Assemblée nationale, le Bundesrat fait distribuer un « ordre du jour blanc » (*Weißer Tagesordnung*) à ses membres le mardi, dix-sept jours avant la séance plénière, qui se tient habituellement le vendredi. Cette première version de l'ordre du jour, publiée sur papier blanc, précède un « ordre du jour jaune » (*Gelber Tagesordnung*), qui est distribué dix jours avant la séance plénière et prend en compte les modifications éventuellement intervenues entre-temps²²⁰. Ces différentes versions de l'ordre du jour et les textes qui y affèrent doivent être transmis « le plus tôt possible » aux représentations des Länder, tel que le précise le § 15(3) GOBR. Enfin, une discussion préparatoire se tient le matin même de la séance plénière du vendredi et est directement suivie par une réunion restreinte auprès du Secrétaire général (*Direktor*) du Bundesrat, à la demande du représentant d'un des gouvernements régionaux²²¹.

561. Au sein du Parlement espagnol, à la différence des parlements allemand et français, l'organe compétent pour fixer chaque semaine l'ordre du jour des séances n'est pas compétent pour déterminer le calendrier global des réunions de l'assemblée plénière pour l'ensemble de la session. Lorsqu'il se réunit le mardi midi lors des semaines de séance du Congrès des députés²²², le Conseil des porte-paroles ne décide en effet que de l'ordre du jour de la semaine suivante. La détermination du calendrier des séances plénières de la session revient au Bureau du Congrès des députés, qui est toutefois tenu de consulter le Conseil des porte-paroles, conformément à l'article 31(1)6 RC. Si ce dernier tient une fonction de premier plan dans la détermination de l'ordre du jour, son intervention est donc loin d'être décisive concernant le

²¹⁹ Le Président du Bundesrat a ainsi convoqué ses membres le 29 juin 2012 pour débattre en séance plénière du texte législatif autorisant la ratification du Pacte budgétaire européen, soit le même jour que le Bundestag.

²²⁰ K. REUTER, *Praxishandbuch Bundesrat*, Heidelberg, *op. cit.*, p. 389-390.

²²¹ O. JOUANJAN, « L'élaboration de la loi en RFA », *Pouvoirs*, n° 66, 1993, p. 86. Cette réunion est appelée « Zimmer 13 » en référence à la salle de conférence du Secrétaire général du Bundesrat où elle se tient, et qui est propice à des débats plus informels. R. HERZOG, « Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates », in J. ISENSEE et P. KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, Müller, 3^e Éd., 2005, p. 995.

²²² De la même manière au Bundestag, le Comité des doyens se réunit aussi chaque mardi matin lors des semaines de séance, afin de fixer suffisamment à l'avance l'ordre du jour de l'assemblée plénière. K. LOHMANN, *Der Deutsche Bundestag*, Francfort/Bonn, Athenäum, 1967, p. 70.

calendrier général de l'assemblée plénière²²³. Au Sénat, l'article 36(1)b RSE se borne à indiquer que seul le Bureau est compétent pour déterminer le calendrier des activités de l'assemblée plénière, à l'occasion de chaque session parlementaire. Le calendrier général des activités de chaque chambre est ajusté au commencement de chaque session²²⁴, au début du mois de septembre pour la première et au début du mois de février pour la seconde.

562. Au Congrès des députés, l'assemblée plénière se rassemble chaque semaine au cours des périodes de session, selon l'article 62(1) RC. En pratique toutefois, les députés espagnols marquent une semaine de pause après une, deux, trois ou quatre semaines de séance plénière d'affilée et se réunissent en séance plénière pendant 28 semaines par an lors des sessions ordinaires, de septembre à décembre et de février à juin²²⁵. Les discussions du Plénum consacrées aux textes législatifs se tiennent essentiellement le jeudi, journée durant laquelle seuls les projets de loi sont généralement abordés. En ce qui le concerne, le Sénat ne connaît pas non plus de rythme régulier de semaines de séance, alors même que l'article 76 RSE indique que les réunions de l'assemblée plénière se tiennent du mardi au jeudi tout au long des périodes de session. Les séances plénières ne se tiennent d'ailleurs souvent que les mardi et mercredi, mais à l'exception de cette constante à l'échelle de la semaine, aucune périodicité précise n'est respectée. Ainsi, deux semaines de séance peuvent très bien succéder à deux périodes sans séance ou encore, être entrecoupées d'une ou deux semaines de séance²²⁶.

563. Finalement, l'ordre du jour de l'assemblée plénière est organisé selon une périodicité essentiellement hebdomadaire, y compris dans le cas français et malgré la division mensuelle prévue par sa Constitution. Toutefois, le partage temporel de l'ordre du jour ne se limite pas seulement à l'aménager périodiquement, mais consiste également à allouer des séances particulières de l'ordre du jour à l'initiative législative des parlementaires.

²²³ M. V. GARCÍA-ATANCE, « La Junta de Portavoces », *Boletín de la Facultad de Derecho*, n° 3, 1993, p. 87.

²²⁴ J. M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, op. cit., p. 243.

²²⁵ Au cours des dernières années, l'assemblée plénière du Congrès des députés s'est réunie au total 12 semaines au cours de la période de session de septembre à décembre et 14 semaines lors de la période de session de février à juin. <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Actualidad/CalSesPle>

²²⁶ Chaque année, le Sénat espagnol se rassemble à l'occasion de 20 à 22 semaines de séance en moyenne. <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionesplenarias/pleno/rwdsesionespleno/index.html>

B. La réservation de séances particulières de l'ordre du jour

564. Chacun des quatre systèmes considérés aménage une place à l'initiative parlementaire dans l'ordre du jour de leurs séances plénières. Cette réservation de séances, permettant notamment aux parlementaires de présenter des propositions de loi, est d'autant plus justifiée que leur expression est limitée par l'engorgement de l'ordre du jour par les projets de loi du Gouvernement²²⁷ (1). En plus de ces périodes reconnues aux parlementaires individuels, des séances supplémentaires sont également réservées aux groupes parlementaires d'opposition au sein des chambres britanniques et françaises (2).

1) Des espaces réservés à l'initiative parlementaire

565. Le mode de partage temporel de l'ordre du jour des séances plénières ne prend en compte l'initiative parlementaire que de façon indirecte au sein des assemblées allemandes et espagnoles. Les parlementaires jouissent simplement du droit d'obtenir l'inscription de leurs propositions de loi à l'ordre du jour de la chambre à l'expiration d'un certain délai (a), tandis que leurs homologues britanniques et français disposent d'espaces qui leurs sont attribués spécifiquement (b).

a) Un droit d'inscription des propositions de loi dans un délai restreint (AL, ES)

566. En Allemagne, chaque proposition de loi doit pouvoir bénéficier d'une inscription à l'ordre du jour de la prochaine séance plénière et faire l'objet d'un débat « lorsque trois semaines de séance au moins se sont écoulées depuis la distribution de l'impression du Bundestag », comme le précise le § 20(4) de son règlement intérieur²²⁸. Cet aménagement temporel favorable à la présentation des propositions de loi ne permet qu'à une proportion réduite d'entre elles de passer par les différents stades de la procédure législative. Si conformément au règlement intérieur, les propositions de loi sont généralement bien présentées dans un délai de trois semaines, très peu de textes sont examinés en détail puis

²²⁷ L'ordre du jour est également occupé par les projets de transposition des directives européennes, qui constituent une charge supplémentaire déplorée par plusieurs auteurs mais demeurent indispensables. Cf. notamment R. KAROUTCHI, *Le Parlement, à quoi ça sert ?*, Paris, Ellipses, 2007, p. 89. « La nécessité d'intégrer le droit européen dérivé soulève le risque de saturer l'ordre du jour », selon C. ESCUÍN PALOP, *El Parlamento en el Derecho*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, p. 67.

²²⁸ Comme la commission du règlement intérieur a pu l'indiquer lors d'une réunion du 18 janvier 1996, ce délai désigne trois semaines proprement dites et non pas, au sens littéral, trois semaines de séance. C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 234.

adoptés *in fine*²²⁹. Si les propositions de loi constituent un tiers du total des textes déposés et les projets de loi seulement la moitié d'entre eux, les propositions des députés ne représentent plus qu'un cinquième de l'ensemble des lois adoptées et les projets gouvernementaux les quatre cinquièmes restants²³⁰. Cela s'explique en particulier par le fait que les projets du Bundestag sont la plupart du temps issus des rangs de l'opposition, « dont les chances d'adoption sont *a priori* très faibles »²³¹. De plus, l'initiative législative est restreinte dans la mesure où il n'existe pas de droit d'initiative parlementaire individuel. Seules sont admises en effet les propositions de loi élaborées « au sein du Bundestag » (*aus der Mitte des Bundestages*) par au moins 5 % de ses membres, ce qui correspond au nombre minimum requis pour constituer un groupe parlementaire. En ce sens, la situation ne diffère pas tellement du cas espagnol, où les propositions de loi n'aboutissent que rarement, alors que les projets de loi présentés sont presque tous adoptés²³².

567. De même, en Espagne, la reconnaissance d'un droit d'inscription des propositions de loi à l'ordre du jour des séances plénières revient à aménager indirectement des espaces réservés à l'initiative parlementaire. Toute proposition de loi doit en effet être inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée plénière en vue de son examen « si après un délai de trente jours, le Gouvernement n'a pas refusé expressément son dépôt », comme l'indique l'article 126(3) du règlement du Congrès des députés²³³. Cependant, ce droit d'initiative au Congrès des députés est assez restreint par rapport au droit d'inscription des propositions de loi au Bundestag. Une fois la proposition de loi inscrite à l'ordre du jour, le Président doit en effet encore demander à l'assemblée plénière si elle souhaite ou non l'examiner (art. 126(5) RC). De plus, le Conseil des porte-paroles a d'ailleurs décidé de limiter concrètement le nombre de

²²⁹ H. RAUSCH, *Bundestag und Bundesregierung*, Munich, Beck, 4^e Éd., 1976, p. 123.

²³⁰ Depuis 1949, 7627 lois ont été adoptées, pour 12328 textes déposés. Au total, 3985 propositions de loi ont été présentées par des députés, 1694 propositions par le Bundesrat et 6649 projets de loi par le Gouvernement. En définitive, 1346 des lois adoptées étaient issues du Bundestag, 274 du Bundesrat et 5871 du gouvernement. Bundesrat, *Gesamtüberblick über die Arbeit des Bundesrates*, 2013. www.bundesrat.de/de/dokumente/statistik

²³¹ H. KLEIN, « Stellung und Aufgaben des Bundestages », in J. ISENSEE et P. KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2005, p. 726. Cf. aussi U. THAYSEN, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Leske-Budrich, 2^e Éd., 1976, p. 49.

²³² Pendant la III^e Législature par exemple, 108 des 125 projets de loi présentés par le Gouvernement ont été adoptés, alors que seules 13 des 161 propositions de loi ont été adoptées. D. LÓPEZ GARRIDO, « Los debates parlamentarios », in A. FIGUEROA LARAUDOGOITIA et J. C. DA SILVA OCHOA (Dir.), *Parlamento y Derecho*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991, p. 379.

²³³ L'article 89(1) de la Constitution espagnole demeure très évasif, puisqu'il se limite à indiquer que « le cours à donner aux propositions de loi [doit être] établi par les règlements des chambres ». La priorité donnée aux projets de loi doit toutefois être respectée et le groupe majoritaire doit pouvoir faire inscrire les sujets composant le programme politique du Gouvernement, tant que cela ne conduit à « un monopole abusif ». F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 2^e Éd., 1990, p. 136.

propositions de loi à seulement deux par semaine de séance, examinées durant la séance plénière du mardi²³⁴.

568. Pour sa part, le Sénat prévoit également de faire inscrire à l'ordre du jour toute proposition de loi à l'issue d'un certain délai, qui est fixé par son Président et dont la durée ne peut dépasser quinze jours. Au terme de ce délai, la proposition présentée doit être inscrite au programme de l'une des prochaines séances plénières du Sénat (art. 108(3) RSE). L'exercice du droit d'initiative parlementaire se trouve toutefois plus limité encore au Sénat qu'au Congrès des députés. À l'identique du Bundesrat, la Haute Assemblée espagnole ne connaît pas non plus de droit d'initiative parlementaire individuel puisqu'une proposition de loi ne peut être présentée qu'à l'initiative d'un groupe parlementaire ou d'au moins vingt sénateurs.

b) Des séances spécifiquement réservées à l'initiative parlementaire (FR, RU)

569. Les assemblées britanniques et françaises prévoient pour leur part des séances spécialement dédiées à l'initiative parlementaire²³⁵. Au Royaume-Uni, des jours dédiés de façon spécifique à l'initiative parlementaire (*Private Members' days*) sont déterminés par le SO 14(9). Selon cette disposition, treize vendredis par session²³⁶ doivent être consacrés à l'examen de propositions de loi. La programmation systématique de ces espaces d'initiative parlementaire le vendredi, soit au terme de la semaine parlementaire, a pour conséquence une faible participation des parlementaires. Par exception à la procédure habituelle de fixation de l'ordre du jour, c'est alors la Chambre des Communes qui est chargée d'en fixer le contenu, le Gouvernement se limitant à choisir les vendredis de la session à consacrer à ces espaces d'initiative parlementaire. Au cours de ces journées, la priorité est, là aussi de manière dérogatoire, accordée à l'examen des propositions de loi des parlementaires, qui priment alors sur les textes du Gouvernement²³⁷. Dans le cadre de ces *Private Members' days*, une proposition de loi peut être principalement présentée par quatre voies distinctes.

²³⁴ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del gobierno*, op. cit., p. 238-239.

²³⁵ D'abord prévu au Royaume-Uni, ce procédé de jours d'initiative serait « imité des jours fastes et néfastes de la vie publique romaine ». M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e Éd., 1929, p. 436.

²³⁶ Dans les années 1950, les *Private Members' days* étaient encore limités à dix par session. E. DAVIES, « The Role of Private Members' Bills », *The Political Quarterly*, 1957, p. 37.

²³⁷ D. MARSH, P. GOWIN et M. READ, « Private members bills and moral panic: The case of the Video Recordings Bill (1984) », *Parliamentary Affairs*, 1986, p. 185-186.

570. Il s'agit, d'abord, du tirage au sort annuel (*Annual Ballot*), réglé au SO 14(11), qui est la procédure qui aboutit le plus souvent à l'adoption des propositions de loi inscrites par ce biais à l'ordre du jour. En moyenne, plus de la moitié des propositions de loi promulguées sont initialement inscrites à l'ordre du jour par l'intermédiaire de ce tirage au sort annuel²³⁸. Le tirage au sort entre les parlementaires a lieu en début de session, très précisément le deuxième jeudi au cours duquel la Chambre des Communes est réunie. Il est fréquent qu'au moins 400 députés s'inscrivent pour participer, à l'issue duquel vingt d'entre eux sont tirés au sort pour disposer d'une inscription prioritaire d'une proposition de loi à l'ordre du jour des séances du vendredi. Pour les *backbenchers*, la présentation d'une proposition de loi par ce biais lors d'une séance consacrée à l'initiative parlementaire représente « une opportunité unique »²³⁹. L'examen du texte du premier député tiré au sort est inscrit au premier vendredi de séance d'initiative parlementaire de la session, celui du deuxième député est programmé pour le second vendredi prévu et ainsi de suite jusqu'au dernier²⁴⁰. Étant les premières à être présentées au cours de la session, l'ensemble des propositions de loi issues du tirage au sort ont plus de chances d'être finalement adoptées que les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour par les autres types de procédures, qui sont par définition non prioritaires. Ainsi, les députés tirés au sort, plus particulièrement encore les premiers de la liste, sont fréquemment sollicités par de nombreux députés qui tentent parfois de les convaincre de modifier la proposition de loi qu'ils souhaitaient initialement présenter, voire d'y substituer un autre texte²⁴¹.

571. La seconde voie pour inscrire une proposition de loi à l'ordre du jour est celle de la procédure de « présentation ordinaire » (*Ordinary Presentation*). Elle ne permet qu'à un assez faible nombre de propositions de loi d'aboutir, puisqu'il suffit qu'un seul des parlementaires présents à la Chambre des Communes manifeste son opposition pour bloquer le texte. En

²³⁸ Entre 1983 et 2010, sur les 295 propositions de loi adoptées, 186 textes ont été initialement présentés dans le cadre du tirage au sort annuel. House of Commons Information Office, *Private Members' Bills Procedure*, Londres, House of Commons, 2010, p. 2.

²³⁹ Par exemple, Margaret Thatcher, élue en 1959, a gagné la même année le droit de présenter une proposition de loi, ce qui lui a offert un espace d'expression privilégié en tant que *backbencher*. T. RENTON, *Chief Whip: People, Power and Patronage in Westminster*, Londres, Politico's, 2004, p. 22. Les occasions de s'exprimer sont assez rares pour les députés de base, au point qu'en 1967, chacun ne disposait en moyenne que d'une heure par an. R. ARORA, « Parliamentary Scrutiny: the Select Committee Device », *Public Law*, 1967, p. 30.

²⁴⁰ P. BROMHEAD, *Private Members' Bills in the British Parliament*, Londres, Routledge, 1956, p. 21-22.

²⁴¹ En réalité, l'essentiel des députés n'élabore sérieusement la proposition de loi qu'une fois que leur nom a été tiré au sort. D. MARSH et M. READ, *Private Members' Bills*, Cambridge University Press, 1988, p. 8. Les députés dont le nom a été tiré au sort sont parfois très fortement sollicités, non seulement par d'autres collègues mais également par des organisations de défense d'intérêts très divers. A. MITCHELL, « A House Buyer's Bill: How not to pass a Private Member's Bill », *Parliamentary Affairs*, 1986, p. 2-3.

moyenne, un peu plus d'un cinquième des propositions de loi adoptées le sont à la suite de l'engagement de cette procédure²⁴². Les propositions de loi relevant de cette procédure ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour du vendredi qu'une fois que les textes présentés au titre du tirage au sort annuel ont été examinés en deuxième lecture. Leur inscription à l'ordre du jour est donc relativement tardive et n'intervient généralement qu'à partir du milieu de la session. Les propositions inscrites à l'ordre du jour par ce biais sont votées directement, sans présentation préalable par son auteur (SO 57(2)). Lorsqu'un texte est accepté par les députés, la procédure peut s'avérer extrêmement rapide, comme l'illustre l'examen d'une proposition d'amendement relative à la *Protection of Birds Bill* qui, en tout et pour tout, n'a duré qu'un peu plus d'une minute²⁴³.

572. Les propositions de loi peuvent également être inscrites à l'ordre du jour dans le cadre d'un troisième type de procédure, les *Peers Private Members' Bills*. Pour un parlementaire de base, cette procédure consiste à demander l'insertion dans le programme de travail de la Chambre des Communes d'un texte qui est déjà passé par tous les stades de la procédure à la Chambre des Lords²⁴⁴. Une telle reprise de texte législatif ne peut intervenir qu'à un stade avancé de la procédure. Par conséquent, il n'est généralement inscrit à l'ordre du jour qu'à l'occasion de l'un des derniers vendredi d'initiative parlementaire de la session, ce qui ampute d'autant ses chances d'aboutir.

573. Enfin, il existe une quatrième voie pour inscrire des propositions de loi à l'ordre du jour, appelée *Ten minute rule*. Cette procédure des « dix minutes réglementaires » offre aux initiatives législatives des parlementaires les chances d'adoption les plus faibles, au point de représenter moins d'un cinquième du total des propositions de loi votées. Réglée par le SO 23, la procédure peut toutefois être mise en œuvre à de nombreuses reprises par les députés et constitue davantage un espace d'expression aux parlementaires sur des sujets variés qu'un moyen sérieux d'entamer une réforme législative. Contrairement aux autres procédures évoquées, celle-ci est assez courte et se déroule généralement le mardi à 15h30 et le mercredi à 12h30, juste après le *Question Time*. Selon le SO 23(2)c, le député désireux de présenter une

²⁴² Sur les 295 propositions de loi adoptées entre 1983 et 2010, 41 l'ont été au titre de la *Presentation*. House of Commons Information Office, *Private Members' Bills Procedure*, Londres, House of Commons, 2010, p. 9.

²⁴³ Cette proposition « a réussi l'exploit de passer par tous les stades de la procédure, en soixante-sept secondes, un vendredi de juillet 1976 ». M. CHARLOT, *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, op. cit., p. 228.

²⁴⁴ L'adoption d'un texte par les Lords est plus rare depuis que « les Conservateurs n'ont plus une majorité automatique ». N. BALDWIN, « The Membership and Work of the House of Lords », in P. CARMICHAEL et B. DICKSON, *The House of Lords: its Parliamentary and Judicial Roles*, Oxford, Hart Publishing, 1999, p. 49.

telle motion doit informer les services législatifs de la Chambre entre cinq et quinze jours de séance en amont, soit environ trois semaines à l'avance. Lorsque le parlementaire a terminé son discours de dix minutes visant à présenter la motion qu'il défend, un élu en désaccord peut s'exprimer à son tour pendant dix minutes, s'il s'est annoncé à l'avance au Speaker. Ce dernier doit ensuite mettre aux voix la motion et si celle-ci est acceptée, son auteur est alors autorisé à préparer le texte en vue de son examen. Le député descend ensuite de la barre de la Chambre des Communes et s'incline, fait cinq pas puis s'incline de nouveau, avance vers la table où est posée la masse du Speaker, s'incline encore, et prend la « loi factice » (*Dummy Bill*) du Clerc de la Chambre, qui en lit l'intitulé. Le parlementaire dont la motion a été adoptée doit aussi enregistrer sa proposition de loi auprès de la Chambre des Communes en vue d'un débat ultérieur dans le cadre de la séance du vendredi réservée aux propositions de loi. Parmi les possibilités d'initiative parlementaire, cette procédure des dix minutes réglementaires est, de loin, la plus aisée à mettre en œuvre et la plus utilisée par les députés de base pour présenter une proposition de loi. Cependant, le recours à la *Ten minute rule* ne permet qu'à de très rares propositions de loi d'être finalement adoptées. Elle consiste surtout pour les *backbenchers* à mettre en avant un sujet politique afin qu'il puisse être éventuellement repris plus tard par le Gouvernement.

574. À la suite des recommandations formulées par le *House of Commons Reform Committee*²⁴⁵, une résolution parlementaire de juin 2010²⁴⁶ a aménagé une place plus importante à l'initiative des *backbenchers* dans l'ordre du jour. Outre les treize vendredis déjà prévus, les députés de base disposent désormais aussi de vingt-sept jours supplémentaires par session, soit en moyenne près d'un jour par semaine de séance. Durant ces espaces temporels réservés, les parlementaires décident des sujets de discussion qu'ils souhaitent aborder par l'intermédiaire du *Backbench Business Committee*²⁴⁷. En vertu du SO 14(4), les sujets proposés par les parlementaires sont alors inscrits prioritairement à l'ordre du jour par rapport à ceux du Gouvernement. Le contenu de l'ordre du jour est décidé par le *Backbench Business Committee*, en revanche seul le Gouvernement est compétent pour décider du ou des jours de la semaine consacrés à l'initiative parlementaire. En pratique, ces jours réservés se tiennent indifféremment du lundi au jeudi, en fonction de l'avancée des travaux législatifs du

²⁴⁵ House of Commons Reform Committee, *Rebuilding the House. First Report of Session 2008-2009*, Londres, The Stationery Office, 24 novembre 2009, p. 64.

²⁴⁶ *Addendum to the Standing Orders of the House of Commons Relating to Public Business*, 23 juin 2010, p. 5.

²⁴⁷ Selon le SO 152J(1), « la commission spéciale dite *Backbench Business Committee* doit déterminer les sujets d'initiative parlementaire à examiner à la Chambre et à *Westminster Hall* lors des journées qui y sont dédiées ».

Gouvernement et des espaces temporels qui demeurent encore disponibles pour l'initiative parlementaire.

575. Outre les jours d'initiative parlementaire, les *Westminster Hall Debates* permettent aux députés de base de disposer d'espaces temporels supplémentaires pour débattre, du moins dans une certaine mesure. Une seconde assemblée dénommée *Westminster Hall* a en effet été instaurée à la Chambre des Communes le 30 novembre 1999, de manière à désengorger l'assemblée plénière dont le temps global de réunion était en constante augmentation. Cette deuxième enceinte parlementaire, ouverte à tous les parlementaires et présidée par le Vice-Président de la Chambre des Communes (*Chairman of Ways and Means*)²⁴⁸, se réunit durant 16 heures par semaine²⁴⁹, mais ses activités interviennent en réalité essentiellement en marge de la procédure législative. En vertu du SO 10, *Westminster Hall* est surtout compétent en matière de contrôle parlementaire, avec l'examen par les députés de pétitions le lundi, la tenue de séances de questions orales les mardi et mercredi puis le jeudi, des débats généraux entre les députés sur tout sujet. Aucun vote ne peut en revanche y être organisé sur un texte législatif et dès lors qu'une décision est susceptible d'être prise, le Speaker adjoint doit en référer directement à l'assemblée plénière de la Chambre des Communes, comme l'indiquent les alinéas 11, 12 et 14 du SO 14.

576. En définitive, les propositions de loi présentées au sein du Parlement britannique ont généralement peu de chances d'aboutir puisqu'en moyenne, seul un dixième de ces textes sont adoptés²⁵⁰. Si les nouveaux espaces réservés à l'initiative parlementaire dans l'ordre du jour permettent aux membres de la Chambre des Communes de s'exprimer davantage²⁵¹, rien ne laisse penser que ces propositions de loi peuvent être plus souvent votées. L'augmentation du temps parlementaire consacré à l'examen des propositions de loi permet bien *a priori* d'en présenter un plus grand nombre mais n'aboutit pas nécessairement à en accroître la proportion au regard de l'ensemble des textes législatifs adoptés.

²⁴⁸ Envisagé par le *Deputy Speaker Act* dès 1855, ce « Speaker adjoint » peut être désormais lui-même remplacé, en cas d'empêchement, par le *Deputy Chairman* ou par le *Second Deputy Chairman*. M. SEWARD, « *Unsung Heroes? The Deputy Speakers of the British House of Commons* », *JLS*, n° 3, 1997, p. 44 et s.

²⁴⁹ *Westminster Hall* siège le lundi de 16h30 à 19h30, les mardi et mercredi, de 9h30 à 11h30 le matin et de 14h30 à 17h30 l'après-midi et enfin le jeudi, de 13h30 à 16h30, selon le SO 10(1).

²⁵⁰ Moyenne du taux de réussite des propositions de loi, établie pour une période de 27 ans, entre 1983 et 2010. House of Commons Information Office, *Private Members' Bills Procedure*, *op. cit.*, p. 9.

²⁵¹ K. SYRETT, *The Foundations of Public Law*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2011, p. 80.

577. Contrairement au système britannique, le système français ne prévoyait au départ aucune séance réservée spécifiquement à l'initiative parlementaire. En 1958, la Constitution a conféré au Gouvernement la compétence de déterminer en priorité l'ordre du jour des assemblées, tout en envisageant la possibilité de le compléter par un ordre du jour décidé par les parlementaires²⁵². Finalement, le recours à cet ordre du jour dit « complémentaire » a permis de faire adopter moins de propositions de loi que de projets de loi²⁵³. En effet, organisé librement par les parlementaires, cet ordre du jour complémentaire n'a été que « résiduel, tant le Gouvernement [occupait] entièrement les jours de séance avec de nombreux projets de loi »²⁵⁴.

578. L'instauration en 1995 d'une séance par mois « réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée » à l'article 48(3) C a offert aux parlementaires une maîtrise périodique de l'ordre du jour bien plus concrète que la simple éventualité d'un ordre du jour complémentaire, qui s'était largement réduit sous l'effet de l'encombrement de l'ordre du jour prioritaire²⁵⁵. La mise en place d'un ordre du jour parlementaire prioritaire mensuel, constitutionnellement garanti, a apporté aux députés et aux sénateurs un réel espace réel de liberté²⁵⁶. Jusqu'en 2008, chaque assemblée a pu déterminer librement son ordre du jour neuf fois par session ordinaire, à l'occasion de « séances d'initiative parlementaire » à l'Assemblée nationale et de « journées mensuelle réservées » au Sénat. Les conséquences temporelles de cette fenêtre parlementaire mensuelle se sont révélées plus importantes au Palais du Luxembourg qu'au Palais Bourbon. Alors qu'au sein du premier, une séance parlementaire correspondait à un jour de séance complet (art. 32 RS) et avait souvent lieu le mardi ou le

²⁵² Selon l'article 48(1) C, en vigueur de 1958 à 1995, « l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui ».

²⁵³ Au titre de l'ordre du jour complémentaire, en moyenne par année, seules deux propositions de loi ont été adoptées à l'Assemblée nationale de 1959 à 1990 et cinq propositions de loi au Sénat de 1967 à 1990. Au total, en incluant également les projets de loi, quatre textes législatifs ont été adoptés en moyenne chaque année entre 1959 et 1978 à l'Assemblée nationale, et près de six textes de loi au Sénat, entre 1959 et 1987. P. LE MIRE, « L'ordre du jour sous la V^e République », *RFDC*, 1991, p. 213.

²⁵⁴ P. BACHSCHMIDT, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, 2009, p. 344. Pour une position contraire, affirmant qu'il existe « beaucoup de textes que l'emploi du temps des assemblées permettrait d'examiner si celui des parlementaires le permettait aussi », cf. J.-C. MASCLÉ, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, p. 274.

²⁵⁵ P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La Documentation française, 2010, p. 125.

²⁵⁶ J.-É. GICQUEL, « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *LPA*, n° 81, 1997, p. 8.

jeudi, dans le second, elle n'équivalait qu'à une portion de la journée et était concrètement limitée par l'article 50(1) RAN à une séance de quatre heures le mardi matin²⁵⁷.

579. Cet ordre du jour, librement déterminé par les parlementaires, a été exploité différemment en fonction des chambres. Les députés ont surtout examiné des textes de loi, tandis que les sénateurs ont maintenu un certain équilibre dans leurs activités entre la fonction législative et la fonction de contrôle²⁵⁸. Finalement, l'instauration de la séance mensuelle réservée a permis l'adoption d'un plus grand nombre de propositions de loi puisqu'au cours de la période d'application de l'article 48(3) C, près d'un tiers des lois adoptées ont été d'origine parlementaire, les deux tiers d'entre elles étant initialement examinées au titre de l'ordre du jour réservé²⁵⁹.

580. Depuis 2008, une semaine par mois est réservée par défaut à un ordre du jour déterminé par les assemblées en matière législative, en plus de la semaine de contrôle également mise à disposition des parlementaires. La réforme constitutionnelle a ainsi permis d'étendre significativement la part de l'ordre du jour réservée à l'initiative parlementaire. Toutefois, le Gouvernement n'hésite pas à s'arroger une part non négligeable de l'ordre du jour durant la semaine dite « d'initiative parlementaire »²⁶⁰, pour permettre par exemple d'achever l'examen d'un projet de loi entamé lors des semaines gouvernementales. D'un point de vue juridique, ce texte est inscrit à l'ordre du jour directement par l'assemblée elle-même, alors que d'un point de vue politique, cette inscription correspond principalement à un souhait exprimé par le Gouvernement.

²⁵⁷ P. HONTEBEYRIE, « L'ordre du jour réservé à l'initiative parlementaire à l'Assemblée nationale française », *ICP*, n° 183, 2002, p. 49. D. MAUS, « El parlamento francés », in *El parlamento en el tiempo*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 2003, p. 295.

²⁵⁸ J.-L. HÉRIN, « L'ordre du jour réservé », *op. cit.*, p. 167.

²⁵⁹ Entre le 1^{er} octobre 1995 et le 30 septembre 2008, sur un total de 606 lois promulguées, 178 étaient issues de propositions de loi et 117 d'entre elles ont été examinées dans le cadre de l'ordre du jour réservé. P. BACHSCHMIDT, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *op. cit.*, p. 344. Une quarantaine de propositions de loi par session sont désormais examinées à l'Assemblée nationale, contre 20 à 30 avant la réforme constitutionnelle de 2008. R. SCHENBERG et É. THIERS, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », in O. ROZENBERG *et al.*, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débat du LIEPP, n° 3, 2017, p. 34. Cf. également G. BERGOUIGNOUS, « De l'usage des séances d'initiative parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 230.

²⁶⁰ La quatrième semaine mensuelle, inexactement qualifiée de « semaine d'initiative parlementaire » par une part importante de la doctrine, demeure en réalité constitutionnellement indéterminée.

581. Les systèmes britannique et français ne se contentent pas de prévoir uniquement des séances spécifiquement dédiées à l'initiative parlementaire, mais reconnaissent aussi explicitement des séances réservées aux différents groupes parlementaires d'opposition²⁶¹.

2) Des séances réservées aux groupes parlementaires d'opposition (FR, RU)

582. À la Chambre des Communes, en plus des quelques séances réservées à l'initiative parlementaire, l'ordre du jour de certaines journées est consacré aux débats demandés par l'opposition. Initialement établie par un « gentlemen's agreement » conclu entre les deux principaux groupes parlementaires²⁶², l'expression prioritaire de l'opposition parlementaire a ensuite été prévue dans le cadre des vingt-neuf « jours de crédits » (*Supply Days*) consacrés aux discussions relatives au budget prévisionnel²⁶³. Ils ont été remplacés en 1982 par dix-neuf « jours de l'opposition » permettant à celle-ci de débattre de l'ensemble des sujets politiques jugés pertinents²⁶⁴. Désormais, vingt jours par session doivent être consacrés à l'initiative des groupes parlementaires de l'opposition, selon le SO 14(2). Ces jours sont répartis entre les deux plus grands groupes parlementaires d'opposition, dix-sept jours étant attribués au Leader du premier et les trois jours restants à la disposition du Leader du second groupe d'opposition. Cet ordre du jour est donc limité aux deux plus grands groupes parlementaires après le groupe majoritaire et surtout au premier d'entre, « l'opposition officielle de sa Majesté » (*Her Majesty's Official Opposition*), qui dispose de « la part du Lion des jours réservés à l'opposition »²⁶⁵.

583. Lors de ces vingt jours réservés, les sujets inscrits à l'ordre du jour par l'opposition parlementaire sont systématiquement prioritaires sur les projets de loi du gouvernement. En

²⁶¹ Au Parlement espagnol en revanche, aucune séance réservée n'est prévue directement pour l'opposition parlementaire. A. MORENO GARCÍA, « Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario », *Revista de las Cortes Generales*, n° 25, 1992, p. 58.

²⁶² É. BLAMONT, *Le Parlement dans la Constitution de 1958*, Paris, Librairies techniques, 1960, p. 17.

²⁶³ P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 90.

²⁶⁴ Ce changement résulte d'une décision de la Chambre des Communes du 19 juillet 1982. R. BRAZIER, « Further Reforms of Commons Procedures », *Public Law*, 1983, p. 17. Les textes susceptibles d'être présentés à l'occasion de ces séances réservées à l'opposition parlementaire sont dénommés *Unofficial Member's Bills*. D. MARRANI et A. KEMESSO, « L'opposition politique. Royaume-Uni », in J.-P. DEROSIER (Dir.), *L'opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 263.

²⁶⁵ R. BRAZIER (Ed.), *Constitutional reform. Reshaping the British Political System*, Oxford, Oxford University Press, 2^e Éd., 1998, p. 83. Le chef de l'opposition est membre du Conseil Privé (*Privy Council*) et dirige le cabinet fantôme (*Shadow Cabinet*). J.-L. QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Éditions du Seuil, 5^e Éd., 2006, p. 139. Malgré la reconnaissance d'une opposition officielle, son importance demeure assez relative en pratique, selon R. BUTT, *The Power of Parliament*, Londres, Constable, 2^e Éd., 1969, p. 309.

contrepartie de cet ordre du jour librement déterminé, les groupes parlementaires d'opposition ne s'opposent pas frontalement aux projets gouvernementaux et « il n'est d'ailleurs pas rare que tous les projets présentés par le Gouvernement soient adoptés »²⁶⁶. En revanche, seul le Gouvernement est compétent pour fixer le calendrier des jours de séance réservés à l'opposition, en conséquence de quoi ces espaces de discussions peuvent être relégués au terme de la semaine parlementaire. À cet égard, le SO 14(2) précise que deux jours de séance du vendredi ne doivent être décomptés du total des vingt jours que comme un seul jour de séance. Au cours de ces journées réservées à l'opposition parlementaire, deux débats sont généralement organisés. Enfin, sur les dix-sept jours à disposition du Leader du premier groupe d'opposition, seuls deux jours peuvent être divisés en demi-journées si celles-ci se tiennent un autre jour de la semaine que le vendredi.

584. Alors qu'une place importante est consacrée de longue date à l'opposition officielle outre-Manche, sa reconnaissance par la Constitution française ne date que de 2008²⁶⁷. Dès 1995 pourtant, l'ordre du jour du nouveau dispositif de séance mensuelle d'initiative a été ouvert aux groupes parlementaires d'opposition par les règlements des assemblées²⁶⁸. Ainsi, ces séances mensuelles d'initiative parlementaire ont fait l'objet d'une répartition entre les différents groupes en fonction de leur importance numérique, avec au minimum une séance par session accordée à chaque groupe parlementaire. Pour garantir l'accès à cette fenêtre parlementaire aux groupes d'opposition, l'article 29-1 du règlement du Sénat a précisé que l'ordre du jour proposé par la Conférence des présidents devait tenir compte « de l'équilibre de tous les groupes ». La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a quant à elle instauré un système tournant²⁶⁹ visant à réserver une séance sur trois à un groupe parlementaire d'opposition. Finalement, sur les treize années de mise en œuvre de ce dispositif, près d'une loi d'initiative parlementaire sur quatre a eu pour origine des

²⁶⁶ Ainsi, même au cours des périodes de gouvernement minoritaire comme en 1977-1979, le taux d'adoption des projets de loi présentés par le gouvernement a été de 83 % en moyenne. Au cours d'autres périodes, 100 % des projets gouvernementaux présentés ont pu être finalement adoptés, comme en 1982-1984, en 1987-1989 ou encore en 1992-1994. M. RUSH et C. ETTINGHAUSEN, *Opening Up the Usual Channels*, *op. cit.*, p. 19.

²⁶⁷ La réforme de 2008 a conduit à l'insertion dans la Constitution d'un article 51-1, énonçant que « le règlement de chaque assemblée [...] reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires ». L'article 18 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 C indique que « les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ».

²⁶⁸ À l'instar des autres groupes, des droits ont été en réalité indirectement reconnus à l'opposition dès septembre 1988, avec la faculté d'inscrire à l'ordre du jour une proposition de création de commission d'enquête. G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 79.

²⁶⁹ F.-C. BOUSQUET, « Oppositions et vocation à gouverner : vers une autre classification », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 121.

propositions de loi déposées par des parlementaires des groupes d'opposition²⁷⁰. L'issue très incertaine de la plupart des débats menés dans le cadre de cette « niche » parlementaire par les groupes d'opposition témoigne ainsi de sa position d'infériorité indéniable par rapport au groupe majoritaire²⁷¹.

585. Avec la réforme constitutionnelle de 1995, les groupes parlementaires d'opposition n'étaient pas explicitement reconnus comme bénéficiaires de la séance mensuelle réservée en priorité à l'ordre du jour parlementaire. En 2008, les constituants ont suivi la majorité de la doctrine, qui estimait souhaitable d'instaurer une fenêtre parlementaire pour l'opposition, de manière à contribuer « à l'amélioration du débat démocratique »²⁷². Désormais, il ne s'agit plus simplement d'une « séance par mois » accordée à l'assemblée dans son ensemble comme l'énonçait l'ancien article 48(3) C, mais d'un « jour de séance par mois » directement réservé à l'opposition parlementaire²⁷³, en vertu de l'article 48(4) de la Constitution. On peut toutefois remarquer, avec le Professeur Lascombe, que la révision constitutionnelle « édulcore totalement le mécanisme »²⁷⁴ prévu par le Comité Balladur. Alors que le rapport du Comité préconisait de réserver deux jours par mois pour l'opposition, l'un pour la fonction de contrôle et l'autre pour la fonction de législation, la Constitution modifiée ne prévoit finalement qu'un seul jour mensuel.

586. L'ordre du jour réservé n'a pas été aménagé de la même manière dans les deux chambres. À l'Assemblée nationale, en vertu de l'article 48(9) RAN, les groupes concernés « font connaître les affaires qu'ils veulent voir inscrire à l'ordre de cette journée ». La Conférence des présidents détermine les dates de ces journées et en assure l'attribution entre les groupes d'opposition et les groupes minoritaires en proportion de leur importance

²⁷⁰ Entre 1995 et 2008, sur un total de 178 lois promulguées et issues de propositions de loi, 46 ont été issues de propositions de loi déposées par des parlementaires de l'opposition dite « nationale », définie par rapport à la majorité de membres de l'Assemblée nationale et comprenant, de 1997 à 2002, les textes déposés par la majorité sénatoriale. P. BACHSCHMIDT, « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *op. cit.*, p. 350.

²⁷¹ P. FRAISSEIX, « La fenêtre parlementaire de l'article 48, al. 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC*, 1998, p. 23.

²⁷² X. VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n°99, 2001, p. 66. Pour une position contraire, cf. Y. MICHEL, « Les initiatives parlementaires », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 93.

²⁷³ En réalité, les groupes parlementaires concernés sont non seulement ceux d'opposition mais également ceux dits « minoritaires », qui bénéficient également de cette journée mensuelle. J.-É. GICQUEL, « Un nouveau venu sur la scène parlementaire : le groupe minoritaire », in *Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'Université de Toulouse, 2014, p. 397. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, « La constitucionalización de los grupos parlamentarios y la oposición en Francia », *Cuadernos de Derecho Público*, n° 34-35, 1998, p. 262.

²⁷⁴ M. LASCOMBE, « Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la V^e République », *LPA*, n° 254, 2008, p. 88.

numérique²⁷⁵. Cette clef de répartition « proportionnelle quantitative »²⁷⁶ est modulée par une règle complémentaire, selon laquelle chaque groupe parlementaire concerné doit disposer d'au moins trois séances par session ordinaire, soit l'équivalent d'un jour de séance. Cette évolution est loin d'être négligeable. Alors qu'avant 2009, seulement neuf séances par an étaient réparties entre tous les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale, désormais, vingt-sept séances sont spécifiquement réservées chaque année aux groupes d'opposition et minoritaires, qui en déterminent librement l'ordre du jour²⁷⁷. Depuis 2014, le règlement précise en outre que ces séances « peuvent être réparties sur plusieurs jours du même mois », revenant donc sur la pratique initiale de l'Assemblée, qui avait « opté pour le principe de l'indivisibilité de la journée mensuelle »²⁷⁸.

587. La formulation consacrée par le Sénat laisse place à « des modalités pragmatiques et consensuelles »²⁷⁹, puisqu'en vertu de l'article 29bis(5) RS, la Conférence des présidents est compétente pour programmer les jours réservés à l'ordre du jour proposé par les groupes d'opposition et les groupes minoritaires. En pratique, cette journée mensuelle destinée aux groupes parlementaires est déclinée en « espaces réservés » de quatre heures chacun, qui leur sont accordés à tour de rôle l'après-midi du mercredi ainsi que le matin et l'après-midi du jeudi des semaines « d'initiative » parlementaire, selon des règles bien précises. La Conférence des présidents réserve en effet un espace par mois aux deux groupes parlementaires dont l'effectif est le plus important, tandis que tous les autres groupes n'en disposent que d'un par trimestre.

588. Alors même qu'au terme de l'article 48(4) de la Constitution, ce jour de séance est réservé aux « groupes d'opposition de l'assemblée » et aux « groupes minoritaires »²⁸⁰, un espace réservé a également été aménagé au groupe parlementaire majoritaire du Sénat. Si

²⁷⁵ Sur la question de la représentation proportionnelle des groupes, cf. notamment C.-M. PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 47.

²⁷⁶ A. LEVADE, « Le statut de l'opposition parlementaire comme objet juridique », in O. ROZENBERG et É. THIERS (Dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 119.

²⁷⁷ G. BERGOUGNOUS, « L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif », *op. cit.*, p. 23.

²⁷⁸ J.-É. GICQUEL, « Les nouveaux droits de l'opposition parlementaire », in B. MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 63. Ainsi en 2009-2010, la Conférence des présidents a octroyé sept journées au groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain, mais une seule au groupe Gauche démocrate et républicaine et au groupe Nouveau Centre.

²⁷⁹ *Ibid.* « Le fait que le règlement du Sénat soit plus laconique sur le sujet que celui de l'Assemblée ne doit pas abuser, [cette différence résultant] pour l'essentiel d'une différence de culture d'assemblée ». A. LEVADE, « La place de l'opposition parlementaire est-elle suffisante ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 19-20.

²⁸⁰ J.-L. HERIN, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 61. Cf. aussi P. MONGE, « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution : de l'artifice juridique à la réalité politique d'un contre-pouvoir », *RFDC*, 2015, p. 615-632.

chacun de ces espaces temporels est en principe restreint à un maximum de quatre heures de discussion, ce délai est variablement respecté en pratique, en fonction notamment de l'appartenance du groupe²⁸¹. Au Sénat, les séances d'ordre du jour réservé sont le plus souvent organisées au cours des semaines parlementaires, mais peuvent aussi parfois se tenir au cours de semaines gouvernementales. C'est surtout le cas lorsqu'une demande de séance réservée est formalisée par un groupe d'opposition au cours de la période automnale d'examen du projet de loi de finances, qui ne connaît par définition pas de semaines parlementaires. Depuis 2012, la durée totale des espaces réservés au Sénat s'élève en moyenne à 14 heures, sur les 20 heures d'une semaine de séance.

589. Les espaces temporels sont donc désormais accordés directement aux groupes de l'opposition et dans une plus grande mesure que dans le cadre de la fenêtre parlementaire mensuelle instaurée en 1995. Toutefois à l'Assemblée nationale, la plupart des propositions de loi sont souvent discutées « dans un hémicycle quasi désert et votées en bloc lors du vote solennel »²⁸² du mardi suivant. Ce recours fréquent et concomitant aux procédures de vote bloqué et de la réserve de vote lors des réunions du jeudi réservées à l'opposition permet au groupe majoritaire de désertter ces journées, qui se résument généralement pour les députés de l'opposition à un débat « entre soi »²⁸³. À l'Assemblée nationale, cette pratique visant à dissocier la discussion sur le texte de son vote a conduit à neutraliser l'intérêt de ces journées mensuelles réservées à l'opposition²⁸⁴, bien que depuis 2012, les membres du groupe majoritaire s'efforcent d'y assister plus assidûment qu'auparavant²⁸⁵.

²⁸¹ Le 18 novembre 2009, un débat a été engagé sur la question du temps de parole effectivement attribué : le principal groupe d'opposition a reproché la prolongation de l'espace de quatre heures qui avait été accordée au groupe majoritaire et affirmé l'impossibilité de mettre ainsi en place un « règlement à géométrie variable ». Cité par J.-É. GICQUEL in « Les nouveaux droits de l'opposition parlementaire », in B. MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 64.

²⁸² A. VIDAL-NAQUET, « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 138. Cf. également, du même auteur, « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, 2009, p. 169 et s. Ces séances « se déroulent dans une certaine indifférence, au sein d'un hémicycle clairsemé, faute d'enjeux puisqu'il est rare que les textes en discussion aient vocation à être adoptés ». C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Assemblée nationale, 2015, p. 95.

²⁸³ S. DOUTEAUD, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC*, 2011, p. 542.

²⁸⁴ J. BENETTI, « Premier bilan de l'application du nouveau dispositif de l'article 48 de la Constitution : les avatars de la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé », *Constitutions*, 2010, p. 47.

²⁸⁵ G. BERGOUGNOUS, « Les journées réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires à l'Assemblée nationale, terrain privilégié de l'utilisation des armes de procédure », *Constitutions*, 2013, p. 162.

590. Au Sénat en revanche, la situation est assez différente puisque les débats se trouvent généralement « apaisés par l'absence de boycott de la majorité »²⁸⁶, qui dispose également d'un espace réservé. Les propositions de loi des groupes d'opposition sont effectivement examinées en séance et les conclusions négatives de commissions permanentes ou les motions de procédure sont rarement opposées aux textes présentés²⁸⁷. Bien que le Sénat sanctuarise cette journée en la limitant strictement aux initiatives parlementaires, certains sénateurs estiment pourtant qu'elle ne représente que du temps perdu²⁸⁸, dans la mesure où la plupart des propositions présentées par l'opposition sont finalement rejetées.

²⁸⁶ S. DOUTEAUD, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *op. cit.*, p. 545.

²⁸⁷ Un *gentlemen's agreement* conclu par la Conférence des présidents limite la faculté d'y recourir depuis 2009, mais l'accord n'est pas toujours respecté. P. BACHSCHMIDT, « Controverse sur le *gentlemen's agreement*, convention conçue au Sénat pour l'examen des textes législatifs inscrits par l'opposition », *Constitutions*, 2017, p. 230-232.

²⁸⁸ F. LAFFAILLE, « "L'exception sénatoriale" ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in X. MAGNON, R. GHÉVONTIAN et M. STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 504.

Conclusion du Chapitre 3

591. L'organisation temporelle de la procédure d'examen d'un texte législatif dépend avant tout de son inscription à l'agenda de chacune des deux assemblées parlementaires. Cette étape constitue le préalable à sa discussion et, au terme de la procédure législative, à son éventuelle adoption.

592. La planification du travail législatif est assurée avec précision, au sein de l'assemblée plénière comme des différentes commissions parlementaires, en vertu de normes impératives d'encadrement temporel. Si l'aménagement de l'agenda des commissions dépend fortement de l'activité législative de l'assemblée plénière, celles-ci disposent néanmoins d'une certaine autonomie d'organisation. Les règles de programmation des travaux législatifs sont en effet fixées de manière moins détaillée que ne le sont celles de l'assemblée plénière. En outre, les présidents des commissions parlementaires allemandes, espagnoles et françaises disposent de compétences qui leur offrent une certaine autonomie en matière d'organisation de leur ordre du jour. Tel n'est toutefois pas le cas des commissions britanniques, dont la planification des travaux dépend totalement du Gouvernement, qui décide de faire inscrire à leur agenda les projets de loi qu'il souhaite voir adopter en priorité.

593. Cette priorité donnée aux projets de loi est totale au Royaume-Uni, dans la mesure où le Gouvernement décide également lui-même de l'intégralité de l'ordre du jour de l'assemblée plénière, sauf exception. Certaines séances parlementaires sont directement réservées à l'examen des sujets que souhaitent aborder des parlementaires individuels. En outre, de manière analogue au Parlement français, des séances sont spécifiquement réservées à la discussion de textes législatifs proposés par les groupes parlementaires de l'opposition.

594. La programmation des travaux législatifs des parlements allemand, espagnol et français est en revanche fixée non directement par le Gouvernement, comme au Royaume-Uni, mais par un organe intracaméral, ce qui permet aux chambres de jouir d'une certaine marge de manœuvre dans la fixation de leur ordre du jour. De cette manière, les assemblées parlementaires sont en mesure de maîtriser de manière plus importante qu'outre-Manche le temps de la procédure législative. Si la planification temporelle du travail parlementaire

représente un enjeu majeur, l'organisation temporelle du débat législatif est, à cet égard, encore plus cruciale.

CHAPITRE 4 – L'ORGANISATION TEMPORELLE DE LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE

595. Avant de s'intéresser à l'organisation temporelle de la discussion parlementaire, il est important de s'attarder sur les termes de « discussion parlementaire ». L'expression revêt un sens très général¹, puisqu'elle renvoie à la fois aux débats au sein de chaque chambre et aux débats entre les deux assemblées du Parlement. Dans ce dernier cas, la discussion parlementaire d'un texte de loi est organisée en plusieurs lectures successives, dont chacune consiste en une « opération de confrontation publique et contradictoire des opinions d'une assemblée »².

596. Au sein de tous les parlements considérés, chaque lecture prend ainsi la forme d'une délibération parlementaire, elle-même définie comme « une résolution collective »³ ou encore comme l'« examen d'une question par une assemblée et la décision le concluant »⁴. Seul le Parlement français prévoit systématiquement, pour chaque lecture, la tenue de réunions à la fois en commission et en assemblée plénière. Au sein de chacune des autres chambres parlementaires étudiées, en revanche, le texte législatif ne fait l'objet que d'un seul examen en commission, tandis qu'il passe à plusieurs reprises devant l'assemblée plénière.

597. Cette différence s'explique par le fait que le terme de « lecture » est employé dans un sens foncièrement différent selon les systèmes. En France, la lecture désigne l'ensemble des délibérations internes d'une assemblée sur un texte jusqu'à sa transmission à l'autre chambre et s'inscrit dans le cadre de la navette, qui réfère au « va-et-vient d'un texte entre les deux

¹ La discussion parlementaire est « une forme spéciale de conversation », selon A. ORTEGA, *El discurso político: retórica parlamento-dialéctica*, Murcia, Diego Marin, 3^e Éd., 2006, p. 154. Cf. également F. FLORES GIMÉNEZ, « ¿Se debate la cámara de los comunes? Los resquicios parlamentares del sistema político británico », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n° 7, 1999, p. 72. M. ARAGÓN REYES, *Gobierno y Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, p. 13. É. LANDOWSKI, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *RFSP*, 1977, p. 433-434.

² M. de VILLIERS et T. de BERRANGER (Dir), *Droit public général. Institutions politiques, administratives et européennes, droit administratif, finances publiques*, Paris, LexisNexis, 5^e Éd., 2011, p. 108.

³ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e Éd., 1929, p. 470.

⁴ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2009, p. 40. Autrement dit, la délibération est « la phase constituée par la discussion et le vote d'un texte par une assemblée ». P. AVRIL et J. GICQUEL, « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n° 36, 1996, p. 181. La délibération doit donc être distinguée du simple discours parlementaire, comme l'indiquent S.-O. PROKSCH et J. SLAPIN, *The Politics of Parliamentary Debate: Parties, Rebels, and Representation*, Cambridge University Press, 2014, p. 20. Cf. aussi A. BÄCHTIGER, « Debate and Deliberation in Legislatures », in S. MARTIN, T. SAALFELD et K. STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 149.

chambres du Parlement dès lors qu'à l'issue d'une première lecture par chaque assemblée, le texte n'a pas été adopté en termes identiques »⁵. L'acception allemande, britannique et espagnole de la « lecture » est beaucoup plus restreinte puisqu'elle ne renvoie qu'à une phase de discussion au sein de la seule commission ou de l'assemblée plénière d'une chambre parlementaire. Dénommées respectivement *Beratung*, *Reading* et *Pleno* dans ces trois systèmes, ces « lectures » constituent en réalité des « délibérations successives auxquelles procède une même chambre avant l'adoption du texte »⁶.

598. La notion de lecture renvoie donc communément à l'idée de délibération au sein d'une seule et même assemblée, tandis que le système français fait figure d'exception en l'englobant dans le cadre plus large de la navette. Malgré cette divergence sémantique, les quatre systèmes de la comparaison prévoient tous la possibilité d'allers-retours entre les deux chambres au cours de la procédure législative. À cet égard, le terme employé en Allemagne est le plus parlant puisqu'il décrit le « passage » (*Durchgang*) physique d'un texte dans chacune des deux chambres. Ainsi, partout, la discussion parlementaire est temporellement organisée au plan intracaméral, dans le cadre des commissions et de l'assemblée plénière de chaque chambre (Section 1), de même qu'au plan intercaméral, dans le cadre des échanges entre les deux chambres parlementaires (Section 2).

⁵ M. de VILLIERS et A. LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 228.

⁶ C. GREWE et H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 626. Outre-Manche, l'expression employée est un faux ami car le terme français de « lecture » constitue bien la traduction littérale de « *Reading* ». En revanche, aucune confusion linguistique n'est possible concernant les termes de « *Beratung* » et de « *Pleno* », qui signifient pour le premier « délibération » et pour le second littéralement « Plénum ».

Section 1. Le temps de débat au sein des chambres parlementaires

599. Toutes les chambres étudiées aménagent juridiquement les discussions sur les textes législatifs à la fois au sein de leur propre assemblée plénière et au sein des commissions parlementaires. La part temporelle accordée à chacune de ces deux enceintes pour débattre et la place qu'elles tiennent dans la procédure législative diffèrent fortement entre les systèmes. Dans tous les cas cependant, ces deux temps de la procédure législative « correspondent bien à deux phases différenciées, dont chacune a sa propre raison d'être ou sa légitimité spécifique »⁷.

600. La Chambre des Communes accorde ainsi une place plus importante aux séances plénières⁸ qu'aux réunions en commission⁹. Le fonctionnement retenu par le Parlement britannique est d'ailleurs tout à fait révélateur. Les commissions ne sont pas permanentes mais généralement instituées en vue d'examiner un seul texte législatif et en outre, leur temps de discussion est subordonné aux décisions de principe déjà prises par l'assemblée plénière¹⁰. Au sein du Parlement français, le déséquilibre entre le temps passé en commission et en séance plénière demeure important mais est largement moindre qu'outre-Manche. Michel Couderc a relevé, bien avant la réforme du 23 juillet 2008, que le recul ponctuel « du nombre d'heures ou de jours de séance consacrés à la discussion des lois en séance publique [était] en fait compensé, bien au-delà, par le rôle accru des commissions parlementaires »¹¹. Ceci est d'autant plus vrai dans le cadre du Sénat, où chaque commission occupe « une place très spécifique qui se manifeste, en particulier, dans la durée des débats dont elle est le témoin par rapport à celle des débats en séance publique »¹². La durée non négligeable des discussions en

⁷ J.-L. HÉRIN, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, n° 139, 2011, p. 127. Cf. aussi H. PORTELLI, *Les régimes politiques européens. Étude comparative*, Paris, Librairie générale française, 1994, p. 29.

⁸ P. NORTON, « Nascent institutionalisation: Committees in the British Parliament », *JLS*, n° 4, 1998, p. 143.

⁹ Le rôle des commissions apparaît encore plus effacé à la Chambre des Lords. B. GEBAUER, « Das britische Oberhaus: neue Effizienz für eine ehrenwürdige Institution? », in G. RIESCHER, S. RUSS et C. HAAS (Éd.), *Zweite Kammer*, Munich, Oldenbourg, 2000, p. 278. Cet effacement se matérialise notamment par le « manque éternel de ressources adéquates en termes d'espace de bureaux, d'aide à la recherche et de services de documentation ». A. TOMKINS, « A Right to Mislead Parliament? », *Legal Studies*, 1996, p. 83.

¹⁰ I. RENS, « Les commissions parlementaires en droit comparé », *RIDC*, 1961, p. 313. F. GOGUEL, « Les méthodes du travail parlementaire », in F. GOGUEL, *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1954, p. 17.

¹¹ M. COUDERC, « Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasmisme », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 52.

¹² A. DELCAMP, « Le Sénat dans le système politique français », in D. G. LAVROFF et M. RAMÍREZ (Dir.), *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne*, op. cit., p. 85.

commission doit cependant être relativisée en l'espèce dans la mesure où celle-ci témoigne principalement d'une forte activité sénatoriale en matière de contrôle et non tellement en matière législative.

601. Outre-Rhin, le Bundestag représente « davantage un parlement de commissions qu'un parlement de discussion »¹³ : l'assemblée plénière se trouve en effet déchargée de l'essentiel des travaux législatifs¹⁴ par les commissions parlementaires, qui se chargent des principaux arbitrages. Les commissions sont ainsi les « véritables centres d'activité du Bundestag »¹⁵ et à cet égard, le système allemand « reste une figure de proue dans ce qui est désormais une tendance générale du parlementarisme moderne »¹⁶. Par conséquent, « une part considérable du travail parlementaire est traditionnellement effectuée en dehors de l'hémicycle » et le vote en assemblée plénière est « légalement exigé mais réduit dans sa signification politique »¹⁷. Bien que formulée par la Cour constitutionnelle allemande, cette assertion est également valable pour le système espagnol, le Professeur Rubio Llorente n'hésitant pas à évoquer « la suprématie des commissions législatives permanentes dans la procédure législative »¹⁸, qui dans certains cas se substituent même purement et simplement à l'assemblée plénière¹⁹. Plus généralement, les travaux des commissaires affectent très directement le déroulement des séances du Plénum, qui discute du texte législatif sur la base du rapport de la commission.

602. L'équilibre temporel du débat législatif diffère assez fortement entre les parlements considérés et se traduit par un aménagement sensiblement contrasté du temps de discussion en commission (§ 1) et du temps de discussion en assemblée plénière (§ 2)

¹³ F. SCHNEIDER, « Diskussion und Evidenz im parlamentarischen Regierungssystem », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 6, 1968, p. 175.

¹⁴ W. ISMAYR, « Funktionen und Willensbildung des Deutschen Bundestag im Wandel », in H. SCHÖNE et J. von BLUMENTHAL (Éd.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2009, p. 102.

¹⁵ J. BLANC, J.-M. VIRIEUX et P. WAGUET, *Grands régimes politiques étrangers*, Paris, Sirey, 1988, p. 112.

¹⁶ A. LE DIVELLEC, « Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne », *RDP*, 2004, p. 262.

¹⁷ BVerfGE 44, 308 du 10 mai 1977. Cité in Sénat, *Les mesures destinées à favoriser la participation parlementaire*, Étude de législation comparée n° 258, 2015, p. 13.

¹⁸ F. RUBIO LLORENTE, « El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 16, 1986, p. 92. Les commissions compétentes en matière législative sont aussi qualifiées d'« organe le plus vivant du Parlement » par le Professeur Gómez de la Serna, in *La Cortes españolas*, Madrid, Cortes Españolas, 1971, p. 102. Le rôle prépondérant des commissions dans le cadre des procédures législatives allemande et espagnole est représentatif de la fonction qu'elles exercent dans la majorité des parlements du monde. S. SAEIGH, « Lawmaking », in S. MARTIN, T. SAALFELD et K. STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 483.

¹⁹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 74, 2005, p. 248.

§ 1. L'encadrement temporel de la discussion en commission

603. La phase des travaux en commission représente « l'un des moments clés de la vie parlementaire »²⁰. Dans l'ensemble des systèmes de la comparaison, les normes impératives encadrant la durée des débats en commission demeurent assez peu développées. En France, « la procédure de délibération en commission – si essentielle – n'est pas organisée en tant que telle par un texte précis »²¹, tandis que l'encadrement temporel de la discussion en assemblée plénière est régi par un ensemble de règles assez détaillées. Pourtant, la réforme constitutionnelle intervenue en 2008 a largement rehaussé le rôle des commissions qui sont appelées « à redevenir les piliers du travail législatif », selon le Professeur Türk²², confirmant ainsi l'observation selon laquelle « le "vrai" travail parlementaire se fait en commission »²³. En Espagne, il apparaît de manière similaire que « les dispositions constitutionnelles relatives à cette phase de la procédure législative sont pratiquement inexistantes »²⁴. En revanche, les règlements des chambres espagnoles accordent « une importance matérielle et formelle aux commissions au début du processus législatif »²⁵, dans la mesure où le texte leur est soumis en premier lieu et que le Plénum doit attendre l'étape de présentation des amendements pour pouvoir intervenir.

604. Outre-Manche, les commissions sont longtemps restées en retrait dans la procédure législative par rapport au Plénum de la Chambre des Communes bien qu'au XIX^e siècle, elles étaient parfois considérées « comme la solution principale face au blocage des projets de loi

²⁰ M. ABÉLÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 128.

²¹ A. DELCAMP, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, 2013, Bruxelles, Bruylant, p. 133.

²² P. TÜRK, « Les commissions parlementaires et le gouvernement », in F. FRAYSSE et F. HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 98. Cf. aussi P. TÜRK, « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *LPA*, n° 254, 2008, p. 71.

²³ F. DELPÉRÉE, « La révision constitutionnelle de 2008, de nouveaux équilibres institutionnels et politiques », in X. MAGNON, R. GHÉVONTIAN et M. STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 546. Ce travail est d'autant plus important que le cadre des commissions facilite la conciliation entre groupes parlementaires. P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2015, paragraphes 460 et s.

²⁴ L'article 75 CE se limite à indiquer que « les Chambres se réuniront en séances plénières et en commissions ». L.-Q. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones, 1989, p. 322. Certaines règles internes des chambres relatives aux discussions en séance plénière sont toutefois valables en commission. L'art. 115(1) RC indique que « le Président et le Bureau de la commission exercent les fonctions que le présent règlement reconnaît au Président et au Bureau du Congrès ». Au Sénat, « les règles régissant la délibération et le vote de la Chambre sont applicables aux délibérations et votes des commissions, sauf disposition expresse contraire » (art. 64 RSE).

²⁵ L.-Q. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones, 1989, p. 305.

par l'opposition »²⁶. L'expression couramment employée pour désigner ce stade de la discussion illustre d'ailleurs cette position particulière : un projet de loi « monte à l'étage »²⁷ lorsqu'il est prêt à être examiné par l'une des commissions. Depuis la création des *Public Bill Committees*, l'implication des commissions compétentes en matière législative s'est renforcée et elles travaillent beaucoup plus intensément qu'auparavant²⁸. Toutefois, si les commissions peuvent parfois réussir à persuader un ministre de modifier ou réexaminer certaines parties d'un projet, il n'en reste pas moins que leurs chances de succès sont assez limitées en la matière²⁹.

605. En Allemagne, la prééminence des commissions dans les discussions parlementaires est ancienne, ce dont en témoigne la durée totale des débats, nettement plus élevée qu'en assemblée plénière. L'étape de l'examen en commission représente « le cœur de l'activité parlementaire »³⁰ tandis que le Plénum est essentiellement réduit à une simple « salle de vote »³¹. Bien souvent, les commissions parlementaires allemandes se trouvent « surchargées de travail », en raison non seulement du temps qu'elles consacrent à l'étude des projets de loi mais aussi à leurs « méthodes de travail peu rationnelles »³².

606. Si les commissions parlementaires des différents systèmes ne sont pas investies dans le processus législatif avec la même intensité qu'au Bundestag, toutes ont en commun d'être encadrées par deux types de délais bien distincts : les délais d'examen du texte législatif (A) et les délais d'adoption du rapport (B).

²⁶ P. SEAWARD et P. SILK, « The House of Commons », in V. BOGDANOR (Éd.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 157.

²⁷ Les réunions en commission se tiennent habituellement au premier étage du Palais de Westminster. A. KING, *British Members of Parliament: a Self-Portrait*, Londres, Macmillan, 1974, p. 92.

²⁸ L. THOMPSON, « More of the Same or a Period of Change? The Impact of Bill Committees in the Twenty-First Century House of Commons », *Parliamentary Affairs*, 2013, p. 477.

²⁹ P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 101.

³⁰ F. BÖHM, « Der Arbeitsstil der Bundestag. Gedanken und Anregungen zur Tätigkeit der Ausschüsse », *Die Neue Gesellschaft*, n° 11, 1964, p. 347.

³¹ B. DECHAMPS, *Macht und Arbeit der Ausschüsse*, Meisenheim, Westkulturverlag, 1954, p. 164.

³² La présence irrégulière des parlementaires aux réunions les amènerait à intervenir sur certains aspects du débat déjà discutés en commission et retarderait l'avancement des travaux. H. DICHGANS, *Das Unbehagen in der Bundesrepublik*, Düsseldorf/Vienne, Econ, 1968, p. 110.

A. Les délais d'examen du texte législatif

607. Au sein des commissions, le texte législatif est d'abord considéré dans le cadre de la phase préparatoire des auditions publiques, qui permettent aux parlementaires de s'informer sur le projet pendant une durée déterminée (1). Une fois les auditions achevées, la matière même du texte est examinée en détail. L'encadrement temporel du débat est alors assuré par des règles limitant la durée des prises de parole sur un article ou un amendement³³ et par l'ordonnancement de la phase d'examen en commission (2).

1) La phase préparatoire des auditions publiques

608. Avant toute chose, la commission parlementaire saisie de l'examen d'un texte de loi doit désigner un rapporteur, qui sera amené à produire le document visant à orienter les débats législatifs. Cette nomination est un préalable nécessaire aux auditions publiques et plus largement, à l'ensemble des travaux de la commission.

609. Au sein des systèmes considérés, la fonction de rapporteur est généralement exercée par une seule personne, à l'exception de l'Espagne, où « le rapporteur » est toujours pluriel. La *Ponencia* correspond en effet à un organe collégial où les différents groupes sont représentés par des parlementaires issus de la commission et dont les votes sont pris en compte en proportion de leur importance numérique à la Chambre. En pratique, la *Ponencia* est toujours composée d'une dizaine de membres au Congrès des députés comme au Sénat, ceci alors même que leurs règlements intérieurs permettent aussi de nommer un rapporteur unique³⁴. En France, les règles internes des chambres autorisent la nomination d'un ou de plusieurs rapporteurs par texte. Les commissions sénatoriales ne peuvent désigner qu'un seul rapporteur pour l'examen de chaque projet ou proposition de loi (art. 19(1) RS), tandis qu'à la chambre basse, un ou plusieurs rapporteurs doivent être nommés « dans un délai tel que l'Assemblée nationale soit en mesure de procéder à la discussion des projets et propositions conformément à la Constitution » (art. 86(1) RAN)³⁵. De même, au Bundestag, un seul

³³ Ces règles relatives au contingentement de la durée d'intervention par article et par amendement s'appliquent aussi bien aux débats en commission qu'aux débats en Plénum, et ne seront détaillées qu'au paragraphe suivant, consacré à l'encadrement temporel de la discussion en assemblée plénière.

³⁴ Article 113(1) RC : « La commission nommera parmi ses membres un ou plusieurs rapporteurs chargés de rédiger le rapport sur la base du texte et des amendements déposés ». Article 110 RSE : « Lorsque le texte de loi sera reçu par la commission compétente, celle-ci devra désigner parmi ses membres des rapporteurs chargés de rédiger un rapport sur le projet ou la proposition de loi en instance ».

³⁵ En pratique, le rapporteur est choisi par la majorité parlementaire, généralement en son sein, « sous l'influence déterminante du président de commission et le regard attentif du ministre en charge du texte ». J. BENETTI,

rapporteur est le plus souvent désigné par son président sous réserve de la décision de la commission (§ 65 GOBT), mais il peut très bien arriver aussi que plusieurs rapporteurs soient nommés³⁶. Dans ces trois systèmes, la désignation des rapporteurs doit intervenir dans de brefs délais suite au dépôt du texte de loi, de manière à offrir aux commissions un temps conséquent pour travailler. Outre-Manche enfin, aucune nomination n'est nécessaire, dans la mesure où c'est le président de commission lui-même qui est responsable du texte.

610. Lors des auditions publiques³⁷ au Bundestag, la commission est en droit d'exiger la présence d'un ministre fédéral, conformément à l'article 43(1) de la Loi fondamentale et au § 68 GOBT. Très souvent, les membres de la commission parlementaire ne disposent pas de connaissances suffisantes pour prendre position sur certains aspects du projet de loi et font alors appel à des personnes extérieures, plus à même de les conseiller. La commission saisie au fond peut aussi procéder à des auditions de divers experts, représentants de groupements d'intérêts, ainsi que toute autre personne susceptible d'informer sur le sujet du texte en instance, comme l'indique le paragraphe 70 GOBT. Dans certains cas, la commission parlementaire peut même être tenue d'auditionner des experts bien identifiés, lorsqu'un quart de ses membres en fait la demande. Pareillement, les associations intercommunales constituées à l'échelon fédéral doivent avoir la possibilité d'exprimer leur point de vue lors des auditions publiques, lorsque le texte examiné en commission concerne des intérêts locaux essentiels (§ 69(5) GOBT). Si la plupart des auditions apparaissent « pertinentes et utiles », certaines viseraient simplement à justifier politiquement le projet de texte par des experts reconnus et s'avéreraient « purement symboliques »³⁸.

611. Au Bundestag, les auditions sont plutôt nombreuses, ce qui témoigne là encore du temps de discussion important que consacrent les commissions à la procédure législative, en particulier au regard des activités réduites de l'assemblée plénière. La fréquence et la durée des auditions tend d'ailleurs à augmenter, signe de la place encore croissante des commissions

Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^{ème} République, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2005, p. 82. À l'Assemblée nationale, six rapporteurs ont été nommés pour examiner le projet de loi « Macron ».

³⁶ Cette pratique n'a cours que dans certaines commissions et pour examiner des projets d'une importance particulière. E. HANDSCHUH, *Gesetzgebung. Programm und Verfahren*, Heidelberg, Decker & Müller, 4^e Éd., 1991, p. 63.

³⁷ Avant 1970, les auditions ouvertes à la presse étaient plutôt rares. Y. MÉNY et Y. SUREL, *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 8^e Éd., 2009, p. 263.

³⁸ F. OSSENBÜHL, « Verfahren der Gesetzgebung », in J. ISENSEE et P. KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 5, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2007, p. 240.

parlementaires outre-Rhin³⁹. Le temps des auditions est cependant encadré par le règlement du Bundestag de trois manières différentes. D'abord, la commission a la possibilité de limiter le nombre de personnes à auditionner, auquel cas « la minorité ne peut désigner pour audition qu'un nombre de personnes qui, par rapport au total des personnes à entendre, correspond à sa propre force numérique au sein de la commission » (§ 70(2) GOBT). Ensuite, quand les membres de la commission au fond décident d'interroger les personnes auditionnées, le nombre de commissaires autorisés à poser des questions peut être limité, sous réserve de l'accord de la commission. Enfin, le temps de parole est aussi directement restreint lorsqu'une discussion générale est entamée « avec les personnes censées la renseigner, si une telle discussion est nécessaire pour éclairer les faits » (§ 70(5) GOBT). Au Bundesrat, le règlement intérieur n'apporte aucune indication précise sur les auditions, le paragraphe 39(5) GOBR précisant simplement que les délibérations des commissions parlementaires doivent être closes huit jours avant la prochaine séance plénière. Par ailleurs, il est généralement admis que la commission saisie pour avis (*mitberatende Ausschüsse*)⁴⁰ ne peut organiser elle-même des auditions que si la commission saisie au fond (*federführende Ausschuß*) a décidé de n'auditionner personne⁴¹.

612. Alors qu'au sein du Parlement allemand, l'encadrement temporel des auditions des commissions est juridiquement assuré, tel n'est pas le cas dans les trois autres parlements. Cette phase préparatoire n'est soumise à aucun délai précis au Royaume-Uni, en France et en Espagne, ce qui ne signifie pas pour autant que les auditions peuvent se poursuivre indéfiniment : leur durée est en réalité indirectement contrainte par les délais relatifs à la remise du rapport de la commission.

613. Outre-Manche, l'audition de personnes non membres de la Chambre des Communes ou de la Chambre des Lords est longtemps restée impossible dans le cadre des *Standing Committee*, qui étaient pourtant les commissions les plus souvent sollicitées pour examiner les

³⁹ Ainsi, alors que 253 auditions ont été réalisées au cours de la XIII^e Législature, vingt ans plus tard, au cours de la XVIII^e Législature, ce ne sont pas moins de 486 auditions publiques qui ont été organisées. M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n° 2, 2018, p. 216. À l'origine pourtant, les auditions étaient rarissimes : une seule audition s'est tenue à l'occasion de la II^e Législature et seulement six auditions durant la IV^e Législature. E. DENNINGER, « El procedimiento legislativo en la Republica Federal de Alemania », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 16, 1986, p. 41. Cf. également P. SCHINDLER, « Parlamentsstatistik für die 1. bis 7. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1977, p. 148.

⁴⁰ Initialement appelées *beteiligten Ausschüsse*, les commissions parlementaires saisies pour avis sont appelées *mitberatende Ausschüsse* depuis la réforme du règlement intérieur du Bundestag du 2 juillet 1980.

⁴¹ N. ACHTERBERG, *Parlamentsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1984, p. 688.

projets et les propositions de loi. Les seules auditions publiques autorisées pouvaient se tenir au sein de commissions spécialisées dans une matière précise (*Select Committees*)⁴² et de commissions spéciales (*Special Committees*). Les premières, prioritairement chargées de contrôler le gouvernement et non de discuter des projets de loi (SO 135), sont encore parfois amenées à opérer un examen « pré législatif » (*pre-legislative scrutiny*) sur certains textes⁴³. Les secondes, les *Special Committees*, étaient compétentes pour examiner les rares textes de loi purement techniques. En vertu du SO 91, ces commissions spéciales pouvaient organiser des auditions publiques au cours de trois réunions d'une durée maximum de trois heures chacune. Les quelques auditions prévues étaient strictement encadrées dans le temps puisqu'elles devaient être organisées, toujours selon le SO 91, au cours des quatre semaines suivant la réception du texte par la commission spéciale. Toutefois, le recours aux commissions spéciales et aux commissions spécialisées était très rare en pratique, dans la mesure où le gouvernement le jugeait « coûteux en temps »⁴⁴.

614. Confrontés à l'absence persistante de procédures d'auditions publiques prévues dans les commissions chargées habituellement de l'examen des textes de loi (*Standing Committee*), des parlementaires ont alors exprimé le souhait que le fonctionnement des commissions britanniques « soit similaire au Congrès américain et qu'elles aient le pouvoir de convoquer des témoins et examiner des documents »⁴⁵. Une modification du règlement intérieur est intervenue en ce sens le 1^{er} novembre 2006, conduisant notamment à la suppression du SO 91 et des *Special Committees*. Depuis lors, le Gouvernement est chargé de déterminer le nombre des séances qu'il souhaite consacrer aux auditions publiques dans le cadre du *Public Bill Committee*. Le Président de la commission, quant à lui, doit faire preuve d'impartialité, à l'image du *Speaker* lorsqu'il dirige la Chambre des Communes. La tenue d'auditions en commission parlementaire est pourtant toujours loin d'être systématique, puisqu'elles ne sont

⁴² Créés en 1979, les *Select Committees* sont de trois types : vingt commissions référant aux divers départements ministériels (*Departmental Select Committee*), huit commissions spécialisées dans des thématiques bien précises (*Topical Select Committee*) et quelques *Internal Select Committee*, compétents en matière procédurale. P. LAUVAUX et A. LE DIVELLECC, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 4^e Éd., 2015, p. 528.

⁴³ D. OLIVER, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 179. R. RHODES JAMES, « Some Thoughts on Parliamentary Reform », in J. BEATSON, *Constitutional Reform in the United Kingdom: Practice and Principles*, Oxford, Hart Publishing, 1998, p. 115.

⁴⁴ Parmi les rares projets de loi examinés en *Select Committees*, on peut citer le *House of Commons Disqualification Bill 1955-56*, le *Obscene Publications Bill 1956*, le *Anti-discrimination Bill 1973* et le *Abortion Amendment Bill 1975*. D. MIERS et A. PAGE, *Legislation*, Londres, Sweet & Maxwell, 2^e Éd., 1990, p. 81.

⁴⁵ F. WILLEY, *The Honourable Member*, Londres, Sheldon Press, 1974, p. 132.

obligatoires que dans le cadre de la procédure de la programmation⁴⁶, dérogatoire à la procédure ordinaire. De plus, le *Public Bill Committee* n'organise des auditions publiques que sur demande d'un membre de la Chambre et qu'à la condition que cette dernière ne s'y oppose pas, comme l'énonce le SO 63(2b). En pratique, la Chambre accède généralement aux demandes d'auditions, sauf si le Gouvernement exprime son désaccord.

615. Au sein du Parlement français, l'étape des auditions publiques constitue l'une des phases les plus informelles de l'ensemble de la procédure législative⁴⁷ et il n'existe pas de règles concernant précisément son organisation temporelle. Ainsi, l'ordre d'intervention des orateurs n'est pas nécessairement prédéterminé et la parole est le plus souvent distribuée librement par le président de la commission. À ses côtés, le rapporteur occupe également une fonction politique clef, souvent très convoitée⁴⁸. Le rapporteur du texte de loi dispose de moyens importants pour rédiger son avant-rapport. Il peut interroger le ministre porteur du projet, mais aussi recueillir l'avis de responsables d'organisations publiques, privées et syndicales, ou encore de professionnels ou d'usagers concernés par la réforme envisagée. Pour mener ces auditions, un petit groupe de députés peut lui être adjoint par la commission, lorsqu'elle « n'a pas le loisir de procéder elle-même à toutes ces auditions »⁴⁹. Il arrive parfois au Premier ministre de se rendre en personne dans les commissions permanentes pour « tenter d'infléchir les ardeurs réformatrices de sa majorité » en lui rappelant « la portée politique que le Gouvernement accorde à son projet de loi et implicitement sa détermination à en défendre le contenu »⁵⁰.

616. En outre, depuis la réforme parlementaire du 26 janvier 1994⁵¹, le Bureau de chaque commission de l'Assemblée nationale peut demander directement l'audition d'un membre du Gouvernement sans passer par le Premier ministre, auparavant tenu de donner son accord. La

⁴⁶ Sur ce point, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 594 et s. (« La détermination d'une durée maximale de débat »).

⁴⁷ A. DUPAS, « Las comisiones en la asamblea nacional francesa », in J. C. DA SILVA OCHOA, *Las comisiones parlamentarias*, Parlamento Vasco, 1994, p. 117. J. FOYER, « Les sources non écrites du droit parlementaire », in P. AVRIL et M. VERPEAUX (Dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, LGDJ, 2000, p. 239.

⁴⁸ Il n'est d'ailleurs pas rare que plusieurs parlementaires soient candidats à ce poste, auquel cas la nomination du rapporteur est déterminée à l'issue d'une discussion entre le président de la commission, le ministre porteur du projet de texte et le commissaire responsable du groupe majoritaire.

⁴⁹ Cette phase d'auditions peut s'avérer assez longue s'il s'agit de textes concernant plusieurs matières. En 1971 par exemple, pour le projet de loi de réforme des professions judiciaires, le rapporteur a été amené à auditionner plus de 50 personnes pendant près de trois mois. H. GEORGE, « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 443-444.

⁵⁰ P. LOQUET, *Les commissions parlementaires de la V^e République*, Paris, PUF, 1982, p. 159.

⁵¹ Article 21 de la résolution n° 151 du 26 janvier 1994.

convocation des ministres devant la commission en vue de les interroger n'est plus filtrée, ce qui peut laisser penser que de telles auditions sont désormais plus fréquentes. Toutefois, ces demandes restent politiquement encadrées car bien qu'elles ne supposent plus l'intervention du chef du Gouvernement, elles émanent du Bureau de chaque commission et relèvent toujours de la décision de la majorité parlementaire. En règle générale, les ministres disposent d'un droit d'accès aux commissions et peuvent y être entendus lorsqu'ils en font la demande (art. 45(1) RAN). Pour leur part, les commissaires ont tous le droit d'assister aux auditions des rapporteurs sur les projets ou propositions de loi, comme en dispose l'article 46(4) RAN. Enfin, toute commission peut demander, par l'intermédiaire du Président de l'Assemblée, l'audition d'un rapporteur du Conseil économique, social et environnemental concernant les textes sur lesquels il a été sollicité pour émettre un avis, selon l'article 45(3) RAN.

617. Au Sénat français, le déroulement temporel des auditions en commission relève aussi essentiellement de simples pratiques parlementaires et aucune règle particulière ne vient en restreindre la durée. Ces réunions revêtent des formes très diverses : elles peuvent être « publiques et solennelles, devant la commission dans son entier ou devant ses nombreuses émanations »⁵². Le rapporteur du texte y exerce, comme à l'Assemblée nationale, une fonction de premier plan qui se manifeste dès l'étape des auditions. En dépit de son faible encadrement juridique, cette première phase procédurale est importante au Sénat, au point de monopoliser les deux tiers de la durée totale de réunion en commission⁵³.

618. Dans le cadre du système espagnol, les auditions publiques sont organisées de manière encore plus imprécise par le droit parlementaire. Les articles 44 RC et 66 RSE indiquent uniquement que les commissions peuvent convoquer des membres du gouvernement afin de recueillir des informations sur des sujets concernant leur champ de compétence⁵⁴. Au Congrès des députés, il est précisé que les commissions parlementaires peuvent requérir la présence de fonctionnaires ou de toute personne compétente susceptible d'informer voire de la conseiller concernant le sujet soumis à son examen. De manière assez vague, l'article 109 de la Constitution espagnole leur reconnaît le droit de « demander les informations et l'aide dont

⁵² A. DELCAMP, « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, Paris, 2000, p. 175.

⁵³ En 2014-2015, 1850 heures ont été consacrées aux auditions, sur un total de 2838 heures de séance en commission. *L'activité du Sénat en chiffres, tableau de bord des sessions ordinaires et extraordinaires 2014-2015*, cf. http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/

⁵⁴ Les règlements des assemblées offrent aux commissions une moindre autonomie que la Constitution : ils précisent que ces convocations s'effectuent « par l'intermédiaire du Président du Congrès des députés » alors que l'article 109 CE indique qu'elles sont formulées par l'intermédiaire du président de commission lui-même.

elles ont besoin au Gouvernement et à ses départements et à n'importe quel autre organe de l'État », ces requêtes devant être formulées par l'intermédiaire du président de commission. Cette règle constitutionnelle permet aux commissaires de confronter le projet législatif en instance à des avis d'experts et de les impliquer ainsi pleinement dans le travail législatif⁵⁵.

619. Pourtant en pratique, la tenue d'auditions n'est que très occasionnelle au sein des commissions espagnoles, dont la fonction consiste surtout à débattre directement des textes qui leur sont soumis⁵⁶. La procédure législative ne prévoit pas de façon systématique une phase d'audition du ministre en charge du projet de loi pour en présenter les objectifs devant la commission et répondre, le cas échéant, à des questions des commissaires⁵⁷. Lorsque certains projets de loi d'importance politique particulière sont examinés, les convocations de ministres ou d'experts par la commission sont alors plus fréquentes, mais la durée de leurs auditions demeure relativement courte. Le Professeur Rubio Llorente remarque fort à propos que dans la plupart des systèmes étrangers, le temps consacré par les commissions aux auditions d'experts « contraste avec la rapidité décisive des commissions espagnoles, qui éprouvent rarement le besoin de faire appel à des intervenants extérieurs »⁵⁸.

620. Cette première phase temporelle de discussion donne l'occasion aux membres des commissions de se renseigner sur le texte de loi à des degrés variables en fonction du système considéré. Elle ne constitue toutefois que le prélude à une phase plus substantielle d'examen du texte législatif, qui fait l'objet d'un ordonnancement temporel bien déterminé.

2) L'ordonnancement temporel de la phase d'examen

621. La phase d'examen législatif en commission est organisée de manière assez différente au sein des systèmes étudiés, notamment selon que cette étape intervienne ou non avant un premier passage du texte en assemblée plénière. Outre-Manche, le texte de loi est initialement transmis par l'intermédiaire d'une motion à un *Public Bill Committee (Standing Committee*

⁵⁵ J. TURA SOLÉ et M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 168.

⁵⁶ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 308.

⁵⁷ La majorité de la doctrine espagnole propose de faire des auditions en commission une étape obligatoire de la procédure législative. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 396-397. Cf. également J. CANO BUESO, « Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social », in J. M. CORONA FERRERO, J. TUDELA, F. PAU I VALL (Dir.), *La técnica legislativa a debate*, Barcelone, Tecnos, 1994 p. 220.

⁵⁸ F. RUBIO LLORENTE, « Las comisiones parlamentarias », in J. C. DA SILVA OCHOA (Dir.), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, p. 222.

jusqu'en 2006) puis débattu de manière détaillée. Le projet est examiné article par article et les amendements au texte sont discutés. Toutefois, ce débat se trouve relativement restreint par les orientations prises par la Chambre en amont de la réunion en commission, qui n'autorisent pas de s'écarter des grands principes déjà votés sur le texte⁵⁹. L'examen en commission s'inscrit en effet à la suite de la discussion générale en séance plénière et par conséquent, les amendements ne peuvent porter que sur des modifications assez secondaires. Autrement dit, il n'est pas possible pour les membres de la commission « d'introduire un amendement contre l'esprit du projet ou de changer profondément la portée du texte »⁶⁰. Lorsqu'un des articles du texte de loi ne fait l'objet d'aucun amendement, ce qui est plutôt rare, le président de la commission invite les parlementaires à s'exprimer de façon générale sur celui-ci⁶¹. Chaque amendement peut être soutenu par un à quatre parlementaires, de même que le Lord en charge du texte, si celui-ci souhaite apporter un soutien supplémentaire.

622. En France, le débat en commission est précédé par un exposé du texte de loi par son rapporteur. Tous les commissaires sont alors autorisés à intervenir à la suite de cette présentation par le rapporteur, qui répond à leurs interrogations et critiques éventuelles. À ce stade, le rapporteur est chargé de proposer des amendements selon son appréciation politique du texte. Les différents articles du projet sont discutés successivement puis votés, de pair avec les amendements ayant été déposés. Chaque parlementaire auteur d'un amendement intervient pour le défendre, avant que le rapporteur n'indique sa position puis le ministre qui, s'il le souhaite, donne à son tour son avis. Dans le cadre des réunions en commission, les débats peuvent donner lieu « des tentatives sincères pour parvenir à la rédaction la plus adéquate »⁶², alors que dans le cadre de l'assemblée plénière, les échanges sont généralement beaucoup plus tendus. Le rapporteur de la commission tente généralement de faire rejeter par la commission les amendements contraires avec les positions prises dans le rapport. Enfin, la commission doit délibérer au fond sur les différents amendements de séance qui ont été déposés dans le délai prévu, soit trois jours ouvrables avant la réunion de l'assemblée plénière. Dans ce cas, la commission peut soit repousser ces amendements, soit les accepter

⁵⁹ Le contrôle exercé par le Plénum sur les commissions parlementaires demeure toutefois modéré, puisqu'il ne peut intervenir directement sur l'examen du texte au cours de la réunion en commission. G. CAMPION, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, op. cit., p. 213-214.

⁶⁰ D. PICKLES, « Le travail parlementaire en Grande-Bretagne », in F. GOGEL, *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1954, p. 106.

⁶¹ Q. HOGG, *The Purpose of Parliament*, Londres, Blandford Press, 1946, p. 137.

⁶² G. CARCASSONNE, « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 38.

« sans les incorporer à ses propositions, ni présenter de rapport supplémentaire », en vertu de l'article 88(2) RAN.

623. Au Parlement espagnol, l'examen en commission porte sur le texte déjà amendé par la *Ponencia*, auteur d'un rapport intermédiaire. Au Congrès des députés, la discussion se fait article par article. Lors de l'examen de chaque article, l'auteur de l'amendement et des membres de la commission peuvent prendre la parole, conformément à l'article 114(1) RC. Par ailleurs, les amendements portant sur l'exposition des motifs sont discutés au terme du débat, sous réserve de l'accord de la commission d'incorporer l'exposition des motifs au préambule de la loi. Au Sénat espagnol, l'ordonnancement de la phase d'examen en commission est sensiblement différent, car les discussions sont entamées par les éventuelles propositions de veto. Le débat porte ensuite sur les amendements, qui sont examinés dans l'ordre où ils ont été déposés, « à l'ouverture de l'examen sur l'article, le paragraphe ou la section correspondante », selon l'article 114(1) RSE. Au terme de l'examen en commission, son président doit soumettre au vote des commissaires l'ensemble des propositions formulées. Si le texte est adopté tel quel, il est directement incorporé au texte de l'avis de la commission alors que dans le cas contraire, les amendements sont mis aux voix les uns après les autres (art. 116(2) RSE). L'ordre du scrutin est ainsi inversé au sein des commissions de la chambre haute espagnole⁶³ : le texte est voté d'un bloc avant les amendements, ces derniers n'étant successivement soumis au vote qu'en cas de rejet de l'ensemble du texte. Au Congrès des députés comme au Sénat, si aucun amendement additionnel n'est adopté par la commission, le texte établi par la *Ponencia* devient alors l'avis de la commission. Si la commission rejette l'ensemble des amendements au texte initial proposé par la *Ponencia* et n'en adopte pas non plus elle-même, le texte déposé initialement constitue le texte de l'avis.

624. La durée de l'examen du texte en commission parlementaire est donc notamment déterminée par l'ordonnancement des discussions, mais serait aussi liée à la question relative à la publicité des débats. L'article 64(1) RC affirme clairement qu'au Congrès des députés, « les réunions des commissions ne sont pas publiques ». Au Sénat, les réunions à huis clos doivent être demandées par la majorité des membres de la commission (art. 75(3) RSE), ce qui est généralement le cas. En Allemagne, la nature confidentielle des échanges entre les parlementaires au sein des commissions est érigée en principe par les règlements intérieurs

⁶³ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., p. 429.

des deux chambres, qui énoncent comme en Espagne que « les réunions des commissions ne sont pas publiques »⁶⁴. Les commissions du Bundestag et du Bundesrat siègent généralement à l'abri des regards et leurs réunions ne sont que rarement ouvertes au public, à l'inverse de leurs équivalents étrangers. De même, la durée d'examen d'un texte en commission est beaucoup plus importante qu'en séance plénière, ce que certains auteurs expliquent politiquement par « la propension des partis de Gouvernement à proposer des concessions à huis clos »⁶⁵.

625. Non précisément étayé, ce lien entre durée et confidentialité des débats s'avère erroné au regard de l'évolution observée depuis quelques années en France. À l'Assemblée nationale comme au Sénat en effet, depuis que les réunions en commission ont été rendues publiques, la durée d'examen en commission a connu une augmentation notable. Depuis ce changement en revanche, les séances en commissions n'offrent plus le « temps de négociation informelle entre les groupes politiques et avec le Gouvernement » qu'elles constituaient « avant la prise de position publique » en assemblée plénière⁶⁶.

626. La durée des débats en commission ne tient donc pas à la question de leur publicité, mais bien davantage à celle de savoir si l'adoption du rapport est juridiquement soumise à des délais prédéterminés ou si elle est prioritaire sur l'examen en séance plénière et n'est alors conditionnée par aucun délai.

B. Les délais d'adoption du rapport

627. En fonction des assemblées, les délais d'adoption des rapports par les commissions sont déterminés par les règlements intérieurs, par le Gouvernement ou par un organe intracaméral. Au sein des chambres parlementaires britanniques, espagnoles et françaises, l'adoption des rapports est soumise à des délais déterminés (1) alors qu'au Bundestag, aucun

⁶⁴ Le § 69(1) GOBT indique qu'« en principe, les délibérations des commissions ne sont pas publiques », tandis que le § 37(2) GOBR énonce que « les débats sont confidentiels, sauf décision contraire de la commission ». Par ailleurs, l'assemblée plénière peut établir un huis clos, possibilité directement reconnue par la Loi fondamentale à l'article 42(1) GG pour le Bundestag et à l'article 52(3) GG pour le Bundesrat.

⁶⁵ Les réunions des commissions sont en moyenne dix fois plus fréquentes que celles de l'assemblée plénière. T. SAALFELD, « L'opposition au Bundestag allemand, entre négociation et rhétorique », in O. ROZENBERG et É. THIERS (Dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 167.

⁶⁶ Selon le Professeur Pauline Türk, en raison de la publicité des débats en commission, « on risque d'assister à la reconstitution, en amont, de structures informelles, plus discrètes et propices aux échanges, où seront arrêtées les positions en vue du vote en commission ». P. TÜRK, « La révision du 23 juillet 2008 : une chance pour la qualité des lois ? », *Politeia*, n° 16, 2009, p. 417-418.

délai n'est prévu pour la remise du rapport à l'assemblée plénière (2). Enfin, les commissions parlementaires peuvent se saisir pour avis d'un texte lorsque celui-ci relève partiellement de leur compétence⁶⁷ et dans ce cas, leur rapport doit être rendu dans des délais particulièrement contraints (3).

1) L'adoption du rapport soumise à des délais déterminés (ES, FR, RU)

628. Dans le cadre des systèmes espagnol et français, le délai d'adoption du rapport est juridiquement établi par des règles écrites, issues des règlements intérieurs des chambres pour le premier et de la Constitution pour le second. Les commissions du Congrès des députés et du Sénat espagnol sont soumises à des délais limites, dont l'extension est possible mais conditionnée. En France, en revanche, les chambres parlementaires et le Gouvernement sont tenus de respecter un délai minimum entre le dépôt du texte de loi et son examen par l'assemblée plénière en première lecture. Un tel délai garantit un temps minimum de préparation du rapport à la commission.

629. En Espagne, l'adoption du rapport par la commission est soumise à différents délais limites qui sont souvent dépassés en pratique, mais dans le respect des dérogations accordées par les règlements des chambres parlementaires. Avant la remise à l'assemblée plénière du document final réalisé par la commission, un rapport intermédiaire doit d'abord être produit par l'équipe de rapporteurs dans un délai de quinze jours après l'expiration du délai de dépôt des amendements. Lorsque des amendements d'ensemble sont déposés et qu'en conséquence, l'assemblée plénière du Congrès des députés doit se réunir entre-temps pour les examiner, le délai de quinze jours ne commence à courir qu'après cette première discussion générale, comme le prévoit l'article 113(1) RC. D'après le deuxième alinéa de cet article, le Bureau de la commission peut néanmoins décider d'allonger le délai initialement prévu pour la remise du rapport intermédiaire « lorsque l'importance ou la complexité du projet de loi l'exige ». La grande relativité de ces conditions – tenant à la difficulté de déterminer qu'un texte n'est pas assez important ou complexe pour une discussion approfondie – permet au Bureau de la commission de justifier très facilement une telle prolongation de l'examen du projet. Aucune

⁶⁷ Excepté au Royaume-Uni, où le système des commissions est nettement moins développé qu'ailleurs.

extension du délai n'est possible au Sénat espagnol⁶⁸, mais la commission parlementaire dispose d'un délai de cinq jours suite au dépôt du rapport pour se réunir, sur convocation de son président.

630. La préparation de ce rapport intermédiaire (*informe*) constitue une étape décisive de la procédure législative. Les travaux de l'équipe de rapporteurs, la *Ponencia*, se tiennent « derrière des portes closes »⁶⁹ et laissent une large place aux négociations entre les groupes parlementaires en vue d'aboutir à des accords sur le contenu du texte en discussion. Chaque *Ponencia* constitue un organe interne de la commission⁷⁰ et cesse d'exercer ses fonctions dès lors que l'équipe de rapporteurs a pris position sur le projet de loi qu'il lui a été confié. Organe *ad hoc* de taille réduite, la *Ponencia* occupe une position stratégique dans le cadre de la procédure législative⁷¹. Elle est beaucoup plus spécialisée que les commissions et peut réaliser un travail plus approfondi sur les textes législatifs et les amendements⁷². Bien qu'en théorie, son rôle se limite à préparer le travail de la commission, la *Ponencia* s'avèrerait très puissante en pratique⁷³, dans la mesure où le rapport qu'elle produit demeure souvent au cœur des discussions en commission comme en assemblée plénière. En commission, le texte de loi examiné est d'ailleurs toujours la version alternative proposée par la *Ponencia* et de plus, les parlementaires qui participent le plus activement au débat sont le plus souvent les rapporteurs, déjà bien informés du contenu du projet de loi⁷⁴. Très importante dans les premières années d'application de la Constitution espagnole de 1978 mais héritée des *Cortes* franquistes, l'implication de la *Ponencia* dans le processus législatif s'est en réalité peu à peu réduite⁷⁵, laissant une marge de manœuvre plus importante à la commission dans son ensemble.

⁶⁸ Comme au Congrès des députés, le rapport intermédiaire doit être publié quinze jours au plus tard après l'expiration du délai de dépôt des amendements, conformément à l'article 111 RSE.

⁶⁹ B. PENDÁS GARCÍA, « Procedimiento legislativo y calidad de las leyes », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 28, 1990, p. 93.

⁷⁰ M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, p. 255.

⁷¹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales », *Revista de las Cortes Generales*, n° 59, 2003, p. 159.

⁷² F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 307.

⁷³ La *Ponencia*, formée de spécialistes en la matière, déciderait souvent d'aspects cruciaux du texte législatif. M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, « La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político », *Revista de las Cortes Generales*, n° 14, 1988, p. 81.

⁷⁴ P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO, « Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo », *Revista de las Cortes Generales*, n° 12, 1987, p. 267.

⁷⁵ Selon le Professeur Santamaría Pastor, le déclin progressif de la *Ponencia* remonterait au milieu des années 1980. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, « Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario », *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n° 6, 1994, p. 59 et s. Cette perte de pouvoir ne serait néanmoins que relative, car le travail de la *Ponencia* est encore jugé en pratique « extrêmement important dans la mécanique du système parlementaire ». E. ÁLVAREZ CONDE, V. GARRIDO MAYOL et R. TUR AUSINA, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 581.

631. Le double examen que constitue le passage du texte successivement par la *Ponencia* puis par la commission parlementaire est jugé « inadéquat » par le Professeur Bustos, qui propose de supprimer la discussion en commission et d'organiser les débats en assemblée plénière directement sur le rapport de la *Ponencia*⁷⁶. Le Professeur Visiedo Mazón va même jusqu'à souligner « l'inutilité de la phase de commission dans la procédure législative » et affirme que les groupes parlementaires préfèrent les séances plénières « pour exposer leurs arguments dans la mesure où la publicité qui en est faite est largement supérieure »⁷⁷. Au terme des discussions entre les membres de la *Ponencia*, le rapport produit doit rendre compte, pour chaque amendement proposé, de leur rejet ou de leur adoption et le cas échéant, proposer de les intégrer au texte.

632. Une fois le rapport intermédiaire produit par la *Ponencia*, il est examiné en commission parlementaire. Les membres de la commission doivent alors prendre position sur les amendements proposés par les rapporteurs et au terme de leurs travaux, établir un avis (*dictamen*). Cet avis, transmis à l'assemblée plénière, correspond en réalité au texte adopté par la commission. Au Sénat, les commissions disposent de 15 jours après la publication du rapport pour émettre un avis, conformément à l'article 113 RSE. Au Congrès des députés, les commissions sont tenues d'achever leur examen du texte dans un délai maximum de deux mois (art. 43(3) RC), sauf lorsque la Constitution ou le règlement intérieur prévoient un délai différent ou encore, si le Bureau du Congrès décide de le réduire ou l'allonger en raison de circonstances exceptionnelles. En pratique, l'exception est devenue la règle puisque la durée de deux mois n'est jamais respectée et que le Bureau du Congrès des députés détermine toujours lui-même le délai donné à la commission pour examiner le texte⁷⁸.

633. En France, l'adoption des rapports en commission est aussi encadrée par des règles temporelles, ainsi que par certaines règles de présentation formelle. Le document du rapport, qui doit regrouper toutes les propositions adoptées par la commission permanente, doit être composé d'un tableau comparatif entre le texte législatif originel et le texte enrichi des

⁷⁶ R. BUSTOS, « La función legislativa », in A. MARTÍNEZ (Dir.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 64-65. Cf. également A. L. ALONSO DE ANTONIO, « Las ponencias en el procedimiento legislativo », in J. L. PEÑARANDAO RAMOS, *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 429.

⁷⁷ F. VISIEDO MAZÓN, « El procedimiento legislativo en el trigésimo aniversario de la Constitución », in M. MARTÍNEZ SOSPEDRA (Dir.), *La Constitución Española de 1978 después de su trigésimo aniversario*, 2010, p. 330.

⁷⁸ R. RIPOLLÉS SERRANO (Dir.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, p. 363.

amendements proposés par les commissaires⁷⁹. Au départ, les amendements présentés en commission puis retenus par celle-ci n'étaient pas incorporés au texte mais inscrits en marge et le projet du Gouvernement constituait la base de discussion au Plénum⁸⁰ alors que depuis la réforme constitutionnelle de 2008, l'examen par l'assemblée se fonde sur le texte de la commission⁸¹. L'élaboration du rapport revêt donc une grande importance dans le cadre de la procédure législative, puisque le document a vocation à guider la décision de l'assemblée plénière. En conclusion du rapport, il est en effet recommandé d'adopter le texte législatif tel quel, de l'assortir d'un certain nombre d'amendements ou à l'inverse, de rejeter en bloc le texte (art. 86(3) RAN). À l'Assemblée nationale, l'article 86(4) RAN précise que « le texte d'ensemble adopté par la commission est publié séparément du rapport », ce qui est également le cas au Sénat⁸². Au sein de la Haute Assemblée, le rapport ne se trouve parfois publié que plus tard, « l'essentiel étant que les sénateurs, les groupes et le Gouvernement puissent prendre connaissance le plus rapidement possible du texte de la commission »⁸³ en vue de préparer d'éventuelles prises de parole ultérieures.

634. En revanche, aucun délai particulier ne doit être respecté entre la distribution du rapport et le début de la séance plénière⁸⁴. L'article 86 RAN se limite à indiquer que « la désignation des rapporteurs ainsi que le dépôt, l'impression et la mise à disposition de leurs rapports et des textes adoptés par les commissions doivent intervenir dans un délai tel que l'Assemblée nationale soit en mesure de procéder à la discussion ». Au Sénat, une latitude encore plus importante semble être conférée aux commissions puisqu'en vertu de l'article 31 RS, « l'inscription à l'ordre du jour d'un projet ou d'une proposition ne peut être faite que pour une date postérieure à la distribution ou à la publication du rapport ». Toutefois, le texte d'ensemble adopté par la commission, publié séparément du rapport, doit être mis à disposition des parlementaires sept jours minimum avant son examen en séance plénière, selon l'article 86(4) RAN.

⁷⁹ Le rapport doit comprendre un exposé général précisant l'état du droit en vigueur, les remarques générales de la commission (certains points évoqués par les groupes parlementaire d'opposition sont parfois aussi repris) et la justification des amendements au texte proposés par la commission.

⁸⁰ M. LASCOMBE, « Le Premier Ministre, clef de voûte des institutions ? », *RDV*, 1981, p. 138. O. DUFOUR, « La codification, victime des lenteurs du Parlement », *LPA*, n° 140, 1997, p. 4.

⁸¹ Article 42(1) C : « La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie ».

⁸² Article 28ter(2) RS : « Le rapport de la commission présente le texte qu'elle propose au Sénat et les opinions des groupes. Le texte adopté par la commission fait l'objet d'une publication séparée ».

⁸³ Sénat, *La procédure législative*, Paris, Direction de la séance, 2016, p. 23.

⁸⁴ Avant 2008, beaucoup relevaient néanmoins une pondération très différente dans la répartition temporelle par rapport au Plénum, « en faveur de textes législatifs requérant une étude méthodique et offrant peu de prise à la polémique ». P. SÉGUIN, A. RICHARD, « Les relations opposition/majorité », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 105.

635. Avant 2008, la durée des travaux des commissions et de préparation du rapport dépendait essentiellement de la volonté du Gouvernement, prioritaire pour fixer l'ordre du jour. Le délai entre le dépôt d'un texte en commission et la remise du rapport était souvent extrêmement réduit : seule l'inscription à l'ordre du jour par le Gouvernement commandait les travaux de la commission et les ministres n'hésitaient pas à déposer des projets de loi à la dernière minute⁸⁵. Cette pratique a longtemps perduré, malgré les propositions émises par de nombreux parlementaires. En 1975, Edgar Faure a par exemple suggéré « qu'à l'avenir, les commissions n'acceptent plus de se saisir de textes qui n'auront pas été déposés dans un délai raisonnable, un mois par exemple »⁸⁶, sans que cette proposition ne soit suivie d'effet.

636. Ce n'est que depuis 2008 qu'un délai minimum de six semaines a été imposé entre le dépôt du projet ou de la proposition de loi et son examen par l'assemblée plénière en première lecture, par l'article 42(3) modifié de la Constitution⁸⁷. L'instauration de ce délai, suggérée par le Comité Balladur en vue de « ralentir la machine législative »⁸⁸ et de pallier la préparation souvent insuffisante des amendements déposés en commission⁸⁹, répond à une demande maintes fois formulée⁹⁰. Cette évolution devait permettre de remédier au fait qu'en assemblée plénière, « les discussions traînent en longueur parce que les questions n'ont pas pu être traitées en commission faute de temps »⁹¹ et par la même occasion, de rendre le débat en commission « beaucoup plus intéressant politiquement et techniquement »⁹². Quoi qu'il en soit, si la durée de ce délai constitutionnel de « réflexion » est théoriquement de six semaines, en pratique, quatre ou cinq semaines seulement sont généralement mises à profit par les parlementaires. Les débats en commission ne sont en principe jamais engagés au cours de la première semaine qui suit le dépôt du texte législatif sur le Bureau de la première chambre

⁸⁵ H. GEORGE, « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », *op. cit.*, p. 444.

⁸⁶ Allocation de fin de session du président de l'Assemblée nationale, séance du 30 juin 1975, JORF, p. 5063.

⁸⁷ En vertu du même article, la discussion en séance du texte de loi ne peut débuter, devant la seconde assemblée saisie, « qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission ».

⁸⁸ B. MATHIEU, « Du Comité Balladur au Congrès de Versailles. Genèse et logiques d'une réforme », *JCP G*, n° 31-35, 2008, p. 12. La mise en place de ce délai de six semaines vise à « dissuader urgences abusives et sprints procéduriers » G. CARCASSONNE, « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in P. JAN (Dir.), *La Constitution de la V^e République : réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 100.

⁸⁹ Comité Balladur, *Une République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 49. Cf. aussi X. VANDENDRIESSCHE, « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G*, n° 174, 2008, p. 42.

⁹⁰ Dans la logique de la proposition d'Edgar Faure formulée en 1975, Sébastien Guillen a suggéré, pour pallier au manque de temps, « d'admettre un délai minimum entre le moment où le texte est renvoyé pour examen devant une commission, et le début de la discussion en séance ». S. GUILLEN, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 29 juin 1999 : un "lapsus parlementaire" », *op. cit.*, p. 1036.

⁹¹ J.-L. WARSMANN, *Rapport n° 892 de la commission des lois*, Assemblée nationale, 15 mai 2008, p. 48.

⁹² P. JAN, « Les débats des projets à partir du texte de la commission : disposition innovante... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre ? », *LPA*, n° 254, 2008, p. 68.

saisie, tandis que la désignation du rapporteur n'est parfois annoncée que le mercredi suivant⁹³.

637. Cette période de six semaines est même fréquemment réduite à néant par l'engagement de la procédure accélérée, qui soumet les commissions à des délais extrêmement brefs⁹⁴. Du reste, « dans les rares cas où ce délai joue effectivement, il est souvent utilisé par le seul rapporteur » et selon Guy Carcassonne, « les autres membres de la commission ne sont la plupart du temps, peu ou pas informés du dépôt du texte et de la saisine de la commission, et ils ne découvrent la date d'examen qu'au dernier moment »⁹⁵. Par ailleurs, le délai de dix jours suivant le dépôt du projet de loi, au cours duquel la commission peut renvoyer à la Conférence des présidents une étude d'impact jugée non satisfaisante, ne s'additionne pas au délai de six semaines et est finalement sans conséquence sur la durée d'examen en commission⁹⁶.

638. Malgré tout, grâce au temps minimum d'examen qui leur est normalement alloué dans le cadre de la procédure législative, les commissions permanentes françaises connaissent un net regain d'importance et constitueraient désormais, pour reprendre l'expression de Georges Bergougnous, « le cœur du réacteur, le four où se cuit le pain législatif »⁹⁷. Ce retour sur le devant de la scène parlementaire s'explique également par l'introduction de la règle constitutionnelle selon laquelle le débat en séance plénière est entamé à partir du texte de loi voté par la commission⁹⁸. Fait plutôt rare, il est même arrivé que la commission rejette un texte, comme cela a été le cas successivement au sein des deux chambres parlementaires lors de l'examen d'un projet de loi en mai 2011. La commission sénatoriale des affaires sociales a ainsi rejeté l'ensemble du texte relatif aux personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et

⁹³ Le rapporteur est toutefois bien souvent désigné plus tôt.

⁹⁴ P. BACHSCHMIDT, « La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits du gouvernement ? », *Constitutions*, 2010, p. 51. La procédure accélérée est encadrée par des normes d'habilitation et à ce titre, sera analysée en détail dans la seconde partie de l'étude. Sur ce point, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 621 et s. (« La procédure "d'urgence" »).

⁹⁵ G. CARCASSONNE, « L'article 42 de la Constitution », B. MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 52.

⁹⁶ Ce délai de dix jours est prévu par l'article 9 de la loi organique du 15 avril 2009. En amont du dépôt du projet de loi, la production de l'étude d'impact est souvent « perçue comme une démarche chronophage ». L. COMBRADE, « La simplification de la loi passera par l'étude d'impact », *Constitutions*, 2014, p. 461. Pour plus de détails, cf. L. COMBRADE, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Paris, Dalloz, 2017, 500 p.

⁹⁷ G. BERGOUGNOUS, « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », in F. FRAYSSE et F. HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 167.

⁹⁸ La réforme constitutionnelle de 2008 étend cette procédure aux projets de loi, alors qu'elle ne s'appliquait auparavant qu'aux propositions de loi. Cette évolution marque en quelque sorte un retour à la situation antérieure à 1958, cette règle ayant été appliquée au sein des chambres parlementaires de la III^e et de la IV^e République.

quelques jours plus tard, ce même texte a essuyé un refus de la part de la commission des lois de l'Assemblée nationale⁹⁹.

639. Au Parlement britannique, l'adoption du rapport en commission parlementaire n'est juridiquement déterminée par aucune règle temporelle alors même qu'en pratique, la commission est fortement contrainte par les travaux de l'assemblée plénière. D'ailleurs, les commissions ne produisent pas de rapport motivé tel qu'on l'entend notamment en France, à savoir un texte exposant les prises de position pour chaque amendement au texte par la commission. Contrairement aux trois autres parlements étudiés, le rapport rendu par les commissions britanniques ne contient aucune véritable argumentation développée par le groupe de la majorité et encore moins par les groupes d'opposition. Plus généralement, le rôle des commissions dans la procédure législative demeure très en deçà de celui de l'assemblée plénière, bien que selon certains auteurs, elles seraient en mesure de « faire traîner l'examen législatif »¹⁰⁰. Toutefois, depuis que les *Public Bill Committees* ont remplacé les *Standing Committees* en 2006, chaque commission parlementaire n'est chargée de l'examen que d'un seul texte et se consacre donc plus activement qu'auparavant à l'élaboration des lois¹⁰¹.

640. Si le rapport de commission n'est juridiquement soumis à aucun délai d'adoption dans le cadre de la procédure ordinaire, une date limite est en revanche obligatoirement déterminée en cas de vote d'une motion de programmation (*programme motion*)¹⁰² à la Chambre des Communes. La mise en œuvre de la procédure de programmation, qui déroge à la procédure ordinaire mais est désormais plus fréquemment utilisée que cette dernière, a pour effet de soumettre l'adoption du rapport à des délais restreints, qui doivent être déterminés par une sous-commission de programmation instituée à cet effet. Selon le SO 83C(5), cette sous-commission du *Public Bill Committee* est chargée de décider de la date à laquelle le rapport doit être transmis par la commission à l'assemblée plénière. Cette décision de la sous-

⁹⁹ P. BACHSCHMIDT, « Mai 2011 : dans les deux assemblées, premier rejet d'un projet de loi par une commission », *Constitutions*, 2011, p. 314.

¹⁰⁰ B. CRICK, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 2^e Éd., 1970, p. 86. Les débats de la commission sont jugés de manière étonnante comme particulièrement longs, par H. BERRINGTON et S. E. FINER, « La Chambre des Communes britannique », *Revue internationale des sciences sociales*, 1961, p. 676.

¹⁰¹ L. THOMPSON, « More of the Same or a Period of Change? The Impact of Bill Committees in the Twenty-First Century House of Commons », *Parliamentary Affairs*, 2013, p. 477.

¹⁰² Pour plus de détails sur la motion de programmation, régie par des normes d'habilitation temporelle, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 594 et s. (« La détermination d'une durée maximale de débat »).

commission doit être entérinée sous la forme d'une résolution contenant également le calendrier prévisionnel des séances, qui doit être ensuite adopté par la commission elle-même.

641. Au cours de la procédure législative ordinaire, la remise du rapport des commissions est fortement contrainte temporellement par le Gouvernement britannique qui, en l'absence d'encadrement juridique spécifique, donne en pratique la priorité aux discussions de l'assemblée plénière. Ce mode de fonctionnement est totalement opposé à celui adopté dans le cadre du Parlement allemand où à l'inverse, les travaux des commissions parlementaires et l'adoption du rapport sont prioritaires sur l'examen du texte de loi par l'assemblée plénière.

2) L'adoption du rapport prioritaire sur l'examen en séance plénière

(AL)

642. Au Bundestag, l'adoption d'un rapport par la commission chargée principalement de l'examen d'un texte législatif est généralement obligatoire, au point qu'elle conditionne la tenue de la séance de l'assemblée plénière¹⁰³. Lorsque le rapport n'est pas encore transmis à l'assemblée plénière, celle-ci ne peut pas entamer en principe sa deuxième délibération, dans la mesure où les fondements du débat et les grands principes du projet doivent au préalable avoir été clairement déterminés par la commission¹⁰⁴. Aucun délai particulier n'est juridiquement déterminé dans les règlements intérieurs du Bundestag et du Bundesrat quant à la remise du rapport. En théorie, chaque commission conserve la maîtrise sur le temps de progression de ses discussions sur un texte en cours d'examen, par l'intermédiaire de son président, compétent pour déterminer l'ordre du jour en vertu du § 61(1) GOBT. En pratique cependant, le Comité des doyens décide des périodes de réunion des commissions et *in fine*, du contenu de leur ordre du jour, conformément d'ailleurs au § 60(1) GOBT. Ainsi, les délais d'adoption du rapport sont souvent déterminés par les présidents de groupes parlementaires eux-mêmes, qui composent le Comité des doyens.

643. Toutefois, il peut être décidé d'organiser une deuxième délibération en séance plénière (*Zweite Beratung*) du texte législatif sans le soumettre au préalable à la commission. Bien que d'importance capitale, l'examen en commission peut donc être écarté si, à la demande d'un

¹⁰³ Cette obligation générale de rapport connaît des exceptions, puisque les actes réglementaires, les projets relatifs à la stabilité économique et les projets de budget complémentaire (respectivement § 92, 94 et 95(4) GOBT) peuvent très bien être inscrits en l'absence de rapport à l'ordre du jour de l'assemblée plénière.

¹⁰⁴ H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar, op. cit.*, p. 112.

groupe parlementaire ou de 5 % des députés, le Bundestag décide à la majorité des deux tiers de ses membres présents de passer directement à la deuxième délibération en assemblée plénière (§ 80(2) GOBT). Excepté le recours à cette procédure dérogatoire, qui n'est en réalité que rarement utilisée¹⁰⁵, toute commission principalement saisie au fond pour un texte de loi est donc tenue, sauf exception, de remettre un rapport et des recommandations sur le texte législatif à l'assemblée plénière, conformément au § 62(1) GOBT. Cette obligation est particulièrement prégnante, dans la mesure où même un rapport intermédiaire remis avant la tenue de la *Zweite Beratung* ne suffit pas à remplacer le rapport final de la commission.

644. Contrairement aux rapports produits par les commissions britanniques, les documents réalisés par les commissions parlementaires allemandes sont très détaillés. Chaque rapport de commission (*Ausschußbericht*) indique brièvement la thématique concernée par le projet de loi et s'accompagne d'une recommandation de décision (*Beschlußempfehlung*). Ce document indique le mode de financement du texte législatif et les modifications juridiques proposées par les membres de la commission. Ces propositions adressées à l'assemblée plénière doivent être argumentées et proposer au Plénum soit d'accueillir favorablement le texte sans aucune modification, soit d'admettre le texte législatif sous une forme amendée, soit de le rejeter. De la même façon au Bundesrat, chaque commission est tenue de motiver sa décision lorsqu'elle recommande d'amender ou de rejeter un projet ou une proposition de loi (§ 26(3) GOBR). Par ailleurs au Bundestag, chaque rapport doit contenir, en plus de la décision motivée de la commission saisie au fond, l'opinion de la minorité et les avis des commissions saisies pour avis, en vertu du § 66(2) GOBT¹⁰⁶. Si l'insertion des avis divergents de l'opposition parlementaire et des commissions saisies pour avis est bien requise, ceux-ci ne doivent pas non plus consister en des « contre-rapports » à part entière. Il s'agit en effet simplement d'intégrer dans chaque rapport un rappel synthétique des différentes positions minoritaires émises au cours du débat en commission.

645. Cette obligation de prendre en compte l'avis de l'opposition parlementaire implique de consacrer un temps de débat conséquent à l'expression des différentes opinions politiques. À cet égard, le seul cadre des commissions ne suffit pas au travail législatif préparatoire outre-

¹⁰⁵ Pour plus de détails sur cette procédure sans commission, qui se trouve régie par des normes d'habilitation temporelle, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 688 et s. (« La limitation de la discussion à la seule assemblée plénière »).

¹⁰⁶ Selon la même disposition du règlement, le rapport doit également indiquer, le cas échéant, la position des différentes associations intercommunales qui se sont exprimées lors des réunions d'information.

Rhin : parallèlement à la tenue de ces réunions, les commissaires se réunissent séparément au sein du groupe de travail spécialisé de leur propre groupe parlementaire, afin de décider en comité restreint des positions politiques à adopter sur les différents aspects du texte de loi lors des réunions ultérieures de la commission¹⁰⁷.

646. Les délais d'adoption des rapports des commissions, qu'ils soient déterminés par les règlements intérieurs des chambres parlementaires, par le Gouvernement ou par un organe intracaméral, s'imposent aux commissions saisies pour avis, le cas échéant, et celles-ci sont temporellement contraintes pour élaborer leur propre rapport.

3) L'adoption du rapport des commissions saisies pour avis soumise aux délais de la commission au fond (AL, ES, FR)

647. Le délai d'adoption du rapport de la commission saisie au fond n'est pas sans lien avec l'intervention concurrente dans la procédure législative d'éventuelles commissions saisies pour avis¹⁰⁸, qui peuvent s'estimer compétentes pour examiner le projet ou la proposition de loi en instance. La participation à l'examen législatif par une ou plusieurs commissions saisies pour avis peut contribuer à approfondir l'examen du texte de loi, mais leurs rapports respectifs doivent être rendus dans des délais plus restreints que la commission saisie au fond.

648. Le champ de compétence respectif de chacune des commissions n'est pas toujours précisément défini et partant, il n'est pas rare que surviennent entre elles des conflits relatifs à l'attribution de certains textes législatifs. En Allemagne, en France et en Espagne, deux dispositifs principaux sont prévus en conséquence pour parer au mieux à de tels conflits de compétences : la constitution d'une commission spéciale et la saisine d'une ou plusieurs commission(s) pour avis.

649. En premier lieu, lorsqu'un texte législatif aborde différents thèmes et est susceptible de concerner plusieurs commissions parlementaires à la fois, il est possible d'instituer une commission spéciale chargée de son examen. La création d'une telle commission *ad hoc* pour traiter de questions particulières est envisagée dans le cadre des assemblées allemandes,

¹⁰⁷ F. OSSENBÜHL, « Verfahren der Gesetzgebung », in J. ISENSEE et P. KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 5, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2007, p. 239.

¹⁰⁸ Dans les systèmes concernés, la saisine des commissions pour avis revêt toujours un caractère facultatif.

espagnoles et françaises¹⁰⁹. Par ailleurs au Bundesrat, une procédure intermédiaire entre la commission spéciale et la commission pour avis est prévue. Le Président de la Chambre peut en effet autoriser plusieurs commissions à délibérer ensemble ou même ordonner un examen commun, lorsqu'un objet de délibérations relève au même titre de la compétence de plusieurs commissions, conformément au § 39(3) GOBR.

650. En second lieu, le système de commissions pour avis permet à des commissions s'estimant compétentes pour examiner le projet ou la proposition de loi d'intervenir alors même qu'elles n'ont pas, dans un premier temps, été désignées. En Espagne, chaque commission pour avis doit néanmoins y être autorisée par le Bureau du Congrès des députés. Bien qu'envisagée à l'article 43(2) du règlement intérieur du Congrès des députés, cette procédure n'est jamais mise en œuvre en pratique¹¹⁰.

651. Dans le cadre des assemblées françaises, toute commission permanente qui estime qu'un projet ou une proposition de loi rentre dans son champ de compétence est autorisée à s'en saisir pour émettre un avis. Les commissions peuvent ainsi s'autosaisir directement d'un texte en vue de l'examiner et de rendre un avis, complétant le rapport de la commission saisie au fond. En vertu des articles 87(1) RAN et 17(1) RS, la commission saisie pour avis est simplement tenue d'en informer le Président de la Chambre et, à l'Assemblée nationale, de désigner un rapporteur qui disposera d'une voix consultative lors de sa participation aux travaux de la commission saisie au fond¹¹¹. Lorsque le Président du Sénat est saisi de plusieurs demandes d'avis, il saisit à son tour la Conférence des présidents. Cette dernière

¹⁰⁹ En vue de l'examen de certains projets ou propositions de loi, le Bundestag et le Bundesrat peuvent constituer des commissions parlementaires dénommées « commissions spéciales » par le § 54(1) GOBT et « commissions supplémentaires » par le § 11(1) GOBR. Initialement, l'article 43 de la Constitution française avait envisagé la création de commissions spéciales comme la procédure ordinaire et l'examen en commission permanente comme la procédure exceptionnelle. En réalité, toutefois, le recours aux commissions spéciales s'est avéré plutôt rare (seulement onze commissions spéciales au Sénat et quatorze à l'Assemblée nationale depuis 1999) et la réforme constitutionnelle de 2008 a modifié le texte, de manière à faire concorder règle et pratique. Désormais, le recours aux commissions permanentes est envisagé comme la procédure courante (art. 43(1) C), tandis que l'examen en commission spéciale constitue l'exception (art. 43(2) C). En Espagne, ces commissions, qui peuvent être instituées par la Chambre des députés sur proposition de son Bureau et après consultation du Conseil des porte-paroles, restent en place jusqu'au terme de la législature (art. 50(1) RC). Au Sénat espagnol, lorsque le Bureau d'une commission estime que le projet ou la proposition de loi ne relève pas de sa compétence, celui-ci doit en informer le Bureau de la Chambre, seul compétent pour trancher (art. 54 RSE).

¹¹⁰ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 391.

¹¹¹ Jusqu'à l'adoption de la résolution parlementaire n° 281 du 16 avril 1980, la saisine concurrente de plusieurs commissions permanentes pour avis était impossible puisque dans ce cas, une commission spéciale devait alors impérativement être mise en place pour s'y substituer. De même auparavant, la saisine d'une commission pour avis supposait un accord formel de l'assemblée, qui ne s'y opposait jamais en pratique.

peut alors soit proposer au Sénat de mettre en place une commission spéciale, comme indiqué précédemment, soit renvoyer le texte pour avis aux différentes commissions permanentes. Chacune d'entre elles peut décider de n'examiner que les dispositions du texte qui intéressent leur champ de compétences respectif ou au contraire, de discuter de l'ensemble du texte¹¹². La possibilité de saisine pour avis permet de résoudre l'essentiel des conflits de compétences entre les commissions permanentes.

652. De la même manière, au Parlement allemand, une ou plusieurs commissions peuvent être saisies pour avis, aux côtés de la commission saisie au fond. Cette possibilité d'avis concurrent au stade de l'examen en commission est néanmoins plus strictement encadrée au Bundestag qu'à l'Assemblée nationale. Le renvoi simultané à une multiplicité de commissions est en effet censé rester « exceptionnel », du moins selon les termes du paragraphe 80(1) GOBT. Par ailleurs, les commissions saisies pour avis ne peuvent prendre part à la discussion que de certains points du texte et seulement après consultation de la commission saisie au fond, qui conserve la maîtrise principale sur son examen. Toutefois, en pratique, lorsque plusieurs commissions interviennent sur le même projet, leurs rapports respectifs conduisent régulièrement à des recommandations « diamétralement opposées »¹¹³.

653. En outre, les commissions saisies pour avis peuvent chercher à établir ensemble, dans certains cas, un délai de production de ces avis. En Allemagne par exemple, les commissions saisies pour avis doivent s'entendre avec la commission saisie au fond sur le délai dont elles disposent pour fournir leur avis¹¹⁴. Cette obligation n'est toutefois pas absolue, puisqu'en l'absence d'accord ou en cas de non-respect du délai, la commission saisie au fond peut rendre un rapport au Bundestag, « au plus tôt dans la quatrième semaine de séance après le renvoi en commission », selon les termes du § 63(2) GOBT¹¹⁵. La contrainte temporelle est plus importante en France, où les commissions saisies pour avis doivent se réunir avant la commission saisie au fond (art. 87(3) RAN), ceci afin que les amendements qu'elles ont

¹¹² A quelques reprises depuis 2008, l'Assemblée nationale a décidé de partager l'examen d'un projet de loi entre plusieurs commissions permanentes. La commission saisie au fond délègue alors l'étude de quelques articles à des commissions saisies pour avis. J.-F. KERLÉO, « La délégation d'articles en droit parlementaire, une troisième voie entre commissions permanentes et spéciales », *Politeia*, n° 29, 2016, p. 63-64.

¹¹³ R. HERZOG, « Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates », *op. cit.*, p. 993.

¹¹⁴ Le délai peut être proposé indifféremment par la commission au fond ou la commission pour avis et ne peut en aucun cas être fixé de manière unilatérale. H. RITZEL, J. BÜCKER et H. J. SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis (mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)*, Neuwied, Luchterhand, 2010, § 63, p. 1.

¹¹⁵ C. VINTZEL, « Le Parlement et le temps. Le cas du Bundestag », in E. CARTIER et G. TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 210.

proposés puissent être défendus par leurs rapporteurs lors du débat en séance de commission. Néanmoins, si les commissions saisies pour avis ne déposent pas leurs conclusions dans les délais prévus, cela « ne peut faire obstacle à la discussion d'une affaire, la commission qui a décidé de donner son avis pouvant toujours le donner verbalement au jour fixé pour la discussion du texte » (art. 87(4) RAN). Dans un souci d'efficacité et de rapidité, l'article 87(5) RAN précisait jusqu'en 2009 que les conclusions du rapport de la commission saisie pour avis devaient être regroupées avec celles du rapport de la commission saisie au fond. Cependant, cette disposition est désormais abrogée et aucune règle similaire n'a jamais été envisagée au Sénat. Dans tous les cas, les conclusions des commissions allemandes, françaises et espagnoles saisies pour avis ne s'imposent ni à l'assemblée plénière, ni à la commission saisie au fond, cette dernière étant simplement invitée à intégrer leurs principales remarques dans son rapport final.

654. En revanche, aucun dispositif comparable n'existe au Royaume-Uni. Chaque *Public Bill Committee* correspond à une commission dédiée à l'examen du seul texte législatif qui lui est confié, ce qui ne laisse par conséquent aucune place à un avis concurrent de la part d'autres commissions. Toutefois, l'envoi du texte pour examen à un *Public Bill Committee* n'est pas systématique puisqu'il peut aussi, de manière alternative, être transmis à une commission plénière appelée « Commission de la Chambre entière » (*Committee of the Whole House*) pour examiner les projets de loi de finances et les projets de loi « d'importance constitutionnelle »¹¹⁶. Par ailleurs, le texte législatif peut également être remis à une commission spéciale (*Special Committee*), chargée le plus souvent de projets très techniques, ou encore à une commission spécialisée dans un domaine précis (*Select Committee*), celles-ci exerçant le plus souvent une fonction de contrôle et n'intervenant en matière législative que « de façon tout à fait exceptionnelle »¹¹⁷. À la Chambre des Lords, la procédure du *Committee stage* diffère encore plus nettement de celle des autres assemblées étudiées. De nombreux textes législatifs sont examinés en Grande Commission (*Grand Committee*), qui correspond peu ou prou à « une chambre parallèle sollicitée de manière croissante dans la période récente »¹¹⁸. Le consensus entre les Lords présents y est nécessaire, dans la mesure où les

¹¹⁶ A. CARROLL, *Constitutional and Administrative Law, op. cit.*, p. 148. Pour plus de détails, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 565 (« Les possibilités d'examen approfondi des textes législatifs »). La Commission de la Chambre entière constitue également le cadre d'examen ordinaire des textes discutés à la Chambre des Lords.

¹¹⁷ M. CHARLOT, *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1998, p. 232.

¹¹⁸ D. SHELL, *The House of Lords*, Manchester University Press, 3^e Éd., 2007, p. 90. L'examen des textes de loi en *Grand Committee* permet de « gagner du temps en vue de la séance plénière ». House of Lords Information Office, *Bills and How They Become Law*, Londres, House of Lords, 2011, p. 6.

amendements adoptés en son sein doivent toujours l'être à l'unanimité¹¹⁹. Les autres propositions et projets de loi sont considérés par la Chambre en réunion plénière, ce qui était d'ailleurs le cas pour tous les textes législatifs jusqu'en 1994.

655. En définitive, les commissions parlementaires britanniques se réunissent très peu par rapport aux commissions des trois autres systèmes de la comparaison. À l'inverse, les commissions allemandes sont celles qui se rassemblent le plus souvent et le plus longtemps, plus de dix fois plus fréquemment que l'assemblée plénière du Bundestag, qui ne tient séance que quelques jours par mois en moyenne¹²⁰. Au Congrès des députés espagnol, les réunions des commissions sont également beaucoup plus nombreuses que les séances plénières, mais dans une moindre mesure toutefois¹²¹. En France, les commissions permanentes se réunissent beaucoup plus longuement depuis l'instauration du délai de six semaines avant l'examen du texte en séance plénière¹²². En 2014-2015, les commissions de l'Assemblée nationale ont organisé 795 réunions au cours de 1330 heures alors qu'en 2007-2008, elles n'avaient tenu que 543 réunions pendant 814 heures au total¹²³. Au Sénat, les commissions revêtent une importance telle que leurs réunions sont plus fréquentes qu'en assemblée plénière¹²⁴ : celle-ci s'est rassemblée pendant 1076 heures en 2014-2015 tandis que sur la même période, les commissions permanentes sénatoriales se sont réunies pendant 2838 heures au total¹²⁵.

656. Quelle que soit la proportion du temps parlementaire consacré à la discussion en commission, dans les quatre parlements étudiés, « le nécessaire est fait pour aboutir, en temps

¹¹⁹ A. ANTOINE, *Droit constitutionnel britannique*, Paris, LGDJ, 2^e Éd., 2018, p. 115.

¹²⁰ Pendant les quatre ans de la XVIII^e Législature, le Bundestag s'est réuni 245 fois en séance plénière, tandis que les commissions ont organisé 2716 réunions au total. M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n° 2, 2018, p. 214.

¹²¹ Lors de la X^e Législature (2011-2015), l'assemblée plénière du Congrès des députés s'est réunie 297 fois et les commissions législatives ont tenu 941 réunions, soit trois fois plus au total. Cf. Congreso de los Diputados, *Diarios de sesiones de la X Legislatura*. www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Publicaciones/

¹²² J.-J. URVOAS, « Les mutations vertueuses du travail en commissions parlementaires », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 7.

¹²³ *Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale sous les XIII^e et XIV^e législatures*. Cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/seance/statistiques-14leg.asp>

¹²⁴ L'augmentation forte et rapide du temps de travail en commission vient quelque peu démentir la prédiction selon laquelle « le déplacement du centre de gravité vers les commissions sera long parce que dans la psyché parlementaire, le travail législatif est incontestablement un travail d'hémicycle ». J.-É. GICQUEL, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *Jus Politicum : le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Paris, Dalloz, 2012, p. 75.

¹²⁵ *L'activité du Sénat en chiffres, tableau de bord des sessions ordinaire et extraordinaires 2014-2015*. Cf. http://www.senat.fr/plateau/tableaux_bord/

et en heure, à la rédaction du rapport et sa discussion en commission »¹²⁶, avant que ne débute la séance plénière. Au sein de l'assemblée plénière, les débats font également l'objet, comme dans le cadre des commissions parlementaires, d'un encadrement temporel précis assuré par un ensemble de normes impératives.

§ 2. L'encadrement temporel de la discussion en assemblée plénière

657. Au sein des chambres parlementaires, la discussion en assemblée plénière apparaît comme le prolongement temporel de la discussion en commission. Si la fonction principale des commissions compétentes en matière législative est bien de préparer le texte législatif en vue des débats en séance plénière, les différents systèmes considérés prévoient toutefois une première délibération du texte de loi au Plénum en amont de son examen en commission, à l'exception notable du système français. Dans le cadre hexagonal en effet, l'ordre temporel des délibérations, qui se tiennent successivement en commission puis en assemblée plénière, n'autorise normalement aucun aller-retour entre ces deux enceintes¹²⁷.

658. Alors qu'un des objectifs proclamés par les constituants français de 2008 était de réduire la durée du débat en assemblée plénière en intensifiant la discussion en commission, force est de constater que la réforme n'a pas conduit à une telle diminution¹²⁸. Contrairement aux attentes, la durée totale des délibérations en séance plénière a même régulièrement augmenté ces dernières années, au Sénat comme à l'Assemblée nationale.

659. À cet égard, l'encadrement temporel de la discussion en assemblée plénière est largement déterminé par la façon dont les différentes phases des débats sont aménagées (A), mais aussi par la limitation de la durée des débats (B).

¹²⁶ P. MARTEL, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 1992, p. 280.

¹²⁷ Un retour en commission est toutefois possible lorsqu'une motion de renvoi en commission est adoptée lors du débat en séance plénière. Pour plus de détails sur cette norme d'habilitation temporelle, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 519 et s. (« Les motions de renvoi en commission »).

¹²⁸ J.-L. HÉRIN, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, n° 139, 2011, p. 126.

A. L'organisation des débats en plusieurs phases temporelles

660. L'ordonnancement de la discussion en assemblée plénière peut prendre principalement deux formes distinctes : soit le débat législatif en Plénum n'intervient qu'une fois achevée la discussion en commission, comme au Parlement français, soit il se trouve interrompu par l'examen du texte en commission et reprend ensuite, comme c'est le cas dans les trois autres parlements. Un premier débat en séance plénière sur les grandes lignes du projet est ainsi généralement prévu avant l'examen législatif en commission¹²⁹. Une telle discussion générale de l'assemblée plénière n'est toutefois systématique ni au Parlement allemand, où un tel débat n'est organisé qu'à la demande d'un groupe, ni au Congrès des députés espagnol, où il n'a lieu que si l'opportunité du projet de loi est mise en cause. Seul le Parlement britannique prévoit toujours la tenue d'un débat en amont de la discussion en commission et présente à ce titre un fonctionnement original, qui n'a été repris que par les systèmes parlementaires fondés sur le « Modèle de Westminster »¹³⁰.

661. De manière générale, le débat législatif en séance plénière est toujours aménagé en plusieurs phases temporelles. En France, la discussion en assemblée plénière se tient toujours au terme de l'examen du texte par la commission (1), alors qu'en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni, les délibérations de l'assemblée plénière sont articulées autour de la discussion en commission (2).

1) Une seule délibération après la discussion en commission (FR)

662. À l'Assemblée nationale et au Sénat français, les réunions de l'assemblée plénière pour débattre d'un texte ne se tiennent qu'une fois que son examen en commission est achevé, ces délibérations successives en commission puis au Plénum correspondant à une lecture complète¹³¹.

663. Dans le cadre de l'assemblée plénière, les délibérations sont aménagées en deux temps, la discussion générale et la discussion détaillée. La première phase de délibération,

¹²⁹ M. KOHL, « Das Gesetzgebungsverfahren im Rechtsvergleich: eine Studie am Beispiel des Staaten Großbritannien, Frankreich, Österreich und Deutschland », *European Review of Public Law*, 1999, p. 1522.

¹³⁰ C'est le cas dans le cadre des parlements australiens, canadiens et irlandais. M. RUSSEL, B. MORRIS et P. LARKIN, *Fitting the Bill: Bringing Commons legislation committees into line with best practice*, Londres, Constitution Unit, 2013, p. 35.

¹³¹ À l'exception notable des projets de loi de finances. Pour plus de détails, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 710 et s. (« Les motions de renvoi en commission »).

systématiquement organisée par la Conférence des présidents depuis 1981¹³², ne peut avoir lieu qu'une fois que le délai minimum constitutionnellement aménagé pour les travaux de commission est écoulé¹³³. La discussion générale « s'engage par l'audition éventuelle du Gouvernement », avant de se poursuivre « par la présentation du rapport de la commission saisie au fond et, s'il y a lieu, par l'audition du rapporteur de la ou des commissions saisies pour avis », comme l'indique l'article 91(2) RAN. Au sein de la Haute Assemblée, le début de la discussion suit le même ordre, à ceci près que l'ouverture du débat par le Gouvernement est systématique et qu'en cas de première lecture d'une proposition de loi, c'est son auteur qui intervient en premier lieu (art. 42(2) RS). À la suite de ces différentes prises de parole et conformément à l'article 69(2) de la Constitution, un membre du Conseil économique, social et environnemental (CESE) désigné en son sein peut présenter l'avis du Conseil aux chambres parlementaires sur le texte qui lui a été soumis.

664. Au terme de ces interventions préliminaires, les orateurs qui se sont fait inscrire dans la discussion générale sont ensuite autorisés par le président de séance à prendre la parole. Ces interventions peuvent se révéler assez nombreuses et en outre, des motions de procédure peuvent être discutées lors de la discussion générale¹³⁴. En cas de rejet ou de non présentation des motions, « le passage à la discussion des articles du projet ou de la proposition ou du texte de la commission est de droit », selon l'article 91(8) RAN.

665. La discussion détaillée, seconde étape du débat en assemblée plénière, occupe la majeure partie du temps d'examen du projet ou de la proposition de loi et constitue de loin l'étape la plus essentielle. La discussion « porte successivement sur chaque article et sur les amendements qui s'y rattachent »¹³⁵. Les articles du texte législatif sont donc examinés tour à tour, de même que les amendements déposés. Après la tenue d'un vote sur chacun des

¹³² M. AMELLER et G. BERGOUIGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2000, p. 84.

¹³³ Article 42(3) de la Constitution française : « La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission ».

¹³⁴ Des motions de procédure ne sont débattues au cours du débat en assemblée plénière que si un parlementaire ou un membre du gouvernement a décidé d'en présenter. Ces différentes motions procédurales, qu'elles soient exceptions d'irrecevabilité, question d'irrecevabilité, motion de rejet préalable, motion de renvoi en commission et motions préjudicielle ou incidente, sont toutes encadrées par des normes d'habilitation temporelle et par conséquent, seront toutes analysées dans le cadre de la deuxième partie de l'étude.

¹³⁵ Articles 42(7) RS et 95(1) RAN.

articles, la délibération en assemblée plénière se termine sur le vote de l'ensemble du texte de loi, comme l'envisagent les articles 95(6) RAN et 42(13) RS¹³⁶.

666. Cet ordonnancement temporel, qui ne prévoit la succession de la discussion générale et de la discussion détaillée en séance plénière qu'après la délibération en commission, a fait l'objet d'une tentative de remise en cause par le Sénat à l'occasion de la réforme de son règlement du 2 juin 2009. L'introduction d'un nouvel article 28bis devait permettre à la Conférence des présidents d'organiser la tenue d'un débat d'orientation en séance plénière sur le texte législatif avant même son examen par la commission compétente, de manière à informer préalablement les commissaires de la position générale des membres du Sénat¹³⁷. Cependant, lors de son contrôle de la résolution de modification du règlement sénatorial, le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif innovant, en le jugeant contraire aux articles 42 et 43 de la Constitution, qui excluent « que soit organisé sur le projet de texte déposé ou transmis un débat d'orientation en séance publique avant son examen par la commission à laquelle ce texte a été renvoyé »¹³⁸. Cette décision a permis au juge constitutionnel de réaffirmer sans ambiguïté la logique temporelle, consacrée par la Constitution, de deux délibérations successives en commission parlementaire puis en assemblée plénière.

667. En dépit de ce revers sénatorial, le groupe de travail sur l'avenir des institutions a proposé, dans son rapport d'octobre 2015, d'instaurer un débat en amont de l'examen en commission. Il a ainsi estimé qu'avec une telle évolution, « la discussion générale telle qu'elle existe aujourd'hui en séance, souvent longue et fastidieuse, n'aurait pas lieu d'être lorsqu'un débat préalable aurait été tenu »¹³⁹. Au Royaume-Uni à l'inverse, la question d'opter pour un mode de délibération proche du Parlement français est régulièrement posée. La *Hansard Society* a par exemple recommandé d'étendre les compétences des commissions et estimé en particulier que « les projets de texte les plus complexes – même les plus controversés – devraient être renvoyés à une commission permanente immédiatement après leur présentation à la chambre », sans que cette proposition d'instaurer des « commissions de première

¹³⁶ Selon les articles 95(7) RAN et 42(14) RS, « lorsque, avant le vote sur l'article unique d'un projet ou d'une proposition, il n'a pas été présenté d'article additionnel, ce vote équivaut à un vote sur l'ensemble ».

¹³⁷ H. JOZEFOWICZ, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 347.

¹³⁸ Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat*, JORF, 28 juin 2009, p. 10871, cons. 18.

¹³⁹ C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Assemblée nationale, 2015, p. 107.

lecture »¹⁴⁰ n'ait cependant été suivie d'effet. Dans la même logique, beaucoup de membres de la Chambre des Communes estiment que le temps de discussion en assemblée plénière n'est pas utilisé efficacement et qu'une plus grande importance devrait être accordée aux travaux en commission¹⁴¹. En Allemagne, une partie de la doctrine propose au contraire de réduire le rôle des commissions en matière législative et de transférer l'essentiel de l'examen des projets de texte en assemblée plénière¹⁴². Le Professeur Schneider propose quant à lui de limiter la discussion des textes en assemblée plénière à deux délibérations et supprimer la première délibération actuellement prévue, « qui ne se présente que comme un débat général en vue de pouvoir déterminer les grandes orientations »¹⁴³.

668. Au-delà de ces propositions d'évolution de l'encadrement temporel de la discussion en assemblée plénière, dont aucune n'a été concrétisée jusqu'à présent, il apparaît essentiel d'analyser en détail le mode d'organisation des débats dans les parlements allemand, britannique et espagnol, où les délibérations se trouvent articulées autour de la discussion en commission.

2) Des délibérations articulées autour de la discussion en commission (AL, ES, RU)

669. Au Palais de Westminster, la discussion des textes de loi n'est pas limitée aux étapes reconnues de la procédure législative. Les réunions informelles organisées au sein de chaque groupe parlementaire et entre les groupes parlementaires sont en effet parfois jugées plus importantes, du moins d'un point de vue politique¹⁴⁴. Bien que la Chambre des Communes passe plus de la moitié de son temps à débattre de textes de loi, elle ne serait plus « un organe législatif à part entière qu'au sens strictement formel reconnu par la théorie constitutionnelle [et se limiterait] à "légitimer" sans pour autant "légiférer" »¹⁴⁵. Si ces critiques sont politiquement recevables étant donné le rôle prépondérant du Gouvernement en pratique, il n'en reste pas moins que les phases juridiquement identifiées de la procédure législative sont

¹⁴⁰ G. RIPPON OF HEXHAM (Dir.), *Making the Law. Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process*, Londres, A-L Publishing Services, 1993, p. 83.

¹⁴¹ A. BRAZIER, S. KALITOWSKI et G. ROSENBLATT, *Law in the Making. Influence and Change in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2008, p. 195.

¹⁴² L. KISSLER, « Der Deutsche Bundestag: eine verfassungssystematische, verfassungsrechtliche und verfassungsinstitutionelle Untersuchung », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1977, p. 139.

¹⁴³ H.-P. SCHNEIDER, « Entscheidungsdefizite der Parlamente », *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1980, p. 28.

¹⁴⁴ J. GRIFFITH, « The Place of Parliament in the Legislative Process », *Public Law*, 1951, p. 288.

¹⁴⁵ G. DREWRY, « Legislation », in S. WALKLAND et M. RYLE (Éd.), *The Commons Today*, Londres, Collins, 1981, p. 90-91.

celles à travers lesquelles le texte initial peut être formellement confirmé, modifié ou encore purement et simplement refusé, soit en amont, soit en aval de la discussion en commission.

670. La *First Reading* consiste essentiellement au dépôt du texte et à sa brève introduction devant l'assemblée plénière de la Chambre des Communes, ce qui ne dure généralement que quelques secondes. Littéralement « première lecture », cette première phase de la procédure parlementaire britannique ne constitue pas l'équivalent de l'examen en « première lecture » tel qu'on le connaît dans l'Hexagone¹⁴⁶. Cette étape n'est qu'une « pure formalité »¹⁴⁷ et correspond au simple enregistrement à la Chambre des Communes du texte de loi, dont l'intitulé et le nom de son auteur est lu par le Clerc. Une fois déposé, le texte législatif est imprimé sur papier vert en vue de sa distribution aux parlementaires et une date pour la *Second Reading* est fixée sur proposition de son auteur.

671. La *Second Reading* constitue la phase principale de la procédure législative britannique et permet au Gouvernement de définir les grandes lignes de son projet avant l'examen en commission. Le débat se tient dans la chambre parlementaire où s'est tenue la *First Reading* et équivaut peu ou prou à la discussion générale des assemblées françaises. La discussion débute habituellement par une intervention du ministre en charge du projet de loi ou – pour une proposition de loi – du *backbencher* à l'origine de l'initiative législative. Cette seconde étape n'est souvent entamée que deux week-ends après la publication du texte issue du *First Reading*, soit un délai minimum d'au moins une dizaine de jours¹⁴⁸. Elle permet l'ouverture de la première discussion qui porte sur les principes généraux du projet et sur certains détails techniques, le cas échéant. L'éventail des sujets abordés est particulièrement large puisqu'au cours des débats de *Second Reading*, les parlementaires peuvent proposer des méthodes alternatives pour parvenir aux objectifs du projet législatif ou encore se référer à d'autres projets de loi en cours d'examen¹⁴⁹. C'est la délibération la plus importante en assemblée plénière, qui offre l'occasion de débattre des aspects essentiels du projet de loi. Malgré tout, la durée d'examen est plutôt réduite car le projet n'est discuté en moyenne que

¹⁴⁶ G. BURDEAU (Dir.), *La procédure législative à l'étranger*, Paris, La Documentation française, 1972, p. 5.

¹⁴⁷ H. BARNETT, *Britain Unwrapped: Government and Constitution Explained*, op. cit., p. 134.

¹⁴⁸ Ce délai n'est déterminé par aucune règle parlementaire écrite et par conséquent, n'est pas systématiquement respecté. M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, op. cit., p. 87.

¹⁴⁹ G. CAMPION, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, op. cit., p. 210.

pendant six heures, au cours d'une seule journée¹⁵⁰. Cette seconde étape au Plénum permet au Gouvernement de prendre position sur les grands principes du texte examiné, ce qui a pour effet d'encadrer strictement l'examen détaillé en commission survenant ultérieurement.

672. L'examen des projets de loi en commission (*Committee Stage*) est généralement entamé deux semaines complètes après le *Second Reading* et peut durer le temps d'une seule réunion ou alors se poursuivre pendant plusieurs jours¹⁵¹, chaque article du texte étant discuté l'un après l'autre. La discussion détaillée suit ainsi la discussion générale de la *Second Reading* et se tient non pas en assemblée plénière comme en France, mais en commission¹⁵². À la Chambre des Lords, la majeure partie des projets de loi est examinée en Commission de la Chambre entière, où le déroulement des débats est temporellement moins contraint qu'en assemblée plénière¹⁵³.

673. Le stade d'examen du rapport (*Report Stage*) intervient au terme de l'examen en commission, généralement deux semaines environ après la publication du rapport sur le texte de loi¹⁵⁴. Cette quatrième phase de délibération, qui fait suite aux *First* et *Second Reading* ainsi qu'à l'examen en commission, consiste pour l'assemblée plénière à tenir une discussion détaillée sur les conclusions de la commission. La principale utilité du *Report Stage* est de « permettre aux représentants du Gouvernement de mettre au point les modifications dont ils avaient accepté le principe en commission »¹⁵⁵. À la Chambre des Lords, cette phase de *Consideration on Report* n'est pas organisée lorsqu'il apparaît qu'aucun amendement n'a été déposé au cours des travaux en commission ni qu'aucun parlementaire ne souhaite prendre la parole, comme l'indique le SOHL 47(2). Dans ce cas de figure, plutôt rare, la réunion de *Third Reading* suit immédiatement la dernière séance en commission parlementaire.

¹⁵⁰ Certains projets de loi d'envergure sont toutefois examinés plus longuement : à titre d'exemple, la *Second Reading* du *European Communities Bill 1972* a duré près de trois jours aux Communes. House of Commons Information Office, *Parliamentary Stages of a Government Bill*, Londres, House of Commons, 2010, p. 4.

¹⁵¹ Pour plus de détails sur la délibération en commission, cf. p. 346 et s. (« L'encadrement temporel de la discussion en commission »).

¹⁵² Le ministre à l'origine du projet ou le député auteur de la proposition de loi peut toutefois demander que la délibération se tienne en commission. Pour plus de détails sur ce moyen procédural, réglé par une norme d'habilitation temporelle et constituant ainsi une compétence d'allonger la procédure, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 507 et s. (« Les droits de vérification de la régularité de la procédure législative »).

¹⁵³ S'ils le souhaitent, les membres de la Chambre des Lords peuvent notamment s'exprimer plusieurs fois sur un même amendement. M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, *op. cit.*, p. 91.

¹⁵⁴ Ce délai de deux semaines est toujours appliqué pour les projets dont « la longueur et la complexité sont considérables ». P. NORTON, *Parliament in British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 83.

¹⁵⁵ M. AMELLER, *Parlements*, *op. cit.*, p. 207.

674. La « troisième lecture » britannique (*Third Reading*) se tient immédiatement après le stade du rapport (*Report Stage*) et constitue la délibération ultime de l'assemblée plénière. Cette dernière phase de discussion ne dure généralement que quelques heures. Elle porte sur la globalité du texte de loi et ne concerne que des détails rédactionnels. Depuis 1967, cette troisième délibération en séance plénière se résume à l'adoption de la loi sans débat, sauf dans l'hypothèse où six membres de la Chambre des Communes présentent un amendement de rejet ou une motion visant au report du vote¹⁵⁶. De manière générale, le principe de cette lecture est régulièrement remis en cause. En effet, dans la mesure où seuls des aspects purement formels sont abordés, son intérêt est très limité.

675. Outre-Rhin, l'aménagement temporel de la discussion des textes législatifs en trois passages à l'assemblée plénière et entrecoupés d'un examen en commission n'est, pas davantage qu'outre-Manche, constitutionnellement prévu, mais simplement mentionnée dans le règlement intérieur du Bundestag¹⁵⁷. La formulation de la Loi fondamentale est particulièrement lapidaire¹⁵⁸, l'article 77(1) GG se limitant à indiquer que « les lois fédérales sont adoptées par le Bundestag ». En l'absence de plus de précision, la Cour constitutionnelle a affirmé que le principe des trois délibérations au Plénum tel que prévu par le règlement du Bundestag n'était ni contraire à la Loi fondamentale, ni non plus contraignant¹⁵⁹.

676. À première vue, l'ordonnancement temporel des délibérations du Bundestag apparaît, dans une certaine mesure, comparable à celui des chambres parlementaires françaises : le texte législatif est successivement déposé sur le Bureau de l'assemblée puis transmis à une commission, avant d'être discuté en séance plénière. Toutefois, lorsqu'un débat général est demandé dès le premier stade du dépôt du texte, l'enchaînement temporel des étapes de la procédure législative se rapproche alors davantage du modèle britannique : le dépôt du texte et le débat général en plénière (équivalent des *First* et *Second Reading*) se suivent directement, préalablement à son envoi en commission. Globalement néanmoins, le sens de la délibération plénière en amont de celle en commission diffère entre les deux systèmes : au Royaume-Uni, cette discussion consiste pour la majorité parlementaire à décider clairement des orientations fondamentales du projet pour empêcher les commissaires de le modifier en

¹⁵⁶ P. NORTON, *The Commons in Perspective*, Oxford, Blackwell, 1985, p. 91.

¹⁵⁷ T. IGWECKS, *Die drei Lesungen von Gesetzen im Deutschen Bundestag*, Peter Lang, 2002, p. 299.

¹⁵⁸ B.-O. BRYDE, « Stationen, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 872.

¹⁵⁹ BVerfGE 1, 144, (151).

profondeur alors qu'en Allemagne, celle-ci ne lie en rien les commissions, qui restent libres de modifier substantiellement le texte législatif ensuite¹⁶⁰. Ces quelques points de relative convergence en matière d'organisation temporelle des débats n'autorisent donc pas à faire l'économie d'une analyse précise de la façon dont les différentes phases de délibération sont agencées entre elles au Parlement allemand.

677. La première délibération (*Erste Beratung*) sur un texte législatif ne peut normalement débiter au plus tôt que le troisième jour suivant la distribution du document imprimé, selon le paragraphe 78(5) GOBT. Le jour de la distribution du texte imprimé n'est pas compté dans le délai de trois jours, ce qui signifie qu'au moins deux journées entières doivent s'intercaler entre le jour de la distribution et le début de la discussion¹⁶¹.

678. Cette première étape ne consiste normalement qu'à une simple introduction du texte législatif à l'assemblée plénière et à son renvoi immédiat à la commission compétente. La tenue d'une discussion à ce stade n'est donc pas systématique et lorsqu'elle a lieu, elle porte simplement sur les grandes lignes du projet¹⁶². Un débat d'orientation sur les principes généraux (*Allgemeine Grundsätze*) du texte peut se tenir si le texte de loi présente, aux yeux des parlementaires, un intérêt d'importance politique particulière. Un débat général sur le projet ou la proposition de loi n'est en effet organisé « que si le Comité des doyens l'a recommandé ou s'il a été demandé, avant l'appel du point correspondant à l'ordre du jour, par un groupe ou par un nombre de présents égal à 5% des membres du Bundestag », comme l'indique le § 79 GOBT. Selon le règlement intérieur, lorsqu'un tel débat sur le texte est requis par les parlementaires, « seuls les points essentiels des projets et propositions sont examinés ». À ce stade, aucun amendement ne peut par conséquent être encore voté ni même discuté. Un seul orateur par groupe parlementaire est autorisé à intervenir, de manière à exprimer le point de vue global du groupe. Cette discussion générale offre aux différents groupes l'occasion d'explicitier leur point de vue sur le texte qui leur est soumis et de préparer le travail en commission, qui est dès lors clairement informée sur les points éventuels de compromis entre certains groupes¹⁶³.

¹⁶⁰ J. JEKEWITZ, « Ein ritualisierter historischer Irrtum. Zur Herkunft, Ausgestaltung und Notwendigkeit von drei Lesungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren », *Der Staat*, 1976, p. 549.

¹⁶¹ H.-A. ROLL (Ed.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar, op. cit.*, p. 109.

¹⁶² U. MAGER, *Staatsrecht I*, Stuttgart, Kohlhammer, 8^e Éd., 2016, p. 211.

¹⁶³ T. IGWECKS, *Die drei Lesungen von Gesetzen im Deutschen Bundestag*, Peter Lang, 2002, p. 303.

679. La phase d'examen en commission intervient après ce premier passage au Plénum du Bundestag, ce qui n'est pas le cas en revanche au Bundesrat. Au sein de celui-ci, les textes législatifs sont envoyés directement aux commissions sénatoriales qui, après examen, les transmettent « dans les meilleurs délais »¹⁶⁴ à l'assemblée plénière. Cet ordre de délibération législative distinct entre les deux assemblées s'explique notamment par la composition originale du Bundesrat, dont les représentants des Länder doivent souvent s'adresser d'abord à leur gouvernement régional avant de prendre une décision¹⁶⁵. Dans ces conditions, il est plus facile pour les commissions de préparer en amont la prise de décision du Bundesrat, comme l'indique le § 39(1) GOBR. Après l'examen en commission, une réunion préparatoire est organisée de manière informelle pour clarifier davantage les positions des différents Länder avant la séance plénière¹⁶⁶. Au Bundestag comme au Bundesrat, dès lors que le texte a été examiné par la commission et fait l'objet de recommandations, il est transmis à l'assemblée plénière.

680. La seconde lecture allemande (*Zweite Beratung*) ne peut commencer que deux jours après la mise à disposition du rapport de la commission. Son déroulement est analogue à celui de la discussion plénière dans les chambres françaises et espagnoles, au sens où elle débute par une présentation du rapport de la commission, se poursuit par un débat général et s'achève après un examen détaillé du texte. Cette deuxième délibération en assemblée plénière n'est toutefois ouverte par une discussion générale que si le Comité des doyens, un groupe parlementaire ou 5 % des membres du Bundestag le demandent (§ 81(1) GOBT), ce qui est presque toujours le cas. La discussion générale se limite alors à l'examen des principes du projet de texte à la lumière du rapport issu des travaux de la commission.

681. L'examen détaillé du texte législatif article par article et sur la base du rapport de la commission correspond au dernier stade des débats de la *Zweite Beratung*. Le président et le rapporteur de la commission dominent largement les discussions plénières de la seconde lecture allemande, tout particulièrement lors de l'examen de projets de loi politiquement

¹⁶⁴ G. ZILLER et G.-B. OSCHATZ, *Der Bundesrat*, Düsseldorf, Droste, 10^e Éd., 1998, p. 84.

¹⁶⁵ Au Bundesrat, l'organisation de la réunion en commission préalablement à l'assemblée plénière offre le temps nécessaire à la préparation informelle des projets de loi au niveau des gouvernements régionaux puis au niveau des groupes politiques du Bundesrat. H. STEGMANN, « Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat », in R.-D. POSTLEP (Éd.), *Aktuelle Frage zum Föderalismus*, Marburg, Metropolis, 1996, p. 145.

¹⁶⁶ Bien que nullement prévue par le règlement intérieur, cette réunion préparatoire donne parfois lieu à un « vote indicatif » (*Probeabstimmung*), demandé par le groupe parlementaire majoritaire et qui lui permet d'imaginer l'issue du scrutin au terme de la séance plénière à venir. H. STEGMANN, « Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat », in R.-D. POSTLEP (Éd.), *Aktuelle Frage zum Föderalismus*, Marburg, Metropolis, 1996, p. 154.

sensibles¹⁶⁷. Comparés aux activités de la commission, les débats en séance plénière sont en réalité assez secondaires et dans le cas de textes législatifs politiquement consensuels, il peut même arriver que personne ne demande à prendre la parole devant le Plénum du Bundestag¹⁶⁸. La plupart des recommandations de la commission sont donc suivies par l'assemblée plénière qui, du reste, ne peut apporter de modifications importantes au texte du fait des délais très courts auxquels elle se trouve soumise¹⁶⁹. Généralement, les députés se rallient à la position adoptée par les membres de leur groupe parlementaire ayant participé aux travaux de la commission¹⁷⁰. Au Bundesrat, les discussions en assemblée plénière sont encore plus succinctes. Les débats législatifs se déroulent dans une atmosphère dépassionnée et même lorsque les divergences d'opinion sont fortes, elles sont rarement exprimées sur un ton polémique¹⁷¹.

682. La troisième délibération (*Dritte Beratung*) n'est ouverte par un débat général qu'à la demande du Comité des anciens ou de 5 % des députés présents, et seulement si la *Zweite Beratung* « n'a pas donné lieu à un tel débat », selon le § 84(2) GOBT. Bien que prévue par le règlement intérieur, la discussion générale n'est que rarement organisée à ce stade puisqu'elle se tient presque toujours lors de la deuxième délibération du Bundestag. Dans l'hypothèse où la *Zweite Beratung* n'a pas eu pour effet de modifier le projet ou la proposition de loi, la *Dritte Beratung* a lieu directement à sa suite. À l'inverse, lorsque des changements ont été effectués au cours de celle-ci, un délai de deux jours commence alors à courir pour permettre à la nouvelle mouture du texte d'être distribuée avant la troisième et dernière délibération du Bundestag. Ce délai de deux jours peut être réduit, à la demande d'un groupe ou de 5 % des députés, si les deux tiers des membres présents du Bundestag en décident ainsi. Le § 84(1) GOBT précise qu'une requête visant à écourter ce délai doit être adressée au président de la chambre au plus tard la veille de la réunion à 18h. Au cours de cette troisième lecture allemande, les députés ne s'intéressent plus qu'à la forme sans reconsidérer le fond du projet, à l'instar de la troisième lecture britannique. La *Dritte Beratung* se résume alors à l'adoption ou au rejet de l'ensemble du texte, à partir des orientations prises dans le cadre de la *Zweite*

¹⁶⁷ K. von BEYME, *Die parlamentarische Demokratie*, Opladen, Westdeutscher, 3^e Éd., 1999, p. 223.

¹⁶⁸ H. SCHNEIDER, *Gesetzgebung*, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2002, p. 85.

¹⁶⁹ K. NEUNREITHER, *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg, Quelle & Meyer, 1959, p. 48.

¹⁷⁰ G. LOEWENBERG, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, Wunderlich, 1971, p. 416.

¹⁷¹ G. ZILLER et G.-B. OSCHATZ, *Der Bundesrat*, Düsseldorf, Droste, 10^e Éd., 1998, p. 84.

Beratung. Les seules prises de parole encore autorisées sont celles consistant à défendre des modifications sur des points de détail.

683. En Espagne, l'ordonnancement temporel des débats est relativement comparable au système allemand dans la mesure où l'examen détaillé des articles n'intervient qu'au moment de la deuxième délibération en séance plénière et après la discussion en commission, qui est là aussi, une étape particulièrement importante. À la différence de ce dernier cependant, l'organisation de la première phase temporelle des débats diffère quelque peu selon qu'il s'agisse de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi. Pour les projets de loi, cette première étape consiste en une discussion générale en Plénum (*Debate de totalidad*), qui se tient si des amendements d'ensemble (*enmiendas a la totalidad*) sur l'opportunité ou les principes du projet ont été présentés au cours des 15 jours précédents (art. 112 RC), ce qui arrive souvent en pratique. Pour les propositions de loi, la procédure d'examen est plus complexe puisqu'à ce stade, elles peuvent déjà faire l'objet de deux délibérations successives. Un débat de « prise en considération » (*toma en consideración*) de la proposition de loi a d'abord lieu en amont de la discussion générale. Lorsque la prise en considération du texte est rejetée, la procédure législative s'achève dès la fin de cette première phase délibérative. En cas d'issue positive, la discussion générale peut se tenir, de la même manière que pour les projets de loi, sur les amendements d'ensemble éventuellement émis.

684. Qu'elle intervienne après une discussion sur la prise en considération de la proposition de loi ou directement pour les projets de loi, la discussion générale en assemblée plénière constitue « le grand débat politique sur le texte législatif »¹⁷². Une fois la discussion générale terminée, le président de la Chambre doit soumettre les amendements au vote, « en commençant par ceux proposant de retourner le projet au Gouvernement », conformément à l'article 112(3) RC. Lorsqu'un amendement d'ensemble présentant un texte alternatif est adopté, un délai de dépôt commence alors à courir¹⁷³ tandis que dans le cas contraire, la procédure législative se poursuit au stade de la commission. En définitive, cette première

¹⁷² F. VISIEDO MAZÓN, « El procedimiento legislativo en el trigésimo aniversario de la Constitución », *op. cit.*, p. 327.

¹⁷³ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 16, 2005, p. 223.

délibération fait office de filtre préliminaire des textes¹⁷⁴, en ne retenant que les projets et propositions politiquement susceptibles d'être adoptés au terme de la procédure.

685. Au Congrès des députés espagnol, la phase de discussion en commission intervient entre deux phases de délibération en séance plénière, comme à la Chambre des Communes et au Bundestag. Les débats de la commission parlementaire portent essentiellement sur le rapport intermédiaire (*Informe*) élaboré en amont par l'équipe des rapporteurs (*Ponencia*) et s'achèvent par la transmission à l'assemblée plénière du rapport définitif et d'un avis (*Dictamen*) sur le texte examiné.

686. Simplement dénommée *Pleno*, la seconde délibération du Plénum du Congrès des députés débute par la présentation du projet de loi par un membre du gouvernement. Après cet exposé, la commission peut décider de présenter son rapport par l'intermédiaire de l'un de ses membres. Cette seconde délibération en séance plénière permet au Congrès des députés d'examiner plus en détail le texte qui lui est soumis et en ce sens, le débat est dès lors plus technique que politique¹⁷⁵. Les groupes parlementaires interviennent alors à tour de rôle pour défendre leur position sur le texte législatif et pour justifier le maintien des amendements déposés.

687. Au Sénat espagnol, le débat en assemblée plénière commence par la présentation du rapport de la commission par l'un de ses membres, mais n'est pas précédé d'une intervention du gouvernement, comme c'est le cas au Congrès. L'exposé doit se limiter à rendre compte au Plénum des positions prises par la commission vis-à-vis du projet, comme l'indique l'article 120(1) RSE. À la différence du Congrès des députés, une intervention du Gouvernement n'est normalement pas prévue à ce stade de la discussion. À la suite de cette présentation du rapport de la commission, un parlementaire peut prendre la parole pour défendre l'ensemble du texte de loi puis un autre pour s'exprimer contre, ainsi que tous les présidents de groupes parlementaires. En définitive, pas moins de huit textes différents sont successivement publiés au cours de la procédure législative espagnole, soit quatre par assemblée parlementaire¹⁷⁶.

¹⁷⁴ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., p. 438.

¹⁷⁵ M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, « La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo », in R. MORODO LEONCIO et P. DE VEGA GARCÍA (Dir.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional*, Universidad Complutense, Madrid, 2001, p. 2138.

¹⁷⁶ Au Congrès des députés, il s'agit du texte de l'initiative législative, du rapport intermédiaire de la Ponencia, de l'avis de la commission assorti des amendements adoptés et du texte voté par l'assemblée plénière. Au Sénat,

688. Que les délibérations de l'assemblée plénière soient ou non organisées autour de la discussion en commission, elles ne représentent qu'un aspect de l'encadrement temporel des séances plénières, qui est également assuré à travers la limitation de la durée des débats.

B. La limitation de la durée des débats

689. Dans le cadre des chambres parlementaires espagnoles et françaises, la durée de discussion de l'assemblée plénière est assez précisément encadrée par leurs règlements, en particulier concernant les temps d'intervention par orateur sur les articles et amendements. Outre-Rhin et outre-Manche en revanche, le contingentement des temps d'intervention n'est prévu que de façon très parcellaire (1). Un encadrement plus global de la durée des débats est toutefois assuré au sein des quatre parlements étudiés, dans la mesure où la discussion en séance plénière est limitée au texte adopté par la commission (2).

1) Le contingentement des temps d'intervention

690. Les règles internes des chambres parlementaires allemandes et britanniques indiquent rarement le temps de parole alloué aux parlementaires au cours du débat en séance plénière. Au Royaume-Uni, le temps d'intervention des députés est fortement régulé en pratique par le président de séance. Le SO 47(3) offre au Speaker la possibilité d'annoncer une restriction temporelle de la discussion : celui-ci peut limiter à 20 minutes chacune des interventions du Gouvernement, des membres de l'opposition officielle et du membre du deuxième groupe parlementaire d'opposition autorisé à s'exprimer.

691. En Allemagne, le règlement du Bundestag¹⁷⁷ prévoit un contingentement du temps de parole pour la discussion en séance plénière seulement si le Comité des doyens ne parvient pas à un accord. Dans ce cas uniquement, aucun orateur ne peut intervenir pendant plus de quinze minutes, bien que chaque groupe parlementaire soit en droit de demander pour l'un de ses orateurs un temps d'intervention de quarante-cinq minutes (§ 35(1) GOBT), depuis la réforme parlementaire intervenue le 18 juin 1969¹⁷⁸. Si aucun temps de parole spécifique n'est défini pour présenter un amendement ou s'exprimer sur un article, la durée de certaines

quatre textes sont successivement publiés suivant le même schéma, le cinquième texte correspondant au texte voté en séance par la chambre basse et le huitième texte à la version adoptée par le Plénum de la chambre haute.

¹⁷⁷ Dans le règlement du Bundesrat, aucune disposition ne prévoit de contingentement des temps d'intervention.

¹⁷⁸ H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages. Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts*, Munich, Beck, 1977, p. 241.

interventions est en revanche explicitement encadrée par le règlement. En vertu des paragraphes 29(4), 30 et 31 GOBT, tout membre du Bundestag est autorisé à intervenir pendant une durée de cinq minutes pour un rappel au règlement, une déclaration sur le débat ou encore une explication de vote. Le même temps d'intervention est prévu au Congrès des députés pour s'exprimer avant le scrutin, mais cette possibilité n'est ouverte qu'à un orateur par groupe parlementaire (art. 89(1) RC).

692. Le Congrès des députés espagnol envisage un contingentement du temps plus précis qu'au Bundestag. La durée d'intervention sur les amendements et les articles est d'abord indirectement déterminée par l'article 118(2) du règlement intérieur du Congrès, qui autorise son Président à « répartir le temps de débat consacré à un projet de loi entre les interventions prévues » et à déterminer en conséquence une durée de parole pour chaque article et chaque amendement. L'encadrement temporel des débats s'avère davantage détaillé en commission, où le président peut même établir « un temps maximum de discussion pour chaque article et pour chaque prise de parole »¹⁷⁹. Dans le cadre de la discussion générale au Congrès des députés, le nombre d'interventions par amendement est limité. Chacun des amendements d'ensemble déposés peut faire l'objet d'un débat contradictoire, qui se résume à une intervention en faveur et une intervention contre l'amendement en question (art. 112(2) RC).

693. Si le règlement du Congrès des députés ne détermine pas de durée définie pour les prises de parole sur les articles et amendements, il indique en revanche la durée maximale de certaines interventions particulières en assemblée plénière. Les deux prises de parole prévues au début de la délibération en *Pleno*, à savoir la présentation du texte de loi par son auteur et l'exposé du rapport par un membre de la commission saisie au fond, sont chacune limitées à quinze minutes. Au Sénat espagnol, où aucune durée spécifique n'est non plus envisagée pour la défense des amendements et des articles, les temps d'intervention sont plus réduits qu'au Congrès des députés. La présentation en assemblée plénière du rapport de la commission par l'un de ses membres ne peut en effet excéder dix minutes, de même que les interventions en faveur et contre le texte (art. 120(3) RSE). Par ailleurs, le règlement intérieur du Congrès des députés limite directement le temps de parole pour d'autres interventions procédurales telles

¹⁷⁹ Article 115(2) RC. Au Sénat, l'article 114(3) RSE permet aux présidents de commissions de « limiter le nombre et la durée des interventions ».

que les explications de vote¹⁸⁰ et le débat sur la clôture de la discussion en séance plénière, pour lequel deux orateurs d'opinion contraire sont autorisés à prendre la parole pendant cinq minutes chacun (art. 76 RC). De manière générale, l'article 74(1) RC précise qu'en l'absence de dispositions spécifiques, un débat contradictoire peut être autorisé sur toute question, chacun des deux orateurs pouvant alors s'exprimer pour une durée maximale de dix minutes. De même, lorsqu'un débat d'ensemble est organisé dans ces conditions, chaque groupe parlementaire peut alors intervenir après ce débat contradictoire pendant dix minutes.

694. En France, les règles internes des assemblées relatives au contingentement des temps d'intervention sont beaucoup plus détaillées qu'en Espagne, puisque même la durée des prises de parole sur les amendements et articles est exactement déterminée. Ces durées ont d'ailleurs fait l'objet d'une attention toute particulière lors de la réforme des règlements intérieurs des assemblées en 2009, qui a notamment consisté à « gagner du temps pour aller à l'essentiel, en limitant le temps de parole des parlementaires »¹⁸¹. À l'Assemblée nationale, le temps d'intervention sur les articles et les amendements a ainsi été réduit de cinq à deux minutes. Certains auteurs ont estimé que cette réduction temporelle était excessive au sens où elle empêchait les parlementaires de s'expliquer assez longtemps sur certains articles et amendements¹⁸². Le Conseil constitutionnel a jugé au contraire cette réduction des délais conforme, sous réserve toutefois que le président de séance puisse appliquer cette limitation du temps de parole « en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire »¹⁸³.

695. Désormais, en vertu de l'article 95(2) RAN, « les interventions des commissions et des députés sur les articles du texte en discussion ou sur les articles nouveaux proposés par le Gouvernement ou les commissions, par voie d'amendements, ne peuvent excéder deux minutes ». En plus de l'auteur de l'amendement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond, le président ou le rapporteur de la commission saisie pour avis et un orateur d'opinion contraire peuvent également prendre la parole, pour deux minutes au

¹⁸⁰ Pour plus de détails, cf. notamment P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., p. 466.

¹⁸¹ S. CALMES-BRUNET, « Le temps du débat législatif », *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 2012, p. 90.

¹⁸² P. JAN, « A qui profite la réforme ? », in B. MATHIEU et al., *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 100.

¹⁸³ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 28 juin 2009, p. 10867, cons. 20.

maximum (art. 100(7) RAN). Dans tous les cas, le Gouvernement peut aussi prendre la parole, sans limitation de durée particulière.

696. Au Sénat français, le contingentement des temps de parole a évolué de façon plus progressive qu'à l'Assemblée nationale : des modifications notables sont intervenues lors de la réforme parlementaire de 2009 puis plus récemment, à l'occasion de la réforme du 13 mai 2015. En 2009, la durée de présentation des amendements a été réduite de cinq à trois minutes, laissant penser que « les sénateurs s'expriment sans doute plus lentement »¹⁸⁴ qu'à l'Assemblée nationale, où les députés ne disposent pour leur part que de deux minutes. La détermination d'une telle durée pour les sénateurs est en réalité fondée sur des données statistiques révélant qu'en moyenne, la plupart des amendements sont présentés en moins de trois minutes par leurs auteurs, de même que la réplique de l'orateur d'opinion contraire¹⁸⁵. Le temps d'intervention a de nouveau été réduit en 2015 : le signataire de l'amendement dispose désormais de deux minutes et demie pour en exposer les motifs, de même que le rapporteur, qui dispose d'une durée équivalente pour exprimer l'avis de la commission (art. 49(6) RS). Cette diminution de trente secondes de ces différentes interventions s'inscrit dans la logique selon laquelle « les gains de temps, fussent-ils minimes ne sont pas sans intérêt »¹⁸⁶. Elle vise, selon les termes du Sénat, à « fluidifier et dynamiser les débats en séance plénière [ainsi qu'à] inciter à la concision des interventions et à éviter les répétitions »¹⁸⁷.

697. Alors qu'elle est intervenue dès 2009 à l'Assemblée nationale, la restriction du temps de parole sur les articles n'a été réalisée qu'en 2015 au Sénat. Fixée pendant longtemps à cinq minutes, les interventions sur les articles ont été réduites à deux minutes et demie à l'occasion de cette dernière réforme¹⁸⁸. Depuis lors, pour l'ensemble d'un article, la parole n'est plus accordée à chaque orateur que pour une durée maximale de deux minutes et demie, à l'exception du droit de réponse reconnu au gouvernement et au rapporteur du texte en cours d'examen, conformément à l'article 42(8) RS.

¹⁸⁴ G. BERGOUGNOUS, « L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif », *op. cit.*, p. 22.

¹⁸⁵ « Près de 80 % des amendements sont présentés en moins de trois minutes. Cette durée semble suffisante pour permettre à l'auteur d'un amendement comme à l'orateur d'opinion contraire, d'exprimer leurs positions ». P. GÉLARD, *Rapport n° 427 de la commission des lois*, Sénat, 20 mai 2009, p. 75.

¹⁸⁶ H. JOZEFOWICZ, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 359.

¹⁸⁷ Sénat, *Pour mieux organiser le travail sénatorial*. *Vademecum*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁸⁸ N. CHAEVA, « La réforme du règlement du Sénat. Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 84-85.

698. Au Parlement français, le contingentement des temps d'intervention est très important par rapport aux autres parlements considérés, d'autant plus qu'il ne concerne pas uniquement les prises de parole sur les amendements et sur les articles. À l'Assemblée nationale, toutes les interventions relatives à la clôture de la discussion générale, au rappel au règlement, à la contestation du procès-verbal ou encore à l'explication de vote sont limitées à deux minutes¹⁸⁹. La parole est accordée pour une durée de cinq minutes à chaque député souhaitant s'exprimer à l'issue du vote du dernier article d'un texte en discussion, ainsi qu'à un orateur de chaque groupe pour s'exprimer sur une motion relative à un traité d'adhésion à l'Union européenne, sur une motion contre la modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne, sur le vote d'une déclaration du Gouvernement et sur la clôture du débat relatif à une Déclaration de guerre¹⁹⁰.

699. La réforme du règlement de la Haute Assemblée du 13 mai 2015 a conduit à une restriction généralisée des temps de parole des sénateurs. Le nouvel article 31bis RS énonce en effet clairement que « sous réserve de dispositions spécifiques du règlement et à l'exclusion des interventions dans les débats organisés par la Conférence des présidents, la durée d'intervention d'un sénateur en séance ne peut excéder deux minutes et demie »¹⁹¹. Cette durée maximale d'intervention est notamment appliquée aux explications de vote des sénateurs, aux éventuelles observations sur le procès-verbal ou encore aux rappels au règlement, auparavant limités à cinq minutes¹⁹². De manière analogue, la réforme du règlement du Sénat a sensiblement réduit le temps de parole en première lecture de l'auteur d'une proposition de loi, du rapporteur et du président de la commission saisie au fond et du rapporteur de la commission pour avis. Alors que leurs interventions pouvaient auparavant se poursuivre pendant vingt minutes, elles ne peuvent désormais excéder dix minutes, comme le rappelle l'article 42(2) RS.

¹⁸⁹ Cette limitation temporelle de deux minutes est assurée par les articles 57(2), 58(4), 59(3) et 48(10) RAN.

¹⁹⁰ Ce temps de parole de cinq minutes est accordé respectivement par les articles 132(5), 126(3), 151-12(5), 49(13) et 131(4) du règlement de l'Assemblée nationale.

¹⁹¹ Lors de son contrôle de la résolution du 13 mai 2015, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation, rappelant qu'il appartient « au président de séance d'appliquer ces différentes limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ». Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat*, JORF, 14 juin 2015, p. 9865, cons. 24.

¹⁹² Ces temps d'intervention sont précisés aux articles 42(8), 33(5) et 36(3) du règlement du Sénat.

700. Si la limitation de la durée des débats est assurée directement par le contingentement des temps de parole dans la procédure législative, celle-ci passe également, dans les quatre parlements étudiés, par la restriction de la discussion au seul texte adopté par la commission.

2) La discussion limitée au texte élaboré par la commission

701. En France, à l'origine, la discussion des projets de loi en assemblée plénière devait s'engager, selon l'article 42(1) C, sur les textes législatifs présentés par le Gouvernement. Des modifications profondes ont cependant été engagées par la réforme constitutionnelle de 2008. Depuis cette révision, l'article 42 C modifié énonce en particulier que « la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie ». Cette introduction de la règle selon laquelle la discussion en assemblée plénière porte sur le texte adopté par la commission saisie au fond serait même la « principale révolution de la procédure législative »¹⁹³.

702. Cette évolution a été préconisée par le Comité Balladur, au motif que les « amendements techniques et rédactionnels ne viendraient plus encombrer les séances publiques et obscurcir les débats »¹⁹⁴. Par le biais de cette réforme, le constituant de 2008 a tenté de « faire échec à la situation selon laquelle le Gouvernement était devenu *de facto* le véritable législateur, limitant les assemblées au rôle de chambre d'enregistrement »¹⁹⁵. Il a également souhaité mettre « un terme au travail de Sisyphe » qui consistait jusqu'alors, pour les parlementaires, « à recommencer intégralement, en séance plénière, le travail déjà accompli efficacement en commission par les plus spécialisés d'entre eux »¹⁹⁶. Entamer la discussion au Plénum sur le texte voté par la commission saisie au fond permet à l'assemblée plénière de se concentrer sur les points essentiels du texte¹⁹⁷ et de consacrer *a priori* une durée moins importante qu'auparavant aux débats législatifs.

¹⁹³ B. ACCOYER, « Parlement renforcé, V^e République confortée », *Commentaire*, n° 131, 2010, p. 608. D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain. La Constitution de la V^e République*, T. 2, Paris, Dalloz, 7^e Éd., 2015, p. 355. Dans le même sens, cf. M.-A. KERNEIS, « L'évaluation de la révision constitutionnelle de 2008 par les députés », in Olivier ROZENBERG *et al.*, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débat du LIEPP, n° 3, 2017, p. 12.

¹⁹⁴ Comité Balladur, *Une République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 48.

¹⁹⁵ C. KROLIK, « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *RFDC*, 2014, p. 351.

¹⁹⁶ P. TÜRK, « La révision du 23 juillet 2008 : une chance pour la qualité des lois ? », *op. cit.*, p. 416.

¹⁹⁷ S. HUTIER, « Les commissions parlementaires dans la procédure législative : un retour en arrière mesuré », in X. MAGNON, R. GHÉVONTIAN et M. STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 372.

703. Pourtant, si la discussion en assemblée plénière est effectivement restreinte au texte de loi adopté par la commission, cet encadrement matériel ne conduit pas nécessairement à limiter la durée totale des débats mais plutôt à en reporter une part significative en amont du Plénum, en commission permanente¹⁹⁸. Par ailleurs, les articles 90 RAN et 42(6) RS reprennent l'exception introduite par l'article 42 C qui indique qu'à défaut de texte adopté par la commission, la discussion porte sur le texte dont l'Assemblée a été saisie alors qu'avant 2009, l'article 90 RAN disposait qu'un texte législatif ne pouvait être mis en discussion et aux voix s'il n'avait fait, « au préalable, l'objet d'un rapport de la commission compétente dans les conditions réglementaires ». Invoquant cette disposition en 1960, les commissions ont d'abord « cru pouvoir limiter l'initiative législative du Gouvernement en refusant de procéder à la nomination du rapporteur » mais finalement, le Gouvernement a pu aisément faire admettre, en se fondant sur l'article 48 C, « que les dispositions réglementaires ne peuvent mettre en échec son pouvoir souverain de fixer l'ordre du jour »¹⁹⁹. Dans une décision du 11 octobre 1984, le Conseil constitutionnel a affirmé que l'absence de rapport de la commission était sans conséquence sur la constitutionnalité de la loi adoptée dans la mesure où les conditions de renvoi obligatoire du texte en commission lors de chaque lecture étaient respectées²⁰⁰. Ce raisonnement a été confirmé dans le cadre de la réforme constitutionnelle de 2008, qui a autorisé par exception la tenue de la discussion générale en l'absence de rapport adopté par la commission.

704. Bien que constitutionnellement prévu, ce cas de figure est censé demeurer plutôt rare. En outre, dès lors qu'un rapport est produit par une commission parlementaire, le débat en assemblée plénière est impérativement entamé sur le texte de la commission²⁰¹. Le Conseil constitutionnel a rappelé cette règle dans une décision du 24 octobre 2012²⁰², en estimant que l'absence de prise en compte des modifications apportées par la commission était contraire à l'article 43 C. En conséquence, il a censuré la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement, dont l'examen en assemblée plénière avait porté directement sur la

¹⁹⁸ Sur ce point, cf. *infra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 4, p. 358 (« L'adoption du rapport soumise à des délais »).

¹⁹⁹ P. LOQUET, *Les commissions parlementaires de la V^e République*, Paris, PUF, 1982, p. 158.

²⁰⁰ Décision n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Entreprises de presse*, JORF, 13 octobre 1984, p. 3200, cons. 3.

²⁰¹ Suivant cette logique, le Conseil constitutionnel a jugé que la modification des articles 42 et 43 C interdisait d'organiser un débat d'orientation en séance plénière, autorisé jusqu'alors par l'article 28bis RS. Décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, JORF, 28 juin 2009, p. 10871, cons. 17-18.

²⁰² Décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, JORF, 27 octobre 2012, p. 16704

version déposée au Sénat et non sur le texte amendé par la commission des affaires économiques. Ce « cafouillage parlementaire »²⁰³, survenu dans le contexte d'un calendrier « particulièrement contraint »²⁰⁴, a toutefois eu le mérite d'offrir au juge constitutionnel l'occasion de confirmer l'importance de cette évolution procédurale. Les discussions en séance plénière ne peuvent donc porter sur le texte déposé à la chambre que dans des cas bien précis, lorsque la commission échoue à conclure ou rejette le texte déposé, ou encore pour les projets de loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale ou de révision constitutionnelle.

705. Alors qu'en France, le projet du gouvernement a constitué jusqu'en 2008 le texte de référence pour la discussion en séance plénière devant la première assemblée saisie, au sein des parlements allemand, britannique et espagnol, le texte de la commission constitue depuis longtemps la base de la discussion. Au Royaume-Uni, le texte adopté par la commission ne comporte de toute façon pas de modifications substantielles par rapport au projet initial, dans la mesure où ses grands principes ont déjà été fixés dans le cadre de la *Second Reading*. De plus, les commissions britanniques ne produisent pas de rapport à part entière comme dans les autres systèmes. Elles se bornent, en effet, à rappeler la position de la commission sur chaque amendement proposé.

706. Au Bundestag, la *Zweite Beratung* de l'assemblée plénière se tient à partir du texte de loi adopté par la commission parlementaire saisie au fond. Selon le § 66(1) GOBT, son rapport doit être présenté par écrit au Plénum du Bundestag et peut être complété oralement par le rapporteur. La discussion porte sur le rapport de la commission et sur la recommandation de décision (*Beschlußempfehlung*) jointe au rapport, que mentionne le § 81(1) GOBT. La délibération en séance plénière dépend de cette recommandation de la commission qui, à la suite d'une argumentation détaillée, peut proposer d'adopter le texte tel quel, d'y introduire une série de modifications ou encore de le rejeter, sans présenter d'alternative. La durée des débats de l'assemblée plénière se trouve en partie déterminée par le contenu des propositions émises par la commission. Ces dernières demandent souvent, en

²⁰³ S. HUTIER, « Un "cafouillage parlementaire" sanctionné », *RFDC*, 2013, p. 178-182. En réalité, il avait été décidé de ne pas présenter délibérément de texte « afin que le droit d'amendement puisse s'exercer dès le dépôt du projet de loi », mais le Conseil constitutionnel a malgré tout estimé que la commission avait produit un texte et en conséquence, a censuré le projet. J.-É. GICQUEL, « Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire », *JCP G*, n° 50, 2012, p. 2257.

²⁰⁴ J. BENETTI, « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel. Retour sur un *imbroglio* parlementaire », *Constitutions*, 2013, p. 47.

effet, un temps d'examen plus court lorsqu'il s'agit seulement de prendre position sur un texte non modifié que lorsque le texte est amendé de façon substantielle.

707. En Espagne, à l'instar de l'Allemagne, la deuxième délibération en assemblée plénière, appelée *Pleno*, se fonde à la fois sur l'avis (*dictamen*) et le rapport de la commission saisie au fond. Cet avis, qui est accompagné d'un rapport récapitulant les différents amendements proposés, correspond concrètement à la version du texte de loi adopté par la commission. En vue de sa transmission à l'assemblée plénière, l'avis de la commission est signé par son président et l'un de ses secrétaires, puis remis au Président du Congrès des députés, conformément à l'article 116 RC. Au Sénat, il est seulement indiqué que le président de la chambre met à disposition des sénateurs l'avis de la commission en amont de la discussion au *Pleno*, qui débute par la présentation de cet avis (art. 119 et 120 RSE).

708. En définitive, dans ces systèmes, le fait d'imposer le cantonnement du débat au texte de loi de la commission tend à limiter, dans une certaine mesure au moins, la durée de la délibération en assemblée plénière (bien qu'après ce stade, le texte législatif puisse être encore amendé). Les quatre parlements étudiés connaissent une organisation temporelle contrastée des étapes de la procédure législative mais présentent également certaines caractéristiques communes telles que la division de la discussion entre commission et assemblée plénière, ainsi qu'entre la première chambre et la seconde chambre. Il apparaît donc primordial de mener une investigation approfondie sur l'encadrement du temps de discussion entre les deux chambres au cours de la navette parlementaire.

Section 2. Le temps de débat entre les chambres parlementaires

709. Le temps occupe « une fonction centrale dans le fonctionnement du bicamérisme »²⁰⁵. Selon Guy Carcassonne, le temps de la navette législative est un « temps qui prémunit contre les engouements précipités et qui permet normalement que la loi soit plus réfléchie »²⁰⁶.

²⁰⁵ J.-C. BÉCANE, « Le règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 80.

²⁰⁶ G. CARCASSONNE, « Pour un Bundesrat français », *Pouvoirs locaux*, n° 67, 2005, p. 104. Pour le Président du Sénat, la navette entre les deux chambres constitue le « temps de la réflexion ». J.-P. BEL, *Le Sénat à l'heure*

Partant, les allers-retours des textes législatifs entre les deux chambres parlementaires améliorerait « la qualité de la production législative », non seulement en assurant « un plus grand respect du principe du contradictoire » mais aussi en offrant un « temps de maturation »²⁰⁷ suffisant. Parallèlement, cependant, cet aménagement intercaméral du débat parlementaire est régulièrement décrié, en particulier au regard de l'inefficacité et des lenteurs qu'il induirait²⁰⁸.

710. Il n'en reste pas moins que le facteur intercaméral joue un rôle fondamental sur la durée de la procédure législative. Selon Muriel Mauguin Helgeson, « la durée de la navette emporte des conséquences certaines sur l'influence respective des deux chambres dans l'élaboration de la loi »²⁰⁹. Le plus souvent, l'allongement du temps de navette apparaît plus favorable politiquement aux secondes chambres. Il en est ainsi de la Chambre des Lords. Si cette assemblée ne peut empêcher l'adoption d'un texte législatif, elle peut la retarder et, partant, permettre la mobilisation en vue de favoriser l'échec du projet²¹⁰.

711. D'un point de vue juridique, le rôle des chambres en matière temporelle tient d'abord aux compétences reconnues à chacune. À titre d'exemple, un veto absolu peut être opposé aux « lois d'approbation » (*Zustimmungsgesetze*) par le Bundesrat et le « dernier mot » peut être accordé à l'Assemblée nationale. De même, la procédure intercamérale de conciliation, qui constitue la suite logique de la navette mais dont le déclenchement n'est pas automatique, peut être engagée en cas de désaccord entre les deux chambres. Ces différentes procédures, qui peuvent être engagées par une assemblée ou par le Gouvernement en vue d'allonger ou de réduire la durée globale de l'élaboration parlementaire de la loi, s'inscrivent de manière évidente au cœur des échanges intercaméraux et sont encadrées par des normes d'habilitation, qui relèvent de la seconde partie de l'étude²¹¹.

du changement. Plaidoyer pour un bicamérisme rénové, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2011, p. 33. À cet égard, le Professeur Türk estime que la dimension bicamérale du Parlement favorise « une démarche de réflexivité, de dialogue, de contradiction et de conciliation, rallonge utilement le temps du débat et favorise la recherche de l'intérêt général ». P. TÜRK, « Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 70.

²⁰⁷ S. ABDESSELAM, « Navette parlementaire : outil efficace pour résolution des désaccords entre les deux assemblées dans un système bicaméral ? », *Revue administrative*, n° 372, 2009, p. 640.

²⁰⁸ P. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, *op. cit.*, p. 47.

²⁰⁹ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, *op. cit.*, p. 374.

²¹⁰ Y. MÉNY et Y. SUREL, *Politique comparée. Les démocraties*, *op. cit.*, p. 269.

²¹¹ La procédure intercamérale de conciliation, qui est susceptible d'écarter la procédure législative, est régie par des normes d'habilitation temporelle et sera donc analysée dans la deuxième partie de l'étude. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 637 et s. (« La procédure intercamérale de conciliation »).

712. Il reste que la navette entre les deux assemblées, en tant que division temporelle particulière de la procédure législative, est aussi encadrée par des normes impératives. Les conditions de mise en œuvre de la navette diffèrent assez fortement selon les systèmes et partant, la durée totale de la procédure législative est donc potentiellement très variable selon les quatre parlements étudiés. En particulier, les règles déterminant la durée de chaque lecture ou encore l'ordre d'examen des textes de loi par les deux chambres parlementaires peuvent avoir des incidences importantes sur la durée totale de la procédure législative.

713. Il convient par conséquent d'analyser le temps de débat entre les deux assemblées à travers d'une part, l'organisation temporelle de la navette en délibérations successives (§ 1) et d'autre part, la partition temporelle de la discussion intercamérale (§ 2).

§ 1. L'organisation temporelle de la navette en délibérations successives

714. Le débat intercaméral relatif à un texte de loi, en permettant une amélioration du texte par le jeu du débat contradictoire entre les deux assemblées, correspondrait à « l'idéal d'une démocratie parlementaire harmonieuse »²¹². Reposant sur l'espoir d'obtenir l'accord le plus large possible²¹³, la navette amène parfois le Parlement à se livrer politiquement à un « exercice de barres parallèles, chacune des deux assemblées proclamant, à l'envie, sa volonté de se consacrer à la promotion de l'État de droit [...] tout en lançant un défi inacceptable à l'autre partie »²¹⁴. Régulièrement critiquée en ce qu'elle constituerait une source « de confusion par le caractère répétitif de l'échange des arguments d'une assemblée à l'autre », la navette est aussi affirmée comme « un facteur de sérieux et de rigueur des choix »²¹⁵.

715. Quoi qu'il en soit, la navette législative est présente dans tous les systèmes parlementaires bicaméraux européens²¹⁶ mais sous des formes très variées, qui dépendent beaucoup de la fonction accordée à la chambre haute. Jean Grangé et Jean Mastias ont établi une distinction entre les secondes chambres espagnole et française, « qui ont compétence

²¹² A. TARDAN, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 99.

²¹³ J.-L. HÉRIN, « Le Parlement et la loi », in Sénat, *L'écriture de la loi*, Actes du colloque du 12 juin 2014, p. 24.

²¹⁴ P. AVRIL et J. GICQUEL, « L'apport de la révision à la procédure parlementaire », *RFDC*, 1990, p. 629.

²¹⁵ J.-C. BÉCANE, M. COUDERC et J.-L. HÉRIN, *La loi*, Paris, Dalloz, 2^e Éd., 2010, p. 139. Cf. aussi M. COUDERC, « La difficile parole du législateur », *Recueil Dalloz*, 1977, chr., p. 184.

²¹⁶ G. TSEBELIS et B. E. RASH, « Patterns of Bicameralism », in H. DÖRING (Éd.), *Parliaments and Majority Rules in Western Europe*, New York, St Martin's Press, 1995, p. 371.

générale et entière » et les hautes assemblées britannique et allemande, « qui ont manifestation une situation inférieure » parce qu'elles ne procèdent pas du suffrage universel (pour la première) ou sont « essentiellement représentatives d'intérêts territoriaux », (pour la seconde)²¹⁷. Pertinente à plusieurs égards, cette classification peut être affinée. Au regard des compétences précises dont dispose chaque chambre dans le cadre temporel de la navette législative, des analogies peuvent être établies d'une part, entre le Parlement britannique et le Parlement français, et d'autre part, entre le Parlement allemand et le Parlement espagnol.

716. Ces analogies dans l'organisation temporelle de la navette en délibérations successives se retrouvent à la fois en matière de règles relatives à l'ordre d'examen des textes de loi (A) et de règles déterminant le nombre de passages du texte par chambre parlementaire (B).

A. L'ordre d'examen du texte législatif dans les assemblées

717. Dans la mesure où tout texte législatif fait l'objet de délibérations dans chacune des deux assemblées parlementaires, poser la question de son ordre d'examen revient à identifier la chambre chargée de l'examiner en premier lieu.

718. Au sein des parlements britannique et français, la première chambre d'examen d'un texte est saisie directement par son auteur (1) tandis qu'outre-Rhin et outre-Pyrénées, le débat législatif se tient successivement dans chaque chambre selon un ordre déterminé par la nature du texte, selon qu'il s'agisse d'un projet de loi ou d'une proposition de loi (2).

1) La première chambre d'examen saisie par l'auteur du texte (FR, RU)

719. Au Royaume-Uni comme en France, l'ordre d'examen des propositions de loi répond à une logique extrêmement simple : son auteur est chargé de présenter le texte législatif devant la chambre parlementaire dont il est membre.

720. Pour leur part, les projets de loi sont « déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées » après avis du Conseil d'État et délibération en Conseil des ministres, selon l'article 39(2) de la Constitution française. Le Gouvernement est libre de décider de l'ordre

²¹⁷ J. GRANGÉ et J. MASTIAS, « Le Sénat français comparé aux autres deuxièmes Chambres européennes », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 137.

d'examen des projets, qui peuvent donc être discutés indifféremment à l'Assemblée nationale ou au Sénat. De manière analogue, le Gouvernement britannique peut décider de présenter ses projets de loi en premier lieu devant la Chambre des Communes ou devant la Chambre des Lords²¹⁸. Néanmoins, la majorité des projets est déposée à la Chambre des Communes, en particulier lorsqu'ils sont susceptibles de faire l'objet d'une forte opposition parlementaire ou qu'ils prévoient des mesures financières conséquentes²¹⁹. L'introduction d'une plus grande proportion de projets de loi aux Communes a pour effet d'accaparer les Lords d'un nombre impressionnant de textes au contenu complexe dans les tout derniers jours de la session²²⁰.

721. En moyenne, toutefois, un tiers des projets de loi sont examinés en premier lieu par la Chambre des Lords²²¹. Soumettre d'abord un texte de loi à la Chambre des Lords permet notamment à ses membres d'alléger quelque peu leur charge de travail législatif en vue de la période précédant l'ajournement des assemblées, synonyme d'accumulation des projets transmis par la Chambre des Communes. Les textes préalablement adoptés par les Lords font souvent l'objet d'un examen plus rapide à la Chambre des Communes, bien que ce ne soit pas non plus systématique²²².

722. Dans les systèmes britanniques et français, la règle selon laquelle le gouvernement est libre de choisir la première chambre d'examen du projet de loi ne s'applique pas de façon systématique. Une exception à cette règle générale est en effet prévue pour les projets de loi de finances, qui sont impérativement soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, ainsi que pour les projets de loi de financement de la sécurité sociale, apparus en 1996²²³. Outre-Manche également, les projets de loi de finances doivent toujours être examinés en priorité à la Chambre des Communes. Cette priorité d'examen donnée à la chambre basse, en France comme au Royaume-Uni, est directement liée au principe du consentement à l'impôt, qui justifie que l'assemblée élue au suffrage universel soit prioritaire. En France, une seconde exception à cette règle a été introduite lors de la réforme constitutionnelle de 2003 relative à

²¹⁸ Les projets de loi dont l'examen débute à la Chambre des Lords sont surnommés *Lords Bills* et leur intitulé porte le suffixe [HL], tandis que les projets dont l'examen commence à la Chambre des Communes ne porte pas de suffixe distinctif. M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, op. cit., p. 79.

²¹⁹ G. DREWRY, « Legislation », in M. RYLE et P. RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 127.

²²⁰ En 2003 par exemple, l'examen de sept textes législatifs d'envergure s'est poursuivi jusqu'aux derniers jours de la session. D. SHELL, *The House of Lords*, Manchester University Press, 3^e Éd., 2007, p. 92.

²²¹ M. RUSH, *Parliament Today*, Manchester University Press, 2005, p. 177.

²²² A. MATHIOT, *Le régime politique britannique*, Paris, Armand Colin, 1955, p. 251.

²²³ Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, JORF du 23 février 1996, p. 2911, art. 2.

l'organisation décentralisée de la République²²⁴. En vertu de l'article 39(2) C, le Sénat doit désormais connaître en premier lieu des projets législatifs « ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales »²²⁵. Loin de consacrer une pratique prétendument largement répandue²²⁶, cette reconnaissance a rendu systématique l'examen prioritaire par le Sénat des textes en matière d'organisation des collectivités territoriale. Cette priorité dont jouit le Sénat dans l'examen de ce type de projets de loi, justifiée par la représentation des collectivités territoriales qu'il est chargé d'assurer au titre de l'article 24 C, ne lui permet pas pour autant d'exercer un véritable droit de veto. Il est en effet toujours possible pour l'Assemblée nationale d'avoir le « dernier mot » sur le texte et, en tout état de cause, la priorité accordée au Sénat ne l'autorise pas à bloquer la navette parlementaire. L'obligation constitutionnelle de l'article 39(2) C de soumettre prioritairement certains textes à la Chambre haute n'implique pas pour autant leur examen au fond, le rejet sénatorial n'ayant pas pour effet d'interrompre la navette²²⁷. Enfin, pour les projets de loi relatifs aux ressources des collectivités territoriales, dont l'objet est *a priori* problématique puisqu'il concerne les deux exceptions présentées, l'examen prioritaire est confié à l'Assemblée nationale²²⁸.

723. Alors que dans les parlements britannique et français, l'auteur à l'initiative d'un texte législatif est chargé de saisir directement l'une ou l'autre des chambres en vue de la première lecture, au sein des parlements allemand et espagnol, la discussion intercamérale est organisée selon un ordre déterminé par la nature du texte.

2) La première chambre d'examen déterminée par la nature du texte (AL, ES)

724. Outre-Rhin et outre-Pyrénées, l'ordre d'examen d'un texte législatif est déterminé par sa nature, selon qu'il s'agisse d'un projet de loi ou d'une proposition de loi. Dans le premier cas, le projet est toujours soumis en premier lieu à la chambre haute du Parlement allemand et

²²⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF du 29 mars 2003, p. 5568, art. 4.

²²⁵ Les projets relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France, également concernés par cette règle à l'origine, en ont finalement été retirés lors de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

²²⁶ Contrairement à ce qui a été affirmé, la réforme ne se limitait pas à « codifier » une prétendue « coutume » : entre 1981 et 1997 par exemple, 36,4 % seulement des lois en matière d'administration locale ont été examinées en premier lieu par le Sénat. R. HANICOTTE, « Priorité au Sénat », *Pouvoirs*, n° 111, 2004, p. 160.

²²⁷ En vertu des articles 91 et 109 RAN, le rejet du projet de loi provoqué par le vote d'une motion préalable ou d'une exception d'irrecevabilité n'a pas pour conséquence d'interrompre la navette régie par l'article 45 de la Constitution. *Ibid.*, p. 165-166.

²²⁸ Selon Robert Hanicotte, « il ne saurait y avoir de priorité financière qu'au Palais Bourbon ! ». *Ibid.*, p. 167.

à la chambre basse du Parlement espagnol. Lorsque le texte concerné est une proposition de loi en revanche, il est en principe aussi pris en charge en premier lieu par le Congrès des députés en Espagne alors qu'en Allemagne, les propositions de loi sont d'abord examinées par le Bundesrat, sauf celles introduites par les membres du Bundestag.

725. À la lecture de l'article 66 de la Constitution espagnole, qui dispose que le pouvoir législatif est exercé par les deux chambres des Cortes Generales, on peut penser de prime abord que, dans le cadre de la procédure législative, le Congrès des députés et le Sénat se trouvent dans une situation de parité²²⁹. Cette égalité entre les deux chambres n'est pourtant qu'apparente car la navette législative est globalement organisée au détriment du Sénat, qui est en réalité envisagé avant tout comme une « chambre de seconde lecture »²³⁰. La Haute Assemblée n'intervient en effet qu'en second lieu pour les projets de loi, qui constituent l'essentiel des textes adoptés. Les projets de loi sont d'abord soumis au Congrès des députés par le Conseil des ministres, « accompagnés d'un exposé des motifs et des antécédents qui seront nécessaires pour se prononcer à leur égard » (art. 88(1) CE). Le Congrès a donc la primeur des projets du Gouvernement, ce qui lui assure une prédominance politique sur le Sénat, d'autant plus qu'il lui appartient également de prendre position sur le texte en dernier lieu, après son examen par la chambre haute²³¹.

726. Cette priorité reconnue au Congrès des députés pour connaître en premier des projets législatifs s'étend également aux propositions de loi. Ainsi, les propositions de loi autonomes et les propositions de loi populaires prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 87 CE doivent être d'abord examinées en première lecture par le Congrès. Les assemblées des Communautés autonomes sont autorisées à demander au Gouvernement de transmettre au Bureau du Congrès une proposition de loi en déléguant jusqu'à trois membres de l'assemblée pour la défendre devant la Chambre basse²³². Outre ces propositions de loi spécifiques, c'est aussi le cas de l'ensemble des autres propositions de loi, y compris celles initiées par le Sénat, qui sont impérativement transmises dans la foulée au Congrès des députés en vue d'un premier examen, conformément à l'article 89(2) CE.

²²⁹ L.-Q. VILLACORTA MANCEBO, *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones, 1989, p. 316.

²³⁰ Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, « The Spanish Senate », in *The Role of the Second Chamber in European States*, Strasbourg, Commission de Venise, 2006, p. 48.

²³¹ J. A. SANTAMARÍA PASTOR, « Comentario al artículo 89 », in F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2^e Éd., 1985, p. 1270.

²³² La procédure suivie par les propositions de loi populaires est déterminée par l'article 87(3) de la Constitution espagnole et la loi organique 3/1984 du 26 mars 1984.

727. Cependant, la règle générale d'examen prioritaire par le Congrès des députés des textes de loi connaît deux exceptions notables²³³, prévues à l'article 74(2) de la Constitution. D'une part, la Constitution espagnole charge en effet d'abord le Sénat d'examiner l'ensemble des textes relatifs aux accords entre les Communautés autonomes « pour la gestion et la prestation de services qui leur sont propres » ainsi que tous les autres types d'accords de coopération entre les Communautés autonomes détaillés à l'article 145(2) CE. D'autre part, le processus législatif doit toujours commencer par le Sénat lorsqu'il s'agit d'examiner des projets de répartition des ressources du Fonds de compensation territoriale destiné aux dépenses d'investissement des Communautés autonomes et des provinces (art. 158(2) CE). La discussion prioritaire de ces matières législatives spécifiques à la Haute Assemblée est constitutionnellement fondée sur la définition du Sénat espagnol comme « Chambre de représentation territoriale » (art. 69(1) CE)²³⁴. En pratique, les propositions de loi représentent une part « résiduelle » de l'ensemble des textes législatifs adoptés, tandis que l'initiative gouvernementale relative aux projets de loi est souvent qualifiée de « prioritaire et privilégiée »²³⁵.

728. En Allemagne aussi, la plupart des textes finalement adoptés sont des projets de loi²³⁶ et généralement, la première chambre d'examen législatif est le Bundesrat. En vertu de l'article 76(2) de la Loi fondamentale, lorsqu'un projet de loi est déposé à l'initiative du Gouvernement, le Chancelier doit d'abord transmettre le projet de loi au Bundesrat. Cette première lecture, ou « premier passage » (*Erste Durchgang*) du projet au Bundesrat, offre à ce dernier l'occasion de discuter directement du texte préparé par le Gouvernement. Le fait de confier l'examen des projets gouvernementaux en premier lieu au Bundesrat ne représente nullement un « privilège » mais caractérise la fonction particulière qu'exerce la Haute Assemblée allemande dans le cadre de la procédure législative et qui consiste notamment à rassembler les points de vue des gouvernements régionaux des différents Länder²³⁷. Impératif

²³³ X. ARBÓS, « Le Sénat, Rapport espagnol », in Pierre BON (Dir.), *Études de droit constitutionnel franco-espagnol*, Paris, Economica, 1994, p. 115.

²³⁴ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., p. 477.

²³⁵ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978 », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 59, 2000, p. 72.

²³⁶ D. ENSSLIN, *Der Ausgleich zwischen der ersten und der zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren*, Stuttgart, Wagner, 1962, p. 66.

²³⁷ G. STRICKRODT, « Das Recht des ersten Votums in der Politik des Bundesrats », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1950, p. 526. O. COSTA, É. KERROUCHE et P. MAGNETTE, « Le temps du parlementarisme désenchanté ? », in O. COSTA, É. KERROUCHE et P. MAGNETTE (Dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 22.

pour les projets de loi, ce premier passage au Bundesrat permet en effet à ses membres « d’attirer l’attention sur d’éventuelles difficultés d’application du projet, une application dont les Länder sont, en général, chargés »²³⁸. De manière analogue, les propositions de loi à l’initiative du Bundesrat sont soumises au Gouvernement et seulement en dernier lieu au Bundestag. Avant d’être transmise au Gouvernement, chaque proposition de loi du Bundesrat doit avoir été adoptée à la majorité des membres, ce qui suppose qu’un débat se tienne en premier lieu au sein même de la Chambre haute. L’initiative législative du Bundesrat est en ce sens un droit collectif, qui empêche notamment qu’un Land puisse présenter seul un texte²³⁹ mais incarne le fait que « les Länder participent souvent de manière essentielle à l’élaboration de la législation fédérale »²⁴⁰. Les propositions de loi du Bundesrat ne font pas l’objet d’une concertation préalable avec le gouvernement, ce qui oblige ce dernier à attendre la fin de la discussion au Bundesrat pour entamer son examen²⁴¹.

729. Les seuls textes législatifs à ne pas devoir être soumis d’abord au Bundesrat sont les propositions de loi émanant du Bundestag, qui font l’objet d’un examen en premier lieu par cette assemblée. Le cheminement bicaméral suivi par les textes de cette nature est souvent moins contraignant politiquement que les projets de loi présentés par le Gouvernement, dans la mesure où le Bundesrat n’intervient qu’en second lieu. Il n’est donc pas rare que le Chancelier fasse déposer son texte de loi par l’intermédiaire d’un groupe de députés ou d’un groupe parlementaire soutenant le Gouvernement afin qu’il soit considéré comme une proposition de loi du Bundestag et examiné d’abord en son sein. Grâce à un tel « contournement » procédural, le texte ne passe pas directement par le Bundesrat, qui ne peut présenter son avis que dans un deuxième temps²⁴². Le Gouvernement y recourt régulièrement en vue de faire passer plus rapidement le texte par tous les stades du débat intercaméral. Ce gain de temps espéré n’est cependant pas toujours concrètement avéré car en définitive, il est toujours possible pour le Bundesrat de s’opposer au texte ou d’en retarder l’adoption. En tous les cas, cette manœuvre politique n’est pas problématique d’un point de vue juridique,

²³⁸ O. JOUANJAN, « L’élaboration de la loi en RFA », *Pouvoirs*, n° 66, 1993, p. 88.

²³⁹ T. MAUNZ et G. DÜRIG (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 53^e Éd., 2009, art. 76 Rg 21.

²⁴⁰ R. KABEL, « Das Gesetzgebungsverfahren », in G. RÜTHER (Éd.), *Die „vergessenen“ Institutionen, eine Analyse der Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Melle, Ernst Knoth, 1979, p. 368.

²⁴¹ R. SANNWALD, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU et A. HOPFAUF (Éd.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 11^e Éd., 2008, p. 1642.

²⁴² M. SCHÜRMAN, « Die Umgehung des Bundesrates im sogenannten ‘Ersten Durchgang’ einer Gesetzesvorlage », *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1990, p. 46.

puisque formellement, ce sont bien 5 % des députés ou un groupe parlementaire qui sont alors formellement à l'initiative de la proposition de loi.

730. Si l'ordre d'examen des textes de loi entre les deux assemblées revêt une importance particulière dans l'organisation temporelle de la navette législative, la question du nombre total de passages des textes dans chaque chambre parlementaire est également déterminante.

B. Le nombre de passages du texte législatif par assemblée

731. La diversité des formes de navettes législatives impose d'en apporter une définition suffisamment complète. Selon les Professeurs Avril et Gicquel, la navette correspond au « va-et-vient d'un texte législatif entre les deux assemblées jusqu'à l'adoption conforme de toutes ses dispositions », en partant du principe que « seules celles qui n'ont pas été adoptées dans la même rédaction continuent à être discutées, les autres étant acquises »²⁴³. Parfaitement adaptée au Parlement français, cette définition doit être affinée au regard des trois autres parlements étudiés.

732. Aller-retour d'un texte de loi entre deux chambres parlementaires, le fonctionnement de la navette diffère entre les systèmes étudiés notamment sur le point de savoir si elle peut se poursuivre indéfiniment ou non. On qualifiera la navette de partielle lorsqu'un texte déjà passé par les deux chambres ne peut revenir qu'une seule fois dans la première assemblée saisie et de complète lorsque ce texte peut ensuite passer une nouvelle fois par la seconde assemblée saisie. Dans le cadre de notre comparaison, les parlements allemand et espagnol connaissent une navette partielle, tandis que le Parlement britannique autorise une navette complète dans la mesure où le texte législatif est limité à deux passages par chambre. Dans le cadre du Parlement français, la navette législative est également complète, à la différence cependant que, dans l'absolu, le nombre de passages du texte dans les deux chambres est potentiellement illimité.

733. Cette distinction entre systèmes de navette partielle et systèmes de navette complète s'inscrit en effet dans le seul cadre de la procédure initiale d'examen du texte législatif entre les deux chambres. En effet, en cas de recours à la procédure de conciliation intercamérale,

²⁴³ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2009, p. 83.

envisagée par des normes d'habilitation, le nombre d'allers-retours du texte peut alors dépasser le nombre de lectures initialement prévu.

734. Ainsi en France, le débat intercaméral peut continuer en troisième ou quatrième lecture, voire même davantage. La durée de la navette peut y être particulièrement longue et, en tout état de cause, potentiellement plus étalée dans le temps que dans les trois autres systèmes étudiés. Ces derniers ne considèrent la navette qu'à travers le nombre de passages du texte dans chaque chambre, alors que le système français se réfère en priorité à la notion de lecture, qui y est définie comme un seul passage du texte dans chacune des deux chambres.

735. La question du nombre initial de lectures revient en réalité à examiner deux principaux modes de fonctionnement de la navette législative. Dans les parlements allemand et espagnol, le texte de loi n'est en principe examiné qu'une fois par la seconde chambre saisie et deux fois par la première chambre saisie (1), tandis qu'au sein des parlements britannique et français, le texte peut passer à deux reprises dans chacune des deux chambres (2).

1) Un seul passage par la seconde chambre saisie : un système de navette partielle (AL, ES)

736. En Allemagne comme en Espagne, la navette législative n'est que partielle puisque les textes de loi ne sont généralement examinés qu'une fois par la seconde chambre saisie. Outre-Pyrénées, suite au premier examen du texte par le Congrès des députés, son Président est chargé d'en rendre compte « aussitôt au Président du Sénat qui le soumet à la délibération de celui-ci »²⁴⁴. Si le Sénat adopte directement le texte tel quel, il est dès lors adopté par le Parlement espagnol, tandis que si le Sénat propose des amendements ou met son veto au texte, celui-ci passe une seconde fois par le Congrès des députés. Lorsque des amendements sénatoriaux sont proposés, les membres du Congrès sont chargés de les examiner. Ils peuvent alors soit les rejeter, soit les adopter à la majorité simple des suffrages exprimés et les incorporer au texte de loi, comme le prévoit l'article 123 RC. Lorsqu'un veto est opposé à un texte de loi, celui-ci est discuté puis la proposition de loi ou le projet initialement adopté par le Congrès fait une nouvelle fois l'objet d'un scrutin. Le veto sénatorial n'est alors levé que si le texte est voté à la majorité absolue des membres du Congrès des députés (122(1) RC). Dans

²⁴⁴ Article 90(1) de la Constitution espagnole. L'article 120 RC charge aussi le Président du Congrès des députés de transmettre le texte « au Président du Sénat accompagné des documents rédigés au cours de son examen ».

le cas contraire, un second scrutin peut être organisé deux mois après le veto : si le projet est adopté à la majorité simple des votes, le veto est levé, sinon, le texte est définitivement rejeté.

737. Si la navette législative espagnole est ainsi normalement limitée à deux examens législatifs dans la première assemblée saisie et un seul dans la seconde, tel n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de textes relatifs à des accords entre les Communautés autonomes ou de projets de répartition des ressources du Fonds de compensation territoriale²⁴⁵. Dans ces deux hypothèses, la navette intercamérale peut éventuellement se poursuivre plus longtemps qu'habituellement. Chargé d'examiner en premier lieu ces deux types de texte, le Sénat transmet ensuite le projet au Congrès des députés, qui l'examine puis le lui retourne, assorti ou non d'amendements. Si à ce stade, le Sénat est en désaccord avec la version du texte proposée par le Congrès, une commission mixte de conciliation peut être convoquée pour tenter d'obtenir un texte de compromis. Si le Sénat refuse de nouveau l'accord éventuellement obtenu, le Congrès des députés peut alors adopter sa propre version du texte, sous réserve de réunir la majorité absolue des voix (art. 74(2) CE). Dans cet unique cas de figure, qui suppose de recourir à une procédure de conciliation encadrée par des normes d'habilitation, la navette est alors étendue à trois passages du texte au Sénat, première assemblée saisie, et deux passages au Congrès des députés. À ce titre, le Professeur Pendas García juge difficile de décrire schématiquement la procédure législative en droit espagnol, de déterminer le nombre de délibérations dont elle se compose et d'anticiper la durée totale de l'examen d'un texte de loi²⁴⁶. La navette initiale s'avère assez limitée au Parlement espagnol dans la mesure où la deuxième assemblée saisie n'examine normalement fois le texte qu'à une seule reprise. Ce type de navette est donc plus restreint qu'au sein des parlements britanniques et français, tout en restant assez proche de celle que connaît le Parlement allemand.

738. Dans le cadre de ce dernier, l'examen d'un texte législatif est généralement entamé par le Bundesrat avant de passer par le Bundestag, qui débat toutefois de ses propres propositions de loi en premier. Si la deuxième chambre adopte le texte législatif sous une forme identique, la procédure de navette parlementaire est alors réduite à sa plus simple expression, comme c'est aussi le cas en Espagne. Dans le cadre de la navette initialement prévue, les projets de loi ne peuvent normalement passer qu'à une reprise au Bundestag et jusqu'à deux reprises au

²⁴⁵ Ces deux types de textes législatifs sont régis par les articles 145(2) et 158(2) de la Constitution espagnole.

²⁴⁶ B. PENDAS GARCÍA, « Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa », F. SÁINZ MORENO et J. C. DA SILVA OCHOA (Dir.), *La calidad de las leyes*, Vitoria-Gazteiz, Parlamento Vasco, 1989, p. 350.

Bundesrat, en début et en fin de procédure. Par contre, si aucun n'accord n'a été obtenu au terme de ces délibérations successives, l'examen du texte ne peut se poursuivre que dans le cadre de la procédure de conciliation, sous réserve que celle-ci soit mise en œuvre par le Bundestag, le Bundesrat ou le Gouvernement. Pour les propositions de loi présentées par le Bundestag, la navette est même plus courte, puisque le texte ne passe qu'une fois dans chaque chambre parlementaire. Après avoir été examinée en premier lieu par le Bundestag, la version du texte transmise est soit adoptée par le Bundesrat, soit abandonnée, à moins que la commission de médiation ne soit convoquée. Dans tous les cas, le Bundesrat ne peut pas amender le texte mais uniquement s'y opposer en bloc ou l'approuver tel quel.

739. Comme dans le système espagnol, la navette législative allemande est partielle, à l'exception des cas où une procédure de conciliation est engagée, auquel cas elle peut se prolonger de manière analogue. Même dans ce cas, toutefois, la navette législative peut prendre fin assez rapidement. C'est le cas lorsque le Bundesrat décide d'adopter malgré tout un texte qui n'a pas été modifié par la commission de conciliation, ou encore lorsque celle-ci propose des modifications et que le Bundestag puis le Bundesrat approuvent successivement la nouvelle version du texte. Si, à ce stade, le Bundesrat refuse de voter un texte de loi dit « d'approbation » (*Zustimmungsgesetz*), la navette prend fin et se solde par un échec. Il n'est donc pas possible pour la majorité du Bundestag d'« imposer unilatéralement son programme » en matière de lois « d'approbation » (*Zustimmungsgesetze*) et partant, la chambre basse allemande est « contrainte de s'entendre avec la majorité du Bundesrat du moment »²⁴⁷. En revanche, si le Bundestag s'oppose à un texte législatif dit « d'opposition » (*Einspruchsgesetz*), la navette peut encore se poursuivre²⁴⁸. Selon l'article 77(4) GG en effet, le Bundestag peut surmonter l'opposition du Bundesrat par un vote à la majorité de ses membres (si le Bundesrat l'a voté à la majorité simple) ou à la majorité absolue des membres du Bundestag (si le Bundesrat l'a voté à la majorité des deux tiers).

740. En définitive outre-Rhin, de la même manière qu'outre-Pyrénées, les textes de loi ne peuvent passer jusqu'à trois fois dans la première assemblée saisie et deux fois dans la

²⁴⁷ M. SACHS, « Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf », *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin, De Gruyter, 1999, p. 59.

²⁴⁸ Le veto du Bundesrat emporte donc des conséquences différentes selon qu'il s'agisse de loi d'approbation ou de loi d'opposition. Encadré par des normes d'habilitation, le veto du Bundesrat sera abordé en seconde partie. Pour plus de détails, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 556 et s. (« Le veto de la chambre haute »).

seconde que si la commission de conciliation est convoquée²⁴⁹. La navette législative de base n'est cependant que partielle, dans la mesure où les textes de loi ne passent qu'une seule fois devant la seconde assemblée saisie, tandis que dans le cadre des systèmes britanniques et français, les textes peuvent aussi être examinés à deux reprises par la seconde chambre saisie.

2) Deux passages possibles par les deux chambres : un système de navette complète (RU, FR)

741. Au Royaume-Uni, la navette est complète, au sens où les deux chambres peuvent chacune examiner à deux reprises le texte de loi qui leur est soumis, de même qu'en France, sauf en cas de procédure accélérée. En l'absence de recours à la Commission mixte paritaire, l'aller-retour du texte entre les deux chambres parlementaires françaises peut se prolonger au-delà des deux lectures initiales alors qu'au Parlement britannique, la poursuite d'un tel échange intercaméral n'est pas prévue.

742. Ainsi, lorsqu'un texte législatif est d'abord adopté en premier lieu par la Chambre des Communes, celui-ci est ensuite transmis à la Chambre des Lords, et inversement. La navette peut être très réduite si les deux assemblées parlementaires s'entendent directement sur la version initiale du texte. Lorsqu'il est adopté sans altérations par la seconde chambre saisie à l'issue de la troisième délibération intracamérale (*Third Reading*), l'ordre est donné au Clerc de cette chambre de communiquer son accord à la première chambre saisie, qui transmet ensuite le texte en vue de sa promulgation²⁵⁰. Ce cas de figure ne présente pas de difficultés particulières car l'entente entre les deux assemblées est totale et le texte de loi est assez rapidement adopté.

743. En cas de divergences entre les deux assemblées en revanche, un prolongement de l'échange intercaméral est requis. Le projet ou la proposition de loi tel qu'adopté par la seconde chambre saisie est assorti de modifications par rapport à sa version initiale et retourné en conséquence à la première chambre, accompagné d'un message justifiant les points de désaccord²⁵¹. Les membres de la première assemblée saisie ont alors le choix entre trois

²⁴⁹ Cette procédure n'est pas automatique : elle suppose de recourir à une norme d'habilitation temporelle, qui sera également analysée en détail dans la seconde partie de l'étude.

²⁵⁰ Q. HOGG, *The Purpose of Parliament*, Londres, Blandford Press, 1946, p. 138.

²⁵¹ Ce système de message accompagnant le texte de loi est utilisé de longue date. Au XIX^e siècle, il était courant pour le député en charge du projet de l'apporter lui-même à la Chambre des Lords, accompagné d'une trentaine de parlementaires. G. CAMPION, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, op. cit., p. 228.

possibilités : consentir à l'ensemble des propositions de modification formulées par l'autre assemblée, refuser en bloc ces propositions et revenir à la version initiale du texte, ou encore tenter d'établir une version intermédiaire du texte en votant des amendements de compromis.

744. Dans la première hypothèse, le texte de loi est en état d'être promulgué tandis que dans la seconde hypothèse, le texte initial est de nouveau transmis par la première chambre saisie, éventuellement avec un message justifiant son point de vue, à la seconde chambre saisie. Celle-ci peut, à ce stade, soit se résoudre à adopter la version du texte initialement proposée par la première assemblée saisie, soit la rejeter, auquel cas le texte est abandonné. Dans la troisième hypothèse, la version de compromis élaborée par la première chambre saisie après l'examen des amendements de la seconde chambre est transmise à cette dernière. Celle-ci peut soit accepter la version intermédiaire proposée par la première chambre, soit persister dans son désaccord initial et maintenir avec insistance son point de vue sur le texte. Suite au refus de la deuxième chambre saisie de modifier le texte législatif dans le sens souhaité au terme de cette seconde lecture, le double désaccord persiste et la navette aboutit donc à une impasse politique définitive et le projet de loi est alors abandonné²⁵².

745. De manière générale, le refus des Lords d'adopter un texte dès le terme de son premier examen serait la preuve d'une indépendance politique et d'une expertise plus grande que les députés dans le cadre de la procédure législative²⁵³. Cette résistance régulière de la Chambre des Lords à la Chambre des Communes permettrait, selon le Professeur Crick, d'améliorer largement les textes de loi²⁵⁴. Pourtant, si le débat intercaméral britannique peut parfois permettre d'approfondir l'examen d'un texte de loi, il ne garantit pas pour autant de manière certaine son amélioration qualitative, par définition relative²⁵⁵. Ce jeu de « ping-pong »²⁵⁶ entre les deux assemblées tend à se développer en pratique²⁵⁷, alors même que le

²⁵² En pratique, il est rarissime d'aboutir à une telle situation car les chambres parlementaires ont généralement intérêt à trouver un texte de compromis plutôt que de provoquer l'abandon d'un projet de loi. Un tel double désaccord est néanmoins intervenu par inadvertance en 2004 concernant la *Planning and Compulsory Purchase Bill*. La Chambre des Lords a alors adopté une motion spéciale de manière à autoriser malgré tout la poursuite du projet de loi concerné. M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, op. cit., p. 104.

²⁵³ D. OLIVER, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 191.

²⁵⁴ B. CRICK, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 2^e Éd., 1970, p. 105.

²⁵⁵ Pour plus de détails sur ce point, cf. *supra*, Introduction, p. 75 (« Un "moyen de servir la qualité de la loi" »).

²⁵⁶ A. KING, *The British Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 306.

²⁵⁷ M. RUSSELL et M. SCIARA, « Parliament: The House of Lords – Negotiating a Strong Second Chamber », *Palgrave Review of British Politics*, 2006, p. 125.

Gouvernement tente pour sa part de limiter au maximum la navette, quitte à faire des concessions importantes à la Chambre des Lords²⁵⁸.

746. Au Parlement français, les textes de loi peuvent aussi être initialement examinés au cours de deux lectures successives par les deux chambres. Après son adoption en première lecture par l'assemblée où il a été déposé, le texte est transmis à l'autre assemblée par son président, pour les propositions de loi, ou par le Premier ministre, pour les projets de loi²⁵⁹.

747. Si cette seconde assemblée adopte la version du texte législatif qui lui est soumise par la première assemblée, celui-ci est dès lors adopté par le Parlement dans son ensemble et transmis au Président de la République en vue de sa promulgation. Cette transmission du projet ou de la proposition de loi est assurée par le président de l'assemblée concernée et « par l'intermédiaire du Secrétariat général du Gouvernement », comme l'énoncent les articles 115(3) RAN et 65(3) RS. Si, à l'inverse, la seconde chambre saisie refuse d'adopter le texte qui lui est soumis, son président doit en informer le Gouvernement (pour les projets de loi) ou le président de la première chambre saisie (pour les propositions de loi). Ce refus ne met pas en soi un terme à la procédure puisque, si le Gouvernement décide d'inscrire par la suite le projet à l'ordre du jour de l'autre assemblée en vue d'un réexamen, la navette peut encore se poursuivre. Comme l'indique en effet l'article 109(1) RAN, le « rejet de l'ensemble d'un texte au cours de ses examens successifs devant les deux assemblées du Parlement n'interrompt pas les procédures fixées par l'article 45 de la Constitution ». Au terme de cette première lecture du texte de loi, un texte provisoire appelé « petite loi » est publié et mis à disposition des parlementaires. Lorsque malgré ce rejet, le texte est inscrit à l'ordre du jour de l'autre assemblée, cette dernière délibère « sur le texte qu'elle avait précédemment adopté », conformément à l'article 109(2) RAN. Enfin, si la seconde chambre saisie décide d'amender le texte, cette version modifiée est alors directement renvoyée à la première chambre devant laquelle le texte a initialement été déposé et la navette peut ainsi se poursuivre.

748. Concernant le passage du texte d'une chambre à l'autre, la pratique a révélé que le Gouvernement pouvait décider de le transmettre dès son adoption de la première assemblée à

²⁵⁸ A. BRAZIER, S. KALITOWSKI et G. ROSENBLATT, *Law in the Making. Influence and Change in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2008, p. 186.

²⁵⁹ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 250.

la seconde ou, au contraire, de laisser le texte en suspens²⁶⁰. La transmission à l'autre chambre ne garantit nullement son inscription à l'ordre du jour, qui n'est en aucun cas obligatoire. Ainsi, il arrive que des textes adoptés en premier lieu par le Sénat et transmis à l'Assemblée nationale y restent bloqués sans jamais être examinés. Néanmoins, en période de concordance des majorités politiques entre les deux chambres, la navette se poursuit plus facilement, l'Assemblée nationale réservant « le meilleur accueil aux améliorations sénatoriales [en retenant] plus de 90 % des amendements sénatoriaux »²⁶¹. L'Assemblée nationale est en outre régulièrement amenée à faire des concessions au Sénat afin d'atteindre plus rapidement ses objectifs²⁶².

749. À la différence du Parlement britannique, où la navette complète est limitée à deux examens par assemblée, au Parlement français, la navette peut en théorie se poursuivre indéfiniment. L'article 45(1) C énonce en effet que « tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement *en vue de l'adoption d'un texte identique* »²⁶³, sans préciser de nombre maximum de lectures. Dans l'absolu, le temps du débat intercaméral est donc illimité, d'autant plus qu'il peut s'étendre au-delà d'une simple législature. Certaines propositions de loi peuvent même rester dans les limbes de la navette parlementaire pendant des années si elles ont été déposées sur le Bureau du Sénat, assemblée permanente où les textes ne sont pas frappés de caducité au terme de la législature. À titre d'exemple, la proposition de loi constitutionnelle relative au droit de vote des étrangers non ressortissants de l'Union européenne, adoptée par l'Assemblée nationale le 3 mai 2000 et déposée immédiatement au Sénat, n'a été examinée qu'en 2011 par la Haute assemblée²⁶⁴. Cependant, la persistance d'un désaccord intercaméral et la poursuite subséquente de la navette peut être limitée après deux lectures par assemblée, si le Premier ministre (pour un projet de loi) ou si les présidents des deux assemblées (pour une proposition de loi) décident conjointement de recourir à la commission mixte paritaire (CMP). Selon l'article 45(2) C, la

²⁶⁰ P. MARTEL, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, Thèse, Université Paris II Panthéon-Assas, 1992, p. 383.

²⁶¹ 90 % d'amendement sénatoriaux ont ainsi été repris entre 2004 et 2006. Toutefois, le taux de reprise n'a jamais été inférieur à 49 %, même pendant les périodes de majorités discordantes. J.-L. HÉRIN, « La qualité de la loi », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (Dir.), *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 45.

²⁶² G. TSEBELIS et J. MONEY, « Bicameral Negotiations: the Navette System in France », *British Journal of Political Science*, 1995, p. 126.

²⁶³ Soulignement personnel.

²⁶⁴ A. DELCAMP, « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 300.

commission est chargée de « proposer un texte sur les dispositions restant en discussion »²⁶⁵, qui n'est définitivement adopté que s'il est voté dans les mêmes termes par les deux chambres lors d'une « nouvelle lecture ». Si le texte de loi est rejeté par l'une des deux assemblées, le « mécanisme de navette infinie »²⁶⁶ peut alors se poursuivre, à moins que le Gouvernement ne demande à l'Assemblée nationale de statuer de manière définitive²⁶⁷.

750. Le système de navette complète que connaissent les parlements britannique et français permet une participation plus équilibrée des deux chambres à la procédure législative qu'au sein des parlements allemand et espagnol, où la première chambre saisie apparaît plus impliquée dans le débat intercaméral, du moins initialement. En définitive, la question déterminante à ce sujet est surtout celle de savoir si l'une des deux assemblées peut avoir le dernier mot ou surmonter un éventuel « veto » de la part de l'autre assemblée²⁶⁸.

751. Si le temps de débat entre les deux chambres parlementaires est d'abord déterminé à travers l'organisation globale de la navette législative en plusieurs lectures, il dépend aussi du mode de partition temporelle de la discussion intercamérale et en particulier du délai accordé pour l'examen d'un texte dans le cadre de chaque lecture.

§ 2. La partition temporelle de la discussion intercamérale

752. La discussion entre les chambres est divisée temporellement en plusieurs lectures dont la durée varie notablement. La durée d'examen des textes législatifs lors de leur premier passage dans chaque assemblée est déterminée avec une précision variable en fonction des systèmes (A) tandis qu'à partir de la seconde lecture, plusieurs délais de discussion sont réduits au sein de tous les parlements de la comparaison (B).

²⁶⁵ Ce recours à la conciliation est encadré par des normes d'habilitation, qui seront analysées en seconde partie. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 637 et s. (« La procédure intercamérale de conciliation »). De même, l'engagement de la procédure accélérée, qui permet de réduire l'examen du texte à une lecture par chambre, est aussi régi par des normes d'habilitation et sera donc abordé dans la deuxième partie de l'étude. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 620 et s. (« La procédure "d'urgence" »).

²⁶⁶ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE et C. de GAUDEMONT, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux commenté*, Paris, Dalloz, 5^e Éd., 2015, p. 980.

²⁶⁷ La procédure du « dernier mot » est également encadrée par des normes d'habilitation, dont l'étude relève de la seconde partie. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 637 (« La procédure intercamérale de conciliation »).

²⁶⁸ Ces questions seront analysées en détail en seconde partie, dans la mesure où elles sont régies par des normes d'habilitation temporelle. Pour plus de détails, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 556 et s. (« Le veto de la chambre haute »).

A. Un délai d'examen du texte déterminé pour la première lecture

753. Dans le cadre des quatre parlements étudiés, le délai d'examen d'un texte législatif en première lecture diffère entre la chambre basse et la chambre haute. Au Royaume-Uni et en Espagne, seule la chambre haute est tenue de débattre du texte dans un délai déterminé (1) alors que de part et d'autre du Rhin, la durée de discussion est encadrée pour chacune des deux chambres à travers notamment des dispositions constitutionnelles (2).

1) Une durée de discussion fixée pour la chambre haute (ES, RU)

754. En Espagne, seul le Sénat est généralement tenu de respecter un délai pour examiner le texte qui lui est soumis. Dès qu'un projet de loi est approuvé par le Congrès, son président doit le transmettre au Président du Sénat. Comme l'indique l'article 90(2) CE, la Haute Assemblée dispose alors d'un délai de deux mois soit pour approuver le texte de loi en l'état, soit pour l'amender, soit encore pour mettre son veto à la majorité absolue. Ce délai de deux mois court à partir du jour de la réception du texte par le Sénat et n'est décompté qu'en jours de session. Selon le Professeur Pendás García, le fait de qualifier de « chambre de réflexion une assemblée chargée de débattre et d'adopter un texte dans un délai de deux mois [constitue], dans le meilleur des cas, une cruelle ironie »²⁶⁹. Dans ces circonstances, il a été suggéré d'étendre le délai d'examen à trois mois²⁷⁰, sans que cela ne soit suivi d'effet.

755. Au Royaume-Uni, de façon comparable, seule la Chambre des Lords est tenue de s'en tenir à un tel délai précis, lorsqu'un texte de loi adopté par la Chambre des Communes lui est transmis. À partir de ce moment, les Lords disposent d'un délai maximum de douze jours de séance pour commencer à examiner le texte en *Second Reading*, à défaut de quoi il ne peut plus lui être donné suite au cours de la session, sauf si un Lord en fait la demande dans les huit jours, conformément au SOHL 49. Le maintien de cette disposition réglementaire datant de 1871 est critiqué par certains auteurs, qui la jugent dorénavant inadaptée²⁷¹.

756. En revanche, la Chambre des Communes n'est soumise à aucun délai maximum au terme duquel elle doit entamer l'examen d'un texte transmis par les Lords. Aucun délai

²⁶⁹ B. PENDÁS GARCÍA, « Procedimiento legislativo y calidad de las leyes », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 28, 1990, p. 101.

²⁷⁰ J. A. ALONSO DE ANTONIO, « El Senado en el procedimiento legislativo ordinario », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 86, 1996, p. 28.

²⁷¹ M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, *op. cit.*, p. 79.

minimum ne doit non plus être respecté par la Chambre des Communes avant de pouvoir discuter du texte des Lords, si bien que certains projets peuvent passer par tous les stades de la procédure en seulement quelques heures²⁷². À la Chambre des Lords toutefois, le SOHL 46 précise qu'aucun projet de loi ne peut faire l'objet de deux délibérations durant le même jour de séance. En outre, la Commission de la Chambre entière ne peut ni examiner un projet le jour même de sa *Second Reading*, ni non plus rendre son rapport sur un texte le jour même de son examen, lorsque des amendements sont déposés. Ces dispositions juridiques, intégrées depuis des siècles au règlement de la Chambre des Lords²⁷³, interdisent à plusieurs égards que toutes les délibérations sur un texte législatif puissent se tenir en une seule et même journée.

757. Si l'encadrement temporel du débat lors du premier passage du texte de loi dans chaque assemblée est assez limité au Royaume-Uni comme en Espagne, tel n'est pas le cas en Allemagne et en France, où certains délais de première lecture sont constitutionnellement déterminés.

2) Une durée de discussion fixée pour chaque chambre (AL, FR)

758. Au sein des parlements allemand et français, certaines durées d'examen des textes de loi sont directement déterminées par des dispositions constitutionnelles. La Loi fondamentale allemande prévoit ainsi un délai maximum au terme duquel le texte doit avoir été transmis à l'autre chambre, tandis que la Constitution française n'envisage qu'un délai minimum entre le dépôt du projet et son examen en assemblée plénière.

759. En France, depuis 2008, tout texte législatif ne peut être examiné par l'assemblée plénière en première lecture qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt, conformément à l'article 42(3) C. Ce délai, qui permet à la commission concernée de prendre le temps d'examiner le texte de loi, offre par la même occasion à la première chambre saisie une période minimum pour l'ensemble de ses débats. De la même façon, un délai spécifique est prévu pour l'examen du texte dans la deuxième assemblée saisie. La discussion au Plénum ne peut en effet débiter que quatre semaines après sa transmission, ce délai plus réduit étant fondé sur « le fait que la commission de la seconde chambre a commencé à étudier le texte bien avant qu'il ne lui soit transmis officiellement »²⁷⁴.

²⁷² Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 621 et s. (« La procédure "d'urgence" »).

²⁷³ L'intégration du SOHL 46 date du 28 juin 1715, comme l'indique le règlement de la Chambre des Lords.

²⁷⁴ H. PORTELLI, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 75.

760. Au Parlement allemand, les délais d'examen diffèrent en fonction de l'origine du texte, qui peut être présenté à l'initiative du Gouvernement, du Bundesrat ou du Bundestag. En premier lieu, lorsqu'un projet de loi est proposé par le Gouvernement, cas de figure le plus fréquent, le Bundesrat est d'abord chargé d'examiner le projet de loi dans le cadre de son « premier passage » (*Erste Durchgang*). À partir du moment où le texte gouvernemental lui est soumis par le Chancelier, « le Bundesrat a le droit de prendre position sur ces projets dans un délai de six semaines » selon l'article 76(2) de la Loi fondamentale²⁷⁵. Concrètement, le projet de loi doit donc être transmis au Bundestag à l'expiration de ces six semaines, au terme desquelles le Bundesrat doit normalement avoir transmis son point de vue.

761. Cette phase de prise de position est souvent chronophage pour le Bundesrat : les représentants des ministères régionaux compétents doivent à cette occasion défendre le point de vue du Land même si leur propre avis diffère de celui du gouvernement régional²⁷⁶. De plus, il est parfois difficile de respecter ce délai de six semaines, car le Bundesrat ne siège qu'une douzaine de fois par an et les dates de sessions sont fixées longtemps à l'avance²⁷⁷. Ces délais soumettent « le Bundesrat à un rythme de travail épuisant »²⁷⁸, surtout lorsque la commission saisie au fond décide de constituer une sous-commission pour être en mesure d'examiner le projet législatif dans toute sa complexité. Dans cette hypothèse, la « pression temporelle » est jugée particulièrement forte puisqu'en six semaines, le projet doit alors passer successivement par la sous-commission, par la commission et par l'assemblée plénière du Bundesrat²⁷⁹.

762. Le Gouvernement transmet le projet de loi au Bundestag dès l'expiration du délai de six semaines et ceci, même s'il n'a pas encore été totalement examiné par le Bundesrat²⁸⁰. Pour autant, un avis du Bundesrat transmis au-delà de cette échéance peut tout à fait être pris

²⁷⁵ Ce délai initial de six semaines est parfois soumis à des variations, que prévoit l'article 76(2) GG. Le délai d'examen d'un texte législatif peut être réduit à trois semaines par le Gouvernement fédéral lorsqu'il estime le projet « particulièrement urgent » ou à l'inverse, être étendu à neuf semaines lorsque le Bundesrat « demande une prolongation du délai pour un motif important, tenant notamment à l'ampleur d'un projet ». Ces moyens d'écourter ou d'allonger la procédure législative sont régis par des normes d'habilitation temporelle, qui seront par conséquent analysées en détail dans la seconde partie de l'étude. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 621 et s. (« La procédure "d'urgence" »).

²⁷⁶ T. MAUNZ et G. DÜRIG (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 53^e Éd., 2009, Art. 76 Rg 18.

²⁷⁷ T. MANN, in M. SACHS (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 5^e Éd., 2009, p. 1558.

²⁷⁸ K. REUTER, *Bundesrat und Bundesstaat*, Berlin, Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit, 14^e Éd., 2009, p. 30.

²⁷⁹ K. LEONHARDT, « Vom Gesetzgebungsauftrag bis zur Gesetzesverabschiedung », in Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Éd.), *Praxis der Gesetzgebung*, Regensburg, Verwaltung Wirtschaft, 1984, p. 58.

²⁸⁰ H. JARASS et B. PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, Munich, Beck, 10^e Éd., 2009, p. 835.

en considération, dans la mesure où les délais ne sont pas exclusifs. En effet, les six semaines accordées au Bundesrat pour prendre position n'interdisent pas au Bundestag de prendre en compte sa décision lorsqu'elle intervient ultérieurement, et ce quand bien même la chambre basse a déjà commencé l'examen du texte en question²⁸¹.

763. Avant de transmettre son projet de loi au Bundestag, le Gouvernement peut encore le modifier ou alors, soumettre le texte tel quel²⁸². S'il est d'accord avec toutes les propositions de modification du Bundesrat, il doit enregistrer au préalable ces changements dans le projet en y intégrant l'avis de la Haute assemblée²⁸³. L'article 76(2)4 GG précise qu'en cas d'urgence, le Gouvernement doit « faire parvenir la position du Bundesrat au Bundestag sans délai après réception », ce qui signifie en réalité qu'il doit le fournir sans hésitation et ne doit pas reporter la transmission à plus tard²⁸⁴.

764. En second lieu, lorsque le texte de loi est présenté à l'initiative du Bundesrat lui-même, la proposition est d'abord transmise au Gouvernement, qui doit prendre position avant de soumettre la proposition de texte au Bundestag « dans les six semaines », comme le précise l'article 76(3) GG. À l'origine pourtant, la transmission des textes du Bundesrat au Bundestag par le Gouvernement n'était soumise à aucun délai et ce dernier devait s'exécuter sans attendre²⁸⁵. À la suite des retards répétés du Gouvernement dans la transmission des textes, la réforme constitutionnelle du 17 juillet 1969 a accordé un délai maximum de trois semaines, avant que la révision constitutionnelle du 27 octobre 1994²⁸⁶ n'étende ce délai à six semaines. En vertu de l'article 76(3) GG, le Gouvernement n'est pas seulement invité mais bien contraint de prendre position sur les textes du Bundesrat qui lui sont transmis²⁸⁷. L'examen

²⁸¹ Selon le Professeur Mann, l'hypothèse inverse contredirait l'objectif défendu par la Loi fondamentale à travers cette possibilité de prise de position, à savoir la possibilité pour le Bundestag de prendre en compte l'expertise des Länder au cours de la procédure législative. T. MANN, in M. SACHS (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 5^e Éd., 2009, p. 1559. Pour autant, la prise de position du Bundesrat sur les projets présentés par le Gouvernement n'est qu'une faculté et non une obligation, conformément à l'article 76(2)2 GG.

²⁸² Par ailleurs, le Gouvernement a toujours la possibilité de retirer directement son projet, sans le transmettre au Bundestag. A. HARATSCH, in H. SODAN, *Grundgesetz – Kommentar*, Munich, Beck, 2^e Éd., 2011, p. 461.

²⁸³ R. SANNWALD, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU et A. HOPFAUF (Éd.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 11^e Éd., 2008, p. 1642.

²⁸⁴ Avant de transmettre le projet de loi, le Gouvernement peut ainsi prendre le temps de formuler ses remarques à l'égard de la position du Bundesrat. T. MAUNZ et G. DÜRIG (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 53^e Éd., 2009, Art. 76 Rg 19.

²⁸⁵ F. K. FROMME, *Gesetzgebung im Widerstreit*, Stuttgart, Bonn Aktuell, 2^e Éd., 1979, p. 91.

²⁸⁶ Loi constitutionnelle entrée en vigueur le 15 novembre 1994 (BGBl. 1994 I, p. 3146).

²⁸⁷ Cependant, si le Gouvernement ne respecte pas le délai de transmission, le Bundesrat dispose théoriquement d'un « droit autonome d'introduction » (*Selbsteinbringungsrecht*) l'autorisant à transmettre directement son texte de loi au Bundestag et amorcer ainsi la procédure législative. T. MANN, in M. SACHS (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 5^e Éd., 2009, p. 1561.

par le Bundestag d'une proposition de loi du Bundesrat n'est encadré par aucune durée maximale spécifique, puisque l'article 76(3)6 GG indique simplement que « le Bundestag doit discuter des projets et se prononcer dans un délai raisonnable »²⁸⁸. Cette référence temporelle demeure imprécise. En effet, le caractère « raisonnable » du délai est à considérer différemment pour chaque projet de loi examiné, puisqu'il dépend notamment de son étendue et de la complexité de l'objet des discussions²⁸⁹. En d'autres termes, la longueur de cet intervalle temporel est indéfinie et ne dépend que de l'interprétation qu'en livrent les parlementaires, destinataires de la norme. Alors même que la commission juridique du Bundesrat a estimé dans une décision du 14 mai 1975 que le Bundestag ne pouvait reporter l'examen du projet à une date lointaine sans raison valable, celui-ci demeure à cet égard « maître de la procédure législative »²⁹⁰.

765. En troisième lieu, une proposition de loi peut être présentée par le Bundestag, soit par 5 % de ses membres ou plus (soit au moins 31 parlementaires, sur un total de 630), soit par un groupe. Dans un premier temps, le texte est examiné par le Bundestag lui-même et, à la suite de son adoption, « le Président du Bundestag le transmet sans délai au Bundesrat », conformément à l'article 77(1) GG. Dans un second temps, le Bundesrat est chargé d'examiner le texte législatif proposé par le Bundestag puis de prendre position en décidant de l'adopter ou de le rejeter. Selon l'alinéa 2a de l'article 77 GG, intégré lors de la réforme constitutionnelle du 27 octobre 1994, le Bundesrat doit alors se prononcer « dans un délai raisonnable », du moins concernant les textes de loi d'approbation²⁹¹. Cet encadrement temporel, bien qu'assez vague, constitue « le pendant de l'article 76(3)6 GG » et permet désormais de garantir une plus grande « égalité des armes » entre le Bundestag et le

²⁸⁸ Certains auteurs jugent inopportune l'introduction de cette précision à l'art. 76(3) GG : selon eux, l'obligation de se prononcer dans un délai raisonnable vaut non seulement pour les textes du Bundesrat mais aussi pour les projets du Gouvernement régis par l'article 76(2) GG et qu'il aurait été plus logique de l'inscrire dans le cadre d'un quatrième alinéa. O. MODEL et K. MÜLLER (Éd.), *Grundgesetz, Taschenkommentar, op. cit.*, p. 570.

²⁸⁹ S. HÖLSCHIEDT et S. MENZENBACH, « Das Gesetz ist das Ziel: zum Zusammenhang zwischen gutem Verfahren und gutem Gesetz », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2008, p. 143. Malgré son caractère particulièrement vague, l'expression de « temps raisonnable » a notamment été aussi employée par la Commission de la *Hansard Society* dans son rapport relatif au processus législatif britannique. M. RUSH, « Making Better Law: a Review of the Hansard Society Commission on the Legislative Process », *Statute Law Review*, 1993, p. 80.

²⁹⁰ R. SANNWALD, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU et A. HOPFAUF (Éd.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 11^e Éd., 2008, p. 1645.

²⁹¹ Cette obligation ne s'applique donc pas aux textes de loi d'opposition (*Einspruchsgesetze*). L'intégration de cet alinéa 2a à l'article 77 GG fait suite au rapport rendu le 28 octobre 1993 par la commission constitutionnelle commune du Bundesrat et du Bundestag.

Bundesrat²⁹². L'un comme l'autre sont contraints de se prononcer clairement pour ou contre le texte de loi et doivent *a priori* éviter de rester indécis pendant trop longtemps sur cette question²⁹³. Le Bundesrat – comme le Bundestag dans le cadre de l'article 76(3)6 GG – est pourtant libre, *in fine*, de déterminer les textes de loi à discuter en priorité et de se prononcer sur un texte après un délai important, s'il le souhaite. Néanmoins en pratique, si le Bundesrat n'a pas pris de décision après un certain délai et ne montre pas de volonté d'en prendre dans un futur proche, son silence peut être considéré par le Bundestag ou le Gouvernement comme un refus, leur permettant alors de convoquer la commission de conciliation²⁹⁴.

766. En définitive, la partition temporelle du débat intercaméral ne s'avère très précisément encadrée qu'au sein du système parlementaire allemand, dont la Loi fondamentale détaille directement tous les délais d'examen que le Bundestag, le Bundesrat et le Gouvernement sont tenus de respecter. Pour sa part, la Constitution française ne précise en la matière aucune durée d'examen par assemblée²⁹⁵ mais indique uniquement les délais qui courent entre le dépôt d'un texte (ou sa transmission) et le début de son examen en séance plénière. Dans le cadre de la navette législative en Espagne, en France et au Royaume-Uni, l'absence de durée maximum d'examen déterminée pour chaque assemblée a pour conséquence que les textes législatifs déposés ne sont pas tous débattus par les deux chambres, alors que c'est le cas en Allemagne. En l'absence de délai imposé, l'examen d'un texte peut en effet être reporté *sine die* s'il ne fait pas l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée, qui est nullement contrainte mais décidée par le Gouvernement ou la chambre elle-même.

767. Alors que l'encadrement global du temps de débat entre les deux chambres au cours de la première lecture est déterminé de manière plus ou moins précise selon les systèmes considérés, tous prévoient en revanche une réduction de la durée d'examen du texte à partir de la seconde lecture.

²⁹² R. SANNWALD, « Die Reform der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens nach den Beschlüssen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat », *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1994, p. 144-145.

²⁹³ Le délai « raisonnable » doit être adapté selon la situation : il peut être court si le Bundesrat juge nécessaire d'adopter rapidement un texte ou être très long, par exemple lorsque le programme de travail du Bundesrat est surchargé. T. MANN, in M. SACHS (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 5^e Éd., 2009, p. 1575.

²⁹⁴ A. HARATSCH, in H. SODAN, *Grundgesetz – Kommentar*, Munich, Beck, 2^e Éd., 2011, p. 461.

²⁹⁵ De tels délais sont cependant précisés par des lois organiques pour les textes financiers. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 710 et s. (« Les projets de loi de finances »).

B. La réduction de la durée d'examen à partir de la seconde lecture

768. Dans les quatre parlements de la comparaison, la durée de la discussion est réduite à partir du second passage d'un texte législatif par les chambres. Le débat intercaméral est ainsi progressivement restreint, selon les systèmes, en réduisant la durée de certaines interventions sur le texte de loi par rapport à la première lecture (1) ou en limitant le champ de la discussion aux points de désaccord qui persistent entre les deux chambres (2).

1) Des délais d'intervention plus courts

769. La réduction de la durée d'examen à partir de la seconde lecture s'incarne d'abord dans la détermination de délais plus restreints qu'en première lecture. À l'Assemblée nationale, la durée d'intervention accordée à l'un des signataires souhaitant défendre une motion de renvoi en commission ou encore une motion de rejet préalable ne peut excéder quinze minutes à partir de la deuxième lecture, tandis qu'en première lecture, la durée de cette prise de parole est limitée à trente minutes²⁹⁶. Au Bundestag, l'article 77(2a) GG prévoit que « si une loi requiert l'approbation du Bundesrat et [...] que la procédure de conciliation s'est achevée sans proposition de modification du texte de loi adopté, le Bundesrat doit se prononcer sur l'approbation dans un délai raisonnable ». Partant, s'agissant des propositions de loi du Bundestag, la durée de discussion est spécifiquement limitée à l'occasion de la deuxième lecture tandis que, pour tous les autres textes de loi, cette obligation de s'en tenir à un délai raisonnable pour prendre position s'applique au moment de la troisième lecture.

770. Si la restriction de certains délais permet de réduire de façon effective la durée totale d'examen, un dispositif plus radical est prévu au sein des systèmes britannique et espagnol. À partir de la seconde lecture, les délibérations y sont cantonnées au seul cadre du Plénum. Les *Lords amendments* sont directement examinés par l'assemblée plénière de la Chambre des Communes²⁹⁷, tandis que les commissions ne sont plus censées intervenir. Ces dernières n'organisent de réunion que si le texte est largement amendé par l'autre chambre et requiert

²⁹⁶ Comme l'énonce clairement l'article 108(2) RAN, « la durée de l'intervention prononcée à l'appui de chacune des motions mentionnées à l'article 91 ne peut excéder 15 minutes à partir de la deuxième lecture, sauf décision contraire de la Conférence des présidents ». La tenue d'une discussion sur ces motions de renvoi en commission et de rejet préalable suppose bien évidemment que de telles motions aient été présentées par un député ou un ministre. Ces motions procédurales se trouvent donc encadrées par des normes d'habilitation et à ce titre, elles seront analysées dans le cadre de la deuxième partie de la présente étude.

²⁹⁷ À la Chambre des Lords, les *Commons amendments* sont également discutés directement en séance plénière.

un réexamen plus détaillé²⁹⁸. De manière analogue, outre-Pyrénées, dans les cas où le Congrès des députés se réunit pour la seconde lecture du texte, celui-ci est examiné directement en séance plénière sans repasser en commission au préalable, ce qui contribue là aussi à réduire la durée globale d'examen. L'article 121 RC précise, en effet, que « les projets de loi approuvés par le Congrès et pour lesquels le Sénat a opposé son veto ou proposé des amendements sont soumis à un nouvel examen de l'assemblée plénière du Congrès ».

771. Au sein des parlements allemand et français, en revanche, les textes législatifs restent examinés à la fois en commission et en assemblée plénière lors de leur second passage dans les chambres, ainsi que de leurs passages ultérieurs²⁹⁹. Dans le cadre de la navette française, la discussion porte, comme en première lecture, sur le texte adopté par la commission, qui est donc toujours impliquée dans le processus d'examen. Toutefois, en pratique, il est très rare que la commission procède à des auditions au-delà de la première lecture. L'examen en commission est souvent réduit à sa plus simple expression et le rapport qu'elle rend n'aborde plus que les divergences qui subsistent entre les deux assemblées parlementaires³⁰⁰. En outre, l'article 86(4) RAN indique, sans plus de précisions, que la mise à disposition du texte par voie électronique doit intervenir « dans les meilleurs délais » à partir de la deuxième lecture. En Allemagne, rien n'est précisé à ce sujet dans les règlements intérieurs des deux chambres parlementaires, ce qui amène à en déduire que les dispositions relatives à l'examen du texte de loi s'appliquent autant à la première lecture qu'aux lectures suivantes. Au Bundesrat comme au Bundestag, les commissions sont donc chargées, comme l'assemblée plénière, d'examiner le texte de loi lors de son premier passage et lors de ses passages ultérieurs dans les chambres, conformément aux paragraphes 39(1) GOBR et 80(1) GOBT. En pratique, cependant, lors d'un deuxième passage du texte au Bundesrat (*Zweite Durchgang*), il ne s'agit généralement plus de discuter en détail des dispositions particulières d'un projet de texte mais de prendre clairement position. La version du texte modifié par le Bundestag n'est donc plus transmise qu'à la seule commission saisie au fond, à moins qu'un grand nombre de recommandations ait déjà été transmis par d'autres commissions lors de la première lecture du texte (*Erste Durchgang*). Quand cela est possible, le réexamen du texte est concentré dans une

²⁹⁸ G. CAMPION, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, op. cit., p. 230.

²⁹⁹ Si l'organisation de la discussion intracamérale apparaît relativement analogue entre les différentes lectures, certaines règles temporelles spécifiques aux lectures ultérieures sont toutefois précisées à l'article 108 RAN.

³⁰⁰ X. ROQUES et J.-L. HÉRIN, « Les commissions parlementaires », *Administration*, n° 120-121, 1983, p. 41.

seule commission, afin qu'un seul ministère régional soit concerné dans chaque Land et que les dispositions modifiées du projet soient discutées rapidement³⁰¹.

2) Un champ de discussion progressivement restreint (ES, FR, RU)

772. La durée de l'examen des textes législatifs en seconde lecture et au-delà est surtout restreinte à travers la réduction du champ de la discussion, en particulier par l'interdiction de poursuivre le débat sur les dispositions qui ne sont plus sources de désaccord intercaméral. Une telle règle existe dans tous les systèmes étudiés à l'exception de l'Allemagne, du fait de la fonction originale exercée par le Bundesrat au cours de la navette législative. En effet, s'il dispose de la faculté de prendre position sur le texte qui lui est transmis par le Bundestag, le Bundesrat ne peut en revanche proposer directement des amendements. Dans l'hypothèse d'une opposition du Bundesrat au texte et d'une incapacité de la commission de conciliation à parvenir à une proposition de modification, le Bundesrat prend une dernière fois position sur le texte et à cette occasion, il peut alors suggérer indirectement au Bundestag de prendre des amendements. Lorsque la procédure de conciliation débouche sur une proposition de modification, le texte de loi passe pour une deuxième fois au Bundestag, qui procède alors à un vote portant uniquement sur la proposition de conciliation³⁰², examinée en amont par la commission saisie au fond. La réduction du champ du débat intercaméral est loin d'être systématique outre-Rhin, puisque la commission de conciliation peut, par exemple, décider de réexaminer l'ensemble du texte, y compris des dispositions suscitant déjà l'accord des deux chambres³⁰³.

773. Au sein des parlements britannique, espagnol et français, le développement du débat intercaméral est caractérisé par une concentration de la discussion sur les points de désaccord subsistant entre les deux assemblées. Appliquée à la lettre au Royaume-Uni, où la limitation absolue à deux lectures amène à se focaliser directement sur les aspects précis de désaccord, cette logique de progression du débat est moins strictement suivie en Espagne ou encore en

³⁰¹ H. STEGMANN, « Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat », in R.-D. POSTLEP (Éd.), *Aktuelle Frage zum Föderalismus*, Marburg, Metropolis, 1996, p. 154.

³⁰² V. EPPING et C. HILLGRUBER (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 2009, p. 1147.

³⁰³ À l'inverse, la commission de médiation peut restreindre son champ d'examen lorsque l'organe à l'origine de sa convocation lui demande expressément de ne débattre que de certaines dispositions précises. Le plus souvent toutefois, la commission demeure libre de décider des points qu'elle souhaite aborder. H. von MANGOLDT, F. KLEIN et C. STARCK, *Kommentar zum Grundgesetz*, T. 2, Munich, Vahlen, 6^e Éd., 2010, p. 2195.

France, où la navette législative s'avère parfois particulièrement longue³⁰⁴. À titre d'exemple, l'adoption de la loi du 24 décembre 1973 relative à la responsabilité des hôteliers est intervenue après neuf lectures réparties sur cinq sessions et deux législatures³⁰⁵.

774. Outre-Pyrénées, lors de la deuxième lecture au Congrès des députés, la teneur de la discussion en séance plénière dépend de la position adoptée en amont par le Sénat espagnol. Si celui-ci a décidé de mettre son veto au texte de loi, le débat doit alors suivre les règles de la discussion générale (art. 122(1) RC). Si la Haute Assemblée a proposé des amendements, ceux-ci « font l'objet d'une discussion et d'un vote et ceux adoptés à la majorité simple des suffrages exprimés sont incorporés au texte du Congrès » (art. 123 RC). Ces dispositions du règlement, particulièrement concises, ne distinguent donc pas précisément entre l'organisation temporelle de la première lecture et celle de la deuxième lecture, à ceci près cependant que, dans le second cas, le débat est logiquement restreint à l'examen des seuls amendements proposés par le Sénat³⁰⁶.

775. En France, la restriction progressive du champ de discussion au cours de la navette est organisée directement par les règlements intérieurs des assemblées. À partir de la seconde lecture, la discussion d'un texte de loi est limitée aux articles pour lesquels les deux chambres du Parlement ne sont pas encore parvenues à un texte identique³⁰⁷. Les articles déjà adoptés dans les mêmes termes par chacune des deux chambres parlementaires ne peuvent plus faire l'objet « d'amendements qui remettraient en cause, soit directement, soit par des additions incompatibles, les dispositions adoptées », selon l'article 108(4) RAN. Autrement dit, les articles votés conformes par les deux assemblées ne peuvent plus être abordés et le débat ne peut alors plus porter que sur les dispositions du texte qui sont encore source de désaccord

³⁰⁴ En France, en l'absence de détermination constitutionnelle d'un nombre maximum d'allers-retours entre les deux chambres, le débat intercaméral peut continuer en quatrième ou cinquième lecture, et au-delà. La caducité des projets en instance provoquée par l'achèvement de la législature ne s'applique pas pour les textes déposés sur le Bureau du Sénat, qui peuvent ainsi rester dans les couloirs de la navette pendant plusieurs législatures.

³⁰⁵ La loi du 24 décembre 1973 relative à la responsabilité des hôteliers a ainsi été adoptée après neuf lectures successives réparties sur cinq sessions et deux législatures. M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, *op. cit.*, p. 372-373.

³⁰⁶ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 661.

³⁰⁷ Art. 108(3) RAN et 48(5) RS. Le règlement du Sénat étend cette règle et limite aussi la discussion aux crédits budgétaires « pour lesquels les deux assemblées n'ont pas encore adopté un texte ou un montant identique ».

intercaméral. Le règlement intérieur du Sénat, quant à lui, précise que « toute modification ou adjonction sans relation directe avec une disposition restant en discussion » est irrecevable³⁰⁸.

776. La navette française s'inscrit résolument dans une logique de resserrement du champ de la discussion autour des articles à propos desquels certains désaccords persistent entre les chambres. Les règlements des assemblées permettent toutefois d'y déroger dans trois cas de figure précis : il peut être fait exception à ces règles « pour assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou procéder à la correction d'une erreur matérielle », conformément aux articles 108(5) RAN et 48(7) RS. À l'Assemblée nationale, les amendements dépourvus de lien direct avec les dispositions restant en discussion ne sont donc pas acceptés par le Service de la séance, « sauf référence explicite dans l'objet à l'une des trois exceptions »³⁰⁹. Au Sénat, ces amendements sont déclarés irrecevables par la commission, soit d'office, soit à la demande d'un sénateur ou du Gouvernement.

777. En dépit de ces règles visant à la réduction progressive du champ de la discussion et, subséquemment, de sa durée globale, le Conseil constitutionnel a longtemps estimé qu'elles n'étaient pas applicables aux amendements gouvernementaux. Le Conseil jugeait en effet que le droit d'amendement tel que garanti par l'article 45 C ne pouvait être limité et que par conséquent, des amendements pouvaient « même avoir pour effet d'affecter des dispositions qui ont déjà été votées dans des termes identiques par les deux assemblées »³¹⁰, accordant ainsi « un véritable blanc-seing »³¹¹ au Gouvernement. Depuis la décision du 25 juin 1998, suivie par les décisions du 29 juin 2000 et du 19 janvier 2006, la « théorie de l'entonnoir », déjà appliquée par les règlements intérieurs des chambres, est désormais aussi reconnue par la jurisprudence constitutionnelle³¹² et s'applique aux amendements du Gouvernement. Deux

³⁰⁸ L'article 48(6) RS indique également qu'il ne sera plus reçu « aucun amendement ni article additionnel qui remettrait en cause, soit directement, soit par des additions qui seraient incompatibles, des articles ou des crédits budgétaires votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte ou avec un montant identique ».

³⁰⁹ *Vademecum pour une bonne pratique de la règle de l'entonnoir*, présenté au groupe de travail du Sénat sur l'application de la révision constitutionnelle et la réforme du règlement le 1^{er} décembre 2010 et à la Conférence des Présidents le 15 décembre 2010.

³¹⁰ Décision n°86-221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987*, JORF, 30 décembre 1986, p. 15801.

³¹¹ P. BINCZAK, « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre "errements" et malentendus », *RFDC*, 2001, p. 493.

³¹² Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, JORF, 3 juillet 1998, p. 10147 ; Décision n° 2000-434 DC du 20 juillet 2000, *Loi relative à la chasse*, JORF, 27 juillet 2000, p. 11550 ; Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant diverses dispositions relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, JORF, 24 janvier 2006, p. 1138. Ces questions relatives aux conditions d'exercice du droit d'amendement, qui est lui-même régi

décisions de 2014 en la matière³¹³ ont cependant montré que le Conseil constitutionnel semblait désormais « assouplir » sa jurisprudence en la matière et adopter une approche « plus bienveillante en matière de droit amendement »³¹⁴. Dans une décision du 26 janvier 2017, le juge constitutionnel a intégré à cette jurisprudence la règle de l'entonnoir dit « à rebours », qui consiste à exclure les amendements visant à supprimer des dispositions préalablement votées conformes par les deux chambres parlementaires³¹⁵.

778. De manière analogue outre-Manche, lorsqu'une chambre parlementaire examine un texte en deuxième lecture, le débat ne porte que sur les amendements votés par l'autre chambre et non sur l'ensemble du texte de loi³¹⁶. À la différence du système français, cette règle générale ne souffre d'aucune exception. Après l'examen de chaque nouvel amendement, l'assemblée peut soit adopter à son tour l'amendement proposé, soit le refuser, soit encore le modifier. Tout amendement qui a été voté par les deux chambres ne peut alors plus faire l'objet de discussions. Suivant une pratique constante depuis plusieurs siècles³¹⁷, la Chambre des Communes ne peut plus amender de nouveau un point précis du texte qu'elle a déjà adopté, sauf si un tel amendement constitue la conséquence immédiate de l'adoption ou du rejet d'un amendement proposé par les Lords. Cette phase de seconde lecture consiste donc à débattre uniquement des modifications proposées par l'autre chambre. Une discussion sur l'ensemble du texte n'est organisée que dans le cas où l'un des amendements présentés par

par des normes d'habilitation temporelle et à la disposition des parlementaires et du Gouvernement, seront par conséquent détaillées en seconde partie. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 479 et s. (« Un resserrement progressif sur les dispositions non encore adoptées »).

³¹³ Décision n° 2014-690 DC du 13 mars 2014, *Loi relative à la consommation*, JORF, 18 mars 2014, p. 5450. Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014, *Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, JORF, 26 mars 2014, p. 5925.

³¹⁴ P. BACHSCHMIDT, « Un assouplissement de la jurisprudence constitutionnelle appliquant la règle dite de l'"entonnoir" ? », *Constitutions*, 2014, p. 170. Cf. aussi, du même auteur, « Nouvelles interrogations sur la "règle de l'entonnoir" devant le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2016, p. 592.

³¹⁵ Décision n° 2017-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, JORF, 28 janvier 2017, p. 5.

³¹⁶ Lorsque la Chambre des Lords amende le texte, le projet de loi est transmis par le Clerc aux Communes avec la mention traditionnelle « A ceste bille avec que des amendemens les Seigneurs sont assentus ». Si la Chambre des Communes les accepte, le texte est transmis aux Lords avec la formule « A ces amendemens les Communes sont assentus » tandis que si elle les rejette, un message est envoyé aux Lords accompagné de l'expression « Ceste bille est remise aux Seigneurs avec que des raisons ». M. JACK (Éd.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 24^e Éd., 2011, p. 626.

³¹⁷ En 1678 déjà, la Chambre des Communes avait affirmé qu'il était « contraire à la méthode constante et aux procédures parlementaires d'éliminer une disposition du projet de loi qui avait été adopté par les deux chambres ». M. JACK (Éd.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 24^e Éd., 2011, p. 631.

l'autre chambre est susceptible, par son ampleur, d'avoir des répercussions sur la cohérence globale du texte³¹⁸.

779. Plus largement, au Parlement britannique, la durée de la navette législative est en moyenne plus courte que dans les trois autres parlements étudiés car tous les projets de loi non adoptés deviennent caducs au terme de chaque session parlementaire, sauf exception. Ainsi, le SO 80A, intégré au règlement de la Chambre des Communes le 26 octobre 2004, autorise ses membres, lors de la session suivante, à reprendre des projets de loi au stade où ils étaient rendus lors de la session précédente. Cette possibilité est strictement encadrée, puisque les propositions et projets de loi déjà passés par la Chambre des Lords ne peuvent faire l'objet d'un tel renvoi. En tout état de cause, le temps d'examen d'un texte de loi entre les deux chambres est généralement restreint à deux sessions consécutives maximum. Par conséquent outre-Manche, le débat intercaméral demeure beaucoup plus concis que dans les trois autres systèmes, dans lesquels la navette législative peut potentiellement s'étendre sur une législature entière, voire même davantage dans le cadre du Parlement français.

³¹⁸ G. CAMPION, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, *op. cit.*, p. 230.

Conclusion du Chapitre 4

780. Le temps de la procédure législative est encadré de manière très précise par les textes constitutionnels et par les règlements des assemblées parlementaires, tout au long de son déroulement. Les normes impératives d'encadrement temporel organisent la discussion à la fois dans le cadre de chaque chambre et entre les deux assemblées de tous les parlements étudiés.

781. À l'échelle des chambres parlementaires, l'organisation temporelle est assurée tant au sein des commissions que de l'assemblée plénière, pour l'ensemble des étapes successives de la procédure législative. Ainsi, le temps de discussion au niveau des commissions est assez fortement encadré dans les systèmes de la comparaison, où l'adoption du rapport se trouve soumise à des délais particulièrement stricts, à l'exception notable du Parlement allemand, où le vote du rapport est prioritaire sur l'examen du texte de loi au Plénum. En revanche, le temps de la procédure législative s'avère organisé de façon sensiblement différente au niveau de l'assemblée plénière, en fonction des parlements considérés. Alors qu'au sein des chambres allemandes, britanniques et espagnoles, les délibérations de l'assemblée plénière se déroulent non seulement en amont mais aussi en aval de l'examen en commission, dans le cadre du Parlement français, la réunion de l'assemblée plénière ne peut se tenir qu'une fois que la commission a examiné le texte de loi en instance. En règle générale, la durée des débats législatifs est partout précisément encadrée, dans la mesure où un contingentement du temps d'intervention est prévu tout au long de la discussion parlementaire.

782. À l'échelle du Parlement dans son ensemble, le temps de débat entre les chambres est, de manière analogue, clairement délimité. Les systèmes allemand et français prévoient une durée totale d'examen dans le cadre de chaque chambre parlementaire, tandis qu'au sein des parlements britannique et espagnol, un temps d'examen déterminé n'est envisagé que pour les chambres hautes. À cet égard, la durée de discussion intercamérale est plus strictement encadrée en Allemagne et en France, ce qui ne signifie pas pour autant que la durée totale de la procédure législative est nécessairement plus courte qu'outre-Manche et outre-Pyrénées. En effet, la durée totale du débat entre les chambres dépend aussi d'un autre élément déterminant, à savoir, le nombre total possible d'aller-retour du texte de loi entre les deux chambres. La navette législative est ainsi limitée pour les parlements allemand et espagnol où, d'ordinaire,

un texte de loi peut être adopté après un seul passage par la seconde chambre saisie, tandis qu'au sein des parlements britannique et français, le texte doit passer à deux reprises au moins par chacune des deux chambres, sauf si un moyen d'écourter la procédure législative est engagé.

Conclusion du Titre 2

783. Les nombreuses divisions de la procédure législative témoignent non seulement de sa complexité mais aussi de l'importance capitale de la dimension temporelle à chaque instant de l'examen des textes de loi. Le cadre particulier de la procédure législative est délimité par des normes impératives d'encadrement concernant d'une part, la programmation du travail des assemblées et, d'autre part, la discussion parlementaire en tant que telle. Ainsi, la procédure législative se trouve fortement contrainte par de nombreux délais, dès l'inscription du texte à l'ordre du jour et jusqu'à son adoption définitive par le Parlement.

784. L'organisation temporelle de toute discussion relative à un texte législatif suppose en amont une planification attentive des travaux des chambres parlementaires, qui n'est en réalité assurée que très partiellement par ces dernières. En effet, dans l'ensemble des systèmes considérés, le calendrier de travail des assemblées est surtout décidé par le Gouvernement en pratique, soit directement comme au Royaume-Uni, soit par l'intermédiaire d'un organe intracaméral majoritairement composé de membres issus de la majorité gouvernementale, comme dans les parlements allemand, français et espagnol. En tous les cas, la programmation temporelle du travail législatif est partout essentielle, dans la mesure où elle permet d'évaluer de manière indicative la durée nécessaire à l'examen d'un texte législatif, quitte à ce que cet intervalle temporel soit finalement allongé ou réduit, le cas échéant.

785. Les normes d'encadrement du temps de la procédure législative se caractérisent également par leur grande précision concernant la détermination du temps de débat au sein des chambres ainsi qu'entre-elles. Les systèmes étudiés ne connaissent pas tous le même ordonnancement temporel des phases d'examen en commission et en assemblée plénière, ni ne déterminent aussi strictement la durée d'examen au sein de chaque chambre parlementaire. En revanche, ils ont tous en commun d'associer à chacune de ces étapes distinctes des délais précis dont le respect est impératif afin d'autoriser la poursuite de la procédure législative.

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

786. Au terme de cette première partie, il peut être remarqué que les normes impératives d'encadrement temporel de la procédure législative sont extrêmement détaillées, qu'elles emportent directement ou indirectement des conséquences sur la durée d'adoption des textes de loi.

787. Les unités de division temporelles de la procédure *lato sensu*, à savoir la législature, la session et la séance, semblent de prime abord ne concerner qu'à la marge la procédure législative. Néanmoins, une analyse approfondie de ces différentes unités temporelles permet de montrer qu'elles impriment un rythme à la procédure législative, susceptible de s'avérer déterminant lorsqu'elles ont par exemple pour effet de mettre un terme temporaire ou définitif à l'examen de plusieurs textes de loi. Tel est notamment le cas au sein de tous les parlements de la comparaison à l'achèvement de chaque législature, ainsi qu'au Parlement britannique, au terme de chaque session parlementaire.

788. À la différence du cadre temporel général de la procédure d'élaboration des textes de loi, le cadre particulier de la procédure législative est très étroitement lié à son déroulement temporel. Tant au niveau de sa planification que de son organisation, le débat parlementaire est temporellement encadré de manière systématique, au niveau de toutes les phases de la procédure législative, avec une précision toutefois variable selon les systèmes.

789. En définitive, le temps de la procédure législative *stricto sensu* tel qu'établi par les normes impératives constitue un cadre rigide que les membres des chambres parlementaires et du Gouvernement sont tenus de respecter. Sous réserve de se conformer au cadre temporel ainsi défini, les parlementaires comme les ministres peuvent cependant engager des moyens importants, qui leurs sont reconnus par des règles d'habilitation leur permettant d'allonger ou, au contraire, de réduire la durée totale de la procédure législative.

**PARTIE 2 : LES RÈGLES
D'HABILITATION À MODULER LA
DURÉE DE LA PROCÉDURE
LÉGISLATIVE**

790. Les moyens dont disposent les membres des assemblées et du Gouvernement pour moduler la durée de la procédure législative s'avèrent particulièrement nombreux au sein de tous les systèmes juridiques étudiés et font généralement l'objet d'un encadrement juridique très précis. Conformément à la typologie juridique établie au début de la présente étude, les normes d'habilitation permettent aux parlementaires et aux ministres d'exercer des compétences afin d'allonger ou de réduire la durée de la procédure législative. À cet égard, ce n'est donc pas le temps parlementaire qui constitue une variable déterminante en soi¹, mais les instruments procéduraux qui leur sont attribués et leur offrent la possibilité de hâter ou au contraire de retarder l'adoption du texte législatif soumis à leur examen.

791. Les normes d'habilitation temporelle peuvent être principalement mises en œuvre au cours du débat législatif, tant au sein de l'assemblée plénière que des commissions parlementaires. Dans ce cadre, le Gouvernement est parfois désireux de faire adopter dans des délais assez courts ses projets de loi, qui doivent pourtant tous faire l'objet d'un examen plus ou moins approfondi et passer avec succès par les étapes successives de la procédure parlementaire. « Face à l'horloge qui tourne inexorablement »², il peut ainsi être tenté, pour des motivations d'ordre essentiellement politique, de réduire la durée de certaines phases de la procédure législative.

792. Toutefois, la manière dont le Gouvernement recourt à certains moyens procéduraux au cours de la discussion est régulièrement dénoncée. Si pris isolément, ces moyens apparaissent conformes à la Constitution, l'utilisation cumulée de « cet arsenal maximal de règles du parlementarisme rationalisé s'avère disproportionné au regard des conditions du débat parlementaire »³. Formulée par des sénateurs français, cette critique témoigne de l'étendue

¹ Contrairement à ce qu'affirme Messaoud SAOUDI *in*, « Le temps de parole sur les motions de rejet », *RFDC*, 2001, p. 543. Il n'existe pas à proprement parler de « temps parlementaire accéléré » et de « temps parlementaire ralenti », mais simplement une accélération ou un ralentissement possible de la procédure législative. P. JAN, « Les temps parlementaires », *in* E. CARTIER et G. TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 172-173.

² J. LYON, « L'organisation des débats parlementaires », *JCP*, n° 95, 1973, p. 161.

³ En outre, selon les sénateurs, l'utilisation cumulée par le Gouvernement de « ces procédures, dont certaines exorbitantes du droit commun parlementaire, ne [peut] se justifier par la nécessité de répondre à une démarche de "flibuste" de la part de l'opposition ». Saisine par 60 sénateurs concernant la *Loi pour l'égalité des chances*, qui a donné lieu à la décision n°2006-535 DC du 30 mars 2006, *JORF*, p. 4964.

très importante des compétences attribuées au Gouvernement pour agir dans le cadre de la procédure législative. Pour autant, le Gouvernement français n'apparaît pas comme celui qui « dispose de la panoplie d'outils la plus complète et la plus puissante » puisque, à cet égard, il semble dépassé par le Gouvernement britannique⁴.

793. En outre, l'étendue des compétences du Gouvernement ne doit pas occulter le fait que les parlementaires disposent aussi, en ce qui les concerne, d'un ensemble non négligeable de moyens procéduraux qu'ils peuvent aussi exercer tout au long de la procédure législative. Les membres des assemblées peuvent ainsi recourir aux nombreuses compétences qui leur sont reconnues en vue de participer activement à l'élaboration du texte ou encore de s'assurer du respect des règles procédurales au cours de l'examen législatif. Plus largement, il s'agira de montrer, à travers ce second chapitre, que l'essentiel des moyens procéduraux susceptibles d'être engagés au cours de la procédure législative font l'objet d'un encadrement temporel. Du reste, si les parlementaires et le Gouvernement disposent bien de compétences clairement distinctes, le débat parlementaire ne se résume pas systématiquement pour les premiers à essayer d'allonger la procédure législative et pour le second à tenter d'écourter au maximum la procédure législative.

794. L'analyse des normes d'habilitation temporelle permet de caractériser clairement ces règles permettant de moduler la durée de la procédure législative, en distinguant les compétences ayant pour effet de l'allonger (Titre 1) et celles ayant pour objet de l'écourter (Titre 2). Les normes de la première catégorie attribuent aux ministres et aux parlementaires des compétences particulières qui n'ont pas explicitement pour objet de modifier la durée de la procédure législative, mais dont la mise en œuvre produit nécessairement des effets sur sa temporalité⁵. Les normes de la seconde catégorie autorisent les parlementaires et les ministres à exercer des compétences qui visent explicitement à réduire la durée d'élaboration parlementaire de la loi, bien que l'objectif visé ne soit pas toujours atteint⁶.

⁴ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 716.

⁵ Tel est le cas du droit d'amendement, qui permet aux ministres comme aux parlementaires de participer à l'élaboration législative, tout en étant aussi susceptible, *in fine*, d'impacter considérablement la durée d'examen législatif, dans la mesure où la défense orale de chaque amendement implique d'y consacrer du temps.

⁶ Tel est par exemple le cas de la procédure d'urgence ou encore de la procédure dite du « temps global », qui visent directement à agir sur la durée de discussion d'un texte législatif, mais ne garantissent pas néanmoins de manière systématique une réduction de la procédure.

**TITRE 1. LES COMPÉTENCES AYANT
POUR EFFET D'ALLONGER LA
PROCÉDURE LÉGISLATIVE**

795. L’allongement de la durée d’élaboration parlementaire d’un texte de loi peut être provoqué par l’engagement d’un ensemble de moyens procéduraux, qui ont tous en commun de ne pas viser directement la modulation temporelle de la procédure législative. En d’autres termes, l’essentiel de ces compétences reconnues aux parlementaires et aux ministres ont pour effet, non pour objet, d’allonger la durée totale de l’examen législatif¹. Ainsi, la présentation d’un amendement ou encore la demande de rappel au règlement induisent toutes deux une durée supplémentaire dans le cadre de l’examen d’un texte législatif, mais sont toutefois foncièrement différentes quant à leur objet. La présentation d’un amendement consiste en effet à participer à l’élaboration du texte de loi soumis à l’examen parlementaire, alors que la demande de rappel au règlement permet de s’assurer de la régularité du débat.

796. De manière plus large, il apparaît que les compétences ayant pour effet d’allonger la durée d’examen d’un texte correspondent soit à des droits de participation à la procédure législative, soit à des droits de vérification de la procédure législative. Les droits de la première catégorie, à savoir le droit d’amendement et le droit de parole, sont communément exercés au sein de tous les parlements étudiés. À ce titre, le droit de parole tient une place essentielle au Parlement, dans la mesure où son exercice doit permettre de garantir un débat libre et contradictoire entre les membres des assemblées et du Gouvernement. De façon

¹ En conséquence, les différents intitulés des subdivisions de ce titre 1 ne rendent pas toujours compte du lien étroit de ces différents moyens avec la temporalité. Pourtant, si ces moyens n’ont pas pour objet d’allonger la durée de la procédure législative mais d’y participer ou d’en vérifier la régularité, leur utilisation induit toutefois nécessairement, *in fine*, un allongement de la procédure législative.

analogue, le droit d'amendement revêt partout une grande importance tout au long de la procédure législative, au sens où il permet de contribuer à l'élaboration des textes de loi. Les droits relevant de la seconde catégorie, qui ont également pour effet d'allonger la procédure législative mais consistent avant tout à en vérifier la régularité, se caractérisent en revanche par leur grande diversité et par le fait qu'ils ne sont pas tous envisagés par les quatre systèmes de la comparaison.

797. Qu'elles permettent de participer à la discussion parlementaire ou de s'assurer de son déroulement régulier, ces compétences sont parfois mises en œuvre à des fins différentes de celles initialement envisagées. Ainsi, le droit de parole, comme la vérification du quorum ou encore la motion de renvoi en commission, sont tous régulièrement utilisés dans le seul but de prolonger l'examen d'un texte de loi, alors même que tel n'est pas leur objet. L'emploi de ces moyens à des fins dilatoires est principalement le fait de parlementaires de l'opposition, qui tentent de retarder au maximum l'adoption de certains textes auxquels ils sont hostiles. Cet usage détourné de compétences qui leur sont pourtant attribuées en vue de participer à la production législative montre bien que « si la majorité maîtrise la décision, c'est l'opposition qui maîtrise la durée »². De la sorte, les membres des groupes parlementaires d'opposition tentent de « gêner en la retardant, à défaut de l'empêcher, l'action du Gouvernement et de sa majorité »³. Ces pratiques parlementaires sont très répandues, au point que même outre-Rhin, certains auteurs reconnaissent que les groupes d'opposition peuvent priver le Gouvernement d'un temps précieux⁴.

798. Dès à présent, il convient donc d'analyser successivement les droits dont disposent le Gouvernement et les parlementaires en vue de participer activement à la procédure législative (Chapitre 5) et les droits leur permettant d'en vérifier la régularité (Chapitre 6). L'étude de ces compétences ayant pour effet d'étendre la durée d'examen implique de s'attacher à distinguer clairement leur objet théorique de l'usage qui en est fait en pratique.

² G. CARCASSONNE, « La résistance de l'Assemblée à l'abaissement de son rôle », *RFSP*, 1984, p. 915.

³ P. AVRIL, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *NCCC*, 2016, p. 48.

⁴ C. HÖNNIGE et U. SIEBERER, « Germany. Limited Government Agenda Control and Strong Minority Rights », in E. BJØRN et G. TSEBELIS, *The Role of Governments in Legislative Agenda Settings*, Abington, Routledge, 2011, p. 28.

CHAPITRE 5 – LES DROITS DE PARTICIPATION À LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

799. Les deux compétences principales de participation à la procédure législative sont le droit de parole et le droit d'amendement, ce dernier étant aussi parfois qualifié de « droit d'initiative secondaire »¹. Il serait même, selon certains auteurs, le seul véritable moyen de l'initiative parlementaire², dans la mesure où il apparaît plus aisé pour les membres des assemblées d'obtenir en pratique l'adoption d'un amendement que d'une proposition de loi. Or, quelles que soient leurs chances d'aboutir, ces deux moyens constituent simplement deux droits à part entière permettant de participer à l'élaboration législative³.

800. Le droit de parole et le droit d'amendement sont intimement liés, au sens où le premier représente avant tout un *droit* d'expression et le second un *moyen* d'expression⁴ pour les membres des assemblées et du Gouvernement. Ces deux compétences, qui leur permettent d'intervenir au cours du débat législatif, constitueraient dans le même temps les deux « outils majeurs des obstructionnistes »⁵. Si *a priori*, l'exercice du droit de parole et du droit d'amendement doit respectivement consister à s'exprimer au sujet du texte de loi examiné et à le modifier, force est de reconnaître que certaines pratiques semblent avoir pour principal objectif d'étendre la durée d'examen et de repousser ainsi l'adoption du texte au maximum. Il conviendra donc de reconsidérer ce phénomène qualifié d'« obstruction » par la plupart des auteurs et d'analyser dans quelle mesure les deux droits de participation précités sont utilisés

¹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del gobierno, op. cit.*, 2000, p. 216. L'amendement n'est « qu'une initiative nouvelle se greffant sur une initiative antérieure », selon R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, T. 1, 1920, p. 379. Selon le Conseil constitutionnel, il constitue le « corollaire de l'initiative législative ». Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique*, JORF, 22 janvier 1993, p. 1118, cons. 7. Il est surtout un « droit fondamental du parlementaire ». A. LEVADE, « Restreindre le droit d'amendement. Coup de bluff ou coup de force ? », *JCP G*, n° 13, 2018, p. 580.

² M. AMELLER, « "Où va la République ?" La loi et le Parlement », *Revue administrative*, n° 290, 1996, p. 231. Il serait même l'« essence même » de l'initiative législative. M. AMELLER, « Regards sur le Conseil », in *Témoignages d'anciens membres*, site internet du Conseil constitutionnel, 2006. Le droit d'amendement serait ainsi le « substitut du droit d'initiative législative », selon A. BROUILLET. Cité par P. BINCZAK, « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre "errements" et malentendus », *RFDC*, 2001, p. 499.

³ Dans le cadre de ce chapitre, seul le droit d'amendement sera abordé, car il est exercé au cours de la procédure législative et contribue à en moduler la durée totale, contrairement au droit de présenter des propositions de loi, qui n'intervient qu'au tout début de la procédure.

⁴ F. CHALTIEL, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, n° 106, 2009, p. 4. (Soulignement personnel).

⁵ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative, op. cit.*, p. 601.

en vue de prolonger la discussion, alors même qu'ils n'ont pas explicitement pour objet de moduler la durée de la procédure législative⁶.

801. Pleinement consacrés au sein des quatre parlements considérés, le droit de parole et le droit d'amendement figurent d'ailleurs parmi les « droits les plus largement reconnus en droit parlementaire »⁷. Toutefois, il est saisissant de constater à quel point la doctrine française s'est surtout concentrée sur le droit d'amendement, alors que la doctrine allemande s'est, pour sa part, intéressée avant tout aux questions relatives au droit de parole⁸. Cette production doctrinale contrastée est révélatrice de l'importance que revêtent en pratique le droit de parole et le droit d'amendement dans chacun de ces deux systèmes. Fréquemment employé au Parlement français, le droit d'amendement est en effet peu utilisé au Parlement allemand, où le droit de parole est en revanche primordial⁹. Dans le cadre des parlements britannique et espagnol, le droit de parole et le droit d'amendement font l'un et l'autre l'objet d'une reconnaissance relativement analogue.

802. Il importe donc d'analyser successivement les droits de participation à la procédure législative que constituent le droit de parole (Section 1) et le droit d'amendement (Section 2), tous deux envisagés par des normes d'habilitation temporelle et dont l'utilisation a pour effet d'allonger la durée de la procédure législative.

⁶ Comme la plupart des moyens de prolonger la procédure législative, le droit de parole et le droit d'amendement ne visent pas en soi à allonger la procédure, mais leur exercice n'est pas sans effet sur la durée totale d'examen.

⁷ I. MOLAS et I. PITACH (Dir.), *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 81.

⁸ En revanche, un tel contraste n'est pas constaté en Espagne et au Royaume-Uni.

⁹ En se fondant sur l'article 42(1) GG au terme duquel « les débats du Bundestag sont publics », certains auteurs ont été jusqu'à dégager un « principe d'oralité » inhérent au Parlement allemand. Ce principe n'est pourtant pas reconnu explicitement par la Loi fondamentale et apparaît incompatible avec le § 78(6) GOBT. Selon cette disposition, introduite le 2 juillet 2009, le Comité des doyens peut en effet remplacer un débat au Plénum par un ajout au procès-verbal de la séance des textes des interventions initialement prévues. M. BAUER, « Das Verstummen eines Parlaments », *Der Staat*, 2010, p. 590 et s.

Section 1. Le droit de parole : une garantie pour participer au débat parlementaire

803. Au sein de l'ensemble des assemblées parlementaires étudiées, chacun des membres dispose d'un droit de parole qui lui est juridiquement reconnu, de même que les membres du Gouvernement, en leur qualité de colégislateurs. Chargé de la production législative aux côtés des assemblées, le Gouvernement a toutefois souvent la possibilité de s'exprimer plus longuement que les parlementaires, en raison de la fonction spécifique qu'il exerce.

804. Le droit de parole constitue un préalable indispensable permettant de prendre part à la discussion et l'expression de divers points de vue participe en ce sens au « bon déroulement du débat démocratique »¹⁰. Pour autant, son exercice ne peut être illimité, au risque de prolonger indéfiniment la procédure législative et d'empêcher le Parlement d'assurer sa fonction de législation¹¹. Le droit de parole est donc étroitement lié à la question de l'encadrement temporel de la discussion parlementaire. Autrement dit, le recours plus ou moins intensif au droit de parole induit une certaine durée et a pour effet d'allonger la durée totale du débat législatif.

805. En conséquence, ce droit de participation à la discussion parlementaire fait l'objet d'un encadrement juridique déterminé (§ 1), tout en étant également encadré par des normes d'habilitation temporelle, qui permettent aux membres des assemblées parlementaires et du Gouvernement de s'exprimer tout au long de l'examen législatif (§ 2).

§ 1. La reconnaissance juridique du droit de parole

806. Les interventions au cours du débat législatif sont juridiquement organisées dans la mesure où le droit de parole des différents intervenants au sein des assemblées est consacré par des dispositions normatives précises. Si la reconnaissance juridique du droit de parole apparaît essentielle dans le cadre des quatre parlements étudiés, elle n'est toutefois pas partout

¹⁰ Décision n°95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, JORF, 31 décembre 1995, p. 19111, cons. 10.

¹¹ La discussion en séance plénière est en effet soumise à deux exigences contradictoires, à savoir « la liberté de parole, qui est le principe par excellence de l'institution parlementaire [et] la nécessité de conduire le processus législatif à un terme satisfaisant, c'est-à-dire le vote ». B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, 1994, p. 324. En des termes différents, le Professeur Janicot énonce que « le droit d'expression des élus [est] limité dans sa durée en vue d'assurer l'efficacité de l'action ». L. JANICOT, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, 2004, p. 189.

réalisée par le même type de normes ni de manière aussi étendue. Cette reconnaissance du droit de parole, plus ou moins large selon les systèmes, est susceptible d'avoir des effets sur la durée de parole accordée à chacun et, *in fine*, sur la durée des débats législatifs.

807. Alors que les trois systèmes continentaux consacrent le droit de parole des membres du Gouvernement dans leurs constitutions respectives, ce droit n'est reconnu que de manière indirecte par le système britannique. Excepté au sein de ce dernier, le droit de parole des membres du Gouvernement est donc très largement garanti par les textes constitutionnels (A), tandis que le droit d'expression des parlementaires n'est en revanche consacré que de façon implicite. La reconnaissance du droit de parole des membres des assemblées parlementaires est en effet établie par les juges constitutionnels français, allemands et espagnols¹², ces deux derniers déduisant directement ce droit d'une disposition constitutionnelle relative au statut du député (B).

A. La consécration constitutionnelle du droit de parole du Gouvernement

808. Les constitutions allemande, espagnole et française ont non seulement en commun de reconnaître explicitement le droit de parole du Gouvernement, mais aussi de le consacrer aux côtés du droit d'accès aux réunions parlementaires, qui est également reconnu à tous les membres du Gouvernement. Ces droits de parole et d'accès aux assemblées parlementaires concernent à la fois les réunions de l'assemblée plénière et les réunions des commissions, conformément aux articles 43(2) GG, 110(2) CE et 31(1) C. Au Parlement français, le droit pour les membres du Gouvernement d'« être entendus » au sein des commissions est précisé par les règlements des deux chambres parlementaires¹³, dans la mesure où l'article 31(1) C énonce simplement que « les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées [et] y sont entendus quand ils le demandent ».

809. Dans le cadre de ces trois parlements continentaux, le droit de parole des membres du Gouvernement apparaît particulièrement protégé. Ainsi, le Conseil constitutionnel n'a pas hésité par exemple à émettre une réserve concernant une modification du règlement du Sénat, en affirmant que les « restrictions du nombre des orateurs habilités à s'exprimer dans certaines

¹² Au Royaume-Uni, le droit de parole du parlementaire ne fait pas précisément l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle, en l'absence de juge constitutionnel similaire aux trois systèmes continentaux.

¹³ Articles 45(1) RAN et 18(1) RS.

phases des débats » ne devaient pas faire obstacle au droit de parole gouvernemental consacré à l'article 31 de la Constitution française¹⁴. Pour sa part, la Cour constitutionnelle allemande a adopté une conception du droit de parole fondée sur une stricte interprétation de la Constitution, en affirmant dans une décision du 14 juillet 1959 que le temps de parole des membres du Gouvernement ne pouvait en aucun cas se voir limité par le Parlement¹⁵. En ce sens, le « droit de parole privilégié » dont disposerait le Gouvernement fédéral procéderait d'une « hiérarchisation du débat parlementaire »¹⁶ dans le cadre de la procédure législative. Quoiqu'il en soit, ce privilège gouvernemental¹⁷ s'efface en pratique, en vertu d'un accord du Comité des doyens qui établit que la durée des prises de parole des ministres est normalement décomptée du groupe parlementaire majoritaire dont ils sont issus¹⁸.

810. Si les textes constitutionnels allemand, espagnol et français affirment très clairement que les membres du Gouvernement doivent être entendus à tout moment¹⁹, ces trois systèmes précisent néanmoins que ce droit n'est pas totalement inconditionnel : tout ministre souhaitant intervenir est tenu d'en faire préalablement la demande au président de séance²⁰. À cet égard, le règlement du Congrès des députés espagnol est plus strict que celui des autres assemblées étudiées. Il précise en effet que les membres du Gouvernement peuvent toujours intervenir oralement s'ils le demandent, mais que ce droit de parole doit être exercé « sans préjudice des facultés reconnues au Président de la chambre en matière d'organisation des débats »²¹. Cette indication supplémentaire permet ainsi de réguler le droit de parole gouvernemental en réaffirmant la compétence du président de séance sur la direction des débats, y compris lorsqu'un ministre demande à intervenir. Elle permet surtout de parer à toute éventualité, notamment à l'hypothèse où un membre du Gouvernement déciderait de recourir au droit de parole de manière très importante, en décidant de continuer à s'exprimer pendant une durée

¹⁴ Décision n°73-49 DC du 17 mai 1973, *Résolution tendant à modifier certains articles du règlement du Sénat*, JORF, 27 mai 1973, p. 5759, cons. 3

¹⁵ BVerfGE 10, 4 (17).

¹⁶ K. von BEYME, *Der Gesetzgeber: der Bundestag als Entscheidungszentrum*, op. cit., p. 248.

¹⁷ W. ZEH, « Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Gruyter, 1989, p. 935. S. QUENG, « Das Zutritts- und Rederecht nach Art. 43 II GG », *Juristische Schulung*, 1998, p. 612.

¹⁸ G. SCHÖNFELD, *Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Artikels 43 Grundgesetz*, Thèse, Freie Universität Berlin, 1973, p. 175.

¹⁹ Ce droit d'être entendu « à tout moment » au Parlement était déjà prévu par la plupart des systèmes antérieurs, dès le XIX^e siècle. Pour plus de détails sur ce point, cf. D WILKE et B. SCHULTE, « Der Bundestag als Forum des Bundesrates », in *Gedächtnisschrift für Friedrich Klein*, Munich, Vahlen, 1977, p. 583-597.

²⁰ Cf. les articles 70(5) RC et 45(1) RAN, respectivement, pour les chambres basses espagnole et française, et le § 43 GOBT pour le Bundestag allemand.

²¹ L'article 84(4) du règlement du Sénat espagnol indique seulement que « les membres du Gouvernement peuvent toujours prendre la parole, dès lors qu'ils la demandent ».

indéfinie²². Cette précision du règlement du Congrès des députés présente un intérêt au regard de l'analyse des autres parlements de la comparaison, qui ne prévoient pas une telle éventualité. Bien que constituant théoriquement un simple cas d'école, une telle situation est pourtant, dans l'absolu, tout à fait possible, mais non prévue explicitement par les règles internes des assemblées parlementaires allemandes, françaises et britanniques.

811. Contrairement aux trois systèmes continentaux, le droit de parole du Gouvernement n'est pas directement consacré outre-Manche. En l'absence de règles à ce sujet, il est souvent considéré que les membres du Gouvernement britannique ne disposent d'un droit de parole au sein des assemblées parlementaires que dans la mesure où ils en sont membres. Ainsi, seuls les ministres ayant la qualité de Lords ont la possibilité d'intervenir oralement dans le cadre de la Chambre des Lords, quant à la Chambre des Communes, seuls les membres du Gouvernement ayant été élus députés peuvent *a priori* prendre la parole. Cette règle ne pose pas de difficultés car, en pratique, la quasi-totalité des membres du Gouvernement est dans le même temps membre d'une des deux assemblées²³.

812. L'absence de reconnaissance d'un droit de parole gouvernemental au Royaume-Uni contraste avec l'importance attribuée par la Constitution au droit d'expression des membres du Gouvernement en Allemagne, en Espagne et en France. Cependant, cette consécration constitutionnelle du droit de parole n'est observée que pour le Gouvernement, qui peut intervenir plus facilement (et s'exprime, en définitive, plus longtemps) que les membres des assemblées, dont le droit d'expression est simplement reconnu par le juge constitutionnel.

B. La consécration jurisprudentielle du droit de parole des parlementaires

813. Le droit de parole des membres des assemblées est intrinsèquement lié à leur mandat parlementaire et constitue *a priori* un droit qui leur est individuellement reconnu²⁴. Il n'est pourtant explicitement consacré par aucune des constitutions des systèmes considérés, alors

²² L. MARTÍNEZ ELIPE et J. A. MORENO ARA, « Artículo 110. La presencia ministerial en las Cámaras », in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 8, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 738.

²³ Bien qu'aucune règle ne le précise clairement, la qualité de parlementaire est traditionnellement considérée comme une condition essentielle pour devenir ministre de la Couronne. D. OLIVER, « Reforming the United Kingdom Parliament », in J. JOWELL et D. OLIVER (Éd.), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 7^e Éd., 2011, p. 171.

²⁴ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit.*, p. 416.

même qu'il apparaît partout comme un droit consubstantiel à la fonction de parlementaire. Si les textes constitutionnels ne garantissent pas expressément l'expression des parlementaires, ils assurent toutefois à chacun des parlementaires une immunité pour l'ensemble des opinions exprimées dans le cadre de ses fonctions²⁵. Ici encore, le système britannique fait figure d'exception dans la mesure où le droit de parole des parlementaires n'est pas précisément reconnu.

814. Parmi les trois autres systèmes étudiés, le droit de parole des parlementaires fait l'objet d'une reconnaissance plus directe par le juge constitutionnel allemand que par ses homologues espagnols et français. De manière générale, la Cour constitutionnelle a dégagé un droit de parole reconnu à chacun et inscrit dans la logique du débat législatif au Parlement, qui représente, selon son expression, un « forum de discours et de contre-discours » (*Rede und Gegenrede*)²⁶. Cette exigence de débat contradictoire, également présente au Congrès des députés, est directement exprimée par l'article 73(1) de son règlement intérieur, qui consacre un droit de réplique à la suite de l'intervention d'un orateur d'opinion contraire. Au sein des assemblées parlementaires françaises également, comme dans les parlements allemand et espagnol, il convient de s'assurer qu'un échange de vues opposées s'est bien tenu sur le fond du texte²⁷ avant qu'un point du débat législatif ne soit clôturé²⁸.

815. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a reconnu directement le droit de parole des parlementaires sur le fondement d'une interprétation de l'article 38(1) GG, qui dispose que les membres du Bundestag « sont les représentants de l'ensemble du peuple [et] ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions ». Dans cette décision du 14 juillet 1959, la Cour constitutionnelle fédérale a affirmé que le droit de parole constituait une partie intégrante du statut du député, mais que son exercice était toutefois soumis aux limites fixées par le règlement intérieur, en vertu de l'autonomie parlementaire²⁹. Le droit de parole des

²⁵ Cette immunité est garantie par les articles 26(1) C, 71(1) CE, 46 GG et 9 du *Bill of Rights* de 1688. Cette contradiction a été relevée par Céline Vintzel in *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 526. Cf. aussi J. REDLICH, E. ALFRED et C. ILBERT, *The Procedure of the House of Commons: a Study of its History and Present Form*, Londres, Constable, 1907, T. 3, p. 44-45. »

²⁶ Ainsi, lorsqu'un membre du Gouvernement s'est exprimé, la parole est généralement accordée en pratique à un membre du principal groupe parlementaire d'opposition. U. MAGER, « L'opposition politique. Allemagne », in J.-P. DEROSIER (Dir.), *L'opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 53. Cf. aussi H.-R. LIPPARDT, *Die kontingentierte Debatte*, Berlin, Dunker & Humblot, 1976, p. 32-48.

²⁷ Cependant, au sein du Parlement français, « la parole parlementaire relève plus du rituel que de l'échange argumenté ». M.-C. PONTHEAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, 2002, p. 1139.

²⁸ H. JOZEFOWICZ, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 351.

²⁹ BVerfGE 10, 13. Cf. H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, *op. cit.*, p. 239.

députés ainsi reconnu est intimement lié aux notions de liberté et d'égalité entre les parlementaires³⁰, ce qui implique en théorie que les groupes parlementaires garantissent l'égalité de parole entre leurs membres. En outre, en consacrant un « droit de formation et d'exercice d'une opposition »³¹, le juge constitutionnel allemand a reconnu à la minorité parlementaire la possibilité de présenter « son propre point de vue et de critiquer les idées politiques de la majorité parlementaire »³², afin d'assurer la représentation d'une pluralité d'opinions politiques au sein du Bundestag. La garantie du droit de parole des parlementaires allemands est donc loin de se limiter aux seuls parlementaires individuels, mais s'étend à tous les groupes parlementaires, y compris ceux d'opposition.

816. Contrairement à son homologue allemand, le juge constitutionnel français ne consacre le droit de parole des parlementaires que de manière très indirecte. À cet égard en effet, le Conseil constitutionnel fait en sorte de veiller à ce que les modifications des règlements des assemblées respectent l'exigence de « clarté et de sincérité du débat parlementaire » consacrée par la décision du 13 octobre 2005³³. Cette exigence est fondée sur la base d'une interprétation de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 3(1) C selon lequel « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants ». Lors de son contrôle de la résolution parlementaire du 27 mai 2009, le juge constitutionnel a accordé une importance toute particulière à l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire³⁴, en considérant que la restriction du temps de parole ou encore la fixation d'une durée maximale pour l'examen d'un texte devaient être en accord avec les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité. À l'occasion de cette décision du 25 juin 2009, le Conseil a par ailleurs émis une réserve concernant la restriction de l'intervention des présidents de commission et d'un orateur par groupe à deux minutes pour une explication de vote, en affirmant qu'il appartient toujours « au président de séance

³⁰ J. C. BESCH, « Rederecht und Redeordnung », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 941. Pour une approche globale de la question, cf. notamment E. HILGENDORF, *Die Entwicklung der parlamentarischen Redefreiheit in Deutschland*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, 1991, 172 p. R. SCHOLZ, « Der antiparlamentarische Parlamentarier », in B. RÜTHERS et K. STERN (Éd.), *Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat*, Munich, Beck, 1984, p. 388.

³¹ BVerfGE 2, 1 (13).

³² BVerfGE 44, 308 (321).

³³ Décision n°2015-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 20 octobre 2005, p.16610. P. RRAPI, « Qualité de la norme et débats parlementaires », in É. BONIS et V. MALABAT (Dir.), *La qualité de la norme : l'élaboration de la norme*, Paris, Mare & Martin, 2016, p. 44-48.

³⁴ L. FAVOREU et al., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 17^e Éd., 2013, p. 54.

d'appliquer cette limitation du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire »³⁵.

817. De même, le droit des parlementaires espagnols d'intervenir dans la discussion n'est reconnu expressément ni par la Constitution ni par les règlements des assemblées. À l'article 6(1) du règlement du Congrès des députés, le recours à la simple formule « *asistir con voto a las sesiones* » (assister avec le droit de vote aux séances) et non à la formule plus complète « *asistir con voz ir voto* » (assister avec le droit de parole et de vote), répandue dans les règlements des assemblées législatives des Communautés autonomes, constitue pourtant une omission manifeste de la reconnaissance du droit de parole en tant que tel³⁶. Toutefois, en l'absence d'une telle reconnaissance du droit de parole, le juge constitutionnel espagnol a été conduit, comme son homologue français, à le consacrer de manière assez indirecte, en livrant une interprétation extensive de l'article 23(2) CE³⁷, selon lequel « les citoyens ont le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions et aux charges publiques ». Pour le Tribunal constitutionnel espagnol, cet article établit non seulement un droit à se présenter aux élections, mais aussi, pour le parlementaire, un droit à agir comme représentant des citoyens, dès lors qu'il a été élu à ces fins³⁸. La possibilité d'exercer une charge publique implique donc que le droit d'assister aux séances³⁹ et de participer aux débats soit reconnu aux membres des assemblées. Bien qu'il ne soit pas nommément précisé par le Tribunal constitutionnel espagnol, le « droit de parole » constitue, comme tous les autres droits du parlementaire déduits de l'article 23(2) CE, un « droit fondamental » dans le cadre des assemblées⁴⁰.

818. Quel que soit son degré de reconnaissance par le juge constitutionnel, le droit de parole constitue toujours une concrétisation juridique du principe politique d'alternance des

³⁵ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 28 juin 2009, p. 10867, cons. 20, 25 et 29.

³⁶ Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, p. 57.

³⁷ A. M. REDONDO GARCÍA, « La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución », in F. PAU VALL (Dir.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 381 et s.

³⁸ F. GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, « El derecho fundamental al debate parlamentario », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n° 16, 2005, p. 254.

³⁹ Les articles 6(1) RC et 20(1) RSE indiquent à ce titre que les députés et sénateurs « ont le droit d'assister aux séances et de voter dans le cadre de l'assemblée plénière et des commissions du Congrès des députés ».

⁴⁰ STC 161/1988, 29 septembre 1988. Pour une synthèse complète de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel concernant l'article 23(2) CE, cf. I. TORRES MURO, « Los derechos de los parlamentarios », *Revista de Derecho Político*, n° 44, 1998, p. 268-274.

« discours et contre-discours »⁴¹, tel que formulé par la Cour constitutionnelle allemande. L'exercice du droit de parole permet en ce sens l'expression politique d'une diversité de points de vue et a pour effet d'imprimer un rythme temporel à la discussion parlementaire. Dès lors, il convient de s'interroger sur la portée juridique du droit de parole et ses implications sur le temps parlementaire de la procédure législative.

§ 2. Les implications temporelles du droit de parole

819. Partant de la constatation que les parlementaires ne pouvaient intervenir aussi longtemps qu'ils le souhaitent sans risquer de mettre en péril leur capacité à voter des lois⁴², chaque assemblée a prévu un encadrement temporel déterminé de l'expression de ses membres.

820. Si en théorie, le droit de parole est à la disposition de tous les membres des assemblées et du Gouvernement, il s'avère néanmoins toujours encadré en pratique par le président de séance (A). En outre, le droit de parole peut être exercé dans des proportions variables par les participants au débat parlementaire, selon la fonction qui leur est reconnue dans le cadre de l'examen législatif (B).

A. Une utilisation conditionnée par le président de séance

821. Bien que tous les parlementaires et tous les ministres disposent du droit de parole, aucun d'eux ne peut en principe prendre la parole avant d'y avoir été autorisé par le président de séance. Dans les quatre parlements étudiés, le président de séance jouit d'un pouvoir important, puisqu'il est le seul à pouvoir accorder ou retirer la parole aux membres des assemblées et du Gouvernement. Dans le cadre des séances plénières, le président de séance doit assurer la direction des débats législatifs avec impartialité⁴³ et agir en tant qu'arbitre veillant à l'application des règles parlementaires⁴⁴. L'exercice de cette fonction implique

⁴¹ M. MORLOK, U. SCHLIESKY et D. WIEFELSPÜTZ (Éd.), *Parlamentsrecht*, Nomos, 2015, p. 623.

⁴² H. BORGS-MACIEJEWSKI, *Parlamentsorganisation*, Heidelberg, Decker's, 1980, p. 40.

⁴³ L'article 13(1) RAN indique simplement que le président « préside les réunions » de l'assemblée, l'article 32 RC énonce qu'il « dirige les débats » ainsi que l'article 7 GOBT, qui précise également que la direction des débats doit être « équitable et impartiale ». Cf. D. REIGNIER, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation. Le cas de l'impartialité du président des assemblées », in A. BASSET et E. BOTTINI (Dir), *Les usages de la tradition dans le droit*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 167 et s.

⁴⁴ S. BACH, « The Office of Speaker in Comparative Perspective », in L. LONGLEY et H. REUVEN (Éd.), *The Uneasy Relationships between Parliamentary Members and Leaders*, Londres, Frank Cass, 2000, p. 217.

notamment de veiller au strict respect des temps de parole au cours de la procédure législative et de réguler ainsi la durée totale de la discussion parlementaire.

822. Au Royaume-Uni, le droit à la parole des parlementaires n'est que peu formalisé dans des règles écrites mais dépend surtout de la pratique, puisque c'est le Speaker qui autorise un orateur à s'exprimer après que celui-ci a réussi à attirer son attention, à « saisir son regard », selon la formule rituelle (« *to catch the Speaker's eye* »). Pour les *backbenchers* en particulier, il est parfois difficile de capter son attention en pratique⁴⁵. Le SO 47 indique qu'en règle générale, le Speaker de la Chambre des Communes peut décider de la durée des interventions. Les compétences du Speaker sont étendues car il décide à la fois des sujets qui seront débattus et du moment auquel attribuer la parole à chacun des députés⁴⁶, dans le respect des règles parlementaires. Il peut aussi décider de mettre un terme à l'intervention d'un parlementaire qui persiste à s'exprimer de manière « répétitive et fastidieuse »⁴⁷. Traditionnellement, la fonction première du Speaker est de garantir la sérénité des débats à l'assemblée plénière et à ces fins, celui-ci intervient souvent en s'exclamant « *Order ! Order !* » pour appeler ainsi les parlementaires à la retenue⁴⁸. En outre, depuis 1998, le Speaker peut imposer une durée maximum d'intervention de dix minutes par orateur, dans le cadre de certains débats, soit de 18h à 20h, soit de 19h à 21h⁴⁹, mais il n'existe aucune règle plus précise relative au temps de parole. De manière indicative, le temps d'intervention accordé par le Speaker au cours d'une journée entière de séance peut être de dix à vingt minutes pour un *backbencher* et de trente à quarante minutes pour un responsable de groupe parlementaire⁵⁰.

823. Alors que le Speaker de la Chambre des Communes est doté de compétences très larges et peut à ce titre conditionner fortement le recours au droit de parole par les membres de la Chambre et du Gouvernement, la situation des présidents des assemblées parlementaires des parlements allemands, espagnols et français est sensiblement différente⁵¹. Si l'implication

⁴⁵ « Après avoir essayé pour plus de six heures de capter le regard du Speaker pour faire un discours, déjà noyé parmi les autres discours, le parlementaire commence à se demander pourquoi il s'inflige une telle épreuve ». N. NICOLSON, *People and Parliament*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1958, cité in H. B. WISEMAN, *Parliament and the Executive*, Londres, Routledge & Keagan Paul, 1966, p. 116.

⁴⁶ S. BACH, « The Office of Speaker in Comparative Perspective », in L. LONGLEY et H. REUVEN (Éd.), *The Uneasy Relationships between Parliamentary Members and Leaders*, Londres, Frank Cass, 2000, p. 212.

⁴⁷ A. BRADLEY et K. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, op. cit., p. 188.

⁴⁸ O. H. MARICOURT, « Un nouveau Speaker pour la Chambre des Communes », *Pouvoirs*, n°97, 2001, p. 134.

⁴⁹ M. RYLE, « Recent procedural changes in the Commons », *Parliamentary Affairs*, 1991, p. 471.

⁵⁰ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 209.

⁵¹ « La situation du président français [de l'Assemblée nationale] ne saurait en effet se rapprocher du Speaker de la Chambre des communes ». P. SÉGUIN, *240 dans un fauteuil*, Paris, Seuil, 1995, p. 987.

de chaque président de séance dans la conduite des débats consiste d'abord en « une influence diffuse, officieuse »⁵², des règles internes aux assemblées régissent toutefois les rapports entre le président de séance et les différents participants au débat législatif.

824. Tout en étant garanti par le juge constitutionnel, le droit de parole individuel des parlementaires est en effet limité. Chaque président d'assemblée peut restreindre l'exercice du droit de parole des parlementaires, mais de manière mesurée afin de ne pas porter atteinte aux droits de ses membres en leur qualité de participant au débat législatif. À ce titre, l'article 70(3) RC indique qu'un député ne peut être interrompu au cours de son discours que par le Président du Congrès espagnol et uniquement pour le rappeler à l'ordre ou pour l'avertir que son temps de parole est écoulé⁵³. Autrement dit, le président de séance doit s'assurer que chaque orateur respecte « l'implacable autorité du cadre indicateur des minutes »⁵⁴. Au Sénat espagnol, la norme supplétive de 1994 relative à la gestion des débats précise simplement qu'il revient à son Président de « prendre les mesures nécessaires pour que les délais soient respectés »⁵⁵. Au sein des chambres parlementaires françaises, le rôle du président de séance apparaît plus étendu. Reconnu compétent pour apprécier la durée du débat, celui-ci peut s'affranchir des règles de contingentement du temps de parole⁵⁶ et doit « faire en sorte que le débat ne soit pas arbitrairement réduit dans le cas où une information suffisante des députés serait compromise »⁵⁷. C'est d'ailleurs tout le sens de l'article 54(5) RAN, qui précise que le président de séance peut inviter l'orateur à conclure s'il juge la chambre suffisamment informée ou, à l'inverse, « dans l'intérêt du débat, l'autoriser à poursuivre son intervention au-delà du temps qui lui est attribué ». Si le président de séance l'estime nécessaire, une intervention orale peut donc tout à fait dépasser les deux minutes réglementaires.

825. Au sein des assemblées allemandes, espagnoles et françaises, le président de séance est également compétent pour ordonner les prises de parole des parlementaires dans le temps. Ainsi, à l'Assemblée nationale, le président de séance décide lui-même directement⁵⁸ de

⁵² J.-C. BÉCANE, M. COUDERC et J.-L. HÉRIN, *La loi*, Paris, Dalloz, 2^e Éd., 2010, p. 128.

⁵³ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *El parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, 1989, p. 88. L. AGUILÓ LÚCIA, « El parlamento en el umbral del siglo XXI », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 1997, p. 24.

⁵⁴ A. CILLAN APALATEGUI, « La presidencia de las Cortes españolas », *Las Cortes Generales*, Vol. 2, Madrid, Instituto de estudios fiscales, 1987, p. 811.

⁵⁵ Norma supletoria par la ordenación del debate, BOCG, Senado, 28 février 1994, Serie I, n° 66.

⁵⁶ J.-P. HEURTIN, *L'espace public parlementaire*, Paris, PUF, 1999, p. 226.

⁵⁷ H. JOZEFOWICZ, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 360.

⁵⁸ Il est ainsi reconnu, en pratique, une certaine « liberté de la présidence ». C. LUQUIENS, « Nous ne sommes pas des gardiens du temple », Entretien pour le Journal *Contexte*, 10 septembre 2014.

l'ordre d'intervention des députés, en respectant toutefois généralement leur ordre d'inscription (art. 54(2) RAN)⁵⁹. Au Sénat, le tour de parole est normalement déterminé simplement par l'ordre d'inscription des sénateurs et le président de séance est normalement tenu de s'y conformer⁶⁰. De manière analogue au Bundestag, le député doit faire connaître son intention d'intervenir dans le débat auprès du scrutateur chargé de l'établissement de la liste des orateurs. Le président de séance dispose ensuite d'une certaine marge de manœuvre pour organiser l'ordre des orateurs sur cette liste. Il est néanmoins contraint de respecter une série de critères énoncés au § 28(1) GOBT. Selon cette disposition, le président doit veiller à organiser les débats de manière adaptée, en tenant compte « des différentes orientations politiques, de l'alternance des questions et des réponses et de l'effectif des groupes respectifs ». Il doit aussi toujours permettre qu'un point de vue divergent puisse s'exprimer après l'intervention d'un membre du gouvernement. Parmi l'ensemble des critères dont doit tenir compte le président, l'importance numérique de chaque groupe constitue le plus déterminant⁶¹. De même au Parlement espagnol, les règlements intérieurs des deux chambres prévoient la possibilité d'établir un autre ordre de discussion que celui initialement prévu. Au Sénat, cette compétence est directement attribuée au président de séance ou de commission qui peut, après avoir consulté son Bureau, modifier l'ordre d'examen afin de « faciliter le déroulement des débats », selon l'article 114(2) RSE. Au Congrès des députés, le président de la commission ne peut décider d'une telle modification que sous réserve de l'accord de son Bureau et de la Conférence des présidents. En vertu de l'article 118(2) RC⁶², il peut ainsi changer l'ordre du débat et des votes par article, par matière, ou bien par groupe d'articles ou d'amendements, en raison de « la complexité du texte, de l'homogénéité ou du rapport entre les amendements ».

826. En définitive, la direction des débats assurée par le Speaker est d'une importance telle à la Chambre des Communes que celle-ci ne détermine pas précisément à l'avance les orateurs amenés à intervenir. Au sein des trois autres parlements étudiés en revanche, le droit

⁵⁹ Pour les prises de parole sur l'article, préalablement aux interventions sur les amendements, les parlementaires s'inscrivent au préalable et leur ordre d'inscription est en principe respecté par le président de séance. Lors du débat sur les amendements, il n'y a pas à proprement parler d'inscription, dans la mesure où le président donne directement la parole aux députés qui lèvent la main afin de pouvoir intervenir. Entretien avec Perrine Preuvot, Administratrice de l'Assemblée nationale, 22 septembre 2016.

⁶⁰ B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 32^e Éd., 2015, p. 538.

⁶¹ H. RITZEL, J. BÜCKER et H. J. SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis (mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)*, Neuwied, Luchterhand, 2010, § 28, p. 1.

⁶² L'article 115(1) RC énonce que « dans la direction des débats de la commission, le président et le Bureau exercent les fonctions conférées au président et au Bureau du Congrès », qui sont détaillées à l'article 118(2) RC.

de parole des différents participants au débat législatif peut être utilisé de manière variable selon qu'ils soient membres des assemblées ou du Gouvernement.

B. Une utilisation variable selon le statut de l'orateur

827. Alors même qu'il est reconnu individuellement à chaque parlementaire, le droit de parole constitue avant tout, dans son utilisation, un droit des groupes parlementaires. La gestion du temps de parole mis à disposition des parlementaires représente en effet une question permanente pour tous les groupes⁶³ et à cet égard, l'expression des parlementaires de l'opposition peut être assurée à travers l'attribution d'un temps de parole déterminé pour les groupes qualifiés comme tels⁶⁴.

828. À l'exception du système allemand, où le temps de parole du Gouvernement se confond avec celui du groupe majoritaire, les possibilités de recourir au droit de parole sont, pour ainsi dire, illimitées pour les membres des gouvernements britannique, espagnol et français (1). En revanche, le temps de parole des parlementaires est le plus souvent prédéterminé pour l'ensemble du débat législatif (2), bien qu'en Allemagne et en France, du fait de leur fonction, certains parlementaires tels que les présidents de groupe, les présidents de commission et les rapporteurs sont exemptés de cet encadrement temporel (3).

1) Le temps de parole illimité des membres du Gouvernement

829. Il convient d'indiquer que dans la mesure où le droit de parole des gouvernements espagnol et français est absolu, les ministres disposent potentiellement d'un temps de parole illimité. Dans le cadre du système britannique, là encore, le temps de parole du Gouvernement et des membres des assemblées britanniques n'est régi par aucune règle précise. Toutefois en pratique, il apparaît qu'« une conception hiérarchique des débats commande l'organisation de ces séances »⁶⁵. Il est généralement observé en effet que les membres du Gouvernement et les présidents des groupes parlementaires peuvent intervenir de façon très importante, tandis que le temps de parole des *backbenchers* est réduit à la portion congrue.

⁶³ G. BERGOUGNOUS, « L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif », *op. cit.*, p. 20.

⁶⁴ En tant qu'« enjeu de pouvoir », la question du temps de parole interroge directement « le sens de la fonction démocratique de l'opposition parlementaire », selon B. NABLI, in « Opposition parlementaire et "contre-démocratie" », *Le Monde*, 28 septembre 2010.

⁶⁵ Ainsi, en définitive, « seuls les "chefs" ont droit à la parole », selon Michel MOPIN. « D'une saveur perdue : l'éloquence parlementaire depuis 1958 », *Pouvoirs*, n°91, 1999, p. 183.

830. Comme au sein des trois autres systèmes, le Gouvernement allemand est considéré comme « faisant face à un parlement indépendant dont les groupes politiques commentent en toute indépendance les attitudes gouvernementales »⁶⁶. Au cours des premières législatures, le temps utilisé par les membres du Gouvernement pour intervenir oralement n'était pas décompté du temps accordé au groupe parlementaire auquel les ministres appartenaient. La Cour constitutionnelle avait d'ailleurs confirmé cette interprétation en 1959⁶⁷, en affirmant que le temps de parole des membres du Gouvernement ne pouvait être limité et que par conséquent, ce temps ne pouvait être décompté du temps de parole de leurs groupes parlementaires respectifs.

831. Pourtant, depuis la VI^e Législature, en vertu d'un accord du Comité des doyens, le temps de parole du Gouvernement est en pratique habituellement décompté du temps de parole des groupes politiques dont ils sont issus, sauf pour les débats budgétaires⁶⁸. Autre particularité allemande, les membres de la chambre haute disposent également d'un droit de parole à la chambre basse. En vertu de l'article 43(2) GG, les membres du Bundesrat peuvent en effet être entendus à tout moment au Bundestag⁶⁹ et en pratique, comme pour les membres du Gouvernement, leur temps de parole est décompté de celui du groupe politique auquel ils appartiennent. Lorsqu'un membre du Bundesrat n'est rattaché à aucun des groupes politiques représentés au Bundestag ou non inscrit, son temps de parole est alors décompté de celui du chef de l'exécutif régional du Land qu'il est chargé de représenter⁷⁰.

⁶⁶ W. STEFFANI, « The Bundestag at the Intersection of Four Systems », in N. ORNSTEIN, *The Role of the Legislature in Western Democracies*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, p. 54.

⁶⁷ Décision du 14 juillet 1959. BVerfGE 10, 4 (17).

⁶⁸ K. von BEYME, *Der Gesetzgeber: der Bundestag als Entscheidungszentrum*, op. cit., p. 248. W. BLISCHKE, « Verfahrensfragen des Bundestages im Jahre 1972 », *Der Staat*, 1973, p. 66. M. SCHRÖDER, « Rechte der Regierung im Bundestag », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Gruyter, 1989, p. 1454.

⁶⁹ En pratique, ce droit de parole n'est exercé que si le membre du Bundesrat s'exprime en tant que représentant de son Gouvernement régional. L'interprétation de l'article 43(2) GG avait nourri un certain débat doctrinal en 1976, alors que le Chancelier fédéral Helmut Schmidt avait contesté à Helmut Kohl, alors membre du Bundesrat, la possibilité de s'exprimer au Bundestag en tant que candidat CDU/CSU à la chancellerie, dans la mesure où le mandat des représentants du Bundesrat est impératif. Pour une analyse détaillée de cette question, cf. notamment H. J. VONDERBECK, « Das Rederecht der Mitglieder des Bundesrates und ihrer Beauftragten im Deutschen Bundestag », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1976, p. 557. W. STEFFANI, « Zum Rederecht von Mitgliedern des Bundesrates im Bundestag », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 322. C. ARNDT et W. STEFFANI, « Zum Rederecht der Mitglieder des Bundesrates im Bundestag », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 317

⁷⁰ Ce mode de calcul est régulièrement employé, selon Wolfgang ZEH, « Parlamentarisches Verfahren », in J. ISENSEE et P. KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, Müller, 3^e Éd., 2005, p. 824.

832. Outre-Rhin, la durée globale du débat législatif⁷¹ est donc partagée avant tout entre l'ensemble des groupes parlementaires et laisse aux parlementaires individuels allemands un espace temporel d'expression plus important qu'au sein des assemblées britanniques, espagnoles et françaises, où l'expression gouvernementale est prioritaire tout au long des débats législatifs. Au-delà du décompte du temps de parole des membres du Gouvernement de celui des groupes parlementaires dont ils sont issus, le règlement du Bundestag accorde un temps de parole supplémentaire aux députés individuels en cas de dépassement par le Gouvernement du temps de parole initialement convenu (§ 44(1) GOBT). Théoriquement illimité, le droit de parole du Gouvernement allemand est concrètement conditionné à un droit de réplique parlementaire lorsqu'un de ses membres est intervenu pendant plus de 20 minutes. Selon le § 35(2) GOBT, si un groupe parlementaire souhaite exprimer une opinion divergente, il peut alors demander un temps de parole correspondant pour l'un de ses orateurs.

833. Le cas allemand présente une pratique parlementaire originale et se distingue en ce sens des trois autres systèmes de la comparaison. Bien que le droit de parole du Gouvernement et, subséquemment, son temps de parole soit potentiellement illimité en vertu du texte constitutionnel, le temps d'intervention des ministres est décompté en pratique du temps de parole du groupe parlementaire duquel ils sont issus, et qui est établi selon un partage précis fondé sur leur importance numérique respective.

2) Le temps de parole des groupes partagé selon leur importance numérique

834. Le choix des règles de calcul en vue de répartir le temps de parole de la discussion parlementaire entre les différents groupes parlementaires est essentiel, dans la mesure où il peut entraîner des différences significatives dans le déroulement temporel du débat législatif. Par exemple, si les groupes d'opposition disposent d'un temps de parole équivalent à la majorité gouvernementale, ils peuvent se positionner plus facilement comme véritable alternative, que dans une situation où le temps d'intervention de l'opposition est inférieur à celui de la majorité. Le choix du mode de répartition a donc des conséquences directes sur la participation des différents groupes parlementaires au débat.

⁷¹ Ce dispositif de durée globale de débat doit être distingué du dispositif de durée maximale de débat, prévu par les systèmes britanniques et français. Encadré par des normes d'habilitation visant à la réduction de la durée de la procédure, ce moyen de déterminer une durée maximale de débat est analysé au titre suivant. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 594 et s. (« La détermination d'une durée maximale de débat »).

835. Le mode de partage du temps de parole défini au Bundestag est le plus précis des chambres parlementaires considérées. Ce temps est réparti entre les groupes parlementaires en fonction d'un mode de partage redéfini au début de chaque législature par le Comité des doyens et fondé sur la division d'une heure de référence, dénommée « heure de Berlin »⁷². Résultant d'un simple accord intergroupe, ce mode de répartition peut poser problème d'un point de vue juridique, au sens où son absence de caractère contraignant peut conduire aisément à sa remise en cause. La clé de répartition, actuellement déterminée sur une base de soixante minutes, n'a en réalité que rarement correspondu à cette durée : les convenances de calcul exigent généralement quelques minutes supplémentaires pour obtenir une répartition fidèle du temps entre les groupes en considération de leur importance numérique. Au cours des premières législatures, le temps de référence pour la répartition était foncièrement différent et pouvait atteindre près de deux heures : lors de la II^e Législature, le groupe CDU/CSU disposait de 45 minutes, le SPD de 35 minutes, le FDP de 15 minutes et les deux groupes les moins importants de 10 minutes chacun, soit un total de 115 minutes⁷³.

836. Dans le cadre de la XVIII^e Législature, sur une heure de débat, 27 minutes sont attribuées au groupe CDU/CSU, 17 minutes au groupe SPD, tandis que 8 minutes sont reconnues au groupe des Verts (*Bündnis 90/Die Grünen*), de même qu'au groupe *Die Linke*⁷⁴. Dans le cadre temporel qu'il leur est imparti, les groupes parlementaires doivent ensuite eux-mêmes désigner les membres de leur groupe autorisés à intervenir et fixer leur temps de parole respectif. Résultant d'un accord du Conseil des doyens et établi de longue date en pratique, sans qu'aucune règle parlementaire interne n'y fasse directement référence, la répartition du temps de parole entre les groupes selon leur importance numérique ne doit pas pour autant empêcher les députés non rattachés de s'exprimer. Tout président de séance est en effet tenu de donner la parole à un député non inscrit qui en fait la demande, tout en tenant

⁷² Depuis le déplacement du siège du Bundestag de Bonn à Berlin, la *Bonner Stunde* est couramment appelée *Berliner Stunde*. La durée de cette heure de référence, logiquement composée de soixante minutes à l'origine, a évolué à l'occasion de ses modifications successives au début de chaque nouvelle législature, atteignant jusqu'à 68 minutes. H. J. SCHREINER, « Die Berliner Stunde – Funktionsweise und Erfahrungen: Zur Redeordnung des Deutschen Bundestages », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2004, p. 578. Cf. aussi P. SCHINDLER, « Zum Streit um die gerechte Redezeitverteilung », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1971, p. 253 et s.

⁷³ H. J. VONDERBECK, *Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse*, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, p. 50. P. SCHOLZ, « Rederecht und Redezeit », in H.-A. ROLL (Ed.), *Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, p. 90.

⁷⁴ Sous la XVII^e Législature, le groupe CDU/CSU disposait de 23 minutes, le SPD de 14 minutes, le FDP de 9 minutes et les groupes *Bündnis 90/Die Grünen* et *Die Linke* de 7 minutes chacun. S. LINN et F. SOBOLEWSKI, *So arbeitet der Deutsche Bundestag*, Rheinbreitbach, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 24^e Éd., 2014, p. 65.

compte néanmoins de la règle du § 28(1) GOBT⁷⁵. Dans le cadre des commissions, en revanche, le droit de parole est distribué de manière moins égale dans la mesure où leur composition politique est proche de celle de l'assemblée plénière mais ne peut toutefois la refléter parfaitement. Les groupements (*Gruppen*), qui représentent moins de 5 % des membres du Bundestag et se distinguent ainsi des groupes parlementaires (*Fraktion*), peuvent par exemple être exclus des commissions⁷⁶.

837. Un nouveau mode de partage du temps de parole entre les différents groupes parlementaires est envisagé en France depuis la réforme constitutionnelle de 2008, apportant par la même occasion de nouvelles limitations au droit d'expression individuel du député. Contrairement au Bundestag, ce mode de répartition n'est toutefois pas automatique à l'Assemblée nationale, mais applicable uniquement lorsqu'est mise en œuvre la procédure du « temps législatif programmé », qui consiste à déterminer une durée maximale de débat pour écourter la durée totale d'examen législatif⁷⁷. En outre, à la différence du système allemand, où les groupes parlementaires d'opposition disposent d'un temps de parole simplement proportionnel à leur importance numérique⁷⁸, les groupes d'opposition disposent en France d'un temps de parole supérieur aux autres groupes, comme le prévoit la loi organique du 15 avril 2009⁷⁹ et l'article 49(6) RAN. Selon cette disposition, un temps minimum est d'abord réparti proportionnellement entre tous les groupes, puis un temps supplémentaire est ensuite attribué à hauteur de 60 % aux groupes d'opposition, les 40 % restants revenant à la majorité parlementaire. Bien que reconnu par la Cour constitutionnelle allemande, le « droit de formation et d'exercice d'une opposition »⁸⁰ permettant à la minorité parlementaire de présenter « son propre point de vue et de critiquer les idées politiques de la majorité parlementaire »⁸¹ ne s'accompagne pas pour autant d'un temps de parole plus important que celui de la majorité.

⁷⁵ J. BÜCKER, « Der Abgeordnete hat das Wort. Gedanken zum Rederecht im Deutschen Bundestag », *Festschrift für Helmut Schellknecht*, Heidelberg, Decker & Schenck, 1984, p. 51.

⁷⁶ N. ACHTERBERG, *Parlamentsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1984, p. 681.

⁷⁷ Cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 594 et s. (« La détermination d'une durée maximale de débat »).

⁷⁸ En cas de majorité gouvernementale écrasante, comme c'est le cas pour la coalition CDU-SPD de la XVIII^e Législature, le temps de parole des groupes parlementaires d'opposition est alors réduit à la portion congrue. S. SCHUSTER, « Verfassungsrechtliche Anforderungen an die öffentliche parlamentarische Debatte in Zeiten einer Großen Koalition », *Die Öffentliche Verwaltung*, n°12, 2014, p. 517.

⁷⁹ « Les règlements des assemblées, lorsqu'ils instituent une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance, garantissent le droit d'expression de tous les groupes parlementaires, en particulier celui des groupes d'opposition et des groupes minoritaires ». Article 18 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.

⁸⁰ BVerfGE 2, 1 (13).

⁸¹ BVerfGE 44, 308 (321).

838. Un mode de répartition du temps de parole, distinct de ceux de l'Assemblée nationale et du Bundestag, est prévu au Congrès des députés espagnol. Il ne s'agit en effet ni d'attribuer un temps d'intervention supérieur à l'opposition, ni de conférer à chaque groupe un temps de parole strictement proportionnel à leur importance numérique, mais de permettre à chacun des groupes parlementaires de s'exprimer par l'intermédiaire d'un représentant pour une durée égale. Sauf exception, la durée d'intervention prévue pour l'orateur d'un groupe en faveur d'un amendement et pour l'orateur d'un groupe opposé à celui-ci est de dix minutes chacun, conformément à l'article 74(1) RC. D'un point de vue temporel, cette égalité apparente entre les groupes parlementaires avantage les groupes les plus petits numériquement, d'autant plus que l'ordre d'intervention des groupes est inverse à leur importance numérique. Cette logique est déduite de l'interprétation de l'article 75(4), selon lequel les députés non-inscrits sont les premiers à intervenir au cours de la discussion⁸².

839. Les présidents des différents groupes représentés à l'Assemblée nationale effectuent les inscriptions de parole de leurs parlementaires pour la discussion générale, tandis que pour la discussion des articles, les députés lèvent la main en séance et le Président leur donne la parole. La situation est là encore quelque peu différente au Bundestag, puisque les présidents de groupes ne peuvent pas toujours jouer de leur autorité pour écarter systématiquement de la liste d'intervenants les députés aux opinions discordantes⁸³. Au Sénat français, la distribution du temps de parole est organisée de façon relativement équitable entre les orateurs, du moins dans la mesure où ceux-ci interviennent dans l'ordre du tirage au sort organisé au début de chaque session ordinaire. Cet ordre de passage, dénommé « tourniquet », est décalé d'un rang à chaque débat, « de sorte que chaque groupe soit classé au rang immédiatement supérieur, le groupe placé antérieurement en tête prenant la dernière place »⁸⁴. Les sénateurs sans rattachement disposent quant à eux d'un temps de parole plutôt préservé en pratique. Pour sa part, la Conférence des présidents de l'Assemblée attribue un temps de parole réservé aux députés non-inscrits, qui doivent dans l'ensemble disposer d'une durée d'intervention globale au moins proportionnelle à leur nombre, (art. 49(6) RAN). En ce qui concerne le Congrès des

⁸² P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 454.

⁸³ Une telle pratique pourrait en effet être déclarée inconstitutionnelle, selon H. BORGS-MACIEJEWSKI, *Parlamentsorganisation*, Heidelberg, Decker's, 1980, p. 42. Pour autant, le règlement intérieur du Bundestag ne prévoit aucun temps de parole pour les parlementaires dont l'opinion diverge de celle de leur groupe politique. V. KARSCHER et J. KORN, « Ist Schweigen tatsächlich Gold? Zur Regelung des Rederechts „abweichender“ Abgeordneter in der Geschäftsordnung des Bundestages », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2012, p. 726.

⁸⁴ Sénat, *La procédure législative*, Paris, Direction de la séance, 2016, p. 31. Ce système de tourniquet est aussi utilisé à l'Assemblée nationale pour déterminer l'ordre de passage dans la discussion générale sur un texte de loi.

députés, les députés n'appartenant pas à un groupe politique identifié sont regroupés dans un groupe « mixte », auquel est attribué un temps de parole global⁸⁵.

840. Si le temps de parole des parlementaires est attribué par l'intermédiaire du groupe dont ils sont membres⁸⁶, certains membres des assemblées bénéficient d'un temps de parole spécifique, en raison de leur fonction dans le cadre d'une commission ou d'un texte de loi dont ils sont chargés d'assurer le suivi tout au long de la procédure législative.

3) Le temps de parole spécifique des parlementaires titulaires d'une fonction particulière (AL, FR)

841. Par exception, les systèmes allemand et français reconnaissent un temps de parole spécifique aux parlementaires qui occupent une fonction particulière à l'assemblée⁸⁷. L'article 56 RAN énonce en effet que « les présidents et les rapporteurs des commissions saisies au fond obtiennent la parole quand ils le demandent ». Au Bundestag, le § 28(2) GOBT précise en substance que le rapporteur dispose du droit de prendre la parole à tout moment. Cette attribution d'un temps de parole spécifique à certains parlementaires du fait de leur fonction particulière dans le cadre de l'examen d'un texte est ancienne en France puisqu'au cours de la III^e République, un temps de parole spécifique avait déjà été reconnu aux présidents de commissions, aux rapporteurs et à l'orateur principal désigné par son groupe parlementaire⁸⁸. Au même titre que pour les membres du Gouvernement, un droit de parole étendu est ainsi prévu pour les rapporteurs et présidents des commissions allemandes et françaises, du fait de leur expertise sur le texte de loi soumis à l'examen de la chambre parlementaire.

842. Ce droit reconnu au président de commission et au rapporteur du texte d'intervenir à tout moment de la discussion s'applique non seulement au cadre de l'assemblée plénière, mais

⁸⁵ I. ASTARLOA, « Le système parlementaire espagnol », *ICP*, n° 170, 1995, p. 115.

⁸⁶ Dans le cadre des chambres parlementaires françaises, une telle remarque ne vaut que pour l'attribution du temps de parole dans le cadre de la discussion générale.

⁸⁷ Bien qu'ils ne soient pas des parlementaires, les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) peuvent intervenir en leur qualité de participants au débat législatif, au cours de la discussion générale. Selon l'article 69(2) C, il est ainsi possible pour un membre du CESE désigné en son sein de présenter l'avis du Conseil aux assemblées sur le texte de loi qui lui a été soumis. Alors qu'à l'Assemblée nationale, son temps d'intervention est très étroitement encadré (art. 97(2) RAN), au Sénat, le membre du CESE peut accéder à l'assemblée tout au long du débat législatif et peut prendre de nouveau la parole, à la demande du président de la commission saisie au fond, comme le précise l'article 42(4) RS.

⁸⁸ La résolution adoptée le 15 juillet 1926 a permis d'attribuer un temps d'intervention d'une heure maximum à chacun de ces orateurs qualifiés.

aussi au cadre des commissions⁸⁹, en Allemagne comme en France. À cet égard, le président et le rapporteur disposent d'un droit de parole « l'un et l'autre et l'un sans l'autre » au sein de la commission, son président étant « une sorte de *deus ex machina* prenant la parole, le cas échéant, pour donner un coup d'épaule au rapporteur à propos d'un incident »⁹⁰. Au sein de l'assemblée plénière, le rapporteur devient alors l'interprète auprès de la chambre des décisions prises en commission⁹¹ et il est donc tenu de les défendre en cette qualité, y compris si elles ne correspondent pas toujours, sur certains aspects, à ses propres orientations. Ce temps de parole spécifique attribué aux présidents de commissions et aux rapporteurs leur permet d'assurer une fonction primordiale dans le cadre de la délibération plénière, matérialisée par l'emplacement particulier dont ils disposent dans l'assemblée⁹². Au cours du débat législatif en commission comme au Plénum, le président de commission et le rapporteur du texte de loi examiné sont alors à l'égal du ministre, étant tous deux habilités à s'exprimer aussi longtemps qu'ils le désirent et autant de fois qu'ils le jugent nécessaire⁹³.

843. En outre, au sein des parlements allemand et français, un temps de parole spécifique est également attribué à un orateur par groupe parlementaire⁹⁴. En France, il s'agit toujours du président du groupe qui, dans le cadre du temps législatif programmé, est autorisé à prendre la parole pendant une heure au total, voire deux heures si la durée globale du débat est supérieure à quarante heures, selon l'article 49(8) RAN. Outre-Rhin, le § 35(1) GOBT précise que « chaque groupe est en droit de demander pour un de ses orateurs un temps de parole allant jusqu'à 45 minutes ». Au moment de son adoption en 1969, l'interprétation de cette disposition a fait l'objet d'un vif débat suite au refus du Président du Bundestag d'accorder trois quarts d'heure de parole à un membre du groupe CDU/CSU lors de la séance plénière du 15 janvier 1970. Alors que celui-ci arguait qu'une telle demande devait être formulée auprès du Comité des doyens, il a finalement été considéré que ce dernier pouvait simplement

⁸⁹ H. TROSSMANN, *Der Deutsche Bundestag*, *op. cit.*, p. 99.

⁹⁰ J. FOYER, « Le président de commission parlementaire », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 439.

⁹¹ P. CAHOUA, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 43.

⁹² J.-C. BÉCANE, M. COUDERC et J.-L. HÉRIN, *La loi*, Paris, Dalloz, 2^e Éd., 2010, p. 124.

⁹³ P. HONTEBEYRIE, « La discussion législative et le droit de parole de parole des députés », in M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 7.

⁹⁴ Cet aménagement d'un temps de parole spécifique à quelques parlementaires seulement fait dire au Professeur Wette qu'il n'existe « aucun parlement comparable dans le Monde dans lequel si peu de députés s'expriment autant et tellement de députés s'expriment si peu ». W. WETTE, « Modus und Stil der parlamentarischen Diskussion im Bundestag », *Zeitschrift für Politik*, 1968, p. 187.

habiliter le président de séance à statuer directement sur les demandes d'intervention de 45 minutes pour un orateur « privilégié » par groupe⁹⁵.

844. Si un temps de parole spécifique n'est pas directement prévu au Parlement espagnol comme c'est le cas en Allemagne et en France, le président de chaque groupe parlementaire ou son représentant désigné est généralement chargé de s'exprimer au nom de l'ensemble des membres qui le composent. De fait, il s'exprime donc pour un temps de parole largement supérieur à celui des parlementaires individuels sans fonction particulière, bien qu'aucune durée d'intervention spécifique ne lui soit explicitement attribuée.

845. Quoique ses modalités de mise en œuvre varient entre les systèmes de la comparaison, l'exercice du droit de parole, en tant que droit de participation à la procédure législative, s'inscrit partout en complémentarité de l'exercice du droit d'amendement, qui a lui aussi pour effet d'allonger la durée totale du débat parlementaire. Le droit d'amendement, qui est pour sa part un moyen privilégié d'expression des membres des assemblées et du Gouvernement, constitue avant tout une garantie pour participer à la formation des textes de loi.

Section 2. Le droit d'amendement : une garantie pour participer à l'élaboration législative

846. À l'échelle de la procédure législative, le temps consacré à l'examen des amendements est crucial, au point qu'il a pu être qualifié d'« acmé du processus d'écriture de la loi »⁹⁶. Comme le droit de parole, le droit d'amendement est pleinement consacré par les quatre systèmes juridiques étudiés et constitue le droit de participation essentiel des représentants à l'élaboration des textes de loi.

847. L'utilisation du droit d'amendement est profondément liée à la question temporelle. Il est en effet possible d'y recourir au cours de phases temporelles bien précises de la procédure législative. En outre, la durée induite par la présentation d'amendements au cours du débat parlementaire est susceptible d'allonger la durée totale d'examen législatif de manière plus ou

⁹⁵ H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, op. cit., p. 241.

⁹⁶ L. BONNAUD et E. MARTINAIS, « Une catastrophe au Parlement : la contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit », in C. GALEMBERT, O. ROZENBERG et C. VIGOUR (Dir.), *Faire parler le parlement*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014, p. 244.

moins importante, en fonction notamment de l'encadrement du droit d'amendement assuré au sein des différentes assemblées parlementaires. La défense d'un seul amendement permet dans certains cas d'étendre le temps d'examen d'un texte de loi de manière significative, comme par exemple au Sénat français où, jusqu'à une période récente, son auteur pouvait prendre la parole pendant quinze minutes au total, en s'exprimant sur l'article de loi, puis en intervenant sur l'amendement et sur son explication de vote⁹⁷. La question temporelle est cruciale en ce domaine, si bien que la gestion du temps est au cœur des diverses propositions visant à encadrer plus strictement l'exercice du droit d'amendement⁹⁸. Autrement dit, pour reprendre les termes du Tribunal constitutionnel espagnol, ce droit doit s'articuler à la fois « avec les impératifs de l'organisation du travail et de la répartition du temps disponible »⁹⁹.

848. Bien qu'il soit perçu par de nombreux rédacteurs de projets de loi comme un « facteur de désordre »¹⁰⁰, en particulier en France, le droit d'amendement offre aux parlementaires la possibilité de faire évoluer le texte législatif, tout en permettant au Gouvernement de garder un certain contrôle sur son contenu¹⁰¹. En réalité, les conditions d'exercice et la définition des amendements diffèrent fortement entre les systèmes de la comparaison. En Allemagne et en France, les amendements ont tous pour objet de supprimer, de modifier ou d'ajouter une disposition au texte législatif examiné. En Espagne et au Royaume-Uni, en revanche, outre ce type d'amendement¹⁰², il existe une seconde catégorie d'« amendements », qui sont en réalité comparables à des motions de procédure. Dénommés « amendements motivés » (*reasoned amendments*) outre-Manche et « amendements d'ensemble » (*enmiendas a la totalidad*) outre-Pyrénées, ces motions tendent soit à proposer un texte alternatif, soit à rejeter l'ensemble du texte proposé et, à ce titre, seront abordées ultérieurement¹⁰³.

⁹⁷ Dans le cas où tous les membres du même groupe étaient signataires de l'amendement, le temps qui y était consacré pouvait alors être supérieur à une heure. P. GÉLARD, « Remarques impertinentes sur la séance publique au Sénat », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 186.

⁹⁸ B. MATHIEU, « Le droit d'amendement : en user sans en abuser », *AJDA*, 2006, p. 306.

⁹⁹ STC 118/1999, 10 mai 1999. Cité et traduit par L. DOMINGO, in « La révision et le droit d'amendement », *LPA*, n° 254, 2008, p. 74.

¹⁰⁰ Cette perception du débat parlementaire comme facteur d'obscurcissement plus que de clarification est assez répandue, selon J.-P. CAMBY, « Le droit d'amendement : un droit jurisprudentiel ? », *RDP*, 2001, p. 970.

¹⁰¹ V. OGIER-BERNAUD, « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *RFDC*, 2006, p. 594.

¹⁰² Les amendements visant à adjoindre, supprimer ou modifier une disposition du texte sont respectivement appelés « amendements d'articles » (*enmiendas al articulado*) et « amendements » (*amendments*).

¹⁰³ À propos des « amendements motivés » britanniques et des « amendements d'ensemble » espagnols, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 511 et s. (« La suspension du débat par des motions de procédure »).

849. Si la défense de chaque amendement a pour effet d’allonger la durée de la discussion législative, l’exercice de ce droit est toutefois encadré par des normes impératives qui limitent leur présentation à une durée bien précise¹⁰⁴. Or, comme le remarque Jean-Pierre Camby, si le temps de parole de chaque orateur est limité, « la multiplication du nombre d’amendements déposés permet de multiplier, à l’infini, ce temps limité... »¹⁰⁵. Cependant, par ailleurs, le recours au droit d’amendement peut aussi être restreint au moyen de plusieurs procédures encadrées par des normes d’habilitation¹⁰⁶. La majorité parlementaire peut ainsi fixer une durée maximale de débat tandis que le président de la chambre peut opposer l’irrecevabilité pour réduire le nombre d’amendements présentés et, par là même, la durée de l’examen législatif¹⁰⁷. Afin d’écourter la procédure législative, le Gouvernement peut aussi limiter la présentation des amendements lorsqu’il engage la procédure du « vote bloqué »¹⁰⁸ ou décide de soumettre aux deux assemblées le texte issu de la commission mixte paritaire¹⁰⁹.

850. Avant d’analyser dans le titre suivant ces règles d’habilitation encadrant le nombre d’amendements, il est essentiel d’identifier d’abord précisément les moyens de faire appel au droit d’amendement. Ils sont variablement étendus selon les systèmes considérés (§ 1) et ceux-ci, en conséquence, connaissent des situations très contrastées en termes d’utilisation du droit d’amendement (§ 2). Si ce rapport n’est pas nécessairement systématique, il se vérifie pour les quatre parlements de la comparaison. Ainsi, c’est au Parlement français que les modalités de recours au droit d’amendement sont les plus largement entendues et qu’en fin de compte, les amendements sont déposés en plus grand nombre.

¹⁰⁴ Encadrés par des normes impératives, le temps de présentation des amendements a été déjà abordé au cours de la première partie de la présente étude. Cf. *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 4, p. 344 et s. (« Le temps de débat au sein des chambres parlementaires »).

¹⁰⁵ J.-P. CAMBY, « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 430.

¹⁰⁶ Quand les parlementaires décident de « procéder à une véritable bataille d’amendements, il faut, pour abrégier le débat, soit avoir recours à certaines astuces du Règlement, pas toujours aisées à utiliser, ou alors attendre patiemment le défilé des amendements ». D. MAUS, « Le Sénat. Rapport français », in P. BON (Dir.), *Études de droit constitutionnel franco-espagnol*, Paris, Economica, 1994, p. 137-138.

¹⁰⁷ Encadrées par des normes d’habilitation, la détermination d’une durée maximale de débat et l’exception d’irrecevabilité ont pour objet d’écourter la procédure législative et, à ce titre, seront analysées en détail à l’occasion du titre suivant. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 594 et s. (« La détermination d’une durée maximale de débat »), Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 667 (« La clôture anticipée d’un point de la discussion »).

¹⁰⁸ Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 610 et s. (« La décision d’écourter la durée totale de scrutin »).

¹⁰⁹ Le recours à cette procédure, prévue par l’article 45(2) C, permet au Gouvernement de s’opposer à la défense de tout amendement non accepté par lui. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 652 et s. (« L’approbation par les deux chambres du texte obtenu »).

§ 1. Les possibilités de recourir au droit d'amendement

851. La faculté d'exercer le droit d'amendement est reconnue de manière distincte dans le cadre des quatre parlements étudiés. Ce droit est reconnu à un plus grand nombre de participants à la procédure législative au sein des chambres parlementaires britanniques et françaises qu'au sein des assemblées allemandes et espagnoles (A). En outre, l'importance des possibilités de recourir au droit d'amendement dépend aussi de l'ampleur des périodes temporelles au cours desquelles il peut être utilisé, qui s'avère partout assez grande mais fait l'objet d'un encadrement plus précis en France et en Espagne (B).

A. Les titulaires du droit d'amendement

852. Le droit d'amendement est avant tout envisagé comme un droit individuel dans les parlements britannique et français, où il est ouvert à tous les parlementaires et aux membres du Gouvernement (1), tandis que dans les parlements allemand et espagnol, il constitue un droit exercé essentiellement par l'intermédiaire des groupes parlementaires (2). Cette différence fondamentale n'est pas sans effet sur l'utilisation du droit d'amendement, qui peut potentiellement être exercé par un nombre de titulaires beaucoup plus élevé en France et au Royaume-Uni qu'en Allemagne et en Espagne et partant, allonger d'autant la durée d'examen des propositions d'évolution du texte législatif¹¹⁰.

1) Un droit individuel exercé par les membres des assemblées et du Gouvernement (FR, RU)

853. En tant que droit individuel reconnu à tous les parlementaires, le droit d'amendement peut tout autant être exercé au sein des chambres basses que des chambres hautes des parlements britannique et français. C'est le cas depuis longtemps outre-Manche, alors qu'en France, le droit d'amendement n'est ouvert de façon homogène aux députés et aux sénateurs que depuis 1958¹¹¹.

¹¹⁰ Même si, en toute logique, le nombre de titulaires du droit d'amendement n'est qu'un indicateur puisque dans l'absolu, un seul parlementaire peut très bien y faire un usage intensif pendant que plusieurs centaines d'entre eux peuvent très bien n'y recourir, en définitive, que très rarement. Au Royaume-Uni, cependant, il est souvent considéré qu'un membre de la Chambre des Communes ou de la Chambre des Lords ne peut présenter un amendement que s'il n'est pas déjà intervenu dans le débat relatif à un texte de loi.

¹¹¹ La reconnaissance du droit d'amendement à tous les membres du parlement permet de restaurer le Sénat « dans la plénitude de ses pouvoirs », au sens où il est attribué à ses membres au même titre qu'à ceux de l'Assemblée nationale, alors que leur situation était inégale sous la IV^e République. V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Paris, LGDJ, 2002, p. 90.

854. Ainsi, tous les membres du Gouvernement et des deux assemblées disposent du droit de déposer puis de présenter des amendements relatifs aux textes de loi qui sont soumis à leur examen. En France, le droit d'amendement est explicitement consacré dans la Constitution alors qu'outre-Manche, il n'est reconnu que dans les règlements des chambres parlementaires. De plus, ces règles parlementaires ne reconnaissent qu'indirectement aux membres des assemblées le droit d'amendement puisque ce dernier n'est mentionné qu'au détour de certaines dispositions des *Standing Orders* traitant surtout d'aspects procéduraux. À cet égard, le SO 29(1) apporte la reconnaissance la plus claire en précisant, en substance, que si un membre de la Chambre des Communes souhaite présenter un amendement au cours de l'examen d'un projet de loi, le parlementaire en question doit se lever et proposer de le mettre aux voix (« *That the question be now proposed* »).

855. À l'inverse, la faculté de recourir aux amendements est reconnue directement par la Constitution française, dont l'article 44 alinéa 1^{er} indique que « les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement ». Ce droit est ainsi reconnu sans équivoque, y compris à l'égard du Gouvernement, alors que la situation est plus ambiguë au Royaume-Uni. En pratique, tous les ministres peuvent recourir individuellement au droit d'amendement, même si le dépôt d'une motion est considéré, *in fine*, comme le fait du Gouvernement dans son ensemble¹¹². Pourtant, ce droit n'est spécifiquement attribué au Gouvernement par aucun texte juridique, ni même par les règlements intérieurs des assemblées parlementaires. La possibilité pour les membres du Gouvernement britannique de déposer des amendements ne tient en réalité qu'à une convention constitutionnelle, qui ne constitue rien d'autre qu'une simple pratique suivie de longue date par les ministres et les parlementaires.

856. Si le nombre de titulaires du droit d'amendement est globalement important au sein des parlements britannique et français, il peut toutefois se trouver réduit dans les enceintes restreintes des assemblées que constituent les commissions parlementaires. Tel est du moins le cas à la Chambre des Communes, où Robert Rogers et Rhodri Walters indiquent qu'en pratique, les amendements peuvent être déposés par tout parlementaire, mais qu'en revanche, seuls les membres de la commission peuvent les présenter oralement¹¹³. Là encore, il ne s'agit que d'une simple pratique régulièrement observée, les règlements intérieurs des chambres parlementaires n'apportant aucune précision sur ce point. La limitation du nombre de

¹¹² R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 289.

¹¹³ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 190.

parlementaires britanniques susceptibles d'intervenir est donc assez mesurée tandis qu'à l'Assemblée nationale, dans le cadre des commissions compétentes en matière législative, aucune restriction n'est plus appliquée depuis l'adoption de la résolution parlementaire du 26 janvier 1994¹¹⁴. Depuis cette date, tous les parlementaires sont désormais habilités à la fois à déposer des amendements, mais aussi à prendre position sur chaque amendement. En vertu de l'article 86 RAN, « tout député peut présenter un amendement en commission, qu'il soit ou non membre de celle-ci ». Ce droit de présenter des amendements en commission est d'ailleurs garanti par la Constitution française, qui indique que le droit d'amendement peut être exercé à la fois à l'assemblée plénière et en commission parlementaire (art. 44(1) C). Là aussi, la reconnaissance est bien plus claire qu'outre-Manche, où cette possibilité n'est reconnue qu'au travers de règles procédurales intégrées aux dispositions des *Standing Orders*, comme le SO 65.

857. Parmi les membres des assemblées parlementaires, bien que le périmètre d'exercice du droit d'amendement soit juridiquement le même pour tous, celui-ci s'avère logiquement très fréquemment utilisé en pratique par l'opposition parlementaire, qui trouve ainsi l'occasion d'assurer une fonction de proposition et de contestation¹¹⁵. En définitive, si la reconnaissance du droit d'amendement n'est pas aussi directe au Royaume-Uni qu'en France, il peut être exercé par un nombre important de titulaires dans ces deux systèmes et, *a fortiori*, beaucoup plus aisément qu'outre-Pyrénées et outre-Rhin, où ce droit n'est généralement exercé que de manière collective par les parlementaires.

2) Un droit exercé essentiellement par les groupes parlementaires (AL, ES)

858. Le droit d'amendement est reconnu à un champ assez restreint de titulaires dans les assemblées allemandes et espagnoles, où ses modalités d'exercice sont envisagées sous une forme relativement analogue.

859. D'une part, le droit d'amendement est entendu comme un droit exercé essentiellement de manière collective par les parlementaires. Ainsi, en Allemagne, seuls cinq pour cent des membres du Bundestag ou un groupe parlementaire peuvent déposer des amendements au

¹¹⁴ Avant la réforme parlementaire du 26 janvier 1994, les députés non membres de la commission étaient tenus de se retirer à l'occasion des votes.

¹¹⁵ S. LAKROUF, « Le droit d'amendement », *RDP*, 1991, p. 463.

moment de la troisième délibération plénière (*Dritte Beratung*), selon le § 85(1) GOBT. En revanche, lors de la *Zweite Beratung*, le § 82(1) GOBT permet à tout membre du Bundestag de proposer un amendement au texte de loi examiné, à partir du moment où le débat sur le point auquel il se rapporte n'est pas clos¹¹⁶. Cette possibilité représente en réalité « l'un des très rares droits individuels que le règlement reconnaît aux membres du Bundestag »¹¹⁷. Juridiquement prévu, le dépôt d'amendements au cours de la deuxième délibération plénière par chacun des députés est assez peu fréquent car en pratique, l'essentiel des modifications du projet législatif sont réalisées plus tôt dans la discussion, au sein de la commission parlementaire. Ainsi, lors de cette *Zweite Beratung*, les députés acceptent généralement de se soumettre aux orientations décidées par leur groupe parlementaire au cours de l'examen en commission et de ne pas présenter d'amendements divergents.

860. Une logique similaire est adoptée au Bundesrat, dont le paragraphe 26(1) du règlement intérieur indique que « chaque Land a le droit de déposer des motions au Bundesrat ». Alors qu'à première vue, il pourrait sembler que chaque représentant de Land a la possibilité de proposer des amendements. Cette disposition est pourtant strictement interprétée, car au sein de l'assemblée plénière du Bundesrat, un amendement ne peut être déposé qu'au nom du Land et n'est pas recevable lorsqu'un seul représentant de gouvernement régional en est l'auteur.

861. La conception allemande du droit d'amendement comme droit collectif semble avoir été reprise et même amplifiée au sein du Parlement espagnol. L'exercice du droit d'amendement passe par les groupes parlementaires à l'occasion de toutes les phases de délibération. Tout membre du Congrès des députés est bien théoriquement compétent pour présenter un amendement, mais ce droit ne peut être exercé de manière autonome. En vertu de l'article 110(1) RC, le document écrit présentant l'amendement doit en effet porter la signature du président de son groupe parlementaire ou d'un remplaçant désigné, « simplement afin qu'il en ait connaissance ». Cette disposition permet en réalité au groupe de réaliser un contrôle politique important sur les amendements et de n'autoriser la présentation que de ceux qui sont en accord avec la position générale préétablie. En pratique, ce sont donc les groupes parlementaires en tant que tels qui acceptent le dépôt des différents amendements sur les

¹¹⁶ T. IGWECKS, *Die drei Lesungen von Gesetzen im Deutschen Bundestag*, Francfort, Peter Lang, 2002, p. 316.

¹¹⁷ A. LE DIVELLECC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, op. cit., p. 278.

textes législatifs¹¹⁸. Bien que défendu oralement par un seul parlementaire, tout amendement est toujours présenté au nom du groupe. Ces conditions strictes d'utilisation du droit d'amendement tendent à favoriser les groupes parlementaires qui bénéficient, selon le Professeur Sánchez Navarro, « d'une position de domination pratiquement absolue dans le cadre des procédures parlementaires, certainement meilleure que dans d'autres régimes démocratiques »¹¹⁹. Cependant, cette mainmise des groupes politiques sur la présentation des amendements est jugée par de nombreux auteurs comme une limitation grave aux droits individuels des parlementaires¹²⁰. La suppression de la signature du président de groupe est régulièrement suggérée dans le cadre des réformes envisagées pour le règlement intérieur¹²¹. En ce qui les concerne, les députés dont le nombre de représentants à l'assemblée est insuffisant pour constituer un groupe politique cohérent se rassemblent dans un « groupe mixte » formé pour la circonstance et leur permettant de présenter des amendements, sous réserve de la signature de leur président.

862. Les règles d'exercice du droit d'amendement sont toutefois différentes au Sénat, où en vertu de l'article 107(2) RSE, les amendements doivent seulement être formalisés par écrit et leur dépôt doit être justifié dans ce document. Alors que cette règle n'interdit nullement aux sénateurs de présenter individuellement des amendements, ce sont toutefois, en pratique, les groupes parlementaires eux-mêmes qui se chargent de déposer les amendements, de la même manière qu'au Congrès des députés. Dans le cadre des deux assemblées espagnoles, les compétences des groupes politiques en matière d'amendement sont donc très étendues et ce, au détriment du droit individuel de leurs membres de participer pleinement à l'élaboration législative. La simple exigence formelle que semble constituer la signature du président de groupe¹²² s'avère en réalité déterminante pour obtenir le droit de présenter un amendement. De cette façon, les responsables de chaque groupe parlementaire sont ainsi en mesure de

¹¹⁸ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 302. F. RUBIO LLORENTE, *La forma del poder: estudios sobre la constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 172.

¹¹⁹ Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, « Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados », *Cuadernos de Pensamiento Político*, 2006, p. 98.

¹²⁰ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, « Iniciativa legislativa parlamentaria. Problemática de las enmiendas », in J. L. PEÑARANDA RAMOS, *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 240.

¹²¹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 247. A l'inverse, il est régulièrement proposé de faire du droit d'amendement un droit collectif. Cf. par exemple P. JAN, « La fabrication de la loi. Quelles pistes de réforme ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, p. 22.

¹²² Rares sont les auteurs, tels que le Professeur Garcia Roca, à soutenir que l'exigence de signature n'entraîne aucun contrôle de la part des présidents de groupes. F. J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Pampelune, Editorial Aranzadi, 1998, p. 317.

filtrer les propositions de leurs membres lorsqu'elles s'avèrent contraires à leur programme ou lorsqu'ils les jugent politiquement inopportunes¹²³.

863. Si le droit d'amendement espagnol est finalement conçu plus systématiquement encore qu'outre-Rhin comme un droit exercé avant tout au nom du groupe parlementaire, les deux systèmes réservent en revanche une place équivalente au Gouvernement. Ceux-ci, contrairement aux systèmes britannique et français, ne reconnaissent pas directement au Gouvernement le droit d'amendement. Ainsi, lorsqu'il souhaite amender un texte législatif, le Gouvernement allemand dépose souvent ses propositions de modifications par l'intermédiaire du groupe parlementaire majoritaire au cours des délibérations au Bundestag¹²⁴. Dans le cadre des commissions parlementaires, il fait déposer ses amendements par les personnes autorisées à le faire, à savoir les commissaires, leurs suppléants ou encore les commissaires avec voix consultative (§ 71(1) GOBT). La situation est assez similaire pour le Gouvernement espagnol, puisque ce dernier ne peut présenter des amendements que par le biais du groupe parlementaire qui le soutient. Dans ces deux systèmes, où la plupart sinon la totalité des ministres sont d'abord des députés élus à la chambre basse, le droit d'amendement du Gouvernement n'est pas essentiel dans la mesure où chacun de ses membres en dispose déjà en tant que parlementaire associé à un groupe.

864. Le rôle du groupe parlementaire est central en matière d'amendement, en Allemagne comme en Espagne, et l'impossibilité d'exercer ce droit de manière individuelle limite les opportunités pour les parlementaires d'en présenter en grand nombre. Chaque groupe parlementaire, qu'il appartienne à la majorité ou à l'opposition, régule très concrètement la présentation des amendements. L'importance relative accordée au droit d'amendement est également attestée par les textes, au sens où celui-ci ne se trouve consacré ni par la Loi fondamentale allemande, ni par la Constitution espagnole. Cette dernière se limite à reconnaître l'initiative législative au Gouvernement, au Congrès et au Sénat (art. 87(1) CE), sans pour autant reconnaître le droit d'initiative dérivé que représente le droit d'amendement.

865. Finalement, la faculté d'exercer le droit d'amendement et partant, d'allonger la durée de la procédure législative, est attribuée à un nombre plus élevé de participants potentiels à la

¹²³ J. M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, op. cit., p. 285-286.

¹²⁴ R. SANNWALD, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU et A. HOPFAUF (Éd.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 11^e Éd., 2008, p. 1642.

discussion en France et au Royaume-Uni, où les membres des assemblées peuvent tous y recourir individuellement¹²⁵. L'étendue des possibilités du droit d'amendement ne dépend pas seulement des titulaires pouvant y faire appel, mais aussi de la durée des périodes temporelles au cours desquelles il peut être utilisé.

B. Les périodes d'exercice du droit d'amendement

866. Avant de pouvoir être défendus, les amendements doivent pouvoir être déposés dans des délais bien déterminés. L'établissement d'un délai à l'expiration duquel le dépôt d'amendements n'est plus possible contribue à une plus grande prévisibilité des débats, en particulier pour les parlementaires souhaitant s'exprimer en vue de défendre ou de contester certains amendements (1). Les périodes durant lesquelles les auteurs d'amendements peuvent les présenter sont assez étendues dans tous les systèmes et s'inscrivent à la suite de la discussion générale, pendant laquelle les grands principes et orientations générales du texte sont débattus (2).

1) Le moment du dépôt des amendements

867. Dans l'idéal, la détermination d'une échéance pour le dépôt des amendements aux textes de loi permet aux parlementaires de prendre connaissance des amendements avant leur passage en discussion. La réalité parlementaire est cependant bien différente. Le grand nombre d'amendements et la brièveté des délais de dépôt rendent une telle tâche impossible à accomplir, même pour les parlementaires les plus consciencieux. Quoiqu'il en soit, le dépôt des amendements intervient en amont de leur examen, dans un délai plus ou moins contraint, selon les systèmes considérés. Dans les parlements français et espagnol, les échéances de dépôt des amendements sont directement fixées par les règlements des chambres (b) alors qu'au sein des assemblées allemandes et britanniques, aucun délai de dépôt n'est précisément indiqué par leurs règles internes (a).

a) Des délais de dépôt non déterminés par le règlement (AL, RU)

868. Le dépôt des amendements est temporellement encadré de manière relativement vague en Allemagne et au Royaume-Uni. En vue de la discussion en commission, aucune période de dépôt n'est précisée par le règlement du Bundestag. Il en est de même outre-Manche, même si

¹²⁵ Pour limiter l'usage du droit d'amendement parlementaire, le Professeur Jan propose qu'il devienne un droit collectif. P. JAN, « La fabrique de la loi : quelles pistes de réformes ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, p. 22.

habituellement, les membres des assemblées et du Gouvernement déposent des amendements en commission jusqu'à deux jours ouvrés avant l'examen programmé du texte de loi.

869. Dans le cadre de l'assemblée plénière du Bundestag, le § 82(1) GOBT se borne à indiquer que les amendements aux textes de loi examinés en seconde lecture peuvent être déposés tant que la discussion sur la question à laquelle ils se rapportent n'est pas close. Au Bundesrat, chaque Land souhaitant déposer des amendements ne peut, en toute hypothèse, prendre cette décision au plus tard lors de la dernière réunion du Gouvernemental régional, ce qui lui laisse souvent assez de temps pour déposer le document imprimé en séance plénière¹²⁶. Au sein du Parlement britannique, les amendements sont normalement transmis au Bureau de la Chambre du lundi au jeudi entre 10h et 17h (le vendredi entre 10h et 16h) et au plus tard, la veille du débat. Ces délais de dépôt ne sont toutefois établis qu'à titre indicatif pour favoriser « de bonnes pratiques dans l'intérêt d'une bonne législation »¹²⁷ et, concrètement, des amendements sont régulièrement présentés au-delà de ces délais. Pour les amendements intervenant au stade du rapport (*Report Stage*), aucun délai spécifique n'est prévu.

870. L'absence de délai de dépôt dans les assemblées d'outre-Rhin permet *a priori* aux différents groupes de déposer des amendements jusqu'au dernier moment. Cette possibilité qui leur est offerte n'est en fait presque jamais exploitée car, à ce stade de la discussion, le dépôt d'amendements est plutôt rare¹²⁸. Au Royaume-Uni, en revanche, des amendements dénommés « amendements manuscrits » (*Manuscript Amendments*) sont parfois déposés en dernière minute. Il apparaît pourtant évident que plus les amendements sont proposés tardivement, plus les chances de les examiner avec précision sont réduites¹²⁹. Les parlementaires et le Gouvernement ne peuvent alors que difficilement prendre le temps de les examiner et de se forger une opinion¹³⁰. Ces amendements dits « manuscrits » se distinguent non seulement temporellement, mais aussi formellement des autres amendements déposés dans les délais. Imprimés dans les derniers instants avant la séance par le secrétariat de la Chambre, ils figurent dans un document distinct de la feuille de séance¹³¹.

¹²⁶ R. HERZOG, « Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates », *op. cit.*, p. 996.

¹²⁷ M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, *op. cit.*, p. 88.

¹²⁸ Le faible nombre d'amendements déposés pour la *Zweite Beratung* expliquerait pourquoi leur dépôt n'est pas précisément encadré. C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 545.

¹²⁹ D. FELDMAN, « The Impact of Human Rights on the Legislative Process », *Statute Law Review*, 2004, p. 108.

¹³⁰ S. WALKLAND, *The Legislative Process in Great Britain*, Londres, Allen & Unwin, 1968, p. 76.

¹³¹ À l'origine, les « amendements manuscrits » étaient inscrits directement à la main sur la feuille de séance, ce qui explique leur nom. M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, *op. cit.*, p. 100.

871. Contrairement aux parlements allemand et britannique, les assemblées espagnoles et françaises déterminent avec précision les délais de dépôt de leurs amendements directement dans leur règlement intérieur, ce qui ne les empêche pas cependant de prévoir un dépôt tardif d'amendements, sous certaines conditions.

b) Des délais de dépôt précisément déterminés par le règlement (ES, FR)

872. Au sein des assemblées espagnoles et françaises, les amendements ne peuvent être déposés que dans des délais déterminés, qui sont toutefois exprimés différemment. Au Congrès des députés, le délai de dépôt est surtout exprimé en jours et commence à courir dès que le texte est transmis alors que dans le cadre hexagonal, ce délai est déterminé à travers une date et une heure limite de dépôt. En outre, les deux systèmes parlementaires permettent la prise en compte d'amendements au-delà des délais ordinairement prévus. Il convient donc de détailler d'abord les modalités temporelles de prise en compte des amendements déposés dans les délais (i), avant d'envisager les conditions dans lesquelles certains amendements peuvent être déposés tardivement (ii).

i. La prise en compte des amendements déposés dans les délais

873. En premier lieu, il est possible de déposer des amendements au cours de périodes temporelles strictement encadrées. Lorsqu'un projet de loi est déposé par le Gouvernement espagnol, le Bureau du Congrès des députés est chargé de demander l'ouverture d'un délai de dépôt des amendements et leur envoi à la Commission correspondante, conformément à l'article 109 RC. Les députés et les groupes parlementaires disposent alors d'un délai de quinze jours pour déposer des amendements, qu'ils doivent adresser au Bureau de la commission, selon l'article 110(1) RC. Comme pour tous les délais appliqués aux Congrès des députés, seuls les jours ouvrables sont considérés pour le décompte des délais, calculés de quantième à quantième (art. 90(1) RC). Ce délai théorique de quinze jours ouvrés équivaut en pratique, peu ou prou, à trois semaines¹³². Le délai réel de trois semaines peut être augmenté ou réduit sur décision du Bureau de la Chambre, comme le prévoit l'article 91(1) RC. Des demandes d'extension du délai de dépôt sont fréquemment formulées par les groupes, qui justifient cette prolongation par la complexité du projet ou encore par le besoin de disposer de

¹³² Un délai de dépôt d'amendements ouvert le mardi 3 février arrive par exemple à échéance le mardi 24 février.

plus de temps pour négocier des accords politiques. Plutôt rares, les demandes de réduction de délai de dépôt d'amendements ne sont pas pour autant inexistantes¹³³.

874. Au Sénat espagnol, le point de départ du délai correspond au jour de publication du texte législatif, transmis une fois qu'il a été examiné au Congrès des députés. À partir de ce moment, les sénateurs et les groupes parlementaires peuvent alors déposer des amendements sur le Bureau de la commission pendant dix jours¹³⁴. Le délai de dépôt des amendements est beaucoup plus contraint au Sénat car sa durée est non seulement moins importante qu'au Congrès des députés, mais aussi moins flexible. En effet, les sénateurs ne peuvent bénéficier d'un allongement du délai de dépôt d'amendements que pour cinq jours au maximum et ceci uniquement si au moins vingt-cinq d'entre eux en font la demande.

875. En 2009, la réforme des règlements des assemblées françaises a consacré l'émergence d'une nouvelle catégorie d'amendements¹³⁵, appelés amendements de commission et qui se distinguent des amendements de séance. À l'Assemblée nationale, désormais, « les commissions saisies au fond, les commissions saisies pour avis et les députés ont le droit de présenter des *amendements aux textes déposés sur le bureau de l'Assemblée* ainsi qu'*aux textes adoptés par les commissions* »¹³⁶.

876. En ce qui les concerne, les amendements de commission « doivent être transmis par leurs auteurs au secrétariat de la commission au plus tard le troisième jour ouvrable précédant la date de début de l'examen du texte à 17 h, sauf décision contraire du président de la commission », selon l'article 86(5) du règlement de l'Assemblée nationale. Au Sénat, les amendements concernés peuvent être transmis de manière plus tardive à la commission parlementaire. Leur dépôt est en effet possible jusqu'à l'avant-veille de la réunion en commission saisie au fond, qui doit se réunir au moins deux semaines avant la discussion plénière pour examiner les amendements déposés en vue de l'établissement de son texte, comme en dispose l'article 28^{ter}(1) RS. Ce délai de deux semaines n'est pas absolu et ne

¹³³ De manière exceptionnelle, le délai a été particulièrement réduit pour la proposition de loi de solidarité avec les victimes du terrorisme du 8 octobre 1999. Les amendements n'ont pu être déposés au plus tard que le 15 septembre à 20h, alors même que la proposition n'avait été déposée au Congrès que le 14 septembre. Par la suite, le projet a été inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée plénière dès le 16 septembre 1999. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., p. 253.

¹³⁴ Article 107(1) du règlement intérieur du Sénat espagnol.

¹³⁵ J.-L. HÉRIN, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, n° 139, 2011, p. 124.

¹³⁶ Article 98 (1) du Règlement de l'Assemblée nationale. (Soulignement personnel).

correspond pas nécessairement à quatorze jours, mais suppose simplement « que la commission se réunisse pendant la deuxième semaine précédant celle au cours de laquelle sera discuté en séance publique le texte dont elle est saisie »¹³⁷. Le délai de dépôt des amendements peut être ouvert de nouveau si le président de la commission le décide, sous réserve de respecter le droit d'amendement¹³⁸.

877. Les limites temporelles sont définies avec précision pour le dépôt des amendements de séance. Pour qu'ils soient examinés, les parlementaires doivent les déposer au plus tard à 17 h, le troisième jour ouvrable précédant le début de la discussion plénière¹³⁹, depuis l'adoption de la résolution du 27 mai 2009. La détermination de l'étendue de cette période temporelle de dépôt est cruciale d'un point de vue organisationnel, mais aussi politique, comme le prouvent ses modifications récurrentes. L'échéance de dépôt des amendements de séance a longtemps été fixée à quatre jours de séance après la distribution du rapport de commission, avant que la résolution du 26 janvier 1994 ne réduise cette durée à trois jours et que la réforme du 10 octobre 1995 ne l'étende à quatre jours ouvrables¹⁴⁰. La résolution du 7 juin 2006 a ramené le délai de dépôt des amendements des députés à 17 h la veille des discussions, ce qui correspondait alors déjà au délai retenu pour les projets de loi de finances. À cet égard, le Professeur Derosier a estimé que si une telle évolution du délai de dépôt pouvait « se justifier pour favoriser la discussion des amendements en commission [...] il aurait alors fallu l'appliquer aussi aux amendements du Gouvernement et des commissions »¹⁴¹. Lors de son contrôle, le Conseil constitutionnel s'était pourtant contenté de reconnaître que l'instauration de tels délais était « de nature à assurer la clarté et la sincérité du débat », tout en considérant que « ces délais, qui visent les amendements émanant des députés, n'interdisent pas de déposer ultérieurement des sous-amendements »¹⁴².

¹³⁷ P. GÉLARD, *Rapport n° 427 de la commission des lois*, Sénat, 20 mai 2009, p. 41.

¹³⁸ Le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation à ce propos, précisant que « la faculté reconnue au président de la commission saisie au fond de fixer un autre délai pour le dépôt des amendements doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux membres du Parlement par l'article 44 de la Constitution » et qu'il était tenu « de concilier cette exigence avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ». Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat*, JORF, 14 juin 2015, p. 9865, cons. 12.

¹³⁹ En vertu de l'article 99(1) RAN, la Conférence des présidents peut décider de fixer un autre délai.

¹⁴⁰ En vigueur jusqu'en 2009, la réforme parlementaire du 7 juin 2006 avait prévu que si le rapport était mis à disposition par voie électronique au minimum 48 heures avant la discussion, il était alors possible de présenter les amendements au plus tard la veille de la discussion à 17 heures. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 234.

¹⁴¹ J.-P. DEROSIER, « La montagne accoucha d'une souris. À propos d'une réforme manquée : la révision du règlement de l'Assemblée nationale du 7 juin 2006 », *Politeia*, n° 10, 2006, p. 21.

¹⁴² Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF 27 juin 2006, p. 9647, cons. 9-10.

878. Par conséquent, la présentation des amendements des députés n'est autorisée que pendant une période temporelle qui dépend directement de la date de début d'examen du texte au Plénum. Le principe d'une échéance de dépôt des amendements est ancré à l'article 44(2) de la Constitution selon lequel, après l'ouverture du débat en assemblée plénière, « le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ». En pratique, le Gouvernement ne recourt que rarement à cette règle constitutionnelle, sauf en cas de dépôt tardif d'un grand nombre d'amendements à des fins d'« obstruction »¹⁴³. La présentation de nouveaux amendements au cours de la séance plénière peut être empêchée de cette manière, mais cela n'exclut pas pour autant le dépôt tardif d'amendements en amont de celle-ci¹⁴⁴. En tout état de cause, la loi organique du 15 avril 2009¹⁴⁵ précise que « les amendements des membres du Parlement cessent d'être recevables après le début de l'examen du texte en séance publique ».

879. De manière générale, les échéances de dépôt des amendements apparaissent plus strictes dans les assemblées espagnoles que dans les assemblées françaises. En Espagne, tous les titulaires du droit d'amendement sont soumis à ces échéances alors qu'au Palais Bourbon et au Palais du Luxembourg, le Gouvernement et certains commissaires n'y sont pas contraints. En outre, les modalités temporelles de détermination des délais de dépôt des amendements diffèrent. Aux Cortes Generales, les délais sont fixés en fonction d'un *terminus a quo* et la date de réception du texte est donc décisive. En France, les délais sont déterminés en fonction du *terminus ad quem* et partant, la durée du délai de dépôt dépend directement de la date d'examen. En revanche, chacun des deux parlements permet une certaine flexibilité des délais de dépôt, dont l'amplitude de variation est plus forte au Congrès des députés et au Sénat français que dans les deux autres assemblées.

ii. La prise en compte des amendements déposés tardivement

880. En second lieu, les amendements déposés tardivement peuvent, pour leur part, être admis au sein des assemblées espagnoles et françaises, sous réserve de respecter certaines conditions. Deux cas de figure sont envisagés : un dépôt tardif au cours de l'examen en

¹⁴³ P. PACTET et F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Dalloz-Sirey, 34^e Éd., 2015, p. 502.

¹⁴⁴ M. BERTHOD, « Article 42 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2008, p. 1038.

¹⁴⁵ Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, JORF, 15 avril 2009, p. 6530.

commission et un dépôt ultérieur à l'achèvement des travaux en commission, dans la perspective de la séance plénière.

881. Ainsi, d'une part, l'admission d'amendements tardifs est envisagée en commission au cours de l'examen successif des différents articles du texte, s'ils satisfont aux conditions posées dans les mêmes termes par les articles 115 RSE et 114(3) RC. Au Sénat espagnol comme au Congrès des députés, le Bureau d'une commission peut accepter de nouveaux amendements s'ils sont déposés par écrit par un commissaire et s'ils ont « pour objectif de permettre un compromis entre les amendements déjà soumis et le texte de l'article » ou encore, s'ils visent à corriger des « erreurs techniques, terminologiques ou grammaticales ». En d'autres termes, les deux seuls types d'amendements acceptés au cours des débats sont des amendements dits transactionnels et des amendements dits correctifs. De la même manière, seuls des amendements de ces deux catégories peuvent être présentés au cours des débats en séance plénière¹⁴⁶. Au sein des commissions françaises, le dépôt d'amendements au-delà des délais initialement fixés est possible pour les membres du Gouvernement, le président et le rapporteur de la commission ainsi que, le cas échéant, les commissions saisies pour avis (art. 86(5) RAN). Cette autorisation de dépôt tardif n'est pas sans conséquence. Il n'est pas rare, en effet, que le rapporteur mette en ligne le texte de la commission juste avant minuit de manière à « rogner un peu plus le temps de travail de l'opposition »¹⁴⁷. Le Professeur Jan précise d'ailleurs que si « la mise à disposition du rapport de la commission intervient postérieurement à la réunion de la commission, elle se fait par voie électronique et il arrive que ce soit le vendredi vers 22 h avec un dépôt des amendements clôt le lundi à 17 h... La veille est donc permanente !!! »¹⁴⁸. Au Sénat, l'échéance de dépôt d'amendements en commission est cependant davantage encadrée et seuls les ministres peuvent y déroger.

882. D'autre part, des amendements peuvent être déposés pour l'examen du texte en séance plénière. Au Congrès des députés, lorsque des votes particuliers et des amendements ont été défendus et votés dans le cadre de la commission, mais ne sont pas mentionnés dans son texte final, les groupes parlementaires qui souhaitent les défendre de nouveau en séance plénière

¹⁴⁶ Article 118(3) RC : « Au cours du débat, le Président du Congrès peut accepter les amendements qui visent à corriger des erreurs ou des inexactitudes techniques, terminologiques ou grammaticales. Seuls les amendements transactionnels déjà présentés peuvent être admis ainsi que le texte du rapport si aucun groupe parlementaire ne s'oppose à son admission, et cela entraîne le retrait des amendements auxquels le compromis réfère ». Article 125(3) RSE : « Les amendements qui ont pour finalité de remédier à des erreurs ou à des inexactitudes terminologiques ou grammaticales sont admis dans la discussion ».

¹⁴⁷ J.-J. URVOAS, « La qualité de la loi en débat », *Constitutions*, n° 2, 2010, p. 204.

¹⁴⁸ P. JAN, « Un parlement modernisé et renforcé », *Regards sur l'actualité*, n° 354, 2009, p. 81.

doivent les faire connaître par écrit au Président du Congrès dans les 48 heures après la conclusion des travaux de la commission, conformément à l'article 117 RC. Non définis dans le règlement intérieur du Congrès des députés, les « votes particuliers » (*votos particulares*) correspondent en fait à des propositions émises par les groupes parlementaires de l'opposition, mais rejetées par la commission à l'issue de leur examen. Tous les amendements déposés de nouveau doivent alors être transmis par le président de la commission au Président du Congrès en vue d'être intégrés à l'ordre du jour de la session plénière dans le cadre de laquelle ils sont ensuite débattus.

883. En dépit de la clarté de cette règle écrite, il peut arriver qu'un groupe parlementaire se fourvoie dans le calcul des délais et qu'il propose de nouveaux amendements au-delà de la date limite de dépôt autorisée. Dans ce cas, la *Junta de Portavoces* accepte en pratique d'admettre ces amendements, sauf si un groupe s'y oppose¹⁴⁹. Cet usage courant, approuvé non seulement par le Conseil des porte-paroles, mais aussi par les parlementaires eux-mêmes, est pourtant totalement contraire au règlement intérieur du Congrès des députés et partant, juridiquement non conforme. Cette violation des règles parlementaires est d'autant plus manifeste que l'article 112(1) RC subordonne clairement la discussion générale des textes de loi en séance plénière au respect du délai de dépôt des amendements¹⁵⁰. Bien que non systématique, cette pratique contraire aux règles parlementaires persiste depuis des années et n'est nullement remise en cause par les membres des assemblées. Ce cas de figure vient une nouvelle fois illustrer le paradoxe juridique du droit parlementaire, qui tient au fait que le non-respect d'une règle parlementaire écrite n'est pas toujours sanctionné, alors même que celle-ci respecte à la fois les exigences des normes lui étant supérieures et les conditions particulières des normes de production de normes.

884. Une telle pratique n'est pas observée en matière de dépôt tardif d'amendements au Plénum de l'Assemblée nationale. Au-delà des échéances fixées, les seuls amendements encore recevables sont ceux déposés par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond. S'il est fait usage de cette faculté par la commission ou par un ministre, le délai de dépôt n'est alors « plus opposable aux amendements des députés portant sur l'article qu'il est proposé d'amender ou venant en concurrence avec l'amendement déposé lorsque celui-ci

¹⁴⁹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 254.

¹⁵⁰ Art. 112(1) RC : « Une discussion générale des projets de loi en séance plénière pourra se tenir si les amendements sur l'ensemble de la loi auront été déposés dans le délai réglementaire ».

porte article additionnel », selon l'article 99(2) RAN. Malgré la précaution prise pour limiter les dépôts trop tardifs d'amendements, ceux-ci s'avèrent très fréquents en pratique et sont surtout le fait du gouvernement. Le ministre en charge d'un projet de loi n'hésite pas à le « corriger » en déposant des amendements « que les élus ont à peine le temps de déchiffrer tellement ils sont tardifs »¹⁵¹. Cette situation pose des difficultés puisqu'un examen en dernière minute par la commission ne permet pas toujours de garantir la cohérence de ces amendements avec l'ensemble du texte.

885. Lorsque des amendements supplémentaires sont déposés après l'expiration du délai ordinaire de dépôt, la commission saisie au fond peut, conformément à l'article 88(1) RAN, se réunir en vue de les examiner. La discussion en commission de ces amendements déposés dans l'intervalle peut être organisée au cours d'une ou de plusieurs réunions, qui ont lieu au plus tôt le troisième jour ouvrable avant le début de la discussion plénière. Ces « réunions "article 88" » sont généralement « vécues comme une obligation procédurale » à l'Assemblée nationale, la commission parlementaire concernée passant « systématiquement en revue, le plus vite possible, l'ensemble des amendements déposés »¹⁵².

886. Enfin, une ultime réunion peut être organisée en commission avant l'ouverture de la discussion des articles en assemblée plénière, si certains amendements déposés entre-temps par des députés ne lui ont pas été soumis lors de la dernière réunion¹⁵³. Le président et le rapporteur de la commission doivent être consultés à ce sujet et s'ils concluent qu'il y a lieu de tenir une telle réunion, les commissaires sont immédiatement réunis afin d'examiner les nouveaux amendements. Alors qu'auparavant, ces réunions d'examen d'amendements de dernière minute étaient rarement convoquées car leur dépôt était possible jusqu'au début de la discussion des articles, elles sont devenues plus fréquentes à partir de la réforme parlementaire du 26 janvier 1994, qui a rendu les amendements irrecevables dès le début de la discussion générale¹⁵⁴.

887. Les commissions du Sénat jouissent *a priori* d'une liberté encore plus grande qu'à l'Assemblée nationale puisqu'elles peuvent se réunir quand elles le souhaitent pour examiner

¹⁵¹ P. MAZEAUD, *Rappel au règlement*, Paris, France-Empire, 1995, p. 56.

¹⁵² C. VIKTOROVITCH, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° 14, 2010, p. 106.

¹⁵³ Article 99(11) du règlement de l'Assemblée nationale.

¹⁵⁴ M. BRIMONT-MACKOWIAK, « Les révisions du règlement de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence », *RDP*, 1997, p. 446.

les amendements de séance. La commission saisie au fond peut décider de rendre un avis favorable, défavorable ou demander le retrait des amendements déposés sur le texte qu'elle a proposé jusqu'au dernier moment, y compris même pendant la discussion des articles, tant que les amendements concernés n'ont pas encore été examinés par l'assemblée plénière. Toutefois, en pratique, un délai limite de dépôt des amendements est souvent fixé en amont de la séance plénière par la Conférence des présidents, après une demande en ce sens par la commission saisie au fond¹⁵⁵. Cette possibilité, offerte à la commission par l'article 50 RS et qui revient généralement à fixer ce délai la veille de l'ouverture de la discussion en séance, à 17h, est toujours utilisée « pour les textes particulièrement importants ou pour ceux qui vont faire l'objet de nombreux amendements qu'elle se réserve ainsi le temps d'examiner »¹⁵⁶. Le chapitre V § 2 de l'Instruction générale du Bureau du Sénat (IGBS) précise que « le délai limite pour le dépôt des amendements n'est pas opposable aux amendements rectifiés ». Enfin, si le rapport de la commission saisie au fond n'a pas été publié la veille du début de la discussion en séance plénière, le délai est alors reporté au début de la discussion générale. Là encore, ce délai n'est applicable ni aux sous-amendements, ni aux amendements du Gouvernement ou de la commission saisie au fond.

888. Bien que le dépôt tardif des amendements soit autorisé dans les systèmes espagnol et français, il apparaît beaucoup plus restreint au sein des Cortes Generales qu'à l'Assemblée nationale et au Sénat, où le Gouvernement, les présidents de commissions et les rapporteurs en sont exemptés. Par ailleurs, ces deux systèmes prévoient un encadrement temporel précis des périodes durant lesquelles il est possible de déposer des amendements alors que dans les assemblées allemandes et britanniques, celles-ci sont vaguement encadrées. En définitive, même lorsque l'encadrement temporel est réalisé très précisément, un dépassement des délais de dépôt est envisagé, ne permettant pas de réduire les périodes de dépôt des amendements. En France en particulier, cet encadrement temporel poussé n'empêche pas l'emploi du droit d'amendement en dernière minute par les titulaires exemptés des délais de dépôt, alors qu'à l'opposé en Allemagne, malgré un encadrement temporel très vague, le dépôt d'amendements tardifs est rarissime.

¹⁵⁵ Dans ce cas, le jour et l'heure limite de dépôt des amendements est indiqué sur l'ordre du jour du Sénat, directement consultable en ligne. Sénat, *La procédure législative*, Paris, Direction de la séance, 2016, p. 24.

¹⁵⁶ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 235-236.

889. Si les parlementaires et le Gouvernement peuvent déposer des amendements au cours de périodes plus ou moins déterminées selon les systèmes, la présentation des amendements intervient partout au cours d'une période temporelle plus précisément délimitée, qui s'inscrit après une première phase de discussion générale.

2) Le moment de la présentation des amendements

890. Les amendements sont présentés essentiellement au cours de l'examen en commission outre-Rhin et à sa suite outre-Manche, alors qu'en Espagne et en France, ils sont défendus à la fois lors de l'examen en commission et du débat en assemblée plénière. Pour différents qu'ils soient, ces stades du débat correspondent tous à des phases de discussion dédiées à l'examen détaillé du texte de loi (a). La présentation des amendements répond à un ordre de discussion déterminé, qui n'est pas sans conséquences sur la durée totale d'examen¹⁵⁷ qui leur est consacrée (b).

a) Les phases de l'examen détaillé du texte législatif

891. Aucun des parlements de la comparaison n'envisage que les amendements puissent être présentés, défendus et discutés à l'occasion de la phase d'examen général consacrée à la discussion des grandes orientations du texte législatif.

892. Le recours au droit d'amendement est principalement restreint, en pratique, à la phase d'examen en commission dans le cadre du Parlement allemand, tandis qu'au Parlement britannique, la présentation des amendements est surtout concentrée sur la phase de débat qui s'inscrit à la suite du passage du texte de loi en commission. Ainsi, au Bundestag, l'exercice du droit d'amendement est assez limité dans le temps puisque la plupart d'entre eux sont présentés lors de l'examen en commission. De même, à la Chambre des Communes, des amendements sont présentés dès le *Committee stage*, bien qu'ils soient défendus en majorité au stade d'examen du rapport de la commission (*Report Stage*)¹⁵⁸. La plupart des amendements du Gouvernement sont présentés au cours de cette phase, généralement en

¹⁵⁷ Rassembler une série d'amendements proposant une modification très proche aura généralement pour effet de réduire la durée totale consacrée à leur examen.

¹⁵⁸ L'examen aux Communes est organisé de telle sorte que les dispositions législatives posant problème soient identifiées en amont de la discussion à la Chambre des Lords, de manière à ce que cette dernière présente ensuite au gouvernement des demandes de modification. A. BRAZIER, S. KALITOWSKI et G. ROSENBLATT, *Law in the Making. Influence and Change in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2008, p. 184.

réponse aux questions soulevées au cours des délibérations précédentes¹⁵⁹. Cette période est également importante pour les membres des groupes parlementaires d'opposition, qui peuvent proposer des amendements, alors que, en ce qui les concerne, les députés du groupe majoritaire ont bien souvent déjà demandé en amont et de manière informelle au Gouvernement certaines modifications du projet de loi¹⁶⁰. À l'occasion de ce *Report Stage*, chaque parlementaire peut théoriquement s'exprimer une fois sur chaque point du texte et la discussion revêt alors un caractère quelque peu répétitif, au point qu'elle est jugée peu intéressante, voire même ennuyeuse, selon le Professeur Calvert¹⁶¹. À la Chambre des Lords, les amendements sont présentés au cours des réunions de la Commission de la Chambre entière, où se tient d'ordinaire l'essentiel du débat législatif. Un temps conséquent peut leur être consacré, dans la mesure où les Lords peuvent s'exprimer à plusieurs reprises sur le même amendement et y exposer leurs points de vue respectifs de manière plus libre que dans le cadre de l'assemblée plénière¹⁶².

893. Si elle se concentre sur des phases bien précises de la discussion, la présentation des amendements au sein des assemblées allemandes et britanniques est aussi envisagée au cours des différents stades de la discussion plénière qui portent sur les détails du texte de loi. Ainsi à la Chambre des Communes, la défense d'amendements est possible au stade de la troisième délibération plénière (*Third Reading*). Toutefois, les seuls amendements qui peuvent être examinés à cette phase avancée de l'examen législatif sont des amendements techniques, qui visent à corriger d'éventuelles erreurs matérielles contenues dans le texte. À la Chambre des Lords, en revanche, il demeure encore possible de présenter des amendements substantiels lors de cette dernière étape de discussion plénière. Dans le cadre de l'assemblée plénière du Bundestag, la défense d'amendements est possible à la fois au cours de la seconde et de la troisième délibération. La présentation d'amendements à l'occasion de la *Zweite Beratung* n'est pourtant que très rarement utilisée en pratique, certains parlementaires allant même jusqu'à considérer que défendre un amendement lors de la seconde délibération relève d'un « comportement malhonnête »¹⁶³. Sans souscrire à de telles critiques, il est intéressant de remarquer, avec le Professeur Fromont, que généralement, « les jeux sont faits »¹⁶⁴ dès

¹⁵⁹ D. MIERS et A. PAGE, *Legislation*, Londres, Sweet & Maxwell, 2^e Éd., 1990, p. 87.

¹⁶⁰ V. HERMAN, « Backbench and Opposition Amendments to Government Legislation », in L. DICK et V. HERMAN (Éd.), *The Backbencher and Parliament: a Reader*, Londres, Macmillan, 1972, p. 142.

¹⁶¹ H. CALVERT, *An Introduction to British Constitutional Law*, Oxford, Blackstone Press, 1985, p. 97.

¹⁶² M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, op. cit., p. 91.

¹⁶³ T. IGWECKS, *Die drei Lesungen von Gesetzen im Deutschen Bundestag*, Peter Lang, 2002, p. 316.

¹⁶⁴ M. FROMONT, « La procédure législative en République fédérale d'Allemagne », op. cit., p. 148.

l'achèvement des travaux en commission parlementaire. Bien souvent, chaque groupe parlementaire a déjà décidé en amont de la deuxième délibération s'il souhaite ou non approuver le texte tel que modifié par la commission. Malgré tout, il est également possible pour les parlementaires d'exercer leur droit d'amendement au cours de la *Dritte Beratung*. Les interventions visant à défendre des amendements ne sont encore admises que dans l'objectif de « parfaire le texte, à savoir améliorer certains détails techniques des dispositions dont les fondements politiques ont en revanche déjà été débattus et ne peuvent plus être modifiés »¹⁶⁵. Pour sa part, le Bundesrat bénéficie d'une grande marge de manœuvre en matière de droit d'amendement, malgré une durée d'examen limitée par l'article 76(2) GG. Au cours des six semaines dont il dispose, la Haute Assemblée allemande propose souvent de nombreuses modifications, y compris concernant des points de détail¹⁶⁶.

894. Si la présentation des amendements est principalement concentrée, en pratique, à une seule phase d'examen, outre-Manche et outre-Rhin, les parlementaires espagnols et français recourent à ce droit invariablement au cours des discussions en commission et en assemblée plénière. À ces deux stades, la présentation et l'examen des amendements représentent « le cœur de la phase délibérante de la procédure législative »¹⁶⁷. Au Parlement espagnol, la teneur des amendements d'ensemble diffère en fonction du type de texte examiné. Pour les propositions de loi, ils ne consistent qu'à proposer un texte alternatif et ne sont comparables que de loin à la majorité des amendements présentés dans les trois autres systèmes. Pour les projets de loi, les amendements d'ensemble peuvent proposer soit un texte alternatif, soit un renvoi du texte au Gouvernement (art. 126(5) RC), auquel cas ils diffèrent totalement des amendements et sont plutôt assimilables à des motions de procédures. Ces amendements d'ensemble se réfèrent surtout aux grands principes des textes de loi et suivent une procédure sensiblement différente des « amendements d'articles » (*enmiendas al articulado*), aussi dénommés « amendements partiels », qui se rattachent pour leur part directement à un point précis du texte de loi¹⁶⁸. Qu'ils soient essentiellement présentés au sein des commissions ou

¹⁶⁵ H.-J. KONRAD, « Parlamentarische Autonomie und Verfassungsbindung im Gesetzgebungsverfahren », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1971, p. 82.

¹⁶⁶ H. KUTSCHER, « Verfassungsrechtliche Fragen aus der Praxis des Bundesrates », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1952, p. 711.

¹⁶⁷ A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, p. 235.

¹⁶⁸ A. ARCE JANARIZ, « El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 41, 1994, p. 162-163. Cf. également J. F. MERINO MERCHÁN, « Enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Necesidad de una reforma en los Reglamentos de las Cámaras legislativas », *Revista de Derecho Político*, n° 7, 1980, p. 173 et s.

de l'assemblée plénière, les amendements sont partout examinés selon un ordre de discussion précis, dont la détermination peut avoir des conséquences temporelles importantes.

b) Un ordre de discussion précis des amendements

895. Le choix de l'ordonnancement de la discussion relative aux amendements présentés peut avoir pour effet d'allonger ou de réduire la durée d'examen selon que leur examen est organisé de manière distincte ou conjointe, après la discussion de l'ensemble du texte ou de chaque article. Non dénuée d'effets sur la durée d'examen législatif, la détermination de l'ordre d'appel des amendements répond à deux types de considérations différentes, selon Bruno Baufumé. L'ordonnancement du débat fait l'objet, d'une part, de considérations politiques consistant à placer en premier les propositions à favoriser (en particulier celles du groupe majoritaire) et d'autre part, de considérations techniques consistant à « isoler chaque thème abordé par les amendements déposés et regrouper ceux qui poursuivent des objets identiques ou exclusifs les uns des autres »¹⁶⁹.

896. Au regard de ces considérations, l'ordre d'examen des amendements n'est précisément réglé que dans les règlements des deux assemblées parlementaires françaises. Pour chaque article du texte de loi, les amendements de suppression sont débattus avant les autres amendements, qui sont ensuite discutés « en commençant par ceux qui s'écartent le plus du texte proposé et dans l'ordre où ils s'y opposent, s'y intercalent ou s'y ajoutent », selon l'article 100(4) RAN. Ce même ordonnancement temporel est prévu au Sénat pour la mise aux voix des amendements, conformément à l'article 49(2) RS. De plus, les amendements exclusifs l'un de l'autre venant en concurrence sont soumis à une discussion commune, à l'Assemblée nationale sur décision de son Président et au Sénat de façon systématique, sauf pour les amendements de suppression (art. 100(6) RAN et 49(2) RS). Il est toutefois possible de déroger à cet ordre d'examen prédéterminé des amendements en demandant la priorité ou la réserve d'un article ou d'un amendement, au Sénat comme à l'Assemblée nationale¹⁷⁰. Le recours à ces moyens procéduraux permet ainsi de moduler l'ordre d'examen mais peut aussi avoir des effets sur sa durée. La demande de réserve est régulièrement formulée de manière à permettre la poursuite du débat et la présentation d'amendements sur d'autres articles du texte de loi, en attendant par exemple le résultat d'un scrutin nécessitant un pointage ou encore

¹⁶⁹ B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, 1994, p. 316.

¹⁷⁰ Article 44(6) RS et article 95(4) RAN.

pour permettre l'examen par le Gouvernement d'amendements déposés tardivement¹⁷¹. Plus largement, l'examen législatif « porte successivement sur chaque article et sur les amendements qui s'y rattachent », comme l'indique les articles 42(7) RS et 95(1) RAN. Les amendements déposés sont examinés tour à tour, à la suite des différents articles du texte législatif. En outre, « les amendements sont mis en discussion après la discussion du texte auquel ils se rapportent et aux voix avant le vote sur ce texte et, d'une manière générale, avant la question principale »¹⁷². L'ordre est donc inversé entre l'étape de la discussion, où le texte de chaque article est examiné avant les amendements qui le concernent, et l'étape du vote, où les propositions de modifications de chaque article sont mises aux voix avant le texte originel.

897. L'ordre de présentation des amendements est loin d'être organisée de manière aussi précise qu'en France par les règlements des chambres allemandes et espagnoles. Les règles internes du Congrès des députés confèrent en effet une marge de manœuvre importante au président de séance pour organiser temporellement l'ordre de discussion des amendements. En vertu de l'article 118(2) RC, le Président du Congrès des députés peut en effet arranger les débats et les votes « par article ou, par matière, groupe d'articles ou d'amendements, quand ils engagent la complexité du texte, l'homogénéité ou l'interconnexion des objectifs des amendements ou une plus grande clarté des différentes positions politiques », sous réserve d'avoir consulté le Bureau et la Conférence des présidents. Dans le cadre du Sénat espagnol, le président de commission dispose d'une grande latitude puisqu'il peut établir un autre ordre de discussion que celui initialement prévu, et qui consiste, comme en France, à discuter des amendements après que l'article du texte de loi auquel ils se rapportent a été examiné (art. 114(2) RSE). De manière analogue, au Bundestag, la seule disposition du règlement relative à l'ordre de discussion des amendements¹⁷³ indique qu'il est possible de modifier l'ordre dans lequel les dispositions sont examinées, de joindre la discussion sur plusieurs dispositions particulières ou encore d'examiner séparément des amendements relatifs à la même question.

¹⁷¹ À titre d'exemple, le premier cas s'est notamment produit au Sénat le 27 octobre 1977 et le second cas le 25 avril 1978 à l'Assemblée nationale, comme le rapporte Bruno BAUFUMÉ, in *Le droit d'amendement et la Constitution de la V^{ème} République*, op. cit., p. 322.

¹⁷² Article 100(1) RAN et article 49(1) RS.

¹⁷³ Paragraphe 81(3) GOBT. Cette disposition est distincte du paragraphe 83(1) GOBT, qui permet en substance le regroupement des amendements mais seulement après qu'ils aient été discutés et adoptés, c'est-à-dire au terme de la seconde délibération au Bundestag.

898. Cette possibilité de débattre de manière jointe des amendements relatifs à un même sujet est aussi envisagée à la Chambre des Communes sans néanmoins être inscrite dans ses règles internes. En pratique, les amendements sont le plus souvent regroupés en fonction de la disposition du texte législatif à laquelle ils se rapportent. De façon alternative, deux autres méthodes sont parfois employées. Il est possible de regrouper les amendements par thème ou encore de réunir des amendements qualifiés d'« interdépendants », qui proposent un dispositif nouveau dont les détails sont précisés dans plusieurs articles du texte de loi¹⁷⁴. Quelle que soit la méthode employée, le chef whip gouvernemental remet alors aux parlementaires, le matin même de la réunion, une « liste de regroupement » (*Grouping List*) résultant de ce classement. Cette liste déterminant l'ordre d'intervention des orateurs sur les amendements est distribuée, dans la mesure du possible, une heure au moins avant le début de la séance concernée¹⁷⁵. Un tel ordonnancement de l'examen des différents amendements est organisé de manière beaucoup plus informelle à la Chambre des Lords, où les amendements sont tous examinés, sans exception, et dans l'ordre dans lequel ils ont été déposés.

899. L'importance des périodes temporelles au cours desquelles le droit d'amendement peut être exercé dans les différentes assemblées étudiées est un indicateur important de la place qui lui est accordée dans le cadre de la procédure législative. De même, le nombre de titulaires du droit d'amendement et les possibilités de recours collectif ou individuel à ce moyen procédural sont également indicatifs quant à la mesure dans laquelle il peut être employé. À cet égard, le droit d'amendement peut être utilisé par un nombre de titulaires plus important au sein des parlements britannique et français qu'au sein des parlements allemand et espagnol. Par voie de conséquence, il s'avère finalement que le droit d'amendement est mis en œuvre de façon plus fréquente dans les deux premiers systèmes que dans les seconds. En France tout particulièrement, la multiplication des amendements présentés a des effets non négligeables sur la durée de l'examen législatif.

¹⁷⁴ À titre d'exemple, un premier amendement sur le premier article du texte peut viser à la création d'un inspecteur compétent pour recueillir des plaintes, tandis que d'autres amendements, portant sur le troisième et le quatrième article, détaillent les différentes compétences de cet inspecteur. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 193.

¹⁷⁵ M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, *op. cit.*, p. 92.

§ 2. La fréquence du recours au droit d'amendement

900. L'exercice du droit d'amendement étant possible au cours de périodes temporelles de débat plutôt étendues, il peut faire l'objet d'un usage fréquent, au point que, selon plusieurs auteurs, le droit d'amendement représenterait la « technique-clé »¹⁷⁶ de l'« obstruction ». S'il conviendra de revenir sur cette qualification, force est de reconnaître dès à présent que l'absence de limitation du nombre d'amendements déposés par texte autorise les parlementaires à exercer ce droit à l'envi, du moins s'ils le souhaitent et si les conditions juridiques de dépôt sont respectées. Néanmoins, le droit d'amendement est utilisé dans des proportions très différentes au sein des parlements de la comparaison (A). En outre, si le nombre d'amendements déposés est potentiellement illimité, l'exercice de ce droit s'avère en revanche soumis à des critères de recevabilité matérielle¹⁷⁷ et une logique générale de resserrement de la discussion sur les dispositions restant en discussion (B).

A. Un exercice variable du droit d'amendement

901. Alors que le droit d'amendement n'est utilisé que de manière très mesurée dans les systèmes allemand, britannique et espagnol, il est employé de façon extensive en France, du moins jusqu'à une période récente (1). Cette utilisation, considérable dans le cadre de l'examen de certains textes de loi, a conduit la doctrine française à y consacrer de nombreux écrits. Afin de rendre compte de ces pratiques parlementaires juridiquement conformes, mais souvent jugées « discutables » d'un point de vue politique, de nombreux auteurs n'hésitent pas à recourir à un lexique guerrier pour décrire le phénomène¹⁷⁸, à dénoncer la baisse de la « qualité » de la loi¹⁷⁹ et l'« obstruction » de la procédure. Dès lors, il apparaît utile de reconsidérer l'emploi de ces qualifications politiques d'un point de vue strictement juridique

¹⁷⁶ B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, 1994, p. 514. C. GEYNET, « L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Politeia*, n°26, 2014, p. 400.

¹⁷⁷ Il est aussi possible, en France, de limiter l'exercice du droit d'amendement en lui opposant l'irrecevabilité. Cette irrecevabilité, soulevée par le président de séance ou de commission, se trouve encadrée par des normes d'habilitation et à ce titre, sera analysée ultérieurement. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 667 et s. (« La clôture anticipée d'un point de la discussion »).

¹⁷⁸ « Le succès d'une telle bataille suppose une organisation collective, une utilisation de tous les moyens constitutionnels et réglementaires ». Y. COLMOU, « Vade-mecum du député obstruteur », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 122. Le Professeur Rousseau évoque, pour sa part, le « combat d'amendements ». D. ROUSSEAU, *Le Consulat Sarkozy*, Paris, Odile Jacob, 2012, p. 79.

¹⁷⁹ J.-L. WARSMANN, « Propositions Balladur : le renforcement des pouvoirs du Parlement », *Revue politique et parlementaire*, n° 1045, 2007, p. 51. Rares sont ceux à reconnaître le rôle « positif » des amendements, qui permettraient une « utile coopération entre le Parlement et le Gouvernement ». F. LUCHAIRE, « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in *Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 126.

en appréciant dans quelle mesure ces formes d'utilisation du droit d'amendement permettent d'allonger sensiblement la durée de la procédure législative (2).

1) Une utilisation contrastée du droit d'amendement

902. Les assemblées parlementaires françaises sont celles où le droit d'amendement est utilisé dans des proportions bien plus élevées que les assemblées des trois autres parlements étudiés. Au sein du Parlement allemand, surtout, l'emploi du droit d'amendement est assez rare. Il est d'ailleurs essentiellement exercé directement par les groupes parlementaires, qui opèrent à cet égard un contrôle très étroit. En conséquence, au cours de la deuxième délibération plénière, seules quelques dizaines d'amendements sont déposés chaque année, la plupart d'entre eux n'étant le fait que de groupes parlementaires de l'opposition¹⁸⁰.

903. Le recours au droit d'amendement est particulièrement important en France, d'autant plus que beaucoup d'entre eux sont déposés en commission puis de nouveau en séance¹⁸¹, ce qui a pour effet d'allonger encore la durée totale de l'examen législatif¹⁸². Cette possibilité de présenter de nouveau à l'assemblée plénière un amendement déjà rejeté en commission conduit alors parfois à « des débats répétitifs où les parlementaires ont davantage l'impression de jouer une pièce lassante que de contribuer à l'amélioration des lois »¹⁸³. L'utilisation du droit d'amendement est telle que les parlementaires n'hésitent pas à déposer également des articles additionnels en grand nombre.

904. Au cours des premières législatures, à l'Assemblée nationale, les amendements ont été déposés à hauteur de mille par an en moyenne, puis de 2000 à 3000 par an à partir des années 1970¹⁸⁴. Ce rythme, déjà élevé par rapport aux autres assemblées de la comparaison, s'est brusquement emballé à partir de la VII^e Législature. Un premier dépôt massif d'amendements

¹⁸⁰ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, *op. cit.*, p. 278.

¹⁸¹ Les amendements déposés lors des différents stades de la procédure législative sont rigoureusement ordonnés par les services administratifs de l'Assemblée nationale. Ainsi, un dossier dénommé « base », réunit tous les amendements associés aux articles du texte de loi et déposés en commission, tandis qu'après les modifications apportées au cours de la discussion en séance plénière, le dossier est appelé « retour séance ». P. NGUYEN HUU, *in* « Aperçu sur la "confection" de la loi », *in* M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁸² J.-P. CAMBY, « Le droit d'amendement : une nouveauté ? », *in* *Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 124.

¹⁸³ Institut Montaigne, *Comment améliorer le travail parlementaire ?*, Paris, Institut Montaigne, 2002, p. 74-75. Afin de renforcer la clarté et la sincérité des débats parlementaires, le Professeur Derosier propose d'« interdire aux parlementaires de la commission concernée de redéposer des amendements déjà défendus et rejetés dans cette commission ». J.-P. DEROSIER, « La rationalisation des débats », *op. cit.*, p. 139.

¹⁸⁴ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 236.

a eu lieu en 1981, avec 1438 amendements déposés pour l'examen du projet de loi relatif à la nationalisation, en première lecture à l'Assemblée nationale. Au cours des années suivantes, plusieurs autres projets de loi ont fait l'objet d'un dépôt d'amendements dans des proportions de plus en plus importantes¹⁸⁵. L'utilisation démultipliée du droit d'amendement s'est souvent manifestée pour des projets de lois suscitant un vif débat dans la société civile, tel que le projet de loi portant sur l'instruction publique, examiné en juin 1993, avec 3075 amendements déposés, ou encore le projet de loi sur l'assurance maladie en juillet 2004, avec 8244 amendements¹⁸⁶. En période de cohabitation politique, certains textes suscitant un fort clivage ont aussi pu faire l'objet d'un dépôt de très nombreux amendements¹⁸⁷.

905. Au cours de la XII^e Législature, l'accroissement du nombre d'amendements a été particulièrement exceptionnel puisqu'au total, 241 000 amendements ont été enregistrés, soit davantage que le total des amendements déposés depuis 1958¹⁸⁸. Dans le même temps, le hiatus s'est accentué entre le nombre d'amendements déposés et le nombre d'amendements finalement adoptés. Sur le total des 144 014 amendements enregistrés en 2006-2007, seuls 3115 ont été adoptés. Le recours aux amendements informatiques¹⁸⁹ rédigés au moyen de la technique du « copier-coller »¹⁹⁰, permettant leur multiplication presque infinie, a été très critiqué et a entraîné de profondes évolutions. L'instauration de la règle de l'examen en séance à partir du texte adopté par la commission et la réforme du règlement de 2009 a eu pour effet de diviser par deux les amendements déposés en séance par les commissions, sans permettre en revanche une diminution globale du dépôt d'amendements¹⁹¹.

906. L'augmentation du nombre d'amendements déposés, considérable à la chambre basse, est nettement moins importante au Sénat. Alors que dans les années 1970, près de 2000

¹⁸⁵ En première lecture à l'Assemblée, le projet de réforme de l'enseignement supérieur puis plus tard, le projet relatif au statut de la régie Renault ont fait l'objet d'un dépôt de 2204 et 4703 amendements, respectivement.

¹⁸⁶ J.-P. CAMBY et P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V^{ème} République*, op. cit., p. 89.

¹⁸⁷ D. MAUS, « Le Parlement et les cohabitations », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 77.

¹⁸⁸ 226 000 amendements ont été déposés entre 1958 et 2007, dont 50 851 entre 1997 et 2002. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 237-238.

¹⁸⁹ J.-P. DUPRAT, « L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 262. Cf. aussi M. SZTULMAN, « L'amendement : un acte de Parlement », *RDP*, 2017, p. 973.

¹⁹⁰ V. MARINESE, « L'obstruction parlementaire disparaîtra... bon débarras ? », *Politeia*, n°16, 2010, p. 304. La déclinaison d'une proposition en de multiples amendements a aussi été dénommée « technique du cocotier ». M.-L. FAGES, « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France : la réforme du règlement de l'Assemblée nationale », *Politeia*, n° 16, 2010, p. 335.

¹⁹¹ Entre 2007-2008 et 2009-2010, le nombre d'amendements déposés en séance par les commissions est passé de 1075 en à 501, mais les amendements du Gouvernement sont passés de 276 à 498. Au total, en 2015-2016, pas moins de 22 831 amendements ont été déposés en séance plénière, et 4109 ont été adoptés.

amendements étaient déposés chaque année, en 2015, 11 311 amendements ont été déposés. Le nombre d'amendements déposés est donc globalement moindre à la chambre haute qu'à la chambre basse du Parlement français qui, à cet égard, connaît une situation inversée par rapport au Parlement britannique. Au sein de ce dernier, les amendements déposés à la Chambre des Communes sont en effet moins nombreux qu'à la Chambre des Lords. Cette dernière accepte toutefois d'en retirer une partie d'entre eux avant même qu'ils soient défendus oralement, après des négociations politiques avec le Gouvernement¹⁹². En définitive, le nombre d'amendements discutés est plutôt équivalent entre les deux chambres, tout comme leur taux d'adoption, autour de 20 %¹⁹³. À cet égard, la situation n'est pas totalement différente à l'Assemblée nationale, où ces dernières années, autour de 15 % des amendements déposés ont été adoptés¹⁹⁴.

907. À la Chambre des Lords, le recours au droit d'amendement n'a pas toujours été aussi important. Le volume d'amendements déposés a en réalité plus que doublé entre le début des années 1970 et les années 1990, alors que plus de 2 000 amendements étaient déjà déposés en moyenne par session¹⁹⁵. Ce nombre progresse encore aujourd'hui. Une telle augmentation est due au fait que les Lords sont beaucoup plus actifs qu'auparavant, ainsi qu'à l'activité gouvernementale, qui serait devenue « pléthorique et plus complexe »¹⁹⁶. Le Gouvernement demeure celui qui dépose la majorité des amendements, la plupart d'entre eux étant finalement adoptés. Cependant, selon les Professeurs Bradley et Ewing, « ce serait une grave erreur que de sous-estimer le pouvoir politique de la Chambre des Lords et sa volonté d'utiliser ce pouvoir »¹⁹⁷. Contrairement à la Chambre des Communes, la procédure de programmation ne peut pas être engagée et partant, l'examen des amendements n'est temporellement que peu restreint. Plus généralement, le débat est organisé beaucoup plus librement et chacun est libre de prendre la parole sur chaque amendement.

¹⁹² Tel est parfois aussi le cas au stade de la commission à la Chambre des Communes, où certains députés de base de la majorité proposent des amendements dans le seul but d'obtenir des garanties auprès du Gouvernement sur la manière dont le texte sera appliqué. Ils retirent alors l'amendement s'ils sont satisfaits des informations obtenues auprès du Ministre concerné, sinon l'amendement est maintenu puis voté.

¹⁹³ Statistiques établies sur la base de 12 projets de loi adoptés entre 2005 et 2015. Au total, 1889 amendements ont été déposés à la Chambre des Communes et 2472 à la Chambre des Lords. M. RUSSEL, D. GOVER et K. WOLLTER, « Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process? Six Reasons for Doubt », *Parliamentary Affairs*, 2016, p. 292.

¹⁹⁴ Près de 12 % des amendements déposés ont été adoptés en 1997-2012 mais depuis, le taux de succès varie entre 10 % (2012-13) et 18,5 % (2014-15). <http://www.assemblee-nationale.fr/14/seance/statistiques-14leg.asp>

¹⁹⁵ D. CLARKE et D. SHELL, « Revision and Amendment of Legislation by the House of Lords: a Case Study », *Public Law*, 1994, p. 411.

¹⁹⁶ D. SHELL, *The House of Lords*, Manchester University Press, 3^e Éd., 2007, p. 98.

¹⁹⁷ A. BRADLEY et K. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, *op. cit.*, p. 194.

908. La Chambre des Lords s'oppose ainsi régulièrement aux amendements présentés par le Gouvernement, ceci même davantage depuis les années 2000¹⁹⁸. Désormais, une vingtaine d'amendements du Gouvernement sont rejetés par les Lords à chaque session¹⁹⁹. La situation contraste là encore avec celle de la Chambre des Communes, où le rejet d'un amendement présenté par un membre du Gouvernement est aussi rare que le vote en faveur d'une motion présentée par un backbencher et contraire aux positions gouvernementales²⁰⁰. En conséquence, il est rare que le Gouvernement tente de faire voter des amendements aux Communes en les faisant déposer par des backbenchers. En 1996, la révélation d'une tentative gouvernementale en ce sens, avec le dépôt par des parlementaires de base (en moins de 48 heures) de 80 amendements secrètement préparés par l'exécutif, a suscité de très vives réactions de la part de l'électorat²⁰¹. Le Gouvernement dépose le plus souvent lui-même des amendements au texte de loi, à hauteur d'environ 70 % du total²⁰². Leur taux de succès est largement supérieur aux amendements déposés par les parlementaires de base et par les membres de l'opposition parlementaire²⁰³. Par ailleurs, le recours croissant aux amendements au sein de la Chambre des Lords, assez mesuré par rapport aux assemblées françaises, s'est accompagné de leur prise en compte croissante par la Chambre des Communes. Cette dernière reprend effectivement une part non négligeable des amendements proposés par les Lords, ce qui témoigne d'une certaine complémentarité des deux chambres parlementaires en matière d'élaboration législative²⁰⁴.

¹⁹⁸ Alors qu'un total de 603 motions gouvernementales ont été défaites à la Chambre Haute entre 1970 et 1995, pas moins de 88 motions ont été rejetées par les Lords à l'occasion de la seule session 2002-2003, puis 64 en 2003-2004, pour des motions portant sur 16 textes de loi différents. P. COWLEY et M. STUART, « Parliament: Hunting for Votes », *Parliamentary Affairs*, 2005, p. 265.

¹⁹⁹ 14 amendements ont ainsi été défaits par les Lords en 2014-2015, tandis que 26 l'ont été au cours de la session 2012-2013. Cf. <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/parliament/house-of-lords/lords-defeats>

²⁰⁰ J. GRIFFITH, « Standing Committee in the House of Commons » in S. WALKLAND et M. RYLE (Éd.), *The Commons Today*, Londres, Collins, 1981, p. 130. Le 9 novembre 2005, pour la première fois depuis la prise de fonction du Gouvernement Blair en 1997, la majorité des membres d'une commission ont rejeté une proposition gouvernementale relative à la détention provisoire de personnes suspectées de terrorisme. P. DAVIS, « The Significance of Parliamentary Procedures in Control of the Executive », *Public Law*, 2007, p. 685. Malgré tout, de nombreux amendements sont présentés en commission, parfois même des centaines. G. CAMPION et D. LIDDERDALE, *La procédure parlementaire en Europe*, Paris, Armand Colin, 1950, p. 232.

²⁰¹ À l'occasion du *Civil Rights (Disabled Persons) Bill*, il est rapidement apparu que certains des députés étaient dans l'impossibilité matérielle de préparer seuls ces amendements. Quatre jours après leur dépôt, le ministre en cause n'a pas eu d'autre choix que de confirmer que ses services avaient rédigé ces amendements. R. BERRY, « A Case Study in Parliamentary Influence: The Civil Rights (Disabled Persons) Bill », *JLS*, n° 3, 1996, p. 141.

²⁰² V. HERMAN, « Backbench and Opposition Amendments to Government Legislation », *op. cit.*, p. 144.

²⁰³ Au cours des sessions 1967-1968 et 1970-1971, seuls 11,2 % des amendements des backbenchers et 4,8 % des amendements déposés par l'opposition ont finalement été adoptés. J. GRIFFITH, *Parliament Scrutiny of Government Bills*, Allen & Unwin, 1974, p. 159.

²⁰⁴ P. BLACHÈRE, *Droit constitutionnel*, Paris, Hachette, 3^e Éd., 2015, p. 71.

909. Au terme d'une session, il peut arriver que certains membres de la Chambre des Communes, en particulier des parlementaires de l'opposition, décident de déposer une série d'amendements similaires sur un projet de loi. Cette manœuvre politique vise à faire en sorte que la majorité de soutien du Gouvernement ne dispose plus d'assez de temps pour achever son examen avant la fin de la session parlementaire et qu'en conséquence, le texte devienne caduc. Contrairement aux autres parlements étudiés, en effet, l'examen d'un texte législatif ne peut pas être repris au même stade du débat, à moins qu'une motion ait été votée en ce sens²⁰⁵. Cet usage du droit d'amendement dans un contexte de fin de session, qualifié par certains d'« obstruction », est donc marginal dans les autres systèmes, même si au Congrès des députés ou au Sénat espagnol par exemple, un dépôt massif d'amendements est parfois observé, de manière marginale toutefois.

910. À titre d'exemple, 4373 amendements ont été déposés au Sénat espagnol en vue de la discussion du texte de loi organique de 1984 relative au droit de l'éducation. Ce « nombre démesuré d'amendements »²⁰⁶ a mis la Haute Assemblée dans l'impossibilité de respecter en pratique le délai d'examen de deux mois maximum prévu par l'article 90(2) CE²⁰⁷. De tels cas de dépôt en masse d'amendements sont néanmoins peu courants au Parlement espagnol et bien souvent, le Sénat permet aux groupes parlementaires d'établir des compromis politiques qu'ils n'avaient pas été en mesure d'obtenir dans le cadre de la chambre basse²⁰⁸. En outre, le recours massif aux amendements n'est pas toujours le seul fait des membres de l'opposition. Ainsi, la proposition de loi relative aux droits et libertés des étrangers du 11 janvier 2000, adoptée par tous les groupes lors de son premier passage au Congrès des députés, a finalement été profondément modifiée par le Gouvernement lors de son passage au Sénat, à la suite de très vives réactions dans l'opinion publique. Par l'intermédiaire du groupe majoritaire, le Gouvernement a déposé 112 amendements dans les dernières minutes du délai de dépôt et est parvenu à retarder l'adoption du texte législatif avant de provoquer son remaniement complet²⁰⁹. En tout état de cause, le nombre d'amendements déposés est sans commune

²⁰⁵ Cf. *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 2, p. 237 et s. (« L'interruption de principe des travaux de l'assemblée plénière »).

²⁰⁶ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 292.

²⁰⁷ Intervenu le 14 février 1984, ce dépôt massif d'amendements est généralement plutôt rare et ne se manifeste essentiellement qu'à l'encontre des projets de loi de finances. *Ibid.*, p. 292-293.

²⁰⁸ J. M. SERRANO ALBERCA, « Las relaciones entre las cámaras », *Revista de Derecho Publico*, n° 103, 1986, p. 306.

²⁰⁹ Le Congrès a finalement été contraint de voter le texte tel quel lors de la seconde lecture, après l'adoption des modifications gouvernementales par le Sénat, composé d'une majorité absolue de membres du « Groupe

mesure avec l'Assemblée nationale, où un record a été atteint en 2006, lorsque 137 600 amendements ont été déposés en vue de l'examen du projet de loi relatif au secteur de l'énergie. Ce dépôt massif, qui n'a abouti qu'à l'adoption de 424 amendements, a d'ailleurs surtout contribué à allonger la durée de l'examen de ce texte législatif, de 120 heures de séance plénière au total.

911. La fréquence d'utilisation du droit d'amendement est donc très variable en fonction des parlements considérés et il n'est pas rare, quand de nombreux amendements sont déposés, que le recours massif à ce moyen procédural soit qualifié d'« obstruction » par la doctrine.

2) L'« obstruction » : un dépôt massif d'amendements pour allonger la procédure législative

912. Défini comme « l'usage systématique des moyens de procédure pour faire obstacle au déroulement normal de l'examen d'un texte et en retarder l'adoption »²¹⁰, l'« obstruction » est un terme utilisé essentiellement pour décrire le dépôt massif d'amendements dans le cadre du Parlement français, où ce phénomène est beaucoup plus prégnant que dans les trois autres systèmes de la comparaison. Il constitue, selon Hans Kelsen, « l'un des problèmes les plus difficiles et les plus dangereux du parlementarisme »²¹¹.

913. Souvent employé par la doctrine française au titre des amendements, le terme d'« obstruction » présente en effet certaines difficultés, tenant en premier lieu à sa définition fluctuante. Selon Strathearn Gordon, l'obstruction peut prendre trois formes différentes : des protestations en réaction à une conduite « autoritaire » du Gouvernement, le recours à des mesures dilatoires pour prolonger le débat « au-delà des limites raisonnables » ou l'intensification de tous ces moyens pour rendre le travail parlementaire impossible²¹². Le terme d'« obstruction » est souvent employé pour décrire une utilisation intensive du droit d'amendement, mais peut aussi référer au recours cumulé à divers moyens procéduraux en

Populaire » (*Grupo Popular*), soutien du Gouvernement. A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, p. 468.

²¹⁰ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 222.

²¹¹ H. KELSEN, *La démocratie : sa nature, sa valeur*, op. cit., p. 74. Cf. aussi E. MOYSAN, « L'obstruction parlementaire », *RRJ*, 2015, p. 169 et s.

²¹² S. GORDON, *Our Parliament*, Londres, Hansard Society, 6^e Éd., 1964, p. 95.

vue de prolonger l'examen législatif²¹³. Dans le monde anglo-saxon, la notion d'obstruction se mêlerait sans se confondre totalement avec le « *filibustering* », qui consiste pour un parlementaire à prendre la parole pour une durée indéterminée et sans se voir interrompu²¹⁴. Politiquement, l'obstruction constituerait même un « procédé de résistance légitime lorsque les droits de l'opposition sont bafoués »²¹⁵. S'il est ardu, en droit, de juger de la légitimité d'un tel phénomène, celui-ci ne semble pas, en tout état de cause, être interdit par les règlements intérieurs des assemblées, ni non plus nécessairement réservé à un groupe identifié de parlementaires.

914. En second lieu, cet exercice répété de compétences par les parlementaires tout au long de la procédure ne poursuit pas un objectif clairement défini. Une telle manœuvre aurait pour but de retarder l'adoption du texte de loi²¹⁶, d'affecter globalement la « capacité fonctionnelle et décisionnelle du Parlement »²¹⁷ en faisant obstacle à la prise de décision²¹⁸. En ce sens, l'emploi du terme « obstruction » apparaît pourtant peu approprié car il n'est pas possible pour les parlementaires de faire littéralement *obstacle* à l'avancée de la procédure législative, dans la mesure où le Gouvernement dispose toujours de moyens pour lever, à un moment donné, ces obstacles éventuels. L'« obstruction » consiste surtout en un usage répété d'un ou plusieurs moyens procéduraux, au premier rang duquel le droit d'amendement, afin d'allonger la durée de l'examen législatif²¹⁹. Ainsi, seuls des comportements politiques visant à retarder

²¹³ Un certain nombre d'autres moyens procéduraux font ainsi l'objet d'un usage qualifié d'« obstruction » par de nombreux auteurs, tels que les rappels au règlement, la suspension de séance ou le quorum. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 507 et s. (« Les droits de vérification de la régularité de la procédure législative »).

²¹⁴ D. CONNIL, « La "petite" révolution américaine, quand le Sénat tente de limiter l'obstruction parlementaire », *Constitutions*, 2014, p. 38. En 2013, le recours à cette technique a encore permis à un sénateur américain de s'exprimer sans interruption pendant 12 heures et 52 minutes afin de retarder un vote. « Rand Paul se livre à un exercice de filibusterie pour retarder la confirmation de John Brennan », *Le Monde*, 7 mars 2013. Cf. également A. BRAUN, « Le filibustering au Sénat des États-Unis », *RDP*, 2016, p. 1185-1207.

²¹⁵ Témoignage de Michel AMELLER, in D. MAUS (Dir.), *Archives constitutionnelles de la V^e République*, Vol. 5, Paris, La Documentation française, 2011, p. 409. B. NABLI, « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n°133, 2010, p. 133. J. F. LÓPEZ AGUILAR, *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, p. 208.

²¹⁶ O. NAY (Dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 3^e Éd., 2014, p. 392.

²¹⁷ H. JÄCKEL, « Obstruktion », in H.-H. RÖHRING et K. SONTHEIMER (Éd.), *Handbuch des Deutschen Parlamentarismus*, Munich, Piper, 1970, p. 304.

²¹⁸ I. TORRES MURO, « El obstruccionismo, un arma de las minorías », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 83, 1993-1994, p. 367. P. LASCOUMES, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *RFSP*, 2009, p. 467.

²¹⁹ P. SALOMON, « Le droit d'amendement », in M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, op. cit., p. 8.

l'adoption d'un texte peuvent être qualifiés d'« obstruction »²²⁰, qui ne constituerait à ce titre qu'un aspect « passager et pathologique »²²¹ du débat parlementaire.

915. En troisième lieu, la prise en compte par le droit de ce phénomène politique est une entreprise délicate dans la mesure où, comme l'indique Yannick Lécuyer, « aucune réforme, aucune révision [...] n'empêchera l'opposition de trouver de nouvelles voies d'obstruction si le besoin lui semble politiquement légitime »²²². Ainsi, l'obstruction n'est mentionnée directement par aucun des règlements des assemblées ni par aucune autre règle relative à la procédure²²³. En outre, la « jurisprudence sur l'obstruction parlementaire » invoquée dans certaines saisines n'est en réalité qu'indirectement prise en compte dans le cadre de la jurisprudence constitutionnelle²²⁴. Le Conseil constitutionnel a ainsi exprimé la nécessité de s'en tenir à « l'exercice réel du droit d'amendement », sans pour autant préciser jusqu'à quel point cet exercice devait être considéré comme « réel »²²⁵, avant d'affirmer plus tard l'importance de ne pas « faire un usage manifestement excessif »²²⁶ de ce droit. Or, il apparaît difficile de différencier une utilisation « légitime » du droit d'amendement d'un usage « abusif »²²⁷ et à cet égard, seul le juge constitutionnel est compétent pour se prononcer sur la question.

916. En quatrième et dernier lieu, la qualification d'« obstruction » est particulièrement relative. Tout en opérant une classification des amendements dits d'« obstruction », Bruno Baufumé reconnaît lui-même que son caractère est très relatif et qu'en définitive, il s'avère « pratiquement impossible de distinguer un amendement "d'obstruction" d'un amendement

²²⁰ M.-C. PONTTHOREAU, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, 2002, p. 1154.

²²¹ M. COUDERC, « Retour au palais Bourbon. À la recherche du modèle oublié », in *Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'Université de Toulouse, 2014, p. 293. L'obstruction relèverait du « folklore parlementaire », selon J.-É. GICQUEL, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *Jus Politicum : le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Paris, Dalloz, 2012, p. 75. L'obstruction consisterait en des « marathons [...] surtout destinés à enliser les travaux parlementaires », selon Bernard ACCOYER, in *L'Assemblée nationale en 30 questions*, Paris, La Documentation française, 2012, p. 54.

²²² Y. LÉCUYER, « Un nouvel horizon pour les droits de l'opposition ? », *Politeia*, 2010, n° 16, p. 380.

²²³ L'article 77(1) RAN semble référer à l'obstruction lorsqu'il évoque le cas où « un député entreprend de paralyser la liberté des délibérations et des votes de l'Assemblée », or tel n'est pas le cas puisqu'il met en rapport cette situation avec le fait de se livrer « à des agressions contre un ou plusieurs de ses collègues ».

²²⁴ Du moins, en amont de la décision n°2010-617 DC, comme le relève Chloé GEYNET, in « L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Politeia*, n°26, 2014, p. 401.

²²⁵ Décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, JORF, 24 juillet 1975, p. 7534, cons. 5.

²²⁶ Décision n°95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, JORF, 31 décembre 1995, p. 19111, cons. 11.

²²⁷ A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, p. 470.

"normal" »²²⁸. Pour sa part, Yves Colmou estime que l'obstruction commence quand le recours au droit d'amendement se fait « dans un but de retardement et non plus pour emporter la décision »²²⁹. Or, là encore, il n'est pas toujours aisé de déterminer si un amendement est présenté ou non dans le seul but d'allonger le temps de débat²³⁰. À ce titre, si l'objectif de l'obstruction est de conduire à une « désorganisation du temps de travail des chambres »²³¹, celle-ci ne constitue pas forcément un dévoiement de cette procédure. L'utilisation du droit d'amendement pour retarder l'adoption de la loi n'est nullement interdite, dans la mesure où l'objectif d'amélioration du texte qu'apporteraient les amendements n'est nullement explicité par les textes constitutionnels ou par les règlements des chambres. En d'autres termes, si le droit d'amendement doit *a priori* conduire à améliorer le texte, aucune règle ne permet de le garantir ou d'interdire des pratiques dans un but différent. Une nouvelle fois ici, le droit parlementaire se trouve confronté à la loi d'airain de la concrétisation juridique, le droit ne pouvant garantir systématiquement la réalisation de ces objectifs.

917. L'« obstruction », qui correspond généralement au dépôt massif d'amendements afin d'allonger la durée de la procédure législative, est une pratique essentiellement restreinte au Parlement français. Cependant, les premiers phénomènes qualifiés d'« obstruction » ont été observés à la Chambre des Communes au milieu du XIX^e siècle et tout particulièrement en 1877, lorsque des députés sont parvenus à prolonger une séance pendant près de 21 heures²³².

²²⁸ En considérant comme « obstructifs » l'ensemble des amendements déposés par l'opposition, ce même auteur concède par là même que son propre classement est excessif. B. BAUFUMÉ, *Le droit d'amendement et la Constitution de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, 1994, p. 528. Un autre auteur estime que « l'obstruction peut être jugée légitime – si elle permet de défendre une "cause juste" – ou illégitime ». V. SOMMACCO, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Paris, LGDJ, 2002, p. 65. Or là encore, il apparaît impossible de différencier le caractère « légitime » ou non d'une obstruction. Cette relativité est même reconnue par l'auteur, qui concède que la distinction est délicate à établir entre une « opposition parlementaire normale » et « l'obstruction ». V. SOMMACCO, « Les fonctions politiques de l'amendement », *LPA*, n° 119, 2003, p. 9.

²²⁹ Y. COLMOU, *L'obstruction parlementaire à l'Assemblée nationale depuis 1958*, Mémoire de DEA, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1982, p. 20. P. AVRIL, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 14.

²³⁰ Le but poursuivi par les parlementaires d'allonger la durée du débat semble cependant facilement décelable lorsque des amendements « sériels » sont déposés par un même groupe. Une pratique régulière consiste ainsi pour un groupe parlementaire à faire déposer par chacun de ses membres le même amendement, au lieu de déposer un seul amendement cosigné par tous les membres du groupe.

²³¹ J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^{ème} République*, *op. cit.*, p. 349. D. ROBERT, « Le rôle des commissions parlementaires dans la confection de la loi », *in* R. DRAGO, *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005, p. 60.

²³² Le 31 juillet 1877, des députés irlandais avaient retardé le débat relatif au *South Africa Bill*, en présentant 13 motions d'ajournement ainsi qu'en recourant à d'autres moyens procéduraux. J. REDLICH, E. ALFRED et C. ILBERT, *The Procedure of the House of Commons: a Study of its History and Present Form*, *op. cit.*, p. 144. Cette évolution des pratiques parlementaires britanniques avait d'ailleurs suscité une certaine réflexion outre-Rhin. G. JELLINEK, « Die parlamentarische Obstruktion », *Ausgewählte Schriften und Reden*, Berlin, Häring, 1911, p. 421. E. BRANDENBURG, « Die parlamentarische Obstruktion, ihre Geschichte und ihre Bedeutung », *Neue Zeit- und Streitverfahren*, 1904, p. 172. La procédure serait même « traditionnellement obstructionniste »

Désormais, le recours massif à des moyens procéduraux dans le seul but d'étendre la durée de débat est très rare outre-Manche, en raison de la stricte sélection des amendements par le Speaker de la Chambre des Communes, mais aussi de l'emploi régulier de la guillotine et de la procédure de programmation. En Allemagne, où la détermination d'une durée maximale de débat n'est pas un moyen procédural à disposition des assemblées comme au Royaume-Uni et en France²³³, mais une règle qui s'applique de façon systématique, les pratiques d'obstruction sont rarissimes²³⁴. Selon Joseph Bückner, ancien Secrétaire général du Bundestag, cette fixation précise des temps de parole dans le cadre de chaque débat législatif explique principalement pourquoi l'emploi d'une telle technique de retardement de la procédure n'est généralement pas possible outre-Rhin²³⁵. Plus généralement, en matière d'amendement, il a déjà été établi précédemment qu'au Bundestag, « les droits du parlementaire isolé sont presque inexistants, et encadrés par ceux des groupes »²³⁶.

918. Comme dans les parlements allemand et britannique, le dépôt massif d'amendements en vue de prolonger substantiellement l'examen du texte est une pratique peu courante au Parlement espagnol. Là encore, il existe un ensemble de procédures encadrées par des normes d'habilitation et qui permettent principalement de restreindre ce phénomène d'« obstruction », comme par exemple la clôture immédiate d'une partie de la discussion, qui peut être assez librement décidée par le Président du Congrès des députés²³⁷. Si d'un point de vue politique, certaines formes d'utilisation du droit d'amendement peuvent être qualifiées d'« obstruction », elles se résument essentiellement à un exercice répété de ce droit. Au sein des différents systèmes de la comparaison, le recours au droit d'amendement fait l'objet d'un

du fait des conflits réguliers entre le Monarque et le Parlement, vivement opposé aux Stuarts au XVII^e siècle. S. WALKLAND, « Government Legislation in the House of Commons », in S. WALKLAND (Éd.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 248.

²³³ Sur ce point, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 594 et s. (« La détermination d'une durée maximale de débat »).

²³⁴ Pour un rappel des rares cas d'obstruction au Bundestag, cf. A. FOURMONT, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2013, p. 459-461.

²³⁵ J. BÜCKER, « L'obstruction dans les débats parlementaires », *ICP*, n° 158, 1989, p. 236. Ainsi, c'est la détermination d'une durée globale de débat qui empêche « l'obstruction », et non en soi « l'obstructionnisme » qui est interdit, comme l'affirme pourtant Charles Bogue in « Aperçu de deux parlements allemands », *Bulletin de l'Assemblée nationale du Québec*, n° 1, 1995, p. 10.

²³⁶ V. BARBÉ, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2009, p. 145. La dernière pratique qualifiée d'« obstruction » est celle liée à la création du groupe Les Verts (*Die Grünen*) au Bundestag et au risque que certaines informations sur les services secrets soient rendues publiques. Pour plus de détails, cf. D. J. KELLNER, « Parlamentarische Obstruktion », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1986, p. 455.

²³⁷ E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, *La presidencia del Congreso de los Diputados*, Madrid, 2003, p. 124. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 677 (« La clôture immédiate d'une partie de la discussion »). En outre, les moyens procéduraux qualifiés de « potentiellement obstructionnistes » seraient moins nombreux que ceux dits « anti-obstructionnistes » (12 contre 20 dans le règlement du Congrès). N. PÉREZ-SERRANO JÁUREQUI, « La obstrucción parlamentaria », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 8, 1983, p. 60-61.

encadrement juridique précis, ce qui permet par la même occasion de limiter la durée du débat législatif, du moins dans une certaine mesure.

B. Un exercice encadré du droit d'amendement

919. La fréquence d'utilisation du droit d'amendement diffère sensiblement entre les quatre parlements de la comparaison, même si, dans chacun d'eux, la présentation des amendements est soumise à un ensemble de conditions. Cet encadrement a été particulièrement développé en France à travers la jurisprudence fournie du Conseil constitutionnel concernant à la fois la matière et la procédure relatives aux amendements²³⁸. Ainsi, en Espagne, en France et au Royaume-Uni, le dépôt massif d'amendements ne conduit pas toujours à leur présentation au cours du débat législatif, s'ils ne satisfont pas à des critères de recevabilité matérielle (1). De plus, la présentation des amendements se trouve limitée au fur et à mesure de l'avancée de la procédure législative qui, dans tous les systèmes, répond à une logique de resserrement de la discussion sur les seules dispositions non encore adoptées (2).

1) L'exigence d'un lien avec le texte de loi en discussion (ES, FR, RU)

920. Les amendements déposés ne peuvent être présentés au cours du débat législatif que s'ils présentent un lien avec le texte examiné. Cette règle, appliquée au sein des assemblées britanniques, espagnoles et françaises, n'est en revanche pas prévue de manière spécifique au Parlement allemand. L'exercice du droit d'amendement, limité essentiellement aux groupes parlementaires et peu courant outre-Rhin, n'est régi ni par la Loi fondamentale, ni encore par les règlements intérieurs des assemblées²³⁹.

921. Si l'exigence de lien de l'amendement déposé avec le texte en discussion n'est pas non plus clairement établie par les textes au Royaume-Uni, elle est toutefois très régulièrement rappelée par le Speaker de la Chambre des Communes, ou par le président de la commission où est examiné le texte de loi. Cette exigence est loin d'être négligeable puisqu'elle permet de refuser la présentation de certains amendements dépourvus de lien avec la substance du texte

²³⁸ D. MAUS, « Les effets des décisions du Conseil constitutionnel sur le débat législatif », in *Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 176.

²³⁹ Si cette absence d'encadrement spécifique n'a jusqu'alors pas posé problème, il se pourrait pourtant très bien qu'un groupe parlementaire majoritaire décide un jour de présenter et adopter des amendements sans lien avec le texte, auquel cas il reviendrait alors à la Cour constitutionnelle de prendre position sur cette question.

de loi, qui sont parfois déposés dans le seul but de prolonger la discussion²⁴⁰. La possibilité pour le Speaker de la Chambre des Communes de sélectionner les seuls amendements pouvant être débattus est utilisée dans des proportions considérables puisque finalement, près de trois quarts des amendements déposés ne sont pas retenus pour être discutés²⁴¹. Le rapport avec le texte de loi ne constitue pas le seul critère de recevabilité sur lequel se fonde le Speaker pour autoriser la présentation d'un amendement, pourtant ce taux de recevabilité plutôt faible témoigne de l'importance de cette compétence reconnue au SO 32(1). Ce « pouvoir de sélection » des amendements est souvent qualifié, de manière imagée, de procédure « kangourou », au sens où le Speaker peut « sauter » certains amendements qui ont été préalablement déposés par les députés. L'ensemble des amendements qui ne présentent aucun lien direct avec la disposition du texte à laquelle ils se rapportent sont jugés « *out of order* » et sont par conséquent écartés. La recevabilité matérielle des amendements est strictement appréciée par le Speaker, qui n'hésite pas à exclure un amendement déposé par le Gouvernement lorsqu'il ne respecte pas certaines conditions de fond²⁴².

922. Ces amendements sans lien avec le texte examiné, également dénommés « *disorderly amendments* », sont donc exclus s'ils n'ont aucun rapport avec le sujet abordé par le texte, s'ils s'avèrent incomplets ou encore s'ils sont déposés à un autre endroit du projet de loi que celui qu'ils concernent. La situation est sensiblement différente à la Chambre des Lords. La Haute Assemblée britannique n'est en effet soumise à aucune règle de recevabilité des amendements²⁴³ et par conséquent, tous les amendements inscrits sur la feuille de séance sont abordés, sans exception²⁴⁴.

923. Affirmée par le Speaker de la Chambre des Communes au Royaume-Uni, l'exigence de lien avec le texte législatif est non seulement assurée, en Espagne et en France, par les

²⁴⁰ D. MIERS et A. PAGE, *Legislation*, Londres, Sweet & Maxwell, 2^e Éd., 1990, p. 82.

²⁴¹ Moyenne établie sur la base de 12 projets de loi adoptés entre 2005 et 2015. M. RUSSEL, D. GOVER et K. WOLLTER, « Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process? Six Reasons for Doubt », *Parliamentary Affairs*, 2016, p. 291.

²⁴² À titre d'exemple, le 2 février 2000, le Speaker a refusé l'examen d'un amendement déposé par un ministre et portant sur un sujet sans lien avec la disposition à laquelle il était rattaché, du fait d'une erreur de communication interne. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 288.

²⁴³ P. NORTON, « Parliament and Legislative Scrutiny: an Overview of Issues in the Legislative Process », in A. BRAZIER (Éd.), *Parliament, Politics and Law Making: Issues and Developments in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2004, p. 9.

²⁴⁴ Tous les amendements du même groupe sont discutés même lorsque par exemple, le premier d'entre eux n'est pas voté. Un tel rejet n'entraîne en effet pas toujours le refus des amendements suivants, le second amendement pouvant tout à fait être finalement adopté, tandis l'auteur du troisième peut finalement renoncer à le présenter. M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, op. cit., p. 92.

assemblées parlementaires, mais aussi par le juge constitutionnel, qui est amené à censurer certains amendements intégrés au texte de loi. Néanmoins, dans ces deux systèmes, cette intervention du juge permettant d'exclure les « cavaliers législatifs » ne remonte qu'au milieu des années 1980 pour le Conseil constitutionnel et au tout début des années 1990 pour le Tribunal constitutionnel espagnol.

924. Pendant des années, en effet, la question de la recevabilité des amendements quant à leur lien avec le texte de loi n'a été abordée que par les règles internes des assemblées espagnoles et françaises. Le règlement de l'Assemblée nationale adopté en 1959 devait permettre de limiter la durée des débats en limitant le recours massif aux amendements²⁴⁵. Or, la recevabilité des amendements a longtemps été appréciée de manière large par le Président de l'Assemblée nationale, de même qu'en Espagne, par le Bureau du Congrès des députés, compétents respectivement en vertu des articles 98(5) RAN et 31(2) RC²⁴⁶. Ce dernier a été en mesure de contrôler en toute indépendance la recevabilité matérielle des amendements, du moins jusqu'à la résolution du 12 janvier 1983. Depuis lors, tout député ou groupe parlementaire qui conteste le refus d'un amendement par le Bureau du Congrès peut lui demander de reconsidérer sa décision²⁴⁷.

925. Cette sélection des amendements par le Bureau de chaque assemblée parlementaire pouvait être contestée d'autant plus facilement par les députés et les groupes parlementaires que la recevabilité des amendements a longtemps été considérée de manière très large par le Tribunal constitutionnel espagnol. Dans une décision du 11 juin 1987, il déclarait encore qu'il n'existait « aucune limite à la faculté des membres des chambres de présenter des amendements, ni quant à leur objet, ni quant à leur contenu »²⁴⁸. Une importante évolution jurisprudentielle a toutefois été observée par la suite puisqu'à l'occasion d'une décision du 15 février 1990, le Tribunal a affirmé que tout amendement devait être « en relation avec la matière abordée par le projet de loi auquel il se rapporte ». À l'occasion de deux décisions de

²⁴⁵ D. RUZIÉ, « Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale », *RDP*, 1959, p. 893.

²⁴⁶ F. VISIEDO MAZÓN, « El procedimiento legislativo en el trigésimo aniversario de la Constitución », *op. cit.*, p. 325. Au Sénat français, « les amendements sont recevables s'ils s'appliquent effectivement au texte qu'ils visent ou, en première lecture, s'ils présentent un lien, même indirect, avec le texte en discussion », comme le précise l'article 48(3) RS.

²⁴⁷ J. F. MERINO MERCHÁN et L. de la PEÑA RODRÍGUEZ, « Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras », *Revista de las Cortes Generales*, n° 23, 1991, p. 146. L'article 36(2) RSE prévoit une règle analogue au Sénat, mais ne permet au requérant de formuler une telle demande que s'il est directement touché par la décision du Bureau, comme par exemple le rejet d'un amendement cosigné par lui.

²⁴⁸ STC 99/1987, 11 juin 1987, *BOE*, 26 juin 1987, p. 16-29.

2011²⁴⁹, le juge constitutionnel espagnol a rappelé que les amendements devaient satisfaire à des exigences matérielles pour pouvoir être examinés. Il a aussi précisé que si le Bureau du Congrès constatait une absence de lien entre le contenu d'un amendement et le sujet abordé par le projet de loi, il était tenu de refuser son examen.

926. Le Tribunal constitutionnel espagnol s'en tient donc désormais à une appréciation rigoureuse du lien des amendements avec le texte de loi examiné. L'évolution de sa position sur le sujet n'est d'ailleurs pas sans rappeler la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dont le contrôle était initialement assez souple à cet égard²⁵⁰. Dans ces deux systèmes, il n'était pas rare que des amendements soient présentés et même adoptés sans que leur lien avec le texte de loi ne soit pourtant établi. Le Conseil constitutionnel a finalement consenti dans une décision du 28 décembre 1985 à contrôler si les dispositions en cause n'étaient « pas dépourvues de tout lien avec les autres dispositions du projet », puis à censurer des articles issus d'amendements dépourvus de lien avec le texte²⁵¹.

927. Dès lors, le Conseil constitutionnel a décidé d'apprécier très précisément le lien des amendements avec le texte. En conséquence, il n'a pas hésité à censurer assez fréquemment des dispositions sans lien avec le texte législatif²⁵² voire, dans certains cas, à soulever d'office « le moyen tiré de l'absence de lien entre les amendements et le texte déféré »²⁵³. Lors de la réforme de 2008, le constituant a souhaité tempérer la jurisprudence constitutionnelle relative aux cavaliers législatifs en indiquant à l'article 45(1) C que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ». Fidèle à sa jurisprudence et désireux de circonscrire cette évolution, le Conseil constitutionnel a cependant livré une interprétation très stricte de l'expression de « lien, même indirect », en ne l'admettant qu'à de rares occasions²⁵⁴. Le plus souvent²⁵⁵, les juges de la rue

²⁴⁹ STC 119/2011, 5 juillet 2011, *BOE*, 2 août 2011. STC 136/2011, 13 septembre 2011, *BOE*, 11 octobre 2011.

²⁵⁰ P. BINCZAK, « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre "errements" et malentendus », *RFDC*, 2001, p. 497.

²⁵¹ Décision n°85-199 DC du 28 décembre 1985, *Loi amélioration de la concurrence*, *JORF*, 29 décembre 1985, p. 15386, cons. 3. Décision n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, *Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales*, *JORF*, 13 janvier 1989, page 524, cons. 4.

²⁵² Entre 1997 et 2007, le juge constitutionnel a censuré 101 « cavaliers » : 29 cavaliers budgétaires, 49 cavaliers sociaux et 23 cavaliers législatifs. Données établies d'après le tableau reproduit par Damien CHAMUSSY in « Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation », *RDP*, 2007, p. 1081.

²⁵³ M.-A. GRANGER, « La rénovation du droit d'amendement », *RFDC*, 2008, p. 595. Tel a par exemple été le cas, en 2006, pour les décisions n°2006-534 DC du 16 mars 2006 et n°2006-535 DC du 30 mars 2006.

²⁵⁴ Un tel lien n'a été reconnu qu'en 2013. P. BACHSCHMIDT, « Première reconnaissance d'un "lien indirect" dans une décision du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2013, p. 155. Du même auteur, cf. « Mars 2014 : deuxième reconnaissance d'un "lien indirect" par le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2014, p. 166.

Montpensier ont rappelé que les amendements devaient être en lien avec le texte déposé initialement et ne pas se cantonner uniquement à son seul intitulé ni au domaine dans le cadre duquel il intervient²⁵⁶. Finalement, la censure du cavalier législatif « est devenue un sport constitutionnel de masse »²⁵⁷. Au cours de l'été 2015, le Conseil constitutionnel a fait preuve d'une grande sévérité procédurale en matière de cavaliers législatifs, n'hésitant pas à « censurer sèchement »²⁵⁸ certaines dispositions législatives. L'approche du Conseil apparaît de plus en plus stricte : le 26 janvier 2017, il n'a pas hésité à censurer 36 articles sur les 244 qu'en comptait la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté²⁵⁹.

928. Finalement, le recours aux « cavaliers législatifs » s'avère plus fréquent en France qu'en Espagne, où le juge constitutionnel les remet moins facilement en cause. En dépit des critiques adressées à cette pratique susceptible de nuire à la cohérence du texte législatif²⁶⁰, il arrive au Gouvernement espagnol d'introduire de tels amendements par l'intermédiaire de sa majorité parlementaire, ce qui prolonge d'autant le débat législatif. Si l'exigence d'un lien avec le texte de loi en discussion permet ainsi d'encadrer l'exercice du droit d'amendement, la logique de resserrement du champ du débat sur les dispositions du texte de loi non encore adoptées permet de restreindre encore davantage l'exercice du droit d'amendement et, partant, de limiter l'allongement de la procédure législative.

²⁵⁵ Décision n°2009-584 DC du 16 juillet 2009, *Loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires*, JORF, 22 juillet 2009, p. 12244. Décision n°2010-607 DC du 10 juin 2010, *Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*, JORF, p. 10988. Cette liste n'est pas exhaustive.

²⁵⁶ S. HUTIER, « Le respect de l'exercice du droit d'amendement, rengaine ou renforcement des exigences ? », *RFDC*, 2012, p. 124. Du même auteur, « Droit d'amendement et Conseil constitutionnel : quand les étés se suivent et se ressemblent... ou presque ! », *LPA*, n° 214, 2016, p. 13.

²⁵⁷ M. MARIN, « La prohibition des cavaliers législatifs », *LPA*, n° 136, 2018, p. 56.

²⁵⁸ G. BERGOUIGNOUS, « Variations sur le droit d'amendement de la première lecture à la lecture définitive après les décisions du Conseil constitutionnel de l'été 2015 », *Constitutions*, 2015, p. 343. À l'occasion d'une décision du 13 août 2015 par exemple, le Conseil a estimé que plusieurs dispositions du texte qui lui était soumis ne présentaient « pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet ». Décision n° 2015-720 DC du 13 août 2015, *Loi relative au dialogue social et à l'emploi*, JORF, 18 août 2015, p. 14401, cons. 17. Cf. aussi J. BENETTI, « Continuité jurisprudentielle ou (nouveau) revirement ? À propos de la censure de cavaliers organiques par la décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 2016 », *Constitutions*, 2016, p. 398.

²⁵⁹ Décision n° 2017-745 DC du 26 janvier 2017, *Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté*, JORF, 28 janvier 2017, p. 5.

²⁶⁰ A. M. REDONDO GARCÍA, « El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales », *Revista de Derecho Político*, n° 51, 2001, p. 208.

2) Un resserrement progressif sur les dispositions non encore adoptées

929. La fréquence du recours au droit d'amendement est également régulée par la règle de resserrement du débat, au fur et à mesure de son avancée, sur les seules dispositions sur lesquelles les deux chambres n'ont pu encore parvenir un accord²⁶¹. Progressivement précisée à travers une jurisprudence aussi riche que fluctuante du Conseil constitutionnel français, cette logique de concentration de la discussion a pour effet de restreindre les dispositions sur lesquelles peuvent être présentés des amendements et *in fine*, la durée du débat législatif.

930. La règle est également appliquée dans le cadre des parlements britannique, espagnol et allemand, même si au sein de ce dernier, elle n'est explicitement appliquée qu'à un seul stade de la discussion parlementaire. Au Bundestag, le § 85(1) GOBT se borne à indiquer que des amendements peuvent être présentés par les députés au cours de la troisième délibération (*Dritte Beratung*) sous réserve que leurs propositions concernent des articles amendés en deuxième délibération (*Zweite Beratung*). Les amendements défendus au cours de cette ultime délibération plénière ne peuvent alors porter que sur les seules dispositions ayant fait l'objet de modifications lors de la deuxième délibération. À l'exception de cette règle, cependant, aucune autre sélection n'est envisagée pour les autres phases du débat et en pratique, tous les amendements déposés sont susceptibles d'être défendus par les parlementaires.

931. Au sein des systèmes britannique et espagnol, il n'existe pas non plus de contrôle juridictionnel strict permettant de limiter la présentation des amendements aux seuls qui sont en lien avec les dispositions restant en débat²⁶². En revanche, à la Chambre des Communes, la défense d'amendements sur un projet de loi n'est possible, au stade du rapport (*Report Stage*), que s'il a déjà été proposé en amont, au cours de l'examen à la commission. Un amendement non proposé au préalable ne peut être accepté que si la majorité des membres de la Chambre l'autorise, selon le SO 75. De même, au Congrès des députés, seuls les amendements non adoptés en commission et redéposés par les groupes parlementaires en vue de la discussion en assemblée plénière peuvent faire l'objet d'un nouveau débat. Refusés une première fois au stade de la commission, ces amendements sont souvent présentés de nouveau par des groupes parlementaires d'opposition souhaitant souligner un désaccord politique important avec la

²⁶¹ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 260.

²⁶² A. M. REDONDO GARCÍA, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, p. 481.

majorité parlementaire sur le texte de loi examiné, et de manière logique, ne sont finalement que très rarement adoptés²⁶³.

932. En Espagne comme au Royaume-Uni, à partir de la séance plénière, la discussion se concentre donc sur les seules dispositions non encore adoptées, le reste du texte étant exclu du champ du débat. Tous les articles du texte de loi non remis en cause en commission sont considérés comme admis. Ainsi, au Congrès des députés, les amendements déjà retenus dans le rapport de la commission ne peuvent plus être discutés une nouvelle fois dans le cadre des débats à l'assemblée plénière. À la Chambre des Communes, les amendements ne sont pas examinés s'ils sont incohérents avec des décisions déjà prises à propos du texte de loi ou s'ils concernent une partie du texte qui a déjà été définitivement adoptée par la commission ou l'assemblée plénière²⁶⁴. Aucune procédure de sélection n'étant permise à la Chambre des Lords, tous les amendements déposés sont examinés, même s'ils ont déjà été abordés au cours d'une discussion précédente, ce qui peut aboutir à des débats assez répétitifs. Depuis les années 1980, toutefois, le chef whip gouvernemental prend régulièrement l'initiative de rassembler les amendements identiques, même si les Lords ne sont pas liés à sa décision et peuvent, dans l'absolu, la remettre en cause²⁶⁵. Enfin, lorsqu'un texte provenant de la Chambre des Communes est amendé par la Chambre des Lords, le débat ultérieur qui doit se tenir aux Communes pour examiner les nouveaux amendements doit normalement se limiter strictement à ces dispositions. Le cas échéant, les députés ne peuvent donc présenter de nouveaux amendements que sur les dispositions qui ont été visées par les Lords²⁶⁶.

933. Le droit d'amendement est exercé de manière beaucoup plus fréquente au Parlement français que dans les trois autres parlements de la comparaison, mais il se trouve aussi plus précisément encadré, non seulement par les règlements intérieurs des assemblées mais aussi par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le resserrement progressif du champ du débat est notamment prévu par l'article 108(4) RAN, qui précise en substance que les articles votés à l'identique par les deux chambres ne peuvent plus faire l'objet d'amendements et que la

²⁶³ C. GONZALO ORTEGA SANTIAGO, « Los parlamentarios y los grupos como sujetos del control parlamentario en el procedimiento legislativo », in B. PENDÁS GARCÍA, *VI Jornadas de derecho parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Cortes Generales, 1997, p. 767.

²⁶⁴ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 191.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 208.

²⁶⁶ H. CALVERT, *An Introduction to British Constitutional Law*, Oxford, Blackstone Press, 1985, p. 100.

discussion est restreinte aux seules dispositions du texte de loi qui n'ont pas encore fait l'objet d'un accord intercaméral²⁶⁷.

934. Malgré cette logique de réduction progressive du champ de la discussion établie par les règlements des chambres, le Conseil constitutionnel a d'abord considéré que la règle de restriction du recours aux amendements sur les seuls articles non encore adoptés ne pouvait s'appliquer aux amendements déposés par le Gouvernement. Le juge constitutionnel estimait alors que le droit d'amendement du Gouvernement, consacré à l'article 45 C, ne pouvait être restreint et devait pouvoir être utilisé dans les mêmes conditions lors de toutes les phases de la procédure législative. Dans une décision du 29 décembre 1986, le Conseil constitutionnel a même permis au Gouvernement d'introduire de nouveaux amendements « prenant la forme d'articles additionnels » dans le texte issu de la Commission mixte paritaire, au moment de le soumettre aux deux assemblées²⁶⁸. Ces amendements pouvaient être admis, y compris s'ils avaient pour effet d'affecter des dispositions déjà adoptées sous une forme identique dans les deux chambres parlementaires. Le Conseil constitutionnel a ensuite précisé que de tels amendements ne pouvaient toutefois être « sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement »²⁶⁹. Ces « limites inhérentes » ne pouvaient empêcher un exercice débridé du droit d'amendement par le Gouvernement, permettant le dépôt en dernière minute d'amendements sans que les membres des assemblées n'aient le temps d'en prendre connaissance²⁷⁰. Il était dès lors possible pour le Gouvernement de déposer des amendements sur l'ensemble du texte de loi à un stade avancé des débats et, s'il le souhaitait, présenter davantage d'amendements, ce qui avait alors pour effet d'allonger d'autant la procédure législative.

²⁶⁷ Article 108(4) RAN : « Les articles votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte identique ne peuvent faire l'objet d'amendements qui remettraient en cause, soit directement, soit par des additions incompatibles, les dispositions adoptées ». Article 48(5) RS : « À partir de la deuxième lecture, la discussion des articles ou des crédits budgétaires est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées n'ont pas encore adopté un texte ou un montant identique ». En vertu des articles 108(5) RAN et 48(7) RS, il est possible de déroger à cette règle pour « assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen ou procéder à la correction d'une erreur matérielle ».

²⁶⁸ Décision n°86-221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987*, JORF, 30 décembre 1986, p. 15801.

²⁶⁹ Décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, JORF, 25 janvier 1987, p. 925, cons. 8.

²⁷⁰ Avec les limites inhérentes, selon Georges Bergougnous, « l'exercice quasi-illimité du droit d'amendement était du même ordre que la liberté du loup dans la bergerie ». G. BERGOUGNOUS, « Le Conseil constitutionnel et le législateur », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 9-10.

935. Pourtant, en pratique, le Gouvernement n'a été amené à déposer qu'assez rarement des amendements totalement nouveaux dans ces circonstances²⁷¹, dans le respect de la règle dite de l'« entonnoir »²⁷², précisée par les règlements des assemblées²⁷³. La jurisprudence relative aux « limites inhérentes », qui garantissait une protection particulière de l'exercice gouvernemental du droit d'amendement, n'a finalement été abandonnée qu'à l'occasion de la décision du 25 juin 1998²⁷⁴. Dans une décision du 29 juin 2000, le Conseil constitutionnel a ensuite affirmé clairement que les seuls amendements susceptibles d'être adoptés après la réunion de la CMP devaient être en relation directe avec une des dispositions restant en discussion²⁷⁵. La décision du 19 janvier 2006 a même étendu cette exigence puisqu'à cette occasion, le Conseil constitutionnel a affirmé que la logique de restriction progressive du débat sur les dispositions non encore adoptées devait s'appliquer dès la deuxième lecture des textes de loi²⁷⁶. Si cette logique est globalement respectée, il n'en reste pas moins que le Gouvernement dépose encore régulièrement nombre d'amendements au cours de la procédure législative et notamment des articles additionnels qui, selon le Professeur Baranger, « ne sont rien d'autre qu'une forme cachée d'urgence législative »²⁷⁷.

936. Le recours au droit d'amendement est globalement le plus fréquent dans le cadre du système français, ainsi que les pratiques de dépôt massif d'amendements en vue d'allonger la durée de l'examen législatif, qui tendent toutefois à se faire plus rares depuis la réforme de

²⁷¹ J. BENETTI, « Droit d'amendement et bicamérisme », *LPA*, n° 231, 2000, p. 16.

²⁷² « Cette règle [...] restreint le champ du débat parlementaire, au fur et à mesure des étapes de la navette, aux seules dispositions "restant en discussion" sur lesquelles l'accord entre les deux chambres n'est pas réalisé ». J.-P. CAMBY, « Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée », *RDP*, 2006, p. 293.

²⁷³ Articles 108(4) RAN et 48(5) RS.

²⁷⁴ « Il ressort de l'économie de l'article 45 que des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire ». Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, JORF, p. 10147. P. AVRIL et J. GICQUEL, « Droit d'amendement : la fin des "limites inhérentes" », *LPA*, n° 139, 2001, p. 7.

²⁷⁵ Décision n° 2000-430 DC du 29 juin 2000, *Loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de la Nouvelle-Calédonie*, JORF, 5 juillet 2000, p. 10128. J.-É. SCHOETTL, « Décision 2000-430 DC du 29 juin 2000 », *AJDA*, 2000, p. 660.

²⁷⁶ Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant diverses dispositions relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, JORF, 24 janvier 2006, p. 1138. V. OGIER-BERNAUD et C. SEVERINO, « Droit constitutionnel jurisprudentiel : panorama 2005 », *Recueil Dalloz*, 2006, chr., p. 826.

²⁷⁷ Le Professeur Baranger est favorable à la limitation de ce phénomène, non pas au moyen d'une modification du règlement restreignant le droit d'amendement du Gouvernement (qui serait susceptible d'être censurée par le Conseil constitutionnel), mais à travers « un réajustement des pratiques tel que celui envisagé par le président de la commission des lois, qui a tout récemment invité les députés de la majorité à rejeter les amendements gouvernementaux nouveaux, sauf pour l'exécutif à rapporter la preuve qu'ils sont justifiés ». D. BARANGER, « Notre Constitution », in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, op. cit., p. 163.

2008 et l'introduction à l'Assemblée nationale du « temps législatif programmé »²⁷⁸. Dans le même temps, c'est pourtant en France que les conditions d'exercice du droit d'amendement sont aussi les plus précisément définies, à la fois par la Constitution, par les règlements des assemblées et par le juge constitutionnel. Un tel paradoxe n'est en réalité qu'apparent dans la mesure où, contrairement au système envisagé par les parlements allemand et espagnol, le droit d'amendement peut être utilisé, au sein des chambres françaises, par tout parlementaire, sans devoir passer par l'intermédiaire de son groupe. De plus, bien que les amendements doivent respecter des exigences de recevabilité matérielle importantes, leur présentation n'est pas soumise à une sélection aussi drastique que celle assurée par le Speaker de la Chambre des Communes. Si la réforme constitutionnelle de 2008 a conduit à restreindre le dépôt massif d'amendements, l'exercice de ce droit reconnu à chaque parlementaire demeure un moyen essentiel de participation à l'élaboration de la loi qui, dans certains cas, peut conduire à un allongement considérable de la procédure législative.

²⁷⁸ Sur ce point, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 594 et s. (« La détermination d'une durée maximale de débat »).

Conclusion du Chapitre 5

937. Dans le cadre de tous les systèmes de la comparaison, les moyens permettant de participer à l'élaboration d'un texte de loi ou encore de s'impliquer dans les débats sont ouverts non seulement au Gouvernement mais aussi à l'ensemble des parlementaires. Toutefois, si le droit de parole et le droit d'amendement se trouvent partout précisément déterminés par des normes d'habilitation temporelle et que leur exercice a toujours pour effet de faire durer la discussion parlementaire, ils ne peuvent être engagés avec la même facilité au sein des quatre parlements étudiés.

938. En Allemagne, au cours de la troisième délibération en assemblée plénière, de même qu'en Espagne, le droit d'amendement constitue avant tout un droit collectif, qui ne peut être engagé que par un groupe de parlementaires. En pratique, son utilisation s'y avère moins intensive qu'au Royaume-Uni et surtout en France, où le droit d'amendement peut être exercé par tout parlementaire individuel. Au sein de ce dernier système, les membres des groupes d'opposition parlementaire n'hésitent pas à recourir massivement au droit d'amendement, partant du principe qu'ils ont « droit au travail législatif au même titre que la majorité »¹ et tentent régulièrement de retarder par la même occasion l'adoption de textes de loi auxquels ils sont politiquement hostiles. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le droit d'amendement s'avère cependant moins souvent utilisé qu'auparavant. Le recours au temps législatif programmé² rend assez vain le dépôt d'amendements en très grand nombre, dans la mesure où la limitation du temps de débat ne permet pas ensuite aux parlementaires de tous les présenter oralement. Il n'en reste pas moins qu'en règle générale, le droit d'amendement demeure un moyen procédural de premier ordre pour les parlementaires et le Gouvernement, qui leur permet de s'exprimer sur un point particulier du texte de loi examiné et par voie de conséquence, d'allonger la durée totale de la discussion parlementaire.

939. Pour sa part, le droit de parole repose sur le postulat d'une certaine égalité entre les parlementaires, qui n'est néanmoins que théorique. En effet, les assemblées prévoient en

¹ M. DEBRÉ, « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP*, 1955, p. 31-32. Pourtant, en tant que minorité parlementaire, les membres des groupes de l'opposition ne disposent de presque aucune compétence de décision. G. PASCHEN, « Regierungsmehrheit und Opposition in Spanien », in W. STEFFANI et U. THAYSEN, *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, Westdeutscher, 1995, p. 163.

² Pour une analyse détaillée de ce moyen de réduire la durée de la procédure législative, Sur ce point, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 594 et s. (« La détermination d'une durée maximale de débat »).

pratique une répartition proportionnelle du temps de parole non entre chacun des membres qui la composent, mais entre les différents groupes parlementaires, au sein duquel le temps est inégalement réparti³. Au sein des chambres allemandes et françaises, la répartition du temps de parole est encore plus inégale. Certains parlementaires titulaires d'une fonction spécifique disposent d'un temps supérieur aux autres, ce qui leur permet, le cas échéant, de s'exprimer davantage et d'allonger d'autant la durée de la procédure législative. Enfin, les ministres eux-mêmes disposent d'un temps de parole potentiellement illimité, ce qui peut, à certaines occasions, avoir pour effet de prolonger substantiellement la discussion relative à un texte législatif.

940. En définitive, les droits de parole et d'amendement permettent parfois d'étendre de manière significative la durée totale de la procédure législative, lorsque les membres des assemblées ou du Gouvernement décident d'y faire appel de manière extensive. Tel est aussi le cas des droits permettant d'assurer le respect des règles procédurales, qui peuvent être exercés tout au long de l'examen législatif.

³ Le partage du temps de parole ne se fonde pas seulement sur l'importance numérique de chaque groupe, puisque le parlementaire non rattaché à un groupe doit aussi pouvoir bénéficier d'un certain temps d'intervention pour s'exprimer.

CHAPITRE 6 – LES DROITS DE VÉRIFICATION DE LA RÉGULARITÉ DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

941. L’allongement de la durée d’élaboration d’un texte de loi dépend non seulement du recours variable aux droits d’amendement et de parole par les membres du Gouvernement et des assemblées, mais aussi du recours plus ou moins fréquent à des droits de vérification de la régularité de la procédure législative. Par cette dernière expression, on entend ici tous les moyens procéduraux qui permettent de s’assurer du respect des règles de la procédure législative dans son ensemble, de même que de la « clarté » du débat parlementaire.

942. Si le respect des règles procédurales doit être garanti par le président de séance et contrôlé dans une certaine mesure par le juge constitutionnel, les parlementaires peuvent en effet engager eux-mêmes différents moyens procéduraux dans le but de s’assurer de la régularité de la procédure législative. Ils sont par exemple habilités à demander un rappel au règlement pour revenir sur un point de la procédure en cours, une suspension de séance à la suite d’incidents de procédure ou encore une vérification du quorum afin de s’assurer de la validité du scrutin, ce qui dans tous les cas conduit à retarder la suite de l’examen législatif.

943. Bien plus que de simples « artifices de procédure »¹, ces moyens offrent la possibilité aux parlementaires et parfois aux ministres de s’assurer du respect des règles procédurales. Ils se distinguent d’autres moyens contribuant à garantir la régularité de la procédure législative dans son ensemble et à s’assurer de la « clarté » de la discussion parlementaire. Le recours à différentes possibilités d’examen plus approfondi ou de réexamen du texte de loi peut concourir à la poursuite de cet objectif. Fruit d’une construction jurisprudentielle du Conseil constitutionnel², le principe de « clarté de la loi »³ a d’abord été affirmé comme résultant de

¹ J. DANIEL et C. ÉMÉRI, « L’Assemblée nationale et son devenir », *RDP*, 1989, p. 1265.

² La Cour constitutionnelle allemande a été amenée, en ce qui la concerne, à déterminer des critères de clarté, de précision et de déterminabilité de la règle de droit, tandis que le Tribunal constitutionnel espagnol a uniquement dégagé une exigence de clarté de la loi. M. FATIN-ROUGE STEFANINI, « Variabilité et contingence des exigences de qualité », in M. FATIN-ROUGE STEFANINI, L. GAY et J. PINI (Dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 35-36.

³ La clarté de la loi au sens strict est apparue dans la décision du Conseil constitutionnel du 10 juin 1998. P. WACHSMANN, « Sur la clarté de la loi », in *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 811. Cf. également P. BLACHÈRE, « La clarté de la loi », in P. ALBERTINI (Dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 221-240.

l'article 34 C et du principe de légalité, se rattachant ainsi à une obligation du législateur de « bien légiférer »⁴. Relativement proche de ce principe, « l'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire » a été consacrée quelques années plus tard par le juge constitutionnel⁵ en se fondant sur l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon lequel « la loi est l'expression de la volonté générale... » et de l'article 3 de la Constitution en vertu duquel « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants... ». Cette exigence de « clarté » du débat parlementaire a notamment permis au juge constitutionnel de veiller à ce que la discussion puisse être prolongée en raison de l'importance du texte législatif⁶ ou encore d'apporter une réserve de constitutionnalité à certaines limitations des temps de parole prévues dans le cadre d'une réforme du règlement intérieur de l'Assemblée nationale⁷.

944. En ce qui les concerne, les parlementaires peuvent s'assurer de la « clarté » du débat en engageant un examen plus détaillé pour un projet ou encore en prolongeant le débat législatif au sein d'une assemblée. L'emploi de tels moyens, visant à un « bon déroulement du débat démocratique »⁸ et de la procédure législative dans son ensemble⁹, permet de satisfaire à l'exigence de clarté du débat parlementaire sans pour autant la garantir totalement¹⁰. La « clarté du débat » telle qu'exprimée par le juge constitutionnel n'est donc qu'une exigence par essence très relative¹¹, à laquelle l'exercice de certains droits peut contribuer sans pour autant la garantir totalement.

⁴ R. PIASTRA, « De l'intelligibilité et de l'accessibilité des lois en France », *Revue administrative*, n° 389, 2012, p. 463. En ce sens, l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi replace « l'individu au centre des préoccupations devant présider au processus législatif », selon L. GAY, « Le contrôle des qualités formelles de la loi en droit constitutionnel comparé : France, Espagne et Canada », in M. FATIN-ROUGE STEFANINI, L. GAY et J. PINI (Dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 139. Si « le Conseil a évolué en donnant une valeur constitutionnelle au principe d'intelligibilité de la loi », ce ne peut cependant « être que de manière relativement marginale qu'il contrôle la qualité de la loi ». C. LUQUIENS, « Audition en vue de la nomination à la fonction de membre du Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 15.

⁵ Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 20 octobre 2005, p. 16610, cons. 5.

⁶ P. MONGE, « Le Conseil constitutionnel, garant du déséquilibre des pouvoirs », *RFDC*, 2015, p. 695.

⁷ B. BERTRAND, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V^e République », *RDP*, 2011, p. 445. Cf. aussi S. HUTIER, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2016, p. 333.

⁸ Décision n°95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, JORF, 31 décembre 1995, p. 19111, cons. 10.

⁹ A. ROSA, « La référence aux travaux parlementaires dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : un instrument de renforcement de la légitimité du juge et du législateur », *RFDC*, 2014, p. 645.

¹⁰ De la même manière, l'idée de lois claires est « un idéal chaque fois revendiqué mais jamais atteint », selon A. FLÜCKIGER, « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, p. 78.

¹¹ Pour sa part, la « clarté de la loi » n'est pas une « qualité » absolue mais renvoie au « concept de loi », selon Patricia RRAPI, in *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2014, p. 10.

945. En pratique cependant, ces moyens de vérification de la régularité de la procédure législative sont souvent utilisés politiquement à des fins dilatoires par des parlementaires dits « obstructionnistes »¹². Autrement dit, si la plupart de ces droits, qui sont reconnus aux membres des assemblées et du Gouvernement, consistent avant tout à assurer un déroulement régulier de la procédure législative en s'assurant de sa régularité, ils sont assez régulièrement employés en pratique dans le but de retarder l'adoption d'un texte législatif. Il n'en demeure pourtant pas moins qu'en théorie, l'objectif de ces compétences reconnues aux membres des assemblées et du Gouvernement est de s'assurer soit du respect des règles procédurales (Section 1), soit de la clarté du débat parlementaire (Section 2).

¹² C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 601. Pour plus de détails sur la question de « l'obstruction », cf. *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 490 et s. (« L'"obstruction" : un dépôt massif d'amendements pour allonger la procédure législative »).

Section 1. Les compétences visant à s'assurer du respect des règles procédurales

946. Les membres du Gouvernement et les parlementaires peuvent exercer toute une série de compétences qui ont pour objet de s'assurer du respect des règles procédurales tout en ayant aussi pour effet d'allonger sa durée totale. Ces différents moyens sont complémentaires du droit de saisine *a priori*, qui peut être exercé par les députés et sénateurs français pour demander au juge constitutionnel d'opérer un contrôle de conformité du texte de loi. Ce droit de saisine parlementaire ne joue toutefois en rien sur la durée d'adoption d'un texte puisqu'il ne peut être employé qu'une fois que le projet de loi est adopté et par conséquent, ne concerne pas le temps parlementaire au sens strict¹³.

947. Le déroulement régulier de la procédure législative peut être assuré à la fois dans ses aspects formels et substantiels. Il exige en effet, d'une part, le respect de plusieurs conditions formelles, qui peut notamment être contrôlé en vérifiant le quorum, en recourant au rappel au règlement ou à un mode de scrutin par appel nominal permettant de décompter précisément les suffrages exprimés. D'autre part, la régularité de la procédure législative passe aussi par le respect de conditions de fond, qui peut être vérifié en particulier au moyen de motions incidentes ou de motions de renvoi du texte en commission parlementaire. Ces différentes compétences visant à s'assurer de la régularité procédurale peuvent être exercées pour certaines au cours de la discussion des textes législatifs (§ 1) et pour d'autres, au moment de leur adoption (§ 2).

§ 1. La régularité procédurale au cours de la discussion des textes de loi

948. Les parlementaires de toutes les assemblées étudiées disposent de nombreux moyens pour s'assurer de la régularité procédurale au cours des débats, qu'il est possible de classer en deux catégories principales : d'une part, les motions de procédure, qui visent à approfondir la discussion sur le fond du texte et d'autre part, les incidents de procédure, qui ont pour objet d'assurer plus directement le déroulement régulier du débat parlementaire. Les motions de

¹³ La saisine parlementaire a pour effet d'allonger la durée totale de la procédure législative dans la mesure où elle retarde la promulgation possible du texte concerné, mais n'a aucune conséquence sur le temps parlementaire de la procédure législative, sujet de la présente étude.

procédure consistent à soumettre la reprise du débat en séance plénière à des conditions de fond ou encore à un nouvel examen en commission, tandis que les incidents de procédure s'incarnent à travers la suspension de séance ou le rappel au règlement¹⁴. Ces différentes possibilités d'intervenir au cours de l'examen législatif, qui permettent de s'assurer du respect des règles procédurales, ont toujours pour effet de repousser dans le temps l'adoption du texte de loi, parfois dans des proportions importantes.

949. Plus généralement, les motions de procédure comme les incidents de procédure sont intimement liés au débat législatif, les seconds étant toutefois aussi employés de façon assez marginale lors des scrutins¹⁵. D'un point de vue temporel, ces moyens procéduraux ont pour effet de suspendre le débat jusqu'au terme d'une pause ou d'une intervention ayant pour objet de garantir la régularité de la procédure. Cette dernière est garantie de manière sensiblement différente, selon qu'il s'agisse de motions de procédure (A) ou d'incidents de procédure (B).

A. La suspension du débat par des motions de procédure

950. La présentation d'une motion de procédure a pour effet de suspendre momentanément l'examen législatif, dont la poursuite dépend directement de l'issue du débat sur la motion de procédure présentée. Le recours à la motion de procédure est assez ambivalent : alors que son objet consiste en principe à interroger la recevabilité du texte examiné, la motion de procédure est le plus souvent utilisée pour allonger la durée de la procédure via les prises de parole visant à la défendre¹⁶. Au Royaume-Uni, ces motions sont dites « dilatoires » (*Dilatory Motions*) dans la mesure où « cette forme de motion se prête à des manœuvres tactiques d'obstruction »¹⁷. De manière analogue, la doctrine française estime que les motions de procédure sont « un des terrains favorisés de l'obstruction et sont donc rarement motivées par la

¹⁴ Cette classification correspond notamment à celle établie par les professeurs Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *in Droit parlementaire, op. cit.*, p. 164 et 215. Pour sa part, le règlement du Bundestag distingue le rappel au règlement de la motion de procédure, en indiquant qu'un député peut demander « la parole au sujet du règlement sans avoir l'intention de s'exprimer sur une motion de procédure ou de déposer une telle motion » (§ 29 GOBT). Pierre Py classe la motion de rejet préalable, la motion de renvoi en commission et le rappel au règlement au rang des « incidents de procédure », alors que seul ce dernier peut être qualifié ainsi. Les deux autres motions ne constituent en effet pas des incidents intervenant au cours du débat mais simplement des demandes visant à approfondir le débat sur le fond du texte. P. PY, *Les incidents de procédure en droit parlementaire français*, Paris, 1973, p. 28.

¹⁵ Cf. M. CHENEVOY, « L'utilisation de la procédure du rappel au Règlement à l'Assemblée nationale sous la V^e République », *Annales de la faculté de droit de Clermont-Ferrand*, Paris, LGDJ, 1977, p. 312-316.

¹⁶ Un exemple éloquent est celui du débat relatif à la réforme de la loi Falloux en 1993, lors duquel des députés d'opposition ont recouru tour à tour à l'exception d'irrecevabilité, à la question préalable, au renvoi en commission, aux rappels au règlement, à la vérification du quorum et au scrutin public. M. SAOUDI, « Le temps de parole sur les motions de rejet », *RFDC*, 2001, p. 529.

¹⁷ G. CAMPION et D. LIDDERDALE, *La procédure parlementaire en Europe, op. cit.*, p. 228.

bonne foi »¹⁸. Quoi qu'il en soit, tous les systèmes considérés envisagent deux types principaux de motion de procédure : d'une part, les motions dites « incidentes »¹⁹ qui ont pour effet de conditionner la reprise du débat à certaines exigences concernant le fond du texte législatif (1) et d'autre part, les motions de renvoi en commission qui suspendent la discussion au Plénum jusqu'à la remise d'un nouveau rapport (2).

1) Les motions incidentes : la reprise du débat soumise à des conditions de fond

951. Les motions incidentes ont *a priori* pour objet de rejeter le texte soumis à l'examen de l'assemblée en raison soit de son opportunité, soit de sa constitutionnalité (a). L'usage qui en est fait vise en réalité le plus souvent à suspendre pour un temps le débat parlementaire et retarder par là même l'avancée de la procédure législative (b).

a) Des motions interrogeant l'opportunité ou la constitutionnalité du texte

952. Les parlements allemand et espagnol ne connaissent qu'un seul type de motion incidente tandis qu'au sein des parlements britannique et français, différentes motions peuvent être présentées pour poser la question de l'opportunité ou de la constitutionnalité du texte de loi.

953. La seule motion incidente envisagée au Bundestag n'est que vaguement définie par le § 29(3) GOBT, qui se limite à autoriser l'un de ses membres, s'il le souhaite, à demander au président de s'exprimer sur une motion de procédure. À l'instar du système allemand, le système espagnol n'envisage qu'une forme de motion incidente, les « amendements d'ensemble » (*enmiendas a la totalidad*). Contrairement à ce que leur nom indique, ces motions ne visent pas à amender le texte législatif. Elles portent en effet « sur l'opportunité, les principes ou l'esprit du projet de loi » et consistent soit « à exiger son renvoi au Gouvernement, soit à proposer un texte alternatif » (art. 110(3) RC). Dans les deux

¹⁸ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, *op. cit.*, p. 254.

¹⁹ Les « motions incidentes » sont clairement distinctes des « incidents de procédures », qui peuvent intervenir à la suite d'une irrégularité supposée ou constatée de la procédure législative et qui visent à rétablir le calme ou à rappeler les règles parlementaires applicables au sein d'une assemblée. L'expression de « motions incidentes » est utilisée ici dans un sens générique ne doit pas être confondue avec les « motions préjudicielles ou incidentes » prévues par le Sénat français à l'article 44(4) de son règlement intérieur, « dont l'objet est de subordonner un débat à une ou plusieurs conditions en rapport avec le texte en discussion et dont l'effet, en cas d'adoption, est de faire renvoyer le débat jusqu'à réalisation de la ou desdites conditions ».

hypothèses, l'objet d'une telle motion est de refuser de poursuivre l'examen du texte de loi²⁰. Le « débat d'ensemble » provoqué par cette motion se distingue de la motion incidente prévue outre-Rhin, puisqu'il ne s'agit pour les députés espagnols que de se prononcer sur les grandes orientations politiques du texte et non d'interroger sa légalité comme au Bundestag²¹.

954. Par contraste, les motions incidentes s'avèrent beaucoup plus développées au sein des systèmes parlementaires britannique et français, qui prévoient deux catégories différentes de motion. Les « motions dilatoires » (*Dilatory Motions*) envisagées par le SO 34 permettent d'ajourner le débat ou de demander un examen supplémentaire du texte ou des amendements proposés par la Chambre des Lords. Elles n'ont pour objectif que de remettre à plus tard l'examen du texte de loi, tandis qu'un autre type de motion, les amendements motivés (*reasoned amendments*), visent au rejet de l'ensemble du texte législatif proposé, généralement lors de la *Second Reading*²². Ces « amendements », qui correspondent là encore à des motions incidentes, offrent à leur auteur la possibilité de s'exprimer sur les raisons qui le fondent à s'opposer au passage du projet en seconde délibération plénière.

955. Si ces deux types de motions ont des effets clairement distincts sur la poursuite de l'examen législatif au Royaume-Uni, rien n'indique si elles concernent plutôt la constitutionnalité ou l'opportunité du texte alors qu'en France, ces deux aspects correspondent chacun à deux motions bien précises. Il s'agit au Sénat de l'exception d'irrecevabilité et de la question préalable, que l'Assemblée nationale a décidé de combiner lors de la réforme du 27 mai 2009 en créant la motion de rejet préalable. Désormais, l'Assemblée peut être amenée à débattre sur une motion de rejet préalable visant à « faire reconnaître que le texte proposé est contraire à une ou plusieurs dispositions constitutionnelles ou de faire décider qu'il n'y a pas lieu de délibérer » (art. 91(5) RAN). Une motion de rejet peut donc poser soit la question de l'opportunité du texte soit la question de sa constitutionnalité²³, questions encore formulées au Sénat à travers deux procédures à part entière, comme c'était auparavant le cas à l'Assemblée nationale. L'exception d'irrecevabilité peut viser un texte contraire à « une disposition constitutionnelle, légale ou réglementaire »

²⁰ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 263.

²¹ H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages*, *op. cit.*, p. 197.

²² Des *reasoned amendments* peuvent également être déposés lors de la *Third Reading* mais ils sont encore plus rarement adoptés, les rejets de texte au dernier stade de l'examen législatif étant en effet peu courants.

²³ De cette façon, la présentation d'une motion de rejet peut revêtir « la forme d'une procédure de pré-contrôle de constitutionnalité ». M. SAOUDI, « Le temps de parole sur les motions de rejet », *RFDC*, 2001, p. 570.

tandis la question préalable a pour objet de « faire décider soit que le Sénat s'oppose à l'ensemble du texte, soit qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération » (art. 44 RS). Le recours à la question préalable au Sénat revient « à refuser purement et simplement la discussion »²⁴, conduisant son auteur à démontrer politiquement l'inopportunité d'examiner le texte et « le devoir du Parlement d'abandonner une discussion qui, en l'état actuel, lui ferait perdre du temps »²⁵. Pourtant, comme lors de la présentation d'une exception d'irrecevabilité ou de motion de rejet préalable, la motion n'est presque jamais adoptée et ne revient en définitive qu'à suspendre pour un temps limité le débat sur le texte de loi.

b) Des motions ayant pour effet d'allonger la procédure législative

956. Si les motions incidentes visent à vérifier l'opportunité ou la constitutionnalité du texte législatif en cours d'examen, elles constituent également un moyen procédural ayant pour effet d'allonger la procédure législative. La défense d'une telle motion est assurée par son auteur, qui est généralement autorisé à s'exprimer pendant quelques minutes et suspendre ainsi pour un temps l'examen du texte législatif. Afin de limiter les conséquences temporelles sur le déroulement de la procédure législative, la durée de prise de parole pour défendre ces motions est encadrée, de même que le nombre de motions susceptibles d'être défendues pour chaque texte de loi examiné.

957. L'encadrement du temps d'intervention sur chaque motion est assuré par le président de séance dans les chambres parlementaires allemandes, britanniques et espagnoles alors que dans les assemblées françaises, il est réalisé directement par le règlement. Tel n'était pourtant pas le cas à l'origine pour l'exception d'irrecevabilité et la question préalable, à propos desquelles son auteur pouvait s'exprimer sans limitation de temps. La présentation de certaines motions a pu parfois conduire à reporter de plusieurs heures la suite de la discussion. Un record en la matière a été battu le 3 novembre 1998, lorsqu'une députée politiquement opposée au texte de loi relatif au PACS a défendu une exception d'irrecevabilité pendant cinq heures et demie²⁶, revenant aux « discours-fleuve »²⁷ des républiques précédentes. Quelques jours plus tard, un député s'est exprimé sur une question préalable pendant près de 3h30,

²⁴ A. DELCAMP, « Le rôle législatif du Sénat », *RD*, 1972, p. 1205.

²⁵ Y. PIMONT, « La question préalable », *RD*, 1970, p. 362.

²⁶ Défendue par la députée Christine Boutin, la motion d'irrecevabilité a été rejetée par 299 voix contre 233, puis la séance levée, à 3h40 du matin. M. ABÈLÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 210. Cf. également G. BERGOUIGNOUS, « L'incompétence négative vue du Parlement », *NCCC*, 2015, n° 46, p. 43.

²⁷ Jacques Isorni affirme dès la fin de la IV^e République que « le "grand" discours [...] tend à disparaître, pour donner place au discours plus rapide, plus incisif », J. ISORNI, *Le silence est d'or ou la parole au Palais-Bourbon*, Paris, Flammarion, 1957, p. 59.

avant que le président de séance ne mette fin à son discours en jugeant l'Assemblée « suffisamment informée »²⁸. Le président de l'Assemblée nationale a justifié son intervention en se fondant sur deux précédents de 1986 et 1995 à l'occasion desquels le président de séance avait mis fin à l'intervention de l'orateur dans des conditions similaires²⁹. Cette restriction du droit de parole par le président de séance, critiquable car n'étant fondée sur aucune disposition précise, est clairement assurée depuis la détermination de délais stricts dans les règles internes de chaque assemblée.

958. Confrontées chacune en pratique à des interventions particulièrement longues et à un usage qualifié de « dilatoire et dévoyé des motions de procédure »³⁰, les deux chambres parlementaires françaises ont en effet veillé à réduire leur durée totale de manière drastique³¹. Depuis 1986 au Sénat, le temps d'intervention pour une exception d'irrecevabilité est restreint à quinze minutes pour l'auteur de la motion ainsi qu'un orateur d'avis contraire, tandis qu'un orateur par groupe peut ensuite intervenir cinq minutes pour une explication de vote. De même, à l'Assemblée nationale, la durée de présentation de l'exception d'irrecevabilité a été fixée à une 1h30 par la réforme parlementaire du 29 juin 1999, puis a été réduite à trente minutes à la suite de l'adoption de la résolution du 6 juin 2006. En 2009, le truchement de l'exception d'irrecevabilité et de la question préalable par la motion de rejet préalable a aussi été l'occasion de réduire encore le temps de parole accordé à un orateur par groupe pour une explication de vote, de cinq minutes à deux minutes désormais. Ces réductions de la durée de prise de parole sont toutefois jugées encore insuffisantes par certains observateurs tels que Pierre Januel, qui propose que l'intervention sur les motions ne dépasse pas quinze minutes et qu'en outre, chaque groupe ne dispose que de dix minutes pour s'exprimer dans la discussion

²⁸ Le président Laurent Fabius a estimé, « en vertu de l'article 54 du règlement, que l'Assemblée nationale est suffisamment informée », tout en rappelant au député Jean-Claude Lenoir qu'il avait « déjà parlé trois heures vingt, qui s'ajoutent aux cinq heures utilisées par Mme Boutin pour défendre l'exception d'irrecevabilité. Quatre heures sont prévues pour la discussion générale et deux heures pour la motion de renvoi en commission ». *Journal Officiel, Débats*, Assemblée nationale, Séance du 7 novembre 1998, p. 8352.

²⁹ Le 8 décembre 1995 en particulier, le président de séance avait indiqué à l'orateur qu'il devait rapidement conclure, en lui précisant que son temps n'était pas illimité. Le président Séguin avait justifié cette limitation en précisant que c'est « à la présidence qu'il appartient de faire respecter les textes constitutionnels » et que dans la mesure où le Gouvernement disposait de la priorité de l'ordre du jour, il devait « veiller à ce qu'en usant de ses droits l'Assemblée ne soit pas un obstacle à l'exercice des droits constitutionnels du Gouvernement ». *Journal Officiel, Débats*, Assemblée nationale, Séance du 8 décembre 1995, p. 18.

³⁰ D. CHAMUSSY, « Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition », *LPA*, n° 178, 2006, p. 6.

³¹ M. SAOUDI, « Le temps de parole sur les motions de rejet », *RFDC*, 2001, p. 551.

générale relative à un texte législatif³². Lors de l'examen d'un texte de loi d'envergure, on peut toutefois s'interroger sur la possibilité pour les groupes d'exposer de manière complète et intelligible leur position politique générale sur le texte durant un laps de temps aussi court.

959. À cet égard, le fonctionnement du Parlement français contraste avec l'organisation retenue par les assemblées allemandes, britanniques et espagnoles, où l'encadrement temporel des prises de parole sur les motions de procédure est déterminé directement par le président de séance. Le président de chaque chambre est aussi seul compétent pour autoriser un parlementaire à intervenir pour défendre une motion. Au Congrès des députés, le rôle du président de séance doit néanmoins être relativisé en la matière, dans la mesure où les conditions formelles de présentation d'une motion de procédure permettent déjà de limiter assez fortement leur emploi par les députés. La présentation d'« amendements d'ensemble » (*enmiendas a la totalidad*) ne peut en effet être demandée par un parlementaire seul mais uniquement par un groupe, dont le président doit en formuler la demande par voie écrite³³. Outre-Rhin, le président de séance doit quant à lui tenir compte des règles générales du § 35 GOBT, selon lequel « la forme et la durée de la discussion sur une question donnée sont fixées par le Bundestag sur proposition du Comité des doyens » et qu'à défaut d'accord, « aucun orateur ne peut intervenir plus de 15 minutes ».

960. Le règlement intérieur du Bundestag ne limite pas directement le nombre de motions susceptibles d'être présentées mais charge le Président du Bundestag de n'accorder la parole qu'à sa discrétion et partant, celui-ci peut très bien s'opposer à la présentation d'une motion de procédure. Lorsqu'une telle intervention est autorisée, le Président du Bundestag peut donner la parole à l'auteur de la motion, voire aussi à un orateur de chaque groupe, comme le prévoit le § 29(2) GOBT. De manière analogue à la Chambre des Communes, le Speaker peut refuser d'accorder la parole à son auteur en considérant que le recours à la motion constitue un « abus des règles de la Chambre » (SO 35). Le champ du débat ne peut concerner que la question abordée par la motion, à savoir d'abandonner ou non le débat, et non le contenu du

³² Cette nouvelle réduction temporelle pourrait s'accompagner d'une possibilité offerte aux députés « d'annexer au compte rendu des interventions écrites annexées au débat, comme cela se pratique au Parlement européen (le règlement de l'Assemblée limite ses contributions à des annexes au rapport, mais par groupe). On y perdrait en vision générale sur le texte, mais certaines interventions ont tendance à devenir répétitives ». P. JANUEL, « La course contre le temps parlementaire », *Les cuisines de l'Assemblée*, 19 février 2016.

³³ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 265.

projet de loi³⁴. De même, la présentation des amendements motivés est strictement limitée par le Speaker. Dans tous les cas, en vertu du SO 34, aucun membre de la Chambre ayant déjà présenté une telle motion ne peut en présenter une autre au cours du même débat. En pratique, il est même fréquent que le Speaker rejette la demande de présentation d'une motion d'ajournement lorsqu'elle est formulée par un député de base, bien que l'usage de ce moyen procédural ne soit pas réservé aux membres du Gouvernement³⁵.

961. Le nombre d'intervenants et d'interventions sur des motions de procédure est donc réduit en pratique par le président de séance dans ces parlements, mais se trouve en définitive moins précisément encadré qu'au Parlement français. Alors que ce n'était pas le cas au départ, les deux chambres limitent désormais clairement la fréquence d'utilisation des différentes motions de procédure³⁶. Au Sénat, la question préalable et l'exception d'irrecevabilité sont restreintes de la même manière puisque chacune ne peut être présentée qu'une fois au cours d'un même débat, selon l'article 44 RS. Il en est de même à l'Assemblée nationale, où en vertu de l'article 91(5) RAN, une seule motion de rejet préalable peut être mise en discussion. Bien que strictement encadrées au sein des assemblées françaises, ces motions de procédure y sont souvent présentées. La prise de parole d'un parlementaire sur une question préalable est un cas plutôt fréquent au Sénat³⁷. À l'identique de l'Assemblée nationale, cependant, le regain d'intérêt dont ces motions font l'objet, parce qu'il est fortement lié à la composition politique de la chambre haute³⁸, est très conjoncturel. La question préalable y constituerait même un « instrument de tactique parlementaire »³⁹ utilisé de façon presque systématique par les membres de l'opposition lors de l'examen de textes de loi gouvernementaux.

962. Les conséquences de l'adoption d'une motion incidente, à savoir le rejet du texte, sont pourtant radicales, ce qui explique le fort contraste entre l'« emploi assez fréquent de la question préalable [et] la rareté de son approbation »⁴⁰. Par exemple, seules 19 motions de

³⁴ P. EVANS, *Handbook of House of Commons Procedure*, Londres, Dods, 7^e Éd., 2009, p. 98.

³⁵ M. JACK (Éd.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 24^e Éd., 2011, p. 439.

³⁶ Au Sénat, l'exception d'irrecevabilité pouvait être soulevée à tout moment du débat. L'application de l'article 44(2) RS a été davantage encadrée puisque depuis la résolution du 20 mai 1986, seule la commission saisie au fond et le Gouvernement peuvent opposer l'irrecevabilité après la discussion des articles et depuis la réforme du 16 décembre 1991, la motion ne peut plus être présentée qu'avant la discussion des articles.

³⁷ J.-P. CAMBY et P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V^{ème} République*, op. cit., p. 82.

³⁸ M. SAOUDI, « Le temps de parole sur les motions de rejet », *RFDC*, 2001, p. 571.

³⁹ L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Paris, Economica, 2000, p. 194.

⁴⁰ Y. PIMONT, « La question préalable », *RDP*, 1970, p. 371.

rejet préalable ont été adoptées entre 2012 et 2017, sur 144 motions présentées⁴¹. Toujours à l'Assemblée nationale, la première exception d'irrecevabilité n'a été votée qu'en avril 1978, révélant ainsi la forte confrontation politique entre deux groupes parlementaires importants⁴². Une autre exception d'irrecevabilité a été adoptée en 1998, en raison de l'échec du groupe majoritaire de rassembler à temps un nombre de députés suffisant alors même que la plupart d'entre eux étaient déjà retournés dans leur circonscription pour la fin de la semaine⁴³. Au Sénat en 1993, le vote d'une question préalable a conduit pour la première fois au rejet du projet de loi de finances. De même en Espagne, la présentation d'amendements d'ensemble est assez courante, mais leur adoption est rarissime car particulièrement lourde de conséquences. Cette motion visant au rejet de l'ensemble du texte s'est toujours heurtée en pratique au refus du Congrès des députés, à une exception près. Le 25 octobre 1995, la majorité parlementaire, qui soutenait jusqu'alors le Gouvernement, s'est divisée à propos du projet de loi de finances de 1996 et a voté un amendement d'ensemble, aboutissant au rejet du texte en question. Ce cas est toutefois unique et s'inscrit dans le cadre de « circonstances exceptionnelles tenant davantage aux conditions politiques que strictement législatives »⁴⁴. Généralement, les amendements d'ensemble ont toutes les chances de ne pas être votés et leur « présentation routinière » a seulement pour objet « de provoquer un débat en assemblée plénière »⁴⁵ et de retarder le déroulement de l'examen du texte législatif.

963. Ce recours aux motions est donc dévoyé au sein des parlements espagnol et français, mais aussi au Parlement britannique, où des membres de groupes d'opposition proposent très régulièrement des amendements motivés (*reasoned amendment*). Ici encore, ces motions ne sont normalement jamais votées par la majorité de la Chambre des Communes s'ils portent sur des projets gouvernementaux, du fait de leurs conséquences radicales. L'adoption d'un amendement motivé provoque en effet le rejet du texte et représente pour le Gouvernement

⁴¹ Seules 3 motions de rejet ont été adoptées sur 14 présentées en 2016-2017, 9 adoptées sur 27 en 2015-2016, 4 sur 26 en 2014-2015, 2 sur 26 en 2013-2014 et une seule adoptée sur 51 en 2012-2013. *Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale sous les XIII^e et XIV^e législatures*, cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/seance/statistiques-14leg.asp>

⁴² Le vote d'une exception d'irrecevabilité le 19 avril 1978 est révélateur de l'opposition qui animait alors régulièrement les groupes « Union pour la démocratie française » et « Rassemblement pour la République ». Il s'agissait du premier vote d'une telle motion, alors que 44 au total avaient déjà été mises aux voix depuis 1959. J.-L. AUTIN, « Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parlementaires français », *RDP*, 1983, p. 713.

⁴³ Alors que la séance a été ouverte à 9 h, le problème d'absence de nombreux députés du groupe socialiste n'a pu être résolu à la suite de discours consistant « à tout prix à jouer la montre pour donner à la gauche le temps d'arriver » mais également après des rappels au règlement et une suspension de séance de près de deux heures et demi. M. ABÉLÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 200.

⁴⁴ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 302.

⁴⁵ B. PENDÁS GARCÍA, « Procedimiento legislativo y calidad de las leyes », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 28, 1990, p. 91.

« une défaite politique sérieuse »⁴⁶. Le Gouvernement Thatcher y a toutefois été confronté le 14 avril 1986, lors de l'examen du *Shops Bill* relatif à l'ouverture des magasins le dimanche, au cours duquel un *reasoned amendment* a été voté. Leur adoption demeure plutôt rare, même s'il peut arriver que certains députés du groupe majoritaire décident de soutenir une motion de refus présentée par des parlementaires de l'opposition. Ainsi, en mai 2003, le soutien de 65 députés travaillistes à un *reasoned amendment* de *Second Reading* a constitué « la plus grande rébellion » du groupe majoritaire depuis la *Shops Bill* de 1986⁴⁷. La situation est cependant quelque peu différente pour les motions d'ajournement prévues au SO 34, qui n'ont pour effet que de reporter le débat législatif. Il en est de même pour les motions de report de trois mois (*three months amendments*), qui sont présentées en vue de repousser d'autant l'examen d'un texte de loi en *Second Reading*⁴⁸. Si le report de trois mois de l'examen n'a souvent pour effet que de retarder la discussion, le vote d'une motion pour six mois (*six months amendment*) a des conséquences bien plus graves puisqu'il conduit à l'abandon *de facto* du texte⁴⁹.

964. Alors que leur emploi doit permettre d'interroger la constitutionnalité ou l'opportunité du texte, les motions de procédure incidentes sont souvent présentées par les parlementaires en vue d'allonger la procédure législative. Au Parlement français, l'utilisation de la procédure est à ce point détournée de son objet initial que le Conseil constitutionnel a lui-même autorisé le recours à la « question préalable positive », qui consiste pour la majorité du Sénat à refuser d'examiner le texte pour éviter de longues discussions et hâter la progression de la navette⁵⁰. Cet usage opposé à l'effet temporel généralement recherché, à savoir retarder l'avancée de la discussion, a en effet été justifié par le Conseil en 1986, 1995 et 2012 comme un moyen recevable pour « accélérer la procédure d'adoption »⁵¹.

965. En définitive, le recours aux motions de procédure est donc beaucoup plus important dans le système français que dans les trois autres systèmes étudiés, d'autant plus que depuis les années 1980, la question préalable et l'exception d'irrecevabilité sont souvent déposées de

⁴⁶ A. BRADLEY et K. EWING, *Constitutional and Administrative Law*, *op. cit.*, p. 186.

⁴⁷ P. COWLEY et M. STUART, « More Bleak House than Great Expectations », *Parliamentary Affairs*, 2004, p. 309.

⁴⁸ En pratique, les motions de report de trois mois ne sont déposées qu'après la Pentecôte, tandis que pendant le reste de l'année parlementaire, seuls des reports de six mois peuvent normalement être proposés. G. CAMPION, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, *op. cit.*, p. 210.

⁴⁹ Lorsqu'un *six months amendments* est voté, le texte de loi concerné est alors souvent considéré comme rejeté et est par conséquent retiré de la liste des projets en cours d'examen pour la session. M. ROBERTSON et T. ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, *op. cit.*, p. 84.

⁵⁰ J.-É. GICQUEL, « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *RDP*, 1997, p. 1366.

⁵¹ P. BACHSCHMIDT, « Variations sur la "question préalable positive" au Sénat », *Constitutions*, 2013, p. 157.

concert avec la motion de renvoi en commission⁵². Cet « usage combiné et successif des différentes motions de procédures »⁵³ atteste d'un certain détournement de leur objet pour finalement retarder quelque peu l'avancée de la procédure. La motion de renvoi en commission, quant à elle, doit permettre à la commission de reconsidérer le texte législatif.

2) Les motions de renvoi en commission : la reprise du débat soumise à la remise d'un nouveau rapport

966. La motion de renvoi en commission a pour objet, comme son nom l'indique, de faire réexaminer le texte de loi en commission, tandis que son adoption a pour effet de suspendre le débat jusqu'à la présentation d'un nouveau rapport, comme le précisent les articles 44(5) RS et 91(6) RAN. Bien que les règlements intérieurs des assemblées allemandes, britanniques et espagnoles ne le précisent pas explicitement, le vote d'une motion de renvoi en commission interrompt toujours le débat législatif. En pratique, un certain temps est en effet nécessaire pour que la commission en question produise puis transmette son nouveau rapport sur le texte, retardant d'autant le déroulement ultérieur de la procédure législative.

967. Le moment du dépôt de la motion de renvoi en commission diffère sensiblement entre les quatre systèmes. Il intervient assez tôt dans le débat au Parlement français et souvent plus tard dans les trois autres parlements étudiés, ce qui témoigne de l'usage distinct qui en est fait. À l'Assemblée nationale depuis 2009, la motion ne peut même être présentée qu'en amont de la discussion générale et non plus au terme de celle-ci, comme c'est encore le cas au Sénat⁵⁴. Dans ce dernier, les motions de renvoi en commission sont débattues après la clôture de la discussion générale, sauf si une demande de renvoi de l'ensemble du texte de loi a déjà fait l'objet d'un vote, auquel cas seul le Gouvernement ou la commission peuvent encore formuler une telle demande. Au Congrès des députés espagnol au contraire, le renvoi en commission ne peut être demandé qu'une fois que la discussion du texte de loi devant l'assemblée plénière est achevée. Ces deux modes de fonctionnement se distinguent de celui des assemblées allemandes et britanniques, où le renvoi en commission peut être réalisé non en début ou en fin d'examen, mais seulement au cours de la discussion. Le Bundestag prévoit en effet qu'un renvoi en commission du texte peut être demandé « aussi longtemps qu'il n'a pas été procédé au dernier vote partiel » (§ 82(3) GOBT) et ce, même si les parties concernées ont déjà été

⁵² J.-L. PEZANT, « Un âge d'or législatif ? », in *Mélanges Jean Foyer*, Paris, LGDJ, 2010, p. 306.

⁵³ L. FONDRAZ, « La question préalable au Sénat », *RFDC*, 1998, p. 77.

⁵⁴ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 218.

discutées⁵⁵. En tout état de cause, conformément au § 85(2) GOBT, le renvoi en commission peut intervenir à tout moment avant le vote final, de même qu'à la Chambre des Communes, où le renvoi peut être demandé indifféremment avant ou après le *Report Stage*.

968. Prévues en début de discussion au Parlement français, la procédure du renvoi du texte en commission est aussi la seule dont la mise en œuvre ne doit pas être précisément justifiée. Elle fait par conséquent l'objet d'un usage assez important, bien qu'il ne soit possible de présenter qu'une seule motion de renvoi de l'ensemble d'un texte en discussion⁵⁶. Le recours à la motion de renvoi en commission est fréquent mais comme pour les autres motions de procédure, seules quelques-unes d'entre elles sont adoptées en comparaison du nombre total de motions présentées. Ainsi à l'Assemblée nationale, sur 124 motions déposées entre 2012 et 2017, 12 motions de renvoi en commission ont finalement été adoptées⁵⁷. À l'inverse, dans le cadre des parlements allemand, britannique et espagnol, l'utilisation de la motion de renvoi est assortie de conditions précises et partant, elle est engagée beaucoup moins aisément qu'en France. Si le renvoi d'un texte en commission peut notamment être demandé par l'assemblée plénière du Bundestag en vue d'un examen plus approfondi lors de la *Zweite Beratung*, cela ne survient en pratique qu'à de très rares occasions. Les demandes de renvoi en commission sont aussi peu fréquentes à la Chambre des Communes, malgré un rapport de la commission de modernisation en 1997 qui recommandait aux parlementaires de recourir plus fréquemment à cette procédure⁵⁸.

969. Toutefois, en pratique, les possibilités de renvoi en commission sont fortement limitées par le Speaker, qui dispose d'une compétence exclusive pour sélectionner les motions et ne permet souvent la présentation que de celles proposées par les ministres. Le renvoi du texte, souvent approuvé grâce au soutien des membres de la majorité gouvernementale lorsqu'il est demandé par un membre du Cabinet britannique, est inévitablement effectué devant une nouvelle commission, le premier *Public Bill Committee* chargé du texte étant

⁵⁵ La demande de renvoi en commission intervient au moment de l'examen des dispositions ou des amendements concernés, lorsqu'elle ne concerne qu'une partie du texte législatif. H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar, op. cit.*, p. 114.

⁵⁶ Au Sénat, le Gouvernement et la commission saisie au fond sont les seuls autorisés à formuler plusieurs demandes de renvoi pour un débat sur le même texte, en vertu de l'article 44(5) RS.

⁵⁷ *Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale sous les XIII^e et XIV^e législatures*, cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/seance/statistiques-14leg.asp>. Or, ces 12 motions de renvoi n'ont été votées que dans la mesure où il s'agissait de propositions de loi de groupes minoritaires, dont le groupe parlementaire majoritaire souhaitait reporter au maximum l'examen.

⁵⁸ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, op. cit.*, p. 220.

supprimé depuis la remise du rapport. Bien que les commissions soient permanentes au Bundestag, le vote d'une motion a aussi pour effet de renvoyer le texte à une autre commission, selon les § 82(3) et § 85(2) GOBT. En référant à une « autre » commission que celle désignée initialement, les dispositions du règlement du Bundestag indiquent que dans le cadre d'un renvoi, le texte ne peut être examiné que par une commission différente de la commission saisie au fond. Avec cette obligation de renvoi à une commission par définition moins spécialisée sur le sujet que la première, le texte ne peut que difficilement être modifié en profondeur et l'intérêt du renvoi en commission est donc assez limité. Cette logique diffère de celle suivie dans les assemblées françaises, où le vote d'une motion de renvoi conduit la commission saisie au fond à se prononcer sur un texte qu'elle a déjà examiné une première fois avant le débat en séance plénière⁵⁹.

970. En outre, le recours à cette motion est également plus difficile qu'en France dans la mesure où le renvoi en commission doit être justifié par des raisons spécifiques, en particulier outre-Rhin et outre-Pyrénées. Le renvoi en commission peut être motivé, d'une part, par le fait qu'une nouvelle décision de la Cour constitutionnelle fédérale intervenue depuis la remise du rapport au Bundestag est susceptible d'avoir des conséquences sur le texte, qui doit, dès lors, être réexaminé à la lumière de cette décision. D'autre part, le renvoi en commission peut aussi être demandé lorsqu'un autre texte concernant un sujet proche a été déposé dans l'intervalle au Bundestag, auquel cas un nouvel examen permet de vérifier que le nouveau texte n'empiète pas sur des matières déjà couvertes par le texte en instance⁶⁰. Pour sa part, le Bureau du Congrès des députés peut demander le renvoi en commission après que le texte a été voté par l'assemblée plénière et si son contenu apparaît « contradictoire ou obscur sur certains aspects en raison de l'adoption d'une opinion dissidente, d'un amendement ou de certains articles ». L'article 119 RC conditionne ainsi strictement le renvoi en commission, qui a pour seul objet d'aboutir à une « rédaction harmonieuse » du texte de loi, qualification caractérisée cependant par une grande indétermination. Si la procédure n'est pas aussi précisément encadrée outre-Manche, une justification de la demande de renvoi en commission est tout de même également exigée : la présentation d'une *motion to recommit* telle qu'envisagée au SO 74 doit en effet s'accompagner d'un « bref exposé des raisons justifiant un tel renvoi ».

⁵⁹ G. BERGOUIGNOUS, « Transparence de la vie publique : des textes riches pour la procédure parlementaire », *Constitutions*, 2013, p. 546.

⁶⁰ H. SCHNEIDER, *Gesetzgebung*, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2002, p. 86-87.

971. Précisément encadré dans les assemblées allemandes, britanniques et espagnoles, le renvoi en commission n'a des effets importants sur le temps de la procédure législative qu'au Congrès des députés. Lorsqu'une motion de renvoi est adoptée, la commission dispose alors d'un mois pour réexaminer le texte, au terme duquel la nouvelle mouture doit être soumise à un vote final de la chambre basse espagnole⁶¹. L'examen du texte y est retardé de manière conséquente en cas de renvoi en commission, ce qui explique le faible nombre de motions finalement adoptées. Dans les chambres parlementaires allemandes et britanniques, le délai fixé à la commission pour rendre un nouveau rapport est souvent très court, de même qu'au Parlement français, où le président de chaque chambre est chargé de déterminer la date et l'heure auxquelles la commission doit remettre son nouveau rapport. Au Sénat, le délai est même particulièrement contraint lorsque le texte concerné est inscrit par priorité à l'ordre du jour sur décision du Gouvernement car dans cette hypothèse, la commission doit présenter ses conclusions au cours de la même séance, selon l'article 44(5) RS.

972. Si le renvoi en commission est une procédure aux effets plus mesurés que la motion de rejet, en ce qu'elle ne suspend que temporairement au débat⁶², elle est généralement envisagée au plan politique comme « une méthode efficace pour enterrer définitivement une proposition de loi »⁶³. Il n'en demeure pas moins que l'adoption d'une motion de renvoi en commission est rare et que la présentation d'une motion est surtout l'occasion pour des parlementaires opposés à un texte de loi de s'exprimer quelques minutes, surtout en France. À l'Assemblée nationale, son usage est souvent détourné et, par conséquent, la présentation d'une motion de renvoi en commission est précisément encadrée dans le temps. Comme pour la motion de rejet préalable, la motion ne peut être défendue que par l'un de ses signataires pour trente minutes, tandis qu'avant le scrutin, un seul orateur par groupe est autorisé à intervenir pour deux minutes. Malgré tout, du fait de l'absence de conditions déterminées pour proposer le renvoi en commission, les interventions pour défendre une telle motion sont beaucoup plus fréquentes que dans les parlements allemand, britannique et espagnol.

⁶¹ Selon l'article 119 RC, le nouveau rapport produit par la commission « est soumis à la décision finale du Plénum, qui doit l'approuver ou le refuser dans son ensemble, en un seul vote ».

⁶² G. BERGOUIGNOUS, « Les journées réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires à l'Assemblée nationale, terrain privilégié de l'utilisation des armes de procédure », *Constitutions*, 2013, p. 162.

⁶³ J.-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 94.

973. En définitive, l'utilisation de ces motions de procédure est le plus souvent dévoyée, de même que pour la suspension de séance ou encore pour le rappel au règlement, ce dernier moyen étant également envisagé par les quatre systèmes de la comparaison.

B. La suspension du débat par des incidents de procédure

974. Le débat législatif peut être suspendu l'espace de quelques minutes par des incidents de procédure⁶⁴, qui font principalement l'objet de rappels au règlement ou de suspensions de séance. Ces moyens, supposés mettre en évidence les « excès de la production législative »⁶⁵, ont avant tout pour objet d'assurer la régularité procédurale de la discussion parlementaire. Pourtant, là encore, l'usage qui en est fait s'avère régulièrement détourné de son objet en pratique⁶⁶.

975. D'un point de vue temporel, les incidents de procédure ne permettent de retarder le débat que dans des proportions assez faibles⁶⁷. Si le rappel au règlement et la suspension de séance visent tous deux à garantir le déroulement régulier de la discussion, ils interviennent toutefois dans des conditions bien distinctes. La décision du président d'une assemblée de suspendre la séance résulte généralement d'une situation de désordre⁶⁸ et vise à rétablir le calme nécessaire à la discussion (1), tandis que la demande de rappel au règlement est normalement formulée en vue de faire appliquer les règles du débat législatif (2).

1) La suspension de séance (AL, FR, RU)

976. La suspension de séance n'a aucune conséquence particulière sur le texte examiné puisque dès sa reprise, la discussion reprend au point où elle avait été laissée. Ce moyen a pour seul effet de reporter dans le temps la poursuite du débat législatif et rallonge par là même la durée totale de la procédure législative. La suspension de séance est prévue dans tous les systèmes étudiés. En Espagne, cependant, elle n'est envisagée que dans le cadre de la

⁶⁴ Plus largement, les incidents et faits inhabituels qui se sont produits au cours des séances plénières se trouvent répertoriés dans « une collection de "précédents" [qui] remplissent une bibliothèque entière de l'Assemblée ». C. LUQUIENS, « Nous ne sommes pas des gardiens du temple », Entretien pour le Journal *Contexte*, 10 septembre 2014.

⁶⁵ J.-P. DUPRAT, « Proposition pour une voie moyenne de simplification de la législation », in R. DRAGO, *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005, p. 217.

⁶⁶ C. CERDA-GUZMAN, *Droit constitutionnel et institutions de la V^e République*, Paris, Gualino, 2013, p. 460.

⁶⁷ Sauf lorsqu'il y est fait appel à de nombreuses reprises pour l'examen d'un seul et même texte de loi.

⁶⁸ À l'exception notable des chambres parlementaires françaises, où aucun motif n'est spécifiquement envisagé.

motion de censure et de la « séance d'information du Gouvernement »⁶⁹ par le règlement du Congrès des députés. Son absence de détermination par les règlements intérieurs des deux chambres n'empêche pas néanmoins le président de séance de suspendre la séance en pratique de manière ponctuelle au cours de la discussion législative.

977. La suspension de séance est normalement décidée, outre-Rhin et outre-Manche, en réaction à une situation spécifique (respectivement le « tumulte » ou le « désordre » au sein de l'assemblée plénière), tandis qu'en France, elle est conçue comme un moyen procédural en tant que tel et dont l'utilisation ne doit pas forcément être justifiée. Il importe donc d'analyser d'abord précisément les conditions de recours à la suspension de séance, avant de montrer ensuite comment ces conditions déterminent fortement son usage et pourquoi sa durée est généralement plus courte dans les assemblées françaises qu'au sein des assemblées allemandes et britanniques.

978. Dans le cadre de ces deux dernières chambres parlementaires, la suspension de la séance est décidée dans des conditions relativement analogues. Le Speaker de la Chambre des Communes peut décider de suspendre la séance en cas de « grave désordre », comme le prévoit le SO 46. Non définie précisément par les *Standing Orders* de la Chambre, cette situation de grave désordre est avérée, selon les Professeurs Blackburn et Kennon, en cas de « démonstrations de masse témoignant d'une défiance de la Présidence ou d'un chahut général impliquant un nombre important de membres issus à la fois des groupes de la majorité et de l'opposition »⁷⁰. Les circonstances de la suspension de séance ne sont pas tellement différentes au Bundestag, car la qualification de « tumulte » retenue par son règlement intérieur décrit de manière similaire la survenance d'une grande agitation dans l'hémicycle. Les règles du Bundestag sont toutefois plus exhaustives que celles de la Chambre des Communes : le § 40 GOBT précise que le tumulte doit être tel qu'il risque « d'entraver la poursuite des débats ». En d'autres termes, la suspension de séance n'est normalement décidée que si les perturbations sont si importantes qu'elles ne permettent plus du tout de poursuivre la discussion sur le texte de loi⁷¹. La description envisagée par le Sénat français des circonstances possibles d'un recours à la suspension de séance se rapproche quelque peu,

⁶⁹ Lors du débat sur une motion de censure, le président doit suspendre la séance entre le discours du candidat au poste de Premier ministre et les interventions des représentants de chaque groupe parlementaire (art. 177 RC). À l'occasion d'une réunion d'information du Gouvernement, le Président du Congrès des députés doit suspendre la séance après l'exposé oral du ministre et pour une durée maximale de 45 minutes (art. 202(2) RC).

⁷⁰ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 303.

⁷¹ H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht und Praxis des deutschen Bundestages*, op. cit., p. 290.

sans y correspondre en termes d'intensité, des conditions de « tumulte » ou de « désordre » des chambres allemandes et britanniques. L'article 40(2) RS prévoit en effet que « si les circonstances l'exigent, le président peut annoncer qu'il va suspendre la séance » et surtout que « si le calme ne se rétablit pas, il suspend la séance »⁷². Il ne s'agit cependant pas de conditions formellement exigées pour suspendre la séance, dans la mesure où le Président du Sénat peut très bien suspendre aussi la séance sans l'assortir de justifications particulières. En France, la suspension de séance n'est donc généralement subordonnée à aucune condition spécifique.

979. Les décisions de suspension de séance consécutives à un grave désordre ou à un tumulte dans la salle plénière relèvent exclusivement de la compétence du président de séance au sein des assemblées allemandes et britanniques, alors qu'à l'Assemblée nationale, le président doit parfois se contenter de faire droit à une demande exprimée par certains requérants. Il est tenu d'accorder de droit⁷³ une suspension de séance quand le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond formule une demande en ce sens. En outre, une suspension de séance doit normalement aussi être accordée lorsqu'elle est demandée « personnellement et pour une réunion de groupe, par le président d'un groupe », en vertu de l'article 58(3) RAN. Contrairement à ce que sa dénomination peut laisser penser, la suspension de séance est loin d'être un « temps mort ». Elle peut, par exemple, permettre au plan politique, « une ultime concertation avant la décision, voire une dernière négociation en vue de la recherche d'un accord »⁷⁴. Quoi qu'il en soit, dans les deux assemblées françaises, la suspension est prononcée par le président de séance qui peut par ailleurs en décider lui-même « à tout moment » (art. 52(1) RAN et 33(2) RS). Néanmoins, même au Sénat, la demande de suspension formulée par tout président de groupe parlementaire est considérée en pratique comme étant « de droit », bien que le règlement intérieur ne le précise pas⁷⁵. Les suspensions de séance sont décidées à la discrétion du président de séance et demeurent un « simple usage », comme l'a rappelé le Bureau du Sénat dans une déclaration de 1986⁷⁶.

⁷² Ainsi, la suspension de séance est parfois décidée par le Président du Sénat « lorsque la majorité sénatoriale se trouve confrontée à des manœuvres obstructives [...] ou lorsque les tensions sont très fortes [...] pour apaiser les esprits ». C. ENFERT, *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Paris, Economica, 1999, p. 265.

⁷³ La suspension est aussi de droit dans des circonstances bien précises : avant la tenue de chaque scrutin public ordinaire et pour une durée de 5 minutes minimum (art. 66(1) RAN).

⁷⁴ G. BERGOUGNOUS, *La séance publique*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2000, p. 52.

⁷⁵ C. ENFERT, *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Paris, Economica, 1999, p. 226.

⁷⁶ Rappelée par la saisine par 60 sénateurs du Conseil constitutionnel préalable à la décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, *Loi relative à l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés*, JORF, p. 829.

980. Alors que l'utilisation de la suspension de séance est *a priori* très encadrée à la Chambre des Communes, le Speaker s'autorise en pratique à y recourir parfois de manière informelle, dans des circonstances pourtant non prévues par le SO 46. Ainsi, il décide de son propre chef de suspendre la séance lorsque le travail de la Chambre est achevé plus de trois heures avant la fin de séance prévue⁷⁷. La suspension de séance peut encore intervenir pour d'autres convenances analogues : le premier jour de chaque session parlementaire, entre la cérémonie d'ouverture (*State Opening of Parliament*) du matin et le début de la première séance l'après-midi, ainsi que le dernier jour de la session, lorsque les derniers débats sont achevés, mais que la promulgation de certains textes est encore en cours. Enfin, une séance peut être suspendue lorsqu'un texte de loi attendu par la Chambre des Communes est toujours examiné par la Chambre des Lords ou que plus généralement, les Communes attendent un message des Lords Commissaires.

981. Le recours à la suspension de séance est plus strictement limité en Allemagne, où à la différence du Royaume-Uni, il n'est admis que si les circonstances le justifient. Le président de séance n'interrompt donc temporairement la séance que si les perturbations sont encore très importantes après avoir fait usage de la cloche de séance et si celle-ci n'a pas suffi à rétablir le calme au sein du Plénum⁷⁸. Il arrive parfois que des membres du Bundestag sollicitent une suspension de séance, mais il revient toujours en définitive au président de décider en fonction de son appréciation de la situation. Reconnue par le § 40 GOBT, la compétence exclusive du président en matière de suspension de séance déroge à l'article 39(3) de la Loi fondamentale selon lequel « le Bundestag décide de la clôture et de la reprise de ses séances ». Elle apparaît toutefois totalement justifiée dans la mesure où en cas de tumulte, les capacités de décision de l'assemblée sont très réduites et ne peuvent justement être rétablies que grâce à une interruption de séance⁷⁹.

982. Au regard des règles internes des assemblées françaises, une suspension de séance peut être assez aisément décidée. Son déclenchement n'est soumis à aucune condition précise et elle peut même être obtenue directement lorsqu'elle est demandée par le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond. En conséquence, le recours à la

⁷⁷ M. JACK (Éd.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 24^e Éd., 2011, p. 317.

⁷⁸ H. RITZEL, J. BÜCKER et H. J. SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis (mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)*, Neuwied, Luchterhand, 2010, § 40, p. 1.

⁷⁹ H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar, op. cit.*, p. 55.

suspension de séance est plutôt fréquent, en particulier par rapport aux systèmes allemand et britannique, où les conditions qui président à une suspension supposent la survenance de faits d'une certaine gravité et sont donc rarement réunies. Le Speaker ne décide en effet que très ponctuellement de recourir à la mise en œuvre du SO 46 et de suspendre la séance pour une « période de réflexion » (*cooling-off period*), y compris lorsque le désordre à la Chambre des Communes est généralisé : entre 1956 et 1992 au total, seules quinze suspensions de séance ont été décidées par le Speaker de la Chambre des Communes tandis qu'entre 1992 et 2001, la séance n'a pas été suspendue une seule fois⁸⁰.

983. La durée de la suspension, toujours déterminée librement par le président de séance, est souvent bien plus longue au sein des parlements allemand et britannique. Lorsqu'elle y est décidée, la suspension de séance intervient à la suite de désordres importants dans la salle plénière et requiert un certain temps pour que le calme soit rétabli à l'assemblée. Au contraire, au sein des chambres parlementaires françaises, la suspension de séance n'est que rarement décidée après une situation de « désordre » d'une intensité comparable, ce qui explique que sa durée est assez réduite. Les suspensions de séance ne sont pas temporellement encadrées par le droit, mais la pratique suivie par le président de séance est régulière et, dans les faits, leur durée oscille généralement entre une et dix minutes. Quand une suspension de séance est demandée, la durée accordée par le président de séance est parfois moins importante que celle requise. La pratique la plus répandue consiste en effet à suspendre la séance « sur le siège » pour seulement « une ou deux minutes durant lesquelles le président et les députés ne quittent pas l'hémicycle »⁸¹. Au Sénat français, à l'origine, la durée de suspension pouvait habituellement atteindre trente minutes, mais à l'occasion de la réforme du règlement du 26 janvier 1994, il a été recommandé au Bureau de réduire drastiquement la durée de suspension à seulement dix minutes⁸².

984. Si les suspensions de séance sont moins fréquentes au sein des assemblées allemandes et britanniques, elles ne sont par contre pas limitées à deux ou trois minutes, mais s'élèvent plutôt à quelques dizaines de minutes. Ce délai est généralement indiqué au moment de la suspension par le président de séance, bien que ce ne soit pas toujours le cas au Bundestag. S'il ne parvient plus du tout à se faire entendre, le président peut en effet suspendre la séance

⁸⁰ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 304.

⁸¹ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 167.

⁸² L. SERMET, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », *RFDC*, 1994, p. 738.

en quittant son fauteuil, cette simple action déclenchant une suspension de séance sur le champ. Dans cette hypothèse, « il appartient au président de prononcer la reprise du débat », comme l'indique le § 40 GOBT. Quand le président est encore en mesure de s'exprimer devant l'assemblée, il se charge de déterminer la durée de suspension de séance et de le lui annoncer. Tel est aussi le cas à la Chambre des Communes, où le Speaker est libre de fixer le temps durant lequel la séance sera suspendue. La durée de suspension varie le plus souvent entre dix et vingt minutes, mais peut s'avérer plus longue dans certaines situations exceptionnelles. À titre d'exemple, la suspension de la séance du 23 juillet 1970 a duré deux heures, à la suite du déclenchement d'une bombe lacrymogène par une personne étrangère ayant fait irruption dans la salle plénière de la Chambre des Communes⁸³. Un tel désordre est aussi susceptible de se produire durant une réunion en commission, auquel cas son président est chargé de quitter la salle pour en référer directement devant la chambre. Dans ce cas, le Speaker doit rejoindre son siège dans la salle plénière et déclarer officiellement la suspension de la séance. Cette procédure, plutôt complexe pour décider de la simple suspension d'une commission et qui témoigne ainsi de l'importance du Speaker dans les chambres britanniques, n'a pour l'instant été mise en œuvre qu'à une seule occasion⁸⁴.

985. Enfin, la possibilité de lever la séance est envisagée à la Chambre des Communes et au Bundestag comme une alternative directe à la simple suspension de séance, dans le cas où les conditions du débat sont particulièrement difficiles. La décision du président de lever la séance a des effets temporels plus radicaux que la simple suspension, puisqu'elle conduit habituellement à reporter la suite de la discussion au lendemain. Bien que prévue par les règles internes de la chambre basse allemande, la levée de la séance n'a jamais été prononcée à la suite de « tumultes » à l'assemblée plénière⁸⁵. Clairement envisagée par le SO 46, la décision de lever la séance parlementaire du fait de graves désordres demeure rarissime à la Chambre des Communes depuis une cinquantaine d'années⁸⁶

986. En définitive, la durée moyenne d'une suspension de séance est plus réduite dans les assemblées françaises que dans les chambres parlementaires allemandes et britanniques, mais

⁸³ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 304.

⁸⁴ Lors de l'examen en commission de la *Commonwealth Immigrants Bill* de 1961, de graves désordres sont intervenus à la suite d'un rappel au règlement qui remettait en question une décision du *Chairman of Ways and Means*. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 303.

⁸⁵ Dans cette hypothèse, il reviendrait alors au Comité des doyens de fixer le moment et l'ordre du jour de la prochaine séance. H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht und Praxis des deutschen Bundestages*, op. cit., p. 289.

⁸⁶ Les deux dernières levées de séance pour désordre grave ont été décidées en 1961 et 1990. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 304.

elle intervient en revanche beaucoup plus souvent. Au total, la durée totale de suspension de séance est beaucoup plus importante en France et partant, elle peut avoir pour effet d'allonger de manière plus conséquente la durée de la procédure législative. La fréquence des suspensions de séance à l'Assemblée nationale s'explique en particulier par le fait qu'elles peuvent être demandées de façon répétée par le Gouvernement, le président ou le rapporteur d'une commission au fond. De manière plus rare, la suspension de séance peut être utilisée comme un moyen d'allonger la durée de l'examen législatif plus que comme un moyen de rétablir les conditions régulières de discussion⁸⁷. Constatée exceptionnellement en France, cette utilisation ambivalente de la suspension de séance est constatée en revanche beaucoup plus fréquemment pour une autre catégorie d'incident de procédure, la demande de rappel au règlement, qui est envisagée par les règles internes des quatre parlements étudiés.

2) La demande de rappel au règlement

987. La demande de rappel au règlement est partout envisagée comme un moyen de faire respecter les règles procédurales, mais sous des formes diverses selon les systèmes considérés. Une telle demande doit être formulée sans délai au Parlement britannique, ce qui peut parfois amener le Speaker à interrompre un intervenant au cours de son discours. Au sein des parlements allemand, espagnol et français en revanche, le rappel au règlement ne peut être effectué lorsqu'un autre orateur est en train d'intervenir et il est impératif d'attendre la fin de son discours⁸⁸. Le rappel au règlement a toutefois toujours la priorité sur la question principale⁸⁹. D'un point de vue substantiel, il revient effectivement à suspendre le débat sur le texte en cours d'examen, tandis que d'un point de vue temporel, il peut avoir pour effet, surtout outre-Manche, d'interrompre littéralement un parlementaire au milieu de son discours. Le caractère prioritaire conféré à cette procédure explique que même dans certaines assemblées où son utilisation est encadrée juridiquement, elle s'avère souvent en pratique détournée de son objet, qui ne consiste *a priori* qu'à soulever une question procédurale ou à rappeler l'application d'un point du règlement intérieur.

⁸⁷ En pratique, la suspension de séance est généralement demandée pour des pauses « techniques » lorsque le débat est particulièrement long, lorsqu'un ministre arrive dans l'hémicycle (dans l'hypothèse où plusieurs membres du Gouvernement se partagent un même texte) ou encore, plus occasionnellement, afin de laisser le temps au Gouvernement et à la majorité parlementaire (et parfois, à l'opposition) de négocier dans les salons attenants à l'hémicycle, en cas de désaccord sur un amendement ou pour régler un détail technique sur le texte de loi. Entretien avec Perrine Preuvot, Administratrice de l'Assemblée nationale, 22 septembre 2016.

⁸⁸ A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires permanentes sous la V^e République*, op. cit., p. 196. Le règlement intérieur du Sénat français n'est pas très clair sur ce point, se contentant d'indiquer que « la parole est accordée sur-le-champ à tout sénateur qui la demande pour un rappel au Règlement » (art. 36(3) RS).

⁸⁹ Article 58(1) du règlement de l'Assemblée nationale.

988. Les règles internes des chambres indiquent pourtant les conditions de mise en œuvre du rappel au règlement et le distinguent d'autres moyens procéduraux analogues, sauf au Royaume-Uni, où il relève d'une simple pratique suivie de longue date. La demande de rappel au règlement procédait à l'origine d'un cérémonial particulier, qui exigeait qu'avant de s'exprimer, le parlementaire se couvre d'un chapeau pour « éviter toute apparence d'un débat qui serait particulièrement hors de propos en un tel moment »⁹⁰. En l'absence de règle écrite, le rappel au règlement britannique (*Point of Order*) est encore aujourd'hui entendu très largement comme un moyen permettant, d'une part, de critiquer le non-respect de la procédure et d'autre part, de revenir sur des paroles prononcées par un autre membre de la Chambre et relevant d'un « langage parlementaire inacceptable »⁹¹.

989. La distinction est beaucoup plus fine en Espagne et en France, où ce deuxième aspect relève non pas d'un rappel au règlement, mais d'une attaque personnelle ou d'un fait personnel, précisément défini au Congrès des députés⁹². En vertu de l'article 71(1) RC, la parole ne peut ainsi être demandée par un député pour un fait personnel que lorsqu'un jugement de valeur a été porté par un autre député à l'encontre de sa personne ou de sa conduite lors des débats. Dans les assemblées françaises, le rappel au règlement diffère également de la prise de parole relative au procès-verbal de la séance précédente, qui a pour effet là aussi de prolonger la séance de quelques minutes⁹³. Le fait personnel envisagé de part et d'autre des Pyrénées s'apparente au dispositif allemand de « déclaration sur le débat » prévue par le § 30 GOBT et qui permet à tout parlementaire de « réfuter des observations faites à son propos au cours de la discussion ». Contrairement aux trois autres systèmes, le règlement du Bundestag distingue, pour sa part, deux types de rappels au règlement. Le premier, régi par le § 29(3) GOBT, consiste pour son président à accorder la parole à un député s'il demande à s'exprimer à propos de l'application du règlement, tandis que le second permet à chaque député allemand de prendre la parole s'il estime que la formulation d'une

⁹⁰ Après le rejet en octobre 1979 d'une motion visant à abolir cet usage, le Speaker avait réaffirmé sa volonté de contraindre tous les parlementaires à utiliser le chapeau mis à leur disposition pour faire un rappel au règlement. B. MOREAU, *Protocole et cérémonial parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 100. Finalement, cet usage n'a été abandonné qu'en 1998, après le rapport du Comité de modernisation de la Chambre des Communes.

⁹¹ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Harlow, Pearson Longman, 6^e Éd., 2006, p. 156.

⁹² Le fait personnel se rapproche, au Sénat français, de l'attaque personnelle, qui peut amener le président à suspendre la séance si les circonstances l'exigent (art. 40(2) RS). L'Assemblée nationale prévoit que pour une mise en cause personnelle, qui consiste à interpeller « un autre député ou adresser à un ou plusieurs collègues des injures, provocations ou menaces », son auteur est susceptible de menaces disciplinaires (art. 70 RAN).

⁹³ L'auteur de la demande est amené à s'exprimer deux minutes à l'Assemblée pour contester le procès-verbal et deux minutes et demie au Sénat pour une observation, en vertu des articles 59(3) RAN et 33(4) RS.

question du président de séance ne répond pas aux critères définis au § 46 GOBT⁹⁴. L'objet d'un tel rappel au règlement est autrement plus précis que la procédure plus générale prévue par le § 29(3) GOBT et permet à l'orateur de proposer une formulation plus claire de la question posée.

990. En outre, la durée d'intervention pour effectuer un rappel au règlement est strictement encadrée, à l'exception là encore du Parlement britannique. Le temps pour intervenir sur un *Point of Order* n'est pas déterminé et dépend totalement de la volonté du Speaker, qui peut laisser les membres de la Chambre des Communes s'exprimer plus ou moins longtemps. La durée d'intervention orale la plus longue est prévue au Bundestag, où dès lors que le président de séance accorde la parole à un orateur, celui-ci peut s'exprimer pendant cinq minutes. Si ce délai est dépassé, le président peut retirer la parole à l'intervenant, ce qui ne l'empêche pas néanmoins de demander une nouvelle fois de s'exprimer pour un rappel au règlement⁹⁵. Une durée identique de cinq minutes était aussi accordée à l'Assemblée nationale jusqu'à la réforme du règlement en 2009, qui a fortement réduit le temps d'expression relative à un rappel au règlement, limité à seulement deux minutes. Au Sénat, depuis la résolution du 13 mai 2015, la parole « ne peut être conservée plus de deux minutes et demie » (art. 36(3) RS). Au Congrès des députés, le temps d'intervention pour un rappel au règlement n'est pas directement précisé, mais peut être déduit par analogie de la durée fixée pour un fait personnel, de trois minutes.

991. L'encadrement temporel des rappels au règlement, récemment renforcé en France, n'a en définitive que des effets limités sur la durée de débat de certains textes politiquement très sensibles, pour lesquels des demandes répétées d'intervention peuvent amener à allonger de manière non négligeable la procédure législative. Le temps de parole total consacré aux rappels au règlement dépend surtout de son utilisation, qui dépend de la délimitation plus ou moins précise de son objet par les règles internes de chaque chambre. À l'origine à l'Assemblée nationale, quelques dizaines de rappels au règlement par an étaient effectués, avant qu'ils ne deviennent plus fréquents à partir de 1973, avec près d'une centaine d'interventions annuelles. À partir de l'alternance politique de 1981, son recours s'est plus

⁹⁴ Selon cette disposition, le président de séance doit formuler ses questions « de telle sorte que l'on puisse y répondre par "oui" ou par "non" » et plus généralement, toutes les questions « doivent être formulées de manière à établir si l'accord est donné ou non ».

⁹⁵ H. RITZEL, J. BÜCKER et H. J. SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis (mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)*, Neuwied, Luchterhand, 2010, § 29, p. 11.

largement développé et le rappel au règlement a même été employé à 617 reprises en 2012-2013, dont pas moins de 283 fois lors de l'examen d'un seul projet de loi⁹⁶. Beaucoup plus élevée pour des textes de loi très discutés, la fréquence des rappels au règlement serait particulièrement révélatrice des dissensions politiques⁹⁷ et des pratiques distinctes de chaque chambre⁹⁸.

992. Nullement limité outre-Manche, le temps consacré aux rappels au règlement est en moyenne de quatre minutes par jour de séance parlementaire, soit beaucoup plus que dans les autres parlements de la comparaison⁹⁹. Cette durée plus importante s'explique non seulement par l'absence d'encadrement normatif de son temps de parole, mais aussi par la grande tolérance du Speaker envers les rappels au règlement détournés de leur objet. Celui-ci est confronté à « une situation inextricable » lorsque la procédure est employée en pratique par les membres de l'opposition comme une « soupape de sécurité »¹⁰⁰. Le Speaker se doit en effet d'écouter quelque temps l'orateur avant de pouvoir déterminer si sa prise de parole est constitutive d'un « réel rappel au règlement »¹⁰¹. Dans le cas contraire, il peut interrompre l'orateur au motif que son intervention est hors de propos, de la même manière que le président de séance à l'Assemblée nationale et au Sénat. À la différence du Parlement britannique, les deux chambres françaises délimitent avec précision dans leurs règles internes l'objet du rappel au règlement. À la Haute Assemblée en particulier, l'auteur de la demande est tenu de « faire référence à une disposition précise du règlement » et s'il en est besoin, la Présidence peut enjoindre l'orateur de ne pas s'écarter de la question (art. 36(3,8) RS). Si l'encadrement du rappel au règlement est moins strict à l'Assemblée nationale, il est pourtant indiqué que l'intervention doit être « en rapport avec le règlement ou le déroulement de la

⁹⁶ Le projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe a fait l'objet de 283 rappels au règlement au cours de la première lecture à l'Assemblée nationale, alors même que ce nombre n'est pas toujours atteint au terme d'une session toute entière. Sur ces dernières années, on en dénombre ainsi 222 en 2013-2014, 155 en 2014-2015 ou encore 82 en 2015-2016. Cf. Assemblée nationale, *Bulletins annuels de session*.

⁹⁷ 410 rappels au règlement ont été réalisés entre mars et décembre 1986, 202 entre mars et décembre 1993 et 217 lors de la première année de cohabitation en 1998-1999. É. KERROUCHE, « The French Assemblée nationale: the Case of a Weak Legislature? », *Journal of Legislative Studies*, 2006, p. 343.

⁹⁸ J. BOURDON, *Les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 83. Aujourd'hui encore, l'usage des rappels au règlement demeure moins courant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

⁹⁹ Les rappels au règlement représentent 0,5 % de la durée totale de session de la Chambre des Communes, mais de manière exceptionnelle, leur durée peut atteindre une demi-heure à la fin d'une seule journée de séance. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, *op. cit.*, p. 279.

¹⁰⁰ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Harlow, Pearson Longman, 6^e Éd., 2006, p. 157.

¹⁰¹ *Ibid.*

séance »¹⁰². Au sein de ces deux assemblées, le président de séance est habilité à retirer la parole à l'orateur lorsque sa prise de parole n'a aucun rapport avec le règlement.

993. Les demandes fréquentes de rappel au règlement dans les parlements britannique et français révèlent que l'utilisation qui en est faite en pratique ne correspond pas toujours à sa finalité théorique. Le caractère éventuellement fallacieux de l'objet du rappel au règlement ne peut être décelé qu'au cours de l'intervention du parlementaire, ce qui explique une certaine dérive dans son usage. La procédure, qui consiste souvent à intervenir « sur un sujet totalement extérieur au débat principal », est dévoyée « dans la seule intention de ralentir l'examen des textes inscrits à l'ordre du jour »¹⁰³. Le rappel au règlement, alors qu'il constitue un moyen pour garantir le respect du droit parlementaire, est donc régulièrement utilisé « par abus, pour engager une polémique ou donner à son auteur l'occasion d'une intervention hors tour ou sans rapport avec la discussion »¹⁰⁴. Une telle pratique est cependant reconnue par le Sénat, qui distingue trois types de rappels au règlement dans son propre *Vademecum* : d'une part, les « véritables » rappels au règlement et les « demandes sur l'organisation du débat en cours », qui sont conformes à l'objet de ce moyen procédural¹⁰⁵, d'autre part le « rappel au règlement-question d'actualité », contraire aux règles parlementaires, mais toutefois toléré¹⁰⁶.

994. En somme, une certaine ambivalence demeure entre l'objet initial du rappel au règlement et son utilisation effective, dont rend compte notamment la définition retenue par Robert Rogers et Rhodri Walters. Selon eux, le *Point of Order* peut correspondre tout autant à « un appel à la Présidence relatif à une décision sur un point de procédure » qu'à un moyen de « poursuivre une argumentation politique »¹⁰⁷. Ce dernier objectif ne peut être atteint qu'en recourant à de « faux rappels au règlement », qui illustrent très bien le « non-respect par les

¹⁰² Article 58(2) RAN. Dans le cadre de la procédure du temps législatif programmé, la durée d'un rappel au règlement n'est décomptée de la durée globale que s'il apparaît manifestement dépourvu de rapport avec le Règlement de l'Assemblée nationale ou le déroulement de la séance, selon l'article 49(8) RAN.

¹⁰³ R. CHAZELLE et M. LAFLANDRE, « Le rappel au règlement dans la procédure parlementaire de la V^e République », *RDP*, 1990, p. 699 et 794.

¹⁰⁴ É. BLAMONT, *Le Parlement dans la Constitution de 1958*, Paris, Librairies techniques, 1960, p. 21.

¹⁰⁵ Le premier consiste à exiger le respect d'une disposition précise du règlement, le second à demander au président au président de séance « d'éclairer le Sénat sur le déroulement du débat et remplir l'objectif de "prévisibilité" ». *Vademecum pour un bon usage du rappel au règlement*, présenté au groupe de travail du Sénat sur l'application de la révision constitutionnelle et la réforme du règlement le 1^{er} décembre 2010 et à la Conférence des Présidents le 15 décembre 2010.

¹⁰⁶ Le Sénat se limite en effet à indiquer que « le président de séance peut, en droit, s'opposer à une succession de rappels au règlement portant sur le même sujet, sauf s'ils concernent des groupes différents ». *Ibid.*

¹⁰⁷ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Harlow, Pearson Longman, 6^e Éd., 2006, p. 459.

parlementaires des règles ayant pour objet de rationaliser le travail »¹⁰⁸ des assemblées. En pratique, il est difficile pour le président de séance de prévenir le détournement du rappel au règlement de son objet, dans la mesure où il ne peut être révélé qu'après que l'orateur a commencé à s'exprimer, en France comme au Royaume-Uni. L'usage du rappel au règlement est, en revanche, beaucoup plus restreint dans les parlements allemand et espagnol, où le président de séance peut décider d'accorder ou non la parole à un orateur en amont de son intervention. Au Congrès des députés et au Sénat espagnol, le parlementaire doit directement mentionner dans sa demande les articles dont il réclame l'application (art. 72 RC et 90 RSE) tandis qu'au Bundestag, le président est libre d'autoriser « à sa discrétion » le député à intervenir, selon le § 29(3) GOBT.

995. Si les rappels au règlement visent à « mettre l'accent sur les conditions de déroulement du débat », les interventions en ce sens portent parfois « sur tout autre chose »¹⁰⁹. Ce décalage entre l'objet normativement défini de ce moyen procédural et son utilisation effective, est révélateur d'une certaine rupture entre le droit et la pratique parlementaire, qui se retrouve dans tous les moyens utilisés pour assurer la régularité des débats législatifs, mais aussi de l'adoption des textes de loi.

§ 2. La régularité procédurale au moment de l'adoption des textes de loi

996. La régularité du scrutin peut être garantie en recourant à un ensemble d'instruments procéduraux distincts envisagés par les quatre systèmes de la comparaison. En amont de l'adoption d'un texte, les parlementaires peuvent notamment demander une vérification du quorum, qui suppose la présence d'un nombre déterminé de membres au sein de l'assemblée et constitue une condition essentielle de la validité des opérations de vote. Les membres des assemblées peuvent préciser le sens de leur décision juste avant le scrutin au moyen de l'explication de vote (A). Dans toutes les chambres parlementaires, il est encore possible de s'assurer de la régularité du scrutin en recourant à des opérations de vote plus précises, qui consistent à dénombrer plus clairement les suffrages exprimés ou à voter sur les moindres détails du texte (B).

¹⁰⁸ M. CHENEVOY, « L'utilisation de la procédure du rappel au Règlement à l'Assemblée nationale sous la V^e République », *Annales de la faculté de droit de l'Université de Clermont-Ferrand*, Paris, LGDJ, 1977, p. 330.

¹⁰⁹ J.-P. CAMBY et P. SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V^{ème} République*, Paris, Montchrestien, 5^e Éd., 2011, p. 81.

A. L'engagement de moyens pour préciser le sens du vote

997. Préalablement au scrutin, les membres des assemblées ou les groupes parlementaires sont autorisés à intervenir pour expliquer leur prise de position vis-à-vis d'un texte législatif ou d'une partie de celui-ci. Si le sens de leur décision peut être explicité, encore faut-il que la validité de l'opération de vote soit garantie, ce qui suppose en particulier que le nombre minimum de participants requis soit bien atteint. L'exigence du quorum, prévue par toutes les chambres parlementaires considérées, « vise tout d'abord à empêcher l'adoption de la loi par un trop petit nombre de parlementaires »¹¹⁰, mais en pratique, la demande de vérification est régulièrement détournée, par exemple pour reporter l'adoption d'un texte de loi politiquement très discuté. Bien qu'il garantisse la régularité du scrutin, le contrôle du quorum (1) peut ainsi s'avérer « chronophage »¹¹¹, de même que les explications de vote des parlementaires (2).

1) La vérification de la validité du vote : le quorum

998. La demande de vérification du quorum peut être formulée dans tous les systèmes, mais dans la plupart des cas, la réunion du quorum est simplement supposée dans les chambres parlementaires. Le Sénat espagnol estime ainsi très clairement qu'en règle générale, « la présence du nombre légal de parlementaires nécessaires pour prendre des décisions » doit être présumée (art. 93(2) RSE), tout en permettant à ses membres de demander la vérification du quorum. Cette disposition du règlement du Sénat espagnol découle de l'article 79(1) CE, qui pose le principe suivant lequel « pour adopter des décisions, les chambres doivent être réunies de façon réglementaire et la majorité de leurs membres doivent être présents ». De manière analogue, l'article 61 RAN indique que l'Assemblée nationale est *a priori* « toujours en nombre pour délibérer et pour régler son ordre du jour » et que les votes « sont valables quel que soit le nombre des présents ». Le Sénat espagnol suit une logique similaire, dans la mesure où l'ouverture d'une séance plénière ou d'une réunion en commission est autorisée « quel que soit le nombre de sénateurs présents » (art. 82 RSE), sans préjudice toutefois des règles de quorum établies par le présent règlement pour adopter des décisions. Outre-Pyrénées, la doctrine accorde cependant une grande importance à cette exigence, à l'instar de Ángel Luis Sanz Perez, qui souligne le lien entre la garantie du quorum et « la nécessité de protection des minorités parlementaires »¹¹².

¹¹⁰ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 598.

¹¹¹ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, op. cit., p. 238.

¹¹² A. L. SANZ PEREZ, « Breves consideraciones sobre el procedimiento legislativo y la jurisprudencia del tribunal constitucional », in *Homenaje a Luis Rojo Ajuria*, Universidad de Cantabria, 2003, p. 1180.

999. Au sein de tous les parlements considérés, la vérification du quorum est intimement liée à l'étape du vote. En particulier, les règlements intérieurs des chambres françaises et du Bundestag envisagent explicitement la question du quorum avant l'ouverture du scrutin (art. 61(1) RAN, 51(2) RS et 45(2) GOBT). C'est aussi le cas à la Chambre des Communes, où cet instrument procédural peut néanmoins être également utilisé lors de l'ouverture de la séance plénière. Cet usage anticipé permet d'éviter que les parlementaires y recourent ultérieurement pour retarder l'adoption d'un texte de loi auquel ils sont opposés, puisqu'à la Chambre des Communes, le quorum ne peut être vérifié qu'une seule fois par séance et par texte. Le SO 41(2) précise en effet que les parlementaires « ne peuvent être comptés à tout moment » et que si la vérification intervient juste avant le scrutin, elle n'est possible qu'à partir de 16 h. Même si aucune règle ne limite précisément le recours au quorum en France, certains présidents de séance ont estimé qu'en pratique, la vérification du nombre de parlementaires présents ne pouvait être réalisée qu'une seule fois au cours du débat sur un même texte¹¹³.

1000. Si la demande de vérification du quorum intervient normalement juste avant le vote, elle peut aussi être formulée au cours du débat, dans des cas bien particuliers qui ne sont envisagés qu'outre-Rhin et outre-Manche. Au Bundestag, le quorum peut être vérifié dans le cadre des « débats plage fixe » (*Plenar-Kernzeitdebatten*) réservés à l'examen des sujets de grande importance politique, au cours desquels son président peut interrompre la séance si le bureau met en doute la présence de 25 % des membres du Bundestag¹¹⁴. À ce titre, le paragraphe 45(3) GOBT permet de vérifier non pas la capacité de prendre une décision (*Beschlußfähigkeit*), mais celle de délibérer (*Beratungsfähigkeit*). En d'autres termes, le recours à la procédure du scrutin nominal permet de constater le quorum de présence et non le « quorum électoral »¹¹⁵. À la Chambre des Communes, la vérification du quorum peut être réalisée indirectement via le SO 163, qui permet à tout parlementaire de déposer une motion exigeant que « la Chambre siège à huis clos » (*That the House sit in private*)¹¹⁶. Comme en

¹¹³ En tant que président de séance de l'Assemblée nationale, Philippe Mestre a rejeté la requête du président du groupe communiste le 19 décembre 1986, car son homologue du groupe socialiste avait déjà réalisé une demande en ce sens lors de la séance précédente. Près d'un an plus tard cependant, le président de séance André Billardon a estimé au contraire qu'il ne pouvait limiter le nombre de vérifications de quorum. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 174.

¹¹⁴ Instaurée lors de la réforme du règlement du 21 septembre 1995, cette phase de « débats plage fixe » prévue à l'article 45(4) GOBT interdit la tenue simultanée d'autres activités parlementaires au Bundestag. Ces réunions sont généralement organisées le jeudi après-midi des semaines de séance pour une durée de quatre à six heures.

¹¹⁵ H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar, op. cit.*, p. 60.

¹¹⁶ Auparavant, la motion présentée visait à ce « que les étrangers se retirent ». M. JACK (Éd.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, op. cit.*, p. 319.

Allemagne, la requête peut intervenir en cours de débat, auquel cas le Speaker pose immédiatement la question aux parlementaires. À l'origine, une telle motion n'était utilisée à la Chambre qu'en vue de siéger à huis clos, comme ce fut notamment le cas à plusieurs reprises lors des Première et Seconde Guerres Mondiales. Son objectif initial a donc été dévoyé car, désormais, ce type de motion n'est plus présenté qu'en vue de vérifier que le nombre minimum de personnes pour participer au vote est réuni et par la même occasion, pour retarder l'adoption d'un projet¹¹⁷.

1001. Garantie de la validité du scrutin, la vérification du quorum est strictement limitée en termes de fréquence outre-Manche, mais peut être demandée par tout parlementaire. Au sein des trois autres parlements étudiés, en revanche, la question du quorum peut en théorie être posée à plusieurs reprises mais jamais par un parlementaire seul. La vérification du quorum peut ainsi être demandée, au Bundestag, par un groupe parlementaire ou au moins 5 % des députés et au Sénat espagnol, par un groupe ou dix sénateurs. Il constitue un droit important des parlementaires, « dont l'exercice est facultatif et qui est destiné à protéger leurs intérêts », mais qui peut aussi être utilisé pour « paralyser les travaux » des chambres et représente dans ce cas « une manœuvre obstructionniste »¹¹⁸. La possibilité de vérifier le quorum est plus restreinte en France, car elle ne peut être demandée que par un président de groupe à l'Assemblée nationale et que par trente parlementaires au Sénat, qui sont de surcroît tenus de formuler leur requête par écrit.

1002. Le résultat de la vérification du quorum peut s'avérer plus facilement négatif s'il exige la présence d'une grande proportion de parlementaires au sein de l'assemblée concernée. Tout dépend en réalité de la définition du quorum, qui s'avère là encore différer fortement entre le système britannique et les trois autres systèmes considérés. À la Chambre des Communes, il suffit que quarante parlementaires prennent part au vote pour que le scrutin soit considéré comme valide (SO 41(1)) tandis qu'à la Chambre des Lords, le quorum est déjà atteint à partir de trente membres seulement¹¹⁹. En pratique, le nombre requis de membres de la Chambre des Communes est encore moins grand : le quorum est réuni dès lors qu'au moins 35

¹¹⁷ Toutefois en décembre 2001, lors de l'examen du *Anti-Terrorism, Crime and Security Bill*, le Gouvernement ne s'attendait pas à ce qu'une telle motion soit déposée, puis adoptée, ce qui a conduit la Chambre à siéger exceptionnellement à huis clos pendant près d'une heure de discussion. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Harlow, Pearson Longman, 6^e Éd., 2006, p. 291.

¹¹⁸ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 250.

¹¹⁹ D. BEAMISH, *Companion to the Standing Orders of the House of Lords*, Londres, House of Lords, 24^e Éd., 2015, p. 119.

parlementaires ont pris part au scrutin, le président et ses quatre scrutateurs (auxiliaires du président) n'étant pas décomptés. Par contraste, la définition du quorum retenue au sein des assemblées allemandes, espagnoles et françaises est donc beaucoup plus exigeante. Leurs règlements intérieurs respectifs indiquent tous que le quorum est atteint lorsque la majorité absolue des membres d'une chambre est réunie, cette majorité étant calculée sur la base du nombre total de parlementaires composant l'assemblée en question¹²⁰. Au Bundesrat, toutefois, les critères de définition du quorum diffèrent pour les réunions en commission. Selon le § 42(1) GOBR, le nombre minimum pour voter est considéré comme réuni dès lors que « plus de la moitié des Länder sont représentés », de telle manière que la présence d'un seul membre d'un gouvernement régional suffit à représenter chaque Land¹²¹.

1003. La question de la détermination du quorum appelle également celle de la délimitation du périmètre dans lequel la présence des parlementaires doit être considérée. En l'absence de précision formelle en Espagne et au Royaume-Uni, le comptage des parlementaires se limite par défaut au strict cadre de l'assemblée plénière, de même qu'outre-Rhin, où l'article 45(1) GOBT renvoie aux seuls députés « présents dans la salle des séances ». La formulation des règlements intérieurs des assemblées françaises est en revanche plus équivoque et la présence des parlementaires « dans l'enceinte du Palais » (art. 61(2) RAN et 51(1) RS) est constatée de manière distincte entre les deux chambres. Le Bureau de l'Assemblée nationale a clairement établi dès 1958 que la vérification du quorum serait réalisée uniquement dans l'hémicycle « afin de gagner du temps », tandis que la présidence du Sénat considère, de manière moins restrictive, que le Palais du Luxembourg « s'étend jusqu'à l'autre côté de la rue de Vaugirard »¹²².

1004. La formulation d'une question relative au quorum entraîne sa vérification sur le champ dans toutes les assemblées à l'exception, une nouvelle fois, de la Chambre des Communes. En cas de demande de quorum, le Speaker ordonne de faire sonner la « cloche de Westminster » (*Division Bell*) dans tous les bâtiments du Palais et les membres de la Chambre disposent

¹²⁰ L'article 61(2) du règlement de l'Assemblée nationale précise même que la majorité absolue doit être calculée « sur le nombre de sièges effectivement pourvus ».

¹²¹ Le quorum est déterminé sur la base du nombre de voix au Plénum du Bundesrat et sur la base du nombre de Länder au sein des commissions, conformément au § 28 GOBR et dans le respect de l'article 51(2) GG. Cette disposition de la Loi fondamentale, « chaque Land a au moins trois voix, les Länder qui comptent plus de deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants en ont cinq, ceux qui comptent plus de sept millions d'habitants en ont six ».

¹²² La décision du Bureau de l'Assemblée nationale du 18 décembre 1958 a été rappelée lors de la réunion du 11 juin 2003. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 174-175.

alors de deux minutes pour rejoindre la salle plénière. Le Speaker est alors chargé de vérifier si le quorum est réuni, comme c'est aussi le cas pour le Président de l'Assemblée nationale. Le Bureau est chargé de cette tâche au Sénat français¹²³ comme au Bundestag et dans ce dernier, si le quorum n'est pas confirmé unanimement, il doit alors être vérifié une nouvelle fois en recourant au vote par passage. Comme outre-Manche, ce mode de comptage peut alors amener le président à « différer le scrutin pour une courte durée » en vue de son organisation, comme l'indique l'article 45(2) GOBT.

1005. Si le décompte des membres présents est une opération relativement brève, l'absence de quorum peut, par contre, avoir des effets temporels plutôt importants, tels que le report de l'examen du texte à une autre séance, la suspension ou même la levée de la séance en cours. Les chambres parlementaires allemandes attachent à l'absence de quorum les conséquences les plus radicales, dans la mesure où leur président respectif est tenu de lever la séance immédiatement, sans oublier de communiquer au préalable la date de la prochaine séance. Au Bundestag, néanmoins, il est encore possible pour le président de « convoquer une seule fois pour le même jour une nouvelle séance avec le même ordre du jour »¹²⁴. De manière analogue à la Chambre des Communes, les travaux relatifs au texte en question sont suspendus jusqu'à la séance suivante, à la grande différence toutefois que la réunion n'est pas levée et que les débats peuvent se poursuivre sur d'autres textes¹²⁵. En définitive, l'absence de quorum ne provoque un court report du texte examiné que dans les chambres espagnoles et françaises. Les effets temporels les plus minimes s'observent à l'Assemblée nationale où, selon l'article 61(3) RAN, faute de quorum, la séance est suspendue et le vote du texte de loi « ne peut avoir lieu moins de quinze minutes après ». Le délai en vigueur était auparavant d'une heure avant la réduction temporelle intervenue lors de la réforme de 2009, comme c'est encore le cas au Sénat. Outre-Pyrénées, l'absence de quorum peut conduire le Président du Congrès des députés à reporter le scrutin de deux heures maximum (art. 78(2) RC). Toutefois, si le quorum n'est pas réuni et la situation est inchangée au terme de ce délai, le vote ne peut alors être organisé qu'à l'occasion de la séance suivante. Les règles internes des assemblées françaises sont les moins strictes en la matière puisqu'à partir du moment où le vote a déjà été reporté

¹²³ Le quorum doit normalement être constaté par le Bureau du Sénat tenu de se réunir à cet effet, mais il peut également l'être par le président de séance assisté de deux secrétaires du Sénat, comme le prévoit le chapitre XIIIbis de l'Instruction générale du Bureau.

¹²⁴ Cette prérogative est précisément encadrée par le § 20(5) GOBT, qui permet à « un groupe parlementaire ou un nombre de membres présents égal à cinq pour cent des membres du Bundestag » de s'y opposer.

¹²⁵ D. HEMINGFORD, *What Parliament Is and Does*, Cambridge University Press, 1947, p. 80.

une fois pour défaut de quorum, le scrutin est considéré comme valable, quel que soit le nombre de votants.

1006. En définitive, la demande de vérification de quorum est assez régulièrement formulée en pratique, mais presque toujours par des membres de l'opposition¹²⁶ et surtout à des fins dilatoires. En Espagne, il peut même arriver qu'un groupe d'opposition refuse volontairement d'assister à une séance afin que le quorum ne puisse être réuni et que l'approbation du texte soit retardée¹²⁷. Ce moyen procédural a été longtemps délaissé en France, en écho à la III^e République, pendant laquelle poser la question du quorum était jugée « contraire aux traditions, aux convenances, à la courtoisie parlementaire »¹²⁸. Sa première utilisation remonte à 1980 au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Au sein de celle-ci, la vérification du quorum est demandée à plusieurs reprises à chaque législature, par contre elle demeure très rarement employée à la Haute Assemblée¹²⁹. Enfin, au Royaume-Uni, la motion visant à vérifier la présence minimum des membres de la chambre parlementaire est présentée le plus souvent lors de la journée du vendredi réservée à la présentation des propositions de loi¹³⁰.

1007. Si le nombre minimum de participants peut ainsi être contrôlé pour garantir la validité du scrutin, la décision prise peut par ailleurs être justifiée en recourant à l'explication de vote.

2) La justification de la décision : l'explication de vote

1008. Afin de justifier le sens de leur décision à l'occasion du scrutin, les parlementaires allemands, espagnols et français peuvent recourir à l'explication de vote¹³¹, laquelle ne constitue qu'un simple moyen procédural mis à leur disposition. Comme son nom l'indique, l'explication de vote ne consiste pour un parlementaire qu'à justifier son positionnement en faveur ou en défaveur du texte concerné. Dans les assemblées parlementaires françaises et allemandes, ces prises de parole interviennent normalement en amont du vote, tandis qu'au Congrès des députés espagnol, elles ne peuvent avoir lieu qu'après le dernier scrutin, sauf dans le cas où le débat sur le texte législatif a été divisé en plusieurs parties distinctes.

¹²⁶ B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 32^e Éd., 2015, p. 527.

¹²⁷ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 463.

¹²⁸ J. BARTHÉLÉMY, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, *op. cit.*, p. 139.

¹²⁹ À l'Assemblée nationale, la vérification du quorum a été demandée respectivement 7, 25 et 23 fois lors des VII^e XII^e et XIII^e législatures. Aucune demande n'est intervenue au Sénat entre 1986 et 2003 et depuis lors, elles demeurent très rares. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 174-175.

¹³⁰ S. CHILD, *Politico's Guide to Parliament*, Londres, Politico's, 1999, p. 180.

¹³¹ Au Royaume-Uni, il n'existe aucun moyen procédural permettant d'expliquer le sens de son vote.

L'explication du vote ne doit pas constituer un prétexte à poursuivre le débat législatif¹³² et se trouve par conséquent temporellement encadrée.

1009. Les explications de vote sont ainsi limitées à un orateur par groupe parlementaire et ne peuvent *a priori* pas dépasser cinq minutes dans les chambres basses espagnole et française¹³³. Au Congrès des députés, toutefois, l'article 89(2) RC permet à son président d'allonger cette durée d'intervention jusqu'à dix minutes. Les explications de vote sont moins contraintes en Espagne, d'autant plus qu'une telle prise de parole est autorisée dans tous les cas. En France, au contraire, ces interventions sont soumises à l'autorisation du Président¹³⁴ lorsqu'elles portent sur les articles et ne sont de droit que pour le vote d'ensemble. La durée de prise de parole ne peut dépasser cinq minutes que dans le cadre spécifique de la déclaration de politique générale ou de la motion de censure, auquel cas le temps est de quinze minutes pour un orateur par groupe et de cinq minutes pour ses autres membres¹³⁵. Alors que la durée d'explication de vote est longtemps demeurée identique dans les deux assemblées françaises, elle a été divisée par deux lors de la réforme sénatoriale de 2015. Le temps d'intervention n'est désormais plus que de deux minutes et demie pour une explication de vote, ce qui amène l'orateur à se montrer d'une grande concision. Par contre, l'explication de vote ne se limite pas à un seul orateur par groupe, mais est de droit pour tout sénateur, qui peut non seulement intervenir au cours de la discussion détaillée mais aussi juste avant le vote sur l'ensemble. Malgré la restriction du temps de parole à deux minutes et demie, même les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe se voient attribuer par la Conférence des présidents une durée minimale d'intervention, dans le cadre de l'explication de vote sur l'ensemble régie par l'article 42(16) RS.

1010. Si le temps de parole pour une explication de vote est fixé à 5 minutes au Bundestag, à l'instar des chambres basses espagnole et française, ce moyen d'expression est en revanche ouvert à chaque représentant et non simplement à un parlementaire par groupe. Pour autant, le § 31 GOBT précise que seul « le président accorde la parole » aux députés souhaitant faire une telle déclaration orale. En tant que droit reconnu à tout parlementaire individuellement, l'explication de vote autorise chacun d'entre eux à présenter, le cas échéant, ses divergences

¹³² H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar*, op. cit., p. 48.

¹³³ Cette durée de cinq minutes était déjà appliquée aux explications de vote sous la III^e République en France, à la suite de l'adoption par la Chambre des députés de la résolution du 15 juillet 1926.

¹³⁴ Article 54(3) RAN.

¹³⁵ Articles 152(2) et 154(4) RAN. De plus, des explications de vote de deux minutes par groupe sont également admises sur les motions de rejet préalable et les motions de renvoi en commission (art. 91 alinéas 5 et 6 RAN).

de vues sur le texte de loi par rapport à son propre groupe. À l'inverse, il peut aussi arriver que pour certains textes faisant consensus, un seul membre du Bundestag intervienne au nom de l'ensemble de son groupe pour justifier ses choix politiques.

1011. Bien que l'explication de vote soit envisagée en principe comme un moyen mis à la disposition des parlementaires afin de justifier leur décision, son utilisation répétée peut conduire à prolonger de manière significative le débat législatif qui vient de se terminer¹³⁶. Au terme de l'examen législatif, de nombreuses explications de vote sont parfois demandées dans le seul but de retarder l'adoption du texte, ce qui n'est pas sans générer quelques difficultés en pratique, en particulier au Bundestag et à l'Assemblée nationale.

1012. À l'Assemblée, la question s'est ainsi posée de savoir si le président de séance était en droit de limiter le recours aux explications de vote en cas d'application du temps législatif programmé. Dans le cadre de cette procédure instaurée en 2009, l'explication de vote est en effet ouverte, en vertu de l'article 49(13) RAN, « à chaque député qui peut prendre la parole à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion » pour cinq minutes. Le 15 septembre 2010, 143 députés de l'opposition parlementaire qui avaient formulé une demande en ce sens ont cependant été privés d'explication de vote personnelle. Au terme d'une séance de nuit prolongée au-delà de 9h du matin, le président de séance a décidé d'interrompre la séance « après avoir entendu vingt-trois orateurs exposer des positions qui ne se démarquaient pas de celle de leur groupe, comme cela aurait dû pourtant être le cas dans le cadre de cet article à la lumière des travaux préparatoires »¹³⁷. Or, le règlement intérieur ne mentionne aucune interdiction de cette nature. Lorsque le TLP est déclenché, les explications de vote personnelles sont en effet ouvertes à tout parlementaire dès lors qu'ils en ont fait la demande. Malgré tout, le Conseil constitutionnel a estimé que la limitation apportée par le président de séance aux explications de vote n'avait « pas porté atteinte aux exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire »¹³⁸ et, depuis lors, de telles demandes répétées n'ont plus été formulées. Cette décision est cependant loin de tout régler car, quoiqu'elle autorise leur

¹³⁶ La durée d'une explication de vote reste limitée, mais « en additionnant les interventions, on obtient un débat forcément long. Plus les articles sont nombreux, plus la discussion relative aux amendements est susceptible de l'être ». H. JOZEFOWICZ, « La réforme des règlements des assemblées parlementaires », *op. cit.*, p. 349.

¹³⁷ B. ACCOYER, « La réforme des retraites méritait mieux qu'une bataille d'obstruction », *Le Monde*, 18 septembre 2010. Cette interprétation a été vivement contestée par M. Ayrault, qui a estimé que « l'obstruction » ne pouvait être évoquée puisque « l'usage de l'article 49.13 aurait eu pour seul effet de repousser le vote de... quelques heures ». J.-M. AYRAULT *et al.*, « Pourquoi nous demandons la démission du président de l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 28 septembre 2010.

¹³⁸ Décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, *Loi portant réforme des retraites*, JORF, p. 20056, cons. 4.

limitation, elle n'indique pas le nombre d'interventions à partir duquel le président de séance peut juger les autres explications de vote superfétatoires, question en réalité très relative.

1013. Une autre difficulté pratique pour le président de séance est de pouvoir distinguer une explication de vote « authentique » d'une invitation à poursuivre un débat législatif en principe déjà clos. Au Bundestag, cette difficulté est d'autant plus grande que le président de séance est obligé d'écouter l'intervention pendant un certain temps avant de pouvoir déterminer si la demande d'explication de vote qui lui est soumise est recevable au titre du § 31 GOBT¹³⁹. Il arrive en effet que l'intervention soit finalement refusée car elle relève du § 27(2) GOBT relatif aux « questions incidentes » (*Zwischenfragen*), qui ne peuvent être posées qu'au cours du débat et non une fois celui-ci terminé. Intégrées en 1990 dans le règlement du Bundestag, ces interventions peuvent intervenir soit au cours d'un débat sur une question en discussion, soit à la suite d'une intervention particulière¹⁴⁰. Quand le président de séance estime que les demandes de questions incidentes sont trop nombreuses, il peut décider de les limiter pour « garantir un déroulement convenable de la séance et assurer le respect de la durée de la discussion »¹⁴¹. Par ailleurs, l'explication de vote doit aussi être différenciée de la « déclaration sur le débat » prévue au § 30 GOBT et « qui ne peut excéder cinq minutes ». Enfin, l'explication de vote doit être distinguée de la « déclaration d'abstention » prévue par le § 31(2) GOBT, qui donne la possibilité à tout député d'intervenir publiquement devant le Bundestag pour préciser qu'il ne prendra pas part au scrutin. Une telle déclaration est souvent réalisée par un parlementaire au nom de l'ensemble de son groupe¹⁴².

1014. L'explication de vote ne constitue qu'un moyen mis à disposition des parlementaires leur permettant d'exposer les raisons pour lesquelles ils souhaitent soutenir ou rejeter un texte législatif. L'expression d'une telle justification politique permet de préciser le sens des décisions prises et participe en cela à une plus grande clarté du scrutin. Cette précision peut, en outre, être accrue au stade des opérations de votes, en recourant notamment à des modes de

¹³⁹ H. RITZEL, J. BÜCKER et H. J. SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis (mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)*, Neuwied, Luchterhand, 2010, § 31, p. 2.

¹⁴⁰ Dans le premier cas, la remarque incidente doit être brève et précise, tandis que dans le second cas, elle ne peut excéder trois minutes, ces durées n'étant pas décomptées du temps total de débat prédéfini. A chaque fois, l'orateur est libre ou non de réagir et peut d'ailleurs préciser dès le début de son intervention s'il consent ou non à répondre à d'éventuelles questions incidentes.

¹⁴¹ H. RITZEL, J. BÜCKER et H. J. SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis (mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)*, Neuwied, Luchterhand, 2010, § 27, p. 5-6.

¹⁴² Le 15 octobre 1992 par exemple, le groupe SPD a expliqué les raisons pour lesquelles il ne participerait pas au vote d'une motion relative à la politique d'asile et soutenue par les groupes FDP et CDU/CSU. H. RITZEL, J. BÜCKER et H. J. SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis, op. cit.*, § 31, p. 5.

scrutin alternatifs garantissant un décompte plus clair des suffrages que dans le cadre des procédures de votation ordinaires.

B. L'engagement d'opérations de vote plus détaillées

1015. Dans tous les systèmes étudiés, il est possible d'opter pour un mode alternatif de scrutin. Ces opérations de vote permettent un dénombrement plus précis des suffrages exprimés et ont pour effet d'accroître la durée du scrutin (1). De la même façon, le recours au vote par division, destiné à préciser le sens de la décision sur les détails du texte, en ce qu'il a pour effet d'accroître le nombre de scrutins, augmente la durée de la procédure législative (2).

1) Un mode de dénombrement plus précis des voix

1016. Quelle que soit la procédure ordinaire de scrutin en vigueur dans les parlements étudiés¹⁴³, tous prévoient un ou plusieurs modes de scrutin alternatifs permettant d'identifier clairement la position de chacun en établissant une liste des votants. Bien souvent, pourtant, le recours à ces procédures est détourné de son objectif initial et résulte d'une volonté de retarder l'adoption du texte législatif en allongeant le temps nécessaire à l'organisation du scrutin. Le moyen le plus répandu auquel font appel les parlementaires pour décompter plus précisément le nombre total de suffrages exprimés est le scrutin public, procédure alternative employée au sein des parlements allemand, espagnol et français. Outre-Manche, le système alternatif de vote est original puisqu'il s'agit d'une « procédure de division » (*Procedure on division*), qui consiste à dénombrer les voix en tenant compte du passage des députés par deux couloirs distincts d'accès à la Chambre des Communes.

1017. Cette procédure de division se distingue également du scrutin public nominal dans ses conditions de mise en œuvre. Alors que le choix de recourir à un mode de dénombrement plus clair des voix tel que le scrutin public nominal résulte de la simple décision de l'organe compétent en la matière, la *division* ne peut jamais être directement engagée. En effet, elle suppose dans un premier temps que les parlementaires contestent le résultat du vote qui, dans le cadre de la procédure britannique ordinaire, se fait par acclamation¹⁴⁴. Pour mettre en doute l'interprétation par le Speaker de la Chambre des Communes d'un vote à haute voix, ses

¹⁴³ Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 610 et s. (« La décision d'écourter la durée totale de scrutin »).

¹⁴⁴ Le Speaker prononce successivement les phrases « que ceux qui sont d'une opinion favorable disent oui » et « que ceux qui sont d'une opinion contraire disent non », après quoi il estime laquelle des deux propositions a fait l'objet en réponse du soutien oral le plus fort en termes de niveau sonore.

membres doivent simplement continuer à crier « oui » ou « non »¹⁴⁵. La même question doit alors être répétée deux minutes plus tard et si des voix se font encore entendre pour manifester leur désaccord avec l'estimation du Speaker, ce dernier peut alors consentir à organiser une *division*. Même à ce stade cependant, la tenue d'un tel scrutin n'est pas automatique et le Speaker peut très bien décider de recourir simplement à un vote par assis et levé, ce qui arrive rarement mais s'avère beaucoup plus économe en temps (SO 40).

1018. La procédure britannique de division est relativement longue dans la mesure où elle consiste pour les parlementaires à passer par des portes situées à la gauche du *Speaker* pour voter « non » (*no*) et à sa droite pour voter « oui » (*aye*). La présence des parlementaires est hautement requise et d'ailleurs signalée par une sonnerie qui retentit au sein du Palais de Westminster et dans les bâtiments annexes. S'il est courant que le Premier ministre ne se déplace pas en personne pour participer au vote, c'est toutefois encore le cas pour certains textes de grande importance politique¹⁴⁶. La durée totale du scrutin ne peut plus excéder une durée de huit minutes au total alors qu'au XIX^e siècle, chaque opération de vote durait en moyenne près de trente minutes, représentant près d'un dixième du temps total de la session parlementaire¹⁴⁷. À l'expiration du délai de huit minutes, le Speaker demande à ce que les portes du hall d'entrée à la Chambre (*Lobby*) conduisant aux couloirs des *Ayes* et des *No* soient fermées, interdisant ainsi à tout membre supplémentaire de l'assemblée de participer au vote, conformément au SO 38(3).

1019. Ce mode alternatif de votation n'est pas rare au Royaume-Uni, puisqu'il est employé plus de trois cent fois par session parlementaire en moyenne¹⁴⁸, au contraire de l'Allemagne, où une procédure similaire de décompte des voix (*Zählung der Stimme*) dénommée « saut de mouton » (*Hammelsprung*) existe aussi, mais n'est que très peu engagée¹⁴⁹. Le principe est pourtant identique, car ce type de scrutin se tient normalement à la suite d'un vote ordinaire

¹⁴⁵ M. BRADSHAW, « Les modes de votation », *ICP*, n° 132, 1982, p. 201.

¹⁴⁶ Jusque dans les années 1980, le Premier ministre participait à un tiers des scrutins en moyenne, mais depuis 1997, il ne vote plus que dans 10 % des cas environ. G. THOMAS, « United Kingdom: The Prime Minister and Parliament », *JLS*, n° 2/3, 2004, p. 34.

¹⁴⁷ Le recours au vote par division s'est largement développé entre 1860 et 1902 : pendant cette période, le temps parlementaire consacré aux procédures de scrutin est passé de 88 heures à 210 heures par session. R. VIEIRA, *Time and Politics: Parliament and the Culture of Modernity in Britain and the British World*, *op. cit.*, p. 32.

¹⁴⁸ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, *op. cit.*, p. 290.

¹⁴⁹ L'origine du nom donné couramment à cette procédure (le « saut de mouton ») reste obscure. Au cours de la I^{ère} Législature, la procédure par division a été utilisée à 181 reprises, alors que soixante ans plus tard, sur une période comparable comme lors de la XVII^e Législature par exemple, la procédure a seulement été mise en œuvre à 16 reprises. Elle est profondément ancrée dans la pratique parlementaire allemande, puisque la première occurrence remonte à 1874. C. KÖLBL, « Parlamentarische Besonderheiten », *Spicker Politik*, n°9, 2014, p. 1.

dont le résultat est contesté. Le § 51 GOBT précise en effet qu'en cas de désaccord du Bureau de séance concernant le résultat du vote et après vérification, il est procédé au décompte des voix¹⁵⁰. Comme à la Chambre des Communes, ce mode de scrutin spécifique consiste pour les députés à pénétrer dans la salle plénière du Bundestag en passant par les portes « oui », « non », ou « abstention ».

1020. À la différence de la procédure de *division*, la durée du *Hammelsprung* n'est pas directement précisée par une règle interne de la chambre, mais simplement déterminée en pratique par le président de séance, seul compétent pour juger du moment opportun pour clore l'opération de vote. L'utilisation de ce mode alternatif de vote est beaucoup moins fréquente en Allemagne et s'explique politiquement par le fait que les questions de fond sont tranchées en amont de l'assemblée plénière, au sein des commissions parlementaires. À l'inverse outre-Manche, les décisions déterminantes sont prises dans le cadre du Plénum et la *division* est souvent demandée pour assurer non seulement un décompte plus précis des voix mais aussi pour permettre aux whips d'assurer la cohésion politique du groupe auxquels ils se rattachent. En leur qualité de « rabatteurs »¹⁵¹, les whips contrôlent le passage des membres de leur groupe à la sortie des couloirs, tandis que pour leur part, « les clerks du Speaker, comme le berger ses moutons, les comptent à leur rentrée »¹⁵². Les membres des groupes reçoivent chaque vendredi un document envoyé par leur *whip* respectif et indiquant des consignes de vote sur les textes prévus à l'agenda de la semaine suivante. Tous les projets et propositions de loi sont soulignés une, deux ou trois fois en fonction de leur importance et enjoignent graduellement les membres du groupe à voter dans le sens de la consigne donnée¹⁵³. En cas de

¹⁵⁰ La procédure précise de décompte des voix est indiquée au § 51(2) GOBT : « les députés ayant quitté la salle sur invitation du président, toutes les portes sont fermées à l'exception de trois portes réservées aux votants. À chacune de ces portes se tiennent deux secrétaires. Sur un signe du président, les membres du Bundestag entrent dans la salle des séances en passant par la porte marquée "oui", "non", ou "abstention" et sont comptés à haute voix par les secrétaires. Il est mis fin au décompte sur un signe du président de séance. Les membres du Bundestag qui entrent plus tard dans la salle ne sont plus comptés. Le président et les secrétaires de service font connaître leur vote publiquement. Le président proclame le résultat ».

¹⁵¹ M. WEBER, *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte, 1959, Réed. 2003, p. 51. Il existerait d'ailleurs aussi en France des *whips* de commissions chargés de « conduire les parlementaires vers le respect de la consigne de vote ». D. REIGNIER, « L'organisation interne des groupes parlementaires », *RFDC*, 2013, p. 433.

¹⁵² R. HOSTACHE, « Les "whips" au Parlement britannique », *Politique*, 1963, p. 194.

¹⁵³ À travers un *one-line whip*, il est simplement demandé au parlementaire d'être si possible présent. Un *two-lines whip* signifie en général que la présence au vote n'est pas expressément requise car la situation ne le justifie pas particulièrement, mais que le parlementaire absent doit s'assurer de son *pairing*. En soulignant le texte de loi à trois reprises, le chef *whip* indique qu'il compte sur la présence de tous les membres de son groupe lors du vote, sans aucune exception possible. E. CREWE, *The House of Commons: an Anthropology of MPs at Work*, Londres, Bloomsbury, 2015, p. 55. Les *three-lines whip* sont souvent accompagnés d'expressions dramatisantes comme, « un vote vital aura lieu sur le texte... », ou encore « assistez à la séance de 9h15 ou nous manifesterons un fort mécontentement à votre égard... ». T. RENTON, *Chief Whip: People, Power and Patronage in Westminster*, Londres, Politico's, 2004, p. 20.

non-respect réitéré de la consigne de vote pour des projets de loi soulignés trois fois (*three-lines whip*), un parlementaire peut en théorie être exclu de son groupe et ne plus recevoir le document whip. En pratique, le recours à une telle sanction d'ordre purement politique est désormais extrêmement rare¹⁵⁴. Le mode de scrutin alternatif que constitue la *division* met en exergue les éventuelles dissensions intragroupes et montre les difficultés de s'opposer politiquement à la « discipline partisane »¹⁵⁵. Les parlementaires souhaitant voter contre l'avis de leur propre groupe politique doivent en effet traverser de part en part la salle de la Chambre des Communes (*to cross the floor*) pour aller se mêler aux membres du groupe politique adverse et passer avec eux par la même porte de vote, affichant ainsi de manière très visible leur dissentiment.

1021. Ce décompte des voix par passage offre aux parlementaires l'occasion de signifier physiquement leur adhésion ou leur rejet du texte proposé, mais constitue souvent un mode de votation plus court que ne le sont les autres modes de dénombrement précis des voix, tels que le scrutin par appel nominal. Ce dernier peut se révéler relativement long dans la mesure où chaque parlementaire est appelé successivement à voter soit en glissant son bulletin dans une urne, comme en France et en Allemagne, soit en répondant oralement à la question posée, comme en Espagne. Selon l'article 86 du règlement intérieur du Congrès des députés, le « vote public par appel » (*votación pública por llamamiento*) consiste pour un secrétaire à faire l'appel de tous les députés (dans l'ordre alphabétique et à partir d'un nom tiré au sort), chacun d'entre eux lui répondant « oui », « non » ou « abstention ». À l'Assemblée nationale, le système de scrutin par appel nominal des députés consiste en théorie pour ceux-ci à déposer tour à tour, dans l'ordre alphabétique, leur bulletin dans l'urne située à la tribune ou dans les salles voisines de la salle des séances, comme le prévoit l'article 65(5) RAN.

¹⁵⁴ Lors du débat sur le Traité de Maastricht par exemple, John Major a retiré le whip à six parlementaires « eurosceptiques », les excluant ainsi de façon temporaire du groupe parlementaire. D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain. Les régimes étrangers*, T. 1, Paris, Dalloz, 8^e Éd., 2015, p. 294. Pour le Professeur Kam, « la discipline, qu'elle soit formelle ou informelle, intervient en dernier recours ». C. KAM, *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge University Press, 2009, p. 31. Par ailleurs, les députés sont souvent politiquement plus sensibles à leurs perspectives de réélection qu'à leur fidélité au parti. P. COWLEY, « Parliament and the Poll Tax: A Case Study in Parliamentary Pressure », *JLS*, n° 1, 1995, p. 110.

¹⁵⁵ E. CROWE, « Consensus and Structure in Legislative Norms: Party Discipline in the House of Commons », *The Journal of Politics*, 1983, p. 911. La discipline de parti au sein du Parlement britannique est cependant toute relative au regard de celle du *Lok Sabha*, chambre basse du Parlement indien où des « règles anti-défection » sont explicitement prévues par le 52^e amendement de la Constitution. S. JAIN, « Les règles relatives au non-respect de la discipline de parti », *ICP*, n° 165, 1993, p. 65 et s. À propos des pratiques politiques de discipline au sein du Parlement français, cf. D. REIGNIER, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, Thèse, Université de Lille droit et santé, 2011, 959 p.

1022. Dans les systèmes espagnol et français, le scrutin par appel nominal est toujours exigé pour certains textes particuliers ou pour statuer sur les motions de censure, mais peut aussi être demandé dans le cadre de la procédure législative ordinaire. En ce sens, ce mode de votation est encadré par une norme d’habilitation et peut être déclenché, au Sénat français, sur décision de la Conférence des présidents (art. 60bis RS), et au Congrès des députés espagnol, par deux groupes, un cinquième des parlementaires ou un cinquième des membres de la commission saisie au fond (art. 85(1) RC). Alors qu’en Espagne et en France, le scrutin par appel nominal est encore régulièrement demandé, outre-Rhin, le vote nominal (*namentliche Abstimmung*) est plus rarement utilisé depuis la V^e Législature¹⁵⁶. Les députés allemands jugent désormais ce type de scrutin inadapté aux exigences de célérité du processus législatif et ne l’emploient plus que pour des projets de grande importance politique. Le § 52 GOBT prévoit la possibilité de demander un scrutin nominal « jusqu’à l’ouverture du scrutin, par un groupe ou par un nombre de membres présents égal à cinq pour cent des membres du Bundestag ». Qualifiée en cela de « droit de la minorité » (*Minderheitsrecht*) par la doctrine allemande¹⁵⁷, la procédure de vote nominal peut théoriquement être déclenchée jusque dans les derniers moments avant le scrutin. Le vote est concrètement organisé par les secrétaires du Bundestag, qui recueillent dans les urnes les bulletins de vote, sur lesquels est inscrit le nom du votant et qui sont de couleur bleue, rouge ou blanche selon qu’ils portent la mention « oui », « non » ou « abstention »¹⁵⁸.

1023. L’organisation de ce type de scrutin en Allemagne est d’ailleurs analogue à un mode alternatif de dénombrement des voix en France, distinct du scrutin public à la tribune et qualifié – contre-intuitivement – de « scrutin public ordinaire ». Cette procédure de vote, qui ne correspond pas en effet au mode de votation ordinaire des assemblées françaises, consiste pour chaque député à glisser dans une urne un bulletin nominatif de couleur bleue, rouge ou blanc pour signifier son accord, son désaccord ou son abstention¹⁵⁹. Elle est engagée de droit sur décision du président, sur demande du président de la commission saisie au fond ou

¹⁵⁶ Utilisé 167 fois au cours de la II^e Législature, le vote nominal a été engagé 38 fois lors de la IV^e Législature. G. LOEWENBERG, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, op. cit., p. 419.

¹⁵⁷ H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar*, op. cit., p. 66.

¹⁵⁸ Potentiellement utilisable pour tous les textes législatifs, la procédure du vote nominal n’est pas recevable lorsqu’un scrutin est organisé sur le nombre de membres d’une commission, sur la réduction des délais, sur la date d’une séance et son ordre du jour, sur l’ajournement de la séance ou du débat, ainsi que sur la demande d’un vote par division et sur le renvoi en commission, selon le § 53 GOBT.

¹⁵⁹ À l’Assemblée nationale, elle n’est utilisée que si l’appareillage électronique dysfonctionne. Les couleurs des bulletins, traditionnellement blancs « pour », bleus « contre » et rouge « abstention », ont évolué et ceux-ci sont respectivement bleus, rouge et blanc depuis 2009. Au Sénat, le code couleur est identique à celui employé au Palais Bourbon avant 2009. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 172.

encore en cas de doute quant au résultat du vote par assis et levé¹⁶⁰. Le scrutin public ordinaire, qui peut également être décidé en Conférence des présidents, se tient dans tous les cas au moins cinq minutes après qu'il a été annoncé dans les locaux de l'Assemblée. À l'instar des autres opérations de vote précitées, cette procédure offre un résultat plus précis que le vote ordinaire et *in fine*, garantit la régularité du scrutin tout en retardant l'adoption du texte de loi, ce qu'apporte également le vote par division.

2) Un vote par division pour préciser la décision sur les détails du texte

1024. Enfin, afin que l'objet du vote soit plus précisément identifié, il est encore possible de multiplier le nombre d'opérations de vote sur un même texte débattu en séance plénière, en organisant des scrutins distincts sur les différentes parties qui le composent. Envisagé dans les quatre parlements considérés, un tel découpage du texte au moment du vote est plus souvent réalisé en France et en Espagne qu'outre-Manche et outre-Rhin. Au Bundestag, les projets de loi sont généralement votés en un bloc en assemblée plénière, dans la mesure où leurs dispositions ont déjà été rigoureusement examinées et votées dans le détail en commission. Toutefois, une division du vote (*Teilung der Frage*) peut être demandée pour tout membre du Bundestag souhaitant organiser la tenue de scrutins successifs sur différentes parties du texte examiné. Le § 47 GOBT précise en outre qu'« en cas de doute sur la recevabilité de la division, l'auteur de la demande en décide lorsqu'il s'agit d'une motion présentée par des membres du Bundestag, [et que] dans les autres cas, il appartient au Bundestag de décider ». En pratique, cette disposition du règlement est interprétée de manière très restrictive, puisque la recevabilité du vote par division est jugée douteuse dès lors que la requête est contestée par quelques députés¹⁶¹. Si la demande de vote par division rencontre une certaine opposition, l'ensemble du Bundestag vote sur la question de savoir s'il y a lieu d'organiser un scrutin par division pour le texte en instance.

1025. Strictement conditionnée, la procédure de vote par division est assez peu engagée en Allemagne, mais plus régulièrement mise en œuvre en France et en Espagne. À l'Assemblée nationale, l'article représente, à l'échelle d'un texte, « le cadre normal de vote » et fournit « l'unité de décision qui permet à la volonté du législateur de se manifester spécialement sur

¹⁶⁰ Articles 65(2) et 64(2) du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

¹⁶¹ H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar, op. cit.*, p. 61.

chacune des dispositions ». Cependant, leur complexité conduit parfois le législateur « à descendre au-dessous de cette unité »¹⁶². Au Congrès des députés, l'objet du scrutin est plus étendu puisque par défaut, le vote porte sur la totalité des amendements soutenus par un groupe parlementaire ou, à sa demande, sur plusieurs groupes séparés d'amendements. Il est fréquent que des requêtes de votes séparés sur une partie du texte soient formulées, voire qu'un groupe demande de voter le projet amendement par amendement et article par article. Le nombre d'opérations de vote peut alors augmenter considérablement et la totalité du scrutin durer plus d'une heure. Le Professeur García-Escudero Márquez estime que, dans cette hypothèse, le vote par division est utilisé comme « élément d'obstruction parlementaire pour prolonger l'examen du texte de loi et comme symbole de protestation face à la majorité »¹⁶³. Si le recours au vote par division a indéniablement pour effet d'allonger la durée totale de la procédure législative, ce dispositif vise à clarifier les prises de position politique sur les points de détail du texte, du moins *a priori*, et non nécessairement à retarder l'adoption du texte, ce qui est toutefois régulièrement le cas en pratique du fait du contexte politique. Seuls les groupes parlementaires peuvent décider d'organiser un vote par division en Espagne, alors qu'en France, la demande est de droit lorsqu'elle est formulée directement par le Gouvernement ou la commission saisie au fond. Dans tous les autres cas, le président de séance statue lui-même sur la demande, après avoir consulté le Gouvernement ou la commission. La mise en œuvre de la procédure de vote par division est beaucoup plus ouverte au Parlement français qu'au Parlement espagnol, puisqu'à l'Assemblée nationale comme au Sénat, elle peut toujours être demandée lorsqu'elle concerne des « questions complexes »¹⁶⁴.

1026. En définitive, chacun des systèmes de la comparaison prévoit la possibilité de recourir à des opérations de vote alternatives et plus précises, que ce soit sous la forme de décompte des voix par passage, de scrutin public par appel nominal ou de vote par division. Leur mise en œuvre a toujours pour effet d'allonger la durée totale du scrutin, alors même que l'objet de ces procédures spécifiques consiste avant tout à garantir davantage la régularité du vote, comme c'est le cas pour la vérification du quorum et les explications de vote.

1027. Plus largement, ces différentes compétences permettent de s'assurer du respect des règles procédurales lors de l'adoption des textes législatifs, ce qui est également envisageable,

¹⁶² P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 226.

¹⁶³ P. GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 462.

¹⁶⁴ Articles 63(4) RAN et 42(9) RS.

en exerçant d'autres compétences, au moment de la discussion. À l'occasion de cette phase, il est par ailleurs possible de s'assurer de la clarté du débat parlementaire, en requérant par exemple le réexamen du texte.

Section 2. Les compétences visant à s'assurer de la clarté du débat parlementaire

1028. L'allongement de la procédure législative peut également résulter de l'utilisation de moyens destinés théoriquement à vérifier la « clarté » de la discussion parlementaire¹⁶⁵. En dépit de sa relative indétermination, ce terme, issu d'une construction jurisprudentielle du Conseil constitutionnel, apparaît à même de qualifier l'objectif poursuivi à travers l'exercice d'un certain nombre de compétences. Ces moyens se trouvent à disposition des membres des assemblées et de l'exécutif afin de leur permettre de s'assurer de la clarté de la discussion parlementaire, même si très régulièrement, ils sont engagés avant tout dans le but d'allonger la durée totale de la procédure législative.

1029. À ces fins, deux catégories distinctes de moyens sont principalement utilisées. Elles consistent, pour la première, à faire réexaminer le texte par l'une des deux assemblées ou même par le parlement dans son ensemble (§ 1), et pour la seconde, à recourir de manière large à un examen plus approfondi du texte législatif (§ 2).

§ 1. Les possibilités de réexamen des textes de loi

1030. Dans le cadre de la procédure législative, tout texte peut être amené à faire l'objet d'un nouvel examen si la rédaction de certains points est jugée obscure ou encore si la majorité des membres d'une chambre parlementaire est politiquement opposée à certaines orientations de ce texte. Quelles que soient les raisons et les auteurs d'une demande en ce sens, le réexamen d'un texte de loi a toujours pour effet d'augmenter la durée totale de la procédure législative.

1031. Il n'est d'ailleurs pas rare que, en pratique, un tel réexamen soit en réalité motivé par la volonté de retarder son éventuelle adoption.

¹⁶⁵ Le recours à ces moyens procéduraux, qui consistent essentiellement au réexamen d'un texte législatif ou à son examen approfondi, peut plus largement aussi traduire un désaccord politique sur le contenu du projet ou de la proposition de loi concerné.

1032. Les possibilités de réexaminer un texte de loi sont essentiellement de deux ordres : au Parlement français, une nouvelle délibération sur le texte peut être demandée par le chef de l'État (A), tandis qu'au sein des parlements allemand, britannique et espagnol, la chambre haute peut poser son veto pour amener la chambre basse à reconsidérer le texte dans le cadre d'un nouvel examen (B).

A. La demande de nouvelle délibération du texte (FR)

1033. Le réexamen d'un texte législatif peut être entamé suivant une procédure qui implique l'intervention directe du chef de l'État. Chargé de promulguer la loi dans les quinze jours de sa transmission, le Président de la République française peut, en effet, « avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles », comme le prévoit l'article 10(2) C. En recourant à ce dispositif qui lui est accordé de droit, le Président contribue ainsi, sans en avoir forcément l'intention, à allonger la durée de la procédure législative. Ce procédé original ne connaît aucun équivalent dans les trois autres systèmes de la comparaison, où les compétences du chef de l'État en matière législative sont beaucoup plus réduites puisqu'il se limite formellement à promulguer la loi¹⁶⁶. Cette possibilité du Président de la République demander une nouvelle délibération, profondément ancrée en droit parlementaire français, constituerait une « survivance du parlementarisme monarchique du siècle dernier »¹⁶⁷.

1034. La demande de nouvelle délibération du texte législatif entraîne non seulement la suspension du délai de promulgation de 15 jours, mais prolonge aussi l'examen législatif en ouvrant une nouvelle phase de la procédure législative. Bien qu'aucune disposition ne précise ni la manière dont elle doit être formulée ni si elle est soumise au contreseing ministériel, la requête présidentielle prend en pratique la forme d'un décret¹⁶⁸. Dès qu'une demande de nouvelle délibération lui est transmise, le président de chaque assemblée doit en informer ses membres et le texte est alors examiné en commission parlementaire. Au Sénat, la commission

¹⁶⁶ Le rôle du Monarque britannique est restreint à la stricte promulgation, comme en Espagne, où selon l'article 62 CE, « il incombe au Roi de sanctionner et promulguer les lois ». Le Président fédéral allemand peut vérifier la régularité formelle de la loi et refuser de promulguer s'il décèle une inconstitutionnalité (art. 82(1) GG).

¹⁶⁷ F. RUEDA, *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge. Les exemples français, allemand et espagnol*, Paris, LGDJ, 2000, p. 106. Selon Christian Buniet, il s'agirait même d'un « vestige du veto royal toléré par les constituants de 1791 ». C. BUNIET, *Les règlements des assemblées parlementaires depuis 1871*, Paris, AGEL, 1967, p. 527.

¹⁶⁸ J.-Y. PLOUVIN, « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi », *RDP*, 1980, p. 1588.

initialement saisie au fond est toujours chargée de procéder au réexamen du texte législatif (art. 27(2) RS) tandis qu'à l'Assemblée nationale, les parlementaires peuvent aussi décider de « renvoyer le texte de loi devant une commission autre que celle qui en a été précédemment saisie », en vertu de l'article 116(2) RAN. Dans tous les cas, la totalité ou la partie du texte concerné est débattue une nouvelle fois en commission puis à l'assemblée plénière, suivant les règles de la procédure législative ordinaire¹⁶⁹. Cette nouvelle délibération n'allonge cependant que de façon mesurée la durée totale du processus législatif car selon l'article 116(3) RAN, la commission compétente « doit statuer dans le délai imparti par l'Assemblée, qui ne peut, en aucun cas, excéder quinze jours ». Bien que la demande présidentielle soit adressée au même moment aux deux assemblées parlementaires, le décret indique que la délibération doit se tenir en premier lieu à l'Assemblée nationale¹⁷⁰.

1035. Ce moyen procédural à disposition du Président de la République n'a été utilisé qu'à de très rares occasions. Depuis 1958, la demande de nouvelle délibération a été formulée à seulement trois reprises, soit afin d'éviter la promulgation d'une loi, soit pour permettre aux parlementaires de remédier à une décision d'inconstitutionnalité. Une nouvelle délibération a ainsi été requise pour la première fois en juillet 1983, concernant un projet de loi relatif à l'Exposition universelle de 1989. Le recours à l'article 10(2) C n'avait alors pas seulement pour objectif de retarder, mais d'empêcher la promulgation de la loi, dans la mesure où la candidature de la France à cette manifestation internationale avait été retirée entre-temps. À ces fins, le Gouvernement a volontairement omis d'inscrire le texte de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée à la suite de la demande de nouvelle délibération du Président de la République, entraînant *de facto* son abandon¹⁷¹. L'engagement de cette procédure n'a été demandé qu'une seule fois dans le but de renoncer à la promulgation du texte alors même que selon plusieurs auteurs, elle aurait pu très bien s'appliquer à plusieurs autres textes, en particulier la loi pour l'égalité des chances de 2006¹⁷².

¹⁶⁹ Le Conseil constitutionnel a précisé que « les dispositions de l'article 45 de la Constitution sont applicables de plein droit à la nouvelle délibération demandée par le Président de la République ». Décision n°85-197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, JORF, 24 août 1985, p. 9814, cons. 24.

¹⁷⁰ B. BAUFUMÉ, « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi : le précédent du 13 juillet 1983 », *RDP*, 1985, p. 1247.

¹⁷¹ Alors qu'il avait été adopté le 30 juin 1983 à l'Assemblée nationale, le texte relatif à l'Exposition universelle de 1989 n'a jamais été promulgué, traduisant juridiquement le retrait de la candidature de la France à l'organisation de cet événement. P. BIRNBAUM, F. HAMON et M. TROPER, *Réinventer le Parlement*, *op. cit.*, p. 143. M. de VILLIERS et T. de BERRANGER (Dir), *Droit public général. Institutions politiques, administratives et européennes, droit administratif, finances publiques*, Paris, LexisNexis, 5^e Éd., 2011, p. 114.

¹⁷² Etrangement promulgué par le Président de la République « sous réserve d'inapplication en l'état », ce texte de loi aurait pu faire l'objet d'une nouvelle délibération au Parlement. M.-C. RUNAVOT, « La procédure

1036. Par ailleurs, la nouvelle délibération peut être demandée pour permettre au Parlement de corriger des inconstitutionnalités décelées par le Conseil constitutionnel, comme cela a été le cas pour la loi du 23 août 1985 relative à la Nouvelle-Calédonie et la loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen. La nouvelle délibération du texte législatif représente alors « une phase complémentaire résultant du contrôle de constitutionnalité » et permet de « réaliser la *mise en conformité de la loi votée avec la Constitution* en substituant aux dispositions non conformes des dispositions nouvelles faisant droit à la décision du Conseil constitutionnel »¹⁷³. Quel que soit son objet, la demande de nouvelle délibération peut contribuer à une plus grande clarté du texte examiné, tout en ayant pour effet de prolonger potentiellement de plusieurs semaines l'examen législatif.

1037. La demande de *nouvelle* délibération ne doit pas être confondue avec une autre procédure prévue dans le système français, la demande de *seconde* délibération, qui constitue « l'un des outils les plus méconnus du parlementarisme rationalisé »¹⁷⁴. Avant les explications de vote sur l'ensemble du projet, l'assemblée peut en effet décider « sur la demande du Gouvernement ou d'un député, qu'il sera procédé à une seconde délibération de tout ou partie du texte », comme le précise l'article 101(1) RAN. À l'Assemblée nationale, la demande de seconde délibération par le Gouvernement est de droit tandis qu'au Sénat, celui-ci décide directement « à condition que la demande de renvoi ait été formulée ou acceptée par le Gouvernement » (art. 43(4) RS). Dans le cadre du Sénat, la décision n'est prise qu'après la tenue d'un débat au cours duquel l'auteur de la demande et un orateur d'opinion contraire peuvent s'exprimer pendant deux minutes et demie, ainsi que le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement. Lorsqu'un texte fait l'objet d'une seconde délibération, il est d'abord renvoyé à la commission, qui est chargée de produire un nouveau rapport. La procédure est alors simplifiée à l'Assemblée nationale puisqu'en vertu de l'article 101(4) RAN, le rejet des amendements présentés en seconde délibération vaut confirmation de la décision prise en première délibération.

d'élaboration de la loi pour l'égalité des chances : une nouvelle lecture institutionnelle de la Constitution ? », *RFDC*, 2007, p. 824. Toutefois, le recours à cette procédure requerrait le contreseing du Premier ministre et celui-ci n'aurait « probablement pas accepté cette démarche, qui s'apparentait trop à une reculade ». F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 36^e Éd., 2015, p. 711.

¹⁷³ Décision n°85-197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, JORF, 24 août 1985, p. 9814, cons. 23.

¹⁷⁴ J.-J. URVOAS et M. ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 94.

1038. Clairement distincte de la demande de nouvelle délibération par le Président de la République, l'objet de la procédure de *seconde* délibération est néanmoins analogue, à savoir revenir sur une décision *a priori* acquise. En revanche, la demande de seconde délibération s'avère plus fréquemment utilisée puisqu'elle est formulée près d'une dizaine de fois par an en moyenne¹⁷⁵. Les parlementaires peuvent requérir une seconde délibération du texte, tout comme les ministres, mais leurs chances de succès sont bien moindres¹⁷⁶ et le plus souvent, la procédure est engagée pour « permettre au Gouvernement de revenir sur des formulations dont il n'a pu, au préalable, empêcher l'adoption »¹⁷⁷. Si le recours à la seconde délibération a pour conséquence d'allonger la durée de l'examen législatif, tel n'est pas l'objectif visé par le Gouvernement, qui cherche généralement à revenir sur une erreur rédactionnelle voire sur un amendement voté contre sa volonté. À ce titre, la fréquence d'utilisation de ce moyen procédural mis à disposition du Gouvernement et des deux chambres serait d'ailleurs « un bon indice de la précipitation dans laquelle se déroule un débat en séance plénière »¹⁷⁸.

1039. Le réexamen législatif est rendu possible en France au moyen d'une nouvelle délibération requise par le chef de l'État ou encore d'une seconde délibération alors que dans les trois autres systèmes étudiés, ce réexamen peut essentiellement être réalisé par la chambre basse, à la suite du veto posé par la chambre haute.

B. Un réexamen provoqué par le veto de la chambre haute (AL, ES, RU)

1040. Dans le cadre du débat intercaméral, la chambre haute peut s'opposer à la volonté de la chambre basse en mettant son veto à un texte de loi, ce qui a pour conséquence de retarder son adoption définitive voire, dans certains cas, de la compromettre. L'exercice de ce droit de veto amène en effet la première chambre à réexaminer le texte et à y apporter éventuellement

¹⁷⁵ La seconde délibération a été demandée à 11 reprises en 2016-2017, 14 reprises en 2015-2016, 11 reprises en 2014-2015, 10 reprises en 2013-2014 et 6 reprises en 2012-2013. *Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale sous les XIII^e et XIV^e législatures*.

¹⁷⁶ P. PACTET et F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Dalloz-Sirey, 34^e Éd., 2015, p. 504.

¹⁷⁷ M. LASCOMBE, X. VANDENDRIESSCHE et C. de GAUDEMONT, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux commenté*, Paris, Dalloz, 5^e Éd., 2015, p. 970.

¹⁷⁸ L. HAMON et C. COURVOISIER, « Organisation du travail des assemblées ; étendue de la compétence législative du Parlement », *RDP*, 1966, p. 99. Afin de simplifier la correction d'une erreur matérielle et éviter ainsi une seconde délibération, le Président du Sénat peut proposer, en cas d'accord, de ses membres, de « laisser aux services le soin de procéder à la coordination nécessaire ». D. MAUS, *La pratique constitutionnelle française : 1^{er} octobre 1991-30 septembre 1992*, Paris, Cahiers constitutionnels de Paris 1, 1995, p. 144.

certaines modifications, ce qui allonge alors d'autant la durée totale de la procédure législative¹⁷⁹.

1041. Parmi les quatre systèmes parlementaires considérés, seul le Sénat français ne dispose pas à proprement parler d'un droit de veto¹⁸⁰. Le Gouvernement peut, en effet, toujours permettre à l'Assemblée nationale de statuer définitivement sur un texte de loi, « de sorte que la décision, si elle peut être affectée de retard, ne le sera jamais de paralysie »¹⁸¹. Dans les trois autres systèmes, en revanche, un droit de veto est reconnu aux chambres hautes vis-à-vis de l'essentiel des textes législatifs qui leur sont soumis. La Chambre des Lords et le Sénat espagnol ne peuvent recourir qu'à un veto suspensif, tandis que le Bundesrat peut exercer dans certains cas un veto absolu, qui conduit à l'abandon du texte de loi et s'apparente au veto du Conseil des Anciens français tel que prévu en 1795¹⁸². Par contre, le veto suspensif susceptible d'être utilisé au Parlement allemand est moins lourd de conséquences sur l'avancement de la procédure législative que le veto des chambres hautes britanniques et espagnoles, qui peut avoir pour effet de reporter l'adoption du texte de loi de quelques mois. Toutefois, en pratique, ces deux dernières assemblées n'emploient pas ou peu ce veto temporel, à l'inverse du Bundesrat, qui y recourt régulièrement.

1042. En matière de veto, la Haute Assemblée allemande connaît un fonctionnement à part entière, puisqu'elle exerce assez couramment deux types de veto bien distincts (1), tandis que les chambres hautes britannique et espagnole ne prévoient qu'un veto suspensif qui n'est finalement que très rarement opposé à un texte de loi (2).

¹⁷⁹ J. MASTIAS, « Système majoritaire et bicamérisme », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 90. Les sénateurs disposent toutefois d'un « droit de blocage » en matière de projets de loi organique relatifs au Sénat et de projets de loi relatifs au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens communautaires résidant en France. P. JAN, « La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat », *Pouvoirs locaux*, n° 67, 2005, p. 49. Sur ce point, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 577 et s. (« Les textes de loi organique »).

¹⁸⁰ En France, « sur un plan strictement juridique, il n'est pas exact d'énoncer que le Sénat dispose d'un droit de veto ». J.-L. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2^e Éd., 2012, p. 120. « L'action de retardement [du Sénat ne] peut devenir un veto suspensif de longue durée ou même définitif, [qu'avec] la bienveillance du Gouvernement ». J. GRANGÉ, « L'efficacité normative du Sénat », in O. DUHAMEL et J.-L. PARODI (Dir.), *La Constitution de la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 1988, p. 982.

¹⁸¹ J. MASTIAS, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Paris, Economica, 1980, p. 60.

¹⁸² Pour une comparaison détaillée des différents types de vetos sénatoriaux, dans une perspective historique, cf. J. J. RUIZ RUIZ, *El veto del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 164 et s.

1) Un veto suspensif aux conséquences temporelles réduites (AL)

1043. Outre-Rhin, le Bundesrat peut s'opposer aux textes de loi proposés par le Bundestag en mettant soit un veto suspensif, soit un veto absolu aux projets qui lui sont soumis¹⁸³. L'utilisation de l'un ou l'autre de ces vetos dépend de la catégorie du texte législatif examiné : les « lois d'opposition » (*Einspruchsgesetze*) peuvent faire l'objet d'un veto suspensif et les « lois d'approbation » (*Zustimmungsgesetze*) d'un veto absolu. L'exercice de ce droit de veto absolu n'a aucun effet sur la durée de la procédure législative, sinon d'y mettre définitivement un terme. À ce titre, le Bundesrat dispose de compétences importantes de codécision¹⁸⁴ et les conséquences radicales du recours à ce veto conduisent certains auteurs à le qualifier de « machine à dire non », de « pouvoir d'empêcher » ou encore de « contre-gouvernement »¹⁸⁵.

1044. Les « lois d'approbation » visées par le veto absolu touchent directement les intérêts des Länder¹⁸⁶ dont le Bundesrat est le représentant au niveau fédéral¹⁸⁷ et doivent absolument recueillir son accord pour être ensuite promulguées, comme le précise l'article 77(2)a GG. La délimitation catégorielle des lois d'approbation a longtemps alimenté de vifs débats entre les parlementaires du fait de sa relative indétermination. Initialement, la Cour constitutionnelle s'était contentée d'y ranger de manière vague tous les « cas déterminés qui touchent d'une façon particulièrement nette le domaine des Länder »¹⁸⁸ et il suffisait qu'une seule disposition du texte les concerne pour que l'approbation du Bundesrat soit exigée¹⁸⁹. Avec une définition

¹⁸³ H. MAURER, *Staatsrecht*, Munich, Beck, 5^e Éd., 2007, p. 546.

¹⁸⁴ F. HERZOG, « Aufgaben des Bundesrates », in J. ISENSEE et P. KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2005, p. 967. « Le rang constitutionnel et l'importance du Bundesrat découle principalement de sa capacité à mettre son veto à ce type de lois », selon Horst RISSE, « The Bundesrat in the legislative process of the Federal Republic of Germany », in *Third Congress of the European Association of Legislation*, Nomos, Baden-Baden, 1999, p. 117.

¹⁸⁵ W. KNIES, « Der Bundesrat: Zusammensetzung und Aufgaben », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1977, p. 575. Cf. aussi K. F. FROMME, « Die beiden „Kammern“ in Widerstreit », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1976, p. 201.

¹⁸⁶ Les lois d'approbation correspondent aux lois relatives à la compétence administrative des Länder, aux tâches communes entre la Fédération et les Länder et aux finances des Länder (art. 83-85, 91a et 105(3) GG), ainsi que les lois en matière européenne (art. 23 GG) et les lois concernant l'état de défense (art. 115c, 115k et 115l GG).

¹⁸⁷ Pour plus de détails sur la justification constitutionnelle des lois d'approbation, cf. J. ISENSEE, « Einheit des Gesetzesbeschlusses », *Festschrift für Hans Herbert von Arnim*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, p. 601 et s.

¹⁸⁸ Avis de la Cour constitutionnelle fédérale du 22 novembre 1951, cité par Adolf Kimmel, in « La cohabitation à l'allemande », *Pouvoirs*, n° 84, 1998, p. 182.

¹⁸⁹ Décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 25 février 1975 (BVerfGE 39, 1 (35)). Le Président fédéral ne peut promulguer les seules parties du texte qui n'exigent pas l'approbation du Bundesrat car en cas de veto, l'ensemble du texte de loi est rejeté. H.-P. SCHNEIDER, « Die Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzen », in D. WILKE et B. SCHULTE, *Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1990, p. 296-297. L'affirmation d'une telle « thèse de l'unité » permet à la Cour de garantir la cohérence de l'ensemble du texte de loi. C. PESTALOZZA, « Das Vetorecht des Bundesrates », *Juristische Schulung*, 1975, p. 371. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle n'hésite pas à juger que l'approbation du Bundesrat n'est pas exigée lorsqu'aucune disposition du texte législatif ne concerne les

aussi large, les lois d'approbation se sont avérées beaucoup plus nombreuses que prévu à l'origine par les constituants, qui pensaient qu'elles constitueraient une part assez faible de l'ensemble de la législation.

1045. Finalement, la pratique s'est révélée toute autre puisque les lois d'approbation ont représenté plus de la moitié des lois promulguées en moyenne, et même jusqu'à 60 % des textes entre 1994 et 1998¹⁹⁰. Le recours au veto absolu a donc été fréquent, d'autant plus que la majorité du Bundesrat a souvent été opposée à celle du Bundestag. Cette exigence d'accord systématique de la chambre haute allemande pour les textes de loi d'approbation génère de longs débats informels entre les deux assemblées afin de parvenir à un compromis, quand il n'aboutit pas directement à une « paralysie du pouvoir législatif de la Fédération »¹⁹¹.

1046. La réforme constitutionnelle du 28 août 2006¹⁹² a permis de réduire le champ de la catégorie des lois d'approbation : l'article 84(1) GG a été modifié de telle façon que l'accord du Bundesrat ne soit plus requis pour les textes composés seulement de quelques dispositions relatives à la procédure administrative et à l'organisation des administrations des Länder. L'objectif de la réforme a été atteint, puisque, désormais, les lois d'approbation ne représentent désormais que 39 % du total des lois promulguées¹⁹³. En revanche, cette réduction de la proportion des lois d'approbation ne s'est pas accompagnée d'une diminution de la durée globale de la procédure législative¹⁹⁴, la différence n'étant de toute façon que d'une quinzaine de jours entre les lois d'opposition et les lois d'approbation¹⁹⁵.

Länder, comme elle l'a fait par exemple dans sa décision du 25 juillet 1974. H. H. KLEIN, « Das Bundesrats-Urteil des Bundesverfassungsgerichts », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1974, p. 485 et s.

¹⁹⁰ Depuis 1949, 3826 lois d'approbation et 3665 lois d'opposition ont été promulguées sur un total de 7491 lois. Bundesrat, *Gesamtüberblick über die Arbeit des Bundesrates*, 2013. www.bundesrat.de/de/dokumente/statistik

¹⁹¹ M. FROMONT, « La réforme du fédéralisme allemand de 2006 », *RFDC*, 2007, p. 241. Le veto du Bundesrat peut traduire une confrontation politique entre le groupe majoritaire et le groupe parlementaire d'opposition, entre le niveau fédéral et le niveau fédéré ou encore entre les représentants des anciens Länder et des nouveaux Länder. S. LEUNIG, « „Öl“ oder „Sand“ im Getriebe? Der Einfluß der Parteipolitik auf den Bundesrat als Veto-Spieler im Gesetzgebungsprozess », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2003, p. 788. En pratique, il n'est pas rare que le Bundesrat soit dominé par un groupe politique qui, au Bundestag, est dans l'opposition. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, « El estatuto constitucional de la oposición política », *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n° 9, 1991, p. 26.

¹⁹² Loi constitutionnelle entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2006 (BGBl. 2006 I, p. 2034).

¹⁹³ Les lois d'opposition constituent les 61 % restants du total des lois promulguées entre le 1^{er} septembre 2006 et le 30 octobre 2015. <http://www.verkehrsmisterkonferenz.de/DE/dokumente/statistik/statistik-node.html>

¹⁹⁴ W. REUTTER, « Föderalismusreform und Gesetzgebung », *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2006, p. 1258.

¹⁹⁵ En moyenne, la durée d'adoption est de 201 jours pour les lois d'approbation et 217 jours pour les lois d'opposition. S. BURKHART et P. MANOW, *Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht*, Köln, Max-Planck-Institut, 2006, MPIfG working paper n°6.

1047. En réalité, cette durée correspond peu ou prou au délai de deux semaines prévu par l'article 77(3) GG pendant lequel le droit de veto suspensif du Bundesrat peut être exercé à l'encontre des « lois d'opposition ». Pour ces textes législatifs ne requérant pas absolument son approbation, le Bundesrat est moins impliqué dans leur examen. S'il est d'accord avec le texte proposé par le Bundestag, il peut soit l'approuver, soit simplement garder le silence pendant le délai de deux semaines, à l'expiration duquel le texte législatif est considéré comme définitivement adopté. S'il décide de s'y opposer, son veto retarde l'adoption du texte de loi d'au moins deux semaines, au terme desquelles la majorité des membres du Bundestag peut lever l'opposition du Bundesrat (art. 77(3) GG). Le rejet de l'opposition du Bundesrat par le Bundestag n'est toutefois soumis à aucun délai précis, ni par la Loi Fondamentale, ni par règlement intérieur du Bundestag¹⁹⁶ et pourrait, dans l'absolu, intervenir des années plus tard. Une partie de la doctrine considère pourtant que le Bundestag doit se prononcer dans un cadre temporel limité à quatre mois¹⁹⁷ ou six mois pour respecter l'obligation de « relation loyale avec les autres organes institutionnels », censée découler du « principe de bonne foi des organes constitutionnels » (*Verfassungsorgantreue*)¹⁹⁸. Ces affirmations ne sont néanmoins pas fondées dans la mesure où un tel délai n'est pas juridiquement déterminé et elles ne relèvent donc que de simples préconisations temporelles auxquelles la chambre basse n'est pas tenue. De plus, la durée nécessaire au Bundestag pour prendre position et adopter définitivement le texte peut varier selon l'étendue du projet et le calendrier des semaines de séance. En pratique, toutefois, la majorité des députés décide généralement de surmonter le veto suspensif du Bundesrat rapidement après l'expiration du délai de deux semaines.

1048. À cet égard, l'usage du veto pour les textes de loi d'opposition a des conséquences temporelles non négligeables puisqu'il allonge de deux semaines minimum la procédure législative. En même temps, ce veto peut être considéré comme une invitation du Bundesrat adressée au Bundestag en vue d'approfondir l'examen du texte législatif. Contrairement à ce qui est parfois affirmé¹⁹⁹, l'utilisation de ce veto est plutôt rare. Le Bundesrat n'y a recouru

¹⁹⁶ T. MAUNZ et G. DÜRIG (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 53^e Éd., 2009, Art. 77 Rg 18. Cf. également P. WAGUET, « Allemagne, le Bundesrat », in J. GRANGÉ et J. MASTIAS (Dir.), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987, p. 110-112.

¹⁹⁷ J. LANG, « Notwendigkeit einer Frist zur Zurückweisung von Einsprüchen des Bundesrates in Art. 77 IV Grundgesetz », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2006, p. 16.

¹⁹⁸ R. SANNWALD, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU et A. HOPFAUF (Éd.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 11^e Éd., 2008, p. 1659.

¹⁹⁹ « A en croire les Unes des journaux, la politique de blocage serait quotidienne, dès lors que l'opposition dispose d'une majorité au Bundesrat ». K. STÜWE, « Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2004) », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 50-51, 2004, p. 29.

que dans 2 % des cas pour les lois d'opposition et dans 5 % des cas pour les lois d'approbation²⁰⁰. La plupart du temps, le Bundesrat n'exerce son droit de veto suspensif qu'envers les lois d'opposition les plus controversées politiquement²⁰¹. Si le veto absolu représente pour sa part un moyen probant de provoquer l'échec des textes de loi d'approbation, le veto suspensif du Bundesrat envers les lois d'opposition est en revanche presque toujours surmonté par le Bundestag, celles-ci étant finalement presque toutes promulguées²⁰².

1049. En définitive, le droit de veto suspensif est exercé assez rarement et ses conséquences temporelles sont *a priori* relativement réduites, en considérant le délai de deux semaines pendant lequel le Bundesrat est autorisé à l'exercer. Cette durée peut cependant s'avérer plus importante en pratique, lorsque le Bundesrat décide de mettre son veto au dernier moment, au terme des deux semaines, et qu'en outre, l'organisation du calendrier des séances empêche le Bundestag de procéder directement au vote pour lever le veto. Le plus souvent, cependant, le veto ne suspend la progression de la procédure législative que de quelques semaines et ses effets temporels restent très inférieurs à celui des chambres hautes britanniques et espagnoles.

2) Un veto suspensif aux conséquences temporelles importantes (ES, RU)

1050. Pendant longtemps, la Chambre des Lords a pu exercer sur tous les textes législatifs un droit de veto absolu comparable à celui dont dispose encore actuellement le Bundesrat. Ce dernier ne peut toutefois y recourir que pour les textes de loi d'approbation tandis qu'à l'origine, la Haute Assemblée britannique pouvait en faire usage pour s'opposer à tout texte législatif qui lui semblait inapproprié. Le système était alors « pleinement bicaméral »²⁰³ : les compétences des deux assemblées étaient globalement équivalentes tout au long du processus législatif bien qu'en pratique, il était rare que la Chambre des Lords décide de bloquer définitivement la progression d'un texte de loi soutenu par la majorité des membres de la

²⁰⁰ Le Bundesrat s'est opposé à 198 lois d'approbation pour un total de 3826 textes et à 90 lois d'opposition pour 3665 textes. 90 projets de loi d'approbation et 12 projets de loi d'opposition ont été définitivement abandonnés. Bundesrat, *Gesamtüberblick über die Arbeit des Bundesrates*, 2013. www.bundesrat.de/de/dokumente/statistik

²⁰¹ Ce fut par exemple le cas pour des textes relatifs à la lutte contre le terrorisme ou sur l'interruption volontaire de grossesse. D. WYDUCKEL, « Der Bundesrat als zweite Kammer, Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1989, p. 187.

²⁰² Le Bundesrat s'est opposé à 198 lois d'approbation pour un total de 3826 textes et à 90 lois d'opposition pour 3665 textes. 90 projets de loi d'approbation et 12 projets de loi d'opposition ont été définitivement abandonnés. Bundesrat, *Gesamtüberblick über die Arbeit des Bundesrates*, 2013. www.bundesrat.de/de/dokumente/statistik

²⁰³ O. H. PHILLIPS, P. JACKSON et P. LEOPOLD, *Constitutional and Administrative Law*, *op. cit.*, p. 167.

Chambre des Communes. Ce droit de veto absolu, fortement critiqué en 1910 à la suite du refus des Lords d'adopter le projet de loi de finances, a finalement été supprimé par le *Parliament Act 1911* pour empêcher qu'un tel blocage se reproduise à l'avenir²⁰⁴. Depuis lors, seuls les textes examinés en premier lieu à la Chambre des Lords (les lois visant à allonger la durée de la législature, les lois provisoires et les lois d'intérêt particulier), qui requièrent généralement l'accord de ses membres, peuvent encore faire l'objet d'un veto absolu²⁰⁵.

1051. En lieu et place du veto absolu, le *Parliament Act 1911* a instauré un veto suspensif, qui demeure encore aujourd'hui à la disposition de la Chambre des Lords et que la Chambre des Communes ne peut surmonter qu'après un certain temps. Le système espagnol prévoit un veto suspensif assez comparable, à la grande différence néanmoins qu'il n'a pas toujours pour effet de retarder sensiblement la procédure législative. Tel n'est le cas que si le Congrès des députés échoue à surmonter le veto sénatorial, qui ne peut être levé qu'en adoptant à la majorité absolue le texte législatif voté initialement en première lecture, selon l'article 122(1) RC²⁰⁶. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'est pas atteinte, la procédure législative est alors prolongée de deux mois alors que dans le cas contraire, le texte peut être directement promulgué. Au terme de ce délai de deux mois, qui commence à courir à la date du veto, le Congrès des députés peut soumettre une dernière fois au vote le texte de loi en question qui, s'il obtient la majorité simple des suffrages, est définitivement adopté.

1052. Si le veto du Sénat reporte de deux mois la poursuite de la procédure législative quand le Congrès des députés ne parvient pas à le surmonter par un vote à la majorité absolue, la durée totale induite par l'emploi du veto peut en réalité être jusqu'à deux fois plus importante. En effet, en plus de faire courir ce délai de deux mois, le veto suspensif peut être exercé « dans le délai de deux mois à partir du jour de la réception du texte », comme le précise l'article 90(2) CE. Ni la Constitution ni les règlements des chambres espagnoles n'envisagent l'hypothèse où le Sénat refuse de se prononcer et garde simplement le silence durant ces deux mois. Une telle situation, qui n'est pas non plus envisagée par les textes outre-Manche, est pourtant susceptible de survenir, bien que cela n'ait pas encore été le cas. En l'absence de

²⁰⁴ Le projet de loi de finances présenté par Lloyd George et rebaptisé pour l'occasion « budget du peuple » a finalement été adopté à la suite de la reconduction de son Gouvernement aux élections générales de 1910. R. KELLY, *The Parliament Acts*, Londres, Parliament and Constitution Centre, 2014, p. 4.

²⁰⁵ L. MAER, *Conventions on the relationship between the Commons and the Lords*, Londres, 2015, p. 10. Cet ensemble disparate a été qualifié de « véritable fourre-tout » par le Professeur Brazier in *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, Oxford University Press, 3^e Éd., 1999, p. 256.

²⁰⁶ Cette exigence de majorité absolue pour lever le veto est justifiée par le fait qu'en amont, le Sénat ne peut opposer son veto que s'il est approuvé par la majorité absolue de ses membres (art. 90(2) CE).

règles déterminées, la doctrine espagnole estime que le Sénat est effectivement chargé de se prononcer sur les textes qui lui sont transmis par le Congrès des députés et que le fait pour le Sénat de garder le silence doit être considéré comme inconstitutionnel²⁰⁷. Si l'on peut à juste titre critiquer ce point de vue dans la mesure où rien n'empêche formellement le Sénat de s'abstenir de se prononcer sur un texte de loi, force est de reconnaître que la prise en compte du silence sénatorial pourrait s'avérer contraire au principe selon lequel la loi est le produit des deux chambres qui composent les *Cortes Generales*²⁰⁸. Il n'en reste pas moins que la majorité des sénateurs espagnols peut choisir volontairement de ne déclencher le veto qu'au terme de ces deux mois pour retarder au maximum l'adoption d'un texte auquel ils sont politiquement opposés. En l'absence de majorité absolue au Congrès des députés, le veto suspensif reporte encore de deux mois supplémentaires l'adoption du texte de loi et la durée totale de cette phase procédurale peut ainsi atteindre quatre mois maximum.

1053. Malgré tout, le veto suspensif de la Chambre des Lords a pour conséquence d'allonger plus significativement le délai d'adoption d'un texte de loi que celui du Sénat espagnol. À partir de l'adoption du *Parliament Act* de 1911, la Chambre des Lords a pu s'opposer pendant un mois maximum au vote des projets de loi de finances et pendant trois sessions maximum au vote des autres projets de loi²⁰⁹. Ces derniers pouvaient alors être promulgués malgré le refus répété de la Chambre des Lords lorsqu'ils avaient été adoptés par la Chambre des Communes au cours de trois sessions successives et sous réserve qu'ils aient été transmis à la Haute Assemblée au moins un mois avant la fin de chaque session²¹⁰. Le *Parliament Act 1949* a réduit ce délai suspensif à treize mois : depuis lors, la promulgation d'un texte de loi peut intervenir après seulement deux rejets par les Lords au cours de deux sessions successives et à condition qu'au moins un an se soit écoulé entre la date du premier examen et la seconde adoption du texte par la Chambre des Communes²¹¹. Si la Chambre des Lords ne peut que retarder le processus d'adoption des lois, ce veto suspensif constitue pourtant, selon le Professeur Russel, « l'arme la plus forte de la Chambre des Lords »²¹² dont les effets

²⁰⁷ Selon le Professeur Martínez Sospedra, le Congrès des députés est alors dans l'impossibilité de se prononcer dans la mesure où il ne dispose pas d'un texte amendé ou n'est pas confronté au veto du Sénat et la procédure législative est donc dans l'impasse. M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, « El Senado constitucional: sus facultades », in E. ÁLVAREZ CONDE (Dir.), *Diez años de régimen constitucional*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 366.

²⁰⁸ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « Las especialidades del procedimiento legislativo en el senado », in J. L. PEÑARANDA RAMOS, *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 487.

²⁰⁹ P. LAUVAUX, « Quand la deuxième Chambre s'oppose », *Pouvoirs*, n°108, 2004, p. 96.

²¹⁰ Chapitre 13, Section 2(1) du *Parliament Act 1911*.

²¹¹ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 210.

²¹² M. RUSSELL, *Resolving Disputes between the Chambers*, Londres, The Constitution Unit, 1999, p. 2.

temporels demeurent en définitive beaucoup plus importants que ceux du veto sénatorial espagnol²¹³.

1054. Alors que le droit de veto sénatorial espagnol peut être mis en œuvre pour tout type de textes, son champ d'application est en revanche demeuré longtemps restreint au Royaume-Uni. En respectant la convention de Salisbury de 1945, la Chambre des Lords ne pouvait pas s'opposer à un projet mais seulement l'amender dès lors qu'il reprenait des engagements politiques du programme électoral du gouvernement²¹⁴. De tels projets devaient *a priori* être acceptés par les Lords y compris quand le Gouvernement ne disposait pas d'une majorité de soutien à la Chambre Haute. Ne résultant que de simples pratiques parlementaires, cette conduite n'a plus été systématiquement suivie à partir du *House of Lords Act 1999*²¹⁵ et, à la suite des élections générales de 2005, les parlementaires Libéraux-démocrates ont tous refusé de se conformer à la convention de Salisbury²¹⁶.

1055. Malgré le « veto temporel » qui leur est reconnu, les chambres hautes britanniques et espagnoles n'ont que rarement décidé de rejeter dans sa totalité un texte de loi déjà adopté par la chambre basse. La Chambre des Lords n'a ainsi été amenée à recourir à ce pouvoir formel de retardement²¹⁷ que de façon exceptionnelle puisque seuls sept projets législatifs ont été promulgués sans l'assentiment de la Chambre des Lords depuis 1911²¹⁸. L'utilisation du veto temporel est encore plus rare au Parlement espagnol, où le Sénat n'en a fait usage qu'à deux

²¹³ M. RUSSELL, « What are Second Chambers for? », *Parliamentary Affairs*, 2001, p. 446 et 450.

²¹⁴ Dans cette hypothèse, les amendements dits « torpilleurs », qui altèrent profondément le projet, sont aussi exclus. O. H. PHILLIPS, P. JACKSON et P. LEOPOLD, *Constitutional and Administrative Law, op. cit.*, p. 185.

²¹⁵ Depuis la réforme de 1999, la Chambre des Lords exerce sa fonction législative de façon plus affirmée qu'auparavant. M. RUSSELL, « Parliament, Emasculated or Emancipated? », in R. HAZELL, *Constitutional Futures Revisited: Britain's Constitution to 2020*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 267.

²¹⁶ Le groupe des Libéraux-démocrates a justifié ce refus par le fait que la convention de Salisbury, qui résultait d'un accord historique entre le groupe des Travailleurs aux Communes et le groupe des Conservateurs aux Lords, n'était par conséquent plus adaptée aux circonstances d'alors. M. QVORTRUP, « United Kingdom. Extreme Institutional Dominance by the Executive... Most of the Time », in E. BJØRN et G. TSEBELIS (Éd.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Settings*, Abington, Routledge, 2011, p. 84.

²¹⁷ En 1990 par exemple, la Chambre des Lords a décidé de rejeter la loi sur les crimes de guerre, au terme de la *Second Reading*. M. RUSH, « The House of Lords: The Political Context », in P. CARMICHAEL et B. DICKSON, *The House of Lords: its parliamentary and judicial roles*, Oxford, Hart Publishing, 1999, p. 16.

²¹⁸ Les *Government of Ireland Act 1914*, *Welsh Church Act 1914*, *Parliament Act 1949*, *War Crimes Act 1991*, *European Parliamentary Elections Act 1999*, *Sexual Offences (Amendment) Act 2000* et *Hunting Act 2004*. R. KELLY, *The Parliament Acts*, Parliament and Constitution Centre, 2014, p. 9. À l'inverse, il est moins rare que les membres de la Chambre des Communes décident de rejeter totalement un projet voté en amont par les Lords. H. CALVERT, *An Introduction to British Constitutional Law*, Oxford, Blackstone Press, 1985, p. 98.

reprises, à l'encontre du projet de loi de finances de 2005 et d'un projet législatif relatif à la modification du Code civil, le 22 juin 2005²¹⁹.

1056. L'extrême rareté du recours au droit de veto sénatorial s'explique par le fait qu'il peut être surmonté sans trop de difficulté par le Congrès des députés qui, au plan politique, peut *a priori* réunir assez facilement une majorité absolue pour s'y opposer²²⁰. Tel a d'ailleurs été le cas pour les deux projets de loi précités, pour lequel le veto temporel a été levé à la majorité absolue du Congrès des députés, auquel il revient toujours de prendre la décision finale sur le texte de loi. Les deux assemblées parlementaires tiennent une place très inégale dans le cadre de la navette législative, qui témoigne d'un « bicaméralisme déséquilibré »²²¹ clairement organisé par la Constitution espagnole. Cette situation n'est donc pas sans susciter de nombreuses critiques²²² qui sont justifiées au sens où politiquement, le Sénat ne peut jamais empêcher le vote d'un texte en usant de son veto, juridiquement prévu par les règles parlementaires, mais presque impossible à faire aboutir. Bien que l'utilisation du veto soit aussi peu courante en pratique, la Chambre des Lords jouit d'une plus forte autonomie. Ses membres sont politiquement « beaucoup moins contraints par les pressions partisans »²²³ que leurs homologues de la Chambre des Communes : aucun groupe parlementaire ne dispose de la majorité des sièges et surtout, près d'un quart des Lords, les « *Crossbenchers* », demeurent totalement indépendants. Par ailleurs, la durée des discussions est plus difficile à prévoir qu'à la Chambre des Communes, où le Gouvernement maîtrise davantage la progression des travaux parlementaires. La convention selon laquelle « les projets de loi doivent être examinés dans une durée raisonnable », rappelée par le *Joint Committee on Conventions* en 2006, est loin d'être constamment suivie et ne constitue en réalité qu'une recommandation assez vague²²⁴.

²¹⁹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 629.

²²⁰ A. SAIZ ARNAIZ, « La réforme du Sénat en Espagne », *Revue internationale de politique comparée*, 1999, p. 30.

²²¹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 74, 2005, p. 248.

²²² Cf. A. PENADÉS, *La reforma del Senado*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007, 92 p. J. A. ALONSO DE ANTONIO, « Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado », *Foro, Nueva época*, 2005, p. 359 et s.

²²³ A. BRAZIER, S. KALITOWSKI et G. ROSENBLATT, *Law in the Making. Influence and Change in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2008, p. 182.

²²⁴ Dans le Livre blanc sur la réforme de la Chambre des Lords de 1968, les groupes avaient pourtant suggéré de limiter la lecture d'un texte à soixante jours de séance, mais cette proposition n'a finalement jamais été reprise. L. MAER, *Conventions on the relationship between the Commons and the Lords*, op. cit., p. 20.

1057. Si un texte de loi peut ainsi être réexaminé de manière à en cerner plus clairement les contours et à en reconsidérer certains détails, une analyse plus claire de ses différents aspects est aussi possible en approfondissant une ou plusieurs phases de la procédure législative.

§ 2. Les possibilités d'examen approfondi des textes de loi

1058. Les textes législatifs peuvent faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de la procédure législative ordinaire. La demande de prolongation d'une phase du débat, qui peut être formulée par le Gouvernement fédéral ou le Bundesrat en Allemagne et seulement par le Congrès des députés en Espagne, doit *a priori* être justifiée par une raison spécifique (A). Si la prolongation d'une ou plusieurs phases d'examen de la procédure législative ordinaire n'est pas précisément envisagée au sein des parlements britannique et français, ces derniers prévoient en revanche un examen plus détaillé pour des projets législatifs de nature spécifique dans le cadre d'une procédure législative spéciale²²⁵, que connaissent d'ailleurs également les parlements allemand et espagnol (B).

A. Un examen prolongé au sein d'une des deux assemblées (AL, ES)

1059. La durée d'examen de la plupart des textes législatifs peut être allongée au sein de la chambre basse espagnole et de la chambre haute allemande. Cette prolongation d'une des phases de la procédure législative est très précisément encadrée outre-Rhin, puisque l'extension temporelle est limitée à trois semaines supplémentaires tandis qu'en Espagne, cet allongement peut porter sur plusieurs délais établis dans le règlement intérieur du Congrès des députés.

1060. Le temps d'examen dans la chambre basse espagnole peut donc être augmenté de manière bien plus significative qu'au Parlement allemand, où la seule extension temporelle possible s'élève à trois semaines, selon l'article 76(2) de la Loi fondamentale. Le Bureau du Congrès des députés peut en effet décider ponctuellement de l'extension des différents délais de la procédure, l'article 91(2) RC précisant toutefois que ces prolongations ne peuvent excéder l'étendue du délai initial. En d'autres termes, les délais indiqués dans le règlement du

²²⁵ Pour une analyse comparée des différentes formes de procédure législative spéciale, cf. Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 155-169.

Congrès des députés peuvent être doublés : la présentation d'un projet législatif par le Gouvernement en début de discussion peut durer une demi-heure au lieu de quinze minutes (art. 118(1) RC), les interventions générales peuvent passer de dix à vingt minutes (art. 74(1) RC) et les explications de vote de cinq à dix minutes. La durée d'autres phases de l'examen législatif, beaucoup plus longues, peut également être doublée, comme par exemple le délai de remise du rapport de la commission (art. 113(1) RC) ou le délai de présentation des amendements (art. 110(1) RC), qui peuvent passer de quinze à trente jours. Lorsque le Congrès des députés décide d'exploiter largement ces possibilités de prolongation temporelle, la procédure législative peut être allongée de plusieurs semaines au total, au-delà même du délai de trois semaines prévu outre-Rhin. En tant que première assemblée saisie, le Bundesrat ne peut demander une extension de l'examen législatif qu'à neuf semaines, au lieu des six semaines initialement prévues. Au cours de la discussion sur le texte, le Bundesrat doit donc s'accorder un délai de réflexion pour savoir s'il souhaite demander une prolongation. La demande, formulée par l'assemblée plénière, doit intervenir dans les six premières semaines et le délai est toujours étendu à neuf semaines même si le Bundesrat ne demande que huit semaines. Cette requête n'empêche pas d'ailleurs la Haute Assemblée de transmettre sa position sur le texte plus tôt que prévu, après seulement sept semaines par exemple²²⁶.

1061. Une telle prolongation de la durée d'examen législatif est assez courante au Congrès des députés, où le Bureau ne décide généralement d'allonger certaines phases procédurales qu'à la demande de plusieurs groupes parlementaires. Alors que l'article 91(2) RC n'exige pas précisément qu'une telle demande soit justifiée, en pratique le Bureau du Congrès des députés n'accepte de prolonger l'examen législatif que si la requête lui semble appropriée, au regard notamment de la complexité du projet de loi et de l'importance de la charge de travail parlementaire au cours de la période²²⁷. Outre-Rhin, la « prolongation du délai pour un motif important », qui ne peut être demandée par le Bundesrat que depuis la réforme constitutionnelle du 27 octobre 1994²²⁸, a contribué à un renforcement de ses compétences en matière législative et plus largement, à un renforcement du fédéralisme²²⁹. Au Parlement espagnol, cet allongement de la durée initiale d'examen n'est envisageable qu'à la chambre basse tandis qu'en Allemagne, le Gouvernement est aussi autorisé à formuler une telle requête

²²⁶ O. MODEL et K. MÜLLER (Éd.), *Grundgesetz, Taschenkommentar, op. cit.*, p. 569.

²²⁷ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 252.

²²⁸ Loi constitutionnelle entrée en vigueur le 15 novembre 1994 (BGBl. 1994 I, p. 3146) modifiant l'art. 76 GG.

²²⁹ R. DOLZER, K. GRABHOF et C. WALDHOF (Éd.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, C.F. Müller, 2010, p. 166.

afin de disposer de trois semaines supplémentaires pour examiner les propositions présentées par le Bundesrat, selon l'article 76(3) GG.

1062. La prolongation de l'examen d'un texte de loi est cependant beaucoup moins courante au Parlement allemand, que la demande émane du Bundesrat ou du Gouvernement. D'une part, lorsque des textes de loi du Bundesrat sont transmis au Gouvernement et que celui-ci demande d'étendre la durée d'examen à neuf semaines²³⁰, les effets temporels de sa requête peuvent parfois être annihilés par une demande concurrente du Bundesrat. Si dans le même temps en effet, la Haute Assemblée qualifie le texte de particulièrement urgent, le délai est alors réduit de trois semaines, ce qui revient alors au délai initialement prévu par la Loi fondamentale, soit six semaines²³¹. La formulation de demandes antagonistes de modulation temporelle par le Gouvernement et le Bundesrat (réduction du temps de la procédure pour le premier, allongement de la procédure pour le second) conduit *in fine* à leur neutralisation.

1063. D'autre part, la demande de prolongation de l'examen du texte doit être réalisée « pour un motif important » et peut être assez facilement refusée en pratique. L'allongement de la durée d'examen peut être justifié par l'exceptionnelle complexité juridique ou les difficultés intrinsèques de la matière abordée par le texte de loi²³². Ces difficultés peuvent notamment être dues à la multiplicité des références à des textes nationaux, européens et internationaux dans le projet, qui ne peut être compris que par une étude systématique de l'ensemble de ces sources. En outre, le Bundesrat peut fonder sa demande de prolongation en invoquant la grande portée politique du projet de loi qui lui est soumis. Les circonstances mêmes de l'examen du projet peuvent aussi exiger une prolongation du délai, comme par exemple lorsque le projet de loi a été déposé peu de temps en amont de la pause estivale. Enfin, la nécessité de penser la coordination d'un grand nombre de participants à la réflexion peut encore constituer un motif valable dans certains cas²³³. Il est pourtant assez fréquent que le Gouvernement juge le motif de prolongation du Bundesrat pas assez sérieux et décide de passer outre sa requête, transmettant le projet de loi au Bundestag après six semaines, comme le prévoit à l'origine la Loi fondamentale. Une telle demande de prolongation formulée par le

²³⁰ H. JARASS et B. PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, op. cit., p. 836.

²³¹ Sur ce point, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 621 et s. (« La procédure "d'urgence" »).

²³² O. MODEL et K. MÜLLER (Éd.), *Grundgesetz, Taschenkommentar*, op. cit., p. 570.

²³³ T. MANN, in M. SACHS (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 5^e Éd., 2009, p. 1558.

Bundesrat est encore plus facilement refusée par le Gouvernement lorsque le texte en question ne concerne pas directement les Länder²³⁴.

1064. Finalement, l'examen d'un texte législatif peut être prolongé au Congrès des députés en intervenant sur différents délais d'importance variable mais qui, additionnés, dépassent très régulièrement la durée de prolongation de la discussion outre-Rhin, fixée à trois semaines. Si la prolongation de la discussion est plus souvent obtenue au Congrès des députés qu'au Bundesrat, il arrive néanmoins à ce dernier de demander parfois d'allonger le délai d'examen. Tel a par exemple été le cas lors de l'examen du projet de loi relatif aux droits patrimoniaux, qui a amené la commission commune compétente en matière constitutionnelle (*Gemeinsame Verfassungskommission*) à examiner les éventuelles évolutions à apporter en conséquence à la Loi fondamentale²³⁵. Cet allongement de la durée d'examen, qui peut être demandé pour la plupart des textes législatifs, n'est toutefois limité qu'à une seule des deux assemblées alors que, pour certains textes de nature spécifique, l'examen est plus détaillé au niveau de plusieurs phases législatives et dans le cadre des deux chambres parlementaires.

B. Un examen plus détaillé pour des textes de loi spécifiques

1065. En raison de leur nature spécifique, certains textes de loi font l'objet d'une procédure législative spéciale dont l'encadrement temporel permet de les examiner de manière beaucoup plus détaillée que dans le cadre de la procédure législative ordinaire. La discussion organisée sur ces textes est donc organisée par des règles parlementaires qui se distinguent en partie de celles qui s'appliquent à l'examen de la plupart des textes de loi et qui ont généralement pour effet d'allonger la durée de la procédure législative. De telles règles spécifiques sont prévues par les quatre systèmes étudiés pour les projets et propositions de loi constitutionnelle (1), tandis qu'en Espagne et en France, une autre procédure législative spéciale est appliquée aux projets et propositions de loi organique (2).

1) Les textes de loi constitutionnelle

1066. La loi constitutionnelle, qui correspond soit au texte établissant une Constitution « au titre du pouvoir constituant originaire », soit à la « loi adoptée selon la procédure spéciale

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Pour le projet de loi relatif aux droits patrimoniaux, d'une longueur de 296 pages, le Bundesrat a finalement exposé son avis en pas moins de 70 pages. R. SANNWALD, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU et A. HOPFAUF (Éd.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 11^e Éd., 2008, p. 1641.

prévue par la Constitution pour sa révision au titre du pouvoir constituant dérivé »²³⁶, échappe par définition à la procédure législative ordinaire. La procédure spéciale appliquée à tout projet de loi constitutionnel consiste à examiner ces textes législatifs d'importance majeure dans les moindres détails et aboutit souvent à un débat parlementaire plus long que dans le cadre de la procédure législative ordinaire appliquée à l'essentiel des autres types de textes. Une telle procédure dérogatoire de la procédure ordinaire est bien prévue dans l'ensemble des parlements étudiés, mais son champ d'application est relativement vague au Royaume-Uni, dont le système juridique est dépourvu de hiérarchie normative précisément déterminée (a). Si la catégorie des projets de loi constitutionnelle n'est pas délimitée de façon strictement identique dans les systèmes allemand, espagnol et français²³⁷, la procédure spéciale prévue pour ces textes présente certaines exigences analogues telles que l'adoption à la majorité qualifiée et un vote à l'identique par les deux assemblées parlementaires (b).

a) Une procédure spéciale au champ d'application indéterminé (RU)

1067. Bien que l'expression de « projet de loi constitutionnelle » soit couramment employée outre-Manche, elle ne correspond à aucune catégorie juridiquement définie. En l'absence de définition juridique, sa délimitation est d'autant plus imprécise que les projets d'importance majeure ne traitent pas tous de sujets constitutionnels et qu'inversement, les *Constitutional Bills* ne sont pas tous considérés comme des projets extrêmement importants²³⁸. Si une liste de projets de loi constitutionnelle a bien été dressée par le *Joint Committee on the Draft Civil Contingencies Bill* dans un rapport de 2003, celle-ci n'est toutefois qu'indicative, toute classification étant forcément relative dans la mesure où elle n'est pas juridiquement établie. Du fait de leur indétermination normative, les projets de loi qualifiés de « constitutionnels » par la doctrine s'avèrent donc assez divers, puisqu'ils touchent non seulement à des questions institutionnelles (*Parliament Act 1949*), mais aussi à des questions internationales (*European Communities Bill 1971-72*) ou des affaires locales (*Scotland and Wales Bill 1976-77*). Il n'empêche pas moins qu'il existe dans le système parlementaire britannique plusieurs types de procédure qui diffèrent selon la matière abordée par le texte législatif et qu'à ce titre, les lois qualifiées de « constitutionnelles » font l'objet d'une procédure à part entière.

²³⁶ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2009, p. 73.

²³⁷ Pour plus de détails sur la délimitation de la catégorie des lois constitutionnelles, cf. Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, op. cit., p. 542-544.

²³⁸ J. SEATON et B. WINETROBE, « The passage of Constitutional Bills in Parliament », *JLS*, n° 2, 1998, p. 33-34.

1068. Cette procédure se distingue principalement de celle à laquelle sont soumis la plupart des autres projets de loi à l'étape de l'examen en commission parlementaire. Les « projets de loi d'importance constitutionnelle »²³⁹ sont en effet le plus souvent confiés à la Commission de la Chambre entière (*Committee of the Whole House*) et non à un *Public Bill Committee* comme c'est normalement le cas pour les projets de loi. Alors que pendant longtemps, la Commission de la Chambre entière a constitué la base du système de commission outre-Manche²⁴⁰ et examiné à ce titre l'ensemble des textes législatifs, le recours à cette commission intervient désormais surtout pour débattre plus longuement de certains textes très importants tels que les projets de loi constitutionnelle. Le Professeur Shell reconnaît à ce titre que « la quantité de temps devant être mis de côté pour traiter des lois de réforme constitutionnelle est toujours considérable »²⁴¹. À cet égard, le *Committee of the Whole House* remplit précisément cette fonction puisqu'en son sein, les parlementaires peuvent intervenir aussi souvent qu'ils le souhaitent²⁴², au lieu d'être limités à une seule intervention et en outre, les débats sont moins contraints temporellement que dans le cadre des *Public Bill Committee*. Cette commission plénière, qui réunit tous les députés pour discuter de l'examen du texte, a ainsi été amenée à examiner des projets de portée importante tels que par exemple le *Terrorism Act 2006* ou encore les *European Union (Amendment) Bills* de 1992 et 2007 visant à ratifier, respectivement, le Traité de Maastricht et le Traité de Lisbonne. Toutefois, il arrive que des lois « ordinaires » ne présentant pas de difficultés particulières²⁴³ soient directement soumises à la Commission de la Chambre entière et ce dans un but diamétralement opposé aux lois constitutionnelles : il s'agit alors de permettre une adoption rapide des mesures proposées, après un bref examen en commission plénière.

1069. Par ailleurs, à l'occasion de certaines réformes constitutionnelles, la Chambre des Communes décide parfois de transmettre le projet à une commission spécialisée (*Select Committee*) qui correspond, depuis 2015, à la commission des affaires constitutionnelles et de l'administration publique (*Public Administration and Constitutional Affairs Committee*)²⁴⁴.

²³⁹ Par exemple, la commission plénière britannique a dû examiner le *Terrorism Act 2006* ou encore les *European Union (Amendment) Bills* de 1992 et 2007 ratifiant, respectivement, le Traité de Maastricht et le Traité de Lisbonne. A. CARROLL, *Constitutional and Administrative Law*, *op. cit.*, p. 148.

²⁴⁰ Ce système était fondé sur le principe selon lequel « la préparation du travail de la Chambre appartient à la Chambre elle-même siégeant en commission ». A. MATHIOT, *Le régime politique britannique*, *op. cit.*, p. 218.

²⁴¹ D. SHELL, « The Future of the Second Chamber », *The Political Quarterly*, 1999, p. 390.

²⁴² D. HEMINGFORD, *What Parliament Is and Does*, Cambridge University Press, 1947, p. 52.

²⁴³ L'examen d'une loi ordinaire en commission plénière est rare, puisqu'il ne concerne en moyenne que cinq ou six cas par an. P. NORTON, *Parliament in British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 86.

²⁴⁴ Cette commission, instaurée par la Chambre des Communes le 3 juin 2015, a remplacé le *Political and Constitutional Reform Committee*, chargé d'examiner les réformes constitutionnelles entre 2010 et 2015.

Ce type de commission, composée pour la durée de la législature des parlementaires les plus spécialisés sur le sujet, est en mesure de consacrer une durée encore plus conséquente à l'étude du texte que la Commission de la Chambre entière²⁴⁵. Pour sa part, la Chambre des Lords recourt régulièrement à ce type de commission et ce choix révèle parfois une très forte opposition politique au Gouvernement sur le projet de loi proposé. Cela a par exemple été le cas à l'occasion de l'examen de la *House of Lords Reform Bill 2004*, dont la longueur des travaux du *Select Committee*, de près de trois mois, a finalement conduit le Gouvernement à abandonner ce projet de réforme constitutionnelle.

1070. Généralement, les projets de loi constitutionnelle font l'objet d'un examen approfondi et la majorité d'entre eux sont discutés pendant plus d'une centaine d'heures. Si la durée d'examen d'un projet peut être particulièrement courte, comme pour le *Peerage Bill 1963*, adopté après seulement 18 h de discussion, de tels cas demeurent rarissimes. Il est en réalité plus courant que la durée d'examen dépasse une centaine d'heures voire beaucoup plus, comme en témoigne l'exemple du *Scotland Bill 1977-78*, qui a été débattu pendant plus de 326 heures au total²⁴⁶. Bien que son champ d'application ne soit pas précisément déterminé, la procédure spéciale d'adoption des projets de loi constitutionnelle est généralement d'une durée plus longue que pour les autres textes législatifs, ce qui est d'ailleurs généralement le cas aussi dans le cadre des trois autres parlements.

b) Une procédure spéciale achevée par un vote à la majorité qualifiée (AL, ES, FR)

1071. À la différence du système britannique, au sein des systèmes allemand, espagnol et français, les textes de révision constitutionnelle sont délimités avec précision et correspondent à une catégorie normative bien déterminée. La procédure législative spéciale qu'ils prévoient pour ce type de texte présente plusieurs caractéristiques communes, telles que l'accord des deux chambres parlementaires sur un texte identique et son adoption à la majorité qualifiée²⁴⁷,

²⁴⁵ L. MAER, *Conventions on the relationship between the Commons and the Lords*, Londres, House of Commons, 2015, p. 19.

²⁴⁶ De même, l'examen du *European Communities (Amendment) Bill 1992-93* a aussi été particulièrement long (plus de 310 heures), tandis qu'au contraire, le *Northern Ireland Border Poll Bill 1972-73* a été adopté après 22 heures réparties sur seulement quatre jours successifs de séance. J. SEATON et B. WINETROBE, « The passage of Constitutional Bills in Parliament », *op. cit.*, p. 45-48.

²⁴⁷ Au Parlement français, la majorité qualifiée est exigée seulement à l'occasion de la réunion du Congrès. Comme le précise l'article 89(3) C, « le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ».

ces exigences étant susceptibles de conduire à un allongement de la durée du débat intercaméral.

1072. Dans ces trois parlements, la procédure législative spéciale d'examen des projets de loi constitutionnelle met sur un pied d'égalité la chambre haute et la chambre basse. Outre-Rhin, elle s'apparente à la procédure d'examen des lois d'approbation, pour lesquelles l'approbation du Bundesrat est absolument requise, à la différence majeure toutefois que chacune des deux chambres parlementaires doit voter la même version du texte à la majorité des deux tiers de ses membres (art. 79(2) GG). Une telle majorité qualifiée est très exigeante²⁴⁸ et suppose un très large soutien du projet de réforme constitutionnelle par les parlementaires, plus important encore qu'en Espagne et en France, où l'approbation à la majorité des trois cinquièmes peut parfois suffire pour ce type de texte.

1073. La procédure d'adoption des réformes constitutionnelles place en revanche les sénats espagnol et français dans une position originale, dans la mesure où leur opposition à un projet de loi ordinaire est habituellement facilement dépassée par la chambre basse. Dans le cadre de la procédure législative ordinaire en effet, le Congrès des députés a la possibilité de surmonter le veto sénatorial après un certain délai tandis que pour les projets de loi constitutionnelle, la chambre basse espagnole n'est pas autorisée à imposer au Sénat l'adoption d'une réforme contre sa volonté²⁴⁹. Ce type de texte doit être adopté par les deux chambres parlementaires à la majorité des trois cinquièmes et en cas de désaccord initial, la commission de conciliation entre le Congrès des députés et le Sénat (*Comisión Mixta Congreso-Senado*) peut être réunie (art. 167(1) CE). Au Parlement français aussi, la réforme constitutionnelle doit être votée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, condamnés à s'entendre au cours de la navette²⁵⁰. Cette règle, issue de l'article 89(2) C, exclut le recours à certains moyens visant à réduire la durée de l'examen législatif, au premier rang desquelles la procédure parlementaire du « dernier mot », qui ne peut donc s'appliquer en matière constitutionnelle. En position d'égalité avec l'Assemblée nationale, le Sénat a par exemple été en mesure de s'opposer fermement, le 5 septembre 1984, au projet de révision sur l'extension du champ

²⁴⁸ G. LEIBHOLZ et H.-J. RINCK (Éd.), *Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Cologne, Schmidt, 2010, art. 79, p. 3.

²⁴⁹ R. PUNSET BLANCO, « La fase central del procedimiento legislativo », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 14, 1985, p. 132.

²⁵⁰ Il ressort de cette règle qu'en matière constitutionnelle, « chaque assemblée détient un droit de veto sur le texte voté par l'autre ». P. BLACHÈRE, *Le Parlement en France*, Paris, LGDJ, 2012, p. 105.

d'application du référendum tandis qu'en avril 1992, il est parvenu à s'imposer dans le débat sur l'article 88-3 C en vue de la ratification du traité de Maastricht²⁵¹.

1074. Si l'égalité est parfaite entre les deux assemblées françaises lors de l'examen d'un texte de loi constitutionnel, tel n'est pas tout à fait le cas des deux chambres espagnoles : en cas d'échec de la commission de conciliation, le Congrès des députés est alors autorisé à approuver la révision à la majorité des deux tiers et il suffit dès lors que le Sénat l'ait simplement adopté à la majorité absolue. Ce vote en faveur du texte de loi à la majorité qualifiée par le Congrès des députés ne suffit pas toujours et dans les quinze jours de son approbation, un dixième des parlementaires de l'une des deux chambres peut encore demander à ce que la révision soit soumise à ratification par voie de référendum, comme le permet l'article 167(3) CE²⁵². De manière similaire, le référendum est également envisagé par la Constitution française comme l'une des modalités possibles d'approbation finale du projet de loi constitutionnelle. En pratique cependant, la quasi-totalité des lois constitutionnelles approuvées l'ont été par le Congrès à la majorité des trois cinquièmes, comme le prévoit l'article 89(3) C²⁵³. Lorsqu'un référendum se tient après l'adoption du projet de réforme constitutionnelle par le Parlement espagnol ou le Parlement français, la durée de la procédure législative est alors allongée d'autant dans la mesure où son organisation pratique implique de respecter des délais suffisamment importants.

1075. Outre ces exigences communes aux systèmes allemand, espagnol et français, certaines règles propres à chaque système permettent d'approfondir encore l'examen des projets de loi constitutionnelle. La commission de conciliation peut être sollicitée outre-Rhin comme dans le cadre de la procédure législative ordinaire, à la différence cependant que la proposition de conciliation qui en résulte doit ensuite faire l'objet d'un vote distinct par les assemblées sur chaque point de divergence²⁵⁴. Par ailleurs, le Bundesrat dispose de neuf semaines pour prendre position sur les textes de loi constitutionnelle proposés par le Gouvernement et de

²⁵¹ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 297.

²⁵² La deuxième forme de révision constitutionnelle existante, régie par l'article 168 CE, est plus radicale tant en termes d'objectifs que de procédure : un tel projet vise en effet à la révision totale de la Constitution, doit être forcément approuvée à la majorité des deux tiers des membres de chaque assemblée et surtout, doit être toujours soumise à ratification par voie de référendum. S'il est approuvé, les deux chambres doivent alors être dissoutes.

²⁵³ Depuis 1958, sur 21 lois constitutionnelles adoptées selon la procédure précisée à l'article 89 C, seule la loi du 2 octobre 2000 relative au quinquennat a été adoptée par un référendum, qui s'est tenu le 24 septembre 2000. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 299.

²⁵⁴ Cette règle résulte du paragraphe 10(3) du règlement intérieur de la commission de conciliation allemande (*Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*, GOVA). Pour plus de détails sur la commission de conciliation allemande, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 637 et s. (« La procédure intercamérale de conciliation »).

même, ce dernier dispose aussi de neuf semaines pour soumettre au Bundestag un projet de révision constitutionnelle du Bundesrat. Sur ce point, l'encadrement temporel est identique à celui de l'examen des projets de loi pour lesquels une prolongation « pour un motif important » est demandée en vertu de l'article 76 GG et qui permet d'allonger de six à neuf semaines ce délai. Ce délai de neuf semaines pour prendre position permet donc une analyse plus détaillée des projets de révision constitutionnelle, qui apparaît tout à fait appropriée au regard de l'importance potentielle de leurs effets sur le système juridique dans son ensemble. La durée spécifique accordée au Gouvernement et au Bundesrat pour prendre position est même garantie puisque le recours à la procédure d'urgence, qui permet de réduire ce délai de trois semaines, est interdit pour l'examen des projets de loi constitutionnelle.

1076. Si la mise en œuvre de la procédure d'urgence pour les projets de loi constitutionnelle n'est pas prohibée de la sorte dans les parlements espagnol et français, l'emploi d'un certain nombre de moyens visant à réduire la durée de l'examen législatif est par contre exclu dans le cadre hexagonal. Ainsi, le temps législatif programmé ne peut être déclenché à l'Assemblée nationale pour la discussion des projets de révision constitutionnelle (art. 118(1) RAN) et de manière analogue, il n'est pas possible de recourir à la procédure d'examen simplifiée (art. 117-3 RAN). De même au Sénat, en vertu de l'article 47*nonies* RS, les procédures de vote sans débat et de vote avec débat restreint sont exclues pour les projets et propositions de loi constitutionnelle. Partant, si ce type de texte est bien examiné et voté globalement selon la procédure législative ordinaire, ce n'est toutefois le cas que sous de nombreuses réserves. La procédure de révision déroge d'ailleurs à un de ses principes clés, dans la mesure où la discussion d'un projet de loi constitutionnelle présenté en première lecture devant la première assemblée saisie porte sur le texte du Gouvernement et non celui de la commission²⁵⁵. L'examen en commission est sans conséquence directe sur le projet, mais n'est pas néanmoins sans consistance, car comme dans le cadre de la procédure ordinaire, un délai minimum de six semaines est prévu entre le dépôt du texte de loi et son examen par l'assemblée plénière en première lecture²⁵⁶. De plus, le droit d'amendement n'est limité par aucune disposition constitutionnelle ou réglementaire en matière constitutionnelle. Il peut donc être potentiellement exercé de façon plus importante que dans le cadre de la procédure législative

²⁵⁵ Articles 42(2) de la Constitution et 117 du règlement de l'Assemblée nationale.

²⁵⁶ Selon l'article 42(3) C, le débat en séance plénière sur le texte ne peut débiter « qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission », devant la seconde assemblée saisie.

ordinaire, ce qui fait dire à Georges Bergougnous qu'« il est tentant pour les assemblées d'en user sinon d'en abuser »²⁵⁷.

1077. Pour l'examen en commission et en assemblée plénière, il résulte des articles 146(1) RC et 154 RSE que les règles principales de la procédure législative ordinaire doivent être suivies dans le système ibérique. Contrairement au système français, rares sont les règles prévues spécifiquement pour l'examen des projets de loi constitutionnelle, à l'exception bien sûr de la règle du vote à la majorité qualifiée par les deux chambres. Cette règle, qui exige un soutien important du projet par les deux assemblées, suffit toutefois à rendre les délais de l'article 90(2) de la Constitution espagnole inapplicables en cas d'opposition du Sénat à un projet de réforme constitutionnelle. Dans cette hypothèse, le Congrès des députés est en effet dans l'impossibilité de surmonter le veto du Sénat, qui n'est alors pas nécessairement contraint de prendre position dans les deux mois. En l'absence de précision sur ce point par les règlements des assemblées et la Constitution, on peut ainsi estimer comme le Professeur Gómez Lugo que chaque chambre doit disposer d'un temps assez long pour lui permettre d'examiner en détail l'objet précis de la réforme constitutionnelle voire, le cas échéant, supérieur au délai de deux mois prévu dans le cadre de la procédure législative ordinaire²⁵⁸.

1078. Pourtant, en pratique, alors même que le vote d'un projet de loi constitutionnelle dans les mêmes termes par chacune des deux chambres parlementaires à la majorité qualifiée est exigé et devrait les conduire à négocier plus longuement entre elles, la durée de la procédure d'examen d'un projet de loi constitutionnelle n'est pas toujours très importante. Au Parlement espagnol, en particulier, les deux seules réformes constitutionnelles mises en œuvre jusqu'à présent l'ont même été de manière plutôt expéditive. Contre toute attente, le Congrès des députés a engagé la procédure de lecture unique et en conséquence, les projets de loi constitutionnelle ont été directement discutés à l'assemblée plénière, sans examen préalable en commission²⁵⁹. Bien que le recours à la lecture unique ne soit pas interdit dans le cadre de l'examen d'un projet de loi constitutionnelle, on peut néanmoins le critiquer dans la mesure où l'importance capitale de la matière abordée par le texte requiert une attention toute particulière et, en ce sens, l'engagement d'une procédure plus formelle serait plus approprié. Force est de reconnaître toutefois que la portée de la première réforme constitutionnelle,

²⁵⁷ G. BERGOUGNOUS, « Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle », *RDP*, 2000, p. 1615.

²⁵⁸ Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 550.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 551.

adoptée en 1992 sur proposition de l'ensemble des groupes parlementaires dans le cadre de la procédure d'urgence et de la lecture unique, était plutôt réduite et ne modifiait qu'un point de détail de l'article 13(2) CE. La deuxième réforme constitutionnelle, votée en 2011 et qui consistait à introduire dans la Constitution espagnole le principe de stabilité budgétaire, était en revanche beaucoup plus significative. Malgré tout, le Congrès des députés a là aussi décidé d'engager la lecture unique et la procédure d'urgence, tandis que le Sénat a établi un délai très réduit pour le dépôt des amendements, soumettant la commission constitutionnelle à un calendrier « ultrarapide »²⁶⁰, selon les termes du Professeur Santaolalla López.

1079. Au sein des parlements allemand et français, la durée moyenne d'examen des projets de loi constitutionnelle s'avère plus longue qu'en Espagne. S'il ne s'écoule parfois qu'une quarantaine de jours entre le dépôt d'un texte à l'Assemblée nationale et son adoption par le Congrès, le plus souvent, la procédure législative s'étend sur plusieurs mois tandis que plus rarement, l'adoption d'un texte par le Congrès n'intervient que plus d'un an après son dépôt²⁶¹.

1080. En définitive, un décalage est donc fréquemment observé entre les règles spécifiques prévues pour l'examen des projets de réforme constitutionnelle et la durée totale de cette procédure spéciale, qui ne s'avère pas toujours très longue en pratique malgré l'importance du projet en question. En outre, les projets de loi constitutionnelle ne sont pas soumis en France à une obligation d'étude d'impact, contrairement aux projets de loi organique prévus dans certains systèmes et qui doivent être également adoptés suivant une procédure spéciale.

2) Les textes de loi organique

1081. De la même manière que la procédure spéciale d'examen des lois constitutionnelles, la procédure spéciale d'examen des lois organiques consiste en un examen législatif plus détaillé que l'examen des lois ordinaires. Elle est par conséquent susceptible de s'avérer plus longue que celui-ci.

²⁶⁰ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 336.

²⁶¹ Entre le dépôt du texte dans la première chambre saisie et son adoption par le Congrès, seuls 41 jours se sont écoulés pour la loi constitutionnelle (LC) du 23 février 2007 relative à l'évolution de la Nouvelle Calédonie, 54 jours pour la LC du 1^{er} mars 2005 relative à la modification du titre XV de la Constitution. 89 jours se sont écoulés pour la LC du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions, tandis que l'adoption de la LC du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République n'est intervenue qu'après 790 jours.

1082. Au sein des parlements espagnol et français, les parlementaires comme les ministres sont habilités à déposer des textes de loi organique, qui peuvent compléter et préciser des dispositions constitutionnelles conformément aux demandes du constituant²⁶². Concrètement, les dispositions concernées indiquent expressément que leurs conditions d'application doivent être « fixées par la loi organique »²⁶³. Cette obligation constitutionnelle faite au Parlement d'élaborer ces textes n'est toutefois assortie d'aucun délai d'adoption, ce qui peut conduire à d'importants retards en pratique. Ce fut par exemple le cas pour la loi organique prévue par l'article 68 C depuis 2008 mais qui n'a finalement été promulguée que le 24 novembre 2014. Si toute loi organique n'est adoptée en France qu'en application d'un des articles de la Constitution et constitue une catégorie normative à part entière depuis 1958²⁶⁴, le champ couvert par ce type de loi est plus large en Espagne, où les lois organiques ne sont pas uniquement celles prévues par la Constitution²⁶⁵. Elles peuvent en effet concerner aussi, selon l'article 81(1) CE, le développement des droits fondamentaux ou encore l'approbation des statuts d'autonomie et du régime électoral général, sous réserve d'être reconnues par le Bureau du Congrès des députés comme des lois organiques²⁶⁶.

1083. Les délais d'examen des lois organiques demeurent pour la plupart identiques à ceux prévus pour la procédure législative ordinaire dans les systèmes espagnol et français. Dans ce dernier, la discussion en séance des propositions et projets de loi organique ne peut intervenir qu'après un délai de réflexion de six semaines après leur dépôt et le débat dans l'autre assemblée ne peut débiter que quatre semaines après leur transmission, comme pour tout texte de loi²⁶⁷. Les différences temporelles principales s'expriment au niveau des procédures abrégées en France et uniquement en cas de vote négatif sur l'ensemble du texte en Espagne, tandis qu'après la phase de débat, les deux parlements envisagent une procédure de votation spécifique.

²⁶² M. de VILLIERS et A. LE DIVELLECC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, op. cit., p. 207.

²⁶³ Employés dans la Constitution française, ces termes diffèrent des expressions utilisées dans la Constitution espagnole telles que « une loi organique définira » (art. 8(2) CE) ou encore « une loi organique règlera » (art. 54 et 116(1) CE), mais expriment également l'obligation pour le Parlement d'adopter des lois organiques.

²⁶⁴ C. SIRAT, « La loi organique et la Constitution de 1958 », *Recueil Dalloz*, 1960, chr., p. 154.

²⁶⁵ Pour une analyse détaillée du concept de « loi organique », cf. A. GARRORENA MORALES, « Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica », *Revista de Estudios Políticos*, n° 13, 1980, p. 173-181.

²⁶⁶ Leur qualification en tant que telle résulte d'une procédure précisément établie par l'article 130(1) RC.

²⁶⁷ Alors qu'avant 2008, seules les lois organiques bénéficiaient d'un délai minimum d'examen de quinze jours devant la première assemblée saisie, cette garantie temporelle est passée à six semaines et a été élargie aux textes de loi ordinaire par la réforme constitutionnelle de 2008. J. BENETTI, « Les nouveaux délais d'examen des projets et proposition de lois organiques », *LPA*, n° 254, 2008, p. 81.

1084. Pour leur part, les règles procédurales françaises relatives aux lois organiques limitent les effets temporels de la procédure accélérée. Son déclenchement réduit à quinze jours le délai minimum entre le dépôt du texte de loi organique et la délibération devant la première assemblée saisie, alors que ce délai est purement et simplement supprimé dans le cadre de la procédure ordinaire. La computation de ce délai de quinze jours posait question à l'origine, avant que le Conseil constitutionnel ne précise finalement dans une décision du 23 novembre 1977 que la date du dépôt correspondait à la remise effective du texte de loi organique au président de la chambre initialement saisie et non de son annonce en séance plénière ou de sa publication au Journal officiel²⁶⁸.

1085. La procédure accélérée n'est pas le seul moyen visant à écourter le débat législatif dont les effets sont plus strictement limités pour l'examen des lois organiques dans la mesure où la procédure du dernier mot est également concernée. En cas de désaccord persistant entre les deux chambres, l'Assemblée nationale ne peut statuer définitivement sur le texte qu'en l'adoptant à la majorité absolue de ses membres. L'utilisation de ce moyen visant à réduire la durée de navette est soumise à des conditions plus exigeantes que celles appliquées aux lois ordinaires, pour lesquelles la majorité simple des membres présents suffit. L'exigence d'une majorité absolue des votants rend en outre la procédure difficilement compatible avec la règle de l'article 49(3) C, qui suppose au contraire une absence de votants et ne peut donc être mise en œuvre pour abrégé la procédure²⁶⁹. Strictement encadrée, la procédure du « dernier mot » n'a finalement été mise en œuvre qu'à de rares occasions pour des textes de loi organique puisque ceux-ci font généralement l'objet d'un large consensus politique et ceci même lorsque les majorités des deux assemblées sont opposées²⁷⁰.

1086. Dans cette dernière hypothèse, il est en revanche plus difficile de faire adopter des projets de loi organique relatifs au Sénat ou relatifs au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens communautaires résidant en France, qui sont les seuls textes pour lesquels la procédure du « dernier mot » est inapplicable. Les lois organiques

²⁶⁸ X. PRÉTOT, « Article 46 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2008, p. 1128.

²⁶⁹ Le Conseil constitutionnel n'a jamais été amené à trancher cette question, qui a fait l'objet d'un certain débat doctrinal rappelé par J.-P. CAMBY, in « La loi organique dans la Constitution de 1958 », *RDP*, 1989, p. 1422.

²⁷⁰ La procédure du dernier mot a en effet été utilisée pour la première fois concernant la loi organique du 29 octobre 1980 relative au statut de la magistrature, puis à trois reprises lors de la VII^e Législature. J.-P. CAMBY, « Quarante ans de lois organiques », *RDP*, 1998, p. 1689.

relatives au Sénat, dont le champ a été précisément défini par le Conseil constitutionnel²⁷¹, doivent en effet être adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées (art. 46(3) C). La contrainte des deux chambres d'adopter un texte à l'identique est alors susceptible de faire durer plus longtemps qu'à l'ordinaire la navette législative et le débat au sein de la Commission mixte paritaire. Par ailleurs, comme pour les lois constitutionnelles, le recours à la procédure d'examen simplifiée est prohibé pour les textes de loi organique à l'Assemblée nationale, de même que le recours aux procédures de vote sans débat et de vote avec débat restreint au Sénat.

1087. La procédure espagnole appliquée aux lois organiques ne diffère principalement de la procédure ordinaire qu'au moment du vote. Ainsi, au Congrès des députés, le vote en vue de l'adoption, de la modification ou de l'abrogation d'une loi organique se fait non pas à la majorité des membres présents, comme à l'accoutumée, mais à la majorité absolue de ses membres. Le Professeur Fernández Rodríguez critique cette exigence de majorité renforcée pour les lois organiques, qui constituent selon lui « le produit d'un législateur extraordinaire, dont l'existence en tant que telle porte gravement atteinte aux principes essentiels de l'état législatif parlementaire »²⁷². Or, cette règle de majorité permet justement de distinguer l'adoption des lois organiques de celle des lois ordinaires et apparaît au contraire totalement justifiée au sens où elles revêtent une portée spécifique. L'exigence de majorité absolue des membres du Congrès des députés pour adopter une loi organique est d'ailleurs également envisagée en France, mais, comme on l'a vu précédemment, uniquement lorsque l'Assemblée nationale est autorisée à statuer définitivement.

1088. Si l'exigence de majorité renforcée rend plus difficile l'adoption d'une loi organique au Congrès des députés, les conséquences d'un vote négatif sont en revanche moins radicales que dans le cadre de la procédure ordinaire. Lorsqu'une telle majorité n'est pas obtenue, le projet n'est en effet pas directement rejeté comme pour les lois ordinaires, mais renvoyé à la commission saisie au fond, qui est chargée de produire dans le délai d'un mois un nouveau rapport sur le texte. Celui-ci doit alors faire l'objet d'une discussion générale conformément à

²⁷¹ Ce sont les lois organiques « qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant ». Décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985, *Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, JORF, 11 juillet 1985, p. 7835, cons. 5.

²⁷² T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1981, p. 34.

l'article 131(3) RC, et s'il obtient le vote favorable de la majorité absolue des membres du Congrès des députés, il peut être transmis au Sénat. Cette règle exceptionnelle, qui induit un allongement de la durée totale de la procédure législative, permet dans le même temps de donner une seconde chance au texte de loi organique, qui est ensuite susceptible d'être plus facilement adopté par le Congrès des députés. En pratique, toutefois, cette procédure n'est presque jamais mise en œuvre et des négociations organisées en amont entre les groupes parlementaires permettent d'obtenir la majorité absolue dès le premier vote²⁷³. Dans tous les cas, la loi organique doit faire l'objet, selon l'article 81(2) CE, d'un « vote final sur l'ensemble du projet », qui se tient donc après que le rapport de la commission et chacun des articles ont été adoptés²⁷⁴. Si par la suite, le Sénat oppose son veto au texte de loi organique, le Congrès des députés est tenu de rassembler une nouvelle fois la majorité absolue de ses membres pour le surmonter²⁷⁵, dans le cadre d'un nouveau scrutin sur l'ensemble du texte.

1089. Une procédure comparable de renvoi en commission n'est pas envisagée au Parlement français en cas de vote négatif, mais au Sénat, le mode de votation prévu pour les textes de loi organique est en revanche dérogoire de la procédure ordinaire. En vertu de l'article 59 RS en effet, le vote sur l'ensemble du texte est organisé de droit au scrutin public ordinaire. Pour participer au scrutin, chaque sénateur est théoriquement chargé de glisser lui-même son bulletin dans l'urne²⁷⁶ et le recours à un mode de scrutin plus rapide tel que le vote à main levée est exclu. L'emploi du scrutin public ordinaire pour les lois organiques, bien qu'il conduise à allonger la durée totale de la procédure, apparaît justifié dans la mesure où la régularité du vote des lois organiques doit être garantie de manière plus systématique encore que pour les lois ordinaires.

²⁷³ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 315.

²⁷⁴ Pour un rappel des interprétations divergentes de l'expression « vote final sur l'ensemble du projet », cf. Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 395.

²⁷⁵ R. PUNSET BLANCO, « La fase central del procedimiento legislativo », *op. cit.*, p. 117.

²⁷⁶ La pratique sénatoriale est généralement bien différente. Cf. P. BACHSCHMIDT, « Une contestation inédite des modalités d'organisation du scrutin public au Sénat », *Constitutions*, 2017, p. 233-234.

Conclusion du Chapitre 6

1090. L'exercice de compétences permettant de vérifier la régularité de la procédure législative est possible tout au long des débats au sein des assemblées et a toujours pour effet d'allonger la durée de la procédure législative. Le recours à ces différents moyens consiste souvent, pour le parlementaire ou pour le ministre, à prendre la parole afin de revenir sur un point précis du texte de loi ou sur un aspect du déroulement concret de la procédure qui lui semble incompatible avec certaines dispositions constitutionnelles ou réglementaires¹. Que cette incompatibilité soit ou non avérée, la simple intervention orale du ministre ou du parlementaire en cours de séance pour exposer les éléments qui lui semblent contraires aux règles de la procédure législative a directement pour conséquence de prolonger la discussion.

1091. Les moyens consistant à s'assurer de la clarté du débat parlementaire ont eux aussi pour effet de prolonger la discussion parlementaire, que ce soit au plan intracaméral ou intercaméral. Leur objet est pourtant tout autre, qu'ils consistent pour le chef de l'État à demander une nouvelle délibération du texte de loi par les assemblées, comme cela est prévu dans le cadre du système français, ou par le veto de la chambre haute, comme cela est envisagé au sein des parlements allemands, britanniques ou espagnols. Bien que l'exercice de ces droits vise à s'assurer de la clarté du débat législatif, voire plus largement, à contester le bien-fondé d'un texte de loi présenté aux assemblées parlementaires, ils conduisent toujours à prolonger la procédure législative.

1092. En raison de l'allongement temporel qu'ils entraînent, les moyens de vérification de la régularité de la procédure législative sont parfois employés à des fins dilatoires. Leur engagement vise alors non pas à s'assurer du respect des règles procédurales ou de la clarté du débat, mais simplement à retarder l'adoption du texte de loi en cours d'examen. Ici encore, il arrive que les membres des assemblées et en particulier, de l'opposition parlementaire, tentent ainsi de « remplir l'espace-temps dans le seul but de bloquer l'avancée des travaux »²

¹ Tel est le cas par exemple de la demande de rappel au règlement ou de la demande d'explication de vote. En ce qui concerne la suspension de séance ou la demande de vérification du quorum, la durée est induite non pas directement par un parlementaire ou un ministre mais par le temps nécessaire au retour au calme ou au comptage des parlementaires présents.

² P. FLYNN, *How to be an MP*, Londres, Biteback, 2012, p. 81.

Conclusion du Titre 1

1093. En définitive, les compétences ayant pour effet d'allonger la procédure législative sont reconnues, pour une partie importante d'entre elles, à la fois aux membres des assemblées et au Gouvernement. Tel est le cas, au sein des quatre parlements étudiés, pour les deux droits de participation à la procédure législative, le droit d'amendement et le droit de parole. En ce qui concerne les droits de vérification de la régularité de la procédure, en revanche, certains d'entre eux sont prévus en priorité pour les parlementaires et non pour le Gouvernement, tandis que d'autres, comme la demande de nouvelle délibération du texte de loi ou la demande de réexamen à la chambre basse, sont réservés respectivement à l'exécutif et aux secondes chambres.

1094. Employés à des fréquences très différentes dans le cadre des quatre systèmes de la comparaison, le droit de parole et le droit d'amendement constituent néanmoins partout des moyens de garantir l'expression des parlementaires au cours du débat et leur participation à l'élaboration des textes de loi. Si les membres des assemblées peuvent y recourir tout au long de la procédure législative, leur usage est précisément encadré afin d'éviter une éventuelle paralysie de la production législative. Ainsi, la garantie du droit de parole au cours des débats n'empêche pas que le temps d'intervention orale des parlementaires soit déterminé. En dépit de cet encadrement, le droit de parole et le droit d'amendement sont régulièrement employés de manière extensive par les parlementaires. En particulier, les membres issus de l'opposition parlementaire tentent régulièrement de faire durer la discussion et d'en tirer politiquement profit en vue « d'obtenir, sinon le rejet du projet de loi en question (ce qui est toujours assez difficile), du moins une modification plus ou moins étendue de son texte, de sorte qu'il soit parfois littéralement transfiguré »¹.

1095. Un décalage comparable est observé concernant les droits de vérification de la régularité de la procédure législative, dont certains sont parfois utilisés de manière répétée dans le seul but de retarder l'adoption d'un texte de loi. Alors qu'ils consistent théoriquement à s'assurer du respect des règles procédurales, le rappel au règlement ou encore l'explication de vote sont employés à certaines occasions par les membres des assemblées uniquement en vue de s'exprimer plus longtemps et de prolonger ainsi le débat à tout prix. Si rien n'interdit

¹ C. GEORGOPOULOS, *La démocratie en danger*, Paris, LGDJ, 1977, p. 180.

en effet une telle utilisation détournée, le plus souvent, néanmoins, le recours à ces différents moyens demeure conforme à leur objet.

1096. Alors que l'ensemble de ces compétences ne vise pas directement à prolonger la procédure législative, leur exercice entraîne nécessairement un allongement de la durée totale d'examen. En ce qui les concerne, les moyens qui sont à la disposition des parlementaires et des ministres pour écourter la procédure législative répondent à une logique diamétralement opposée car, en dépit de l'objectif de réduction temporelle clairement exprimé, leur utilisation ne conduit pas toujours au résultat escompté.

**TITRE 2. LES COMPÉTENCES AYANT
POUR OBJET D'ÉCOURTER LA
PROCÉDURE LÉGISLATIVE**

1097. Dans une logique temporelle opposée à celle détaillée au cours du titre précédent, les parlementaires comme les ministres peuvent recourir à des moyens d'écourter la procédure législative. Les possibilités qui leurs sont juridiquement reconnues s'avèrent très nombreuses, puisque cette réduction temporelle peut être opérée en recourant à une grande variété de moyens distincts et ceci, à tous les stades de la procédure législative.

1098. Contrairement aux moyens d'allonger la procédure législative, qui n'ont que *pour effet* d'en augmenter la durée, ces compétences ont pour *objet* et non systématiquement *pour effet* de réduire la durée de la procédure, bien que l'effet recherché soit souvent atteint en pratique. À titre illustratif, l'engagement d'un moyen procédural pour écourter une phase précise de la discussion n'a pas toujours pour effet de réduire la durée totale de la procédure législative, dont la suite du déroulement peut très bien être retardée par ailleurs, comme par exemple à la suite d'un blocage par la chambre haute du texte de loi examiné.

1099. Ces compétences conférées aux membres des assemblées et du Gouvernement leur permettent de moduler avec une intensité variable la durée de la procédure. Comme l'explique Céline Vintzel, qui use de la métaphore guerrière, « la lutte contre l'urgence » est désormais régulière et « à côté de l'artillerie lourde, *ultimum remedium* aux dangers menaçant la sécurité de l'État, sont apparues des armes plus légères, permettant d'accélérer la durée de délibération

au sein du Parlement »¹. Si, comme le relève le Professeur Gómez Lugo, « les tentatives d'accélération de la procédure législative se fondent sur des motifs de nature strictement politique »², celles-ci supposent néanmoins toujours de recourir à des moyens de modulation temporelle envisagés par le droit. L'encadrement de la durée du débat législatif et la mise à disposition de moyens procéduraux visant à en écourter la durée sont à cet égard essentiels, car « s'il n'existait pas de procédures pour limiter la discussion parlementaire [...] les parlementaires pourraient poursuivre leurs débats aussi longtemps que possible »³. Pour autant, on ne peut affirmer formellement, comme le fait pourtant Rita Süßmuth, que « les avantages d'une réduction du temps de parole l'emportent sur les inconvénients »⁴, puisque la décision d'écourter de manière plus ou moins importante la procédure législative résulte essentiellement de choix d'ordre politique.

1100. En outre, les moyens visant à écourter la procédure législative sont loin d'être tous accaparés par le Gouvernement, même s'il est indéniable que celui-ci dispose de très larges compétences en ce domaine, en particulier au Royaume-Uni et en France⁵. Les ministres ne sont pas les seuls à pouvoir disposer de compétences ayant pour objet d'écourter la procédure législative, dans la mesure où, au sein de certaines chambres, le président peut réduire la durée du débat législatif, comme par exemple en écartant certains amendements de la discussion de manière anticipée⁶. De même, la procédure de détermination d'une durée maximale de débat, telle qu'envisagée dans le cadre du système français depuis 2008, est engagée par la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale.

1101. Au-delà de ces caractéristiques communes, les compétences reconnues aux membres des chambres et du Gouvernement dont l'objet est d'écourter la procédure législative peuvent

¹ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 557.

² Y. GÓMEZ LUGO, « La urgencia en el "iter legis": una técnica de agilización procedimental a disposición del gobierno », *Revista de Derecho Político*, 2008, p. 704.

³ Dans le même temps, les moyens procéduraux visant à écourter la procédure législative ne doivent pas être utilisés « pour asphyxier le débat et la critique », selon le Professeur Carroll, mais doivent seulement permettre d'assurer « l'efficacité parlementaire ». A. CARROLL, *Constitutional and Administrative Law*, op. cit., p. 154.

⁴ Une telle analyse est pourtant avancée par Rita Süßmuth, qui explique que « par les efforts pour économiser le temps de discussion, il peut s'avérer qu'à travers des changements plus rapides entre les discours et contre-discours, les différents points de vue soient plus facilement perceptibles et que les débats deviennent plus vivants dans l'ensemble ». R. SÜSSMUTH, *Parlamentsrecht in der Entwicklung: Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der 10. und 11. Wahlperiode*, Bonn, Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit, 1991, p. 20.

⁵ L'élaboration et le vote de la loi sont caractérisés par le déséquilibre entre les assemblées parlementaires et le Gouvernement, qui s'incarne notamment par le très large « choix des armes » dont dispose ce dernier. J.-P. CAMBY, *La procédure législative en France*, Paris, La Documentation française, 2010, p. 2.

⁶ Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 667 et s. (« La clôture anticipée d'un point de la discussion »).

être distinguées selon qu'elles consistent à réduire la durée de la procédure législative en elle-même (Chapitre 7) ou à recourir à des procédures alternatives qui, pour la plupart, sortent du strict cadre ordinaire de la procédure législative (Chapitre 8).

CHAPITRE 7 – LES MOYENS DE RÉDUIRE LA DURÉE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

1102. Dans les quatre systèmes de la comparaison, la durée du processus législatif ordinaire peut être réduite principalement de deux manières distinctes. Il est en effet possible d'écourter la durée de certaines phases procédurales bien précises, à savoir au moment de l'examen du texte ou de son adoption, mais aussi de recourir dès le départ à des procédures abrégées spécifiques¹. Ces deux types de procédures, foncièrement différentes tant au plan de leur organisation que de leurs effets temporels, peuvent parfois être associées dans leur mise en œuvre, dans le but d'écourter au maximum la procédure législative.

1103. En tant que procédure abrégée, la procédure d'urgence est prévue dans les parlements allemand, français et espagnol, mais n'est régulièrement employée qu'au sein des deux premiers. De même, la procédure de conciliation est assez souvent utilisée de part et d'autre du Rhin, alors que dans le système ibérique, elle n'est déclenchée que pour certains types de textes particuliers, comme ceux concernant les Communautés autonomes. En tout état de cause, selon Vanessa Barbé, les procédures de conciliation et d'urgence prévues par les trois systèmes continentaux demeurent « beaucoup moins agressives » que les procédures de programmation et de guillotine envisagées outre-Manche².

1104. La programmation et la guillotine sont des moyens d'écourter drastiquement la durée d'examen des textes, mais ces procédures constituent, au Parlement britannique, les deux seuls moyens principaux de réduire la durée globale du débat, alors que dans les trois autres parlements étudiés, la discussion peut être écourtée au moyen de différentes procédures abrégées. À cet égard, les compétences reconnues au Gouvernement français sont très importantes, puisqu'il dispose du droit de déclencher la procédure d'urgence et la procédure de conciliation. En outre depuis 2008, il est possible pour la Conférence des présidents de

¹ Ces procédures abrégées, à savoir la procédure d'urgence et la procédure intercamérale de conciliation, doivent être clairement distinguées des procédures d'examen simplifié à l'Assemblée nationale et de vote sans débat au Sénat, parfois qualifiées également de « procédures abrégées » par la doctrine. Pour plus de détails, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 696 et s. (« La forte restriction de la discussion en assemblée plénière »).

² V. BARBÉ, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2009, p. 146.

l'Assemblée nationale de recourir au « temps législatif programmé » (TLP), procédure moins radicale toutefois que les procédures britanniques de programmation et de guillotine.

1105. Surtout, pour hâter davantage l'adoption du texte soumis à l'examen des chambres, le recours à la procédure accélérée peut être combiné avec la convocation de la Commission mixte paritaire, ce qui est le cas pour près de la moitié des textes adoptés³. Cependant, l'engagement de ces procédures par le Gouvernement ne serait pas toujours motivé par la seule volonté de voter au plus vite le texte de loi concerné. Jean-Éric Schoettl estime que ce serait avant tout « la crainte gouvernementale de l'obstruction [qui] fait déclarer l'urgence » et selon lui, cette même urgence susciterait aussi d'ailleurs « par réaction, l'obstruction »⁴. S'il apparaît ardu de se livrer ici à une analyse de psychologie politique des volontés du Gouvernement, il semble en revanche que cette « obstruction »⁵, quand elle consiste pour les députés à multiplier le dépôt d'amendements et les prises de parole subséquentes, peut à son tour être encadrée au moyen du temps législatif programmé, norme d'habilitation consistant à fixer à l'avance une durée globale de discussion. La procédure accélérée est fréquemment combinée au temps législatif programmé, ce qui constituerait la « déception majeure » de ce nouveau mécanisme, selon Audrey de Montis⁶. En effet, contrairement au souhait exprimé par certains constituants de 2008, la « meilleure programmation des débats » théoriquement offerte par la procédure du TLP ne constitue pas un argument suffisant en pratique « pour inciter le Gouvernement à renoncer à légiférer dans l'urgence »⁷. Le fait de combiner plusieurs procédures spécifiques en vue de réduire plus drastiquement la durée d'examen législatif n'est d'ailleurs pas réservé au système français. En effet, au Parlement espagnol, il arrive aussi que pour des motifs strictement temporels, la procédure d'urgence soit engagée de concert avec la procédure de « lecture unique »⁸ ou encore avec la procédure de délégation législative aux commissions, pratique régulière mais non moins réprouvée par la doctrine⁹.

³ Tel a été le cas au cours des deux premières années de l'application de la réforme constitutionnelle de 2008. P. JAN, « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA*, n° 35, 2011, p. 8.

⁴ J.-É. SCHOETTL, « Les causalités enchevêtrées du désordre normatif », *Pouvoirs*, n° 118, 2006, p. 156.

⁵ Pour plus de détails sur la question de « l'obstruction », cf. *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 490 et s. (« L'"obstruction" : un dépôt massif d'amendements pour allonger la procédure législative »).

⁶ La procédure accélérée a été engagée pour 8 des 17 premiers textes examinés sous l'empire du TLP lors de la XIII^e Législature. Lors de la réforme du règlement en 2009, des députés d'opposition avaient suggéré d'interdire l'utilisation combinée des deux procédures, mais l'idée n'a pas été retenue. A. de MONTIS, « L'organisation globale des textes : premier bilan sur une réintroduction contestée », *LPA*, n° 175-176, 2010, p. 10.

⁷ B. ACCOYER, « Discours d'ouverture du colloque *Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008* », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 5.

⁸ Au cours de la VII^e Législature par exemple, les procédures d'urgence et de lecture unique ont été engagées conjointement pour pas moins de 11 textes différents. Y. GÓMEZ LUGO, « La tramitación legislativa en lectura

1106. Enfin, une réduction temporelle peut aussi intervenir au dernier stade parlementaire de la procédure législative, lors du vote. Néanmoins, la plupart des modes de votation spécifiques auxquels les parlementaires et le Gouvernement peuvent faire appel pour écourter la durée du scrutin n'offrent pas un gain de temps significatif par rapport aux procédures engagées lors du débat parlementaire. En la matière, le scrutin unique se présente comme le moyen le plus important pour diminuer sensiblement la durée totale de scrutin requise pour l'adoption d'un texte.

1107. Dès lors, il importe d'analyser précisément les deux voies principales permettant d'écourter la procédure législative. Il est possible, d'une part, de réduire directement la durée des phases procédurales essentielles que sont l'examen et le vote du texte (Section 1), et d'autre part, de recourir aux procédures abrégées que représentent la procédure d'urgence et la procédure de conciliation (Section 2).

única », *Indret: Revista para al Análisis del Derecho*, n° 4, 2007, p. 8. Pour plus de détails sur la lecture unique, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 688 (« La limitation de la discussion à la seule assemblée plénière »).

⁹ Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 323. Pour plus de détails sur la délégation législative aux commissions, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 728 et s. (« La délégation des compétences législatives à une commission »).

Section 1. La réduction temporelle de deux phases procédurales essentielles : l'examen et le vote

1108. Dans le cadre de la procédure législative, le Gouvernement comme les parlementaires disposent d'une pluralité d'instruments procéduraux leur permettant d'écourter non seulement l'examen mais aussi le vote du texte. Le temps consacré à cette dernière phase procédurale est sans conteste moins long que la durée du débat en lui-même, mais s'avère toutefois loin d'être négligeable puisque, avant d'être définitivement adopté, un texte fait généralement l'objet de toute une série de votes successifs. Les moyens de réduire la durée induite par ces opérations de votes répétées méritent d'être analysés en détail, et ce parce que le scrutin représente l'« acte le plus important accompli par les assemblées »¹⁰.

1109. Au nombre des moyens visant à écourter la procédure législative, le temps législatif programmé, la guillotine, le vote électronique ou encore le scrutin unique sont tous régis par des normes d'habilitation, au sens où ils sont employés à condition que l'organe compétent décide d'y recourir. En revanche, dès lors que ces procédures sont mises en œuvre, elles imposent aux assemblées une série de restrictions temporelles réglées par des normes impératives, qui encadrent précisément la durée d'examen ou de vote. Au sein des systèmes étudiés, la plupart des moyens visant à réduire la durée de la procédure sont mis à la disposition du Gouvernement ou de l'organe directeur de l'assemblée afin que celui-ci puisse contrecarrer les tentatives de parlementaires individuels de retarder l'adoption d'un texte.

1110. Au stade de l'examen législatif, la procédure peut être écourtée par un mécanisme de fixation de la durée maximale de débat envisagé à titre dérogatoire au sein des parlements britanniques et français (§ 1), tandis que, au stade du scrutin, les quatre parlements prévoient, sous différentes formes, la possibilité de réduire la durée totale de scrutin (§ 2).

§ 1. La détermination d'une durée maximale de débat (FR, RU)

1111. La détermination d'un temps global de discussion n'est envisagée en tant que moyen spécifique de réduction de la durée de la procédure législative qu'en France et au Royaume-

¹⁰ M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français. Les Cours de droit*, Paris, Institut d'Études Politiques, 1957-1958, fasc. 2, p. 68.

Uni¹¹. Le système prévu dans ce dernier est le plus développé en ce qu'il permet de fixer une échéance ferme et précise à la discussion par l'intermédiaire de la guillotine, plus rigide encore que la motion de programmation instaurée plus récemment. Bien que distinctes, ces procédures offrent toutes deux un encadrement temporel plus strict que celui adopté en France à la suite de la réforme constitutionnelle de juillet 2008. Le mécanisme français du temps législatif programmé est en effet plus approximatif que le *programme motion*, puisqu'il ne s'applique pas à l'ensemble des intervenants et par conséquent, ne permet pas de fixer de manière définitive la date de fin de la discussion parlementaire.

1112. Outre-Rhin et outre-Pyrénées, les parlements étudiés ne prévoient pour leur part aucun mode spécifique de fixation de temps global pour réduire la durée de la procédure législative, et ce parce que l'organisation de la discussion y est dès le départ strictement encadrée. En d'autres termes, le processus de détermination d'une durée maximale d'examen n'y est pas régi par des normes d'habilitation mais bien par des normes impératives, puisque la procédure du temps global constitue la voie ordinaire de l'organisation des débats. Ainsi, dans les chambres parlementaires espagnoles, la discussion est réglée selon un « système très restrictif d'usage de la parole » établi principalement par les présidents de groupes parlementaires : leur prédominance dans l'organisation temporelle du débat se manifeste « au détriment des positions individuelles des députés et sénateurs », tout en favorisant une « adoption rapide des textes législatifs »¹². L'article 118(2)2 du règlement du Congrès des députés autorise en effet son Président à « fixer à l'avance le temps maximum du débat sur un texte et de le répartir en conséquence entre les intervenants prévus ». Ce mécanisme, qui consiste également à procéder, une fois le temps épuisé, aux votes non encore réalisés, semble s'apparenter au système français du temps global, à la différence près (et notable) que celui-ci n'est engagé qu'à la demande de la Conférence des présidents en vue d'écourter la procédure, et non de manière systématique. En Espagne, la détermination d'une durée maximale avant le débat législatif a pour effet de le rendre relativement « monotone et ennuyeux », du moins selon le

¹¹ Il existe en Espagne une procédure permettant « d'établir pour chaque article un temps maximal de discussion et qui se réfère à chaque intervention », en vertu de l'article 115(2) RC. Toutefois, ce moyen de détermination du temps est restreint aux débats en commission et ne peut être engagé que sur décision de son président.

¹² Le caractère strict de l'organisation temporelle du débat législatif s'expliquerait surtout par les circonstances historiques qu'a connu l'Espagne à partir de 1977, qui « ont rendu nécessaire la transformation rapide d'une grande part de notre droit positif [et aboutit à] une réglementation drastique de la procédure parlementaire ». F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 241.

Professeur García-Escudero Márquez, qui reconnaît néanmoins que la discussion présente ainsi « l'avantage de la célérité »¹³.

1113. Au sein du Parlement allemand, aucune procédure spécifique n'est non plus prévue pour réduire la durée du débat, puisque la procédure normale prévoit déjà un encadrement temporel strict du débat. Elle consiste pour le Bundestag à déterminer, sur proposition du Comité des doyens, « la durée de la discussion sur une question donnée » (§ 35 GOBT), à savoir pour chaque article et chaque amendement. Cette procédure est presque toujours respectée en pratique et, en l'absence de volonté politique de faire durer les débats, aucune procédure alternative consistant à fixer une durée totale de discussion n'est prévue par les règlements intérieurs des chambres.

1114. En définitive, la détermination d'une durée maximale de débat n'apparaît comme un moyen dérogatoire des règles habituelles de la discussion que dans le cadre des parlements britanniques et français. Le temps législatif programmé, « procédure d'examen dans des délais préfix »¹⁴ s'apparente à la motion de programmation britannique sans pourtant en constituer l'équivalent, puisqu'il consiste seulement à fixer et répartir une durée globale de débat entre les groupes et non à déterminer d'avance un délai ferme ne pouvant en aucun cas être dépassé. Au-delà de leurs différences, ces procédures de fixation de durée maximale de discussion présentent un certain nombre de caractéristiques communes. Chacune d'elles représente un moyen de limiter la prolongation du débat par des prises de paroles répétitives en encadrant de façon précise sa durée (A) et sont très régulièrement mises en œuvre (B).

A. Un mécanisme d'encadrement précis du temps de discussion

1115. Les procédures de temps global prévues au Royaume-Uni et en France ont notamment été instaurées en vue de limiter la présentation d'amendements en très grand nombre par les parlementaires dans le seul but de prolonger la discussion législative (1). Si cet objectif est poursuivi par ces deux procédures, leur mise en œuvre aboutit à une limitation variable de la durée du débat selon les systèmes parlementaires, plus stricte au Palais de Westminster qu'au Palais Bourbon (2).

¹³ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 454.

¹⁴ L. BAGHESTANI, « À propos 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 », *LPA*, n°127, 2009, p. 8.

1) Un moyen de limiter la présentation d'amendements en grand nombre

1116. La possibilité de déterminer d'une durée globale de discussion a été aménagée dans les systèmes britannique et français en réaction au dépôt massif d'amendements en vue de faire ensuite durer la discussion. Décidée par le Speaker de la Chambre des Communes, confronté en 1881 à un « blocage » du débat législatif, la guillotine a finalement été formalisée en 1887 à l'occasion d'une nouvelle « obstruction » politique de la part des députés irlandais¹⁵. Le dépôt d'amendements et de diverses motions en très grand nombre par l'opposition parlementaire dans le seul but de retarder le vote d'un texte de loi était alors rarissime, au point que certains auteurs ont pu qualifier l'instauration de la guillotine de « révolution interne du Parlement »¹⁶. Si à notre sens, la mise en place de la guillotine ne constitue pas en soi une « révolution », force est de reconnaître que ses effets sur l'organisation temporelle des débats parlementaires britanniques ont été particulièrement notables. De manière beaucoup plus récente dans le système français, l'introduction du temps législatif programmé avait aussi pour objectif principal de mettre fin à « l'obstruction »¹⁷ par voie d'amendements, autrement dit au dépôt massif d'amendements et à leur défense orale, en vue de repousser dans le temps l'adoption du texte législatif et non de le modifier.

1117. Le mécanisme du temps législatif programmé, en ce qu'il permet de « fixer la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte » (art. 49(5) RAN) est en réalité une forme renouvelée du système d'organisation globale des débats, utilisé à partir de 1935 en tant que « technique de réduction massive des temps de parole »¹⁸ dans les assemblées parlementaires. Reprise dans le cadre de la V^e République mais très rarement mise en œuvre, cette procédure d'organisation globale a été supprimée lors de la réforme du règlement intérieur du 23 octobre 1969. À partir des années 1980, certains textes de loi ont fait l'objet, en pratique, de dépôt

¹⁵ Henry Brand a eu recours le premier à cette pratique pour mettre un terme à « l'obstruction » de la procédure parlementaire par les députés irlandais nationalistes pour l'examen du *Protection of Persons and Property (Ireland) Bill* en 1881 et non en 1887, comme l'affirme pourtant Patricia KINDER-GEST, in *Droit anglais. Institutions politiques et judiciaires, op. cit.*, p. 82.

¹⁶ K. KLUXEN, « Die Umformung des parlamentarischen Regierungssystems in Großbritannien beim Übergang zur Massendemokratie », in K. KLUXEN (Ed.), *Parlamentarismus*, Berlin, Athenäum Hain Scriptor Hanstein, 5^e Éd., 1980, p. 118.

¹⁷ Sur la question de l'« obstruction », cf. *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 490 et s. (« L'"obstruction" : un dépôt massif d'amendements pour allonger la procédure législative »). « Sous couvert de lutter contre l'obstruction parlementaire, [le temps législatif programmé a] conduit en réalité à limiter le temps de parole de l'opposition ». J.-P. DEROSIER et A. VIDAL-NAQUET, « L'opposition politique. France », in J.-P. DEROSIER (Dir.), *L'opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 144.

¹⁸ M. COUDERC, « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 109.

d'amendements dans des proportions considérables à des fins dilatoires, ce qui a conduit certains praticiens à demander la réintroduction de l'organisation globale des débats¹⁹. Après une première proposition parlementaire en 2006 visant à la mise en place d'un dispositif de crédit-temps, le temps législatif programmé a finalement été intégré au règlement intérieur de l'Assemblée nationale en 2009.

1118. Le TLP se présente ainsi comme un moyen de restreindre le nombre d'amendements susceptibles d'être présentés au cours de la discussion. Si les parlementaires peuvent toujours en déposer un nombre illimité, il leur est en revanche impossible de tous les défendre dans le temps imparti. Ce dispositif laisse toutefois le choix aux parlementaires de « mettre l'accent sur la discussion générale ou au contraire sur les amendements, choisir les amendements auxquels consacrer du temps »²⁰. Pourtant, en pratique, la progression temporelle des débats s'avère souvent moins précise que dans le cadre de la procédure ordinaire : un parlementaire ne peut que difficilement prévoir à quel moment du débat les amendements qu'il a déposés seront abordés. Les premiers députés inscrits interviennent parfois plus longtemps que prévu, restreignant d'autant la durée disponible pour l'examen de la fin du texte et des amendements qui s'y rattachent. Le déclenchement du TLP a pour effet de concentrer une grande part du débat sur les premiers articles du texte, habituellement d'un plus fort degré de généralité que les articles suivants, plus techniques. De même, la discussion générale dure souvent plus longtemps que la discussion des articles, alors même que d'ordinaire, c'est au contraire la discussion des articles qui est nettement plus longue²¹. Cette structuration différente de la discussion en assemblée plénière la dépouille « de ses aspérités techniques pour la concentrer sur les grands enjeux politiques »²². Ce faisant, elle s'inscrit dans la logique de la réforme constitutionnelle de juillet 2008, qui consiste notamment à renforcer la fonction préparatoire des commissions en matière législative.

1119. Pour sa part, la guillotine intervient généralement quand il n'a pas été possible de déterminer un temps de discussion « par les voies ordinaires » (*Usual Channels*). En temps normal, le chef whip de la majorité parlementaire fixe en effet de manière informelle et en

¹⁹ Cf. par exemple M. AMELLER, « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 4.

²⁰ G. CARCASSONNE, « Conclusion du colloque "Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008" », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 4.

²¹ Pour le texte de loi du 10 février 2010 relatif à l'entreprise publique La Poste par exemple, la phase d'examen général a duré 24 h, contre 5 h pour la phase d'examen article par article. L. KOUOMOU SIMO, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2013, p. 899.

²² *Ibid.*, p. 894.

lien avec son homologue de l'opposition un délai global de débat, que les députés sont ensuite tenus de respecter. Le temps de discussion est alors déjà assez strictement rationné dans le cadre des *Usual Channels*, l'ordre du jour déterminant à l'avance la durée totale du débat²³ et la répartition de la durée disponible entre les différents parlementaires inscrits pour prendre la parole. L'absence d'accord par ce biais entre les groupes politiques de la majorité et de l'opposition manifeste souvent un refus de cette dernière de coopérer et parfois une volonté de retarder ensuite l'adoption du texte, notamment par le dépôt puis la présentation d'un grand nombre d'amendements. La guillotine permet alors en réponse de délimiter de façon très contraignante le temps d'examen législatif.

1120. La guillotine s'est imposée depuis longtemps au Royaume-Uni comme un moyen de limiter fortement le dépôt massif d'amendements, ou du moins leur discussion²⁴. En France, instauré beaucoup plus récemment, le TLP a d'abord semblé avoir atteint cet objectif, au regard de ses premières années d'utilisation. Entre 2009 et 2014, pour les textes auxquels a été appliquée le TLP, le dépôt de très nombreux amendements n'a été observé que lorsque cette procédure a été déclenchée postérieurement au dépôt des textes²⁵. Au début de l'année 2015, pourtant, le dispositif du TLP a montré ses limites à l'occasion de l'examen du projet de loi pour la croissance et l'activité, pour lequel plusieurs milliers d'amendements ont été déposés et dont la première lecture s'est étendue sur une semaine de plus qu'initialement prévu. En fixant à l'avance la durée de parole pour chaque groupe parlementaire, la procédure n'autorise leurs députés à s'exprimer sur les amendements que dans la limite de ce temps prédéterminé. Dans le cadre du TLP, le dépôt d'un nombre considérable d'amendements n'est plus synonyme d'allongement de la durée d'examen, puisqu'il est alors interdit à un député de dépasser le temps de parole attribué à son groupe parlementaire, auquel cas le président de séance lui retire la parole et refuse ensuite toute intervention des membres du même groupe. En conséquence, l'ensemble des amendements non débattus et déposés par des parlementaires « appartenant à un groupe dont le temps de parole est épuisé est mis aux voix sans débat », comme l'indique l'article 55(4) RAN. Dans cette hypothèse, les députés sont alors amenés « à étudier très vite (et souvent trop vite) », voire même à ne pas pouvoir s'exprimer du tout sur

²³ D. SHELL, *The House of Lords*, Manchester University Press, 3^e Éd., 2007, p. 88.

²⁴ Bien souvent, le Gouvernement n'engage la guillotine qu'après avoir constaté que le nombre d'amendements déposés implique de débattre du texte pour une durée qu'il juge excessive. G. GANZ, « Recent Developments in the Use of Guillotine Motions », *Public Law*, 1990, p. 501.

²⁵ Sous la XIII^e Législature, cela a été notamment le cas pour le projet de loi relatif aux jeux d'argent (1498 amendements) et pour le projet de loi relatif à la concomitance des mandats (5213 amendements). C. PALLEZ, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale : le temps législatif programmé », in B. MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 40.

des « aspects majeurs qui sont situés en fin de texte »²⁶. À l'Assemblée nationale comme à la Chambre des communes, la défense des amendements et de certaines motions n'est donc possible que sous réserve de ne pas dépasser la durée maximale de discussion.

1121. Au-delà d'une simple limitation de la présentation d'amendements en grand nombre, ces procédures de temps global permettent généralement une adoption plus rapide des textes de loi au sein des chambres basses britannique et française. La durée maximale de discussion s'avère plus strictement encadrée dans la première, avec la guillotine et la programmation, que dans la seconde, où le temps législatif programmé ne s'applique pas à l'ensemble des intervenants.

2) Une limitation différenciée de la durée de discussion

1122. La procédure de temps global telle qu'intégrée en 2009 dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale n'offre qu'une limitation relative de la durée des débats, en permettant aux ministres et aux rapporteurs de commission d'exercer sans restriction leur droit de parole. Au contraire, outre-Manche, l'encadrement temporel des débats est assuré de façon beaucoup plus rigide par la guillotine et dans une moindre mesure par la programmation, qui constituent toutes deux des « motions de répartition du temps » (*Allocation of Time Motions*). Introduite en 1997, la motion de programmation²⁷ représente, selon le Professeur Brazier, « le changement le plus important depuis des années dans la manière dont la Chambre des Communes examine les projets de texte »²⁸. Ce mécanisme permet en effet de formaliser un calendrier des étapes successives de la discussion plénière, souvent à partir de l'examen en commission²⁹, tandis que la guillotine peut être déclenchée à tout moment pour fixer une échéance temporelle ultime à une phase particulière du débat.

1123. La guillotine permet une réduction draconienne du débat (*Curtailed Debate*), en fixant une échéance précise à un ou plusieurs stades de l'examen législatif, au-delà de laquelle

²⁶ Or, « le Gouvernement le sait, et inclure en fin de texte un article important est une technique éprouvée », selon Pierre JANUEL, in « Théorème de la rétraction du temps parlementaire », *Les cuisines de l'Assemblée*, 23 juillet 2013.

²⁷ Dès lors qu'elle est adoptée, la *Programme Motion* est appelée *Programme Order*.

²⁸ Introduite au départ à titre expérimental, la procédure de programmation a été finalement incorporée aux *Standing Orders* le 26 octobre 2004 (du SO 83A au SO 83I). A. BRAZIER, « Programming of Legislation: From Consensus to Controversy », in A. BRAZIER (Éd.), *Parliament, Politics and Law Making: Issues and Developments in the Legislative Process*, Hansard Society, Londres, 2004, p. 22.

²⁹ House of Commons Information Office, *Programming of Government Bills*, Londres, House of Commons, 2010, p. 6.

la discussion ne peut en aucun cas se poursuivre. Cette procédure peut s'appliquer à une ou plusieurs étapes de discussion d'un projet de loi (SO 83), mais intervient généralement à un stade avancé des débats législatifs, ceci alors même qu'elle peut être utilisée dès l'étape du *Second Reading* ou de la commission³⁰. Ainsi, la guillotine est souvent déclenchée pour mettre fin au débat après des dizaines d'heures d'examen, lorsque l'opposition tente par exemple de repousser au plus tard possible l'adoption du texte de loi³¹. À l'inverse, la motion de programmation est pour sa part envisagée très tôt dans la discussion parlementaire : en tout état de cause, elle doit être déposée par le Gouvernement avant la deuxième délibération de l'assemblée plénière puis mise aux voix directement après la *Second Reading*. La motion est couramment adoptée pour déterminer un délai précis aux commissions pour rendre leur rapport, tandis qu'en pratique, l'examen du rapport et l'ultime délibération en séance plénière (*Third Reading*) sont enchaînés le même jour.

1124. De cette manière, la procédure de programmation permet de réduire sensiblement la durée globale d'examen d'un texte et offre potentiellement un gain de temps important, en particulier lors de l'examen législatif en commission. Un *Business Committee*³² est chargé d'allouer le nombre précis de jours (ou d'heures) de séance qui lui semblent nécessaires pour examiner chaque partie du texte de loi concerné par la motion de programmation. Des motions complémentaires appelées couperets internes (*internal knives*) peuvent ensuite être proposées par la sous-commission de programmation (*Programming sub-committee*), de manière à restreindre la durée d'autres étapes plus précises de la procédure. Les conséquences sont radicales, puisque tous les amendements des parlementaires non examinés avant le temps imparti sont considérés comme perdus³³. Il ne peut être dérogé au délai fixé, au terme duquel « la question posée à la commission est mise aux voix, suivie par les questions requises pour prendre une décision sur tous les amendements gouvernementaux restants et la question sur des éventuels amendements que le président voudrait exceptionnellement sélectionner pour un vote séparé »³⁴.

³⁰ Non applicable à la phase de commission à l'origine, la guillotine est valable depuis 1946 pour toutes les phases du débat. G. CAMPION et D. LIDDERDALE, *La procédure parlementaire en Europe*, op. cit., p. 235.

³¹ G. GANZ, « Recent Developments in the Use of Guillotine Motions », *Public Law*, 1990, p. 497.

³² Selon le SO 82, cette commission est présidée par le vice-Président de la Chambre des Communes (*Chairman of Ways and Means*) et composée de huit autres membres nommés par le Speaker. La création d'un tel *Business Committee* avait été suggérée par une commission de la *Hansard Society* dès 1992. M. KORRIS, « Standing up of Scrutiny: How and Why Parliament Should Make Better Law », *Parliamentary Affairs*, 2011, p. 570.

³³ A. BRAZIER, « Programming of Legislation: From Consensus to Controversy », in A. BRAZIER (Éd.), *Parliament, Politics and Law Making: Issues and Developments in the Legislative Process*, Hansard Society, Londres, 2004, p. 23.

³⁴ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 465.

1125. À la différence des procédures de programmation ou de guillotine, le temps législatif programmé ne permet pas de fixer une échéance précise et définitive à la discussion mais simplement d'établir une durée globale au cours de laquelle les députés de base sont autorisés à s'exprimer, qui n'englobe donc pas les prises de parole du Gouvernement et des présidents de commission. Cette durée globale est déterminée librement, dans une amplitude adaptée au texte législatif à examiner, soit généralement entre quinze et cinquante heures. Le temps global ainsi défini est ensuite partagé entre les groupes parlementaires en deux phases : un temps minimum est d'abord attribué à chaque groupe, puis un temps supplémentaire est distribué à hauteur de 60 % pour les groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique, tandis que les 40 % restants reviennent à la majorité parlementaire³⁵.

1126. Si, dans l'absolu, il est loisible aux parlementaires d'utiliser tout le temps de parole attribué à leur groupe, il n'en reste pas moins qu'en pratique, avant 2015, « le temps effectivement utilisé [s'avérait] toujours inférieur au temps alloué, y compris pour les textes les plus controversés »³⁶. Les premières années d'utilisation du TLP avait conduit Guy Carcassonne à estimer que le mécanisme fonctionnait dans la mesure où « l'épuisement du temps de parole dévolu à l'opposition [restait] un phénomène marginal »³⁷. À notre sens, pourtant, un tel satisfecit ne peut être donné au TLP, qui doit aussi être évalué à l'aune d'autres données temporelles. En particulier, l'étude de l'utilisation par chaque groupe politique du temps qui lui est attribué révèle de profonds contrastes : les groupes d'opposition dépensent toujours plus de la moitié du capital temporel qui leur est accordé, voire (rarement) la totalité, tandis que la majorité parlementaire n'utilise généralement pas plus de la moitié du temps qui lui est dévolu, voire parfois seulement le tiers. Partant, la temporalité parlementaire est largement affectée par l'engagement du TLP, qui peut aboutir à des « débats chloroformés » dans lesquels « la majorité n'utilise qu'avec parcimonie son volume, attendant patiemment l'épuisement du temps de l'opposition »³⁸. De plus, si les deux tiers du temps programmé sont seulement exploités en moyenne³⁹, il est capital de considérer aussi les

³⁵ En vertu de l'article 49(6) RAN, la Conférence des présidents attribue aussi un « temps de parole réservé aux députés non-inscrits, lesquels doivent disposer d'un temps global au moins proportionnel à leur nombre ».

³⁶ H. PORTELLI, « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 76.

³⁷ G. CARCASSONNE, « L'opposition comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in O. ROZENBERG et É. THIERS (Dir.), *L'opposition parlementaire*, La Documentation française, 2013, p. 90.

³⁸ A. de MONTIS, « L'organisation globale des textes : premier bilan sur une réintroduction contestée », *LPA*, n°175-176, 2010, p. 5 et 7.

³⁹ Moyenne établie sur la période entre avril 2013 et avril 2015. V. MAZEAU, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale : organisation ou désorganisation des débats ? », *Constitutions*, 2015, p. 347.

interventions des rapporteurs, des présidents de groupes et des ministres, qui ne se trouvent pas décomptées de la durée globale initialement prévue. Au total en effet, la durée d'examen est en moyenne près de deux fois plus importante que le temps utilisé par les députés de base et dépasse presque toujours la durée fixée par la Conférence des présidents. Le temps consommé par les groupes parlementaires est toujours en deçà de cette durée et ce sont donc surtout les prises de parole du Gouvernement, des rapporteurs et des présidents de groupes⁴⁰ qui allongent considérablement la durée totale de discussion.

1127. Outre-Manche, dès lors que la procédure de programmation est mise en œuvre, le débat législatif est strictement limité. Tel n'est pas le cas en France, où le TLP n'assure qu'un encadrement relatif du temps de parole, sans possibilité de fixer un terme précis à la discussion⁴¹. De manière paradoxale, alors même que le recours au temps législatif programmé est censé encadrer plus strictement la durée des débats, il ne garantit pas forcément un temps d'examen du texte plus court que dans le cadre de la procédure législative ordinaire⁴². Au cours de cette dernière, le président de séance dispose de l'ensemble de ses attributions tandis qu'avec le TLP, la durée limite d'intervention normalement accordée à l'auteur d'un amendement (ainsi qu'un orateur pour et un orateur contre)⁴³ peut être dépassée. Cette procédure prive le président de séance de la possibilité de retirer la parole aux députés, à moins que le crédit-temps de leur groupe parlementaire ne soit écoulé. La règle de contingentement du temps demeure cependant applicable pour certains types d'intervention, tels que l'explication de vote personnelle (de cinq minutes), le rappel au règlement et le fait personnel (de deux minutes), qui peuvent être demandés par chaque député, conformément à l'article 49(13) RAN. Par contre, ces prises de parole ne sont pas décomptées de la durée globale répartie entre les groupes parlementaires et peuvent contribuer à augmenter la durée totale d'examen effectivement utilisée.

1128. En outre, la durée globale fixée en amont du débat peut être allongée à la demande expresse d'un président de groupe, une fois par session et dans la limite maximale déterminée

⁴⁰ Selon l'article 49(8) RAN, les interventions d'un président de groupe ne sont pas décomptées dans la limite d'une heure, ou, lorsque le temps fixé pour un débat dépasse quarante heures, dans la limite de deux heures.

⁴¹ Malgré tout, l'opposition parlementaire perçoit souvent l'engagement du TLP comme une censure du débat. H. BEKMÉZIAN, *J'irai dormir à l'Assemblée*, Paris, Grasset, 2017, p. 91.

⁴² Lors de l'examen du projet de loi pour la croissance et l'activité de 2015, par exemple, le temps programmé initialement prévu a été largement dépassé, tandis que plusieurs milliers d'amendements avaient été déposés.

⁴³ De même, le temps de parole est libre et décompté de la durée totale attribuée au groupe de l'orateur concerné pour les interventions dans la discussion générale ou sur un article du texte de loi, les présentations d'une motion de procédure, ainsi que les explications de vote sur une motion de procédure (art. 49(7) RAN).

par la Conférence des présidents. Un président de groupe peut aussi obtenir de droit que la durée programmée du débat soit égale à la durée minimale fixée là encore par la Conférence des présidents. Celle-ci a fixé ces « temps législatif programmé allongé » et « temps législatif programmé exceptionnel » respectivement à 30 et 50 heures⁴⁴. La Conférence des présidents a d'ailleurs elle-même la possibilité, selon l'article 49(12) RAN, d'augmenter la durée maximale fixée pour l'examen d'un texte législatif si elle l'estime insuffisante, ce qui n'a encore jamais été le cas⁴⁵. Enfin, le temps global prédéterminé est également allongé quand le Gouvernement ou la commission saisie au fond déposent des amendements après l'expiration du délai opposable aux députés⁴⁶.

1129. En définitive, le recours au TLP permet généralement de réduire la durée totale du débat législatif au sein de l'Assemblée nationale, mais pas de manière aussi systématique ni aussi exacte qu'outre-Manche, où une échéance ferme est fixée, indiquant la date et l'heure exacte de fin de la discussion. Alors que l'instauration du TLP devait permettre que le temps ne soit « plus un enjeu », que l'essentiel reprenne « l'avantage sur l'accessoire, le fond sur le superflu »⁴⁷, la prévisibilité temporelle du débat demeure en réalité relative avec ce dispositif. En 2012, le Président de l'Assemblée nationale a conclu un peu rapidement au succès du TLP, dont le recours aurait permis de mettre fin à la « bataille du temps » qui, selon lui, « dénaturait le travail législatif depuis trente ans et risquait de paralyser le fonctionnement du Parlement »⁴⁸. En 2015, cependant, ce mécanisme a montré ses limites pour les textes de grande ampleur⁴⁹ tels que le projet de loi pour la croissance et l'activité, pour lequel huit rapporteurs spéciaux ont été nommés, sans compter le rapporteur général de la commission spéciale. Les rapporteurs et le ministre porteur du projet ont largement recouru à leur droit

⁴⁴ C. PALLEZ, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale : le temps législatif programmé », *op. cit.*, p. 34. Ces délais, établis par la Conférence des présidents le 30 juin 2009, n'ont jamais évolué.

⁴⁵ D. CHAMUSSY, « L'influence du temps législatif programmé sur la délibération parlementaire », in J.-P. DEROSIER et M. DORAY (Dir.), *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 44.

⁴⁶ Dans ce cas, l'article 55(6) RAN permet au président de groupe de demander l'attribution d'un temps supplémentaire à chaque groupe et aux députés non-inscrits en plus de celui fixé à l'origine, pour la discussion de l'article sur lequel l'amendement a été déposé ou, le cas échéant, de l'article additionnel.

⁴⁷ B. ACCOYER, « La réforme des retraites méritait mieux qu'une bataille d'obstruction », *Le Monde*, 18 septembre 2010. Bien au contraire, « la présidence de séance est désarmée et ne dirige plus vraiment les débats, ce qui tend à les déstructurer ». V. MAZEAU, « La défaveur apparente du temps législatif programmé : simple éclipse, ou désuétude achevée ? », *Constitutions*, 2017, p. 225.

⁴⁸ B. ACCOYER, *L'Assemblée nationale en 30 questions*, Paris, La Documentation française, 2012, p. 54.

⁴⁹ G. BERGOUGNOUS, « La discussion de la loi "Macron" en première lecture à l'Assemblée nationale : les limites du temps législatif programmé », *Constitutions*, 2015, p. 204. Pour organiser quelque peu le déroulement temporel du débat, la Conférence des présidents exige toutefois que chaque groupe transmette au service de la séance la veille du débat à 17h la liste de ses différents orateurs et de leur temps de parole respectif.

constitutionnel d'expression, prenant la parole pendant près de 18 heures chacun. Finalement, la durée totale d'examen de ce texte de loi a atteint plus du double du temps prévu au départ⁵⁰.

1130. Même au Royaume-Uni, la mise en œuvre de la procédure de la programmation n'a pas toujours répondu aux attentes. En pratique, la règle du SO 83A relative à la *programme motion* est périodiquement détournée de son objectif initial, les députés du groupe majoritaire se montrant parfois « particulièrement prolixes au cours d'un débat, pour faire en sorte qu'un couperet tombe. Inversement, les élus peuvent accélérer un débat ou s'abstenir de déposer des amendements pour permettre à des amendements particuliers de faire effectivement l'objet d'un débat avant la chute du couperet »⁵¹. Cette pratique témoigne, une fois encore, de l'importance en matière parlementaire de la loi d'airain de la concrétisation juridique, selon laquelle le droit ne peut garantir de façon absolue les motifs pour lesquels une règle interne a été initialement adoptée.

1131. De telles pratiques demeurent cependant assez marginales. Depuis son introduction en 1997, la procédure de programmation est très régulièrement engagée à la Chambre des Communes, comme cela a été le cas pour le temps législatif programmé dans ses premières années de mise en œuvre, la situation étant toutefois sensiblement différente depuis 2015.

B. Une procédure fréquemment mise en œuvre

1132. La procédure du temps global est très souvent perçue, en France et au Royaume-Uni, comme un moyen effectif de réduire la durée de l'examen législatif. Ce mécanisme est donc assez régulièrement déclenché, plus souvent d'ailleurs aux Communes, où le Gouvernement n'hésite pas à y recourir, qu'à l'Assemblée nationale, où la Conférence des présidents y fait appel plus modérément (1). Jusqu'à présent, cette faculté de déterminer une durée globale de discussion a été employée essentiellement dans les chambres basses, même si l'évolution récente des règles internes du Sénat français et des pratiques de la Chambre des Lords tend à élargir son champ d'application (2).

⁵⁰ Pour ce projet « Croissance et activité », le terme du débat a même dû être repoussé deux fois. *Ibid*, p. 205.

⁵¹ R. SANDS, « Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires ? », *ICP*, n° 188, 2004, p. 91.

1) Une procédure engagée avec le soutien de la majorité parlementaire

1133. Le déclenchement du mécanisme de temps global présuppose toujours le soutien, explicite ou implicite, de la majorité parlementaire. Ainsi, le Gouvernement britannique ne peut engager la guillotine ou la programmation que sous réserve de l'accord de la majorité parlementaire, alors qu'à l'Assemblée nationale, le temps législatif programmé résulte de la décision de la Conférence des présidents, organe à composante fortement majoritaire. Dans ce dernier cas toutefois, l'initiative de la procédure appartient à un organe interne au Parlement, moins enclin à la déclencher qu'outre-Manche, où le Gouvernement y recourt plus régulièrement. Du reste, l'approbation par la majorité de la Chambre des Communes d'une motion de guillotine, imposée par le SO 83, est presque toujours acquise en pratique⁵². Selon cette disposition, « si une motion est présentée par un ministre en vue de régler la répartition du temps [...] le Speaker est tenu de mettre aux voix la motion au plus tard trois heures après qu'un débat sur la mise en œuvre de cette procédure a été engagé ». La guillotine n'est donc parfois mise en œuvre qu'après 3 heures de vifs débats opposant le Gouvernement et les parlementaires sur l'opportunité d'y recourir ou non. Le plus souvent, le Speaker décide d'abrégé ce débat, afin de déclencher plus rapidement la guillotine.

1134. Les conditions d'engagement de la motion de programmation sont encore moins contraignantes puisqu'elle est votée sans débat, à moins qu'un ou plusieurs amendements soient déposés pour en discuter le bien-fondé ou pour modifier le planning initialement proposé, conformément au SO 83A(8). Dans cette hypothèse, une discussion de trois quarts d'heure est alors organisée afin d'examiner cette proposition de modification.

1135. À l'Assemblée nationale, la procédure du temps global peut être engagée facilement par la Conférence des présidents car contrairement aux règles parlementaires britanniques, l'article 49 RAN ne prévoit aucun débat préalable à sa mise en œuvre. Malgré tout, le temps législatif programmé n'est pas employé aussi souvent que la programmation à la Chambre des Communes, qui est très fréquemment utilisée depuis son instauration en 1997. Alors qu'une trentaine de motion de guillotine avaient été votées entre 1945 et 1973, puis plus d'une

⁵² La motion de guillotine proposée pour le *Scotland and Wales Bill 1976-77* compte parmi les rares cas de refus de la majorité parlementaire de l'adopter, tandis que pour le *European Communities (Amendment) Bill 1985-86*, le Gouvernement été exceptionnellement contraint d'allonger la durée de débat prévue au départ. M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, op. cit.*, p. 301.

centaine entre 1974 et 1997, la programmation a en effet été engagée à 394 reprises dans les dix premières années de sa mise en œuvre (1997-2007), période au cours de laquelle seules 44 motions de guillotine ont été adoptées⁵³. Désormais déclenchée pour une part importante des projets de loi, la procédure de programmation est jugée très discutable, car elle permet de limiter le temps disponible pour les débats même si, par ailleurs, elle permet « une gestion plus flexible du temps de débat » et demeure « moins violente que la guillotine »⁵⁴. Pour autant, le recours répété à la motion de programmation n'a pas entraîné l'abandon de la guillotine, « forme de procédure drastique »⁵⁵ qui demeure encore souvent employée.

1136. Dans ses premières d'utilisation, le temps législatif programmé a été employé de façon plutôt fréquente pour restreindre la durée de débat : au cours de la XIII^e Législature, le mécanisme a été engagé trente-deux fois, soit pour un quart des textes de loi adoptés. D'abord hostile à l'intégration de la procédure du temps global dans le règlement⁵⁶, l'opposition parlementaire de 2009, devenue majorité suite au renouvellement électoral de 2012, s'est finalement résolue à l'employer pour la première fois en 2013 pour le projet législatif ouvrant le mariage entre personnes de même sexe. L'engagement du TLP a permis de limiter le temps de parole des groupes d'opposition parlementaire, le groupe majoritaire n'ayant consommé, pour sa part, que 14 % du temps de parole qui lui était attribué⁵⁷. Cette première utilisation marque un « retour en grâce »⁵⁸ de la procédure, qui a ensuite été mise en œuvre à une quinzaine de reprises dans les trois premières années de la XIV^e Législature, devenant ainsi « une simple variable d'ajustement temporel dans l'agenda parlementaire encombré du Gouvernement »⁵⁹. Cependant, l'engagement en 2015 du TLP lors de l'examen du projet de loi pour la croissance a montré les limites de ce dispositif. Le temps législatif programmé n'est pas parvenu à limiter la durée des débats et depuis lors, son utilisation est rarissime⁶⁰.

⁵³ House of Commons Information Office, *Programming of Government Bills*, 2010, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁴ D. POLLARD, N. PARP WORTH et D. HUGUES, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 4^e Éd., 2007, p. 269.

⁵⁵ G. CAMPION, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, *op. cit.*, p. 131.

⁵⁶ « Nous sommes hostiles au principe même [...] nous voulons disposer du temps nécessaire pour convaincre ». J.-J. URVOAS, *Journal Officiel, Débats*, Assemblée nationale, séance unique du 26 mai 2009, p. 4562.

⁵⁷ V. MAZEAU, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale : organisation ou désorganisation des débats ? », *Constitutions*, 2015, p. 346. Le TLP n'a toutefois pas eu pour effet de restreindre strictement la durée de débat, puisque par exemple, au terme de l'examen en seconde lecture du projet de loi ouvrant le mariage entre personnes de même sexe, 26 parlementaires de l'opposition ont recouru à l'explication de vote.

⁵⁸ J. BENETTI, « Le retour de la procédure du temps législatif programmé », *Constitutions*, 2013, p. 374.

⁵⁹ J.-É. GICQUEL, « La loi et la procédure parlementaire », *RFDA*, 2013, p. 933.

⁶⁰ Le TLP a été employé de nouveau lors de l'examen du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte en mai 2015, mais n'a ensuite plus été mis en œuvre jusqu'à la fin de la XIV^e Législature.

1137. Quoi qu'il en soit, dans les systèmes français et britannique, l'usage des procédures de temps global est encore surtout restreint aux chambres basses, où le débat parlementaire révèle de très fortes oppositions politiques et requiert un encadrement temporel plus strict qu'au sein des hautes assemblées.

2) Un dispositif essentiellement appliqué au sein des chambres basses

1138. Le recours fréquent aux motions de programmation et de guillotine à la Chambre des Communes a conduit le Gouvernement britannique à envisager leur éventuelle utilisation à la Chambre des Lords, tandis que le Sénat français a intégré des dispositions en ce sens dans son règlement, suite au relatif succès rencontré par le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale.

1139. Dans un premier temps pourtant, le Sénat avait refusé d'introduire dans son règlement un mécanisme de fixation d'un temps global, alors même que la loi organique du 15 avril 2009 permettait aux deux chambres d'instaurer « une procédure impartissant des délais pour l'examen d'un texte en séance [et de] déterminer les conditions dans lesquelles les amendements déposés par les membres du Parlement peuvent être mis aux voix sans discussion »⁶¹. Une simple « organisation concertée des débats » avait alors été préférée au système de durée programmée, lequel, selon le Professeur Laffaille, se serait heurté à « la tradition de discussion en vigueur au palais du Luxembourg »⁶². Cet argument apparaît cependant discutable, dans la mesure où toute pratique ou tradition n'est pas nécessairement immuable, ce que démontre d'ailleurs la récente évolution de la situation au Sénat.

1140. En adoptant la résolution du 13 mai 2015, la Haute Chambre du Parlement français a en effet permis à la Conférence des présidents de déterminer des temps d'intervention dans la discussion générale, à raison d'un seul orateur par groupe et d'un seul sénateur non inscrit⁶³.

⁶¹ Art. 17 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 C.

⁶² F. LAFFAILLE, « "L'exception sénatoriale" ou l'étrange puissance de la seconde chambre », *op. cit.*, p. 507. Cf. aussi H. PORTELLI, « La révision constitutionnelle de 2008, le Règlement du Sénat et le bicamérisme », in B. MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 44. Le Sénat a ainsi « jugé superflu d'adopter le mécanisme barbare dont l'Assemblée s'était dotée dans l'intervalle ». G. CARCASSONNE, « Libres propos sur l'équilibre institutionnel sous le quinquennat Sarkozy », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 303.

⁶³ L'adjonction de l'article 29ter(2)bis au règlement du Sénat a été jugé conforme par le Conseil constitutionnel, sous réserve que les temps d'intervention des orateurs choisis par la Conférence des présidents ne se trouvent pas déterminés « de telle manière qu'ils privent d'effet les exigences de clarté et de sincérité du débat ». Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat*, 14 juin 2015, cons. 21.

À défaut de décision de la Conférence des présidents, la discussion générale est désormais restreinte à « un temps d'une heure réparti à la proportionnelle avec un temps minimum identique de cinq minutes pour chaque groupe et un temps de trois minutes pour les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe », selon l'article 29ter(3) RS. Concernant la discussion des articles et des amendements, le règlement avait déjà privilégié en 2009 « la voie de la recherche en Conférence des présidents d'un accord entre les groupes pour la détermination de la fin d'un débat législatif »⁶⁴. Lorsqu'elle décide d'opter pour ce temps législatif dit « concerté », la Conférence des présidents du Sénat doit désormais veiller à « assurer la prévisibilité du travail en séance »⁶⁵, en partageant la durée globale à la proportionnelle des groupes dans le respect des droits de l'opposition parlementaire. L'engagement de ce temps législatif concerté apparaît toutefois difficile en pratique puisqu'il suppose *a priori* l'accord de tous les groupes parlementaires. Selon le Professeur Jean-Éric Gicquel, ce dispositif constitue en définitive « plus un état d'esprit privilégiant l'approche consensuelle (au cœur de l'ADN du Sénat) qu'une véritable règle procédurale »⁶⁶.

1141. Bien que la procédure de la guillotine ne soit pas intégrées aux *Standing Orders* de la Chambre des Lords⁶⁷, son utilisation a été très sérieusement envisagée par le Ministre des relations avec le Parlement lors de l'examen du *Parliamentary Voting System and Constituencies Act*, le 17 janvier 2011. La durée des débats était alors beaucoup plus élevée qu'en temps normal, car la Chambre examinait déjà depuis quatorze jours et quatorze nuits un projet de loi vivement discuté prévoyant de réduire la composition de la Chambre des Communes de 650 à 600 membres. La menace du recours à la guillotine, proférée par le Premier ministre et relayée par Lord Strathclyde, n'a finalement pas dû être mise à exécution, mais cet épilogue n'exclut pas en revanche qu'un Gouvernement décide de l'engager à l'avenir dans le cadre de la Chambre des Lords⁶⁸.

⁶⁴ Sénat, *La procédure législative*, Paris, Direction de la séance, 2016, p. 36.

⁶⁵ Sénat, *Pour mieux organiser le travail sénatorial. Vademecum 2015*, *op. cit.*, p. 10.

⁶⁶ Envisagée pour le projet de loi « Macron » de 2015, le mécanisme du temps législatif concerté n'a pas pu être appliqué du fait de l'opposition du seul groupe communiste. J.-É. GICQUEL, « Un nouveau train de réformes pour le Sénat », *JCP G*, n°26, 2015, p. 1264.

⁶⁷ A. BRAZIER, S. KALITOWSKI et G. ROSENBLATT, *Law in the Making. Influence and Change in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2008, p. 183.

⁶⁸ Au total, le débat en commission s'est achevé après 17 jours de débat, tandis que le texte a été adopté cinq jours plus tard par l'assemblée plénière. La Baronne Oly Grender, membre de la Chambre, a déclaré que la loi avait été discutée si longtemps que c'était inédit « dans toute l'histoire de la Chambre des Lords. Deux Lords ont été hospitalisés en raison de leur fatigue. Cela ne constitue plus une manière civilisée d'assurer le contrôle de la législation. C'est le moment pour les [le chef whip] de mettre les Lords de l'opposition au défi [et de] choisir la guillotine ». O. GRENDER, « Guillotine the Lords! », *New Statesman*, 27 janvier 2011.

1142. Le mécanisme de fixation d'une durée globale de discussion ne représente un moyen à part entière de réduire la durée de la procédure qu'au sein des parlements britanniques et français puisque, outre-Pyrénées et outre-Rhin, ce type d'organisation temporelle du débat constitue déjà la procédure normale d'examen des textes législatifs. Il existe pourtant d'autres moyens procéduraux d'écourter la procédure législative, qui sont prévus quant à eux par les quatre systèmes étudiés et interviennent à l'étape de la décision, matérialisée par le vote.

§ 2. La décision d'écourter la durée totale de scrutin

1143. Dans le cadre de la procédure législative, une réduction du temps total de scrutin peut être obtenue en intervenant soit sur la durée de déroulement des opérations de vote, soit sur leur nombre. En d'autres termes, il est possible d'écourter la durée totale de scrutin en faisant d'abord appel à des procédures de votes simplifiées, ce qu'envisagent les parlements français et espagnol au moyen du vote électronique (A), mais également en réduisant le nombre de procédures de vote nécessaires à l'adoption définitive du texte de loi, ce que prévoient, sous différentes formes, tous les parlements considérés (B).

A. Le recours à des procédures de vote simplifiées

1144. Dans l'ensemble, les différentes procédures ordinaires de vote existantes sont assez variées mais se caractérisent toutes par leur relative brièveté, ce qui rend difficile d'en réduire la durée de façon significative. Au Parlement français⁶⁹ comme au Parlement allemand, les membres des assemblées votent normalement à main levée, ce mode de scrutin ne pouvant toutefois pas être utilisé pour le vote final d'un texte de loi au Bundestag, selon le § 48(1) GOBT. Dans cette dernière hypothèse, le comptage des voix peut aussi se faire par assis ou levé, à l'instar des chambres parlementaires espagnoles, où cette procédure peut être appliquée pour l'ensemble des scrutins⁷⁰. Le scrutin britannique ordinaire est également assez bref, mais pour le moins original puisqu'il consiste pour le Speaker à mettre littéralement la question aux voix : il est demandé aux parlementaires favorables d'exprimer leur soutien au texte de loi puis aux parlementaires d'opinion contraire d'exprimer leur opposition, avant que

⁶⁹ Selon l'article 64(1) RAN, « l'Assemblée vote normalement à main levée », ce que confirme l'article 54(1) du règlement intérieur du Sénat, qui énonce que « le vote à main levée est de droit en toutes matières ».

⁷⁰ Selon l'article 84 RC, « le vote ordinaire peut être organisé sur décision de la Présidence du Congrès sous la forme suivante : les parlementaires en faveur du texte se lèvent les premiers, puis ceux qui y sont opposés, et enfin ceux qui s'abstiennent ». La règle contenue à l'article 95 RSE est analogue à celle du Congrès des députés.

le Speaker ne décide « que les "oui" ou les "non" l'emportent [selon] son estimation de l'intensité sonore des suffrages »⁷¹.

1145. Dans tous les cas cependant, le résultat de ces votes est susceptible d'être contesté par les parlementaires. Une procédure alternative de vote peut alors être utilisée de façon à établir une liste de l'ensemble des votants, qui requiert toujours plus de temps que la procédure initiale et constitue par conséquent un moyen d'allonger la procédure législative. En Allemagne, les deux modes de scrutin normalement prévus, à savoir le vote à main levée et le vote par assis et levé, sont en réalité les procédures d'adoption de la loi les plus simples et les plus rapides. Tous les modes de scrutin alternatifs envisagés par le règlement intérieur du Bundestag ont pour effet d'allonger la durée de la procédure législative, que ce soit le vote par appel nominal et le vote par division. Il en est de même pour les chambres parlementaires britanniques, où le vote par division est très répandu, ainsi que pour les chambres espagnoles et françaises, où le scrutin public par appel nominal est aussi régulièrement utilisé⁷².

1146. Finalement, la réduction de la durée de l'opération de vote elle-même n'est possible qu'au moyen de la technique du vote électronique, qui n'est d'ailleurs employée que dans le cadre des systèmes espagnol et français. Alliant concision et précision, ce procédé permet à la fois de réduire simplement la durée du scrutin et d'établir directement la liste des votants⁷³. Outre-Pyrénées, le recours au vote électronique est décidé directement par le Président du Congrès des députés⁷⁴ et représente une alternative normale au vote par assis et levé. À l'Assemblée nationale en revanche, ce système de votation constitue uniquement un moyen de réduire la durée du scrutin public dit « ordinaire »⁷⁵, dont le déroulement est toutefois plus long que les procédures ordinaires de vote par assis ou levé ou encore le vote à main levée. L'usage du vote électronique n'est en effet envisageable que dans le cas du scrutin public ordinaire, qui peut être demandé par le Gouvernement, par un président de groupe, par la commission saisie au fond, ou décidé directement par le Président de l'Assemblée nationale.

⁷¹ M. BRADSHAW, « Les modes de votation », *ICP*, n° 132, 1982, p. 201.

⁷² Cf. *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 536 et s. (« La vérification de la validité du vote : le quorum »).

⁷³ Au sein de la chambre, chacun des membres présents disposent à leur siège d'un boîtier électronique sur lequel il peut actionner trois interrupteurs différents et ainsi choisir entre « pour », « contre » et « abstention ». Sous la III^e République, un député appelé « boîtier » était chargé de rassembler les procurations des membres de son groupe, contribuant ainsi largement à entretenir l'absentéisme à la Chambre.

⁷⁴ Au Sénat, le procédé est employé sur décision de son Président, après accord du Bureau (art. 96(3) RSE).

⁷⁵ Selon l'article 65 RAN, le vote par scrutin public est de droit « sur décision du Président ou sur demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond », « sur demande écrite émanant personnellement soit du président d'un groupe, soit de son délégué » ou encore « lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée ou lorsqu'il est fait application des articles 49 et 50-1 de la Constitution ».

La tenue d'un tel scrutin doit normalement être annoncée cinq minutes au moins avant d'être ouvert, aux termes de l'article 66(1) RAN⁷⁶, alors qu'au Parlement espagnol, le vote électronique peut être organisé sur le champ. La technique du vote électronique ne représente donc un gain temporel sensible que dans les assemblées péninsulaires, où aucun délai préalable n'est prévu et où le scrutin se déroule en quelques secondes, au lieu de quelques minutes pour le vote nominal classique. « Plus rapide et plus pratique »⁷⁷ que le vote par assis ou levé, la technique du scrutin électronique est employée de façon quasi systématique au Sénat comme au Congrès des députés.

1147. Bien qu'il ne permette pas de réduire la durée du scrutin de manière significative, le vote électronique se présente néanmoins comme le seul procédé qui permette d'écourter la durée de la procédure de vote. Les parlements britannique et allemand ont, pour leur part renoncé à y recourir, et ce pour des raisons d'ordre essentiellement technique. Au début des années 1970, le Bundestag avait bien expérimenté le vote électronique – un dispositif avait été installé dans la salle plénière – mais, à la suite de nombreux dysfonctionnements, il fut abandonné quelques années plus tard⁷⁸. Depuis lors, le Parlement allemand demeure opposé au système de scrutin électronique, jugeant ce procédé de comptage des voix peu sûr⁷⁹. Le refus d'utiliser le vote électronique est cependant moins lourd de conséquences au Bundestag, où la plupart des discussions et des votes ont lieu au stade de la commission, qu'à la Chambre des Communes, où les scrutins en plénière sont autrement plus nombreux. Bien qu'envisagé à plusieurs reprises par la Commission de modernisation, le scrutin électronique n'a, en fin de compte, jamais été retenu par la Chambre des Communes, surtout en raison du manque de places assises et de l'impossibilité subséquente pour ses membres de se réunir tous en même temps pour voter au moyen de ce dispositif⁸⁰.

1148. En l'absence de système de vote électronique et de toute procédure simplifiée de vote, les parlementaires allemands et britanniques ne peuvent en réalité écourter la durée totale de scrutin qu'en agissant sur le nombre d'opérations de vote préalables à l'adoption d'un texte législatif, possibilité d'ailleurs aussi prévue au sein des assemblées espagnoles et françaises.

⁷⁶ Cette règle n'est pourtant pas toujours rigoureusement appliquée en pratique. L'observation des débats parlementaire montre en effet que certains vice-présidents de l'Assemblée nationale n'attendent parfois que deux à trois minutes, au lieu des cinq minutes exigées, notamment lorsque les demandes de scrutin public se multiplient.

⁷⁷ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 255.

⁷⁸ J. MIDDLEBROOK, « Les méthodes de vote au sein des Parlements », *JCP*, n° 186, 2003, p. 47.

⁷⁹ C. KÖLBL, « Parlamentarische Besonderheiten », *Spicker Politik*, n°9, 2014, p. 1.

⁸⁰ House of Commons Information Office, *Divisions*, Londres, House of Commons, 2010, p. 4.

B. La réduction du nombre d'opérations de vote

1149. La durée globale des votes peut être écourtée en réduisant le nombre total d'opérations de vote nécessaires à l'adoption d'un texte de loi. Un tel résultat peut d'abord être obtenu en agissant sur le nombre de participants au vote⁸¹. Les parlementaires britanniques recourent ainsi au « jumelage » (*Pairing*), méthode permettant à un nombre égal de membres de la majorité et de l'opposition de se mettre d'accord pour s'absenter en même temps sans que l'issue du vote ne soit bouleversée. Pour leur part, les parlementaires français peuvent organiser leurs absences aux différents scrutins en recourant à la délégation de vote (1). La durée totale de scrutin peut aussi être écourtée, et de façon bien plus significative, lorsque le nombre de votes requis pour l'adoption d'un texte est sensiblement réduit, voire se résume à l'organisation d'un scrutin unique (2).

1) Le nombre de participants au scrutin (FR, RU)

1150. Lorsqu'une assemblée parlementaire procède à un scrutin par division ou à un scrutin nominal, impliquant que ses membres votent à tour de rôle, la durée du scrutin ne peut être écourtée qu'en réduisant le nombre de votants présents au Plénum lors de l'adoption du texte concerné. À cet égard, seuls les parlements français et britanniques prévoient des techniques spécifiques pour parvenir à un tel résultat, qui sont d'ailleurs loin d'être systématiquement appliquées en pratique.

1151. Dans l'ensemble des systèmes étudiés, en effet, le nombre réduit de parlementaires présents en séance plénière n'est généralement pas le produit d'une organisation particulière mais correspond à un simple état de fait. La plupart du temps, l'assistance est clairsemée au sein des assemblées parlementaires⁸², comme par exemple à la Chambre des Lords, dont beaucoup de membres ont « de nombreuses activités en dehors de la politique [et donc] moins de temps à consacrer à l'examen des textes de loi que les députés »⁸³. En France parfois, ce faible taux de participation aux séances plénières est d'ailleurs exploité par les parlementaires

⁸¹ La réduction du nombre de participants à un scrutin peut avoir des effets sur sa durée si certains systèmes alternatifs de vote sont employés, tels que par exemple, outre-Manche, la procédure de division, qui consiste à dénombrer les voix en comptant les députés passant par deux couloirs distincts d'accès à la Chambre.

⁸² H. BADDENHAUSEN-LANGE, « Die „Question Period“ im kanadischen Unterhaus, die Befragung der Bundesregierung im deutschen Bundestag und die „Questions au Gouvernement“ in der französischen Nationalversammlung », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1997, p. 29.

⁸³ D. FELDMAN, « Parliamentary Scrutiny of Legislation and Human Rights », *Public Law*, 2002, p. 325.

de l'opposition, qui tentent d'inverser l'issue attendue d'un scrutin en surgissant dans l'hémicycle juste avant la mise aux voix du texte⁸⁴.

1152. Bien que courante, la participation d'un faible nombre de parlementaires aux votes ne résulte d'une organisation très précise qu'à la Chambre des Communes⁸⁵. Un accord est passé entre les parlementaires de la majorité et de l'opposition en vue de coordonner leurs absences à la Chambre et de se neutraliser politiquement lors des votes. Le jumelage ainsi réalisé peut se poursuivre durant toute une législature (durant laquelle un député du groupe majoritaire reste souvent associé au même député de l'opposition). Cependant, le jumelage n'est prévu par aucune des règles internes de la Chambre des Communes et ne constitue qu'une simple pratique, élevée par les britanniques au rang symbolique de « convention parlementaire ». Dans son propre glossaire, la Chambre se limite à préciser que « le *pairing* n'est pas accepté pour les votes de grande importance »⁸⁶, mais cette affirmation, qui ne revêt aucune valeur juridique, n'encadre en rien le recours à un tel procédé et se révèle imprécise, au sens où il ne peut être déterminé objectivement à partir de quand un scrutin doit être considéré comme « de grande importance ». Si ce procédé aménage de manière effective l'absence de nombreux membres à l'occasion de différents scrutins de la Chambre des Communes⁸⁷, il ne permet pas en revanche d'abrégé considérablement la durée du vote.

1153. Unique parmi les quatre parlements considérés, la pratique du *pairing* est quelque peu tombée en désuétude après une manœuvre politique du chef whip gouvernemental du groupe Conservateur en 1996. Celui-ci avait organisé le *pairing* de trois de ses membres avec trois députés travaillistes et trois députés libéraux, jumelant de façon inégalitaire trois de ses parlementaires avec six membres de l'opposition⁸⁸. À partir des élections de 1997, la large majorité politique de soutien au Gouvernement travailliste a favorisé le développement d'un autre dispositif informel, dénommé « *bisques* ». Cette pratique permet à une certaine

⁸⁴ Le 9 avril 2009 à l'Assemblée nationale, le projet de loi Hadopi a été rejeté à l'issue d'un vote à main levée : des députés du groupe SRC ont rejoint par surprise l'hémicycle après avoir attendu le moment propice derrière le rideau d'entrée. Cette manœuvre a de nouveau été tentée le 25 novembre 2014 pour rejeter la modulation des allocations familiales, sans succès.

⁸⁵ R. KELLY et J. WALPOLE, *The Whip's Office*, Londres, Parliament and Constitution Centre, 2008, p. 8.

⁸⁶ <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/pairing>

⁸⁷ Ce jumelage « a longtemps été le baume d'urgence étalé pour soigner les blessures qu'il cause à la vie familiale », selon P. FLYNN, *Commons Knowledge: How to be a Backbencher*, Bridgend, Seren, 1997, p. 78.

⁸⁸ Le chef whip du groupe libéral, Donald Dewar, et le chef whip des Travaillistes, Archy Kirkwood, ont accusé conjointement les whips du groupe conservateur d'avoir ainsi enfreint cette « convention parlementaire » lors de la séance du 17 décembre 1996. En conséquence, les chefs whips des deux groupes principaux de l'opposition ont décidé, le 13 janvier 1997, de suspendre la pratique du *pairing*. M. RUSH et C. ETTINGHAUSEN, *Opening Up the Usual Channels*, op. cit., p. 7.

proportion de membres du groupe majoritaire de s'absenter durant une période précise sans devoir s'assurer d'un jumelage avec un membre de l'opposition et a été très régulièrement suivie jusqu'en 2010⁸⁹. Depuis lors, le recours au système de *pairing* se fait au cas par cas, son utilisation demeurant étroitement contrôlée par les whips.

1154. Le nombre de participants présents dans l'enceinte de la chambre au moment du vote peut également être réduit par l'intermédiaire de la délégation de vote. Ce procédé, qui n'est autorisé qu'en France, constitue une dérogation à la règle du vote personnel consacrée dans les constitutions allemandes, espagnoles et françaises⁹⁰. Outre-Manche, en l'absence de règle précise sur ce point, les parlementaires britanniques considèrent que « le vote est personnel et ne se délègue pas, pour l'honneur de l'institution parlementaire »⁹¹. Si la liberté du mandat du parlementaire est aussi protégée dans le cadre hexagonal, l'article 27(3) C lui permet toutefois de déléguer son vote « exceptionnellement », indiquant que « nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat ». Lors de son contrôle de la loi organique du 3 janvier 1962 détaillant les cas où la délégation de vote est autorisée⁹², le Conseil constitutionnel a tenu à rappeler son caractère de « dérogation exceptionnelle au principe de vote personnel »⁹³. Ce strict encadrement du recours à la délégation de vote est aussi assuré en détail à l'article 64 RAN⁹⁴, qui indique que « la délégation de vote est toujours personnelle, rédigée au nom d'un seul député nommément désigné » et sauf indication contraire, expire huit jours francs à compter de sa réception par le Président de l'Assemblée. Ce dernier doit en effet être prévenu de l'accord du délégant avant l'ouverture du scrutin auquel la délégation s'applique. De la sorte, le Président est prévenu à temps pour préparer matériellement la délégation par un couplage des boîtiers électroniques de vote. En règle générale, la délégation de vote se trouve limitée dans le temps et son utilisation, qui doit toujours être justifiée, est donc censée demeurer très ponctuelle.

⁸⁹ En réalité, ce dispositif avait déjà été expérimenté une première fois entre 1983 et 1992, période au cours de laquelle le groupe parlementaire des Conservateurs était largement majoritaire à la Chambre des Communes. House of Commons Information Office, *Divisions*, Londres, House of Commons, 2010, p. 5.

⁹⁰ L'article 27(1) de la Constitution française indique à la fois que « tout mandat impératif est nul » et que « le droit de vote des membres du Parlement est personnel ». En Espagne, « le vote des sénateurs et des députés est personnel et ne peut être délégué » (art. 79(3) CE), tandis qu'au Bundestag, les députés « ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience » (art. 38(1) GG).

⁹¹ O. DUHAMEL et G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 199.

⁹² Loi organique n°62-1 du 3 janvier 1962 modifiant l'ordonnance n°58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote. La loi de 1962 envisage un sixième cas dans lequel la délégation de vote est admise, en plus des cinq cas établis par l'ordonnance.

⁹³ Décision n° 61-16 DC du 22 décembre 1961, *Loi organique modifiant l'ordonnance du 7 novembre 1958 autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote*, JORF, 3 janvier 1962, p. 26.

⁹⁴ Au Sénat, les conditions de la délégation de vote sont relativement analogues. Cf. article 64 RS.

1155. Pendant longtemps, pourtant, la pratique parlementaire s'est révélée toute autre et a permis le vote en masse des absents, en complète violation des règles parlementaires posant les conditions de recours à la délégation de vote. La délégation du vote de plusieurs députés à un seul membre de leur groupe a été tolérée au point que, pour certains scrutins, jusqu'à 480 votes ont été enregistrés, en dépit de la présence physique de seulement une vingtaine de députés dans l'hémicycle⁹⁵. Le dispositif du vote électronique, instauré en 1959, « facilita considérablement la dérive qu'il aurait dû interdire à jamais »⁹⁶ : il suffisait en effet pour les quelques parlementaires présents d'utiliser les clefs personnelles laissées à leur disposition par les membres de leur groupe parlementaire absents de l'hémicycle. Cette pratique politique *contra legem* a constitué malgré tout pendant des dizaines d'années une possibilité de réduire le temps de vote tout en garantissant – sur le papier – de forts taux de participation aux différents scrutins. En décidant d'assurer l'application « systématique du vote personnel »⁹⁷ à l'Assemblée nationale, le Président Séguin a mis un terme en 1993 à cette pratique, qui reste encore courante au Sénat⁹⁸. À l'Assemblée toutefois, les conditions de délégation ne sont pas toujours respectées à la lettre : les groupes s'arrogent des délégations de vote permanentes et générales pour les répartir ensuite entre les députés présents⁹⁹. Cette mise en conformité relative des pratiques avec les différentes règles parlementaires s'est accompagnée récemment d'une restriction du champ d'application de la délégation de vote. Le Bureau de l'Assemblée a en effet décidé le 5 février 2014 d'interdire les délégations de vote pour les scrutins publics ordinaires, qui ne peuvent plus être utilisées que pour les scrutins solennels décidés par la Conférence des présidents. En 2016, la Conférence des présidents a choisi de renforcer la transparence des délégations accordées, en imposant la transmission aux secrétariats généraux des groupes parlementaires de la liste des délégations établie au début de la séance¹⁰⁰.

1156. Désormais, les procédés prévus dans les assemblées britanniques et françaises pour réduire le nombre de participants au scrutin sont plus rarement employés. Du reste, le *pairing* et la délégation de vote ne permettent qu'une diminution modeste de la durée totale de scrutin,

⁹⁵ M. BRADSHAW, « Les modes de votation », *op. cit.*, p. 227.

⁹⁶ F. ROUVILLOIS, « Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés », *RDP*, 1998, p. 798.

⁹⁷ P. SÉGUIN, *Journal Officiel, Débats*, Assemblée nationale, 28 septembre 1993, p. 3312.

⁹⁸ Au Sénat, il est courant que « le président d'un groupe ou son représentant [vote] pour tous ses collègues, selon les instructions données par chacun d'eux au secrétariat du groupe ». J.-L. HÉRIN, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2^e Éd., 2012, p. 103.

⁹⁹ Désormais et conformément à la Constitution, chaque parlementaire ne peut recevoir qu'une seule délégation de vote. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 178.

¹⁰⁰ G. BERGOUGNOUS, « Une transparence accrue des délégations de vote à l'Assemblée nationale », *Constitutions*, 2016, p. 48.

laquelle peut être plus largement réduite en agissant sur le nombre de votes préalables à l'adoption du texte législatif.

2) Le nombre de scrutins nécessaires à l'adoption d'un texte

1157. La limitation du nombre de votes, prévue sous différentes formes au sein des quatre parlements de la comparaison, représente le moyen le plus efficace de réduire la durée totale du scrutin. Le recours à ce type de norme d'habilitation constitue une dérogation à la règle de spécialité des votes, qui consiste pour les parlementaires à voter sur chaque article du texte débattu et pour chaque article, sur chacun des amendements et sous-amendements, avant de prendre position sur l'ensemble du texte¹⁰¹.

1158. Parmi les systèmes considérés, la procédure française du vote bloqué apparaît comme la plus radicale. Demandée par le Gouvernement, elle implique pour l'assemblée saisie de se prononcer « par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement » (art. 44(3) C). Elle lui permet à la fois de présenter à l'assemblée « une offre "à prendre ou à laisser" »¹⁰² et de réduire drastiquement la durée totale du vote en recourant à un scrutin unique. La technique du vote bloqué, en tant que moyen ayant pour effet, sinon d'écourter la procédure législative¹⁰³, du moins de raccourcir l'étape du vote, est parfois accusée de rendre le Parlement français impotent¹⁰⁴. Lorsque son emploi intervient très tôt dans le débat, les amendements sont alors « frappés de caducité avant même d'avoir été discutés »¹⁰⁵. Ce dispositif constitue pourtant une procédure alternative à la question de confiance¹⁰⁶ qui entraîne uniquement la réserve de vote et non aussi la suspension du débat¹⁰⁷.

¹⁰¹ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 226.

¹⁰² G. CONAC, « Vote bloqué », in O. DUHAMEL et Y. MÉNY (Dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 1077. J. HUBER, *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge University Press, 1996, p. 64.

¹⁰³ J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1968, p. 220.

¹⁰⁴ J. HUBER, « Restrictive Legislative Procedures in France and the United States », *American Political Science Review*, 1992, p. 676. Cf. *contra*, P. AVRIL, *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972, p. 101.

¹⁰⁵ A. CHANDERNAGOR, *Un parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, p. 59.

¹⁰⁶ D. CHAGNOLLAUD et J.-L. QUERMONNE, *La V^e République : le pouvoir législatif et le système des partis*, Paris, Flammarion, 2000, p. 87.

¹⁰⁷ P. AVRIL, « Le vote bloqué (1959-1970) », *RDP*, 1971, p. 470. Le Conseil constitutionnel a précisé dès 1960 que le vote bloqué « ne peut faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte sur lequel il est demandé à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote ». Décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, *Résolution modifiant les articles 95 et 96 du règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 27 janvier 1960, p. 940. Cf. également P. AVRIL, « Le vote bloqué », *RDP*, 1965, p. 435.

1159. En tant qu'« instrument disciplinaire par excellence »¹⁰⁸, le vote bloqué a été utilisé à 117 reprises jusqu'en 1969, avant que le Premier Ministre décide d'y recourir moins régulièrement¹⁰⁹. Depuis cette date, le recours au scrutin unique est beaucoup moins fréquent et restreint essentiellement à la deuxième délibération des lois de finances¹¹⁰. À partir de 1995, le vote bloqué a aussi été occasionnellement déclenché pour faire obstacle à des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour prioritaire de la fenêtre mensuelle réservée aux parlementaires, comme par exemple le 15 juin 2000 au Sénat. À cette occasion, la procédure du vote bloqué a été « sortie des vieux cartons du parlementarisme rationalisé pour empêcher le vote définitif d'une proposition de loi sénatoriale inscrite, ce qui était le comble, à l'ordre du jour réservé »¹¹¹. À l'Assemblée nationale depuis 2009, le scrutin unique est presque toujours engagé au cours des journées d'initiative réservées aux groupes parlementaires d'opposition et fait ainsi l'objet d'un véritable renouveau¹¹².

1160. Dans le cadre de ces séances de fin de semaine, le Gouvernement associe souvent la procédure du vote bloqué à celle de la réserve (art. 95(4) RAN) pour permettre aux membres du groupe majoritaire « de s'abstenir de participer à ces débats »¹¹³. De fait, l'hémicycle est généralement « déserté par les députés de la majorité qui n'entendent pas débattre avec leurs collègues de l'opposition et n'ont pas besoin d'être présents le jeudi même »¹¹⁴. La demande de vote solennel en Conférence des présidents a pour effet de reporter les explications de vote et le scrutin jusqu'au mardi suivant, après les questions d'actualité, durant laquelle l'affluence des députés du groupe majoritaire est maximale. D'un point de vue temporel, si l'utilisation combinée du scrutin unique et du vote solennel retarde l'issue de la procédure législative, elle

¹⁰⁸ J. BENETTI, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *LPA*, n° 138, 2008, p. 23. Cf. aussi D. REIGNIER, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, op. cit., p. 794-795.

¹⁰⁹ P. AVRIL, « Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité », *LPA*, n° 54, 1992, p. 30.

¹¹⁰ R. MESSERSCHMIDT, « Die französische Nationalversammlung zwischen Selbstbehauptung und Unterordnung », in W. PATZELT, *Parlamente und ihre Funktionen*, Opladen, Westdeutscher, 2003, p. 158.

¹¹¹ Le vote unique sur la proposition relative aux délits non intentionnels a été assorti de trois amendements du Gouvernement. Face à l'alternative de tout rejeter ou tout adopter, le Sénat a finalement retiré le texte de l'ordre du jour. La proposition de loi a fait l'objet d'une réinscription le 28 juin, après qu'un compromis a été trouvé entre le Sénat et le Gouvernement, qui a par la suite retiré sa demande de vote bloqué. J.-L. HÉRIN, « L'ordre du jour réservé », op. cit., p. 171.

¹¹² J. GICQUEL, « Propos d'ouverture », in B. MATHIEU et al., *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 5. J. BENETTI, « La procédure parlementaire en question dans les saisines parlementaires », *NCCC*, 2015, p. 90.

¹¹³ Un certain consensus est cependant parfois obtenu sur les rares propositions portant sur des sujets « politiquement neutres ». P. AVRIL, « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *NCCC*, 2011, n° 32, p. 188.

¹¹⁴ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *La réforme institutionnelle deux ans après*, Rapport d'évaluation, 17 mai 2010, p. 28. Cf. aussi A. FOURMONT, « L'opposition parlementaire, un feuilletton trop tôt achevé », *LPA*, n° 136, 2018, p. 27.

permet ensuite de mettre aux voix d'un bloc l'ensemble du texte concerné et par la même occasion, de réduire la durée totale de scrutin. À partir de 2014, le vote bloqué a pu être déclenché par un Gouvernement confronté à l'émergence d'un nouveau phénomène politique appelé « fait majoritaire contestataire », et ceci de manière parallèle à d'autres « mécanismes constitutionnels prévus pour discipliner une majorité récalcitrante et hétérogène »¹¹⁵.

1161. À la différence du système français, où le vote bloqué ne peut être décidé que par le Gouvernement, la réduction du nombre de scrutins est uniquement décidée par les organes parlementaires eux-mêmes, dans les autres systèmes. Au Bundestag, le Conseil des doyens peut décider d'organiser un « vote joint » sur tout ou partie du texte de loi qui lui est soumis, conformément au § 81(4) GOBT. Dans son principe, ce vote joint apparaît assez proche de la procédure française du scrutin unique, mais son objectif est tout autre en pratique. Tandis que le vote bloqué s'applique fréquemment à des textes politiquement très discutés et permet au Gouvernement de retenir ses propres amendements, le « vote joint » n'est quant à lui engagé que pour des dispositions du texte législatif n'ayant pas été amendées¹¹⁶.

1162. Alors même que la spécialité des votes est une règle essentielle en Espagne au même titre qu'en Allemagne, en France et au Royaume-Uni, les articles et les amendements y sont très régulièrement regroupés au moment du scrutin. Le Président du Congrès des députés peut, après avoir entendu l'avis du Bureau et de la Conférence des présidents, ordonner les votes par article ou par matière, groupe d'articles ou d'amendements en fonction de « la complexité du texte, l'homogénéité ou les rapports entre amendements » et de manière à rendre « plus claire la confrontation politique des différentes positions » (art. 118(2) RC). Bien que le règlement du Congrès autorise à ordonner le scrutin de façon extrêmement variée, la majeure partie des votes se tient en pratique au terme de la discussion. Les amendements présentés par un même groupe parlementaire sont rassemblés pour être votés en une seule fois ou alors réunis par groupe d'amendements en fonction de l'article auquel ils se rapportent¹¹⁷. Au Sénat espagnol également, le Président est lui-même chargé de décider de la forme d'organisation des votes. La plupart du temps, un vote unique est organisé sur l'ensemble des

¹¹⁵ Le fait majoritaire contestataire est entretenu par des « frondeurs » au sein de la majorité présidentielle, qui multiplient les « contestations ouvertement revendiquées au sein même du groupe et du parti politiques de la majorité ». J.-P. DEROSIER, « Le Président face au piège de la contestation », *Le Monde*, 26 février 2016.

¹¹⁶ H. RITZEL, J. BÜCKER et H. J. SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis (mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)*, Neuwied, Luchterhand, 2010, § 81, p. 6.

¹¹⁷ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 462.

amendements du Sénat, à moins qu'un groupe parlementaire ne demande la tenue d'un scrutin séparé sur un amendement déterminé¹¹⁸.

1163. En définitive, seul le Royaume-Uni ne prévoit aucune procédure spécifique de limitation du nombre de votes pour l'adoption d'un texte, s'en tenant à un strict respect de la règle de spécialité des votes. En vertu du SO 32, le Speaker dispose toutefois du pouvoir de sélectionner les amendements admis au débat et de réduire par là même leur nombre à l'étape ultérieure du vote. Il n'existe donc pas de dispositif de scrutin unique, mais simplement des « votes différés » (« *Deferred divisions* »). Cette procédure, employée à partir de 2000, ne consiste pour sa part qu'à reporter au mercredi suivant certains votes sur des dispositions examinées au-delà de 22 heures, sans possibilité par contre d'en réduire le nombre¹¹⁹.

1164. Bien que possible sous plusieurs formes, la réduction temporelle des phases d'examen et de vote du texte de loi ne constitue cependant pas l'unique moyen de réduire la durée de la procédure législative. Les quatre systèmes étudiés permettent aussi d'engager directement des procédures abrégées telles que la procédure d'urgence, qui a pour effet d'écourter le nombre de lectures ou certains délais, ainsi que la procédure de médiation, qui vise à l'obtention d'un accord entre les deux chambres dans un temps plus limité que dans le cadre de la navette ordinaire.

Section 2. La mise en œuvre de procédures abrégées

1165. Les procédures d'urgence et de conciliation sont toutes deux des procédures abrégées, dans la mesure où leur mise en œuvre a pour effet de réduire la durée de différentes étapes de la discussion au sein d'une assemblée ou encore la longueur de la navette. Ces procédures abrégées sont particulièrement importantes au sein des parlements allemand et français, où les deux procédures sont parfois engagées de concert en vue d'écourter davantage encore la durée totale de la procédure législative. En France, le recours cumulé aux deux procédures est assez courant et peut même s'accompagner, à l'Assemblée nationale, du recours au temps législatif programmé.

¹¹⁸ J. TURA SOLÉ et M. A. APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 252.

¹¹⁹ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Harlow, Pearson Longman, 6^e Éd., 2006, p. 175.

1166. Bien que régulièrement associées, les procédures abrégées n'agissent pas au même niveau de la procédure législative. Il importe donc d'analyser les conditions de mise en œuvre et les effets temporels que produisent d'une part, la procédure d'urgence (§ 1) et d'autre part, la procédure de conciliation (§ 2).

§ 1. La procédure « d'urgence »

1167. La procédure d'urgence existe sous des formes assez diverses dans les quatre systèmes étudiés. L'engagement de cette procédure s'inscrit dans des circonstances spécifiques, du moins à en croire sa dénomination. Le caractère urgent de l'adoption d'un texte de loi n'est pourtant pas une exigence juridiquement définie dans l'ensemble des systèmes considérés, si bien que cette qualification est régulièrement remise en cause (A). Une fois déclenchée, la procédure d'urgence produit des effets variables sur la durée totale de la procédure législative, plus prévisibles lorsqu'elle consiste à réduire directement des délais d'examen que lorsqu'il s'agit de supprimer une phase de la navette intercamérale (B).

A. Le caractère urgent de l'adoption d'un texte législatif

1168. Le recours à la procédure d'urgence, qui vise à réduire le temps d'élaboration de la loi, apparaît lié, de prime abord, à la survenance d'une situation exceptionnelle exigeant l'adoption rapide de mesures très spécifiques. En réalité, il s'avère que les circonstances dans lesquelles l'urgence peut être déclarée ne sont précisément déterminées dans le cadre d'aucun des systèmes étudiés. La justification de la situation d'urgence est souvent très relative et conduit à un usage très fréquent de la procédure (1) dont le caractère urgent est régulièrement remis en cause (2).

1) La justification de la situation d'urgence

1169. La mise en œuvre de la procédure d'urgence semble devoir être justifiée par l'organe compétent pour la déclencher. Pourtant, en Espagne et en France, ni la Constitution ni les règlements intérieurs des chambres n'établissent de critères permettant de déterminer les cas d'urgence. En l'absence de définition juridique, la doctrine qualifie la situation d'urgente lorsque les circonstances sont dramatiques et s'apparentent à des « crises délicates à gérer »¹²⁰ ou lorsque surviennent des « modifications immédiates et imprévisibles de la situation

¹²⁰ O. FUCHS, « La procédure législative d'urgence », *RDP*, 2009, p. 769.

[exigeant] des mesures d'ordre conjoncturel »¹²¹. Il s'agit toujours de justifier la « nécessaire urgence et la rapidité de beaucoup de décisions politiques, qui contraste avec la lenteur de la procédure parlementaire »¹²². Au Royaume-Uni, les règles internes de la Chambre des Lords précisent qu'« en cas d'urgence nationale grave », il est possible de déroger à certains délais procéduraux (SOHL 86). Lorsque le Gouvernement britannique décide en pratique d'engager la procédure dite de « *fast-track* », il en précise les raisons dans des notes annexées au texte législatif. Cette justification de la situation d'urgence fait suite aux recommandations du *Select Committee on the Constitution* de la Chambre des Lords, qui a produit un rapport important sur la procédure de « *fast-track* » en 2009¹²³.

1170. Finalement, c'est en Allemagne que la définition de l'urgence, bien que synthétique, s'avère la moins évasive. L'article 76 de la Loi fondamentale énonce que certains délais peuvent être réduits lorsqu'un projet est « exceptionnellement qualifié de particulièrement urgent ». Le sens de cette formulation constitutionnelle manque cependant de clarté, puisque rien n'indique à quelle fréquence la procédure peut être mise en œuvre. La question de l'urgence d'un projet législatif ne peut pas non plus, quant à elle, faire l'objet d'une interprétation totalement objective, même si dans tous les cas, le gain de temps obtenu doit être justifié¹²⁴. La condition d'urgence serait ainsi satisfaite lorsque des raisons tenant au fond de l'affaire imposent un examen accéléré du projet¹²⁵. En tout état de cause, la qualification de « l'urgence » bénéficie d'un champ d'appréciation étendu, l'intervention de la Cour constitutionnelle demeurant très limitée en la matière. Selon les Professeurs Model et Müller, il ne s'agirait pas de déterminer si le projet concerné est objectivement urgent, mais seulement de savoir si l'organe à l'initiative du texte le qualifie ainsi¹²⁶. En règle générale, le Bundestag demeure toujours contraint par son propre calendrier de semaines de séance et semaines sans séance et doit normalement s'y tenir, à moins qu'il ne décide de siéger dans le cadre de séances extraordinaires¹²⁷.

¹²¹ P.-L. FRIER, *L'urgence*, Paris, LGDJ, 1987, p. 418.

¹²² G. PECES-BARBA, « El papel del Parlamento en la democracia española », in P. BIRNBAUM *et al.*, *Parlamento y democracia: problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Pablo Iglesias, 1982, p. 16.

¹²³ Select Committee on the Constitution, *Government Response to Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*, 7 décembre 2009, HL 11 2009-10. Cf. aussi E. CHAMBAS, « Les britanniques peuvent-ils nous apprendre à sauver l'urgence en matière législative ? », *JP Blog*, avril 2018.

¹²⁴ I. von MÜNCH et P. KUNIG (Éd.), *Grundgesetz-Kommentar*, Vol. 3, Munich, Beck, 5^e Éd., 2003, p. 169.

¹²⁵ V. EPPING et C. HILLGRUBER (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 2009, p. 1137.

¹²⁶ O. MODEL et K. MÜLLER (Éd.), *Grundgesetz, Taschenkommentar, op. cit.*, p. 570.

¹²⁷ R. SANNWALD, in B. SCHMIDT-BLEIBTREU et A. HOPFAUF (Éd.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 11^e Éd., 2008, p. 1642.

1171. Une autre procédure existe en matière d'urgence en Allemagne, l'« état de nécessité législative », régit par l'article 81 GG. Assimilé à une situation de « détresse législative »¹²⁸, la mise en œuvre de cette procédure suppose simplement que le texte soit déclaré comme urgent par le Gouvernement, sans que la Loi fondamentale ne précise de quelle manière justifier l'urgence. La Cour constitutionnelle fédérale, compétente pour évaluer la pertinence du recours à cette procédure, n'a pas encore pu s'exprimer à ce sujet car jusqu'à aujourd'hui, l'état de nécessité législative n'a encore jamais été proclamé.

1172. Même lorsqu'elle est juridiquement définie, la situation d'urgence demeure complexe à justifier puisqu'elle implique de distinguer « entre ce qui est absolument nécessaire et prioritaire et ce qui ne l'est pas »¹²⁹. En France, sous la III^e République, la question du caractère urgent d'un texte législatif était déjà âprement discutée¹³⁰. C'est encore le cas aujourd'hui, du fait de l'indétermination de la notion d'urgence¹³¹. Si l'urgence doit n'être déclarée qu'en cas de « situation exceptionnelle [car elle] appelle des instruments processuels eux-mêmes exceptionnels »¹³², la fréquence des recours à cette procédure est en réalité très variable selon les systèmes.

1173. Au sein du système français, l'absence de définition juridique de l'urgence a permis de recourir de plus en plus souvent à cette procédure : déclenchée pour seulement 2 % des lois adoptées au cours de la I^{ère} Législature, l'urgence a été déclarée pour 29 % des textes de loi lors de la VII^e Législature¹³³. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, son utilisation s'est révélée encore plus fréquente qu'auparavant. Alors qu'en 2007-2008, la procédure a été mise en œuvre pour 43 % des textes de loi adoptés, elle a été engagée respectivement pour 71 % et 77 % des textes législatifs lors des sessions parlementaires 2008-2009 et 2009-2010 (hors lois de ratification de traités)¹³⁴. Ce rythme s'est globalement maintenu au cours de la XIV^e Législature et en 2013-2014, elle représentait encore près de 60 % des lois adoptées¹³⁵. Au cours de la session 2015-2016, la procédure accélérée a été engagée pour pas moins de

¹²⁸ D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain*, T. 1, *op. cit.*, p. 304.

¹²⁹ G. GASPARINI, « Urgences : quelques notes éparses », *Temporalistes*, n° 29, 1995, p. 16.

¹³⁰ Sous les III^e et IV^e République, la procédure d'urgence résultait de la procédure de discussion immédiate et n'était déclenchée que si le président de l'assemblée, ainsi que la commission concernée, exprimaient chacun leur accord. M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français. Les Cours de droit*, *op. cit.*, fasc. 4, p. 74-81.

¹³¹ A. VANDER STICHELE, *La notion d'urgence en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 129.

¹³² B. LE BAUT-FERRARÈSE, « Les procédures d'urgence et le langage du droit », *RFDA*, 2002, p. 297.

¹³³ P.-L. FRIER, *L'urgence*, Paris, LGDJ, 1987, p. 410-411.

¹³⁴ P. JAN, « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA*, n° 35, 2011, p. 7.

¹³⁵ Sénat, *Les cinquante-neuf ans du Sénat. Juin 1959-Septembre 2017*, Paris, Direction de la séance, 2017, p. 9.

27 projets de loi¹³⁶. Outre-Rhin en revanche, le recours à la procédure d'urgence prévue par l'article 76 GG est beaucoup plus mesuré puisqu'elle est appliquée à seulement un dixième des textes de loi en moyenne¹³⁷. Outre-Pyrénées, la procédure d'urgence n'est déclenchée qu'à la marge par le Gouvernement, dans la mesure où la durée d'adoption des textes législatifs ne différerait pas tellement en pratique de celle de la procédure ordinaire¹³⁸.

1174. Au Royaume-Uni, les hypothèses dans lesquelles la procédure législative se déroule en toute hâte sont assez rares. En 35 ans, seuls 45 textes de loi ont été adoptés suivant la procédure de « *fast-track* »¹³⁹, qui permet de voter le texte en une seule journée dans les deux chambres parlementaires. Par ailleurs, le 1^{er} septembre 1939, pas moins de 18 textes de lois ont pu être examinés et adoptés par les deux chambres en un temps record de six heures, en raison du contexte exceptionnel de l'époque¹⁴⁰.

1175. S'il est un peu plus fréquent que des projets gouvernementaux soient examinés puis adoptés par la seule Chambre des Communes en une journée, cela n'intervient toujours que pour quelques textes de loi par session seulement¹⁴¹. En pratique, cette procédure accélérée (« *expedited legislation* ») a pu être déclenchée à 86 reprises entre 1979 et 2017¹⁴².

1176. La procédure d'urgence fait l'objet d'une utilisation relativement modérée dans les trois systèmes étrangers de la présente étude, tandis qu'au Parlement français, ce type de procédure abrégée est beaucoup plus souvent sollicité. De fait, « la majorité accepte sans

¹³⁶ Cf. <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/statistiques/fiche47.pdf>

¹³⁷ R. DOLZER, K. GRABHOF et C. WALDHOFF (Éd.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, C.F. Müller, 2010, p. 167.

¹³⁸ N. AJENJO et I. MOLINA, « Spain. Majoritarian Choices, Disciplined Party Government and Compliant Legislatures », in E. BJØRN et G. TSEBELIS, *The Role of Governments in Legislative Agenda Settings*, Abington, Routledge, 2011, p. 170.

¹³⁹ Pour une liste détaillée des textes de loi sujets à une procédure de « *fast-track* » entre 1974 et 2009, cf. Select Committee on the Constitution, *Government Response to Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*, 7 décembre 2009, HL 11 2009-10, p. 40-45.

¹⁴⁰ L'ensemble de ces textes de loi a été introduit, débattu et voté par les deux assemblées puis promulgué par l'exécutif entre 18h et minuit, le 1^{er} septembre 1939. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, *op. cit.*, p. 341.

¹⁴¹ En 1996-1997 par exemple, un seul texte a ainsi été examiné puis adopté le même jour, au cours des *Second Reading* et *Third Reading* de la Chambre des Communes. Lors de la session précédente, de manière inhabituelle, cela avait pourtant été le cas de pas moins de sept projets de loi différents.

¹⁴² House of Commons, *Expedited legislation: Government Bills receiving their Second and Third Reading on the same day in the House of Commons*, Briefing Paper, n° 4975, 2 May 2017.

réellement protester que la procédure accélérée soit devenue la règle »¹⁴³ et ceci alors même qu'elle peut théoriquement s'y opposer.

2) La remise en cause du caractère urgent du texte de loi

1177. Au cours d'une session parlementaire, il arrive que les lois adoptées dans le cadre de la procédure d'urgence française dépassent en nombre celles adoptées suivant la procédure ordinaire. Cet état de fait est largement critiqué par la doctrine. L'urgence est décrite comme « une commodité dont le Gouvernement abuse »¹⁴⁴ politiquement, les ministres étant obsédés par leur précarité¹⁴⁵. L'engagement répété de la procédure accélérée est jugé « d'autant plus contestable que les lois qui font l'objet de la procédure accélérée souffrent de délais plus importants que la moyenne pour être appliquées, faute d'adoption des décrets d'application »¹⁴⁶. Le recours à l'urgence traduirait l'échec du Gouvernement français « dans l'établissement et le respect des priorités »¹⁴⁷ et, en tant que corollaire du manque de temps, elle constituerait un « mal endémique » pour les chambres, aux dires de certains praticiens¹⁴⁸. L'Assemblée nationale serait devenue une « machine à fabriquer des lois tellement sollicitée qu'elle atteint ses limites [à la suite du] recours abusif du gouvernement à la procédure d'urgence »¹⁴⁹. Selon le Président de l'Assemblée nationale, le fait d'adopter « dans la précipitation de projets de loi devenus subitement urgents pour l'Exécutif »¹⁵⁰ aurait pour effet de placer l'ensemble des citoyens français « dans une situation d'insécurité juridique très préjudiciable »¹⁵¹.

1178. Bien qu'assez marginale dans les autres systèmes de la comparaison, l'utilisation de la procédure d'urgence n'est pas pour autant exempte de critiques. En Allemagne, la procédure introduite par la réforme constitutionnelle de 1994 est souvent critiquée pour avoir accru

¹⁴³ G. CARCASSONNE, « Majorité », *Politeia*, n° 16, 2010, p. 384. Dans le même sens, cf. également Y. GAILLARD, « Le Parlement dans tous ses états », in *Mélanges Bourg-Broc*, Langres, Guéniot, 2002, p. 123.

¹⁴⁴ J.-J. URVOAS, « L'agonie de la démocratie parlementaire. Un premier bilan de la réforme constitutionnelle vue sous l'angle du travail parlementaire », *Terra Nova*, 2010, p. 3.

¹⁴⁵ G. CARCASSONNE, « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 44.

¹⁴⁶ P. PREUVOT, « L'amélioration de l'application des lois », *op. cit.*, p. 52.

¹⁴⁷ J.-C. USUNIER, « Une critique de la fonctionnalité de l'urgence », *Temporalistes*, n° 29, 1995, p. 5. Selon Alain Delcamp, le recours à l'urgence permettrait également au Gouvernement de « donner le moins de publicité possible au débat ». A. DELCAMP, « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, 1972, p. 1208.

¹⁴⁸ M. AMELLER et G. BERGOUGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2000, p. 71.

¹⁴⁹ J.-J. URVOAS, « Une occasion gâchée, la révision constitutionnelle », *Commentaire*, n° 130, 2010, p. 444.

¹⁵⁰ J. BOUDANT, « La crise identitaire du Parlement français », *RDP*, 1992, p. 1374.

¹⁵¹ C. BARTOLONE, « Quel nouveau rôle pour le Parlement ? (Entretien) », *Constitutions*, 2013, p. 147.

l'incertitude concernant la durée totale d'adoption des lois¹⁵². Au Royaume-Uni, la procédure de « *fast-track* » est jugée dommageable à la qualité de la législation et accroît la domination de l'exécutif dans le processus législatif¹⁵³. En Espagne, la procédure d'urgence contribuerait à la « sous-évaluation » du rôle du Sénat¹⁵⁴, qui serait empêché par la brièveté des délais imposés par la Constitution « de jouer sérieusement son rôle de chambre de réflexion »¹⁵⁵. Cet aspect est aussi critiqué en France, où l'engagement fréquent de l'urgence « dérègle le déroulement de la discussion parlementaire et porte atteinte au fonctionnement correct du bicamérisme »¹⁵⁶, en rendant dès lors « impossible un véritable dialogue entre les deux assemblées »¹⁵⁷.

1179. La remise en cause de la procédure d'urgence par la doctrine est importante en France et le droit d'empêcher sa mise en œuvre a été juridiquement reconnu lors de la réforme constitutionnelle de 2008. Selon l'article 45(2) C, les conférences des présidents peuvent s'opposer conjointement à l'engagement de la procédure accélérée, ce qui suppose en pratique que la conférence des présidents de chaque chambre vote tour à tour à la majorité des voix une motion en ce sens¹⁵⁸. Lorsque la conférence des présidents d'une assemblée décide de s'opposer au déclenchement de la procédure accélérée, celle de l'autre assemblée doit être réunie sans délai pour confirmer ou infirmer cette décision (art. 102(3) RAN et 29(6) RS). L'intégration de ce mécanisme à la Constitution en 2008 a suscité « au mieux le scepticisme et au pire l'ironie » en raison de la difficulté à le mettre en œuvre pour les conférences des présidents, « dont la composition est imprégnée d'une forte tonalité majoritaire »¹⁵⁹. Cette procédure de veto à l'urgence a été enclenchée à deux reprises par la Conférence des présidents du Sénat, mais n'a finalement jamais été engagée, à la suite du refus de la

¹⁵² R. KELLY, *Fast-track Legislation*, Londres, Parliament and Constitution Centre, 2012, p. 4.

¹⁵³ I. von MÜNCH et P. KUNIG (Éd.), *Grundgesetz-Kommentar*, Vol. 3, Munich, Beck, 5^e Éd., 2003, p. 167.

¹⁵⁴ M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Aproximación al derecho constitucional español: la constitución de 1978*, *op. cit.*, p. 168.

¹⁵⁵ P. SUBRA DE BIEUSSES, « Espagne, le Sénat », in J. GRANGÉ et J. MASTIAS (Dir.), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987, p. 198.

¹⁵⁶ J.-É. GICQUEL, « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la déclaration d'urgence », *LPA*, n° 97, 2008, p. 61. Cf. aussi, du même auteur, « Le Sénat sous la seconde cohabitation », *RDP*, 1996, p. 1082. P. AVRIL, « La double méprise », *Commentaire*, n° 131, 2010, p. 616.

¹⁵⁷ J. CLUZEL, « Le Sénat. Ses pouvoirs et ses missions », *Revue des sciences morales et politiques*, 1992, p. 83.

¹⁵⁸ J.-F. de MONTGOLFIER, « L'urgence et le Conseil constitutionnel », *NCCC*, n° 54, 2017, p. 37.

¹⁵⁹ J.-É. GICQUEL, « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *LPA*, n° 254, 2008, p. 79. Cette sorte de veto semble ainsi « dérisoire en pratique, car la composition de cette institution ne permet pas de penser qu'elle pourra s'opposer à la volonté du Premier ministre ». J.-M. LARRALDE, « La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement ? », *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 2012, p. 113. Une mesure analogue, proposée par le Comité Balladur, avait déjà été jugée peu convaincante dans la mesure où en pratique, « le Parlement s'oppose très rarement au Gouvernement ». J.-P. DEROSIER, « Une V^e République plus démocratique : lecture constructive du rapport du Comité Balladur », *Politeia*, 2009, p. 222.

Conférence des présidents de l'Assemblée nationale. Confronté aux critiques formulées par certains groupes du Sénat contestant son usage, le Gouvernement a renoncé pour la première fois à déclencher la procédure accélérée et retiré formellement sa requête initiale¹⁶⁰.

1180. En même temps qu'elle a encadré son recours, la réforme constitutionnelle de juillet 2008 a opéré un glissement sémantique révélateur de la procédure d'*urgence* à la procédure *accélérée*, ce qui ne constituait pour certains parlementaires qu'une « simple question de bon sens »¹⁶¹. Ce changement de dénomination a conduit à une banalisation de la procédure, ne la réservant pas simplement aux cas d'urgence mais autorisant un recours bien plus courant que par le passé. Tandis que l'urgence n'est censée intervenir que de façon exceptionnelle et « constitue de ce fait un argument dont les acteurs ne peuvent pas abuser »¹⁶², l'idée de simple accélération de la procédure n'implique pas nécessairement la rareté. La procédure accélérée est souvent déclenchée pour des textes dont l'urgence est pour le moins relative, comme c'était le cas pour la déclaration d'urgence, que le Professeur Frier n'estimait justifiée que dans un quart des cas¹⁶³. À cet égard, rien n'a donc vraiment changé et la procédure est généralement engagée au regard de considérations d'ordre purement politique ou technique tenant par exemple au terme imminent de la législature¹⁶⁴.

1181. Le changement de dénomination de cette procédure atteste d'une « véritable crise de l'urgence » qui se traduit par le fait que « le recours à la procédure accélérée ne saurait être exclusivement justifié par une urgence de crise »¹⁶⁵. Si sa mise en œuvre fréquente a pour effet de limiter le débat intercaméral, aucune disposition de la Constitution ne précise en effet que la procédure accélérée ne peut intervenir que de façon exceptionnelle. Selon Corinne Luquiens, membre du Conseil constitutionnel et ancienne Secrétaire générale de l'Assemblée nationale et de la Présidence, il serait ainsi « difficile de soutenir que son usage, même s'il est

¹⁶⁰ P. BACHSCHMIDT, « Première décision de retrait de la procédure accélérée », *Constitutions*, 2013, p. 372.

¹⁶¹ R. MAILLÉ, *Journal Officiel, Débats*, Assemblée nationale, 2^e séance du 21 mai 2008.

¹⁶² G. TUSSEAU, « L'urgence en droit constitutionnel », in F. ROBBE (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM., 2010, p. 142. Cf. aussi E. LEMAIRE, « La procédure accélérée ou la regrettable normalisation d'une procédure dérogatoire », *JP Blog*, juillet 2017.

¹⁶³ Selon les critères établis par Pierre-Laurent Frier, in *L'urgence*, Paris, LGDJ, 1987, p. 420.

¹⁶⁴ Pour une typologie des circonstances entourant la mise en œuvre de la procédure d'urgence, cf. P.-L. FRIER, *L'urgence, op. cit.*, p. 414-420.

¹⁶⁵ 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. 370.

fréquent, même s'il devenait quasi systématique, constitue en tant que tel un motif d'inconstitutionnalité »¹⁶⁶.

1182. Il n'en reste pas moins que, en pratique, la procédure accélérée fait l'objet d'un usage effréné par le Gouvernement. En réponse, les parlementaires ont imaginé plusieurs moyens de l'encadrer. La mission d'information sur la simplification législative a proposé de maintenir un délai minimal entre le dépôt d'un texte législatif et sa discussion devant chaque assemblée, y compris en cas d'engagement de la procédure accélérée¹⁶⁷, ce qui a d'ailleurs été repris dans la résolution de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014. Ce rétablissement d'un délai préalable au débat a été censuré par le Conseil constitutionnel, aux motifs qu'elle enfreignait l'article 42(3) de la Constitution exceptant justement la procédure accélérée de tels délais¹⁶⁸. Par la même occasion, il a aussi été fait obstacle à la tentative d'instauration d'un « fléchage du temps parlementaire »¹⁶⁹ que constituait l'obligation pour le Gouvernement d'informer le Président de l'Assemblée nationale de son souhait d'engager la procédure accélérée dès le dépôt du projet de loi. Pour sa part, le groupe de travail sur l'avenir des institutions a proposé de « limiter la procédure accélérée dans sa forme actuelle à un ou deux textes par session »¹⁷⁰, à l'instar de la règle intégrée en 2008 à l'article 49(3) C, tandis que des sénateurs ont suggéré en 2015 d'obliger le Gouvernement à motiver l'engagement de la procédure accélérée¹⁷¹. Quoiqu'il en soit, la plupart des auteurs s'entendent sur le fait que « l'urgence, qui consiste à dire aux parlementaires "faites-moi confiance, nous allons faire vite", doit rester l'exception »¹⁷². À cet égard, une définition plus stricte des conditions d'engagement de la procédure accélérée serait de nature à en restreindre l'usage, sans même besoin de déterminer un plafond annuel.

¹⁶⁶ L'engagement de la procédure accélérée semble d'autant moins préjudiciable que la deuxième lecture s'apparente « moins à un exercice d'amélioration et d'enrichissement de la loi qu'à une répétition de la première lecture. On constate ainsi au service de la séance que les amendements déposés en première lecture le sont presque systématiquement en deuxième lecture, lorsque les articles concernés sont toujours en discussion ». C. LUQUIENS, « Audition en vue de la nomination à la fonction de membre du Conseil constitutionnel », commission des lois, compte rendu n° 54, 18 février 2016, p. 14.

¹⁶⁷ L. de la RAUDIÈRE et R. JUANICO, *Rapport d'information de la mission d'information sur la simplification législative*, Assemblée nationale, 9 octobre 2014, p. 109.

¹⁶⁸ Décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 13 décembre 2014, p. 20882, cons. 17-21.

¹⁶⁹ G. FAURE, « L'article 42 de la Constitution et la censure des dispositions relatives à la procédure législative dans la décision n°2014-705 DC », *Constitutions*, 2015, p. 40.

¹⁷⁰ C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Assemblée nationale, 2015, p. 105.

¹⁷¹ Proposition de loi organique du 10 juin 2015 tendant à modifier les dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 pour tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2014.

¹⁷² D. BARANGER, « Notre Constitution », in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 163.

1183. En dépit des changements apportés par la réforme constitutionnelle de 2008, l'usage de la procédure accélérée au Parlement français est toujours très critiqué, dans la mesure où il est beaucoup plus fréquent que dans les autres parlements considérés. Cette situation s'explique notamment par le fait qu'en France, seul le Gouvernement est compétent pour déclencher la procédure accélérée et que les conséquences temporelles de sa mise en œuvre sont autrement plus importantes qu'au sein des autres systèmes.

B. Les effets de l'urgence sur la durée de la procédure législative

1184. Une fois déclarée, la procédure d'urgence peut être mise en œuvre en vue d'abrèger la durée de l'élaboration de la loi. Son déclenchement permet généralement d'écourter la procédure d'examen des textes dans de moindres proportions en Allemagne et en Espagne, où la déclaration de l'urgence a pour effet de réduire certains délais procéduraux (1), qu'en France, où il conduit en outre à une réduction du nombre de lectures (2).

1) La réduction de délais procéduraux (AL, ES, RU)

1185. Dans les assemblées allemandes et espagnoles, la procédure d'urgence a pour effet de réduire sensiblement certains des délais procéduraux. Au Parlement britannique, en revanche, les dispositifs d'urgence sont sensiblement différents, dans la mesure où la plupart des règles parlementaires de base ne fixent pas de délai d'examen précis¹⁷³.

1186. Les règlements intérieurs des chambres britanniques ne prévoient pas directement de procédure abrégée. La seule procédure urgente envisagée par le règlement de la Chambre des Communes est la possibilité d'organiser un « débat d'urgence ». Selon le SO 24(1), tout parlementaire peut intervenir trois minutes pour demander la tenue d'une telle discussion, en indiquant les raisons pour lesquelles le sujet doit être abordé rapidement. Les occasions sont rares, puisque depuis le début des années 1980, moins d'une vingtaine de débats d'urgence ont eu lieu¹⁷⁴. Cette procédure ne constitue pas cependant une procédure législative abrégée, dans la mesure où le débat d'urgence ne consiste qu'à aborder des sujets politiquement

¹⁷³ S. CHILD, *Politico's Guide to Parliament*, Londres, Politico's, 1999, p. 237.

¹⁷⁴ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 378. Seul le Speaker est compétent pour décider de faire droit à une demande de débat d'urgence, s'il estime la requête du parlementaire fondée. Sa réponse est rarement positive, malgré des dizaines de demandes formulées en ce sens à chaque session. H. IRWIN, « Opportunities for Backbenchers », in M. RYLE et P. RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 84.

sensibles pour contrôler l'action gouvernementale¹⁷⁵. À la Chambre des Lords, les rares délais prévus entre les phases de la discussion peuvent être supprimés dans les conditions strictes prévues au SOHL 86, selon lequel un projet de loi peut être « immédiatement examiné pour des raisons de sécurité nationale ». Cette procédure d'urgence ne peut donc être mise en œuvre que de manière exceptionnelle.

1187. Toutefois, en pratique, la procédure de « *fast-track* » permet à un texte de passer de la *First Reading* à la *Third Reading* en une seule journée à la Chambre des Communes et à la Chambre des Lords. Ses membres peuvent déroger aux règles du SOHL 46 prohibant la tenue de deux délibérations plénières sur un texte durant le même jour de séance¹⁷⁶. Le texte en question jouit alors d'une priorité absolue sur tous les autres textes inscrits à l'ordre du jour et passe en quelques heures par tous les stades parlementaires de la procédure législative.

1188. À la différence des autres parlements étudiés, la procédure d'examen de certains textes de loi peut donc se dérouler de manière fulgurante au Parlement britannique. À titre d'exemple, le *Commonwealth Immigrants Bill* a été examiné puis voté en *Second Reading* à 16h à la Chambre des Communes, avant d'être adopté à la Chambre des Lords au terme de la même journée, le 27 février 1968. De manière analogue, le *Northern Ireland Bill* a été promulgué moins de cinq heures après la *Second Reading*, tandis que le *Prevention of Terrorism Act* a été adopté par les Lords 17 heures après le début de son examen à la Chambre des Communes, le 24 février 1972. Plus récemment, le *Data Retention and Investigatory Powers Bill* est passé par toutes les étapes de la discussion le 15 juillet 2014 à la Chambre des Communes, avant d'être examiné par la Chambre des Lords puis promulgué dès le 17 juillet. Ces adoptions très rapides s'expliquent avant tout par le contexte politique, ces textes de loi faisant souvent l'objet d'un accord politique informel entre les plus grands groupes parlementaires et le Gouvernement en amont de leur examen¹⁷⁷.

1189. Dans les parlements allemand et espagnol, les effets temporels de l'urgence sont assez significatifs. Quand le Gouvernement allemand déclare un projet de loi urgent

¹⁷⁵ W. GREENLEAF, « Urgency Motions in the Commons », *Public Law*, 1960, p. 270.

¹⁷⁶ De manière générale néanmoins, la durée de l'examen législatif à la Chambre des Lords est presque toujours plus importante qu'à la Chambre des Communes, le contraste étant parfois très fort. Par exemple, le projet de loi *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, préparé par le Gouvernement en deux mois, a été examiné par les membres de la Chambre des Communes pendant seulement seize heures, tandis que la Chambre des Lords y a consacré neuf jours. A. TOMKINS, *Our Republican Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2005, p. 125-126.

¹⁷⁷ J. JACOB, « El procedimiento legislativo en el Parlamento británico », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 16, 1986, p. 198.

(*Notstandsgesetz*)¹⁷⁸, celui-ci peut bénéficier d'une inscription plus rapide à l'ordre du jour (§ 99 GOBT) et de la réduction éventuelle du délai entre les trois délibérations plénières du Bundestag (§ 81(1) et 84 GOBT), ce qui permet *a priori* d'abrégé la procédure. L'état de nécessité législative n'est déclenché qu'avec l'accord du Bundesrat et dans des circonstances bien spécifiques : la majorité du Bundestag doit avoir refusé d'accorder la confiance au Bundestag et le Président fédéral refusé de dissoudre le Bundestag, laissant ainsi en place un Chancelier minoritaire. Selon l'article 81 de la Loi fondamentale, la procédure peut être appliquée à un projet de loi rejeté par le Bundestag « bien que le Gouvernement l'ait déclaré urgent », à un projet rejeté malgré le fait que le Chancelier y ait lié la question de confiance, ou encore à « tout autre projet de loi rejeté par le Bundestag ». Dans ces différentes hypothèses, et alors que l'état de nécessité législative a été déclaré, si le projet de texte est rejeté par le Bundestag, modifié contrairement à la volonté du Gouvernement ou non voté dans les quatre semaines, il est alors malgré tout considéré comme définitivement adopté, sous réserve que le Bundesrat ait donné son accord. La procédure est « temporellement et matériellement limitée »¹⁷⁹ : elle ne peut être mise en œuvre que pour six mois maximum et ne peut pas s'appliquer pour les projets de loi constitutionnelle. En excluant un état de nécessité législative durable, ces restrictions visent à éliminer tout risque de suspension permanente du Parlement¹⁸⁰. Bien qu'elle fasse appel à l'urgence pour des textes de loi déclarés comme tels (« *dringlich* »), cette procédure abrégée s'inscrit dans des circonstances plus « dramatiques » que la procédure d'urgence classique, au sens où elle suppose une véritable « crise législative » (§ 99 GOBT), allant jusqu'à exclure la chambre basse de la décision législative. Le recours à l'état de nécessité législative n'est donc envisagé que dans des conditions extrêmes, ce qui explique qu'il n'ait, jusqu'à présent, jamais été déclaré.

1190. Outre-Rhin, il n'existe en réalité qu'une procédure d'urgence qui s'inscrit logiquement dans le déroulement de la procédure législative et qui concerne, selon l'article 76(2) GG, tout projet de loi « exceptionnellement qualifié de particulièrement urgent ». Si le Gouvernement qualifie un texte comme tel, il est autorisé à le soumettre au Bundestag trois semaines avant le délai de base déterminé par la Loi fondamentale. Le Bundestag est alors autorisé à discuter du texte dès que trois semaines se sont écoulées depuis sa transmission au Bundesrat, sauf si le

¹⁷⁸ La Loi fondamentale n'envisage la mise en œuvre de cette procédure que pour des projets de loi, mais Hans-Achim Roll estime qu'elle pourrait très bien s'appliquer aussi aux initiatives législatives du Bundestag ou du Bundestag. H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar*, *op. cit.*, p. 139.

¹⁷⁹ F. OSSENBÜHL, « Verfahren der Gesetzgebung », *op. cit.*, p. 257.

¹⁸⁰ H.-P. SCHNEIDER, « Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz », *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin, De Gruyter, 1950, p. 32.

Bundesrat a demandé de son côté une prolongation de l'examen, auquel cas le délai passe de neuf semaines à six semaines¹⁸¹. Dans cette hypothèse, l'intervention de la chambre haute permet de neutraliser les effets temporels de la procédure d'urgence déclenchée par le Gouvernement, le délai de transmission étant finalement de six semaines, durée initiale prévue par la Loi fondamentale.

1191. Cette procédure abrégée peut également être engagée par le Bundesrat concernant ses propres propositions de loi. Autorisé, en temps normal, à examiner les propositions de loi du Bundesrat et à exprimer son point de vue dans les six semaines, le Gouvernement ne dispose en revanche que de trois semaines lorsque l'urgence est déclarée, conformément à l'article 76(3) GG. Ce délai commence à courir à partir de la réception du projet du Bundesrat par le Gouvernement, et non dès la prise de décision du Bundesrat¹⁸². Lorsque le Gouvernement n'a pas respecté le délai, en s'abstenant de prendre position sur le texte et de transmettre le projet au Bundestag dans les temps, aucune sanction n'est directement prévue. En particulier, face à l'inaction du Gouvernement, le Bundesrat ne peut s'y substituer pour transmettre lui-même le texte au Bundestag, car la Loi fondamentale l'interdit formellement. La seule possibilité pour le Bundesrat consiste à saisir la Cour constitutionnelle fédérale pour non-respect des délais constitutionnellement déterminés. Toutefois, cette procédure ne permet pas, en définitive, de rattraper le retard causé et s'avère « coûteuse en termes de temps »¹⁸³.

1192. Les conséquences temporelles de l'urgence semblent plus importantes au Parlement espagnol qu'au Parlement allemand. Au sein de ce dernier, seul le délai de transmission du texte entre les chambres est divisé par deux alors qu'outre-Pyrénées, toute une série de délais procéduraux sont réduits de moitié, voire davantage. Par ailleurs, la procédure d'urgence, qualifiée de « procédure législative spéciale pour raison temporelle » par le Professeur Gómez Lugo¹⁸⁴, peut être mise en œuvre successivement au Congrès des députés et au Sénat, dans des conditions relativement analogues.

¹⁸¹ Cf. *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 565 (« Les possibilités d'examen approfondi des textes de loi »).

¹⁸² H. DREIER (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, T. 2, Tübingen, Mohr Siebeck, 2^e Éd., 2006, p. 1736.

¹⁸³ Un tel recours s'inscrit dans le cadre de la procédure de règlement de litiges entre organes constitutionnels (*Organstreitverfahren*) prévue par l'article 93(1) GG. R. DOLZER, K. GRAßHOF et C. WALDHOF (Éd.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, C.F. Müller, 2010, p. 225.

¹⁸⁴ Y. GÓMEZ LUGO, « La urgencia en el "iter legis": una técnica de agilización procedimental a disposición del gobierno », *Revista de Derecho Político*, 2008, p. 711.

1193. Au Sénat espagnol, la procédure d'urgence peut avoir pour effet d'écourter le délai de deux mois dont il dispose d'ordinaire pour rejeter ou amender le projet, qui est ramené à seulement 20 jours. Ce délai, fortement réduit en application de l'article 90(3) CE¹⁸⁵, doit être compté en jours naturels, le Sénat ne tenant en principe aucune réunion lors des jours non ouvrables, selon l'article 133 RSE. Le règlement sénatorial ne règle pas toutefois la question de la détermination du *dies a quo* soit, en d'autres termes, du jour à partir duquel le délai de 20 jours commence à courir. La règle générale en la matière est fournie par l'article 5(1) du Code civil espagnol, selon lequel le jour qui fait courir le délai ne compte pas. Dans l'absolu cependant, cette disposition ne règle pas en soi la question de ce que le Professeur Garrido Falla appelle « le jour zéro », non défini explicitement par le règlement du Sénat mais qui correspond selon lui à la date à laquelle « le Sénat a connaissance officielle du résultat du vote du Congrès des députés »¹⁸⁶. À partir de ce jour, le Sénat dispose donc en pratique d'un peu moins d'un mois pour prendre position sur un tel texte de loi « urgent ». Si les délais d'examen en séance plénière demeurent inchangés par rapport à la procédure ordinaire, les amendements sur le projet ou la proposition de loi examinée ne peuvent être déposés que dans les quatre jours suivant sa publication. En outre, ainsi que le précise l'article 135 RSE, la commission saisie au fond est tenue de se réunir cinq jours plus tard.

1194. Pour sa part, le Congrès des députés est lui-même compétent pour autoriser ou non l'engagement de la procédure d'urgence, à la différence du Sénat, où l'urgence est déclarée unilatéralement par le Gouvernement ou le Congrès et la réduction des délais d'examen lui est directement imposée¹⁸⁷. Au Congrès des députés, une demande en ce sens peut être formulée soit par le Gouvernement, soit par deux groupes parlementaires, soit encore par un cinquième du Congrès des députés, selon l'article 93 de son règlement intérieur. Là encore, les effets temporels de la procédure d'urgence sont sensibles puisque, dès lors qu'elle est mise en œuvre, l'ensemble des délais d'examen prévus dans le cadre de la procédure ordinaire sont divisés de moitié.

¹⁸⁵ L'article 86(3) de la Constitution espagnole indique qu'une procédure d'urgence peut également être engagée pour les décrets-lois, de la même manière que pour les projets de loi.

¹⁸⁶ F. GARRIDO FALLA, « Sobre el cómputo de plazos en el procedimiento parlamentario », *Revista de Derecho Político*, n° 15, 1982, p. 172. L'article 134(1) RSE précise en outre que lorsque l'urgence est déclarée hors session ordinaire, le délai de vingt jours n'est décompté qu'à partir de la session ordinaire suivante.

¹⁸⁷ Selon l'article 133(2) RSE, la procédure d'urgence peut également être décidée par le Bureau du Sénat, sur proposition d'un groupe parlementaire ou de vingt-cinq sénateurs. Alors que les règles parlementaires écrites ne le lui permettent pas, en pratique, le Bureau du Sénat refuse d'engager l'urgence lorsque le Gouvernement ne l'a pas déclarée dès le dépôt du texte de loi au Congrès des députés. E. ARANDA ÁLVAREZ, « Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo », *Revista de las Cortes Generales*, n° 39, 1996, p. 165-166.

1195. La procédure d'urgence espagnole peut donc abrégier l'examen de certains textes législatifs en réduisant de manière notable tout un ensemble de délais. Par contre, elle n'entraîne la modification ou la suppression d'aucune étape de la procédure législative¹⁸⁸, ce que permet la procédure d'urgence française, en prévoyant la convocation de la CMP après une seule lecture.

2) La réduction du nombre de lectures (FR)

1196. Contrairement à l'Allemagne et à l'Espagne, où le droit d'engager la procédure accélérée est reconnu à plusieurs titulaires, en France, l'initiative est exclusivement réservée au Gouvernement. Celui-ci est simplement tenu d'informer de sa décision le président de chaque chambre dès le dépôt du projet de loi ou, pour une proposition de loi, au plus tard lors de son inscription à l'ordre du jour¹⁸⁹. La marge de manœuvre pour déclencher la procédure accélérée est temporellement plus restreinte qu'elle ne l'était pour la procédure d'urgence, qui pouvait être déclarée à tout moment entre le dépôt du texte et le terme de la discussion générale. Il n'en reste pas moins que la procédure accélérée, en tant que moyen à la disposition du Gouvernement, lui permet non seulement de réduire des délais procéduraux au sein des deux assemblées, mais aussi de convoquer plus rapidement la commission mixte paritaire.

1197. D'une part, le déclenchement de la procédure accélérée a pour effet de supprimer le délai de six semaines permettant aux commissions parlementaires de se prononcer avant l'assemblée plénière sur le texte, en première lecture. Ce délai, en principe impératif, est alors levé, de même que la durée de quatre semaines entre le dépôt du texte devant la seconde chambre saisie et son examen en séance plénière (art. 42(4) C). Il va sans dire que certains délais prévus par les règlements des chambres sont également supprimés. Il en va ainsi des sept jours de mise à disposition du rapport de commission avant la séance plénière de l'Assemblée nationale (art. 86(4) RAN)¹⁹⁰ et du délai de deux semaines d'examen en

¹⁸⁸ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos », *Teoría y Realidad Constitucional*, n° 16, 2005, p. 236.

¹⁸⁹ Article 24bis RS et article 102 RAN. Avant la réforme parlementaire du 28 novembre 2014, le règlement de l'Assemblée nationale autorisait la mise en œuvre de la procédure « jusqu'à 13 heures la veille de la conférence des présidents qui précède l'ouverture du débat en première lecture ».

¹⁹⁰ En 2014, la tentative de l'Assemblée nationale de maintenir ce délai de sept jours même en cas de procédure accélérée pour « permettre aux députés de travailler, en toutes circonstances, dans des conditions acceptables », a logiquement été censurée par le Conseil constitutionnel. J.-É. GICQUEL, « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 », *JCP G*, n°5, 2015, p. 209.

commission prévu à l'article 28ter RS. Ces délais ne rentrent plus en compte, bien qu'en théorie, seule la Conférence des présidents puisse y déroger.

1198. D'autre part, la mise en œuvre de la procédure accélérée permet une réduction du nombre de lectures potentielles, ce qui a généralement pour effet de réduire substantiellement la durée totale de l'examen législatif. Dans ces conditions, l'article 45(2) de la Constitution offre au Gouvernement et aux présidents des deux chambres la possibilité de réunir la commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque chambre. La réduction à un seul passage du texte par chambre avant la réunion en CMP a pour effet de supprimer le dialogue intercaméral dans cette première phase de la discussion. En effet, quand la procédure accélérée est appliquée et que le texte est d'abord examiné à l'Assemblée nationale, la version amendée du Sénat n'est pas discutée de nouveau à l'Assemblée mais examinée directement par la commission mixte paritaire. La limitation du nombre de lectures représente pour le Gouvernement une possibilité non négligeable pour hâter l'adoption de son projet, en réduisant « la possibilité de longues batailles, parfois purement dilatoires, et [défavorisant] les logiques d'obstruction parlementaire »¹⁹¹.

1199. Le recours à la procédure accélérée est d'autant plus fréquent en France qu'il offre potentiellement un gain temporel très important par rapport aux délais et lectures ordinairement prévus pour l'examen d'un texte. La durée moyenne d'examen des textes adoptés à la suite de l'engagement de la procédure accélérée est de deux à trois fois inférieure à la durée moyenne nécessaire à l'adoption des autres textes législatifs¹⁹². À cet égard, la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement constitue un exemple particulièrement édifiant, qui illustre la fulgurance avec laquelle certains projets de loi peuvent être adoptés dans le cadre de la procédure accélérée¹⁹³. Le texte en question a été déposé sur le bureau du Sénat le jour même de sa délibération en Conseil des ministres et la procédure accélérée a été déclenchée sur le champ, soit le 5 septembre 2012. Examiné en commission permanente le 11 septembre au matin puis dès l'après-midi par l'assemblée plénière du Sénat, il a été adopté deux jours plus tard. À son tour, l'Assemblée nationale l'a

¹⁹¹ O. FUCHS, « La procédure législative d'urgence », *RDP*, 2009, p. 773.

¹⁹² Lors de la XIII^e Législature par exemple, la durée moyenne d'examen des textes législatifs était de 246 jours (du dépôt à son adoption), mais de 90 jours seulement lorsque la procédure accélérée était engagée. P. JAN, « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA*, n° 35, 2011, p. 8.

¹⁹³ En définitive, le projet de loi a été censuré par le Conseil constitutionnel pour non-respect de l'article 43 C. Décision n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, *JORF*, 27 octobre 2012, p. 16704

examiné puis adopté dès le 26 septembre, ce qui montre à quel point la durée d'examen législatif par les commissions parlementaires comme par l'assemblée plénière peut être réduite, en cas de procédure accélérée¹⁹⁴. La commission mixte paritaire s'est alors réunie pour régler les derniers désaccords sur le texte, puis le Sénat, avant que l'Assemblée nationale n'adopte définitivement le projet de loi le 10 octobre. Au total, ce projet de loi est passé par toutes les étapes de la procédure législative au Parlement en seulement 35 jours, à mettre en perspective avec la durée moyenne d'adoption des textes législatifs, qui s'élève à 149 jours¹⁹⁵.

1200. Si la procédure accélérée a pour objet de hâter le déroulement de la procédure législative, sa mise en œuvre n'a néanmoins pas toujours pour effet de réduire la durée totale d'élaboration d'un texte de loi donné. En d'autres termes, la diminution du nombre de lectures par assemblée avant la procédure de conciliation n'est donc « pas nécessairement synonyme de rapidité des travaux parlementaires »¹⁹⁶. Pour certains textes, l'engagement de la procédure d'urgence n'est même pas suivi d'une convocation immédiate de la CMP. Une telle situation s'explique par le fait que la « menace de l'urgence suffit à faire pression sur les parlementaires »¹⁹⁷. Par ailleurs, lorsque la CMP est convoquée, l'étendue du texte à examiner implique parfois d'y consacrer un temps tellement important que la phase de conciliation intercamérale s'apparente à une « pseudo seconde lecture »¹⁹⁸. Dans ce cas de figure, qui intervient surtout quand les deux chambres sont politiquement opposées, la procédure accélérée n'a pas forcément pour conséquence une « accélération » de l'adoption du texte.

1201. En France, la procédure accélérée ne produit pleinement ses effets temporels qu'en cas de convocation de la CMP, auquel cas un passage du texte par chambre suffit, ce qui explique que la procédure de conciliation y soit très souvent associée en vue de réduire la durée totale de la procédure législative¹⁹⁹.

¹⁹⁴ Ainsi, « il est peu de dire que le temps a manqué à la commission pour réaliser sereinement ses travaux ». M. TOUZEIL-DIVINA, « Et la revalorisation parlementaire : c'est maintenant ? », *LPA*, n° 69, 2013, p. 6.

¹⁹⁵ C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Assemblée nationale, 2015, p. 88.

¹⁹⁶ M. VERPEAUX, « La liberté de communication avant tout. La censure de la loi Hadopi 1 par le Conseil constitutionnel », *Semaine Juridique. Edition générale*, n° 39, 2009, p. 47.

¹⁹⁷ Pour quelques cas « d'urgence » déclarée, la CMP n'a été réunie qu'après la deuxième lecture, voire jamais réunie pour le projet de 1985 sur les cumuls des mandats. P.-L. FRIER, *L'urgence*, Paris, LGDJ, 1987, p. 418.

¹⁹⁸ J.-É. GICQUEL, « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la déclaration d'urgence », *LPA*, n° 97, 2008, p. 62.

¹⁹⁹ Cette association des procédures d'urgence et de conciliation est par contre beaucoup plus rare en Espagne et en Allemagne. Dans les cas de nécessité législative outre-Rhin, la convocation de la commission de médiation par le Bundesrat est même exclue, dans la mesure où elle suppose que le Bundestag ait déjà adopté le texte de loi

§ 2. La procédure intercamérale de conciliation (AL, FR, ES)

1202. Le recours à la commission de conciliation offre la possibilité de réduire la durée totale de la procédure législative, en mettant un terme temporaire ou définitif à la navette entre les deux chambres en vue d'obtenir un compromis sur le texte qui leur est soumis. La mise en œuvre de la procédure de conciliation a en effet pour objectif de permettre une « accélération de la procédure législative »²⁰⁰, du moins lorsque les négociations bicamérales sont « guidées par l'impatience d'obtenir un accord »²⁰¹. Dans ce cadre, le déclenchement de la procédure de conciliation entre les deux assemblées permet de faire converger leurs positions et, *in fine*, de réduire la durée globale du processus législatif. À la suite de la commission de conciliation, l'examen du texte législatif est généralement encore écourté en raison des conditions plus strictes de participation au débat.

1203. Pourtant, en dépit de l'effet recherché, la réduction effective de la durée de la procédure législative est loin d'être systématique. Si l'examen du texte par la commission de conciliation permet souvent de réduire le débat intercaméral²⁰², rien ne permet de garantir systématiquement un tel résultat. En Allemagne, le recours à la commission de médiation (*Vermittlungsausschuß*)²⁰³ constitue pour le Bundestag une réelle occasion de réduire la durée du débat : en s'assurant, au terme de la procédure de conciliation, de l'accord du Bundesrat sur les lois d'opposition, la chambre basse allemande évite que la Haute Assemblée mette son veto et ne retarde ainsi de deux mois l'adoption du texte²⁰⁴. Bien évidemment, le résultat recherché n'est pas toujours acquis et reste dépendant des stratégies politiques suivies par les différents parlementaires. En France, quand la majorité de chacune des deux chambres est opposée, il arrive même que le Sénat tente au contraire d'obtenir un accord politique en commission mixte paritaire de manière à « ralentir la procédure, dans l'hypothèse où l'accord intervenu viendrait à être désavoué »²⁰⁵ en nouvelle lecture.

en amont, ce qui n'est justement jamais le cas pour ces lois d'urgence. F. WESSEL, « Der Vermittlungsausschuß nach Artikel 77 des Grundgesetzes », *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1952, p. 313.

²⁰⁰ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, op. cit., p. 380.

²⁰¹ G. TSEBELIS et J. MONEY, *Bicameralism*, New York, Cambridge University Press, 1997, p. 127.

²⁰² P. JAN, *Le Parlement de la V^e République*, Paris, Ellipses, 1999, p. 104.

²⁰³ La commission de médiation doit être clairement distinguée de la commission commune (*Gemeinsame Ausschuß*), chargée de se substituer au Bundestag et au Bundesrat lorsque l'état de défense est déclaré.

²⁰⁴ Le type de veto que peut exercer le Bundesrat dépend du type de texte qui lui est soumis, selon qu'il s'agisse d'une loi d'approbation (premier cas de figure) ou d'une loi d'opposition (second cas de figure). Pour plus de détails, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 556 et s. (« Le veto de la chambre haute »).

²⁰⁵ G. BERGOUGNOUS, « CMP : recherche de la conciliation ou préalable nécessaire au dernier mot ? », *Constitutions*, 2012, p. 41.

1204. La mise en œuvre de la procédure intercamérale de conciliation ne constitue en réalité qu'un moyen relatif de réduction de la durée de l'élaboration parlementaire de la loi. Les facultés reconnues au Gouvernement français de convoquer une commission paritaire²⁰⁶, de transmettre ensuite la version modifiée du texte aux chambres et d'accorder finalement le « dernier mot » à l'Assemblée nationale sont toutes susceptibles d'écourter la procédure législative. À l'inverse, le refus d'exercer ces droits procéduraux peut témoigner d'une volonté gouvernementale de ralentir considérablement l'adoption éventuelle d'un texte de loi, en faisant ainsi perdurer le débat intercaméral²⁰⁷.

1205. Si la procédure de conciliation consiste d'abord à régler les différends intercaméraux sur le texte en instance, sa mise en œuvre a donc le plus souvent pour objet d'écourter la procédure législative. Le débat parlementaire est alors limité au seul cadre de la commission de conciliation (A) et demeure restreint lors des étapes ultérieures (B).

A. Le recours à la commission de conciliation

1206. La commission de conciliation se présente sous des formes très variées en fonction des systèmes étudiés. Elle est régulièrement convoquée en France, où elle est conçue comme « à la disposition du gouvernement et non des assemblées »²⁰⁸, de même qu'en Allemagne, où elle est définie comme l'« instance centrale du fédéralisme coopératif »²⁰⁹. Elle s'inscrit en effet au cœur des relations institutionnelles entre l'État fédéral, représenté par le Bundestag, et les États fédérés, représentés par le Bundesrat. Outre-Pyrénées, la *Comisión Mixta Congreso-Senado* intervient aussi en vue de résoudre des désaccords bicaméraux, mais l'exercice de ses fonctions est limité à l'examen de certains textes législatifs spécifiques. Seul le Parlement britannique ne connaît pas à proprement parler de véritable système de conciliation. Le fonctionnement des commissions mixtes y est très éloigné de celui des commissions de conciliation française et allemande : les *Joint Committees* ont simplement pour rôle de

²⁰⁶ Depuis la réforme de 2008, les présidents des deux assemblées peuvent décider ensemble de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire, mais uniquement pour les propositions de loi.

²⁰⁷ J. CLUZEL, *L'indispensable Sénat*, Paris, Economica, 1998, p. 30.

²⁰⁸ M. DEBRÉ, in Comité consultatif constitutionnel, *Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958 : avis et débats*, Paris, La Documentation française, 1960, p. 175. La CMP permet néanmoins au Sénat d'assurer sa fonction institutionnelle de dialogue et de réflexion dans ses rapports avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement, ce dialogue étant souvent très fructueux et enrichissant ». D. HOEFFEL, « Réflexions d'un sénateur sur le rôle législatif du Sénat », in *Mélanges Bourg-Broc*, Langres, D. Guéniot, 2002, p. 145.

²⁰⁹ A. DITTMANN, « Les fonctions respectives du Bundestag et du Bundesrat », in M. FROMONT (Dir.), *Les cinquante ans de la République fédérale d'Allemagne*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2000, p. 43. R. HERZOG, « Konsequenzen aus den unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für die Interessenwahrnehmung der Länder », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 302.

présenter leur position au début de l'examen d'un texte législatif, mais n'interviennent pas après une opposition entre les deux chambres.

1207. Alors que les commissions de conciliation allemande et française sont pleinement impliquées dans la procédure législative, tel n'est pas le cas des commissions britannique et espagnole, dont le rôle est alors très réduit. Au-delà de ces divergences, dans chacun de ces systèmes, le déclenchement de la procédure de conciliation doit permettre non seulement d'obtenir un accord entre les deux chambres (1) mais aussi de limiter la durée du débat parlementaire de manière plus importante qu'au cours de la navette ordinaire (2).

1) Le déclenchement de la procédure de conciliation

1208. La convocation de la commission de conciliation suppose de manière évidente que le texte ait été examiné au moins une fois dans chaque chambre parlementaire. La procédure de conciliation ne peut être mise en œuvre que sous réserve de respecter certaines conditions précises (a) et uniquement par les organes qui y sont habilités (b).

a) Les conditions de mise en œuvre de la procédure

1209. La convocation d'une commission de conciliation est relativement rare dans le cadre des systèmes britannique et espagnol. Au sein de ce dernier, les conditions de mise en œuvre de la procédure de conciliation sont très strictes. Le champ de compétence de la commission de conciliation est restreint, puisqu'elle ne peut se réunir qu'en cas de désaccord intercaméral sur des projets relatifs à la ratification des traités internationaux (art. 94(1) CE), à la répartition du fonds de compensation entre les Communautés autonomes (art. 158(2) CE) et aux accords de coopération passés entre elles (art. 145(2) CE). Tous ces textes de loi ont pour particularité de devoir être adoptés par la majorité de chacune des deux chambres : lorsque celles-ci ne parviennent pas à s'entendre, la procédure intercamérale de conciliation peut être déclenchée. La commission mixte doit alors « s'efforcer d'obtenir » un accord entre les deux assemblées en proposant un texte de compromis, comme l'indique l'article 74(2) CE. En plus d'être limitée à certains textes de loi spécifiques, la procédure espagnole de règlement des désaccords intercaméraux débute après une seule lecture du texte dans chaque chambre, soit avant même qu'un débat intercaméral ait pu se tenir. Ce déclenchement précoce de la procédure de conciliation est largement critiqué, dans la mesure où elle conduit à « forcer le

rythme » d'adoption des lois²¹⁰. De manière générale, la majorité de la doctrine ne souhaite pas étendre le champ de compétence de la commission mixte aux autres textes de loi, estimant que cela conduirait « à alourdir inutilement la procédure législative »²¹¹.

1210. Au Royaume-Uni, la constitution d'un *Joint Committee* est encore plus rare qu'en Espagne. Caractérisé par l'absence de tout formalisme, le recours aux commissions mixtes est d'une « grande souplesse »²¹². Leur mise en place permet de rassembler autour d'un projet de loi en cours d'examen un nombre équivalent de députés et de Lords pour l'examiner en détail en vue de produire un rapport susceptible de guider les discussions dans les deux assemblées. Les travaux des *Joint Committees* s'inscrivent en marge de la navette législative et ne constituent pas une étape à part entière de la procédure intercamérale. Le plus souvent, d'ailleurs, comme dans les cas les plus récents des *Joint Committee on the Draft Voting Eligibility (Prisoners) Bill* et *Joint Committee on the Draft Modern Slavery Bill*²¹³, ces commissions sont constituées peu après l'introduction au Parlement d'un projet de loi afin de rendre leurs conclusions sur celui-ci dès sa première lecture dans les chambres. Chaque *Temporary Joint Committee* est intimement liée au projet de loi dont elle s'est saisie et son existence prend fin dès la publication du rapport. En cela, elle diffère d'un autre type de commission mixte appelé *Permanent Joint Committee*, dont la fonction consiste notamment à contrôler les textes de loi relevant de son champ de compétence²¹⁴, ainsi que d'autres commissions formées pour examiner une question précise intéressant les deux chambres²¹⁵. Outre-Manche comme outre-Pyrénées, les différends intercaméraux ne sont généralement pas réglés par une telle commission mais directement entre les deux chambres parlementaires²¹⁶.

²¹⁰ M. A. GARCÍA HERRERA, « La Comisión Mixta Congreso-Senado », *Revista de Estudios Políticos*, n° 4, 1978, p. 90.

²¹¹ L. LÓPEZ GUERRA, « La reforma del procedimiento legislativo del Senado », in E. ALBERTI ROVIRA *et al.*, *Ante el Futuro del Senado*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 1996, p. 333. Cf. aussi J. A. ALONSO DE ANTONIO, « La función legislativa del nuevo Senado », in *Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Vol. 1, Madrid, Cortes Generales, 2008, p. 323.

²¹² M. D. PIERRE, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 1981, p. 29.

²¹³ Composée de 28 membres, la commission formée en vue d'examiner le projet relatif à l'esclavage moderne a ainsi rendu son rapport dès le début du mois d'avril 2014, alors que le texte avait été déposé en décembre 2013.

²¹⁴ Trois commissions de ce type se réunissent très régulièrement : le *Joint Committee on the National Security Strategy*, le *Joint Committee on Statutory Instruments* et le *Joint Committee on Human Rights*. Cette dernière se charge également de contrôler le respect par le Royaume-Uni de ses obligations internationales en matière de droit de l'Homme et peut, par ailleurs, mener des enquêtes ponctuelles relative à ces questions.

²¹⁵ Le *Joint Committee on Conventions* a par exemple été constitué en avril 2006 et rendu un rapport la même année. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Harlow, Pearson Longman, 6^e Éd., 2006, p. 385.

²¹⁶ Le recours aux commissions intercamérales étant marginale dans ces systèmes, la suite des développements ne sera donc consacrée qu'à la comparaison entre les commissions de conciliation allemandes et françaises.

1211. Outre-Rhin, la convocation de la commission de médiation n'est possible qu'après que le texte de loi a été examiné par les deux chambres et que le Bundesrat ait renouvelé son opposition à la version du texte défendue par le Bundestag. La plupart des textes doivent donc déjà avoir été examiné successivement par le Bundesrat, le Bundestag, puis de nouveau par le Bundesrat. En revanche, la commission de médiation peut intervenir plus rapidement pour les propositions de loi du Bundestag : il suffit que le texte soit passé une seule fois dans chaque assemblée et que le Bundesrat, chargé de l'examiner en second lieu, se soit opposé à la version adoptée par le Bundestag, comme le précise l'article 77(2) de la Loi fondamentale.

1212. La procédure bicamérale de conciliation française ne peut être engagée que de manière plus tardive encore qu'en Allemagne, puisque l'intervention de la commission mixte paritaire n'y est envisageable qu'après deux lectures par chaque assemblée, du moins en temps normal. En vertu de l'article 45(2) C en effet, la CMP peut être convoquée après une seule lecture par chambre si la procédure accélérée a été engagée « sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées ». Lorsque cette procédure est mise en œuvre, le recours à la CMP témoigne fréquemment, en pratique, de la volonté du Gouvernement d'aboutir rapidement à une lecture définitive du texte de loi par l'Assemblée nationale en vue de réduire la durée de la procédure dans son ensemble. L'utilisation combinée de ces deux dispositifs a été autorisée par le Conseil constitutionnel, qui a par là même reconnu la procédure de conciliation comme un moyen pour le Gouvernement de hâter l'adoption d'un texte de loi²¹⁷. À cet égard, le Professeur Lascombe estime que la commission mixte paritaire « est bien une arme aux mains du Gouvernement plus qu'un moyen de conciliation »²¹⁸.

1213. En définitive, il apparaît que la convocation d'une commission de conciliation n'est régulièrement envisagée que dans le cadre des parlements allemand et français, et ceci uniquement lorsque les organes compétents ont décidé de mettre en œuvre cette procédure.

b) Les organes compétents pour convoquer la commission

1214. En France comme en Allemagne, les organes habilités à convoquer la commission de conciliation diffèrent en fonction de la nature du texte de loi à examiner. Outre-Rhin, s'il s'agit d'un texte de loi d'opposition (*Einspruchsgesetz*), seul le Bundesrat est compétent pour demander une procédure de conciliation tandis que s'il s'agit d'un texte législatif pour lequel

²¹⁷ L. FAVOREU *et al.*, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 10^e Éd., 1999, p. 420.

²¹⁸ M. LASCOMBE, « Le Premier Ministre, clef de voûte des institutions ? », *RDP*, 1981, p. 140.

l'approbation du Bundesrat est absolument requise (*Zustimmungsgesetz*), le Bundestag et le Gouvernement peuvent également formuler une telle demande.

1215. Le Bundesrat ne peut convoquer la commission de médiation que dans les trois semaines qui suivent la réception par son président du texte adopté, selon l'article 77(2)1 de la Loi fondamentale. Pour être prise en compte, la demande de convocation doit donc être transmise au bureau de la commission de médiation dans un délai relativement bref²¹⁹. Cette demande de médiation peut être retirée à tout moment, du moins tant que la commission n'a pas rendu sa décision. Lorsque plus de trois semaines se sont écoulées depuis la réception du texte par le Bundesrat, la procédure de conciliation n'est plus envisageable. Le Bundesrat ne peut alors décider que d'approuver ou de rejeter définitivement le texte de loi²²⁰.

1216. Par ailleurs, la convocation de la commission de médiation peut aussi être demandée par le Bundestag ou par le Gouvernement si une loi d'approbation n'a pas été adoptée par le Bundesrat ou si le délai dans lequel il devait prendre position est écoulé (art. 77(2)4 GG). En pratique, la commission de conciliation n'est le plus souvent convoquée qu'après un rejet formel du projet par le Bundesrat, la majorité de la doctrine estimant que cette requête ne peut être formulée qu'à partir du moment où il s'agit littéralement de « sauver le projet de loi »²²¹. Ainsi, lorsque le Gouvernement convoque la commission de conciliation avant même le refus du Bundesrat, celle-ci n'est réunie qu'une fois que la Haute Assemblée a rendu sa décision. Le déclenchement de cette procédure permet de surmonter au moins temporairement le refus du Bundesrat d'approuver un texte de loi et constitue pour le Gouvernement une courte « extension temporelle »²²² lui permettant *in fine* de réduire potentiellement la durée totale de la procédure d'adoption du texte. Ce droit de convocation est d'autant plus important qu'il est aussi ouvert au Bundestag : 5 % des membres (ou un groupe) suffisent pour décider de saisir la commission de conciliation au sujet de textes requérant l'approbation du Bundesrat, selon le paragraphe 89 GOBT.

²¹⁹ Aucune disposition n'indique en revanche si les travaux de la commission de conciliation sont liés au contenu de la convocation, qui peut évoquer certains aspects ou questions précis du texte législatif. O. MODEL et K. MÜLLER (Éd.), *Grundgesetz, Taschenkommentar, op. cit.*, p. 577.

²²⁰ Le Bundesrat ne peut statuer de la sorte que pour les lois d'approbation. S'il s'agit d'une loi d'opposition, le texte législatif est, à ce stade, accepté directement.

²²¹ W. DEHM, « Das Verfahren bei der Gesetzgebung des Bundes », *Juristische Arbeitsblätter*, 1982, p. 56.

²²² C. DEMUTH, « Der Deutsche Bundestag und seine Eigenzeit », in W. PATZELT et S. DREISCHER (Éd.), *Parlamente und ihre Zeit*, Nomos, Baden-Baden, 2009, p. 108.

1217. Si le déclenchement de la procédure de conciliation a régulièrement pour objectif de permettre une adoption plus rapide des textes, tel n'est pas toujours le cas. Pour les lois d'approbation en particulier, la commission de médiation peut être convoquée tour à tour par chacun des organes compétents et se réunir ainsi jusqu'à trois reprises pour tenter d'obtenir un accord sur un même texte²²³. Lorsque le Bundesrat et le Bundestag ont déjà chacun provoqué la réunion de la commission de conciliation sans être parvenus à s'entendre, le Gouvernement peut décider de la convoquer à son tour. Dans cette hypothèse, le but recherché n'est alors plus de parvenir à une adoption rapide du texte mais simplement de lui donner une nouvelle chance d'aboutir²²⁴.

1218. Les organes habilités à déclencher la procédure de conciliation sont moins nombreux en France où, pendant longtemps, seul le Gouvernement était compétent pour « juger de l'opportunité de la mise en œuvre de la procédure de conciliation »²²⁵. Pour tous les textes qu'il ne souhaitait pas voir adoptés, il lui suffisait de refuser totalement de convoquer une commission mixte paritaire²²⁶. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, cette faculté est aussi reconnue aux « présidents des deux assemblées agissant conjointement » (art. 45(2) C), mais seulement pour les propositions de loi²²⁷. Cette évolution demeure limitée puisque, pour les projets de loi, le Gouvernement dispose toujours de façon exclusive du droit de déclencher la procédure de conciliation. La décision de recourir à la CMP doit être notifiée sur le champ aux assemblées ou au Gouvernement, selon qu'elle est prise par le Premier ministre ou par les présidents des deux assemblées, et a en outre pour effet de suspendre « immédiatement » l'examen du texte de loi, conformément aux articles 110 RAN et 71 RS.

1219. D'un point de vue global, l'implication de la commission de conciliation dans la procédure législative est beaucoup plus importante dans le cadre hexagonal. Elle y a été convoquée plus de deux fois plus souvent qu'en Allemagne, où les chambres parviennent à

²²³ K. WILLIGMANN, « Das Verfahren bei Zustimmungsgesetzen unter Anrufung des Vermittlungsausschusses », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1961, p. 373.

²²⁴ M. J. DIETLEIN, « Vermittlung zwischen Bundestag und Bundesrat », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1568.

²²⁵ M. PIERRE, « Note sur la rationalisation de la navette parlementaire et l'équilibre des pouvoirs constitutionnels », *RDP*, 1982, p. 1677. Cette situation marque une « différence fondamentale entre la procédure de conciliation allemande et française ». M. KOHL, « Das Gesetzgebungsverfahren im Rechtsvergleich: eine Studie am Beispiel des Staaten Großbritannien, Frankreich, Österreich und Deutschland », *European Review of Public Law*, 1999, p. 1523.

²²⁶ P. WILLIAMS, *The French Parliament*, Londres, Allen & Unwin, 1968, p. 71.

²²⁷ Cette procédure a été déclenchée pour la première fois le 29 septembre 2009, après l'examen dans chaque assemblée de la proposition de loi relative aux détecteurs de fumée. J-E. GICQUEL, « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *LPA*, n° 254, 2008, p. 77.

s'entendre plus rapidement sur le texte, avant même de devoir y recourir. Toutefois en France, le recours à la commission de conciliation avait d'abord été envisagé de manière marginale, au point que certains auteurs décelaient « le caractère extraordinaire de la procédure de la commission mixte [à travers] la lettre des dispositions de l'article 45 »²²⁸. Depuis 1958 pourtant, plus d'un cinquième des lois votées l'ont été à partir du texte de la CMP, alors que près des deux tiers du total des lois adoptées (hors conventions) l'ont été après la procédure ordinaire de la navette²²⁹. La CMP est même plus sollicitée qu'auparavant²³⁰ puisque sur les 263 textes adoptés entre 2007 et 2012, 152 l'ont été dans le cadre de la navette législative et 97 au terme de la procédure de conciliation²³¹, soit dans près de deux cinquièmes des cas. Ce recours plus fréquent à la CMP atteste en pratique de la volonté du Gouvernement de réduire encore davantage la durée d'adoption des textes législatifs.

1220. Au Parlement allemand, la procédure de conciliation est presque toujours engagée à la demande du Bundesrat. La convocation de la commission de conciliation demeure assez marginale puisqu'elle intervient pour moins d'un dixième de l'ensemble des textes adoptés. Les recours à la commission sont encore plus rares lorsque le Gouvernement est soutenu par la majorité des membres des deux chambres²³². Quelle que soit sa fréquence, l'engagement de la procédure de conciliation a pour but de parvenir à un accord susceptible de recueillir l'assentiment des deux chambres au terme d'une durée de débat législatif beaucoup plus restreinte qu'au cours de la navette ordinaire.

2) Une durée de débat limitée en commission de conciliation

1221. L'organisation temporelle de la discussion au sein de la commission de conciliation est régie par des règles formellement distinctes de celles applicables à chaque chambre. À cet égard, la commission de médiation allemande jouit d'une certaine autonomie en ce qu'elle est constituée pour toute la durée de la législature et dispose d'un règlement intérieur à part

²²⁸ H. TRNKA, « La commission mixte paritaire », *RDP*, 1963, p. 480.

²²⁹ Sur les 3 571 lois adoptées au total (hors conventions), 841 textes l'ont été à partir du texte de la CMP, soit autour de 23,5 %, tandis que 2300 lois ont été adoptées à l'issue de la navette, soit près de 65 % de l'ensemble des textes adoptés. Sénat, *Les cinquante-neuf ans du Sénat. Juin 1959-Septembre 2017, op. cit.*, p. 13.

²³⁰ De 1958 à 1970, la procédure bicamérale de conciliation n'a été engagée que pour 9,5 % des lois adoptées. A. DELCAMP, « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, 1972, p. 1204.

²³¹ Les textes de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'une convention internationale sont exclus de ces statistiques. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 251.

²³² Entre 1983 et 1990, la commission n'a été saisie chaque année que pour 1,8 à 3,5 % des textes. A. WETZEL, « La recherche du compromis politique en France et en Allemagne : le fonctionnement de la Commission de conciliation et la Commission mixte paritaire », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 154, 2000, p. 47.

entière (*Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, GOVA*), qui est néanmoins rédigé en commun par les deux chambres et non directement par elle²³³. Au sein du Parlement français, la commission mixte paritaire ne se trouve pas régie par un règlement distinct mais uniquement par quelques dispositions communes aux règlements des deux chambres²³⁴.

1222. La durée des réunions en commission de conciliation est limitée dans la mesure où, contrairement aux débats au Plénum, le nombre de participants potentiels à la discussion est relativement restreint (a) et où par ailleurs, le temps de discussion est très encadré (b).

a) Un nombre restreint de participants à la discussion

1223. La composition de la commission de conciliation n'est pas sans conséquence sur la durée de discussion en son sein. Le temps de débat peut notamment varier selon le nombre de ses membres, qui peuvent tous exercer leur droit de parole. L'issue de la procédure dépend également de la composition politique de la commission de conciliation, elle-même déterminée par l'équilibre politique interne des deux assemblées dont ses membres sont issus. « Parenthèse dans la discussion législative »²³⁵, ce débat en commission mixte paritaire est la seule phase dont les ministres se trouvent exclus en France²³⁶, tandis que leurs homologues allemands ont le droit – voire l'obligation si la commission décide en ce sens – de prendre part à ses réunions, en vertu du paragraphe 5 GOVA.

1224. Au sein de la commission mixte paritaire, le Sénat et l'Assemblée nationale sont chacun représentés par sept membres titulaires, ainsi que sept suppléants. Ces derniers ont en réalité les mêmes droits que les membres titulaires, à la différence près toutefois qu'ils n'ont pas le droit de participer aux différents scrutins, sauf pour remplacer un titulaire²³⁷. Selon les articles 111(2) RAN et 12(2) RS en effet, les suppléants ne sont « appelés à voter que dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux assemblées » suivant l'ordre d'appel

²³³ Intitulé complet du règlement intérieur de la commission : *Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundestages und des Bundesrates für den Ausschuss nach Artikel 77 des Grundgesetzes*. Le mode d'élaboration du règlement de la commission allemande est bien la preuve que celle-ci n'est pas totalement indépendante du Parlement, contrairement à ce qu'affirme Hervé TRNKA in « La commission mixte paritaire », *RDP*, 1963, p. 482.

²³⁴ Les règles contenues dans les articles 112 RAN et 70 RS sont rédigées de manière presque identique.

²³⁵ O. GUÉRIN, « Le gouvernement : un interlocuteur privilégié dans la discussion législative », in M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE, *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, op. cit., p. 11.

²³⁶ En pratique, le Gouvernement y est régulièrement auditionné. H. TRNKA, « Évolution de la procédure de la commission mixte paritaire au cours de la seconde législature de la V^e République », *RDP*, 1967, p. 748-749.

²³⁷ Alors qu'ils ne devaient logiquement siéger au départ que pour remplacer les titulaires absents, les suppléants ont été autorisés, dès la seconde commission mixte paritaire, à assister aux réunions sans pouvoir intervenir, puis dès novembre 1960, à participer directement à la discussion aux côtés des membres titulaires, sans toutefois pouvoir voter. H. TRNKA, « La commission mixte paritaire », *RDP*, 1963, p. 501-502.

dans lequel ils ont été choisis. Avec quatorze titulaires, la taille de la CMP est plus de deux fois moindre que celle de la commission de médiation allemande, qui se compose de trente-deux membres titulaires au total. Cette différence numérique notable est toutefois peu susceptible de se répercuter sur la durée globale de discussion puisqu'elle est compensée en France par la présence autorisée des suppléants aux séances de la commission de conciliation, qui peuvent ainsi exercer de la même manière que les titulaires leur droit de parole.

1225. En Allemagne, la commission de conciliation est formée de seize membres du Bundestag et seize membres du Bundesrat, bien que cette égalité numérique de représentants de chaque chambre ne soit pas spécialement requise par la Loi fondamentale²³⁸. Le choix de ce nombre s'explique par la volonté de chacun des gouvernements régionaux des seize Länder allemands de se faire représenter par un délégué au Bundesrat. Ces derniers jouissent toutefois d'une grande autonomie, car le mandat confié par l'État fédéré n'est plus impératif à partir du moment où ils participent aux réunions de la commission de conciliation. Cette indépendance est renforcée par le fait que les réunions se déroulent à huis clos et que les comptes-rendus des débats ne sont rendus publics que lors de la législature suivante, de manière à « prévenir toute sanction de la part du parti ou de l'État fédéré ayant délégué son vote »²³⁹. Si la confidentialité des réunions de la commission est assurée de manière à faciliter l'obtention de compromis politiques, cette façon de « légiférer derrière des portes closes » est très critiquée, et ce d'autant plus que « la commission de médiation gagne en importance »²⁴⁰.

1226. En outre, la composition de la commission demeure la même pour toute la durée de la législature et son président, élu tous les trois mois par ses membres, est issu alternativement des représentants du Bundestag ou du Bundesrat (§ 2 GOVA). Dans le système français en revanche, la composition de la CMP varie pour chaque texte de loi puisque ses membres sont désignés dans chaque chambre par la commission permanente saisie au fond²⁴¹. Dans la même

²³⁸ H. JARASS et B. PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, op. cit.*, p. 840.

²³⁹ G. TSEBELIS et J. MONEY, *Bicameralism*, New York, Cambridge University Press, 1997, p. 181.

²⁴⁰ R. JOHNE, « Bundesrat und parlamentarische Demokratie », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 50-51, 2004, p. 13. Du fait de son importance et de son indépendance, la commission de médiation est parfois qualifiée de « troisième chambre ». W. OPFERMANN, « Einigung durch Vermittlung. Die Rolle des Vermittlungsausschuß in der 7. Legislaturperiode », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1976, p. 210.

²⁴¹ Comme le précise le Professeur Bernard, « cette désignation ne donne généralement pas lieu à une élection formelle » mais à l'affichage de la liste des représentants pour une durée déterminée, après quoi, « en l'absence de contestations à l'expiration de ce délai, la désignation des candidats est considérée comme automatiquement ratifiée ». S. BERNARD, « La commission mixte paritaire », *RFDC*, 2001, p. 460.

logique qu'en Allemagne mais selon des modalités distinctes, les commissions mixtes siègent « alternativement par affaire, dans les locaux de l'Assemblée nationale et du Sénat »²⁴².

1227. En tout état de cause, la composition politique de la commission de conciliation est déterminante quant aux chances de succès ou de refus d'un texte. Au Bundestag, selon le § 12 GOBT, ses membres y sont désignés « en fonction de l'effectif de chaque groupe ». En pratique, un siège au moins est garanti à chacun des groupes parlementaires représentés à la chambre basse²⁴³, tandis qu'au Bundesrat, chacun des seize représentants est désigné par son Gouvernement régional. En France, la composition des délégations à la CMP a longtemps été librement déterminée par les deux chambres, en l'absence de règles écrites sur ce point. Si le Sénat a toujours assuré un certain « équilibre de sa représentation politique en y désignant au moins un membre de chaque groupe »²⁴⁴, l'Assemblée nationale a procédé à la désignation de ses représentants de façon variable selon les périodes. Établie en fonction des compétences techniques des parlementaires, la composition de la commission a été surtout réservée à la majorité entre 1962 et 1981²⁴⁵, avant de s'ouvrir peu à peu à l'opposition²⁴⁶. Il a été décidé d'assurer au sein de la CMP une représentation de la minorité de l'Assemblée nationale dans des proportions identiques à celle du Sénat²⁴⁷. Le mode de répartition a encore évolué en 2001, afin de permettre à chaque chambre d'être représentée par cinq membres de la majorité et deux membres de l'opposition. La place de cette dernière a de nouveau été élargie en 2009 puisque, désormais, chaque assemblée est représentée par trois membres de l'opposition et quatre de la majorité parlementaire²⁴⁸, tandis que la règle générale de répartition a été intégrée à leur règlement respectif²⁴⁹. Ce relatif équilibre entre majorité et opposition parlementaire a pour effet d'augmenter l'incertitude quant à l'issue du vote et à l'obtention d'un accord, dans la mesure où l'égalité des suffrages ne suffit pas pour adopter un texte.

²⁴² Articles 112 RAN et 70 RS. Ses président et vice-président correspondent, respectivement, au président de la commission saisie au fond de la chambre où elle est réunie et au président de la commission de l'autre chambre.

²⁴³ E. HASSELSWEILER, *Der Vermittlungsausschuß*, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, p. 140-141.

²⁴⁴ S. BERNARD, « La commission mixte paritaire », *RFDC*, 2001, p. 460.

²⁴⁵ A partir de 1962, la majorité parlementaire a décidé d'occuper la totalité des sept sièges à pourvoir pour l'Assemblée nationale au sein de la CMP. L. HAMON et C. ÉMÉRI, « L'organisation du travail parlementaire. L'étendue de la compétence législative du Parlement », *RDP*, 1963, p. 973.

²⁴⁶ Pour une analyse précise de l'évolution de la composition de la commission mixte paritaire, cf. J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^{ème} République*, op. cit., p. 104-117.

²⁴⁷ Pour ce faire, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ont conclu ensemble un « code de bonne conduite », en 1981. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 255.

²⁴⁸ J.-J. HYEST, « La CMP, lieu mystérieux de pouvoir », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 86.

²⁴⁹ Article 111(2) du règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Articles 9 et 12 du règlement du Sénat.

1228. L'évolution de la composition de la commission de conciliation semble moins affecter le Parlement allemand que le Parlement français, dans lequel le taux moyen de réussite de la procédure intercamérale varie fortement en fonction des périodes politiques. Ainsi, lorsque les majorités parlementaires sont concordantes au Sénat et à l'Assemblée, la quasi-totalité des conciliations intercamérales en CMP est couronnée de succès, tandis qu'en cas de majorités antagonistes, seulement un tiers des textes aboutit²⁵⁰. Alors même que le système est « destiné à faciliter les contacts entre les deux Chambres »²⁵¹, ces échecs plus fréquents font souvent « le jeu du Gouvernement dans la mesure où ils contribuent à accélérer la procédure »²⁵². En Allemagne, l'issue de la procédure de médiation est le plus souvent positive et ceci, y compris en période de discordance des majorités politiques entre le Bundestag et le Bundesrat²⁵³.

b) Un temps de discussion très encadré

1229. L'encadrement temporel des débats en commission de conciliation est différemment assuré de part et d'autre du Rhin : par la limitation du nombre total de réunions dans le cas de la commission de médiation, et par la réduction du champ de la discussion en ce qui concerne la commission mixte paritaire.

1230. En France, la durée des débats n'est donc qu'indirectement encadrée, contrairement à la proposition initiale des constituants d'autoriser l'examen de chaque texte législatif en CMP pendant huit jours maximum²⁵⁴. Selon l'article 45(2) C, la commission mixte doit « proposer un texte sur les dispositions restant en discussion », à savoir toutes les dispositions « qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblée »²⁵⁵. En amont de la première réunion en CMP, il est courant que les présidents et rapporteurs se réunissent pour s'entendre sur des propositions de compromis sur le texte²⁵⁶. L'examen législatif peut *a priori* s'engager sur les deux textes dont la CMP est saisie, à savoir la version du Sénat et celle de

²⁵⁰ En moyenne depuis 1959, 67 % des procédures engagées en CMP ont été couronnées de succès. Entre 2002 et 2009, 100 % des procédures ont abouti, contre seulement 32 % en 1981-1985 et 29 % en 1997-2001. Sénat, *Les cinquante-six ans du Sénat. Juin 1959 - Septembre 2014, op. cit.*, p. 16-17.

²⁵¹ J.-M. COTTERET, *Le pouvoir législatif en France*, Paris, LGDJ, 1962, p. 140.

²⁵² P. SÉGUIN, A. RICHARD, « Les relations opposition/majorité », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 102.

²⁵³ Lors de la XV^e Législature, sur les 100 textes examinés par la commission de conciliation, 88 ont finalement été promulgués. T. MANN, in M. SACHS (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 5^e Éd., 2009, p. 1568.

²⁵⁴ *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. 1, Paris, La Documentation française, 1987, p. 347.

²⁵⁵ Décision n°76-74 DC du 28 décembre 1976, *Loi de finances rectificative pour 1976*, JORF, 29 décembre 1976, p. 7580, cons. 4.

²⁵⁶ Ces propositions ne sont toutefois « pas formellement assimilables à des amendements ». *Vademecum des règles de délibération de la commission mixte paritaire*, présenté au groupe de travail du Sénat sur l'application de la révision constitutionnelle le 1^{er} décembre 2010 et à la Conférence des Présidents le 15 décembre 2010.

l'Assemblée nationale. En pratique, le débat débute généralement sur le texte de la dernière assemblée saisie, mais cela n'est en rien systématique²⁵⁷.

1231. Lorsque la position des deux chambres sur un texte s'avère diamétralement opposée, l'Assemblée nationale fait alors en sorte d'aborder au plus vite certains points de désaccord importants pour pouvoir conclure à un échec de la CMP et permettre au Gouvernement de lui donner rapidement le dernier mot²⁵⁸. En revanche, le Sénat privilégie un débat détaillé avec une « procédure complète d'examen de l'ensemble du texte, article par article »²⁵⁹. De manière paradoxale, il peut arriver que des « CMP qui sont d'évidence promises à l'échec se traînent interminablement »²⁶⁰. À l'occasion d'une décision du 17 janvier 2002, le Conseil constitutionnel a approuvé l'approche suivie par l'Assemblée nationale, en affirmant que si « la commission ne s'accorde ni sur la rédaction, ni sur la suppression d'une des dispositions restant en discussion [...] son échec peut être alors constaté pour l'ensemble des dispositions restant en discussion »²⁶¹. Les députés ont donc la possibilité de mettre fin aux travaux très rapidement : lorsqu'ils constatent une opposition irrémédiable des sénateurs sur une disposition précise du texte, la CMP rédige un rapport constatant l'échec de la conciliation. À l'inverse, lorsqu'un texte de compromis est adopté par la majorité de la CMP, soit au minimum huit commissaires contre six, le rapport doit notamment indiquer les différentes dispositions qui ont fait l'objet de modification.

1232. À la différence de la France où elle est indirectement encadrée à travers la réduction du champ d'examen sur le texte, la durée de discussion est directement limitée en Allemagne, où la commission de conciliation ne peut se réunir qu'au cours de trois réunions. Selon le § 12 GOVA en effet, chaque membre de la commission de médiation peut « demander la clôture de la procédure » dès lors qu'une proposition de conciliation « n'est pas adoptée lors de la seconde réunion de la commission ». La procédure est définitivement achevée si au cours de la séance suivante, aucune majorité n'est encore obtenue sur un texte de compromis,

²⁵⁷ Si le texte de loi est totalement rejeté par l'une des deux chambres parlementaires, l'examen porte alors sur le texte de l'autre chambre. G. BERGOUIGNOUS, « CMP : recherche de la conciliation ou préalable nécessaire au dernier mot ? », *Constitutions*, 2012, p. 40.

²⁵⁸ « S'il ne peut pas y avoir de texte commun, donc de compromis global, pourquoi perdre du temps [...] à continuer à discuter ? ». X. ROQUES, « Bicamérisme et procédure législative vus de l'Assemblée nationale », in AFDC, *Le bicamérisme*, Paris, Economica, 1997, p. 73.

²⁵⁹ J.-J. HYEST, « La CMP, lieu mystérieux de pouvoir », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 88.

²⁶⁰ J. FOYER, « L'Assemblée nationale face aux différentes majorités sénatoriales », in M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, op. cit., p. 12.

²⁶¹ Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, *Loi relative à la Corse*, JORF, 23 janvier 2002, p. 1526.

comme en cas de parité des voix par exemple. Lorsqu'un échec semble évident dès la première réunion, la commission de médiation est malgré tout contrainte de se réunir à trois reprises, comme l'indique le § 12(3) GOVA. Depuis la VII^e Législature, cette exigence formelle est très strictement interprétée en pratique : si un compromis apparaît politiquement impossible, la commission de médiation est convoquée le même jour pour tenir trois « séances d'un bloc » (*Blocksitzung*), espacées de quelques minutes chacune et concluant presque directement à leur échec²⁶².

1233. La durée de la procédure peut toutefois s'avérer plus courte si une proposition de conciliation est adoptée dès la première séance. La commission peut ainsi recommander soit de modifier le texte adopté lors de son dernier passage au Bundestag, soit d'adopter telle quelle la version du texte votée par le Bundestag (et exclure les amendements proposés par le Bundesrat), soit encore de rejeter le texte du Bundestag dans son ensemble (et par là même, donner raison au Bundesrat qui s'y est totalement opposé). Dans tous les cas, la commission de médiation, qui exerce une fonction de conseil au sens de l'article 77(2)5 GG, doit se contenter de formuler de simples propositions aux deux chambres du Parlement allemand. Cette particularité a d'ailleurs été rappelée par la Cour constitutionnelle, dans ses décisions du 15 janvier 2008 et du 8 décembre 2009²⁶³, qui a censuré le texte au motif que la proposition formulée par la commission de conciliation dépassait les limites de ses compétences déterminées dans le cadre de la procédure législative²⁶⁴.

1234. Au contraire, il peut arriver que le président de la commission de médiation décide d'espacer dans le temps les réunions prévues, le plus souvent pour débattre en amont de chacune d'elles au sein de groupes de discussion informels composés de quelques parlementaires. En outre, la limitation des débats de la commission à trois séances ne garantit pas un aboutissement rapide de la procédure législative, d'autant plus que la durée de chacune des réunions n'est nullement déterminée et que le périmètre de la discussion n'est pas limité²⁶⁵. De manière tout à fait exceptionnelle en 1982, à l'occasion de l'examen de la « loi d'accompagnement du budget » (*Haushaltsbegleitgesetz*), la commission de médiation s'est

²⁶² E. HASSELSWEILER, *Der Vermittlungsausschuß*, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, p. 173.

²⁶³ BVerfGE 120, 56 et BVerfGE 125, 104.

²⁶⁴ En estimant qu'un tel dépassement revenait à transférer l'essentiel de la décision politique à l'organe de conciliation et à « déparlementariser » la procédure législative, la Cour a ainsi confirmé la place du Parlement en tant qu'« organe constitutionnel central ». S. SINNER, « Der Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2012, p. 316.

²⁶⁵ M. J. DIETLEIN, « Vermittlung zwischen Bundestag und Bundesrat », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1576.

réunie pendant 53 heures de séance, dont l'une d'elle s'est même achevée après 5h du matin²⁶⁶. Le plus souvent néanmoins, la procédure de conciliation est plutôt brève et permet au contraire « d'avancer plus rapidement », en débattant au préalable des points de dissension sur le texte législatif²⁶⁷.

1235. Dès lors qu'elle a rendu sa décision, la commission mixte paritaire cesse d'exister au Parlement français, ce qui n'est pas le cas en revanche de la commission de médiation du Parlement allemand, qui est élue pour la durée de la législature. Au terme de cette phase de conciliation, censée permettre d'abrégier la procédure d'adoption du texte en conduisant à un accord ou à un échec, le débat intercaméral n'est pas encore achevé. Pour être voté, le texte de compromis éventuellement obtenu doit être réexaminé puis adopté par les deux chambres dans un cadre temporel beaucoup plus restreint qu'au cours de la navette ordinaire.

B. L'issue de la procédure de conciliation

1236. Lorsque la commission de conciliation parvient à un accord intercaméral, il appartient alors à la formation plénière de chacune des assemblées allemandes et françaises de confirmer son choix. Le véritable succès de la conciliation ne peut être mesuré qu'à l'aune du résultat obtenu au terme de la procédure législative. En France, deux tiers des textes passés par la commission mixte paritaire sont adoptés en moyenne, tandis qu'outre-Rhin, près de 85 % des textes passés par la commission de conciliation sont ensuite promulgués²⁶⁸. La poursuite de la procédure législative après la tentative (réussie ou avortée) de conciliation en commission relève d'une décision gouvernementale ou parlementaire. En ce sens, la phase postérieure à la commission intercamérale se trouve donc encadrée par des normes d'habilitation de manière analogue à la procédure de conciliation elle-même. La décision de poursuivre l'examen du texte législatif résulte d'une volonté politique réaffirmée de voter le texte et parfois aussi d'en hâter l'adoption, au moyen de procédures abrégées telles que le « dernier mot ».

²⁶⁶ R. STROHMEIER, « Der Vermittlungsausschuß als Überausschuß ? », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1982, p. 473. Cf. également G. ZILLER, « Zum Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren », *Festschrift für Helmut Schellknecht*, Decker & Schenck, Heidelberg, 1984, p. 149.

²⁶⁷ L'implication croissante des groupes informels est toutefois susceptible de « transformer la commission en un système à deux classes, où quelques membres, qui font partie de ces instances, ont la possibilité de faire valoir leurs arguments alors que les autres ne font qu'entériner les décisions prises ailleurs ». A. WETZEL, « La recherche du compromis politique en France et en Allemagne », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 154, 2000, p. 41.

²⁶⁸ Sur les 938 demandes de conciliation formulées au total entre 1949 et 2013 (et 12 328 textes déposés), 827 l'ont été par le Bundesrat, 91 par le Gouvernement et 20 par les membres du Bundestag. Sur l'ensemble des 7627 lois promulguées par le Président fédéral, 791 lois l'ont été après une procédure de conciliation. Bundesrat, *Gesamtüberblick über die Arbeit des Bundesrates*, 2013. www.bundesrat.de/de/dokumente/statistik

1237. Au sein des parlements allemand et français, la version du texte élaborée par la commission de conciliation peut être approuvée soit directement après un dernier passage par les deux chambres (1), soit uniquement par la chambre basse, en cas de rejet par la chambre haute (2).

1) L'approbation par les deux chambres du texte obtenu

1238. À l'issue de la procédure de conciliation, le texte de loi repasse d'abord par l'une des deux chambres, en France comme en Allemagne²⁶⁹. Les conditions d'encadrement temporel de ce débat ultérieur à la conciliation sont foncièrement différentes entre ces deux systèmes. Les deux assemblées françaises sont toujours mises à contribution en vue de procéder à « l'adoption d'un texte identique » (art. 45(1) C), tandis qu'en Allemagne, il suffit parfois que le Bundesrat approuve seul la proposition de la commission de conciliation pour que le texte soit définitivement adopté²⁷⁰.

1239. Dans le système français, la reprise du texte de la commission mixte paritaire n'est pas automatique : l'article 45(3) C envisage simplement la *possibilité* pour le Gouvernement de soumettre le texte à l'approbation des deux assemblées et celui-ci peut donc tout à fait s'abstenir. Dans cette hypothèse, la chambre saisie en dernier lieu du texte avant la CMP a encore la possibilité d'en reprendre l'examen, sous réserve que quinze jours se soient écoulés suite au dépôt du rapport de la CMP, comme l'indique l'article 113(1) RAN. Tel n'a toutefois jamais été le cas en pratique, car la seule fois où une telle reprise était envisageable, la chambre concernée a finalement refusé de reprendre l'examen du texte, empêchant la poursuite de la navette législative²⁷¹.

1240. « Seul juge de l'opportunité »²⁷² de poursuivre ou non la procédure de conciliation, le Gouvernement est également libre de choisir l'assemblée appelée à statuer en premier sur le texte de la CMP. La plupart du temps, l'Assemblée nationale prend position la première, car

²⁶⁹ Dans le cadre du Parlement français, il s'agit alors du troisième passage du texte (ou du deuxième passage lorsque la procédure accélérée a été enclenchée) tandis qu'au Parlement allemand, il s'agit du quatrième passage du texte par l'une des deux chambres.

²⁷⁰ Le texte ne requiert pas une approbation par le Bundestag lorsque la commission de conciliation a proposé de confirmer la version votée par le Bundestag. Au terme de la procédure législative allemande, le texte de loi doit ensuite faire l'objet du contreseing du Gouvernement (*Gegenzeichnung*), être signé par le Président fédéral, puis publié dans le Journal officiel (*Verkündung im Bundesgesetzblatt*), comme l'indique l'article 82(1) GG.

²⁷¹ Il s'agissait de l'examen du projet de loi sur les produits défectueux, au cours de l'année 1992. J.-J. HYEST, « La CMP, lieu mystérieux de pouvoir », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 90-91.

²⁷² M. D. PIERRE, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, *op. cit.*, p. 119.

en amont de la CMP, la navette prend souvent fin au Sénat. Or, si celui-ci rejette une nouvelle fois le texte, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée de statuer définitivement, à la suite d'une nouvelle lecture dans chaque chambre. À l'inverse, selon les Professeurs Avril et Gicquel, lorsque le texte a été déposé initialement sur le bureau de la Haute Assemblée, la pratique la plus courante « veut que le Sénat soit saisi en premier du rapport de la CMP »²⁷³.

1241. En outre, le Gouvernement peut décider de soumettre tel quel le texte de la CMP aux deux assemblées, ou de l'assortir entre-temps de ses propres amendements. Si l'article 45(3) de la Constitution se contente simplement d'énoncer que lors de cette lecture, « aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement », ce dernier dispose bien du droit d'amender les textes de la CMP, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel²⁷⁴. La durée des débats ultérieurs à la commission mixte paritaire est cependant écourtée, dans la mesure où l'exercice du droit d'amendement est restreint²⁷⁵. Tel n'a pourtant pas toujours été le cas : pendant longtemps, le Gouvernement a disposé d'une « totale liberté d'action au mépris des règles parlementaires classiques de la navette et des droits des parlementaires »²⁷⁶. Confronté à la multiplication des amendements déposés en dernière minute par le Gouvernement, sous la forme notamment d'articles additionnels²⁷⁷, le Conseil a finalement interdit l'introduction de dispositions nouvelles, après la réunion en CMP. Depuis la décision constitutionnelle du 25 juin 1998, « les seuls amendements susceptibles d'être adoptés [...] doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement »²⁷⁸. Cette « intégration de la théorie de l'entonnoir dans la jurisprudence constitutionnelle »²⁷⁹ a été complétée par la décision du 29 juin 2000, qui interdit aussi les amendements supprimant un article conforme et précise que les seuls amendements susceptibles d'être adoptés doivent être « soit en relation directe avec une disposition restant en discussion, soit dictés par la nécessité de respecter la Constitution, d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours

²⁷³ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 257.

²⁷⁴ Décision n°86-221 DC du 29 décembre 1986, *Loi de finances pour 1987*, JORF, 30 décembre 1986, p. 15801. Pour un rappel des diverses interprétations doctrinales à ce sujet, cf. J. BENETTI, « Le droit d'amendement aux textes des CMP », *LPA*, n° 166, 1999, p. 14-15.

²⁷⁵ L. HAMON et J.-M. COTTERET, « Le rôle de la commission mixte paritaire », *RDP*, 1960, p. 652.

²⁷⁶ J.-L. MATT, « Une nouvelle limitation du droit d'amendement au bénéfice de la qualité du travail parlementaire », *LPA*, n° 135, 1998, p. 10.

²⁷⁷ De cette façon, le Gouvernement pouvait « déséquilibrer à son profit tout le débat antérieur ». J.-P. CAMBY, « L'article 45 et le droit d'amendement après réunion de la commission mixte paritaire : une audace salutaire de la part du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1999, p. 22.

²⁷⁸ Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998, *Loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier*, JORF, 3 juillet 1998, p. 10147. J.-É. SCHOETTL, « Décisions du Conseil constitutionnel », *AJDA*, 1998, p. 701.

²⁷⁹ J.-P. CAMBY, « Droit d'amendement et commission mixte paritaire », *RDP*, 2000, p. 1602.

d'examen ou de corriger une erreur matérielle »²⁸⁰. En ce qui les concerne, les parlementaires disposent également du droit de déposer des amendements, sous réserve toutefois de les soumettre préalablement au Gouvernement et de recueillir son accord²⁸¹.

1242. À ce stade de la procédure en Allemagne, les règles parlementaires sont beaucoup plus simples en la matière, puisqu'aucun amendement n'est admis suite au passage en commission de médiation, mais plus complexes concernant l'ordre de passage du texte par les chambres. Généralement, la commission de médiation propose de modifier ou d'annuler le texte adopté par le Bundestag, auquel cas sa proposition est transmise au Bundestag et « aussitôt inscrite » à son ordre du jour, en vertu du § 10 GOVA. Si à l'inverse, la commission n'a proposé aucune modification du texte du Bundestag, le Bundesrat est chargé de se prononcer le premier sur le texte qui, s'il est voté tel quel, est définitivement adopté. En d'autres termes, il s'agit pour le Bundesrat soit de confirmer son opposition au texte, soit au contraire de revenir sur sa position initiale et accepter la version du Bundestag²⁸². La décision de la commission de médiation est également déterminante concernant l'objet des discussions à venir. En effet, quand la commission a conseillé de modifier le texte, la discussion ultérieure porte toujours sur la proposition de conciliation qu'elle a transmise aux assemblées parlementaires. En revanche, si la commission n'a pas réussi à s'entendre sur un compromis ou qu'à l'inverse, elle a simplement confirmé le texte du Bundestag, le débat porte sur la version initialement proposée par le Bundestag. Dans toutes ces hypothèses, la décision de la commission de conciliation est communiquée immédiatement par son président aux présidents du Bundestag et du Bundesrat (§ 11 GOVA).

1243. Bien qu'ordonnés différemment dans les systèmes allemand et français, ces débats ont en commun de répondre à une exigence de brièveté. Au Bundestag comme au Bundesrat, le débat commence par la présentation de la proposition de la commission de médiation par son président²⁸³ et aucune autre intervention (*Antrag zur Sache*) n'est possible, excepté des explications de vote éventuelles. Selon le § 10(2) GOVA, le vote du Bundestag porte « seulement sur la proposition de conciliation » mais ne consiste pas toujours en un scrutin

²⁸⁰ Décision n° 2000-430 DC du 29 juin 2000, *Loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de la Nouvelle-Calédonie*, JORF, 5 juillet 2000, p. 10128. Pour plus de détails, cf. Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 479 et s. (« Un resserrement progressif sur les dispositions non encore adoptées »).

²⁸¹ Art. 113(2) RAN. Sur ce point, l'article 42(12) RS reprend exactement les dispositions de l'article 45(3) C.

²⁸² E. HASSELSWEILER, *Der Vermittlungsausschuß*, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, p. 176.

²⁸³ Selon le § 10(1) GOVA, il peut aussi s'agir d'un autre membre de la commission désigné par elle.

unique sur l'ensemble du texte. Lorsque plusieurs modifications du texte de loi sont proposées par la commission de conciliation, celle-ci peut demander au Bundesrat de procéder à des votes distincts sur chaque point de divergence.

1244. Au sein du Parlement français, si ce débat d'approbation du texte est aussi envisagé de manière brève, il n'est toutefois pas organisé par des règles limitant autant l'expression des parlementaires qu'au Parlement allemand. Dans chacune des deux chambres, cette lecture débute par une présentation du rapport de la commission par le rapporteur. Contrairement aux autres lectures, le rapporteur ne dispose alors plus d'un droit de parole spécifique et ne peut donc plus s'exprimer plus longtemps que les autres parlementaires au cours de la discussion. Les parlementaires sont ainsi « privés du moyen essentiel d'information que sont les interventions et commentaires du rapporteur »²⁸⁴ et le débat législatif n'en est que davantage écourté. Lorsqu'elle est saisie du texte élaboré par la CMP, l'Assemblée nationale doit d'abord statuer sur les amendements déposés. Jusqu'à la réforme règlementaire de 2014, la commission saisie au fond pouvait aussi se réunir pour examiner les amendements déposés et entretenir un dialogue avec le Gouvernement, particulièrement important « dans l'ambiance de précipitation [préalable] au vote sur les décisions des commissions mixtes »²⁸⁵. Une fois que l'Assemblée nationale a procédé à l'adoption ou au rejet des différents amendements déposés, elle est alors chargée de statuer par un vote unique sur l'ensemble du texte (art. 113(3) RAN). Au Sénat, l'ordonnancement temporel de la discussion est identique à l'Assemblée nationale, s'il est appelé à se prononcer sur le texte avant celle-ci. En revanche, lorsqu'il est amené à examiner le texte après l'Assemblée nationale, il doit procéder « à un vote unique sur l'ensemble du texte en ne retenant que les amendements ayant reçu l'accord du Gouvernement », conformément à l'article 42(12) de son règlement intérieur.

1245. En définitive, dans le système français, cette phase se résume le plus souvent à une « exacerbation des conflits » : les textes rejetés au terme de la tentative de conciliation ne sont généralement pas non plus adoptés en nouvelle lecture et dans cette hypothèse, le recours à la CMP constitue surtout un « moyen d'accélérer la procédure »²⁸⁶. L'échec de la commission mixte paritaire marque « *a priori* un profond désaccord entre les deux assemblées » et dans

²⁸⁴ H. TRNKA, « La commission mixte paritaire », *RDP*, 1963, p. 505.

²⁸⁵ H. TRNKA, « Évolution de la procédure de la commission mixte paritaire au cours de la seconde législature de la V^e République », *RDP*, 1967, p. 744. Instaurée lors de la réforme parlementaire du 5 décembre 1960, cette règle a été supprimée par la résolution parlementaire n° 437 du 28 novembre 2014. Au Sénat, la commission saisie au fond est pour sa part compétente pour donner son avis sur les amendements recevables (art. 72(2) RS).

²⁸⁶ A. DELCAMP, « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, 1972, p. 1207.

cette situation, les cas d'adoption conforme du texte par le Sénat en nouvelle lecture sont extrêmement rares, d'autant plus lorsque la procédure accélérée a été engagée en amont²⁸⁷. À l'inverse, les textes pour lesquels un accord est trouvé en CMP ne sont presque jamais rejetés par l'une des deux chambres en nouvelle lecture, sauf pour s'opposer à des amendements gouvernementaux ajoutés entre-temps au texte élaboré par la commission²⁸⁸.

1246. Dans le cadre du système allemand, la lecture ultérieure à la commission de médiation témoigne régulièrement d'une évolution du positionnement de la part du Bundesrat, surtout lorsque des concessions politiques ont été obtenues sur le texte du Bundestag et que des modifications conséquentes sont proposées. Dans ce cas toutefois, les propositions de la commission de conciliation doivent d'abord être adoptées par le Bundestag avant de pouvoir être examinées par le Bundesrat. Si celui-ci approuve le texte ou encore, s'il rejette un texte de loi d'approbation, la procédure législative prend fin aussitôt. Si le Bundesrat rejette un texte de loi d'opposition, la navette se poursuit : le Bundestag peut alors tenter de surmonter l'opposition du Bundesrat au terme d'une lecture définitive et dispose en ce sens du « dernier mot », du moins s'il parvient à rassembler la majorité des voix requises.

1247. Au terme du réexamen législatif suivant la procédure de conciliation, si les chambres ne réussissent toujours pas à s'accorder sur le texte et que l'une d'entre elle n'accepte de faire aucune concession politique, l'une des deux assemblées peut être amenée à statuer de manière définitive.

2) L'adoption en lecture définitive accordée à une seule chambre

1248. Lorsqu'aucun compromis n'a été obtenu au terme de la procédure de conciliation ou qu'une chambre a rejeté le texte élaboré par la commission, la navette s'achève et débouche soit sur l'abandon du texte législatif, soit sur son adoption en lecture définitive par une seule des deux chambres. La procédure du dernier mot, qui traduit « la nécessité d'aller de l'avant, quels que soient les désaccords »²⁸⁹, est prévue dans les systèmes allemand, français et

²⁸⁷ Depuis le début des années 1980, seuls trois textes ont été adoptés dans ces conditions : la loi du 30 décembre 1982 de finances rectificative pour 1982, la loi du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal, ainsi que la loi relative à la représentation des Français établis hors de France du 23 juillet 2013. P. BACHSCHMIDT, « Vote conforme en nouvelle lecture d'un projet de loi par le Sénat après échec de la commission mixte paritaire », *Constitutions*, 2013, p. 373.

²⁸⁸ S. BERNARD, « La commission mixte paritaire », *RFDC*, 2001, p. 466.

²⁸⁹ P. PACTET, « Brèves remarques sur le pouvoir de dernier mot en droit constitutionnel », in *Études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle, Helbing & Lichtenhalm, 1996, p. 86.

espagnol mais y est organisée selon des conditions sensiblement différentes. En France, le droit de statuer définitivement sur un texte législatif n'est accordé qu'à l'Assemblée nationale et seulement à la demande du Gouvernement, qui demeure « maître de la situation » et peut, en un sens, « anéantir la voix du Sénat »²⁹⁰. En Allemagne, la tenue d'une lecture définitive n'est pas subordonnée à une autorisation du Gouvernement mais s'inscrit simplement dans un cas de figure particulier : le droit de statuer en dernier lieu sur le texte ne peut être exercé qu'après l'échec de la procédure de médiation et directement par le Bundestag ou même, dans certains cas, par le Bundesrat.

1249. La situation est encore différente au Congrès des députés espagnol car celui-ci peut toujours décider lui-même d'adopter de façon définitive le texte au terme de la navette, dont le nombre d'allers-retours entre les assemblées est très limité. Seuls les textes nécessitant *a priori* l'accord des deux chambres, à savoir ceux concernant la ratification des traités internationaux, la répartition du fonds de compensation entre Communautés autonomes et les accords de coopération, passent au maximum deux fois par le Sénat, avant que le Congrès ne puisse statuer définitivement. Ce « dernier mot » ne lui est reconnu qu'après que le compromis présenté par la commission mixte a été rejeté par le Sénat (ou en l'absence de compromis), auquel cas il est alors chargé d'en décider à la majorité absolue, selon l'article 74(2) CE. Selon le Professeur García Herrera, le droit de la Chambre basse de statuer systématiquement en dernier lieu en cas d'échec de la procédure intercamérale de conciliation fait « peser sur le Sénat espagnol une épée de Damoclès »²⁹¹. Le plus souvent, toutefois, la dernière lecture intervient après un seul passage du texte au Sénat, qui a alors soit déposé des amendements, soit rejeté le texte en usant ainsi de son veto. Dans le premier cas, le Congrès statue définitivement en acceptant ou refusant simplement les amendements sénatoriaux, tandis que dans le second cas, le texte n'est adopté que si le Congrès des députés parvient à surmonter directement le veto sénatorial à la majorité absolue ou deux mois plus tard, à la majorité simple. La décision ultime revient au Congrès des députés et ceci représente donc « globalement une "prime" offerte au "bloc majoritaire", d'autant que, comme en France, le

²⁹⁰ J. ROCHE, « Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 », *RDP*, 1959, p. 1185. Cf. également R. GHÉVONTIAN, « L'activité législative et de contrôle du Sénat », in *Le Sénat de la V^e République. Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire*, Actes du colloque du 3 juin 2009, p. 74.

²⁹¹ M. A. GARCÍA HERRERA, « La Comisión Mixta Congreso-Senado », *Revista de Estudios Políticos*, n° 4, 1978, p. 90.

Gouvernement peut s'il le juge utile déclarer l'urgence pour réduire le "délai de réflexion" du Congrès »²⁹².

1250. Dans le cadre du système allemand, la faculté de statuer définitivement sur le texte est reconnue aux deux chambres, qui peuvent chacune « déclencher de leur propre initiative le recours au dernier mot », contrairement au Parlement français où l'« on imagine mal que [l'une des assemblées] décide seule de régler le conflit par le moyen qui lui convient »²⁹³. Le Bundestag est compétent en la matière pour les textes de loi d'opposition, après que le texte en question soit passé une première fois devant chacune des deux assemblées et repris par la commission de conciliation. Au terme de ces allers-retours entre les deux chambres, le Bundestag peut alors décider d'adopter définitivement la version du texte législatif qui a pourtant été précédemment rejetée par le Bundesrat. L'article 77(4) GG permet ainsi à la chambre basse du Parlement allemand de surmonter l'opposition du Bundesrat soit lorsque ce dernier l'a voté à la majorité simple, par un vote à la majorité simple de ses membres soit, lorsque le Bundesrat l'a voté à une majorité d'au moins deux tiers de ses voix, par un vote à la majorité absolue²⁹⁴. Le Bundestag ne dispose en ce sens du « dernier mot » que s'il parvient à rassembler la majorité des voix requises. Si une telle majorité renforcée est politiquement difficile à obtenir *a priori*, rares sont les textes pour lesquels le Bundestag n'a finalement pas réussi à lever le veto du Bundesrat.

1251. Pour sa part, le Bundesrat a la possibilité de statuer définitivement pour tous les textes de loi d'approbation, à la suite de leur passage en commission de conciliation et un passage par le Bundestag, lorsque des modifications ont été proposées. Dans chacune des deux chambres allemandes, ce dernier passage du texte de loi est particulièrement expéditif, puisque seules des explications de vote sont admises. Le § 91 du règlement intérieur du Bundestag précise notamment que les députés doivent voter sur une « motion tendant à rejeter l'opposition du Bundesrat à une loi adoptée par le Bundestag » et ceci, « sans exposé des motifs et sans débat ».

²⁹² F. RUEDA, *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge. Les exemples français, allemand et espagnol*, Paris, LGDJ, 2000, p. 107.

²⁹³ B. FOUCHER, « Le dernier mot à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1981, p. 1201.

²⁹⁴ Cette procédure d'adoption définitive à majorité variable présente des similarités avec la procédure présentée précédemment, qui a été intégrée plus tard dans la Constitution espagnole.

1252. En France, si le texte de loi n'a pas été voté en des termes identiques par les deux chambres après la réunion de la commission de conciliation, celles-ci peuvent le réexaminer à l'occasion d'une nouvelle lecture²⁹⁵. En théorie, la navette peut se poursuivre indéfiniment, à moins que le Gouvernement ne demande à l'Assemblée nationale de statuer seule et en dernier lieu sur un texte de loi. Prévus à l'article 45(4) C, cette procédure caractérise la nature mixte des relations intercamérales françaises en matière législative, passant d'un bicamérisme *a priori* relativement égalitaire à un bicamérisme inégalitaire par la seule volonté gouvernementale²⁹⁶. Cette demande doit intervenir « dans les quinze jours de la transmission du texte adopté en nouvelle lecture par le Sénat », faute de quoi l'Assemblée nationale est alors autorisée à reprendre l'examen du texte dans le cadre de la navette (art. 114(4) RAN). Selon cette même disposition, le droit du Gouvernement de saisir l'Assemblée nationale en vue d'une lecture définitive du texte ne peut être exercé que dans ce délai strict de quinze jours. De manière notable, le Gouvernement y recourt beaucoup plus fréquemment au cours des périodes de discordance entre la majorité sénatoriale d'une part et les majorités présidentielle et gouvernementale d'autre part, « configuration politique [dans le cadre de laquelle] le Sénat joue, le plus souvent, un rôle d'opposant »²⁹⁷. Dans certains cas, la convocation de la CMP ne constitue pour le Gouvernement qu'un « préalable nécessaire au dernier mot »²⁹⁸, cette dernière procédure étant alors perçue comme un moyen d'écourter la durée globale de l'élaboration législative, en obtenant le plus rapidement possible l'accord de l'Assemblée nationale.

1253. Lorsque l'Assemblée nationale est invitée à statuer définitivement, elle peut décider de reprendre « soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle », en vertu de l'article 45(4) C. La commission saisie au fond du texte est alors chargée de déterminer l'ordre dans lequel sont appelés respectivement les deux textes. Si l'un des deux textes de loi est rejeté, « l'autre est immédiatement mis aux voix » et si le second l'est

²⁹⁵ Ce réexamen par les deux assemblées fait alors suite à deux lectures initiales (une seule lecture en cas de procédure accélérée), un examen du texte de la CMP et une nouvelle lecture dans chaque chambre. En l'absence de procédure accélérée, si la CMP a élaboré un texte, le dernier mot est l'occasion d'une cinquième lecture à l'Assemblée et fait suite à quatre lectures au Sénat. J. LAPORTE et M.-J. TULARD, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, 1986, p. 95. Si le Gouvernement s'abstient d'engager la procédure du dernier mot, il est rare qu'une loi soit adoptée au-delà de la nouvelle lecture, bien que ce fut le cas pour la loi d'adaptation de l'exploitation agricole, le 20 décembre 1989. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 259.

²⁹⁶ R. FERRETTI, « Le bicamérisme de la V^e République », *LPA*, n° 261, 1999, p. 10. P. JAN, *Les Constitutions de la France. La République gouvernée (1958-2017)*, T. 3, LGDJ-Lextenso, 2017, p. 106.

²⁹⁷ V. BOYER, « Le Sénat et l'alternance », *Politeia*, n° 26, 2014, p. 22-23.

²⁹⁸ G. BERGOUGNOUS, « CMP : recherche de la conciliation ou préalable nécessaire au dernier mot ? », *Constitutions*, 2012, p. 41-43.

également, « le projet ou la proposition est définitivement repoussé » (art. 114(3) RAN). Lorsque la version adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture est reprise, elle doit alors y inclure aussi les amendements adoptés par le Sénat. Malgré la réforme de 2008 imposant aux chambres de travailler en séance sur la base du texte adopté en commission, l'Assemblée nationale a continué d'interpréter très strictement l'article 43 C en ne jugeant recevables que les amendements adoptés en nouvelle lecture par l'assemblée plénière du Sénat, excluant de reprendre ceux adoptés en commission. À l'occasion de sa décision du 15 janvier 2015, le Conseil constitutionnel a invalidé cette approche et estimé que le refus de l'Assemblée nationale de prendre en compte les modifications adoptées en commission sénatoriale portait atteinte « au droit d'amendement en lecture définitive »²⁹⁹. Ce non-respect de la procédure parlementaire n'a toutefois pas été sanctionné, dans la mesure où la question de la recevabilité de ces amendements n'avait pas été soulevée en séance par le Sénat. Tous les amendements adoptés par le Sénat en nouvelle lecture, qu'ils l'aient été dans le cadre de la commission mixte paritaire ou de l'assemblée plénière, doivent donc faire l'objet d'un examen par l'Assemblée nationale en lecture définitive. Cette interprétation de l'article 45(3) de la Constitution préserve ainsi la faculté reconnue aux sénateurs d'amender le projet en amont de la dernière lecture, sous réserve que le projet soit adopté par le Sénat³⁰⁰.

1254. Quoiqu'il en soit, cette dernière lecture par la Chambre basse est très brève puisqu'il s'agit d'une simple décision, toute réouverture de la discussion étant exclue³⁰¹ et aucun amendement, même gouvernemental, ne pouvant être déposé, exceptés les amendements sénatoriaux précités. Cette exception permet à la dimension bicamérale du débat législatif de perdurer quand le dernier mot est accordé à l'Assemblée nationale et que celle-ci est alors conduite à examiner puis, éventuellement, adopter les amendements du Sénat. À la suite de courtes interventions du rapporteur de la commission saisie au fond et du ministre concerné en vue d'expliquer leur position sur le texte de loi, une discussion générale peut être organisée³⁰², au terme de laquelle l'assemblée procède au vote. Depuis 1958 au total, un peu plus d'un dixième des lois ont été adoptées en lecture définitive, mais une telle moyenne est trompeuse puisque jusqu'en 1981, cette procédure n'avait été engagée que pour 4 % des lois

²⁹⁹ Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015, *Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*, JORF, 17 janvier 2015, p. 783, cons. 6-17.

³⁰⁰ Le Conseil constitutionnel a ainsi précisé que ces amendements étaient ceux « votés par le Sénat lors de la dernière lecture par lui du texte en discussion ». Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, JORF, 14 mai 1991, p. 6350, cons. 4. P. BACHSCHMIDT, « Quels sont les amendements recevables en dernière lecture devant l'Assemblée nationale ? », *Constitutions*, 2015, p. 44.

³⁰¹ X. ROQUES, « Bicamérisme et procédure législative vus de l'Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 83.

³⁰² M. D. PIERRE, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, *op. cit.*, p. 133.

vootées³⁰³. Le recours au dernier mot est devenu plus fréquent, « en raison de l'empressement des gouvernements, toutes tendances politiques confondues, à faire adopter leurs textes »³⁰⁴. Le plus souvent, le Gouvernement n'invite l'Assemblée nationale à statuer définitivement qu'au cours des périodes où sa majorité parlementaire est politiquement opposée à la majorité sénatoriale. La première législature de désaccord politique entre les majorités parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale est à cet égard révélatrice, puisqu'entre 1981 et 1986, le Gouvernement a choisi d'engager la procédure du dernier mot pour près de 40 % des lois adoptées. Ce résultat met en lumière les profondes dissensions politiques entre les chambres, caractérisées par les prises de position du Sénat, qui s'affirme alors « véritablement comme une chambre d'opposition »³⁰⁵. À l'inverse, la procédure n'a pas été mise en œuvre une seule fois entre 2002 et 2009, période de grande concordance politique entre les deux assemblées³⁰⁶. La procédure bicamérale de conciliation et à sa suite, la lecture définitive par l'une des deux chambres, sont deux procédures dont le déclenchement permet donc généralement de réduire la durée totale de la procédure législative.

³⁰³ Depuis 1958, la procédure du dernier mot à l'Assemblée nationale a été engagée pour 430 textes législatifs sur un total de 3 571 lois adoptées (hors conventions), soit pour 12 % des lois. Sénat, *Les cinquante-neuf ans du Sénat. Juin 1959-Septembre 2017*, op. cit., p. 3. Cf. aussi S. HAMMAL, « Comment est organisée la procédure législative ordinaire en France ? », in C. WALINE, M. THOUMÉLOU et S. HAMMAL, *Les institutions de la France en questions*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 195.

³⁰⁴ C. PONCELET, « Faut-il réformer le Sénat ? », *RRJ*, 2001, p. 1218.

³⁰⁵ D. MAUS, « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 125-126.

³⁰⁶ Soit 139 lois adoptées à la suite de la procédure du dernier mot sur les 345 lois adoptées au total entre 1981 et 1985. La procédure a toutefois été un peu moins souvent engagée dans les périodes suivantes comparables, soit entre 1988 et 1992 et entre 1997 et 2002 : l'Assemblée nationale a statué en dernier lieu pour 29 % et 31 % des lois adoptées respectivement au cours de ces deux législatures. Sénat, *Les cinquante-neuf ans du Sénat. Juin 1959-Septembre 2017*, op. cit., p. 12-19.

Conclusion du Chapitre 7

1255. Au terme de ce chapitre, il apparaît que les moyens de réduire la durée de la procédure législative sont développés de manière importante dans tous les systèmes étudiés. Lors de la discussion en assemblée plénière sur le texte, les règles des chambres basses britannique et française envisagent la possibilité de déterminer un temps global d'examen législatif, ce qui doit alors permettre de contribuer à réduire la durée de l'ensemble de la procédure. Au sein des assemblées allemandes et espagnoles, en revanche, ce dispositif ne constitue pas en soi un moyen de réduire la durée du débat législatif, dans la mesure où un tel mode d'organisation de la discussion est prévu dès le départ, dès lors qu'une séance plénière est prévue.

1256. En outre, dans le cadre de tous les parlements de la comparaison, la phase du vote peut être écourtée selon des modalités distinctes, que ce soit en contribuant à réduire le nombre total de scrutins préalables à l'adoption d'un texte de loi ou, comme en France et au Royaume-Uni, à réduire le nombre total de participants au scrutin. Si l'emploi de ces différents moyens, comme le recours à des procédures de vote simplifié, ne permet pas de réduire la durée de la procédure législative dans des proportions substantielles, ils y contribuent néanmoins.

1257. À cet égard, l'engagement de certaines procédures abrégées, telles que la procédure d'urgence ou encore la procédure intercamérale de conciliation, est susceptible de réduire beaucoup plus fortement la durée totale de la procédure législative. Bien que mise en œuvre de manière fort contrastée, la procédure d'urgence est un dispositif présent au sein de tous les systèmes et constitue un moyen important de réduire la durée totale de la procédure, d'autant plus lorsque son usage est combiné à d'autres moyens visant à réduire la durée de l'examen législatif. Ainsi, dans le cadre du Parlement français, elle peut permettre de hâter un éventuel recours subséquent à la commission de conciliation, dont la réunion est alors possible non pas après deux lectures dans chaque chambre mais directement suite au premier passage du texte de loi par les deux assemblées. L'association de plusieurs moyens pour écourter la procédure est également régulière au Parlement espagnol, où la procédure d'urgence est mise en œuvre conjointement avec la procédure de la lecture unique ou en recourant également à une commission à laquelle est confiée non seulement la totalité de l'examen mais aussi l'adoption d'un texte législatif.

1258. Cette procédure de délégation à une commission parlementaire constitue d'ailleurs une procédure alternative aux moyens d'écourter la procédure législative qui sont prévus dans le cadre de la procédure législative ordinaire. Consistant en une délégation de l'examen et du vote du texte de loi en lieu et place de l'assemblée plénière, cette procédure vise à alléger la charge de travail du Plénum et partant, à écourter le débat législatif, comme d'autres procédures alternatives poursuivant une logique analogue.

CHAPITRE 8 – LES MOYENS D’ENGAGER DES PROCÉDURES ALTERNATIVES

1259. Pour écourter la procédure législative, les parlementaires et le Gouvernement peuvent recourir à des procédures alternatives à celles envisagées dans le chapitre précédent. À première vue, cet ensemble de procédures apparaît assez hétérogène et semble par conséquent complexe à caractériser. À l’instar des autres moyens permettant *a priori* de hâter l’adoption d’un texte de loi, ces procédures ont directement pour objet d’écourter la durée du débat¹. Néanmoins, une analyse plus précise permet de remarquer que, contrairement aux moyens étudiés en amont, ces dispositifs consistent pour l’essentiel à engager des procédures alternatives, qui s’inscrivent hors du cadre habituel de la procédure législative *stricto sensu*.

1260. Partant, la mise en œuvre de certaines procédures permet de clore une partie clairement identifiée du débat, concernant par exemple un article ou un amendement précis du texte législatif examiné. Ainsi, certaines propositions de modification peuvent être exclues directement du champ de la discussion sans même avoir été présentées, dès lors que ce rejet est justifié. De manière analogue, un des stades du débat peut aussi être supprimé lors de l’examen d’un texte de loi, lorsque son contenu ou l’évolution de son examen le permet.

1261. En outre, un ensemble d’autres procédures parlementaires peut également être engagé par les membres des assemblées et du Gouvernement en vue d’écourter non simplement une phase, mais l’ensemble du débat législatif. La procédure d’examen peut notamment être sévèrement restreinte dans le cas de certains textes spécifiques qui, du fait de leur nature, sont souvent adoptés dans des délais assez courts. Enfin, les systèmes de la comparaison prévoient différentes procédures de délégation, qui consistent toutes à déplacer la discussion hors de l’assemblée plénière afin d’écourter la procédure législative.

1262. Ces procédures alternatives seront envisagées successivement selon qu’elles visent à mettre fin à une partie de la discussion parlementaire (Section 1) ou à réduire la durée de l’ensemble du débat (Section 2).

¹ Tel n’est pas systématiquement le cas des irrecevabilités financières, des irrecevabilités législatives, ou encore de la délégation des compétences législatives à une commission. Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 728 et s. (« La délégation des compétences législatives à une commission »).

Section 1. Des procédures pour clore une partie du débat législatif

1263. Tout au long de la procédure législative, plusieurs procédures alternatives peuvent être engagées par les parlementaires ou le Gouvernement, afin de mettre un terme à une étape bien précise de la discussion. Leur champ d'application est extrêmement variable, de même que le moment de la procédure auquel elles interviennent. Au regard de ce second critère, on peut toutefois établir deux catégories distinctes de procédures alternatives, qui visent toutes à réduire d'une manière ou d'une autre la durée de la procédure législative.

1264. D'une part, les membres des assemblées ou du Gouvernement peuvent, au sein des quatre systèmes étudiés, demander de façon anticipée à ce qu'un point du débat parlementaire relative à un texte déterminé ne soit pas abordé. Autrement dit, ils peuvent faire en sorte d'exclure à l'avance les amendements jugés irrecevables soit en raison de leurs incidences financières, soit parce qu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi, ce qui permet *in fine* d'empêcher leur présentation orale et tout débat ultérieur à leur propos.

1265. D'autre part, il est possible de recourir à des procédures visant à clore instantanément un des stades de la discussion parlementaire, qui opèrent à deux niveaux distincts. Le premier type de procédure, qui consiste à mettre fin sur le champ à un débat relatif à un amendement ou à un article du texte de loi examiné, a généralement des incidences temporelles moins importantes que la seconde catégorie de procédure, qui permet de supprimer tout un stade de la discussion, tel que l'examen en séance plénière ou en commission.

1266. Dès lors, il convient d'analyser, d'abord, les différentes possibilités de clore un point de la discussion de manière anticipée en procédant au retrait justifié d'amendements (§ 1), avant de détailler les différents moyens de clore sans délai une phase du débat (§ 2).

§ 1. La clôture anticipée d'un point de la discussion

1267. Afin de mettre fin plus rapidement à l'examen d'un texte de loi, il est possible de clore un point du débat de manière anticipée en opposant une irrecevabilité financière ou encore une irrecevabilité législative aux amendements déposés. Si le recours à de telles procédures d'invocation d'irrecevabilité a bien pour conséquence d'écarter les amendements concernés

du débat, leur mise en œuvre consiste avant tout, pour la première, à encadrer très strictement les initiatives parlementaires ayant des incidences financières et pour la seconde, à faire respecter la séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement. En d'autres termes, l'irrecevabilité financière constitue une *irrecevabilité de fond* alors que l'irrecevabilité législative représente une *irrecevabilité de compétence*², le Parlement étant incompétent en matière réglementaire.

1268. Quoi qu'il en soit, le droit reconnu aux membres des assemblées parlementaires ou du Gouvernement d'opposer une irrecevabilité financière (A) ou une irrecevabilité législative (B) aux amendements déposés leur permet d'empêcher leur présentation orale et de réduire par la même occasion le temps global de débat consacré au débat législatif.

A. L'irrecevabilité financière

1269. La règle d'irrecevabilité financière est consacrée par les textes constitutionnels en Allemagne, en Espagne et en France tandis qu'au Royaume-Uni, elle se trouve précisée dans les *Standing Orders* de la Chambre des Communes. La recevabilité financière des amendements est appréciée de manière très stricte au Parlement français³, au point d'avoir suscité un débat sur l'article 40 C lors de la réforme constitutionnelle en 2008, mais sans qu'aucune modification ne soit finalement retenue⁴. En France, les amendements rejetés en raison de leur irrecevabilité financière ne sont pas rares et peuvent être contrôlés par les parlementaires eux-mêmes⁵, alors que dans les systèmes espagnols, allemands et britanniques, seul le Gouvernement détermine directement leur recevabilité. Outre-Rhin et outre-Manche, un tel contrôle ne peut intervenir qu'au cours de la discussion (2) alors qu'au sein des parlements espagnols et français, le contrôle de recevabilité des amendements est aussi possible en amont du débat (1).

² C. de PRÉMONVILLE, « L'encadrement du droit d'amendement », *Le courrier juridique des finances et de l'industrie*, n° 52, 2008, p. 209.

³ Le mécanisme français des irrecevabilités apparaît ainsi comme « le plus sévère de tous ». C. VINTZEL, « Renforcer le Parlement français. Les leçons du droit comparé », *Jus Politicum*, n° 17, 2017, p. 20.

⁴ Le débat a d'ailleurs été relancé par le groupe de travail sur l'avenir des institutions qui, en 2015, a appelé à « libérer le droit d'amendement dans le domaine financier ». C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Assemblée nationale, 2015, p. 104.

⁵ J.-F. KERLÉO, « Le préalable parlementaire, ou l'art de l'esquive selon le Conseil constitutionnel. Brèves réflexions à partir de la décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015 », *Politeia*, n° 27, 2015, p. 74 et s. L. LOMBARD, « Les dispositions financières dans les règlements des assemblées parlementaires sous la V^e République », *RDJ*, 2016, n° 5, p. 1510-1511.

1) Un contrôle des amendements possible en amont du débat (ES, FR)

1270. Les systèmes espagnols et français se démarquent des systèmes allemands et britanniques au sens où le contrôle de la recevabilité des amendements est généralement réalisé *a priori*. La majorité des amendements irrecevables sont donc rejetés avant même leur mise en distribution aux parlementaires⁶. Toutefois, dans les parlements espagnols et français, l'exception d'irrecevabilité peut très bien être opposée à un amendement au cours du débat législatif⁷, comme c'est normalement le cas au sein des deux autres parlements de la comparaison, ce qui implique alors de statuer rapidement sur la recevabilité financière de l'amendement⁸. Cette éventualité n'est pas envisagée au Sénat espagnol. L'article 111 RSE se révèle à cet égard « techniquement plus correct »⁹ que l'article 114 du règlement du Congrès, dans la mesure où il impose la remise immédiate au Gouvernement de tous les amendements ayant une incidence financière et permet de régler en amont de la discussion la question de leur recevabilité. Au Congrès des députés, la commission saisie au fond du texte est chargée de remettre les amendements ayant une incidence financière au Gouvernement, ce dernier étant chargé de renvoyer un message motivé concernant les amendements qu'il juge irrecevables. Le silence du Gouvernement vaut acceptation des amendements au terme d'un délai de quinze jours au Congrès des députés et au bout de cinq jours au Sénat espagnol.

1271. De manière analogue, à l'Assemblée nationale, la recevabilité des amendements est la plupart du temps appréciée dès leur dépôt par son Président qui, selon l'article 89(3) RAN, peut consulter le président ou le rapporteur général de la commission des finances ou encore un membre de son bureau, en cas de doute. En pratique, néanmoins, c'est le service de la séance qui effectue « un tri grossier au moment du dépôt au terme duquel seuls les amendements douteux sont transmis »¹⁰ au président de la commission des finances, dont l'avis est toujours suivi, en retour, par le Président de l'Assemblée. Pour l'ensemble des amendements déposés sur le bureau d'une commission, son président est chargé de s'assurer directement de la recevabilité des amendements, mais peut très bien aussi, en cas de doute, décider de consulter le président de la commission des finances (art. 89(2) RAN). La

⁶ A. KIMMEL, *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1991, p. 103.

⁷ À ce titre, l'article 45(4) RS indique notamment que « tout sénateur ou le Gouvernement peut soulever en séance une exception d'irrecevabilité ». L'article 111(4) du règlement du Congrès des députés espagnol indique que « le Gouvernement peut s'opposer à l'examen d'amendements induisant une augmentation de crédits ou une diminution des recettes budgétaires à tout moment de la procédure législative ».

⁸ A. DELCAMP, « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *RRJ*, 1993, p. 1189.

⁹ P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 550.

¹⁰ J. CAHUZAC, *Rapport n°4392 de la commission des finances*, Assemblée nationale, 21 février 2012, p. 26.

possibilité de faire appel à ce dernier doit notamment permettre de garantir une interprétation cohérente entre les différents présidents de commission. Ils ne sont toutefois pas liés par ce simple avis et dans certains cas, il est même arrivé qu'un président de commission prenne une décision contraire aux recommandations émises¹¹.

1272. Pendant longtemps, au Sénat français, les amendements n'ont pas fait l'objet d'un contrôle préalable et l'irrecevabilité financière n'était prononcée qu'au terme du débat législatif, si l'article 40 C était invoqué par le Gouvernement¹². Finalement, à l'occasion de la décision du 29 juillet 2005, le Conseil constitutionnel a demandé à ce que l'examen de la recevabilité financière des amendements soit toujours effectué au moment de leur dépôt¹³, avant de constater le 14 décembre 2006 qu'un tel « contrôle de recevabilité effectif et systématique » n'était toujours pas assuré au Sénat¹⁴ et qu'il était de ce fait compétent pour examiner la conformité des amendements avec la règle de l'article 40 C. En réaction, le Président du Sénat a annoncé le 26 juin 2007 qu'un contrôle de la recevabilité des amendements serait dorénavant toujours réalisé en amont de leur examen¹⁵, avant que l'article 45 RS ne soit modifié en ce sens par la résolution du 2 juin 2009. Selon cette disposition, la commission des finances est chargée de contrôler la recevabilité financière des amendements, ceux d'entre eux déclarés irrecevables n'étant pas distribués aux sénateurs. Toutefois, en dépit de cette évolution récente de la pratique sénatoriale, l'irrecevabilité financière à l'égard des amendements demeure moins fréquemment invoquée qu'à l'Assemblée nationale¹⁶.

1273. Pourtant, la règle constitutionnelle d'irrecevabilité financière, inchangée depuis 1958 et qualifiée de « guillotine sèche »¹⁷ par Céline Vintzel, demeure plutôt stricte par rapport aux autres systèmes de la comparaison. Alors que l'article 134(6) de la Constitution espagnole

¹¹ En avril 2010, par exemple, le président de la commission du développement durable a déclaré un amendement recevable alors pourtant que le président de la commission des finances l'avait jugé irrecevable. J. CAHUZAC, *Rapport n°4392 de la commission des finances*, Assemblée nationale, 21 février 2012, p. 23.

¹² X. ROQUES, « Bicamérisme et procédure législative vus de l'Assemblée nationale », *op. cit.*, p. 73.

¹³ Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, JORF, 3 août 2005, p. 12661, cons. 28.

¹⁴ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, JORF, 22 décembre 2006, p. 19356, cons. 13.

¹⁵ P. FOILLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Bruxelles, Larcier, 21^e Éd., 2015, p. 336. Les irrecevabilités prononcées à l'égard des propositions de loi sont également très rares au Sénat : une irrecevabilité a été soulevée le 3 novembre 2011, alors qu'aucune intervention au titre de l'article 40 C n'avait eu lieu depuis 1991. P. BACHSCHMIDT, « De l'évolution de quelques usages parlementaires », *Constitutions*, 2014, p. 43.

¹⁶ Un avis défavorable émis par le Gouvernement sur un amendement conduit presque systématiquement à son retrait à l'Assemblée, tandis que « les sénateurs maintiennent leur désaccord, et l'irrecevabilité financière reste étrangère à l'opinion émise par les membres du Gouvernement ». J.-F. KERLÉO, « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, 2014, p. 514.

¹⁷ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 132.

n'autorise les amendements « qui entraîneraient une augmentation des crédits ou une réduction des recettes budgétaires » que s'ils ont reçu l'accord préalable du Gouvernement, l'article 40 de la Constitution française indique que les amendements proposés par les parlementaires sont irrecevables « lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »¹⁸. Le Conseil constitutionnel en a livré une interprétation très précise, jugeant que les dépenses publiques ne pouvaient être compensées entre elles puisque la création d'une charge publique était interdite, mais que, en revanche, les ressources publiques pouvaient être compensées entre elles¹⁹. Autrement dit, pour les parlementaires français, il est uniquement possible de proposer un amendement visant à supprimer une recette et à la seule condition que la suppression soit compensée par la création d'une nouvelle recette²⁰. En outre, le Conseil constitutionnel a pu préciser que l'irrecevabilité ne pouvait être opposée qu'aux amendements « qui auraient une incidence financière directe »²¹ puisqu'à l'inverse, une extension de l'interdiction aux charges indirectes aurait eu pour effet de restreindre fortement le périmètre d'exercice du droit d'amendement.

1274. À l'Assemblée nationale, lors de chaque législature, entre 5 et 10 % des amendements parlementaires déposés sont finalement écartés en raison de leur irrecevabilité financière²². Si le contrôle de la recevabilité financière ne permet pas de réduire le nombre d'amendements examinés de manière drastique, il contribue toutefois à empêcher en amont la discussion d'un nombre important d'amendements et partant, à réduire la durée globale de la procédure législative. En cas de dépôt massif d'amendements notamment, l'invocation de l'irrecevabilité financière permet d'en rejeter une proportion non négligeable. C'est ainsi qu'à l'Assemblée nationale en 2006, sur les 137 600 amendements déposés pour le projet de loi relatif à

¹⁸ Pour une analyse détaillée de l'irrecevabilité financière, cf. P. CHAVY, « L'application de l'article 40 de la Constitution : des jurisprudences et des pratiques parlementaires méconnues », *RFDC*, 2017, p. 23-47.

¹⁹ Décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976, *Résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du règlement du Sénat*, JORF, 6 juin 1976, p. 3474. Cf. F. LUCHAIRE, *Le Conseil constitutionnel*, T. 3, Paris, Economica, 2^e Éd. refondue, 1999, p. 211.

²⁰ J.-P. CAMBY, « Réflexions sur un couperet », *LPA*, n° 54, 1992, p. 25. Pour plus de détails, cf. A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, 2010, p. 364-388.

²¹ Décision n°75-57 DC du 23 juillet 1975, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, JORF, 24 juillet 1975, p. 7534, cons. 4.

²² 6,2 % des amendements parlementaires déposés ont été déclarés irrecevables au cours de la XI^e Législature, 10,2 % lors de la XII^e Législature et 5,2 % lors de la XIII^e Législature. J. CAHUZAC, *Rapport n°4392 de la commission des finances*, Assemblée nationale, 21 février 2012, p. 171.

l'énergie, pas moins de 17 777 ont été déclarés irrecevables²³. Si l'irrecevabilité financière permet de clore de manière anticipée certains points de la discussion et d'en réduire la durée globale, il n'en reste pas moins que parfois, de manière paradoxale, le rejet des amendements jugés irrecevable est décidé à la suite d'une procédure coûteuse en termes de temps. En effet, au Sénat français, quand la commission des finances estime qu'il y a un doute sur l'irrecevabilité de l'amendement, son représentant peut demander d'entendre les explications du Gouvernement et de l'auteur de l'amendement, qui peut s'exprimer pendant deux minutes et demie (art. 45(5) RS).

1275. Alors même qu'en Espagne, le contrôle de la recevabilité financière des amendements se tient aussi essentiellement en amont de l'examen législatif, il aboutit beaucoup plus rarement qu'en France à écarter des amendements de la discussion pour irrecevabilité et par voie de conséquence, à en réduire la durée. Le caractère flexible de ce contrôle est en réalité surtout dû au fait qu'il est opéré uniquement par le Gouvernement, pour qui il est plus simple de rejeter l'amendement en cause à travers sa majorité parlementaire lors du débat législatif que d'assumer le coût politique de son retrait pour irrecevabilité en amont de celui-ci²⁴. À cet égard, la recevabilité financière des amendements est aussi directement contrôlée par le Gouvernement au sein des systèmes allemand et britannique où, contrairement au système espagnol, le contrôle des amendements ne peut avoir lieu qu'au cours de la discussion.

2) Un contrôle des amendements au cours du débat (AL, RU)

1276. La question de la recevabilité peut occuper une durée plus ou moins importante en Allemagne et au Royaume-Uni, où l'irrecevabilité financière des amendements ne constitue pas toujours un moyen d'écourter la durée du débat parlementaire. Ceci d'autant plus que, dans le cadre de ces parlements, la recevabilité financière des amendements n'est contrôlée qu'au cours de l'examen législatif, et peut éventuellement être autorisée par le Gouvernement. Outre-Rhin, les propositions financières des parlementaires sont ainsi examinées par le Gouvernement qui, à la demande du Président du Bundestag, doit rendre son avis dans un

²³ Dans ce cas plutôt extrême, l'irrecevabilité a ainsi permis de réduire sensiblement la durée totale potentielle de la procédure législative. La seule présentation de ces 17 777 amendements par leurs auteurs pendant cinq minutes aurait en effet nécessité pas moins de 1481 heures de discussion.

²⁴ Jusqu'au début des années 1980, le Gouvernement espagnol opposait régulièrement l'irrecevabilité financière à des amendements, mais par la suite, cette pratique a presque disparu. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español, op. cit.*, p. 305. Cette situation n'empêche pas certains auteurs de juger que la limitation la plus drastique de l'exercice du droit d'amendement est la réserve en matière économique. Cf. notamment A. M. REDONDO GARCÍA, in « El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos », *Revista de Derecho Político*, n° 51, 2001, p. 208.

délai de quatre semaines sur leurs répercussions au niveau des finances publiques, en vertu du § 96(3) GOBT. Lorsque l'amendement a une incidence sur les finances de la Fédération, la commission du budget est chargée d'examiner sa compatibilité avec le budget en cours et, si son examen révèle qu'il a des répercussions sur celui-ci, la commission doit alors présenter au Bundestag une proposition de couverture des pertes de recettes ou du surcroît de dépenses²⁵.

1277. Par conséquent, l'examen de la recevabilité financière des amendements ne conduit pas forcément à réduire la durée de la discussion au Parlement allemand. À l'inverse des parlements espagnols et français, la recevabilité des propositions financières et amendements n'est contrôlée qu'à un stade avancé de la procédure législative. Toutefois, l'irrecevabilité financière est rarement opposée aux amendements, dans la mesure où des propositions sont généralement faites en vue de couvrir leurs incidences financières sur le budget. En vertu de l'article 113(3) GG, seul le Gouvernement allemand est compétent pour autoriser une augmentation des crédits ou une réduction des recettes, comme c'est le cas en Espagne et au Royaume-Uni²⁶. Selon cette même disposition, le Gouvernement peut cependant revenir sur sa décision en demandant au Bundestag de se prononcer à nouveau dans les quatre semaines suivant l'adoption du texte, voire en refusant son approbation, jusqu'à six semaines après que le texte a été définitivement adopté. En réalité, cette procédure n'a été mise en œuvre qu'une seule fois, en 1953²⁷. Malgré tout, cette compétence simplement reconnue au Gouvernement de rejeter *a posteriori* une disposition ayant pour effet d'augmenter les dépenses ou de réduire les recettes conduit les parlementaires à respecter attentivement en pratique la règle de recevabilité financière, de manière à ne pas se heurter à un éventuel refus gouvernemental.

1278. Une situation assez similaire est observée outre-Manche, où la recevabilité financière des amendements n'est contrôlée qu'au cours de l'examen législatif et, comme seul le Gouvernement peut autoriser de nouvelles dépenses ou recettes, les *backbenchers* s'abstiennent généralement de proposer des amendements ayant une incidence financière. Parmi les critères de recevabilité des amendements, la règle relative à leur recevabilité financière est en effet d'une importance fondamentale²⁸. Le principe général est que l'accord

²⁵ Paragraphe 96(4) du règlement intérieur du Bundestag.

²⁶ Seul le cas de l'augmentation des dépenses était envisagé par la Loi fondamentale en 1949, la diminution des recettes y a été formellement incluse à l'occasion de la révision constitutionnelle du 12 mai 1969.

²⁷ M. MAUGUIN HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi*, *op. cit.*, p. 101.

²⁸ L'irrecevabilité financière est la plus importante des dix motifs d'irrecevabilité des amendements recensés par M. JACK in *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 24^e Éd., 2011, p. 577.

de la Couronne (*Recommendation from Crown*), à savoir de nos jours, des membres du Gouvernement de sa Majesté, est requis pour les propositions de loi et amendements générant de nouvelles dépenses ou de nouveaux impôts, conformément au SO 48. En pratique, les membres de la Chambres des Communes ne peuvent donc déposer aucun amendement portant sur la création ou l'augmentation de fonds publics sans l'autorisation du Gouvernement. Toute création de charge financière ou de ressources doit être autorisée par une résolution de la Chambre des Communes qui, selon le SO 49, ne peut être proposée que par un ministre. De même, toute levée de taxe subordonnée à l'objet principal du texte de loi nécessite une résolution financière (*Money Resolution*) ou une résolution des voies et moyens (*Ways and Means Resolution*), qui est normalement proposée immédiatement après la seconde délibération (*Second Reading*) et décidée sans débat²⁹. Par conséquent, les amendements relatifs à une dépense ou à une recette sont strictement limités au cadre défini par les résolutions financières décidées en amont de la discussion par le Gouvernement. L'invocation de l'irrecevabilité financière est souvent anticipée par les membres des assemblées allemandes et britanniques. En définitive, l'irrecevabilité est donc peu fréquemment opposée à un amendement et ne participe que de façon très marginale à la réduction de la durée du débat législatif.

1279. S'il est parfois possible de clore de manière anticipée certains points du débat législatif en recourant à l'irrecevabilité financière et, de cette façon, écourter quelque peu l'examen du texte, d'autres amendements peuvent également faire l'objet d'un retrait avant même d'être discutés, dès lors qu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi.

B. L'irrecevabilité législative (ES, FR)

1280. En tant que moyen de faire respecter en pratique la séparation entre le domaine législatif et le domaine réglementaire, la procédure d'invocation de l'irrecevabilité législative n'est très logiquement prévue qu'au sein du seul système juridique de la comparaison envisageant un cloisonnement strict entre ces deux domaines, à savoir la France³⁰. En

²⁹ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 325. Cf. aussi P. CHAVY, « L'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière en France et au Royaume-Uni : une perspective historique et comparative », *RDP*, 2017, p. 1292-1293.

³⁰ Il n'existe pas de stricte séparation entre la loi et le règlement au Royaume-Uni car, conformément au principe de souveraineté parlementaire, seul le Parlement dispose d'un pouvoir propre de production des normes. La *Secondary Legislation*, produite par le Gouvernement, repose en effet toujours sur des textes adoptés par le Parlement. Outre-Rhin, bien que les règlements soient envisagés par la Loi fondamentale comme produits par le Gouvernement, celui-ci ne peut en édicter que s'il y est autorisé par le Bundestag (art. 80(1) GG).

Espagne, toutefois, il existe une procédure permettant d'empêcher la présentation d'amendements contraires à une délégation législative et qui, sous certains aspects, s'apparente à la procédure française d'irrecevabilité législative. Lorsque, à la suite d'une délégation législative du Parlement espagnol, le Gouvernement est autorisé à édicter des normes en certaines matières³¹, il peut s'opposer à l'examen d'un amendement contraire à la délégation législative en vigueur, selon l'article 84 CE. Pour ce faire, le Gouvernement doit faire connaître son opposition par écrit dans les dix jours suivant la publication de l'amendement et le bureau de la chambre intègre son intervention à l'ordre du jour de la prochaine séance plénière³². Si elle peut permettre d'empêcher la présentation de certains amendements au cours du débat parlementaire, cette procédure ne permet pas en réalité d'en réduire la durée, dans la mesure où elle a pour effet de suspendre l'examen législatif « jusqu'à sa résolution définitive », selon l'article 128(3) RSE.

1281. En définitive, ce n'est qu'au sein du système français qu'il est possible de s'opposer à un amendement en se fondant sur l'incompétence de l'assemblée en cette matière. En vertu de l'article 41 C, l'irrecevabilité législative peut être soulevée à l'encontre d'un amendement par le Gouvernement ou le président de l'assemblée parlementaire saisie s'il apparaît, au cours de la procédure législative, que celui-ci n'est pas du domaine de la loi³³. Il est possible de soulever l'irrecevabilité législative « à tout moment », selon l'article 93(1) RAN, à savoir « tant que la discussion de cet amendement n'est pas close » et plus précisément tant que l'amendement n'a « pas encore été soumis au vote de l'Assemblée »³⁴.

1282. L'invocation de l'irrecevabilité à l'égard d'un amendement n'est que facultative et finalement peu fréquente, d'autant plus qu'avant 2008, cette procédure ne pouvait être engagée que par le Gouvernement. Ce dernier n'y a recouru que peu fréquemment et a admis l'intégration dans les textes législatifs de multiples dispositions pourtant censées relever du

³¹ Cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 733 et s. (« La législation déléguée »).

³² Article 128 du règlement du Sénat espagnol. Le règlement du Congrès des députés ne détaille nullement la procédure envisagée par l'article 84 de la Constitution espagnole. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, op. cit., p. 552.

³³ Pour plus de détails sur l'irrecevabilité législative, cf. É. OLIVA, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, Paris, Economica-PUAM, 1998, 603 p. Cf. également É. DOUAT, « L'article 41 de la Constitution : le contrôle au dépôt des initiatives parlementaires », *LPA*, n° 136, 2018, p. 17.

³⁴ Décision n°61-4 FNR du 18 octobre 1961, *Amendement au projet de loi relatif à la fixation des prix agricoles*, JORF, 19 octobre 1961, p. 9538, cons. 2.

domaine du règlement³⁵. C'est ainsi que, jusqu'en 1980, l'irrecevabilité législative n'a été soulevée qu'à 37 reprises à l'Assemblée nationale et à 51 reprises au Sénat à l'égard d'un amendement. Néanmoins, par la suite, l'irrecevabilité a été opposée de façon sporadique pour rejeter des amendements déposés en masse, comme par exemple lors de l'examen du projet de loi relatif à la régulation postale de 2005, permettant d'empêcher la présentation de pas moins de 14 606 amendements³⁶.

1283. L'utilisation irrégulière de ce moyen procédural a conduit les constituants de 2008 à étendre le droit de soulever l'irrecevabilité législative et à le reconnaître non seulement au Gouvernement, mais aussi aux présidents de chaque chambre, après consultation éventuelle du président de la commission des lois. Cette évolution de l'article 41 C, d'apparence anodine, permet en pratique d'opposer également l'irrecevabilité aux amendements d'origine gouvernementale. Jusqu'alors, il était en effet inenvisageable que le Gouvernement soulève l'irrecevabilité législative à l'égard de ses propres amendements. Désormais, le président de chacune des chambres peut aussi opposer l'irrecevabilité aux amendements, qu'ils soient d'origine parlementaire ou gouvernementale. Ainsi, « faute d'avoir servi à la défense du Gouvernement contre les intrusions du Parlement », l'article 41 C rénové devait servir « à la protection de la loi contre la pollution réglementaire »³⁷. Pourtant, entre 2008 et 2015, aucun amendement n'a été déclaré irrecevable en séance, ni par le Gouvernement, ni par le président de chaque chambre. L'absence de recours à l'article 41 C par ce dernier pouvait notamment s'expliquer par la crainte d'être accusé de partialité, s'il oppose l'irrecevabilité à un parlementaire de l'opposition, ou encore par la complexité de cette procédure par rapport à d'autres moyens concurrents permettant de limiter plus facilement la durée des débats³⁸. Toutefois, la procédure d'irrecevabilité législative a été rénovée en 2015 au Sénat, dont les commissions permanentes doivent désormais dresser une « liste des propositions ou des amendements qui ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi »³⁹. Les effets de cette

³⁵ N. DENIS, « L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 », *RFSP*, 1960, p. 907. Cf. également P. ALBERTINI, *La crise de la loi : déclin ou mutation ?*, Paris, LexisNexis, 2015, p. 225.

³⁶ Le 29 juin 1993 au Sénat, 58 amendements ont ainsi été écartés du projet de loi Falloux et le 20 janvier 2005, à l'Assemblée nationale, 14 606 amendements ont été écartés du texte relatif à la régulation postale. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 249.

³⁷ B. QUIRINY, « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2010, p. 327.

³⁸ A. de MONTIS, *La rénovation de la séance publique du Parlement français, op. cit.*, p. 415-416.

³⁹ Nouveau chapitre VI ter de l'Instruction générale du Bureau en date du 15 avril 2015.

réforme se sont déjà fait sentir, puisque l'irrecevabilité a déjà été admise pour des dizaines d'amendements au Sénat⁴⁰.

1284. Contrairement aux apparences, le fait d'opposer l'irrecevabilité législative au cours du débat ne conduit pas nécessairement à réduire la durée globale d'examen du texte législatif, bien que la procédure puisse empêcher *in fine* la présentation des amendements concernés. Lorsque le président d'une des deux chambres soulève une irrecevabilité, il doit consulter le Gouvernement et tant que celui-ci n'a pas statué, la discussion est suspendue ou réservée (art. 93(3) RAN et 45(7) RS). L'invocation de l'irrecevabilité législative peut même conduire à retarder le déroulement de la procédure d'examen, en cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée. Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel est en effet saisi et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de sa décision, soit au maximum pendant huit jours⁴¹. Si l'irrecevabilité législative permet alors de faire respecter la séparation entre le domaine législatif et le domaine réglementaire, elle ne représente plus en revanche un moyen potentiel de réduire la durée du débat législatif.

1285. Aux côtés des irrecevabilités financière et législative qui contribuent parfois à réduire la durée du débat en écartant certains amendements, il existe d'autres procédures permettant de clore rapidement la discussion sur un texte, qui consistent notamment à mettre fin à une phase particulière d'examen.

§ 2. La clôture immédiate d'un stade de la discussion

1286. L'engagement de différentes procédures spécifiques peut permettre de clore sur le champ un stade déterminé du débat parlementaire relatif à un texte et, partant, de réduire la durée totale de la procédure législative. Parmi les moyens de mettre fin immédiatement à une partie précise de la discussion parlementaire, il est possible de distinguer principalement deux

⁴⁰ « Du 1^{er} octobre 2015 au 31 mars 2017, l'irrecevabilité a été admise à l'encontre de 119 amendements, ce qui représente 1,1 % du total des amendements diffusés concernés par l'application de l'article 41 ». A. DE MONTIS et P. JENSEL MONGE, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017, p. 873. En octobre 2015, sept amendements ont été déclarés irrecevables sur le projet de loi relatif au droit des étrangers, tandis qu'en novembre 2015, le Président du Sénat a opposé l'irrecevabilité à 15 amendements relatifs au projet de loi de financement de la sécurité sociale. P. BACHSCHMIDT, « Des tentatives concrètes d'amélioration de la qualité du travail législatif au Sénat », *Constitutions*, 2015, p. 523. Cf. aussi, du même auteur, « Premier bilan positif de la réactivation de l'article 41 de la Constitution au Sénat », *Constitutions*, 2016, p. 401.

⁴¹ Article 41(2) de la Constitution et articles 93(4) RAN et 45(8) RS. Le Conseil constitutionnel n'a toutefois été amené à intervenir qu'à onze reprises jusqu'en 1979, puis une seule fois depuis, le 1^{er} juillet 2014.

types de procédures alternatives, envisagées sous des formes différentes par les systèmes de la comparaison : d'une part, les procédures de clôture⁴², qui permettent de mettre un terme à une phase de débat très précise, telle que l'examen relatif à un amendement ou un article du texte de loi (A), et d'autre part, les procédures visant à supprimer un stade de la discussion, en restreignant par exemple le débat au seul cadre de l'assemblée plénière ou d'une commission parlementaire (B).

A. La clôture d'une phase d'examen déterminée

1287. La procédure de clôture, qui consiste à mettre fin à une phase d'examen précise et permet souvent de passer à l'examen de l'amendement ou de l'article suivant du texte de loi, représente une possibilité non négligeable de faire voter plus rapidement le texte législatif. Envisagé par les quatre systèmes de la comparaison, son déclenchement est soumis à des conditions relativement strictes. Si la procédure de clôture est généralement employée par la majorité parlementaire pour permettre d'écourter la durée d'examen législatif, elle se trouve parfois utilisée à des fins contraires. Des parlementaires peuvent en effet demander la clôture d'une phase du débat, tout en sachant par avance qu'elle ne leur sera pas accordée, ceci dans le seul but de consacrer du temps pour discuter de cette question et de retarder d'autant la suite de l'examen législatif.

1288. Bien qu'elle soit prévue au sein de tous les parlements étudiés, la procédure de clôture ne concerne pas partout les mêmes stades de la discussion (1) et est mise en œuvre dans des conditions sensiblement distinctes (2).

1) Le champ d'application de la clôture

1289. La clôture porte sur des phases différentes du débat dans le cadre des chambres parlementaires étudiées. Son champ d'application est particulièrement étendu au sein des assemblées françaises, dans la mesure où elle peut porter sur la discussion générale, sur la discussion d'un article ou encore sur l'explication de vote. Outre-Rhin, la procédure peut également être employée de manière très large, puisque le § 25 GOBT ne précise pas de phase

⁴² Bien qu'elle ne constitue pas en soi une procédure de clôture, la motion tendant à soumettre au référendum un projet de loi permet, sinon de clôturer, du moins de suspendre le débat (art. 122 RAN et 67 RS). Consistant *a priori* à écourter la procédure législative en la remplaçant par un référendum, cette motion constitue pourtant en pratique une « manœuvre de diversion [...] pour manifester tant une opposition catégorique au projet de loi proposé que pour en ralentir les débats ». G. BERGOUIGNOUS, « La première lecture de la loi sur la nouvelle carte régionale : rigueur et souplesse des procédures du droit parlementaire », *Constitutions*, 2014, p. 318.

particulière de la discussion à laquelle l'application de la clôture est restreinte. Les possibilités de recourir à la clôture sont d'autant plus étendues que cette procédure peut être utilisée non seulement en assemblée plénière, mais aussi dans le cadre des réunions des commissions du Bundestag, comme c'est aussi possible au Royaume-Uni⁴³. Pour sa part, le règlement intérieur du Congrès des députés est également assez vague, car l'article 76 RC se borne à indiquer que « la clôture d'une discussion peut être déclarée » dès lors qu'une affaire apparaît suffisamment débattue. Les règles s'avèrent plus précises au Sénat espagnol où, selon l'article 126 RSE, la clôture d'un débat peut être décidée à propos « d'un paragraphe ou d'un article du texte de loi » en cours d'examen.

1290. Enfin, outre-Manche, la procédure de *closure*, également qualifiée de « bâillon »⁴⁴ par les membres de la Chambre des Communes, n'a longtemps pu porter que sur une phase précise du débat parlementaire. Finalement, un nouveau *Standing Order* a été introduit le 27 février 1986 afin de permettre aux parlementaires de demander non seulement la clôture d'un stade du débat législatif, mais aussi d'un amendement particulier. Cette réforme fait suite à l'intervention d'un parlementaire qui, lors de l'examen du *Telecommunication Bill* de 1983, n'avait pas hésité à s'exprimer pendant plus de 11 heures d'affilée pour défendre un seul et unique amendement, la procédure de clôture de débat prévue étant alors inapplicable. D'une part, la clôture ne concernait donc pas encore les interventions relatives aux amendements et d'autre part, le Speaker avait été dans l'impossibilité d'interrompre l'orateur puisqu'au cours de son discours, celui-ci avait en effet soigneusement évité de se répéter ou de prononcer des propos incohérents par rapport au sujet⁴⁵. Bien que plus étendu depuis la réforme de 1986, le champ d'application de la procédure britannique de clôture n'est pas aussi important que celui des procédures allemande et française, dont les conditions de mise en œuvre sont par ailleurs particulièrement précises.

⁴³ Outre-Manche, la clôture peut intervenir au cours d'une réunion de commission si son président accepte de la soumettre au vote de ses membres, qu'elle porte sur une phase du débat ou sur un amendement. Le SO 89(b) précise que pour être engagée, la clôture doit être adoptée par 17 membres de la commission. Seul compétent pour proposer la motion de clôture aux parlementaires, le président de commission ne peut participer au vote.

⁴⁴ D. HEMINGFORD, *What Parliament Is and Does*, Cambridge University Press, 1947, p. 84.

⁴⁵ À la suite de cet événement, le *Procedure Committee* de la Chambre des Communes a décidé d'élargir l'usage de la procédure de clôture aux interventions relatives aux amendements. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londres, Sweet and Maxwell, 2^e Éd., 2003, p. 313.

2) Les conditions de déclenchement de la clôture

1291. Le recours à la clôture semble plus ouvert dans les assemblées parlementaires allemandes et françaises qu'au sein des chambres espagnoles et britanniques. Dans ces dernières, seul le président de la chambre peut décider de la clôture du débat sur un point du texte de loi afin de passer au vote. Au Congrès des députés comme au Sénat espagnol, le président est cependant tenu de consulter le bureau de la chambre, mais n'est nullement contraint par l'avis exprimé. Il est donc le seul à pouvoir estimer qu'un article ou un amendement du texte législatif a été examiné pendant un temps suffisant et qu'à ce titre, la clôture doit être prononcée⁴⁶. Alors qu'au Sénat, un vote est directement organisé à la suite de la décision de son Président, le Congrès des députés envisage quant à lui la tenue d'un débat sur la question de la clôture, permettant l'intervention « d'un orateur pour et d'un orateur contre, chacun pour une durée maximale de cinq minutes »⁴⁷. La procédure de clôture telle qu'envisagée au Sénat espagnol est donc autrement plus expéditive qu'au Congrès des députés, où ses membres peuvent toutefois débattre de cette décision quelques minutes avant qu'elle ne soit exécutée.

1292. Comme au sein du Parlement espagnol, le déclenchement de la procédure de clôture n'est pas non plus subordonné à des conditions très précises au Parlement britannique. Contrairement à celui-ci, tous les parlementaires sont habilités à en faire la demande, qu'elle porte sur un stade du débat ou sur un amendement particulier. Dans la première hypothèse, le parlementaire souhaitant obtenir l'achèvement d'une phase de la discussion est tenu de déposer une motion indiquant « que la question doit être posée maintenant » (*that the question be now put*). Seul le Speaker est cependant compétent pour décider si la demande de clôture est justifiée et celle-ci ne peut être accordée qu'à condition qu'elle ne constitue pas « un abus des règles de la Chambre, ou une violation des droits de la minorité parlementaire », en vertu du SO 36. La clôture est régulièrement demandée par les parlementaires du groupe majoritaire lorsqu'ils estiment, par exemple, que le débat sur le fond a été suffisamment approfondi et que les parlementaires de l'opposition ne cherchent à poursuivre la discussion qu'à des fins dilatoires. Dans la seconde hypothèse, à savoir lorsqu'un député demande la conclusion de l'intervention d'un auteur d'amendement particulier, celui-ci est chargé de proposer une motion précisant que « la question doit être proposée maintenant » (*that the question be now*

⁴⁶ L'article 76 RC indique qu'un président de groupe parlementaire peut demander la clôture de la discussion, mais *in fine*, seul le président de la chambre est compétent pour décider de la déclencher.

⁴⁷ Article 126 du règlement du Sénat espagnol et article 76 du règlement du Congrès des députés.

proposed). Prévues au SO 29, cette requête permet de mettre fin à l'intervention d'un auteur d'amendement qui tenterait de le défendre pendant une durée jugée excessive. Qu'ils désirent obtenir la clôture d'une phase du débat ou d'un amendement particulier, les parlementaires britanniques peuvent simplement formuler une demande en ce sens mais en définitive, comme outre-Pyrénées, seul le Speaker est compétent pour trancher. S'il décide discrétionnairement de déclencher la clôture⁴⁸, son choix doit néanmoins être toujours soutenu par au moins cent membres de la Chambre des Communes, selon le SO 37. Ce nombre minimum de députés est en réalité facilement réuni lors de l'examen des projets de loi gouvernementaux, ce qui n'est en revanche pas nécessairement le cas lorsque des propositions de loi sont débattues⁴⁹.

1293. Dans le cadre des assemblées allemandes et françaises, les parlementaires peuvent intervenir sur la clôture d'une phase du débat de manière directe ou indirecte. À l'Assemblée nationale, la clôture peut être demandée par un parlementaire seul ou être décidée par son Président tandis qu'au Sénat, cette décision relève du Président mais peut aussi être requise par un président de groupe parlementaire ou encore par le président de la commission saisie au fond⁵⁰. Au Bundestag, aucune motion de clôture ne peut être proposée par un seul parlementaire individuel puisqu'une telle demande ne peut être formulée que par un groupe parlementaire ou par 5 % des membres présents⁵¹. Au sein des commissions allemandes, par contre, chacun des membres, leurs suppléants (en cas de remplacement d'un membre titulaire) ainsi que les parlementaires avec voix consultative peuvent solliciter la clôture d'une étape de la discussion.

1294. Si la possibilité de solliciter la clôture est beaucoup plus ouverte dans le cadre des parlements allemand et français qu'au Parlement espagnol, où seul le président de chaque

⁴⁸ Si aucun critère de décision n'est précisé par les règles internes de la Chambre des Communes, le Speaker considère généralement la durée déjà consacrée au débat, le nombre de membres qui se sont déjà exprimés. Il veille en particulier à ce que des parlementaires d'opinion contraires soient intervenus au cours de la discussion. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures, op. cit.*, p. 311-312.

⁴⁹ *Ibid*, p. 312.

⁵⁰ Article 57(1) du règlement de l'Assemblée nationale et article 38(1) du règlement du Sénat français. Au Sénat, alors que la réforme de 2009 avait tenté de restreindre le déclenchement de la clôture, soumettant la décision du Président du Sénat à l'avis de ses membres puis au vote à la majorité des trois cinquièmes de la Conférence des présidents, la résolution du 13 mai 2015 a permis de simplifier la procédure. Ces modifications ont été déclarées conformes à la Constitution sous réserve que le président de séance applique « ces limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ». Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat*, JORF, 14 juin 2015, p. 9865, cons. 26. Cf. également Sénat, *La procédure législative*, Paris, Direction de la séance, 2016, p. 36.

⁵¹ Paragraphe 71 du règlement intérieur du Bundestag.

chambre peut formuler une telle requête⁵², la décision de clore une phase de la discussion est soumise en revanche à des conditions bien plus précises qu'outre-Manche et outre-Pyrénées. Au Bundestag, la demande de clôture du débat peut être mise aux voix uniquement lorsque chaque groupe parlementaire a pu prendre au moins une fois la parole⁵³. De même, au sein des deux chambres françaises, la clôture ne peut normalement intervenir qu'après que deux orateurs d'avis contraire sont intervenus dans la discussion, en vertu des articles 38(1) RS et 57(1) RAN. En 2009, la réforme du règlement de l'Assemblée nationale prévoyait de relever cette exigence, en prévoyant la clôture de la discussion après l'intervention de quatre orateurs, dont deux issus de l'opposition parlementaire. Finalement, cette révision a été censurée par le Conseil constitutionnel pour la simple raison qu'elle privait de fait tous les autres groupes parlementaires d'opposition de la possibilité de s'exprimer⁵⁴.

1295. Malgré ces conditions de mise en œuvre assez précises, certains auteurs tels que Hans Troßmann, premier Secrétaire général du Bundestag, ont jugé que la procédure de clôture représentait une atteinte considérable au droit de parole des parlementaires⁵⁵. Or, lors de sa décision du 14 juillet 1959, la Cour constitutionnelle allemande a reconnu la compatibilité de la clôture avec la protection du droit de parole. En Allemagne comme en France, en effet, un débat sur la décision de clôture est prévu pour permettre aux parlementaires de discuter de la limitation temporelle de leurs prises de parole, ce qui assure par la même occasion la protection de leur droit de parole individuel. De cette manière, la procédure de clôture représente une tentative de « concilier la volonté de parvenir au vote d'un texte dans des délais raisonnables et la garantie d'expression de tous les groupes »⁵⁶. Au Bundestag, la motion de clôture proposée doit donc pouvoir donner lieu à un débat permettant l'expression de différentes positions sur la question, du moins dans le cadre des commissions parlementaires allemandes. Cette discussion doit offrir à chaque groupe l'occasion « de s'exprimer sur le fond », selon le § 71(3) GOBT⁵⁷. De manière quelque peu analogue, au Sénat français, la parole peut être accordée à un orateur par groupe parlementaire, ainsi qu'à

⁵² Au Congrès des députés, toutefois chaque président de groupe parlementaire peut aussi demander la clôture.

⁵³ § 25(2) GOBT. Cf. H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht und Praxis des deutschen Bundestages*, *op. cit.*, p. 167.

⁵⁴ Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 28 juin 2009, p. 10867, cons. 29. « Un droit à la prise de parole » est en effet reconnu à tous les groupes sans exception, y compris dans le cadre de cette procédure. D. CONNIL, *Les groupes parlementaires en France*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2016, p. 103.

⁵⁵ H. TROSSMANN, *Parlamentsrecht und Praxis des deutschen Bundestages*, *op. cit.*, p. 170.

⁵⁶ S. CALMES-BRUNET, « Le temps du débat législatif », *op. cit.*, p. 95.

⁵⁷ Selon cette même disposition du règlement intérieur, les députés ne partageant pas l'opinion de leur groupe parlementaire doivent aussi être en mesure d'exposer leur point de vue.

un sénateur individuel, pour une durée maximum de deux minutes et demie, avant que le Président de la Haute Assemblée consulte ses membres sur la proposition de clôture (art. 38(3) RS). Contrairement au Sénat, l'Assemblée nationale n'organise aucun débat sur la question lorsque la clôture est demandée en dehors de la discussion générale, et les députés sont appelés à se prononcer directement. Quand la demande porte sur la discussion générale, les possibilités d'expression des députés sont beaucoup plus limitées qu'au Sénat car, en vertu de l'article 57(2) RAN, un seul orateur opposé à la clôture est alors autorisé à s'exprimer, pour deux minutes seulement.

1296. L'aménagement d'un temps d'intervention en amont du déclenchement de la clôture permet de garantir, dans une certaine mesure, le droit de parole des membres des assemblées. Ce moyen procédural peut aussi être exploité par certains parlementaires, qui demandent la clôture, tout en étant conscients qu'elle leur sera refusée, afin d'entraîner un débat de quelques minutes sur la question et de repousser l'adoption du texte dans le temps. Généralement, toutefois, la clôture est réellement demandée dans l'objectif de mettre fin à un débat législatif. En revanche, son usage demeure partout relativement peu courant. Ainsi, à la Chambre des Communes, alors qu'elle était encore déclenchée plusieurs dizaines de fois par an dans les années 1930⁵⁸, la clôture n'est désormais décidée qu'à quelques reprises chaque année, le plus souvent lors de l'examen de propositions de loi⁵⁹. Envisagée dès 1958 par les règles internes de l'Assemblée nationale, la première décision de clôture n'est pourtant intervenue que le 23 octobre 1981, avant d'être déclenchée une nouvelle fois le 4 juin 1986. Par la suite, la clôture n'a été décidée que de manière très ponctuelle, moins d'une fois par année en moyenne⁶⁰. À certaines occasions néanmoins, le recours à la procédure de clôture a permis de limiter sensiblement la durée de l'examen législatif, comme par exemple en 1998 lors de la discussion sur la proposition de loi relative au PACS. Avant même l'examen des amendements, le président de séance a été en mesure de priver d'intervention vingt-six orateurs, dont vingt-cinq membres issus de groupes parlementaires d'opposition. Il serait

⁵⁸ Utilisée 499 fois entre 1920 et 1930, la clôture est désormais beaucoup plus rarement déclenchée. Entre 1990 et 1997 par exemple, la clôture n'a été décidée qu'à 121 reprises. V. BARBÉ, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, *op. cit.*, p. 156.

⁵⁹ À titre d'exemple, la clôture a été demandée à 23 reprises et accordée pour vingt d'entre elles (mais une fois seulement lors de l'examen d'un projet de loi), à l'occasion de la session 1999-2000. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, *op. cit.*, p. 312.

⁶⁰ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 164.

parvenu à écourter le débat de près de deux heures et à faire progresser plus rapidement l'examen sur le texte législatif, faisant ainsi preuve d'une « utilisation habile du règlement »⁶¹.

1297. En définitive, la clôture n'est qu'assez rarement décidée et ceci, dans l'ensemble des chambres parlementaires considérées. L'intérêt de la clôture est en effet assez relatif au regard des autres moyens concurrents qui permettent de réduire la procédure législative, comme par exemple le temps législatif programmé en France et la programmation outre-Manche⁶², ce qui explique que la procédure de clôture soit assez peu utilisée en comparaison de ces différents dispositifs⁶³.

1298. Si la procédure de la clôture constitue bien un moyen d'écourter le débat parlementaire en mettant fin à une phase particulière de la discussion, il est aussi possible d'en réduire la durée de façon plus radicale, en décidant de supprimer une phase d'examen du texte législatif.

B. La suppression de tout ou partie d'une phase procédurale

1299. La suppression d'un stade de la discussion au sein des assemblées parlementaires permet d'écourter la procédure législative de manière significative. Une telle décision permet en effet de restreindre les débats soit au seul cadre des commissions parlementaires, soit au seul cadre du Plénum. Ces procédures alternatives, qui visent toutes deux à hâter l'adoption d'un texte et ne sont souvent mises en œuvre que pour des projets d'importance mineure ou suscitant peu de controverse politique⁶⁴, ne sont toutefois pas équivalentes. En effet, lorsque le débat est organisé uniquement au Plénum, la commission parlementaire est totalement exclue de la procédure législative, tandis que si le débat est concentré en commission, l'assemblée plénière intervient au moins pour adopter le texte de loi. Cette dernière n'est donc jamais totalement exclue du processus législatif, puisqu'elle est toujours chargée de participer au minimum à l'étape du vote, sauf dans le cadre du système espagnol⁶⁵.

⁶¹ Cette procédure de clôture a été mise en œuvre au cours de la journée du 9 novembre 1998. M. ABÉLÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, p. 216.

⁶² Sur ce point, cf. *infra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 5, p. 594 et s. (« La détermination d'une durée maximale de débat »).

⁶³ Selon l'article 57 RAN, la procédure de clôture déterminée par le règlement de l'Assemblée nationale est d'ailleurs envisagée « en dehors des débats organisés conformément à l'article 49 », soit notamment le TLP.

⁶⁴ V. BARBÉ, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2009, p. 153.

⁶⁵ Au Parlement espagnol, en cas de délégation des compétences législatives aux commissions, l'assemblée plénière n'intervient ni au cours de la discussion, ni au moment du vote. Pour plus de détails, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 728 et s. (« La délégation des compétences législatives à une commission »).

1300. En vue de réduire la durée globale de l'examen d'un texte de loi, il est en réalité possible de s'affranchir de trois stades différents de la procédure législative. D'abord, le texte en question peut faire l'objet d'une inscription particulièrement rapide à l'ordre du jour, sans attendre que l'examen d'autres textes de loi soit achevé, comme l'envisagent spécifiquement les deux assemblées espagnoles, le Bundestag et le Sénat français (1). Au sein des parlements allemand et espagnol, le débat législatif peut être organisé exclusivement devant l'assemblée plénière (2) ou, à l'inverse, se tenir essentiellement en commission, comme le prévoient les systèmes allemand, britannique et français (3).

1) L'organisation d'une discussion immédiate (AL, ES, FR)

1301. Lorsqu'un texte de loi est déposé sur le Bureau d'une assemblée parlementaire, il n'est pas nécessairement examiné dans de brefs délais, en particulier s'il s'agit d'une proposition de loi. Contrairement aux projets de loi déposés par le Gouvernement, en effet, les textes déposés par les parlementaires ne jouissent pas d'une priorité générale d'inscription à l'ordre du jour⁶⁶. Cependant, en sus des règles impératives d'encadrement temporel de l'ordre du jour⁶⁷, les systèmes allemand, espagnol et français prévoient des règles d'habilitation temporelle qui, lorsqu'elles sont mises en œuvre, permettent d'avancer la programmation d'un texte législatif dans le calendrier parlementaire⁶⁸.

1302. Cette possibilité d'inscrire un texte législatif à l'ordre du jour en vue d'une discussion immédiate, qui permet de supprimer la phase d'attente entre son dépôt sur le Bureau d'une assemblée et le début de son examen, est envisagée directement dans le cadre de la Chambre basse allemande, de la Chambre haute française et des deux chambres espagnoles. Quand une demande est formulée en ce sens, l'inscription du texte à l'ordre du jour est généralement plus rapide au sein du Sénat français que dans le cadre du Bundestag ou encore des deux assemblées espagnoles.

1303. La discussion immédiate d'un texte de loi peut en effet être demandée à tout moment au Sénat par la commission compétente ou, s'il s'agit d'une proposition de loi, par son auteur,

⁶⁶ Au Parlement allemand, l'inscription des projets de loi à l'ordre du jour est prioritaire en pratique, bien qu'aucune règle issue de la Loi fondamentale ou des règlements des assemblées ne le précise formellement. Pour plus de détails, cf. *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, p. 298 et s. (« L'organe de décision de l'ordre du jour »).

⁶⁷ Pour plus de détails, cf. *supra*, Partie 1, Titre 2, Chapitre 3, p. 297 et s. (« La programmation des travaux parlementaires en assemblée plénière »).

⁶⁸ La possibilité de hâter l'inscription à l'ordre du jour d'un texte législatif n'est pas formalisée outre-Manche, où le SO 14(1) indique simplement que le Gouvernement dispose d'une priorité générale sur l'ordre du jour.

en vertu de l'article 30(1) RS. Pourtant, contrairement à ce qu'indique sa dénomination, la discussion n'est pas à proprement parler « immédiate ». Le débat ne peut se tenir qu'en cas de vote positif du Sénat, qui n'est autorisé à statuer sur la requête qu'une heure après qu'elle a été formulée puis affichée en son sein. La suppression de ce délai d'une heure est possible si la commission concernée demande la discussion immédiate lors de la deuxième lecture ou 24 heures avant que le Sénat ne statue⁶⁹. L'article 30(5) RS précise néanmoins qu'en tout état de cause, il ne peut être statué sur une demande de discussion immédiate « qu'après la fin de l'examen en séance publique des projets ou propositions inscrits par priorité à l'ordre du jour ». Le débat se tient donc généralement au terme de l'ordre du jour prioritaire de la journée de séance et se limite à l'intervention de l'auteur de la demande, d'un orateur d'une opinion contraire, du président ou du rapporteur de la commission ainsi que du Gouvernement⁷⁰. « Immédiate », la discussion ne déroge pas cependant aux règles ordinaires du débat parlementaire, organisé autour de la discussion générale, de l'examen des articles et du vote sur l'ensemble. La procédure de discussion immédiate consiste simplement à donner la priorité au texte législatif pour lequel elle a été engagée, ce qui a pour effet de modifier en conséquence l'ordre du jour, mais ne permet pas de réduire la durée de l'examen législatif en tant que tel.

1304. Au Bundestag, l'inscription à l'ordre du jour d'un nouveau texte peut être demandée par un député à l'ouverture de la séance et avant le passage à l'ordre du jour, à condition d'avoir saisi le président de la chambre au plus tard la veille de la réunion, à 18 h. Cette précision du § 20(2) GOBT vise à prévenir toute requête de dernière minute à propos de l'ordre du jour, qui pourrait d'autant plus surprendre les députés qu'elle interviendrait alors à l'initiative d'un seul d'entre eux. Au Parlement espagnol, en revanche, aucune condition temporelle n'est précisée à cet égard par les règlements intérieurs des assemblées. L'article 67(4) RC se borne à indiquer que l'inscription à l'ordre du jour d'un sujet additionnel ne peut être décidée par la Conférence des présidents que si le texte de loi est justifié par son caractère urgent.

1305. Envisagée en Allemagne, en Espagne et en France, la possibilité d'ajouter une affaire au programme de travail de l'assemblée plénière ne permet donc pas pour autant d'examiner

⁶⁹ Article 30(3) du règlement intérieur du Sénat.

⁷⁰ J.-L. HÉRIN, « Une procédure spécifique au Sénat : la discussion immédiate ou le train de sénateur à grande vitesse », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 250-251.

sur le champ le texte de loi concerné. En outre, la mise en œuvre de cette procédure est partout strictement conditionnée. Au Sénat français, elle suppose l'accord de la majorité de ses membres et, lorsque la discussion immédiate est demandée par l'auteur d'une proposition de loi, il doit alors avoir l'aval de la commission compétente ou être soutenu par trente de ses pairs, selon l'article 30(4) RS. Les conditions d'engagement de la procédure sont cependant plus sévères au sein des parlements allemand et espagnol, où l'inscription au dernier moment d'un texte de loi à l'ordre du jour de la séance peut être aisément contestée. Au Bundestag, un groupe parlementaire ou 5 % de ses membres opposés à un élargissement de l'ordre du jour suffisent à l'empêcher, en vertu du § 20(3) GOBT. Néanmoins, en pratique, il est toutefois très rare qu'un groupe parlementaire s'oppose à l'inscription d'un texte proposé par un autre groupe, surtout s'il lui est déjà arrivé auparavant de demander l'inscription à l'ordre du jour d'un texte sur un thème similaire⁷¹. Les exigences pour pouvoir adjoindre un texte en urgence à l'ordre du jour sont également élevées au Congrès des députés. Selon l'article 67(4) RC, une demande en ce sens ne peut être formulée que par un groupe ou par le Gouvernement et surtout, elle n'est accordée par la Conférence des présidents qu'en cas d'accord unanime de tous les groupes parlementaires⁷². En définitive, la seule demande d'inscription à l'ordre du jour de dernière minute inconditionnée est celle que peut effectuer le Gouvernement espagnol en vertu des articles 67(3) RC et 71(1) RSE, qui lui accordent un droit de priorité pour ajouter un sujet à l'ordre du jour d'une séance déterminée.

1306. De toutes les assemblées prévoyant la possibilité d'inscrire un texte législatif à l'ordre du jour en vue d'une discussion immédiate, seul le Congrès des députés précise explicitement qu'une telle demande doit être justifiée pour des « raisons d'urgence » (art. 67(4) RC). Au Sénat français, l'objectif affiché de la procédure de discussion immédiate est « de faire voter des textes particulièrement urgents en quelques heures, au cours de la même journée »⁷³. Si l'engagement d'une telle procédure offre au texte de loi concerné un passage prioritaire dans l'ordre du jour de l'assemblée plénière, qui apparaît en pratique motivée par la célérité, le règlement sénatorial ne conditionne pas la mise en œuvre de cette procédure à une situation d'urgence. D'ailleurs, à certaines occasions, le recours à la discussion immédiate vise non pas

⁷¹ Un groupe ne peut refuser d'inscrire à l'ordre du jour un sujet qu'il a lui-même déjà proposé : il se contredirait alors au détriment de l'autre groupe, ce qui serait contraire au principe *venire contra factum proprium*, du moins selon Rudolf KABEL, « Die Behandlung der Anträge im Bundestag », in H.-P. SCHNEIDER et W. ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 889.

⁷² J. M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, op. cit., p. 243.

⁷³ G. LANGROD, « Quelques aspects de la procédure parlementaire en France, en Italie et en Allemagne fédérale », *RIDC*, 1953, p. 517.

à permettre plus rapidement l'inscription d'un texte à l'ordre du jour, mais simplement à rendre possible son examen. Tel peut être le cas lorsque des sénateurs souhaitant présenter une proposition se sont déjà heurtés au triple refus du Gouvernement, de la commission compétente et de la Conférence des présidents. Ce fut ainsi le cas des deux propositions de loi de reconnaissance du génocide arménien, en 2000-2001⁷⁴. De manière analogue, la demande d'un membre du Bundestag d'ajouter un nouveau texte à l'ordre du jour n'est pas nécessairement motivée par l'urgence. L'auteur de la requête a même souvent comme objectif principal « d'attirer à lui l'attention de l'assemblée plénière et du public »⁷⁵ et non forcément d'obtenir l'inscription de ce texte au programme de travail du Bundestag, qui se trouve alors loin d'être garantie.

1307. Finalement, rares sont les textes législatifs inscrits à l'ordre du jour dans le cadre de la procédure de discussion immédiate. En Espagne, la demande d'inscription en urgence d'un texte législatif à l'ordre du jour n'est satisfaite qu'assez sporadiquement en pratique⁷⁶. Au Sénat français, la procédure n'a été engagée qu'à une vingtaine de reprises et uniquement à partir de 1971, date à laquelle elle est sortie de l'oubli⁷⁷. Depuis lors, la discussion immédiate a été généralement engagée pour des propositions de loi ordinaire et n'a été mise en œuvre qu'une fois en matière de projet de loi, pour un texte relatif au statut des travailleurs immigrés en 1975. Elle a aussi pu être utilisée, en outre, pour des propositions de loi constitutionnelle comme par exemple pour un texte relatif au référendum prévu à l'article 11 C, le 29 janvier 2008, ou encore pour des propositions de résolution de création de commission d'enquête⁷⁸. Le recours à cette procédure est pourtant jugé à contre-courant de la pratique du Sénat qui, en réponse à la « frénésie normative de l'exécutif », appellerait souvent à ralentir le rythme d'examen des textes, alors même que dans ce cas précis, « son rapport au temps [est alors] synonyme d'accélération »⁷⁹.

⁷⁴ J.-L. HÉRIN, « Une procédure spécifique au Sénat : la discussion immédiate ou le train de sénateur à grande vitesse », *op. cit.*, p. 252.

⁷⁵ H. WOLLMANN, *Die Stellung der Parlamentsminderheiten in England, der Bundesrepublik Deutschland und Italien*, La Haye, Nijhoff, 1970, p. 130.

⁷⁶ J. M. MORALES ARROYO, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 244.

⁷⁷ La procédure avait été engagée une fois en 1959, sous l'empire du règlement intérieur provisoire, pour une proposition de résolution relative au financement du fonds d'investissement routier. L. HÉRIN, « Une procédure spécifique au Sénat : la discussion immédiate ou le train de sénateur à grande vitesse », *op. cit.*, p. 248.

⁷⁸ G. VEDEL, « Les questions de constitutionnalité posées par la loi du 29 janvier 2001 », in D. MAUS et J. BOUGRAB (Dir.), *François Luchaire, un républicain au service de la République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2005, p. 40-41.

⁷⁹ F. LAFFAILLE, « "L'exception sénatoriale" ou l'étrange puissance de la seconde chambre », *op. cit.*, p. 505.

1308. Quoi qu'il en soit, parmi les différents systèmes étudiés, la procédure de discussion immédiate ne constitue pas le seul moyen permettant de hâter l'examen d'un texte de loi puisque par ailleurs, il est également possible de restreindre l'organisation du débat législatif au seul cadre du Plénum.

2) La limitation de la discussion à la seule assemblée plénière (AL, ES)

1309. En vue de réduire la durée du débat législatif, les parlements allemand et espagnol envisagent tous deux une procédure spécifique consistant à réserver la tenue de la discussion au cadre strict de l'assemblée plénière. Le recours à ce type de procédure, qui exclut de fait la commission parlementaire de l'examen législatif, est toutefois peu courant. Au Congrès des députés comme au Sénat, un texte de loi ne peut être discuté au cours d'une seule délibération plénière que si l'assemblée plénière le décide, à la suite de la proposition du Bureau et après avoir entendu la Conférence des présidents⁸⁰. Dénommée « lecture unique » (*lectura única*), cette procédure spéciale espagnole consiste à concentrer la discussion au sein de l'assemblée plénière. La décision de recourir à la « lecture unique » peut être prise à la majorité simple de l'assemblée plénière tandis qu'en Allemagne, elle doit être approuvée à la majorité qualifiée⁸¹. Les possibilités d'engager une telle procédure sont par conséquent plus restreintes outre-Rhin, d'autant plus qu'un tel dispositif n'est pas prévu au Bundesrat. Au Bundestag, un texte ne peut passer directement à la seconde délibération (*Zweite Beratung*) qu'à la demande d'un groupe parlementaire ou de 5 % des membres du Bundestag et surtout, si le Plénum le décide à la majorité des deux tiers des membres présents (§ 80(2) GOBT).

1310. Bien que juridiquement possible, cette procédure n'est donc presque jamais utilisée au Bundestag, dans la mesure où il est politiquement difficile de recueillir le soutien de la majorité qualifiée des membres du Bundestag⁸². Outre cette exigence, la demande visant à examiner le texte au Plénum sans passer au préalable par la commission compétente doit s'inscrire dans un cadre temporel bien précis. Selon le § 20(2) GOBT, la requête doit en effet être formulée après l'ouverture de la séance plénière et avant le passage à l'ordre du jour, à

⁸⁰ Articles 150(1) RC et 129(1) RSE.

⁸¹ S. HÖLSCHIEDT et S. MENZENBACH, « Das Gesetz ist das Ziel: zum Zusammenhang zwischen gutem Verfahren und gutem Gesetz », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2008, p. 143-144.

⁸² E. HANDSCHUH, *Gesetzgebung. Programm und Verfahren*, op. cit., p. 83.

condition d'avoir saisi le Président du Bundestag de cette requête au plus tard la veille à 18 h. Enfin, la mise en œuvre de cette procédure est totalement exclue pour les textes législatifs en matière financière, où dans tous les cas, « l'occasion doit être donnée à la commission du budget avant le passage à la seconde lecture, d'examiner le texte » (§ 80(2) GOBT).

1311. Les conditions d'engagement de la procédure sont ainsi beaucoup plus strictes au sein de la chambre basse allemande que dans le cadre des deux assemblées espagnoles. Les règles internes du Congrès des députés et du Sénat se bornent à indiquer que la « lecture unique » peut être appliquée « quand la nature du projet ou de la proposition de loi déposée le justifie ou quand la simplicité de sa formulation le permet ». Cette disposition, intégrée aux articles 150(1) RC et 129(1) RSE, demeure plutôt vague et permet aux chambres parlementaires de recourir à la lecture unique sans devoir fonder leur décision sur des raisons précises. Il s'avère néanmoins qu'en pratique, la procédure est principalement employée pour des textes dont le contenu a été déterminé hors du cadre parlementaire, comme les accords entre l'État et les Communautés autonomes⁸³ ou encore les traités internationaux. Le Professeur Santaolalla López estime qu'en tout état de cause, la lecture unique doit être réservée aux cas d'urgence ou aux textes de loi particulièrement succincts, que l'assemblée ne peut qu'accepter ou refuser en bloc. Malgré tout, en raison d'un encadrement juridique imprécis, la lecture unique a pu parfois être engagée pour examiner des textes législatifs complexes et de grande importance, tels que des projets de loi constitutionnelle, sans pour autant faire l'objet d'une censure du Tribunal constitutionnel espagnol⁸⁴. En définitive, la question essentielle pour savoir si la lecture unique peut être engagée à l'égard d'un texte de loi est de déterminer si celui-ci rassemble un consensus suffisamment large au sein de l'assemblée parlementaire⁸⁵.

1312. Dès lors que la procédure allemande d'examen immédiat en deuxième délibération ou que la procédure espagnole de lecture unique est engagée, le texte de loi concerné est examiné directement par l'assemblée plénière, sans passer au préalable en commission. Au Bundestag, le texte est discuté sans attendre devant le Plénum, à la suite de la première délibération (*Erste Beratung*). Le règlement intérieur du Bundestag offre une flexibilité importante et, pour peu

⁸³ La lecture unique a été engagée, par exemple, à l'égard de la loi de modification de l'accord économique entre l'État et la Communauté autonome de Navarre de 2003. Y. GÓMEZ LUGO, « La tramitación legislativa en lectura única », *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n° 4, 2007, p. 8.

⁸⁴ La lecture unique a été employée dans le cadre de la réforme de l'article 13 de la Constitution en 1992 et de l'article 135 CE, en 2011. Dans ce dernier cas, la possibilité de recourir à la lecture unique qui, de plus, était associée à la procédure d'urgence, a été confirmée par le Tribunal constitutionnel espagnol dans sa décision ATC 9/2012 du 13 janvier 2012. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, op. cit., p. 324.

⁸⁵ Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, op. cit., p. 331.

que cette procédure soit enclenchée, un texte de loi peut très bien être déposé, discuté au sein du Plénum puis adopté dans la même journée⁸⁶. Au Congrès des députés comme au Sénat, l'enchaînement des étapes n'est en revanche pas toujours immédiat. La lecture unique espagnole implique en effet la tenue de deux scrutins, le premier afin d'approuver l'engagement de cette procédure spéciale, le second afin d'adopter l'ensemble du texte de loi concerné. Or, si ces deux votes sont souvent organisés au cours de la même séance, permettant ainsi aux parlementaires d'adopter le texte dans de très brefs délais, il arrive aussi qu'ils aient lieu lors de deux séances distinctes, ce qui annihile alors partiellement les effets temporels attendus de la procédure⁸⁷.

1313. Dans le cadre de l'assemblée plénière, le déroulement de la discussion au Bundestag ne diffère pas de la procédure ordinaire alors qu'au sein des deux chambres du Parlement espagnol, le débat législatif est particulièrement restreint. Au Congrès des députés, seule une discussion générale est prévue, au terme de laquelle le texte examiné fait l'objet d'un seul vote d'ensemble, selon l'article 150(3) RC. Cette disposition du règlement du Congrès exclut donc clairement la présentation d'amendements au cours de la discussion, lorsque la lecture unique est employée. Malgré tout, à l'occasion du projet de réforme de l'article 135 CE en 2011, le Tribunal constitutionnel a admis de façon étonnante cette pratique, pourtant contraire aux règles internes de la chambre basse espagnole⁸⁸. Au Sénat espagnol, seule une discussion générale peut être organisée avant le vote, au cours de laquelle l'article 129(2) RSE n'autorise que des prises de parole de quinze minutes pour et contre le texte de loi, ainsi que des interventions limitées à dix minutes par groupe parlementaire. L'objet des débats demeure donc très général et ne porte sur aucun amendement particulier⁸⁹, bien qu'il soit néanmoins possible de présenter des propositions de veto⁹⁰.

⁸⁶ À l'inverse, dans le cadre de la procédure ordinaire, un texte de loi peut être examiné pendant des mois, lorsqu'il fait l'objet de nombreuses modifications et est renvoyé en commission. U. MAGER, *Staatsrecht I*, Stuttgart, Kohlhammer, 8^e Éd., 2016, p. 211.

⁸⁷ À titre d'exemple, le projet de loi organique relatif au transfert de compétences à la Communauté autonome de Valence et aux Canaries a fait l'objet de ces deux scrutins au cours de la même séance, le 30 juin 1982, tandis que la loi organique d'amélioration du régime foral de Navarre a été approuvée lors de deux séances successives, le 9 juin et le 30 juin 1982. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, *op. cit.*, p. 324.

⁸⁸ La présentation d'amendements au cours du débat a été autorisée par le Tribunal constitutionnel espagnol dans la mesure où le délai de dépôt des amendements, fixé à deux jours, était particulièrement réduit. *Ibid.*

⁸⁹ R. PUNSET BLANCO, « La fase central del procedimiento legislativo », *op. cit.*, p. 131.

⁹⁰ Dans cette hypothèse, l'auteur de la proposition peut intervenir pour une durée maximale de quinze minutes, puis deux orateurs pour et deux orateurs contre, également pendant quinze minutes (art. 121(1) et 129(2) RSE).

1314. L'exclusion des commissions du débat législatif afin de réduire la durée d'examen est un moyen qui n'est employé que de façon très occasionnelle par les parlements allemand et espagnol. Finalement, la procédure d'examen immédiat en *Zweite Beratung* et la procédure de lecture unique sont surtout mises en œuvre pour des textes de loi dont le contenu ne prête pas à controverse, comme c'est d'ailleurs aussi le cas pour un autre type de procédure qui, à l'inverse, consiste à réserver l'essentiel du temps de la discussion à la seule commission.

3) La limitation de l'essentiel de la discussion à la seule commission

1315. Un autre moyen pour clore plus rapidement le débat parlementaire consiste à réduire la fonction de l'assemblée plénière à la portion congrue au cours de l'examen du texte de loi, qui n'est alors principalement discuté qu'en commission parlementaire. À cet égard, le système espagnol est un peu à part. La procédure prévue de délégation des compétences législatives aux commissions pour adopter un texte déterminé a pour effet, non pas de réduire la durée de la discussion en Plénum, mais d'annihiler totalement sa fonction dans le cadre de la procédure législative. Au Parlement espagnol, l'assemblée plénière ne s'implique en effet à aucun moment⁹¹ alors qu'au sein des trois autres parlements étudiés, elle intervient toujours au moins lors du vote final sur le texte.

1316. Si l'on fait exception du cas espagnol, il existe donc deux manières de restreindre la discussion en séance plénière parmi les systèmes étudiés. La suppression de l'essentiel de la phase de discussion en Plénum peut être décidée en amont et être remplacée par un débat approfondi en commission parlementaire. Des délibérations publiques élargies en commission (*erweiterte öffentliche Ausschlußberatungen*) peuvent ainsi être organisées en lieu et place de la séance plénière au Parlement allemand, de même qu'au Parlement britannique, dans le cadre de la commission de seconde délibération (*Second Reading Committee*). Au sein de ces deux parlements, la fonction du Plénum est alors restreinte à une simple approbation finale du texte de loi, mais l'examen en commission peut durer plus longtemps qu'à l'accoutumée (a). Au contraire, au Parlement français, l'engagement d'une procédure d'examen simplifiée ou d'une procédure de législation en commission ne supprime pas totalement la discussion plénière, du moins le plus souvent, et n'a pas nécessairement pour effet d'augmenter la durée du débat en commission (b).

⁹¹ Toutefois, si elle le souhaite, l'assemblée plénière peut reprendre un texte qui a été délégué à une commission parlementaire, de manière à l'examiner ou l'adopter en séance. Pour plus de détails, cf. *infra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 728 et s. (« La délégation des compétences législatives à une commission »).

a) Le transfert total de la discussion plénière en commission (AL, RU)

1317. En Allemagne comme au Royaume-Uni, il est possible de réduire la durée du débat au Plénum en transférant l'essentiel de la discussion plénière en commission. Bien qu'organisées selon des modalités différentes, ces procédures s'avèrent difficiles à mettre en œuvre dans les deux systèmes et partant, ne permettent qu'à de rares occasions d'écourter la discussion en assemblée plénière.

1318. Outre-Rhin, des délibérations publiques élargies en commission peuvent être organisées de façon à remplacer la discussion au Plénum par un débat en commission. Cette procédure, qui n'est envisagée que depuis la réforme du règlement du Bundestag du 21 septembre 1995, ne peut être engagée qu'après consultation du Comité des doyens et en accord avec les commissions saisies pour avis, selon le § 69a GOBT. Cette condition, qui implique que les commissions parlementaires concernées par le texte à examiner acceptent de collaborer ensemble, est particulièrement exigeante. Le débat public élargi en commission doit en effet être organisé dans les moindres détails par le président de la commission saisie au fond en accord avec les autres commissions saisies pour avis, qui sont notamment chargées de fixer ensemble le déroulement et la durée du débat. La discussion peut durer plus longtemps que dans le cadre de l'examen ordinaire d'un texte en commission, d'autant plus que tous les membres du Bundestag jouissent du droit de prendre la parole et du droit de présenter des motions sur le fond, en vertu du § 69a(3) GOBT. Le débat est organisé en commission, mais permet cependant à tous de s'exprimer sur le texte, comme au sein de l'assemblée plénière.

1319. Le choix d'une délibération publique élargie en commission sur un texte législatif suppose donc que toutes les commissions saisies pour avis s'entendent avec le président de la commission saisie au fond, ce qui s'avère plutôt difficile en pratique. De surcroît, un quart des membres de la commission saisie au fond est en droit de s'opposer à sa tenue, en exigeant que le texte de loi fasse plutôt l'objet d'une discussion générale au Bundestag. De manière un peu étonnante, le § 69a(5) GOBT précise qu'« un texte ayant fait l'objet d'une délibération publique élargie en commission ne peut pas faire l'objet d'une nouvelle discussion en séance publique au Bundestag, *sauf autorisation particulière du Comité des doyens* ». S'il apparaît logique d'interdire la tenue de deux délibérations publiques successives et d'éviter ainsi la répétition d'une même discussion, il est en revanche surprenant de constater que le Comité des doyens est en mesure de lever cette interdiction. Dans cette hypothèse, permettant à ce

dernier de reprendre le contrôle sur le cours du débat, le recours à la discussion plénière en commission n'aurait alors que peu de sens, dans la mesure où elle serait alors suivie par une nouvelle discussion en assemblée plénière.

1320. En définitive, lorsqu'une délibération publique élargie en commission est organisée, l'assemblée plénière du Bundestag n'est alors plus compétente que pour l'adoption du texte de loi (*Schlußabstimmung*) avec, en amont, le vote des articles et les explications de vote⁹². Si ce dispositif doit permettre de réduire la durée de la procédure législative, ses conditions de mise en œuvre sont particulièrement strictes. En conséquence, la délibération publique élargie en commission parlementaire n'a finalement été décidée qu'à trois reprises au cours de la XIII^e Législature, une fois seulement pendant la XIV^e Législature et que depuis lors, elle n'a plus été employée⁹³. L'échec de cette procédure est non seulement dû à sa complexité, mais aussi au fait que le rôle des commissions allemandes est déjà très étendu dans le cadre de la procédure législative ordinaire et qu'en pratique, les parlementaires du Bundestag souhaitent disposer d'un certain temps de débat au sein de l'assemblée plénière. En outre, la publicité des réunions en commission qu'offre le recours aux délibérations publiques élargies peut également être obtenue d'une autre manière. Le § 69(1) GOBT permet en effet à chaque commission de « décider d'admettre le public à tout ou partie d'un objet déterminé de ses travaux ». Cette dernière possibilité n'est, du reste, que modérément utilisée, à savoir pour un peu plus de 22 % des réunions des commissions parlementaires⁹⁴.

1321. Outre-Manche, comme au sein du système allemand, la plupart des phases de débat de l'assemblée plénière peuvent, dans certains cas, être organisées en commission, qu'il s'agisse de la deuxième délibération (*Second Reading*) ou du stade du rapport (*Report Stage*)⁹⁵. La commission se substitue alors temporairement à l'assemblée plénière pour examiner le texte à l'égard duquel la procédure est appliquée.

⁹² H. RITZEL, J. BÜCKER et H. J. SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis (mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)*, Neuwied, Luchterhand, 2010, § 69a, p. 7.

⁹³ M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n° 2, 2018, p. 216.

⁹⁴ Lors de la XVIII^e Législature (2013-2017), sur les 2 716 réunions en commission, seules 600 ont été rendues publiques. M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n° 2, 2018, p. 216.

⁹⁵ Pour rappel, la *Second Reading* est l'équivalent de la discussion générale dans les chambres parlementaires françaises, tandis que le *Report Stage* correspond à la discussion détaillée du Plénum sur les conclusions de la commission parlementaire.

1322. Un membre du Gouvernement peut ainsi formuler une demande de transmission d'un projet de loi à une « commission de seconde délibération » (*Second Reading Committee*) au moyen d'une motion annoncée au moins dix jours à l'avance, conformément au SO 90(1). La discussion générale du texte en *Second Reading*, qui se tient d'ordinaire en Plénum, peut alors être transférée en commission, sauf si la motion présentée par le Gouvernement est contestée par plus de vingt parlementaires. De la même manière, il est possible pour un *backbencher* à l'initiative d'une proposition de loi de demander que la seconde délibération ait lieu en *Second Reading Committee* et non, comme c'est normalement le cas, en assemblée plénière. Cette requête ne peut être formulée qu'au début d'une séance du vendredi réservée à l'initiative parlementaire et doit aussi avoir été annoncée au minimum dix jours plus tôt. Ce recours apparaît temporellement très limité dans la mesure où il ne peut intervenir qu'à partir du huitième vendredi de séance d'initiative parlementaire et une fois seulement que le texte de la proposition de loi a été imprimé. Pour que cette procédure puisse être mise en œuvre, la motion d'envoi en commission doit également emporter l'adhésion des parlementaires présents à la Chambre des Communes, comme le précise le SO 90(2).

1323. À l'issue de cette phase de deuxième délibération en commission parlementaire, celle-ci est chargée de produire un rapport dans lequel elle recommande à l'assemblée plénière soit d'examiner de nouveau le projet de loi, soit de l'approuver directement. La recommandation de la commission d'adopter le texte législatif tel quel doit être spécifiquement motivée, selon le SO 90(3). Dans cette dernière hypothèse, le texte est simplement voté par le Plénum, ce qui permet d'abrégier la procédure alors que dans le cas contraire, l'assemblée plénière doit débattre à son tour. De manière générale, il apparaît que le recours à cette procédure est de plus en plus rare et que chaque année, seuls quelques projets de loi sont ainsi examinés en commission de seconde délibération (*Second Reading Committee*) en lieu et place de l'assemblée plénière⁹⁶. Selon le Professeur Norton, cette procédure dérogatoire n'est jamais admise par le Gouvernement lorsqu'il s'agit d'examiner des textes politiquement sensibles⁹⁷. Bien au contraire, elle n'est engagée que pour des textes de loi peu susceptibles de susciter des controverses politiques⁹⁸, comme par exemple certains textes très techniques, qui sont

⁹⁶ En moyenne, au début des années 1990, cette procédure était encore mise en œuvre pour quatre projets de loi par an, alors que ces dernières années, elle n'est souvent déclenchée que deux fois par an. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 323. Cf. également M. RYLE, « The Changing Commons », *Parliamentary Affairs*, 1994, p. 158.

⁹⁷ P. NORTON, *The Commons in Perspective*, Oxford, Blackwell, 1985, p. 86.

⁹⁸ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 137.

d'ailleurs souvent examinés d'abord à la Chambre des Lords, par une commission spéciale (*Special Committee*)⁹⁹.

1324. Par ailleurs, à la Chambre des Communes, lorsqu'un texte a été débattu en *Second Reading Committee*, il est possible de transférer de nouveau l'examen relatif au rapport sur le texte à une commission spécifique, composée de 20 à 80 membres et appelée *Committee to Consider Bills on Report*, en vertu du SO 92(2). Une procédure analogue peut être mise en œuvre pour les textes déjà discutés en Commission des affaires écossaises (*Scottish Grand Committee*), dont le *Report Stage* se tient alors devant cette même commission. Des procédures relativement proches sont également prévues pour les textes soumis à la Commission des affaires galloises (*Welsh Grand Committee*) ou encore à la Commission des affaires nord-irlandaises (*Northern Ireland Grand Committee*), selon les SO 106 et 113, respectivement. Le recours à cette procédure est beaucoup plus rare qu'auparavant pour les textes de loi relatifs aux nations écossaise, galloise et nord-irlandaise, en raison des premières réformes de dévolution entamées en 1998¹⁰⁰.

1325. Enfin, le transfert du débat de l'assemblée plénière à une commission spécifique est également opéré pour des textes très techniques, tels que les projets de loi de codification (*Consolidation Bills*). Souvent déposés à la Chambre des Lords, ces projets sont transmis directement à la Commission mixte de codification (*Joint Committee of Consolidation Bills*), composée de douze Lords et douze députés (SO 140), tandis que les autres phases d'examen se caractérisent par leur extrême brièveté¹⁰¹. Une procédure similaire est appliquée aux projets de loi de simplification des lois fiscales (*Tax Law Rewrite Bills*), qui sont toutefois d'abord transmis à un *Second Reading Committee*, avant d'être examinés par une commission mixte

⁹⁹ D. POLLARD, N. PARP WORTH et D. HUGUES, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 4^e Éd., 2007, p. 271.

¹⁰⁰ L'attribution au Parlement écossais, à l'Assemblée nationale du Pays de Galles et à l'Assemblée d'Irlande du Nord de compétences plus étendues en matière législative dans toute une série de domaines a conduit à une réduction considérable du nombre de lois d'intérêt régional votées au Palais de Westminster et, partant, de son rôle dans la politique britannique. Pour plus de détails, cf. P. DOREY, « Le Parlement en Grande-Bretagne », in O. COSTA, É. KERROUCHE et P. MAGNETTE (Dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 115. C. JEFFREY et D. WINCOTT, « Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition », *Publius*, 2006, p. 3-18. R. HAZELL, « The UK's Rolling Program of Devolution: Slippery Slope or Safeguard of the Union? », in L. SEIDLE et D. DOCHERTY (Éd.), *Reforming Parliamentary Democracy*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 180-201.

¹⁰¹ R. SANDS, « Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires ? », *op. cit.*, p. 89.

(*Joint Committee on Tax Law Rewrite Bills*), qui vérifie que le fond du droit n'a pas été modifié (SO 60)¹⁰².

1326. En définitive, en Allemagne comme au Royaume-Uni, les procédures de transfert de la discussion plénière en commission ne permettent pas nécessairement de réduire sensiblement la durée globale de la procédure et surtout, ne sont qu'assez peu utilisées en comparaison des procédures françaises, qui consistent à restreindre fortement le débat au Plénum sans pour autant toujours augmenter la durée d'examen en commission.

b) La forte restriction de la discussion en assemblée plénière (FR)

1327. La procédure d'examen simplifiée de l'Assemblée nationale et la procédure de législation en commission au Sénat consistent à supprimer tout ou partie de la phase de délibération en assemblée plénière afin de clore plus rapidement la discussion¹⁰³, à l'instar des procédures allemandes et britanniques. Cependant, à la différence des chambres basses d'outre-Rhin et d'outre-Manche, l'Assemblée nationale n'envisage pas de transférer directement la discussion plénière à la commission parlementaire. Un tel report de la séance plénière en commission est en revanche prévu au Sénat depuis 2015.

1328. À l'Assemblée nationale, la procédure d'examen simplifiée a succédé à toute une série de dispositifs visant à écourter la délibération plénière¹⁰⁴. Instaurées en 1969, les procédures de vote sans débat et de débat restreint ont été peu utilisées et très critiquées du fait de « la lourdeur de leur mise en œuvre, notamment du point de vue des délais requis »¹⁰⁵. Elles ont finalement été remplacées par la procédure d'adoption simplifiée lors de la réforme parlementaire du 7 mai 1991, qui devait permettre de « valoriser davantage le travail des commissions et d'alléger l'ordre du jour des séances publiques »¹⁰⁶. Contrairement aux attentes, cette réforme du règlement de l'Assemblée nationale n'a pas permis de

¹⁰² Cf. R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 340.

¹⁰³ P. ALBERTINI, « Pour une revalorisation de la loi », in P. ALBERTINI (Dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 296.

¹⁰⁴ Pour une position contraire, affirmant que « l'idée n'est nullement de limiter les débats parlementaires mais de les organiser plus efficacement », cf. L. BAGHESTANI, « À propos 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 », *LPA*, n°127, 2009, p. 8.

¹⁰⁵ D. MIGAUD, *Rapport n° 2019 de la commission des lois*, Assemblée nationale, 2 mai 1991. En 1960, Émile Blamont estimait déjà que ces procédures relevaient d'« une réglementation délicate dans le détail de laquelle il serait oiseux d'entrer ». É. BLAMONT, *Le Parlement dans la Constitution de 1958*, op. cit., p. 30.

¹⁰⁶ D. MIGAUD, *Journal Officiel, Débats*, Assemblée nationale, 2^e séance du 7 mai 1991, p. 2096. La réforme de 1991 consistait notamment à réduire la longueur des délais imposés entre la requête et la discussion plénière.

désencombrer la séance plénière¹⁰⁷. La procédure *d'adoption* simplifiée s'est transformée en procédure *d'examen* simplifiée avec la résolution du 25 mars 1998¹⁰⁸, avant d'être modifiée une nouvelle fois en 2009¹⁰⁹.

1329. La procédure d'examen simplifiée peut être décidée par la Conférence des présidents à la demande du Président de l'Assemblée, du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou encore d'un président de groupe parlementaire. Cette demande, qui doit être formulée avant l'examen du texte de loi en commission¹¹⁰, peut faire l'objet d'une opposition par l'un d'entre eux au plus tard la veille de la discussion à 13 h, selon l'article 104(3) RAN. La possibilité de limiter le déclenchement de la procédure d'examen simplifiée peut d'ailleurs être rapprochée des limitations prévues en Allemagne pour la délibération élargie en commission et au Royaume-Uni pour le débat en *Second Reading Committee*, auxquels les parlementaires peuvent aussi s'opposer¹¹¹.

1330. Le recours à la procédure d'examen simplifiée permet d'écourter le débat et d'avancer la tenue du vote. En revanche, la durée du scrutin n'est pas réduite en tant que tel. Dès lors que la procédure d'examen simplifiée est engagée, la discussion plénière est alors cantonnée aux seuls articles ayant fait l'objet d'amendements, tandis que tous les articles non amendés sont votés directement. Pour tout amendement présenté, l'un de ses auteurs, le Gouvernement, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et un orateur contre sont les seuls à pouvoir s'exprimer. Pour compenser cette restriction du débat au Plénum, certaines garanties sont aménagées pour les parlementaires. Ainsi, contrairement à la procédure ordinaire, leurs interventions ne sont pas nécessairement limitées à deux minutes¹¹², même si le Président de l'Assemblée est toutefois tenu de réguler l'expression de chacun des orateurs dans le cadre des débats. De même, si le Gouvernement dépose des amendements en dernière minute sur le texte, le texte législatif est retiré de l'ordre du jour et ne peut être alors inscrit au

¹⁰⁷ L. LE GALL, *La réforme des procédures abrégées à l'assemblée nationale*, Mémoire de DEA, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1992, p. 31.

¹⁰⁸ Ce changement de dénomination se fonde sur le fait que « dans le cadre de cette procédure, c'est bien l'examen du texte qui est allégé et non le mode d'adoption qui reste, quant à lui, identique à celui prévu dans la procédure du droit commun ». C. TASCIA, *Rapport n° 756 de la commission des lois*, Assemblée nationale, 4 mars 1998.

¹⁰⁹ Article 16 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009.

¹¹⁰ L'article 103(2) RAN précise que si la demande est présentée par le président de la commission saisie au fond, elle peut alors intervenir après consultation de celle-ci et que « dans ce dernier cas, la discussion intervient après un délai d'au moins un jour franc ».

¹¹¹ Outre-Rhin, cette procédure spéciale peut être empêché par un quart des membres de la commission saisie au fond, tandis qu'outre-Manche, il suffit que vingt parlementaires s'opposent à l'adoption d'une motion en ce sens.

¹¹² Article 107(2) du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

plus tôt qu'à la séance suivante, en vertu de l'article 105(2) RAN. Cette dernière disposition préserve le droit d'amendement du Gouvernement tout en empêchant que celui-ci utilise la procédure d'examen simplifiée pour proposer des modifications substantielles par surprise¹¹³.

1331. Dans l'hypothèse où aucun amendement n'est proposé en vue de faire évoluer le texte de loi, la procédure est encore beaucoup plus brève. Le Président de l'Assemblée peut en effet mettre aux voix directement l'ensemble du texte, permettant ainsi la clôture de la discussion avant même qu'elle n'ait débuté¹¹⁴. Dans tous les cas, la durée du débat est réduite par rapport à la procédure ordinaire, car la procédure d'examen simplifiée interdit la présentation de motions de rejet ou d'ajournement sur le texte de loi¹¹⁵. En pratique, la procédure d'examen simplifiée est assez fréquemment demandée par les députés et rarement refusée¹¹⁶. En revanche, elle est presque exclusivement appliquée à des projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation d'un traité international¹¹⁷, alors que le règlement de l'Assemblée nationale ne restreint son application à aucun domaine particulier¹¹⁸. Plus fréquemment employée que ses équivalents allemands et britanniques, la procédure d'examen simplifiée semble permettre également une réduction plus substantielle de la durée globale du débat législatif. Bien que les commissions soient informées à l'avance du recours à la procédure d'examen simplifiée, elles n'approfondissent en effet pas toujours leurs travaux dans la mesure où « cette procédure est souvent appliquée à des textes relativement secondaires »¹¹⁹.

1332. Deux procédures assez comparables à celles de l'Assemblée nationale ont longtemps coexisté au Sénat, le vote sans débat et le vote après débat restreint, auxquelles s'est substituée la procédure d'examen en commission, instaurée de manière expérimentale par la résolution du 13 mai 2015¹²⁰ puis pérennisée par la résolution du 14 décembre 2017 et

¹¹³ P. HONTEBEYRIE, « La procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale française », *ICP*, n° 178, 1999, p. 102.

¹¹⁴ S. CALMES-BRUNET, « Le temps du débat législatif », *op. cit.*, p. 95.

¹¹⁵ Article 104(2) du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

¹¹⁶ Entre 2009 et 2014, 156 demandes ont été formulées et 6 d'entre-elles ont fait l'objet d'une opposition.

¹¹⁷ M. LASCOMBE et G. TOULEMONDE, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, *op. cit.*, p. 180. En 2014-2015, la procédure d'examen simplifiée a été engagée pour 30 textes, qui étaient tous relatifs à des traités internationaux. Cf. http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/statistiques/ban_14e_2014_2015.pdf

¹¹⁸ La résolution du 25 mars 1998 a toutefois établi une procédure dédiée aux projets de loi de ratification ou d'approbation d'un engagement international (art. 107 RAN), distincte de la procédure dédiée aux autres textes (art. 106 RAN), mais cette distinction a finalement été abandonnée par la résolution du 27 mai 2009.

¹¹⁹ P. HONTEBEYRIE, « La procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale française », *op. cit.*, p. 108.

¹²⁰ La résolution du 13 mai 2015 précise que le chapitre VIIbis relatif à cette procédure « est ainsi rédigé jusqu'au prochain renouvellement sénatorial », tandis que le Conseil constitutionnel a tenu à indiquer « qu'à défaut d'une nouvelle modification du Règlement d'ici le 1^{er} octobre 2017, les dispositions du chapitre VII bis du Règlement

désormais appelée « procédure de législation en commission »¹²¹. Cette évolution est due à l'absence de recours à ces deux procédures, lesquelles ne pouvaient être décidées qu'avec l'accord de tous les présidents des groupes parlementaires. Le vote sans débat n'a en effet jamais été utilisé, tandis que le vote après débat restreint n'a été engagé que deux fois¹²² depuis son instauration en 1990¹²³. La première version proposée de la procédure de vote sans débat était pourtant novatrice puisque, en concentrant l'examen législatif au sein de la commission et en interdisant de redéposer des amendements en assemblée plénière, elle permettait de réduire sensiblement la durée globale du débat. Le Conseil constitutionnel a décidé de censurer ce dispositif pour atteinte au droit d'amendement¹²⁴ et en conséquence, la nouvelle version de cette procédure, profondément remaniée¹²⁵, n'a jamais été mise en œuvre par les sénateurs.

1333. C'est dans ce cadre que la procédure de législation en commission a entendu renouveler les possibilités de réduire fortement la durée de débat en assemblée plénière. Partant du principe que désormais, « le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance »¹²⁶, les sénateurs ont prévu qu'en cas de recours à cette procédure, le droit d'amendement s'exercerait exclusivement en commission parlementaire. La durée de la séance plénière est particulièrement courte, puisqu'aucun amendement ne peut y être défendu et qu'en outre, la durée des interventions est strictement limitée. Selon l'article 47ter(11) RS, seuls le Gouvernement et les rapporteurs des commissions peuvent s'exprimer pendant dix minutes et, « pour une explication de vote, un représentant par groupe pendant sept minutes, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pendant trois minutes ». Cet encadrement temporel de la séance plénière est d'autant plus drastique

dans leur rédaction antérieure à la présente résolution seront à nouveau en vigueur ». Décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat*, JORF, 14 juin 2015, p. 9865.

¹²¹ J.-P. DEROSIER, « La législation en commission au Sénat : pérennisation d'une expérimentation », *JCP-A*, 2018, n° 95, p. 5.

¹²² Le vote après débat restreint a toutefois fait ses preuves en matière de réduction temporelle lors de ses deux utilisations, avec un débat de 12 minutes seulement pour la proposition de loi sur les sanctions contre les avocats au Conseil d'État le 10 juin 1991 et un débat de 35 minutes, le 15 mai 1992, pour le projet relatif au code de la propriété intellectuelle. J. J. HYEST, *Rapport n° 196 de la commission des lois*, Sénat, 4 février 2009, p. 78.

¹²³ Résolution modifiant le règlement du Sénat du 4 octobre 1990.

¹²⁴ Décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, *Résolution modifiant le règlement du Sénat*, JORF, 9 novembre 1990, p. 13714, cons. 6. et 7.

¹²⁵ À la suite de la censure constitutionnelle, la résolution sénatoriale du 18 décembre 1991 a prévu la possibilité pour les amendements rejetés en commission d'être déposés et présentés de nouveau en assemblée plénière.

¹²⁶ « Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance ». Article 16 de la loi organique du 15 avril 2009.

qu'aucune autre prise de parole n'est possible et que dès lors, le Président du Sénat doit mettre aux voix l'ensemble du texte adopté par la commission.

1334. En contrepartie de la stricte limitation de la durée de la discussion plénière permise par la procédure de législation en commission, celle-ci peut aisément faire l'objet d'une opposition. La procédure ne peut être employée que pour des textes de loi qui font consensus, puisque le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou encore un président de groupe parlementaire peut s'opposer à sa mise en œuvre¹²⁷. Du fait de cette forte restriction, la procédure de législation en commission n'a pour l'instant été déclenchée qu'à quelques reprises et seulement pour des textes techniques ou consensuels¹²⁸, ce qui témoigne de la volonté des sénateurs de maintenir au maximum les débats en assemblée plénière¹²⁹. La résolution du 14 décembre 2017 élargit toutefois son champ d'application puisque la procédure de législation en commission peut désormais être engagée sur certains articles uniquement, permettant ainsi aux sénateurs de n'aborder en séance que les aspects les plus politiques du texte législatif¹³⁰.

1335. La procédure sénatoriale d'examen en commission n'est d'ailleurs pas sans rappeler la procédure de la commission élargie, avec laquelle elle présente certaines analogies. Cette procédure, qui a été intégrée au règlement de l'Assemblée nationale le 7 juin 2006, consiste à déléguer l'examen d'une partie du projet de loi de finances, à titre principal et à l'exclusion des votes, à la commission des finances et aux commissions saisies pour avis¹³¹. Son champ d'application est donc très limité, comme l'est aussi, au Sénat, la procédure d'examen simplifié prévue à l'article 47*decies* RS, qui ne concerne que les textes de loi autorisant la ratification de conventions internationales¹³². Ces deux dernières procédures, qui réduisent la durée de la séance plénière au minimum, visent plus largement à clore directement une phase

¹²⁷ Article 47*ter*(2) RS. De même, « le Gouvernement, le président de la commission saisie au fond ou un président de groupe peut demander le retour à la procédure normale au plus tard dans les trois jours suivant la publication du rapport » (art. 47*ter*(10) RS).

¹²⁸ P. BACHSCHMIDT, « Des tentatives concrètes d'amélioration de la qualité du travail législatif au Sénat », *Constitutions*, 2015, p. 523.

¹²⁹ « Quant à savoir si la PEC sera fréquemment utilisée, on peut en douter tant les parlementaires apprécient le débat en hémicycle. Or, qui dit débat, dit dépôt d'amendement... ». J.-É. GICQUEL, « Un nouveau train de réformes pour le Sénat », *JCP G*, n°26, 2015, p. 1263.

¹³⁰ P. BACHSCHMIDT, « Le Sénat veut davantage légiférer en commission », *Constitutions*, 2017, p. 544. J.-É. GICQUEL, « L'introduction de la procédure législative en commission au Sénat », *JCP G*, n° 8, 2018, p. 359.

¹³¹ Article 120(2) du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

¹³² L'article 47*decies* a été intégré au règlement par la résolution du 2 juin 2009, qui reconnaît juridiquement la procédure spécifique instaurée dès 2006 par la Conférence des présidents du Sénat. Cf. J. J. HYEST, *Rapport n° 387 de la commission des lois*, Sénat, 11 juin 2008, p. 138.

du débat, de la même manière que la procédure espagnole de « lecture unique » ou la procédure allemande d'examen immédiat du texte législatif en deuxième délibération.

1336. À la différence de celles-ci, cependant, la procédure de la commission élargie et la procédure sénatoriale d'examen simplifiée ne peuvent être employées que pour des textes au contenu spécifique. Au-delà, elles s'inscrivent en effet dans le cadre de procédures restreintes, qui ont pour objet d'écourter non pas seulement une phase de la discussion, mais le débat législatif dans son ensemble.

Section 2. Des procédures pour écourter l'ensemble du débat législatif

1337. Des procédures alternatives sont à la disposition des membres du Gouvernement et des assemblées parlementaires pour leur permettre de réduire la durée de la globalité de la discussion dans des proportions importantes. Si ces procédures s'avèrent pour la plupart communes aux quatre systèmes étudiés et y sont fréquemment mises en œuvre, certaines se caractérisent en revanche par leur singularité et ne sont présentes que dans un seul de ces systèmes. Tel est notamment le cas, en Espagne, de la délégation des compétences législatives à une commission et en France, de l'engagement par le Premier ministre de la responsabilité gouvernementale sur un texte de loi.

1338. Au-delà de ces quelques particularités, il est possible d'identifier deux types de procédures alternatives visant à écourter l'ensemble du débat législatif. Les procédures de la première catégorie concernent certains types de textes législatifs qui, en raison de leur nature, sont adoptés dans des délais plus restreints que les autres textes de loi (§ 1). Les procédures de la seconde catégorie consistent pour la plupart à réduire la durée de l'examen en transférant tout ou partie de la discussion et du vote hors de l'assemblée plénière, soit à une commission, soit au Gouvernement (§ 2).

§ 1. Des procédures restreintes pour des textes de loi spécifiques

1339. Dans certains cas particuliers, la procédure législative se doit d'être adaptée, eu égard à la nature spécifique des textes à examiner. C'est ainsi que les textes de loi constitutionnelle et les textes de loi organique font l'objet d'un examen plus détaillé que les autres textes de loi¹³³. De même, une procédure législative spéciale est prévue pour les projets de loi de finances et pour les projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux. Ils sont, pour leur part, soumis à une procédure plus restreinte que la procédure législative ordinaire.

1340. Toujours initiés par le Gouvernement¹³⁴, les projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux et les projets de loi de finances sont aussi toujours examinés dans des délais réduits. Les textes autorisant la ratification d'engagements internationaux font l'objet d'un débat très limité dans le temps, dans la mesure où leur contenu n'est généralement pas modifiable (A), tandis que les projets de loi de finances sont examinés dans un calendrier extrêmement contraint, puisqu'ils doivent être adoptés avant une date précise (B). Outre ces deux types de projets de loi, une troisième catégorie de textes est examinée dans le cadre d'une procédure restreinte : les textes correctifs, qui font suite à une décision d'abrogation différée de la part du juge constitutionnel et doivent, comme les projets de loi de finances, être adoptés à une échéance précise (C).

A. Les projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux

1341. La durée de la procédure législative est souvent assez restreinte pour les projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux, qui font l'objet d'une discussion parlementaire assez limitée en raison des spécificités inhérentes à ce type de texte. Ainsi, dans tous les systèmes de la présente étude, les projets de loi visant à la ratification d'engagements internationaux se caractérisent à la fois par leur relative rapidité d'adoption, par leur faible

¹³³ Pour plus de détails, cf. *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 569 et s. (« Un examen plus détaillé pour des textes de loi spécifiques »).

¹³⁴ À cet égard, les projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux et les projets de loi de finances se distinguent également des textes de loi constitutionnelle et des textes de loi organique, qui peuvent prendre indifféremment la forme de projets ou de propositions de loi.

taux d'échec et par leur importance numérique en considération du nombre total de textes législatifs adoptés chaque année¹³⁵.

1342. Les projets de loi visant à la ratification de traités sont souvent discutés par les assemblées dans des délais assez réduits, dans la mesure où le rôle des parlementaires se limite essentiellement à autoriser une ratification que seul l'exécutif peut opérer *in fine*¹³⁶. Au sein des quatre systèmes, les possibilités de présenter des amendements sont extrêmement restreintes, voire inexistantes et, partant, la discussion s'achève assez vite (1). En Espagne et en France, le temps d'examen du projet de loi visant à la ratification de traités internationaux est d'ailleurs fréquemment réduit davantage par l'engagement de procédures encore plus restreintes, telles que la procédure accélérée ou encore la procédure d'examen simplifiée (2).

1) Un temps de débat particulièrement réduit

1343. Les projets de loi autorisant la ratification de traités font généralement l'objet d'un débat dont la durée est particulièrement courte. Le contenu de ces textes n'est généralement pas ou peu modifiable et en définitive, il est seulement possible de les rejeter ou de les adopter tels quels. Toutefois, dans certains cas, les parlementaires espagnols et français sont autorisés à présenter des amendements au cours de la discussion. Au sein des assemblées allemandes et britanniques en revanche, la présentation d'amendements en séance est très clairement exclue et partant, la durée d'examen est d'autant plus limitée.

1344. Ainsi, au Bundestag, le § 82(2) GOBT énonce expressément que « sur des traités avec des États étrangers, [...] tout amendement est irrecevable ». De même, à la Chambre des Communes, aucun amendement ne peut être présenté concernant un projet de loi autorisant la ratification d'un traité. La durée du débat est d'autant plus limitée outre-Rhin que pour ce type de texte, l'examen en assemblée plénière se limite en principe à deux délibérations et ne peut être étendu à trois délibérations, comme pour la procédure ordinaire, que sur décision du

¹³⁵ En France par exemple, les projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux constituent environ un tiers de l'ensemble des textes adoptés. M. VERPEAUX et L. JANICOT, *Droit public : pouvoirs publics et action administrative*, PUF, 2009, p. 148.

¹³⁶ L'article 53(1) C précise en substance que les traités internationaux « ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ». Dans le système français comme dans la plupart des autres systèmes, ces textes relèvent de « la catégorie des lois d'autorisation, dont la nature législative est *formelle* et non *matérielle* ». P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 308. (Soulignement des auteurs). En Espagne, en revanche, le texte constitutionnel ne précise pas clairement la forme que doit revêtir l'accord parlementaire permettant d'autoriser la ratification. Pour plus de détails concernant le débat doctrinal sur cette question, cf. Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales, op. cit.*, p. 449-454.

Bundestag, selon le § 78(1) GOBT. Bien que possible, la *Dritte Beratung* n'est jamais organisée pour l'examen des traités internationaux et partant, cette réduction de trois à deux délibérations pour les traités peut parfois permettre un temps total d'examen plus court. Néanmoins, le vote de projets de loi de ratification n'intervient pas nécessairement dans délais extrêmement réduits car contrairement au Parlement britannique, le Parlement allemand n'est pas soumis à un délai global en vue de l'adoption du texte¹³⁷.

1345. Outre-Manche, un délai de 21 jours est fixé pour la discussion parlementaire, ce qui a pour conséquence de limiter sensiblement la durée du débat relatif au projet de loi de ratification. Alors qu'en Allemagne, le § 81(4) GOBT précise qu'il doit être procédé à un vote sur l'ensemble d'un texte autorisant la ratification de traités internationaux, au Royaume-Uni, aucune disposition du règlement intérieur des chambres britanniques ne prévoit précisément la tenue d'un débat ou d'un vote. Jusqu'en 2010, le Parlement pouvait exprimer son désaccord essentiellement de manière informelle en exerçant des pressions d'ordre purement politique en vue de faire évoluer la position des ministres¹³⁸. Une pratique, dénommée *Ponsonby Rule*¹³⁹, a été régulièrement suivie depuis 1924 et a consisté pour les deux assemblées à ne débattre des traités internationaux qu'en cas de demande en ce sens d'un groupe parlementaire. Formalisée en 2010 à travers le *Constitutional Reform and Governance Act*, ce dispositif exige que les traités internationaux dits « importants » (soit, notamment, les traités ayant des implications financières directes ou encore les traités impliquant de modifier la législation nationale) soient soumis au Parlement en vue d'un débat dans le cadre d'un délai de 21 jours de séance, à l'expiration duquel le Gouvernement peut ratifier le traité en question¹⁴⁰. Durant cette période, les deux chambres peuvent simplement adopter une résolution exposant les raisons pour lesquelles le traité ne devrait pas, selon elles, être ratifié. Si aucune des deux ne décide de s'y opposer, le Gouvernement est alors autorisé à ratifier directement, tandis que dans le cas contraire, celui-ci doit présenter une déclaration expliquant les raisons de la ratification. Si la Chambre des Communes exprime son opposition à la ratification du traité, un nouveau délai de 21 jours commence à courir et si la Chambre s'y oppose de nouveau, le Gouvernement doit une nouvelle fois justifier sa volonté de ratifier.

¹³⁷ L'article 59(2) GG se limite à indiquer que les traités « réglant les relations politiques de la Fédération, ou relatifs à des matières qui relèvent de la compétence législative fédérale, requièrent l'approbation ou le concours des organes respectivement compétents en matière de législation fédérale sous la forme d'une loi fédérale ».

¹³⁸ House of Commons Information Office, *Treaties*, Londres, House of Commons, 2010, p. 3.

¹³⁹ Le Sous-secrétaire d'État des affaires étrangères, Arthur Ponsonby, a inauguré cette pratique le 1^{er} avril 1924, au cours de la deuxième délibération du *Treaty of Peace (Turkey) Bill*.

¹⁴⁰ V. BARBÉ, « Le Parlement britannique et la ratification des traités », *RDP*, 2018, p. 214 et s.

Cette procédure peut donc se répéter indéfiniment, alors que si les Lords s'opposent à la ratification d'un traité, le Gouvernement est tenu de se justifier, sans que cela ne prolonge en revanche la procédure parlementaire¹⁴¹.

1346. Bien que potentiellement renouvelé en cas d'opposition de la part de la Chambre des Communes, le délai de 21 jours accordé outre-Manche pour que le Parlement puisse s'exprimer au sujet de la ratification du traité demeure très inférieur à la durée prévue au Congrès des députés. L'accord de ce dernier concernant l'autorisation de conclure un traité international doit intervenir dans un délai de 60 jours, selon l'article 155(4) RC. Cette règle, qui établit ainsi un délai strictement limité, consiste à éviter le blocage de la politique étrangère du Gouvernement, bien qu'en l'absence de davantage de précisions, il est permis de s'interroger sur les conséquences du non-respect par l'assemblée de ce délai¹⁴².

1347. De même, selon l'article 94(2) CE, le Congrès des députés et le Sénat doivent être immédiatement informés de la conclusion des autres traités ou accords. En vertu de l'article 74(2) CE, les textes visant à autoriser la conclusion de traités internationaux doivent être soumis en premier lieu au Congrès des députés et doivent être adoptés à la majorité de chacune des chambres parlementaires. Comme au sein des autres systèmes de la comparaison, la discussion est limitée dans la mesure où les assemblées doivent surtout décider si elles accordent au Gouvernement l'autorisation de conclure le traité international concerné¹⁴³, mais ne peuvent modifier le contenu même du traité¹⁴⁴. Cependant, les membres des assemblées disposent d'un certain espace d'expression puisque l'article 155(2) RC précise que le Congrès peut se prononcer sur les réserves et les déclarations éventuellement formulées par le Gouvernement à propos du traité international¹⁴⁵. Partant, des amendements peuvent être

¹⁴¹ A. THORP, « Parliament's new statutory role in ratifying treaties », *International Affairs and Defence Section*, Londres, House of Commons, 2011, p. 2.

¹⁴² Une éventuelle inactivité du Congrès en la matière peut être « difficilement interprétée comme un silence positif ou comme une autorisation tacite », dans la mesure la chambre doit exprimer explicitement sa volonté. Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, op. cit., p. 463.

¹⁴³ L'examen en séance du texte accordant l'autorisation « est réglé sur la procédure législative ordinaire, en prenant en compte des particularités indiquées dans le présent chapitre » (art. 156(1) RC).

¹⁴⁴ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 327.

¹⁴⁵ En effet, selon l'article 155(2) RC, le Gouvernement doit solliciter l'autorisation du Parlement de conclure un traité « en transmettant au Congrès des députés l'accord correspondant du Conseil des ministres ainsi que le texte du traité international, le mémoire justifiant la demande et, le cas échéant, les réserves et déclarations qu'il souhaite formuler ».

proposés par les parlementaires et les groupes à l'égard des réserves ou des déclarations formulées par le Gouvernement¹⁴⁶.

1348. En revanche, la durée de débat intercaméral apparaît moins restreinte que dans le cadre de la procédure ordinaire puisqu'en cas de désaccord entre le Congrès et le Sénat espagnol, une commission mixte, composée de députés et de sénateurs, est chargée d'obtenir un accord qui, en vertu de l'article 74(2) C, doit être voté par les deux assemblées. Si celui-ci n'est pas voté dans les mêmes termes par le Sénat et le Congrès, la décision peut alors être prise par ce dernier, à la majorité absolue. Par ailleurs, selon l'article 75(3) CE, la procédure de délégation des compétences législatives aux commissions, qui permet souvent d'écourter la procédure, ne peut être engagée concernant des projets de loi relatifs à des questions internationales.

1349. La procédure d'adoption en 60 jours maximum au Congrès des députés, qui s'applique à l'essentiel des traités internationaux¹⁴⁷, doit cependant être distinguée d'un second type de procédure, qui s'applique seulement aux traités « attribuant à une organisation ou à une institution internationale l'exercice de compétences dérivées de la Constitution » (art. 93 CE). Chaque traité relevant de cette catégorie doit être autorisé par un texte de loi organique adopté à la majorité absolue des membres du Congrès des députés¹⁴⁸. Contrairement à toutes les autres procédures d'autorisation de ratifier les traités internationaux prévues par les systèmes étudiés, ce second type de procédure espagnole ne se caractérise pas toujours par sa rapidité, mais son usage demeure plutôt rare¹⁴⁹.

1350. Pour sa part, le Parlement français ne se trouve pas soumis à un délai déterminé pour voter un projet de loi autorisant la ratification d'un traité international et de plus, l'exercice du droit d'amendement n'est pas formellement exclu. Le temps d'adoption d'un projet de loi de ratification de traité international peut être assez variable, l'article 128(1) RAN se limitant à

¹⁴⁶ Article 155(2) RC. Pour sa part, le règlement du Sénat indique que « des propositions de refus de ratification, d'ajournement ou de réserves relatives au traité international peuvent être présentées ».

¹⁴⁷ Selon l'article 94(1) de la Constitution espagnole, l'autorisation du Parlement est requise pour les traités à caractère politique, militaire, ou encore affectant l'intégralité territoriale de l'État ou les droits et les devoirs fondamentaux constitutionnellement garantis. La même procédure doit être engagée pour les traités impliquant des obligations financières pour les finances publiques, entraînant la modification ou l'abrogation d'une loi ou encore exigeant l'adoption de mesures législatives pour leur exécution.

¹⁴⁸ L'article 154 RC se contente d'indiquer qu'une telle loi organique d'autorisation sera examinée selon les règles établies dans le présent règlement pour les lois de cette catégorie ». Pour plus de détails, cf. *supra*, Partie 2, Titre 1, Chapitre 6, p. 577 et s. (« Les textes de loi organiques »).

¹⁴⁹ Les principaux traités concernés par cette procédure sont en effet ceux relatifs à l'Union européenne, de même que le traité relatif à la mise en place du Tribunal pénal international, autorisé par la loi organique 6/2000.

énoncer que « lorsque l'Assemblée est saisie d'un projet de loi autorisant la ratification d'un traité [...], il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes »¹⁵⁰. Énoncée de manière similaire dans le règlement du Sénat, cette règle organiserait « une irrecevabilité absolue des amendements aux articles du traité annexé à un projet de loi de ratification »¹⁵¹. Cette interdiction implicite de l'exercice du droit d'amendement serait même, selon certains auteurs, « inhérente à la nature même de l'engagement international, dont le texte est considéré comme définitivement arrêté avant que ne s'ouvre la procédure de ratification »¹⁵². Pourtant, comme le remarque Charles Beaugendre, « aucune disposition constitutionnelle ne dit expressément que les assemblées ne sont pas compétentes pour modifier, par voie d'amendement, le contenu des traités ou accords qui leurs sont soumis »¹⁵³. Bien que non formellement interdit, l'exercice du droit d'amendement est presque inexistant en pratique, lors de l'examen des projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux. Les chambres parlementaires françaises ont en effet retenu « une approche restrictive du droit d'amendement parlementaire en matière de projets de lois d'autorisation de ratification »¹⁵⁴. C'est cependant moins le cas depuis la résolution du 26 mars 2003 modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, dont l'article 128(1) se limite désormais à indiquer, comme le règlement intérieur du Sénat, que lorsqu'un projet de loi visant à la ratification d'un traité est soumis aux députés, « il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes »¹⁵⁵. Ainsi, le droit d'amendement a pu être exercé pour la première fois le 14 mai 2003 dans le cadre de l'examen du projet de loi visant à la ratification d'un accord international sur la chasse, puis

¹⁵⁰ L'article 47 RS indique de manière similaire que « lorsque le Sénat est saisi d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles de ce traité, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification ».

¹⁵¹ J. P. RAFFARIN, *Rapport n°204 de la commission des affaires étrangères, op. cit.*, p. 14.

¹⁵² Même si le Parlement décidait unilatéralement une modification du texte, celle-ci « ne pourrait en tout état de cause produire d'effets que dans l'ordre interne, ce qui aboutirait à une très inopportune dualité du texte conventionnel, qui présenterait un contenu différent en fonction de l'ordre juridique envisagé ». R. LE BŒUF, « La double nature de la ratification des traités : observations sur les discordances entre les procédures constitutionnelles et internationales », *RFDC*, 2016, p. 623. Cf. aussi D. MAUS, « L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités », *RDP*, 1978, p. 1075.

¹⁵³ C. BEAUGENDRE, « La défense par l'Assemblée nationale de ses prérogatives de délibération, à propos de l'ajournement d'un projet de loi et d'une modification du règlement », *RFDC*, 2005, p. 197.

¹⁵⁴ Dès le 16 décembre 1959, lors de l'examen du projet de loi visant à la ratification d'un accord franco-éthiopien, le président de l'Assemblée nationale a refusé la tenue d'un débat sur un amendement déposé par un parlementaire, cette position de principe ayant été confirmée par la suite à de nombreuses reprises pour ce type de projet législatif. P. TÜRK, « L'encadrement jurisprudentiel du droit d'amendement parlementaire en matière d'élaboration des lois visées à l'article 53 de la Constitution », *LPA*, n° 175, 2003, p. 10-11.

¹⁵⁵ Avant 2003, l'article 128 RAN disposait qu'« il n'est pas voté sur les articles contenus dans ces actes et il ne peut être présenté d'amendements ». Cette évolution permet d'aligner les conditions d'exercice du droit d'amendement dans les deux chambres parlementaires, le règlement du Sénat ne l'ayant en effet jamais limité spécifiquement pour l'examen des projets de ratification. L'article 47 RS indique simplement que quand « le Sénat est saisi d'un projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité conclu avec une puissance étrangère, il n'est pas voté sur les articles de ce traité, mais seulement sur le projet de loi tendant à autoriser la ratification ».

de nouveau le 7 janvier 2004¹⁵⁶. La recevabilité des amendements est toutefois strictement encadrée par le Conseil constitutionnel, qui a jugé que les parlementaires n'étaient pas compétents « pour assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification »¹⁵⁷.

1351. En conséquence, la présentation orale d'amendements est plutôt rare et par ailleurs, la défense d'une motion de rejet préalable est admise au cours de la discussion, dont la durée totale demeure en définitive relativement réduite. En vertu de l'article 91(5) RAN, l'un des signataires de la motion peut s'exprimer pendant trente minutes afin d'expliquer en quoi le texte lui semble contraire à des dispositions constitutionnelles ou pourquoi il n'y a pas, selon lui, lieu à délibérer. À la suite de cette intervention, la parole est accordée à un seul orateur par groupe, pour une durée de deux minutes. Bien que possible, le rejet d'un projet de loi de ratification de traité n'intervient presque jamais en pratique. L'Assemblée nationale accepte presque systématiquement d'adopter les projets de loi autorisant la ratification¹⁵⁸, tandis que le Sénat n'oppose son refus que très rarement¹⁵⁹. Il peut également arriver, comme le prévoit l'article 128(2) RAN, que le projet de loi visant à la ratification d'un traité international soit simplement ajourné. Lorsqu'une motion d'ajournement est déposée, celle-ci est appelée après la clôture de la discussion générale, avant d'être mise aux voix à l'Assemblée nationale. La décision d'ajourner un projet législatif de ratification d'un traité revient à subordonner l'examen du texte de loi en question à des conditions externes à l'objet de la convention internationale. L'ajournement du texte peut avoir pour effet de retarder son adoption de plusieurs mois, comme ce fut par exemple le cas pour le projet de loi visant à la ratification

¹⁵⁶ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 312-313.

¹⁵⁷ Décision n°2003-470 DC du 9 avril 2003, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, JORF, 15 avril 2003, p. 6692, cons. 18.

¹⁵⁸ L'Assemblée nationale n'oppose en pratique jamais un refus à un tel projet de loi. Ainsi, il faut remonter à la IV^e République pour trouver trace du dernier refus de ce type, concernant le projet visant à la ratification du traité de 1954 établissant une Communauté européenne de défense. L. BURGORGUE-LARSEN, « Article 53 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2009, p. 1317.

¹⁵⁹ Tel a été le cas concernant un projet de loi visant à autoriser l'approbation d'une convention fiscale conclue avec le Panama, qui a été rejeté par l'assemblée plénière, avant d'être examiné par la CMP puis après une nouvelle lecture devant les deux chambres, le texte a été voté en lecture définitive devant l'Assemblée nationale, le 21 décembre 2011. J. P. RAFFARIN, *Rapport n°204 de la commission des affaires étrangères, op. cit.*, p. 15.

simultanée de six conventions internationales, examiné le 26 mars 2003 et adopté seulement le 7 janvier 2004¹⁶⁰.

1352. La durée du débat concernant un projet de loi de ratification de traités internationaux est généralement plus réduite que pour un texte de loi ordinaire, sauf exception. Dans le cadre des systèmes espagnol et français, le temps de discussion peut même être davantage réduit lorsque des procédures spécifiques sont engagées, qui permettent d'autoriser la ratification dans des délais encore plus courts qu'en temps normal.

2) La possibilité d'engager des procédures abrégées (ES, FR)

1353. La procédure d'examen des projets de loi de ratification de traités est régulièrement abrégée en Espagne et en France, en particulier au moyen de la procédure accélérée ou encore de la procédure d'examen simplifiée. Le recours à de telles procédures lors de l'examen des projets de loi de ratification est quelque peu paradoxal, dans la mesure où « le Parlement se voit ainsi le plus souvent contraint de les examiner dans l'urgence, alors que les accords visés ont été signés des années auparavant »¹⁶¹. Bien que la durée entre la signature de l'accord international et sa ratification soit en moyenne de deux à trois ans, elle n'est plus que de six mois à un an lorsque la procédure accélérée est engagée¹⁶². De façon analogue, outre-Pyrénées, la procédure d'urgence est fréquemment mise en œuvre à l'égard des textes autorisant la ratification de traités internationaux¹⁶³.

1354. Dans le cadre des chambres espagnoles et françaises, la procédure accélérée se trouve ainsi appliquée à de nombreux projets de loi de ratification et permet de réduire les délais de manière substantielle. À ce titre, certains projets de loi de ratification ont pu être examinés et définitivement adoptés en moins de deux semaines par les deux assemblées au Parlement

¹⁶⁰ De même, le 12 janvier 1994, une motion d'ajournement a été adoptée dans le cadre de la ratification d'un accord européen relatif au nombre des membres du Parlement européen. D. MAUS, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 17, 2012, p. 19.

¹⁶¹ J. P. RAFFARIN, *Rapport n°204 de la commission des affaires étrangères*, Sénat, 18 décembre 2014, p. 37. Ainsi, « pour des raisons peu lisibles, certains accords paraissent oubliés et resurgissent brusquement dans l'urgence à l'occasion d'un voyage ministériel ou présidentiel ». *Ibid.*, p. 5. En vue de remédier au problème d'encombrement des projets de ratification en attente d'examen au Sénat, des propositions ont été émises dans le rapport, suggérant notamment une concertation intercamérale sur le calendrier parlementaire. *Ibid.*, p. 31-37.

¹⁶² *Ibid.*, p. 18.

¹⁶³ Engagée à une seule occasion lors de la I^{ère} Législature, la procédure accélérée a en revanche été déclenchée à près de 50 reprises au cours de la V^e Législature. Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, op. cit., p. 467.

français¹⁶⁴. Outre la procédure accélérée, le projet fait très souvent l'objet d'une procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale, engagée pour près de 80 % des projets de ratification de traités internationaux¹⁶⁵. Dans le cadre du Sénat français, l'article 47*decies* RS est d'ailleurs spécifiquement dédié à l'examen des projets de loi de ratification de traités et offre la possibilité à la Conférence des présidents de décider le vote sans débat d'un projet de loi autorisant la ratification d'une convention internationale¹⁶⁶. Dès lors, le Président peut mettre aux voix l'ensemble du projet de loi à l'assemblée plénière, sauf si un président de groupe a demandé entre temps le retour à la procédure normale, dans un délai précisé à l'ordre du jour du Sénat¹⁶⁷. À l'Assemblée nationale, la procédure d'examen simplifiée est assez fréquemment déclenchée pour les projets de loi de ratification¹⁶⁸ mais n'est en revanche presque jamais employée pour d'autres types de textes, alors même que le règlement ne définit pas son champ d'application de manière restrictive¹⁶⁹. Afin de réduire encore la durée d'examen des projets de loi de ratification, le Gouvernement français a tenté en 2003 d'autoriser la ratification de plusieurs traités internationaux en même temps. Pour manifester sa désapprobation d'une telle pratique, la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale a finalement décidé d'ajourner le projet de loi autorisant la ratification de six conventions de l'Organisation internationale du travail, qui lui était soumis.

1355. La mise en œuvre d'une procédure législative spéciale pour l'ensemble des projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux est ainsi prévue par les quatre systèmes étudiés et ceux-ci envisagent également tous une procédure distincte pour les projets de loi de finances, permettant leur adoption dans des délais particulièrement stricts.

¹⁶⁴ Par exemple, le projet de loi autorisant la ratification du traité d'amitié et de coopération entre la France et l'Afghanistan a été déposé le 11 juillet 2012 sur le Bureau du Sénat et rapidement voté, avant d'être adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 25 juillet 2012.

¹⁶⁵ Au cours de la XIII^e Législature, la procédure d'examen simplifiée a été déclenchée à l'égard de 194 accords internationaux à la demande de la commission, alors que 57 projets ont été discutés en séance plénière.

¹⁶⁶ Cette décision est prise à la suite de la demande du Président du Sénat, du président de la commission saisie au fond, d'un président de groupe ou du Gouvernement. L'article 47*decies*(1) RS précise qu'en cas d'urgence, le vote sans débat peut également être décidé directement par le Sénat.

¹⁶⁷ Sénat, *La procédure législative*, Paris, Direction de la séance, 2015, p. 37.

¹⁶⁸ En 2015-2016, la procédure d'examen simplifiée a été engagée pour 42 projets législatifs, tous relatifs à des traités internationaux. Ce fut aussi le cas pour 30 textes en 2014-2015, tous concernant la ratification des traités. *Statistiques de l'activité parlementaire à l'Assemblée nationale. Bulletins annuels 2013-2014 et 2014-2015*. Cf. www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire/bulletins-annuels#node_28843

¹⁶⁹ La résolution du 25 mars 1998 a intégré à l'article 107 RAN une procédure d'examen simplifiée dédiée aux projets de loi de ratification d'un engagement international, en le distinguant de la procédure dédiée aux autres textes (art. 106 RAN), mais cette distinction a finalement été abandonnée par la résolution du 27 mai 2009.

B. Les projets de loi de finances

1356. Les projets de loi de finances sont des textes législatifs spécifiques¹⁷⁰, au sens où leur examen législatif suit partout un rythme annuel. Les chambres se chargent ainsi d'examiner les projets de loi de finances au cours d'une période assez courte, du moins au regard de la longueur des documents à prendre en compte dans ce cadre¹⁷¹. Le Parlement entretient ainsi, en matière financière, « un rapport tragique » à la temporalité, pour reprendre l'expression des Professeurs Baudu et Lascombe¹⁷². Au sein des quatre parlements étudiés, le Gouvernement joue en matière budgétaire « un rôle majeur, si ce n'est exclusif »¹⁷³. Cette affirmation doit être cependant nuancée pour le Parlement allemand qui, en ce domaine, apparaît en pratique comme un partenaire important du Gouvernement¹⁷⁴. Par ailleurs, le système britannique se distingue quelque peu des trois autres systèmes, puisque le Parlement vote non pas un seul projet de loi de finances, mais quatre textes de loi successifs chaque année.

1357. Malgré des modalités d'examen diverses et une implication variable dans la procédure budgétaire, les parlements de la comparaison prévoient tous un encadrement temporel assez strict du débat en séance plénière (1) dans la mesure où l'adoption du projet de loi de finances doit normalement intervenir avant le terme de chaque année civile, du fait du caractère annuel du budget (2).

1) Un débat encadré par des délais spécifiques

1358. Partout, les projets de loi de finances sont proposés par le Gouvernement et leur examen par les chambres respecte un ordre déterminé. Les chambres basses britanniques, espagnoles et françaises sont chargées d'examiner ce type de texte avant les chambres hautes.

¹⁷⁰ La présente analyse portera sur les projets de loi de finances initiales. Pour plus de détails sur la procédure relative aux projets de loi de finances rectificatives et aux lois de règlement, cf. en particulier H. MESSAGE, D. HOCHEDÉZ, M. BERMOND, J.-L. MATT et S. CORLEY, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 4^e Éd., 2010, p. 183-215.

¹⁷¹ À titre d'exemple, le budget annuel est un document d'environ 2500 pages outre-Rhin, tandis qu'en France, les seules annexes explicatives, couramment dénommées « bleus », s'élèvent aussi à plusieurs milliers de pages. L'ensemble représentait ainsi 7 392 pages, pour les 49 bleus annexés au projet de loi de finances pour 2010. H. MESSAGE, D. HOCHEDÉZ, M. BERMOND, J.-L. MATT et S. CORLEY, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 4^e Éd., 2010, p. 42.

¹⁷² A. BAUDU et M. LASCOMBE, « Le Parlement et les lois financières : la fuite du temps ou le bon usage des deniers publics ? », in E. CARTIER et G. TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps*, Paris, LGDJ, 2017, p. 92.

¹⁷³ S. BEVENUTO, « Les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la création des textes de loi », *JCP*, n° 170, 1995, p. 119. Cf. R. CHINAUD, « Lois de finances : quelle marge pour le Parlement ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 103.

¹⁷⁴ F. RUEDA, « Procédure budgétaire allemande et française », in V. DUSSART et P. ESPLUGAS (Dir.), *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Toulouse, PUSS, 2000, p. 191.

La Chambre des Communes est ainsi toujours chargée d'examiner en premier lieu les projets de loi de nature budgétaire, avant que la Chambre des Lords ne puisse en discuter. Les compétences de cette dernière sont d'ailleurs relativement limitées en la matière, puisque les Lords ne peuvent qu'examiner ce type de texte, sans pouvoir l'amender¹⁷⁵. En France, de manière analogue, les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale¹⁷⁶ sont examinés en premier lieu par l'Assemblée nationale et portent sur le texte présenté par le Gouvernement, selon les articles 39(2) et 42(2) de la Constitution. Outre-Pyrénées, les projets de loi de finances, appelés « projet de loi de budget » (*proyecto de ley de Presupuestos*), sont d'abord soumis au Congrès des députés avant d'être examinés au Sénat, comme tout projet de loi (art. 88(1) CE).

1359. En revanche, au Parlement allemand, les projets de loi budgétaires¹⁷⁷ sont déposés au Bundestag en même temps qu'ils sont transmis au Bundesrat, contrairement aux autres projets de loi, qui sont examinés par les deux assemblées de façon successive. Cette soumission simultanée du texte aux deux chambres, prévue par l'article 110(3) GG, doit permettre de l'examiner dans des délais réduits, d'autant plus qu'en vertu de cette même disposition, le Bundesrat peut prendre position sur ces projets dans un délai de six semaines. Au Bundestag, « la seconde délibération du projet de loi de finances peut avoir lieu au plus tôt six semaines après leur transmission »¹⁷⁸, sauf si la position du Bundesrat lui est transmise par le Gouvernement avant l'expiration du délai de six semaines prévu par la Loi fondamentale. La communication de l'avis du Bundesrat permet au Bundestag de connaître la position des différents Länder, avant de voter le projet de loi budgétaire.

1360. Alors qu'habituellement, au cours d'une semaine de séance du Bundestag, seules deux journées sont consacrées aux débats en assemblée plénière, lors des débats budgétaires, le

¹⁷⁵ M. RUSSEL et D. GOVER, *Demystifying financial privilege. Does the Commons' claim of financial primacy on Lords amendments need reform?*, Londres, The Constitution Unit, 2014, p. 6.

¹⁷⁶ Les projets de loi de financement de la sécurité sociale ne feront pas ici l'objet d'une analyse détaillée. Les délais prévus pour leur adoption s'avèrent encore plus réduits que les délais prévus pour l'adoption des PLF. L'Assemblée nationale doit en effet statuer au plus tard vingt jours après le dépôt du texte et le Parlement doit se prononcer dans les cinquante jours, faute de quoi le projet de loi peut être mis en œuvre par voie d'ordonnance, conformément à l'article 47-1(2) C. Pour plus de détails, cf. A.-C. DUFOUR, *Les pouvoirs du Parlement sur les finances de la Sécurité sociale*, Paris, Dalloz, 2012, 494 p.

¹⁷⁷ Selon le § 95(1) GOBT, les projets de loi dits « budgétaires » désignent de manière large « le projet de loi de finances et de l'état prévisionnel, les rectificatifs auxdits projets (projets budgétaires additionnels), les projets portant révision de la loi de finances et de son état prévisionnel (projets de budget complémentaire) ainsi que tout autre texte se rapportant au budget ».

¹⁷⁸ § 95(2) du règlement intérieur du Bundestag.

Comité des doyens peut accorder jusqu'à quatre jours de débats au Plénum¹⁷⁹. Cet accroissement du temps de séance par le Comité des doyens est censé permettre un débat plus approfondi des projets de loi de finances par les parlementaires durant les quelques semaines dont ils disposent pour l'examiner¹⁸⁰. Néanmoins, l'essentiel du travail est effectué par la Commission du budget et par les commissions spécialisées souhaitant être consultées pour avis (§ 95(1) GOBT). Une fois que le projet de budget a été adopté par le Bundestag, il doit être présenté une nouvelle fois au Bundesrat, qui peut alors signifier son accord. Dans le cas contraire, la commission de médiation peut être convoquée et, si ses propositions de modifications sont rejetées par le Bundestag, le Bundesrat peut s'opposer une dernière fois, auquel cas le Bundestag ne peut surmonter cette opposition qu'avec l'appui de la majorité de ses membres. Ce débat intercaméral peut conduire à allonger la durée totale de l'examen du texte, d'autant plus que contrairement aux autres projets de loi, ces projets de loi de finances peuvent faire l'objet de critiques sur des points de détail lors des trois délibérations au Bundestag¹⁸¹.

1361. De manière quelque peu différente, dans le cadre du système espagnol, la procédure d'examen du projet de loi de finances peut parfois connaître une « pression temporelle démesurée »¹⁸². La discussion relative au projet de loi de finances est toujours prioritaire sur celle des autres textes législatifs, comme le précise l'article 133(2) RC. La première délibération du projet en séance plénière au Congrès des députés se limite à une discussion très générale sur le projet. Le droit d'amendement est assez limité puisque les amendements d'augmentation de crédits ne peuvent être admis au débat que s'ils proposent une diminution égale de ressources et que les amendements visant une diminution des recettes ne peuvent être examinés que si le Gouvernement donne son accord (art. 133(3) RC)¹⁸³. Le projet de loi de finances passe ensuite par la Commission du budget, dans le cadre duquel son Président, en accord avec le Bureau, peut « ordonner les débats et le vote de la manière la plus adaptée à la structure du Budget », selon l'article 134(3) RC. Cette phase d'examen en Commission du budget est assez importante, d'autant plus que ses moyens de travail ont été renforcés depuis

¹⁷⁹ W. ISMAYR, *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, op. cit., p. 174.

¹⁸⁰ H.-A. ROLL (Éd.), *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar*, op. cit., p. 133.

¹⁸¹ H. TROSSMANN, *Der Deutsche Bundestag*, op. cit., p. 114.

¹⁸² L. M. CAZORLA PRIETO, *El Congreso de los Diputados: su significación actual*, Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 54.

¹⁸³ Des « blocs » d'amendements sont souvent présentés par chacun des groupes parlementaires, de même que des amendements de compromis. En définitive, le nombre d'amendements discutés en séance augmente assez régulièrement. A. BAUDU, « Le droit d'amendement dans le système budgétaire espagnol », in C. DELON-DESMOULIN et G. DESMOULIN (Dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 161.

quelques années¹⁸⁴. Contrairement au Sénat, le Congrès des députés n'est pas astreint au respect d'une durée d'examen déterminée et partant, le terme de l'année civile est proche lorsque le projet de loi de finances est transmis au Sénat. En conséquence, la procédure d'urgence, prévue à l'article 133(2) RSE, est régulièrement déclenchée, ce qui fait que le Sénat ne dispose alors plus que de vingt jours pour l'examiner¹⁸⁵.

1362. Non systématique au Parlement espagnol, l'engagement de la procédure d'urgence est de droit pour les projets de loi de finances au sein du Parlement français, comme le précisent l'article 42(4) de la Constitution et l'article 40 de la loi organique du 1^{er} août 2001. Toutefois, depuis l'introduction de cette loi organique en 2001, les parlementaires peuvent décider de l'attribution de la totalité des crédits réclamés par le Gouvernement, alors qu'auparavant, ils pouvaient s'exprimer uniquement sur la pertinence des nouvelles dépenses prévues¹⁸⁶, qui ne représentaient qu'environ 6 % de l'ensemble des crédits¹⁸⁷. Il n'en reste pas moins que le cadre temporel de débat est très restreint. En effet, l'Assemblée nationale doit se prononcer au plus tard quarante jours suite au dépôt du projet de loi de finances¹⁸⁸, tandis que le Sénat doit statuer dans les vingt jours¹⁸⁹. Au total, l'ensemble de la discussion ne peut pas dépasser 70 jours, selon les termes de l'article 47(2) C. Du fait de la procédure accélérée, les projets de loi de finances ne sont soumis à aucun délai de réflexion avant leur examen à l'Assemblée nationale et après leur transmission au Sénat. Dès son dépôt, le projet de loi de finances doit être « immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances »¹⁹⁰. Déjà

¹⁸⁴ La loi du 15 novembre 2010 a instauré un Office budgétaire des Cortes Generales, destiné à assurer une assistance technique. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, op. cit., p. 320.

¹⁸⁵ Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, op. cit., p. 429.

¹⁸⁶ C. de LA MARDIÈRE, « La faiblesse financière du Parlement sous la V^e République », *Droits*, n° 44, 2007, p. 28. Cf. aussi G. CARCASSONE, « Les amendements à la proposition de loi organique », *Revue française de finances publiques*, 2004, p. 127.

¹⁸⁷ P. JAN, « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat », *LPA*, n° 145, 2005, p. 6.

¹⁸⁸ L'avant-projet de Constitution élaboré par Michel Debré en juin 1958 envisageait un délai encore plus court, jugé « irréaliste » par Jean Laporte. Ces dispositions énonçaient que si le Parlement n'avait pas définitivement statué un mois après le dépôt du projet de loi de finances, le ministre pouvait l'appliquer immédiatement par ordonnance. J. LAPORTE, « La procédure législative », in D. MAUS, L. FAVOREU et J.-L. PARODI (Dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Marseille, PUAM, 1992, p. 373.

¹⁸⁹ La loi organique n° 71-474 du 22 juin 1971 a fixé à 20 jours le délai permettant au Sénat d'examiner le projet de loi de finances, dans le cas où l'Assemblée a statué dans les 40 jours. En revanche, si ce délai est dépassé, le Sénat ne dispose plus que du délai de 15 jours déterminé par l'article 47(2) de la Constitution. H. MESSAGE *et al.*, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, op. cit., p. 90.

¹⁹⁰ Article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, JORF, 2 août 2001, p. 12480. Cette règle a consacré une pratique régulière depuis 1958, mais qui dérogeait alors à l'article 43(1) C. P. AVRIL, « L'intégration des pratiques budgétaires dans la loi organique du 1^{er} août 2001 », *RFFP*, 2004, p. 184.

ancienne¹⁹¹, la logique d'accélération des débats budgétaires peut être poussée à l'extrême, quand le texte n'est pas encore adopté dans les derniers jours de l'année. Si l'engagement de la procédure accélérée est systématique pour les projets de loi de finances, tel n'est pas le cas de la procédure du vote bloqué, qui est pourtant toujours utilisée par le Gouvernement, contraignant ainsi chaque assemblée à accepter ou refuser l'ensemble du texte de loi choisi par lui¹⁹². De même, les députés recourent souvent à la commission élargie, pratique qui a été consacrée par la résolution du 7 juin 2006 et qui permet d'examiner certaines missions de la seconde partie du projet de loi de finances en son sein. La tenue de réunions en commission élargie doit entraîner une réduction de la durée de la discussion, du moins en théorie¹⁹³. Cette procédure, qui consiste à réunir la commission des finances et la ou les commissions saisies pour avis, ne peut être décidée que par la Conférence des présidents et, comme le précise l'article 120(2) RAN, ne concerne pas les votes¹⁹⁴. Afin de réduire encore la durée de discussion, la responsabilité du Gouvernement est régulièrement engagée sur le projet de loi de finances¹⁹⁵. La réforme de juillet 2008 a d'ailleurs maintenu l'usage de l'article 49(3) C en matière budgétaire¹⁹⁶, tout en limitant son recours à un seul texte de loi ordinaire par session. En définitive, les contraintes temporelles sont particulièrement fortes et le Parlement français se retrouve ainsi « pressé par le Gouvernement pour l'adoption du budget »¹⁹⁷.

1363. La durée de la procédure budgétaire est également très limitée au sein des chambres parlementaires britanniques. S'il existe, de manière originale, des projets de loi distincts pour autoriser les prélèvements (*Finance Bill*) et pour autoriser les dépenses (*Appropriation Bill*), l'encadrement temporel est particulièrement strict pour l'examen de ces deux textes¹⁹⁸. Alors

¹⁹¹ Sous la III^e République, les règlements prévoyaient déjà des délais très courts pour les débats budgétaires. C. BUNNET, *Les règlements des assemblées parlementaires depuis 1871*, Paris, AGEL, 1967, p. 570.

¹⁹² La procédure de l'article 44(3) C a été engagée pour chaque loi de finances, excepté les projets de loi de finances relatifs aux années 1961 et 1980. A. MAUCOUR-ISABELLE, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005, p. 68.

¹⁹³ L. GAUTHIER-LESCOP, « Une résolution du Parlement pour lutter contre l'inflation normative », *RDP*, 2007, p. 128. En pratique, l'objectif de réduire le travail et donc la durée de la séance plénière n'est pas toujours atteint. H. MESSAGE *et al.*, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 77.

¹⁹⁴ Afin de restreindre la durée d'adoption du projet, les évaluations de ressources et de charges de trésorerie font l'objet d'un vote unique, tout comme les plafonds des autorisations d'emploi, en vertu de l'article 43 de la LOLF.

¹⁹⁵ H. MESSAGE *et al.*, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 70.

¹⁹⁶ L'article 49(3) C n'est pas applicable sur l'ensemble du texte mais de manière distincte pour la première et pour la seconde partie du projet de loi de finances, comme l'indique l'article 42 de la LOLF. Le maintien en 2008 de ce moyen à disposition du Gouvernement a été très critiqué. Cf. A. BAUDU, « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *RDP*, 2010, p. 1439.

¹⁹⁷ A. BAUDU, *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, 2010, p. 390.

¹⁹⁸ Pour une analyse précise de ces différents textes, cf. D. BARANGER, « La tradition du contrôle budgétaire en Grande-Bretagne », *Revue française de finances publiques*, 2004, p. 79-84.

que le Parlement disposait traditionnellement d'un temps plutôt important pour examiner ce type de texte, « les procédures pour contrôler et autoriser les dépenses proposées par le Gouvernement ont été limitées à l'essentiel et les débats spécifiques sur les dépenses ont été drastiquement réduits »¹⁹⁹. Ainsi, les propositions de dépenses, appelées « estimations » (*Estimates*), ne font plus l'objet que de trois jours de débat (*allotted days*), conformément au SO 54, modifié suite aux recommandations du *Select Committee on Procedure* du 19 juillet 1982. Alors que 29 « jours de crédits » (*Supply Days*) étaient initialement alloués aux députés pour s'exprimer en matière budgétaire, ces journées ont été détournées de leur vocation première. En pratique, les membres de l'opposition saisissaient en effet l'occasion de ces séances pour s'exprimer sur les sujets de leur choix²⁰⁰ et celles-ci ont par conséquent été supprimées²⁰¹.

1364. Concernant les propositions relatives aux prélèvements, le débat sur le budget s'étend généralement sur quatre à cinq jours²⁰² au terme desquels le projet de loi de finances est formellement introduit²⁰³. La *Second Reading*, pour sa part, ne dure pas plus d'une journée, après quoi le projet de loi de finances est transmis à la Commission de la Chambre entière (*Committee of the Whole House*), ouverte à l'ensemble des députés²⁰⁴. Il est aussi possible pour le ministre en charge du projet de loi de présenter une *split committal motion* en vue de scinder la discussion entre la Commission de la Chambre entière et un *Public Bill Committee*. En vertu du SO 63(3), chacune des deux commissions parlementaires se charge alors d'examiner une partie bien précise du projet, ce qui permet de réduire la durée totale de la procédure législative. La première d'entre elles discute alors des dispositions juridiques principales du projet de loi de finances, tandis que la seconde commission examine les articles plus techniques²⁰⁵. Cette division de l'examen législatif est particulièrement appropriée quand l'avancement de l'examen du texte au sein du *Public Bill Committee* est moins rapide qu'escompté initialement. L'examen est plus bref à la Commission de la Chambre entière,

¹⁹⁹ R. BLACKBURN et A. KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, op. cit., p. 353.

²⁰⁰ House of Commons Information Office, *Financial Procedure*, Londres, House of Commons, 2010, p. 6.

²⁰¹ Ces « jours de crédits » ont été remplacés par dix-neuf « jours de l'opposition » en 1982. Pour plus de détails, cf. *supra*, p. 334 et s (« Des séances réservées aux groupes parlementaires d'opposition »).

²⁰² Aucune règle interne de la Chambre des Communes ne précise toutefois la durée de cette discussion.

²⁰³ Dans ce cadre, le Speaker est remplacé par le Vice-Président de la Chambre (*Chairman of Ways and Means*), pratique symbolisant le fait qu'avant sa suppression en 1967, le débat se tenait à la Commission des voies et moyens. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 238.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 239.

²⁰⁵ D. MIERS et A. PAGE, *Legislation*, Londres, Sweet & Maxwell, 2^e Éd., 1990, p. 80.

dans la mesure où les parlementaires y suivent avec plus de rigueur les directives politiques de leur groupe²⁰⁶.

1365. Au sein des quatre systèmes, la durée accordée aux débats budgétaires est donc strictement encadrée²⁰⁷. Les projets de loi de finances présentent en effet la particularité de monopoliser la discussion parlementaire, mais au cours d'une période relativement courte, puisque partout, ils doivent être adoptés dans des délais très précis.

2) Une adoption avant le terme de chaque année civile

1366. L'examen des projets de loi de finances obéit, de manière générale, « à une procédure particulièrement rigoureuse que traduit son encadrement précis dans des délais constitutionnels stricts »²⁰⁸. Chacun des parlements étudiés est chargé de discuter dans des délais restreints ce type de texte, dont l'adoption doit intervenir en amont d'une échéance annuelle²⁰⁹. En Allemagne, en France et en Espagne, cette échéance correspond au terme de l'année civile, tandis qu'outre-Manche, les différents textes budgétaires doivent être votés en respectant des échéances distinctes au cours de l'année. Eu égard à cette spécificité de la procédure budgétaire britannique²¹⁰, le budget est présenté au début du printemps par le ministre des finances. Le projet de loi autorisant les dépenses est d'abord débattu en novembre²¹¹, avant de faire l'objet de négociations avec les différents ministères dépensiers, puis d'être finalement présenté en mars ou en avril à la Chambre des Communes. Les mesures fiscales prévues dans le budget sont souvent intégrées dans un texte distinct et très détaillé, le *Finance Bill*, qui est examiné puis adopté entre les mois de mai et de juillet²¹².

1367. À l'inverse, les systèmes allemands, espagnols et français prévoient une échéance annuelle unique pour le vote des projets de loi de finances. L'inscription à l'ordre du jour des

²⁰⁶ S. WALKLAND, « Committee in the British House of Commons », in J. LEES and M. SHAW (Éd.), *Committee in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 259.

²⁰⁷ Globalement, il apparaît que « les règles du parlementarisme rationalisé sont particulièrement développées s'agissant des lois financières ». C. WALINE, « La prise de décision financière au sein du Parlement », in C. DELON-DESMOULIN et G. DESMOULIN (Dir.), *La décision financière publique*, LGDJ, 2013, p. 97.

²⁰⁸ G. BERGOUGNOUS, « Exceptions constitutionnelles et spécificités de la procédure budgétaire en commission », *Constitutions*, 2014, p. 46.

²⁰⁹ En Espagne, l'article 14 de la loi générale budgétaire, comparable à la LOLF, consacre le principe d'annualité budgétaire. J. VALLS, « Procédure budgétaire française et espagnole », in V. DUSSART et P. ESPLUGAS (Dir.), *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Toulouse, PUSS, 2000, p. 172.

²¹⁰ A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, Thèse, Université de Chambéry, 2005, p. 143.

²¹¹ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 241.

²¹² A. BAUDU, *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, 2015, p. 729.

projets de loi de finances répond à un calendrier régulier, puisque leur examen au sein des assemblées est prévu chaque année dès septembre en Allemagne et en Espagne et seulement début octobre en France²¹³. Dans le cadre hexagonal, le dépôt du projet de loi de finances est réalisé selon un rythme précis, puisqu'il doit intervenir au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année précédant l'exécution du budget²¹⁴. Toutefois, en pratique, le point de départ de ce délai est déterminé de manière à ce que son expiration puisse intervenir « le dernier jour prévisible de séance du mois de décembre », conduisant ainsi à « une grande régularité du calendrier budgétaire, le point de départ des délais étant presque toujours fixé entre les 11 et 15 octobre »²¹⁵. Ce *terminus a quo* n'est donc dédié qu'à la computation du délai de 70 jours mais ne correspond pas à la prise en compte effective du projet de loi de finances par les députés, qui est souvent déposé vers la fin du mois de septembre²¹⁶. En outre, la durée totale du débat parlementaire ne peut dépasser 70 jours, comme le précise l'article 47(2) de la Constitution. Les délais sont sensiblement analogues au Parlement espagnol puisque, selon l'article 134(3) CE, « le Gouvernement doit présenter au Congrès des députés les budgets généraux de l'État au moins trois mois avant l'expiration de ceux de l'année précédente ».

1368. Dans l'hypothèse d'un dépassement de cette échéance, en Allemagne et en France, le Gouvernement est alors compétent pour assurer la continuité budgétaire et doit agir en conséquence, tandis qu'en Espagne, la Constitution prévoit une reconduction automatique du budget antérieur. Dans ce cas, « si la loi de finances n'est pas approuvée avant le premier jour de l'exercice budgétaire correspondant », les budgets de l'année précédente sont considérés comme automatiquement prorogés jusqu'à l'approbation des nouveaux budgets, en vertu de l'article 134(4) CE²¹⁷. Le recours à la prorogation budgétaire peut être justifié par différents motifs, tels que la dissolution anticipée des chambres, ou encore l'existence trop récente d'une chambre ne lui permettant pas d'avoir adopté à temps le budget. Bien que cette prorogation soit *a priori* automatique, le Gouvernement a jugé approprié de recourir au

²¹³ C. GREWE et H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 614.

²¹⁴ Article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

²¹⁵ H. MESSAGE *et al.*, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, *op. cit.*, p. 94 et 96.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 98. Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, ce dépôt intervenait autour du 20 septembre. A. GUIGUE, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, *op. cit.*, p. 342. Des arbitrages budgétaires interviennent début septembre, avant l'examen du projet de loi de finances par le Conseil d'État et son dépôt subséquent sur le Bureau de l'Assemblée. Ce calendrier de négociation s'est accéléré depuis la mise en place du Haut conseil des finances publiques. Cf. S. MANTEL, « Le rôle de la direction du budget et l'impact de la règle d'or sur l'élaboration des lois de finances », *Revue gestion & finances publiques*, n°1, 2015, p. 39. P. MARINI, « Le Parlement français et la règle d'or des finances publiques », *Revue gestion & finances publiques*, n°1, 2015, p. 53-54.

²¹⁷ J. VALLS, *Le contrôle des normes législatives financières par les cours constitutionnelles espagnole et française*, Paris, LGDJ, 2002, p. 44.

décret-loi pour proroger le budget en l'absence d'adoption à temps par les chambres parlementaires du projet de loi budgétaire. Un décret-loi a ainsi été pris le 29 décembre 1989 afin de mettre en œuvre des moyens urgents en matière budgétaire et financière, de même que plus tard, à l'occasion d'un décret-loi analogue pris le 30 décembre 1995. Certains auteurs ont été jusqu'à déduire de cette pratique que la prorogation budgétaire de l'article 134(4) CE ne concernait que le contenu essentiel du budget²¹⁸, alors même qu'aucune règle ne le précise explicitement.

1369. Des conséquences autrement plus importantes sont envisagées par les textes constitutionnels allemand et français en cas de dépassement de la date d'adoption du projet de loi de finances. Outre-Rhin, un allongement important du débat budgétaire peut avoir des effets non négligeables, car « si la loi arrêtant le budget de l'année suivante n'a pas été adoptée avant la clôture de l'année budgétaire en cours, le Gouvernement fédéral est autorisé, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi, à effectuer toutes les dépenses nécessaires », limitées aux domaines indiqués par l'article 111(1) GG. Ce « droit d'urgence budgétaire » du Gouvernement est strictement encadré dans la mesure où les « droits et devoirs du Parlement » en matière législative doivent être respectés²¹⁹. Comme au sein des trois autres systèmes, le budget est en effet établi sur une base annuelle et doit être arrêté par la loi de finances avant le début de l'année auquel il se rapporte²²⁰. Tel peut ainsi être le cas lorsque le projet de loi est transmis par le Gouvernement de manière tardive aux chambres parlementaires. Le Professeur Kloepfer évoque l'exemple du projet de loi de finances rectificative de 1967, dont les délais d'examen étaient très réduits, puisque le Gouvernement n'a transmis que le 20 octobre 1967 le texte qui devait être adopté avant l'entrée en vigueur de la loi de finances, soit le 1^{er} janvier 1968. Dans de tels cas de figure, les délais alloués en pratique à l'examen des projets de loi de finances sont alors de nature à soumettre « les organes délibérants à une pression temporelle considérable dans le cadre de leurs décisions, prises dans la précipitation »²²¹. Cette situation n'est d'ailleurs pas rare : les deuxième et troisième délibérations au Bundestag ne s'étendent au total que sur deux à trois semaines²²².

²¹⁸ Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, *op. cit.*, p. 432.

²¹⁹ E. RÖPER, « Pflicht des Parlaments zur Nothaushaltsgesetzgebung », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2001, p. 758 et 765.

²²⁰ L'article 110(2) GG prévoit précisément que « le budget est établi sur une base annuelle pour une ou plusieurs années budgétaires et arrêté par la loi de finances avant le début de la première année »

²²¹ M. KLOEPFER, « Verfassung und Zeit. Zum überhasteten Gesetzgebungsverfahren », *op. cit.*, p. 464.

²²² A. RÜTTGER, « Die zeitliche Ablauf der Haushaltsberatungen 1949-1982 », in H.-A. ROLL (Éd.), *Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, p. 168.

1370. De même, au sein des assemblées françaises, l'impériosité des délais est telle que si le Parlement ne s'est pas prononcé après soixante-dix jours, « les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par voie d'ordonnance ». L'article 47(3) C, qui organise cette possibilité, n'a jamais trouvé à s'appliquer jusqu'à aujourd'hui, « preuve que le dispositif prévu semble suffisamment dissuasif pour inciter les parlementaires à légiférer dans l'urgence »²²³. Il n'en reste pas moins que l'alternative procédurale prévue à l'expiration de ce « délai menace »²²⁴ renforce l'idée que le projet de loi de finances est un « acte par essence gouvernemental »²²⁵. Si le projet de loi de finances n'est pas promulgué avant le début de l'exercice budgétaire, le Gouvernement doit cependant demander d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvrir par décret les crédits se rapportant aux services votés, aux termes de l'article 47(4) de la Constitution. Selon Pascal Bonhoure, « la sanction attachée à l'inobservation des délais est tellement lourde, qu'on imagine mal une assemblée, ou le Parlement dans son entier, s'exposer un jour à subir délibérément l'injure d'être mis hors-jeu de son propre consentement »²²⁶. Un tel cas de figure ne s'est en effet jamais encore présenté en pratique, mais la navette parlementaire a toutefois déjà dû se dérouler en urgence, après la censure constitutionnelle de la loi de finances pour 1980²²⁷. Dans les derniers jours de l'année 1979, un texte de loi de circonstance a ainsi été adopté en deux jours consécutifs par l'Assemblée nationale et le Sénat²²⁸.

1371. De manière générale, les conditions de discussion des projets de loi de finances ont fait l'objet de critiques assez régulières, formulées toutefois essentiellement par la doctrine française. À titre d'exemple, en 1973, Jean Caritey relevait déjà l'« absence d'organisation et d'efficacité des débats »²²⁹ et plus récemment, Daniel Hochedez s'alertait du fait que certains

²²³ P. BLACHÈRE, *Le Parlement en France*, Paris, LGDJ, 2012, p. 110.

²²⁴ P. ARDANT, « Le temps dans les constitutions écrites », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 513.

²²⁵ J.-L. PEZANT, « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 474. Ce dispositif constituerait l'« une des armes les plus puissantes de la rationalisation du régime parlementaire [dont] l'objectif est de contraindre le Parlement à prendre une décision dans des délais préfixes ». V. CONSTANTINESCO et S. PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 6^e Éd., 2013, p. 420

²²⁶ J.-P. BONHOURE, « Particularités de la discussion budgétaire », in M. AMELLER, P. AVRIL et G. CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, op. cit., p. 2.

²²⁷ La loi de finances a été censurée dans la mesure où l'ensemble de la première partie du projet n'avait pas été adopté avant l'examen de la seconde partie. Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*, JORF, 26 décembre 1979, p. 3259, cons. 5.

²²⁸ À la suite de l'invalidation du Conseil constitutionnel le 24 décembre 1979, la loi autorisant le Gouvernement à continuer à percevoir les impôts existants a été adoptée par l'Assemblée nationale le 27 décembre et par le Sénat le 28 décembre sans aucune modification, avant d'être promulguée dès le 30 décembre 1979. Exemple cité par J.-P. BONHOURE, P. BRILLANT et P. NGUYEN HUU, *Les principales étapes de la procédure législative*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2^e Éd., 2000, p. 28.

²²⁹ J. CARITEY, « La crise des procédures parlementaires en matière budgétaire », *RDP*, 1974, p. 518.

parlementaires considéraient comme « du temps perdu les heures consacrées à l'examen des fascicules budgétaires en commission »²³⁰. En définitive, la fixation de l'échéance temporelle à quelques jours seulement du terme de l'année civile peut conduire les assemblées à siéger beaucoup plus souvent qu'en temps normal, ce qui est caractéristique des projets de loi de finances, souvent débattus pendant une durée importante mais sur une période assez courte.

1372. Outre les projets de lois de finances, les textes de loi correctifs à adopter à la suite d'une décision d'abrogation différée du juge constitutionnel sont également soumis à des échéances précises. À la différence des projets de lois de finances où, en cas de dépassement du délai d'adoption, le Gouvernement se substitue au Parlement, pour ce dernier type de projet de loi, le non-respect des délais d'adoption conduit à l'abrogation pure et simple des dispositions du texte que le projet en cours d'examen était censé corriger.

C. Des textes de loi correctifs soumis à des délais restreints du fait de l'abrogation différée de dispositions censurées par le juge constitutionnel (AL, ES, FR)

1373. La durée d'examen de certains textes de loi peut être fortement restreinte lorsqu'ils ont pour objet de remplacer des dispositions censurées dont l'abrogation a été reportée de quelques mois par le juge constitutionnel. Ce dernier peut soumettre le législateur à un délai suspensif afin que celui-ci ait le temps de remédier à la censure des dispositions du texte de loi concerné²³¹. Bien que l'examen constitutionnel de la conformité de la loi s'inscrive hors du temps parlementaire, certaines décisions du juge affectent ainsi directement la durée globale de la procédure législative. Garantie en France par l'article 62(1) de la Constitution relatif à la procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC), la possibilité de différer les effets d'une décision d'inconstitutionnalité est également possible dans le cadre du contrôle *a posteriori* exercé par les Cours constitutionnelles allemande (art. 93(1)2 et 100(1) GG) et espagnole (art. 161(1) CE)²³². En dépit de l'adoption du *Constitutional Reform*

²³⁰ D. HOCHEDÉZ, « Vers une revivification du débat budgétaire à l'Assemblée nationale ? », *Revue française de finances publiques*, n° 72, 2000, p. 216.

²³¹ En réalité, cette « soumission » est simplement d'ordre politique. En effet, « aucune obligation juridique ne peut être caractérisée, [même si] le législateur est, dans les faits, contraint d'agir au regard des conséquences induites par l'absence de texte ». O. BONNEFOY, *Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel*, Thèse, Université de Bordeaux, 2015, p. 105.

²³² Pour un aperçu complet des différents types de recours constitutionnels prévus dans le système espagnol, cf. Á. J. SÁNCHEZ NAVARRO, *La actividad de las Cortes Generales en defensa de la constitucionalidad de las leyes*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2004,

Act 2005, le système britannique ne prévoit pas un tel dispositif, dans la mesure où la « Cour suprême » (*Supreme Court*) mise en place à cette occasion ne constitue pas, à proprement parler, une Cour constitutionnelle.

1374. Au sein de ces trois systèmes juridiques²³³, le juge constitutionnel, véritable « maître des horloges »²³⁴, peut intervenir directement sur la durée de la procédure législative²³⁵ dans la mesure où le législateur est alors contraint, du moins politiquement, de remédier « en urgence » à l'inconstitutionnalité des dispositions d'un texte déjà en vigueur. Ce délai d'abrogation différé consiste à « redonner la parole au Parlement »²³⁶ afin qu'il réécrive la loi en respectant un calendrier relativement strict, dans le cadre d'une procédure qui n'est temporellement restreinte qu'au regard de l'échéance fixée par le juge constitutionnel²³⁷. À travers la détermination d'un tel délai, le juge exerce une contrainte sur l'ordre du jour parlementaire²³⁸, la seule sanction consistant en l'abrogation de la loi inapplicable, si elle n'est pas amendée à temps. Cet ultimatum doit amener le législateur à réagir promptement, en inscrivant rapidement le projet de texte rectificatif à l'ordre du jour afin qu'il soit examiné puis adopté dans des délais relativement brefs. Selon le Professeur Disant, cette suspension des effets d'une déclaration d'inconstitutionnalité laisse « le sentiment chagrin, un peu forcé, que le Conseil constitutionnel fixe le calendrier parlementaire, là où en réalité le délai impératif pour légiférer constitue la garantie précieuse (et enviée à l'étranger) que l'inertie éventuelle du législateur ne pourra affecter l'ordre constitutionnel »²³⁹.

1375. La contrainte formelle qui pèse sur le Parlement serait non seulement d'ordre temporel mais aussi d'ordre juridique, et naîtrait notamment « de l'hypothèse d'un vide juridique et de

²³³ Pour plus de détails, cf. notamment D. WOODHOUSE, « The Constitutional and Political Implications of a United Kingdom Supreme Court », *Journal of Legal Studies*, 2004, p. 134-155, ou encore D. WINDLESHAM, « The Constitutional Reform Act 2005: Ministers, Judges and Constitutional Change », p. 806-823.

²³⁴ D. ROUSSEAU, « Le Conseil constitutionnel, maître des horloges », *NCCC*, n° 54, 2017, p. 5.

²³⁵ Une décision d'abrogation différée ne peut être décidée que dans le cadre d'un contrôle *a posteriori*, puisque lors d'un contrôle *a priori*, la loi n'est par définition qu'adoptée mais pas encore promulguée.

²³⁶ O. DORD, « La QPC et le Parlement : une bienveillance réciproque », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 32.

²³⁷ G. GODIVEAU, « La réécriture de la loi au carrefour des temps juridictionnel et parlementaire », *RDP*, 2012, p. 995.

²³⁸ P. TÜRK, « Quel rôle pour le parlement dans le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité ? », *LPA*, 2012, n° 239, p. 8. De telles décisions QPC viennent ainsi « bousculer le travail législatif du Parlement ». J. BONNET, « La revalorisation du Parlement et la QPC », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 235.

²³⁹ M. DISANT, « Les effets dans le temps des décisions QPC. Le Conseil constitutionnel, "maître du temps" ? Le législateur, "bouche du Conseil constitutionnel" ? », *NCCC*, 2013, n° 40, p. 78.

l'urgence législative résultant de certaines décisions d'abrogation »²⁴⁰. Or, le « vide juridique » est inexistant en droit car, comme l'a démontré Hans Kelsen, dès lors que « l'ordre juridique reste muet sur un point, il crée une sphère de liberté individuelle »²⁴¹. L'abrogation d'une norme interdisant l'individu à suivre une certaine conduite revient à autoriser juridiquement cette dernière, quand bien même elle apparaît immorale et inciterait politiquement le Parlement à légiférer dans de brefs délais²⁴².

1376. Plus exactement, les décisions d'abrogation avec effet différé induisent une « sorte d'"effet directeur *ad futurum*", c'est-à-dire une *incidence de la jurisprudence constitutionnelle sur l'activité normative future du législateur* », qui peut également être qualifiée d'« interférence »²⁴³, comme le relève le Professeur Behrendt. Pour autant, en précisant dans ses décisions « qu'il y a lieu de reporter [...] la date de cette abrogation *afin de permettre* au législateur de remédier à cette inconstitutionnalité »²⁴⁴, le Conseil constitutionnel français se limite à conditionner juridiquement la production éventuelle d'une nouvelle norme par le législateur²⁴⁵ et par conséquent, l'interférence est dépourvue de caractère obligatoire. Cependant, on peut reconnaître au juge constitutionnel une certaine « maîtrise du temps »²⁴⁶ car, si le législateur n'a pu adopter un nouveau texte au terme du délai fixé, les dispositions litigieuses sont alors abrogées.

1377. En France, avant même l'instauration de la procédure QPC, le Conseil constitutionnel a décidé de moduler les effets d'une décision d'inconstitutionnalité dans le temps. Dès 2008, les effets d'une déclaration de non-conformité ont été reportés de six mois en vue de permettre au législateur de corriger les dispositions censurées²⁴⁷. Puis, dès les premières

²⁴⁰ P.-A. COLLOT, « La QPC, quelle nouvelle lecture parlementaire du contrôle de constitutionnalité ? », in X. MAGNON *et al* (Dir.), *Question sur la Question : de nouveaux équilibres institutionnels ?*, Paris, LGDJ, 2014, p. 131.

²⁴¹ H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, *op. cit.*, p. 320.

²⁴² À titre d'exemple, on peut citer l'abrogation immédiate du délit pénal de harcèlement sexuel par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2012-240 QPC du 4 mai 2012, qui revenait dès lors à ne plus interdire spécifiquement cette conduite (qui demeurait néanmoins un délit civil de droit commun au titre de l'article 1382 du Code civil). Le législateur a réagi promptement à cette abrogation et adopté dès le 6 août 2012 la loi n° 2012-954 permettant de qualifier de nouveau le harcèlement sexuel de délit pénal.

²⁴³ C. BEHRENDT, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif : une analyse comparative en droit français, belge et allemand*, Paris, LGDJ, 2006, p. 5 et 7. (Soulignement de l'auteur).

²⁴⁴ Cette formulation est reprise par le Conseil constitutionnel dans l'essentiel des décisions d'abrogation avec effet différé. Le soulignement est personnel.

²⁴⁵ C. BEHRENDT, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, *op. cit.*, p. 7.

²⁴⁶ B. MATHIEU, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, LexisNexis, 2013, p. 125.

²⁴⁷ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, JORF, 26 juin 2008, p. 10228, cons. 58. Cette modulation dans le temps des effets d'une décision d'inconstitutionnalité

décisions QPC²⁴⁸ associées à un délai d'abrogation différé, une double nécessité a été exprimée : d'une part, ne pas prononcer une abrogation immédiate susceptible de poser de sérieux problèmes en matière de sécurité juridique²⁴⁹ et, d'autre part, ne pas laisser perdurer trop longtemps des dispositions inconstitutionnelles²⁵⁰. L'intérêt de ne pas abroger sur le champ les irrégularités constatées s'impose assez régulièrement puisque depuis l'instauration de la QPC, le Conseil constitutionnel a reporté les effets juridiques de plus d'un tiers de ses décisions d'annulation²⁵¹.

1378. À l'instar de son homologue français, pendant longtemps, le Tribunal constitutionnel espagnol n'a pris aucune décision d'abrogation différée alors même que, contrairement au Conseil constitutionnel, il était habilité dès l'origine à opérer un contrôle *a posteriori* des lois²⁵². Le juge constitutionnel espagnol a décidé de différer dans le temps les effets d'une décision pour la première fois le 30 mai 1996²⁵³. À l'occasion de cette décision, le Tribunal constitutionnel a demandé au législateur de corriger « dans un délai raisonnable » une omission législative, l'absence de certaines dispositions législatives spécifiques rendant la loi contraire à la Constitution. En l'absence d'intervention du législateur, le juge constitutionnel a réaffirmé l'importance de mettre promptement un terme à de telles inconstitutionnalités par

s'inscrit dans une logique comparable à celle développée le 11 mai 2004 par le Conseil d'État à l'occasion de la décision *Association AC !*, visant notamment à moduler les effets d'une annulation contentieuse dans le temps.

²⁴⁸ La première d'entre-elles est la décision n° 2010-01 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L. [Cristallisation des pensions]*, JORF, 29 mai 2010, p. 9728.

²⁴⁹ En effet, « on ne saurait faire table rase d'une législation – fût-elle inconstitutionnelle – au risque d'engendrer une situation chaotique ». B. HÉMERY, « Juger la question prioritaire de constitutionnalité. Les effets de la décision du Conseil constitutionnel », in D. ROUSSEAU (Dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Gazette du Palais, 2012, p. 178. Un délai a ainsi été imposé pour modifier des dispositions litigieuses de la procédure pénale, alors même qu'une abrogation immédiate aurait eu pour effet de méconnaître « les objectifs de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et entraînerait des conséquences manifestement excessives ». Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres [Garde à vue]*, JORF, 31 juillet 2010, p. 14198, cons. 30. Deux mois plus tard, le juge a également reporté une abrogation jusqu'au 1^{er} juillet 2011 afin que le législateur puisse procéder aux modifications nécessaires. Ce délai fut finalement respecté et les deux textes en cause modifiés par une loi du 14 avril 2011. Décision n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010, *M. Samir M. et autres [Retenue douanière]*, JORF, 23 septembre 2010, p. 17291.

²⁵⁰ G. GODIVEAU, « Le Conseil constitutionnel pré- ou post-législateur ? Les vicissitudes constitutionnelles du droit de la garde à vue », in J. GICQUEL, A. LEVADE, B. MATHIEU et D. ROUSSEAU (Dir.), *Un parlement renforcé ?*, Paris, Dalloz, 2012, p. 55-66.

²⁵¹ M. EYNARD, « La modulation des effets dans le temps des déclarations d'inconstitutionnalité prononcées dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité », *RFDC*, 2018, p. 328. Cf. aussi D. CHAMUSSY, « Le Parlement et la QPC », *NCCC*, 2015, n° 47, p. 52.

²⁵² Ce contrôle est déclenché soit par la saisine d'autorités politiques, appelée « recours d'inconstitutionnalité » et qui correspond à un « contrôle dit abstrait qu'exercent la plupart des cours constitutionnelles », soit par la saisine du juge ordinaire dans le cadre d'un litige en cours et appelée « question d'inconstitutionnalité, version espagnole du contrôle dit concret ». P. BON, « La question d'inconstitutionnalité en Espagne », *Pouvoirs*, n° 137, 2011, p. 124.

²⁵³ L'arrêt du 1^{er} octobre 1998 ne constitue donc pas la première décision d'abrogation différée, comme l'affirme pourtant O. LECUCQ in « Les effets dans le temps des décisions du Tribunal constitutionnel espagnol », *NCCC*, 2015, n° 47, p. 87.

un « arrêt appellatif » rendu le 11 novembre 1999 à propos d'un cas analogue²⁵⁴. Depuis cette période, le juge espagnol décide régulièrement de reporter les effets de ses décisions d'inconstitutionnalité, en suspendant l'abrogation des dispositions censurées à l'intervention du législateur. Ces décisions d'abrogation différée sont toutefois loin d'être systématiques et le plus souvent, les dispositions inconstitutionnelles sont censurées sur le champ²⁵⁵. L'article 39(1) LOTC associe même la déclaration d'inconstitutionnalité à la nullité de la loi, qui produit donc normalement ses effets de manière rétroactive. Le juge espagnol a cependant aménagé de nombreuses exceptions à ce principe de nullité *ab initio* aux effets *ex tunc*, qui se retrouvent d'ailleurs outre-Rhin. À la suite d'une décision du juge constitutionnel allemand, une loi peut aussi en principe y être déclarée nulle et non avenue, en vertu du § 31(2) de la loi relative à la Cour constitutionnelle allemande (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*).

1379. Ainsi, la Cour constitutionnelle fédérale allemande peut également reporter les effets d'une déclaration d'inconstitutionnalité à l'occasion de son contrôle²⁵⁶. La modulation dans le temps des effets d'une telle décision s'accompagne généralement d'une « obligation faite au législateur d'intervenir positivement, dans un certain délai, pour rétablir un état du droit qui soit conforme à la Constitution »²⁵⁷. À l'occasion d'une décision du 14 mars 1972 par exemple, le juge constitutionnel a reconnu le caractère inconstitutionnel d'une norme sans prononcer directement sa nullité et a laissé au législateur jusqu'à la fin de la législature pour qu'il corrige cette « carence législative »²⁵⁸. Dans une décision du 17 décembre 2014 concernant l'imposition des successions et des donations, la Cour a accordé au législateur un délai d'un peu plus d'un an et demi pour procéder aux conséquentes modifications législatives

²⁵⁴ Une décision est dite « appellative » dans le cas où l'abrogation de la loi est suspendue à l'intervention du législateur. P. BON, « La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelles et administratives en droit espagnol », *RFDA*, 2004, p. 692.

²⁵⁵ Cette règle résulte de l'interprétation de l'article 164(2) CE, qui énonce que « sauf dans les cas où la sentence en dispose autrement, la partie de la loi qui n'est pas déclarée inconstitutionnelle reste en vigueur ».

²⁵⁶ Les décisions à effets différés ne représentent qu'une très faible part de l'ensemble des décisions prises par la Cour constitutionnelle fédérale, qu'elles résultent d'un recours objectif et abstrait ou d'un recours subjectif et concret. Dans le premier cas, les contrôles sont très rares puisqu'on compte seulement 178 saisines entre 1951 et 2013. Dans le second cas, il s'agit soit d'un « recours direct de constitutionnalité » (*Verfassungsbeschwerde*), très souvent effectué (6238 requêtes en 2013) et refusé (98,5 % d'entre eux pour irrecevabilité), soit d'une « question préjudicielle de constitutionnalité » (*Konkrete Normenkontrolle*), plus rarement posée (18 requêtes en 2013). J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 29^e Éd., 2015, p. 377-378.

²⁵⁷ O. JOUANJAN, « La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelles et administratives en droit allemand », *RFDA*, 2004, p. 683.

²⁵⁸ Or, la législature s'est achevée près d'un an avant l'échéance prévue : le 20 septembre 1972, la dissolution du Bundestag a entraîné la caducité du projet de loi visant à corriger l'inconstitutionnalité. Interrogée de nouveau sur ce problème de carence législative en 1975, la Cour constitutionnelle a repoussé le délai initial jusqu'au 1^{er} janvier 1977, ce qui démontre bien une certaine impuissance « à faire face à l'impéritie ou la mauvaise volonté du législateur ». *Ibid.*, p. 680.

requis, tout en précisant en substance que « la loi future pourra avoir des effets rétroactifs jusqu'au jour de la déclaration d'inconstitutionnalité »²⁵⁹. De manière plus indirecte, le juge constitutionnel peut également prendre des « décisions de constitutionnalité conditionnelle », qui consistent à alerter le législateur qu'une norme est susceptible de devenir inconstitutionnelle et l'enjoindre en conséquence d'adapter son contenu dans un délai déterminé, « faute de quoi la loi est considérée comme nulle »²⁶⁰. Si la modulation dans le temps des effets d'une décision est assez courante, la Cour constitutionnelle fédérale s'abstient néanmoins régulièrement de soumettre l'intervention du législateur à un certain délai. Ainsi, à l'occasion d'une décision du 10 février 2004 relative à la détention de sûreté, le juge de Karlsruhe s'est contenté de déclarer les dispositions incriminées « incompatibles avec la Loi fondamentale » afin d'accorder un temps de réflexion à la Fédération, qui s'était alors « elle-même trompée sur l'étendue de sa propre compétence »²⁶¹.

1380. Au sein des systèmes allemands, espagnols et français, le délai accordé par le juge constitutionnel au législateur afin qu'il puisse modifier les dispositions inconstitutionnelles est indiqué de façon plus ou moins précise. L'ultimatum fixé peut d'abord correspondre à une échéance assez vague, comme c'est le cas dans plusieurs décisions du Tribunal constitutionnel espagnol, qui impose d'intervenir « dans un délai raisonnable », expression également employée par son homologue allemand, qui accorde aussi parfois du temps jusqu'à la « fin de législature en cours ». Au contraire, le délai peut être déterminé par une date précise (« 10 janvier 2051 »), au-delà de laquelle l'abrogation est effective. Cette seconde méthode est toujours employée par le Conseil constitutionnel mais aussi, de plus en plus, par la Cour constitutionnelle allemande. En revanche, le Tribunal constitutionnel espagnol n'a jamais déterminé de délai pour que le législateur intervienne, ce que les juges eux-mêmes expliquent par le fait que le temps qu'ils prennent pour statuer sur les questions d'inconstitutionnalité est déjà « extrêmement long »²⁶².

²⁵⁹ O. JOUANJAN, « Les effets dans le temps des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne », *NCCC*, 2015, n° 47, p. 96.

²⁶⁰ C. GREWE, « Le contrôle de constitutionnalité de la loi en Allemagne : quelques comparaisons avec le système français », *Pouvoirs*, n° 137, 2011, p. 150-151.

²⁶¹ O. JOUANJAN, « La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelles et administratives en droit allemand », *RFDA*, 2004, p. 678.

²⁶² O. LECUCQ, « Les effets des arrêts rendus en matière de question d'inconstitutionnalité en Espagne », in L. GAY, P. BON et T. DI MANNO (Dir.), *La QPC vue du droit comparé : le contrôle de constitutionnalité sur renvoi du juge ordinaire en France, Espagne et Italie*, Paris, Mission de recherche Droit et justice, 2013, p. 76.

1381. Si l'on considère les délais qui correspondent à une échéance précise, la Cour constitutionnelle allemande accorde en moyenne 21 mois au législateur pour corriger une inconstitutionnalité²⁶³. Le Conseil constitutionnel français décide pour sa part de ne différer l'abrogation que d'une dizaine de mois en moyenne²⁶⁴, et il arrive même que les délais accordés soient trop courts pour que le législateur puisse discuter en détail des modalités concrètes de la mise en œuvre de ces dispositions. À l'occasion d'une décision de 2011, le Conseil constitutionnel n'a ainsi reporté que d'une cinquantaine de jours l'abrogation de dispositions relatives à l'hospitalisation d'office, alors même qu'un texte sur le sujet était déjà en discussion à l'Assemblée nationale pour remédier à l'inconstitutionnalité prononcée dans une décision antérieure²⁶⁵. Le temps restreint accordé au législateur ne lui laissait alors qu'une marge de manœuvre particulièrement étroite pour réagir. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel peut être pris de court par la juridiction judiciaire, alors même qu'il a fixé un délai d'abrogation différée plutôt conséquent afin que le législateur puisse corriger les dispositions en cause. Il est en effet arrivé que la Cour de cassation anticipe les effets de l'inconstitutionnalité et juge les dispositions en cause inconventionnelles, s'engageant dans une véritable « course à l'échalote avec le législateur »²⁶⁶ et l'incitant à adopter au plus vite les modifications législatives demandées.

1382. En définitive, l'ensemble du débat législatif peut être réduit lorsque le législateur se charge d'examiner un certain nombre de textes de loi spécifiques, qui sont soumis soit à une procédure spéciale car ils consistent à ratifier un traité international ou voter le budget de l'État, soit à une échéance précise déterminée par le juge constitutionnel dans le cadre d'une décision d'abrogation différée. Les procédures visant à écourter la globalité du débat législatif ne sont cependant pas réservées à ces textes de loi spécifiques, dans la mesure où les lois ordinaires peuvent, pour leur part, faire l'objet de procédures déléguées.

²⁶³ Moyenne établie par Christian BEHRENDT in *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif : une analyse comparative en droit français, belge et allemand*, Paris, LGDJ, 2006, p. 356.

²⁶⁴ Dans les quatre premières années après la première décision QPC, 28 décisions avec effet différé ont été rendues, pour un délai d'abrogation de 9,7 mois en moyenne, avec un maximum de 18 mois : décision n° 2011-147 QPC du 8 juillet 2011, *M. Tarek J. [Composition du tribunal pour enfants]*, JORF, 9 juillet 2011, p. 11979.

²⁶⁵ Il s'agissait respectivement de la décision n° 2011-135/140 QPC du 9 juin 2011, *M. Abdellatif B. et autre [Hospitalisation d'office]*, JORF, 10 juin 2011, p. 9892 et de la décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. [Hospitalisation sans consentement]*, JORF, 27 novembre 2010, p. 21119.

²⁶⁶ À la suite de la décision QPC relative à la garde à vue et alors que le Conseil avait fixé un délai suspensif d'un an, la Cour de cassation a jugé les dispositions litigieuses contraires à la CEDH le 19 octobre 2010, puis en formation plénière le 15 avril 2011, dès le lendemain de la promulgation de la loi, hâtant ainsi l'application des nouvelles dispositions. G. BERGOUIGNOUS, « La QPC et la revalorisation du Parlement », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 255.

§ 2. Des procédures de délégation pour écourter le débat parlementaire

1383. L'objectif de réduction de la durée de la discussion parlementaire peut être poursuivi en recourant à la délégation législative. Envisagé par tous les systèmes étudiés, ce procédé consiste à déplacer hors de l'assemblée plénière non seulement le débat, mais aussi le vote d'un texte législatif, tout en lui permettant de maintenir, en dernier lieu, un certain contrôle de la procédure.

1384. Tel est le cas, outre-Pyrénées, de la délégation de la totalité des compétences législatives à une commission permanente pour un texte législatif donné. Cette dernière n'exerce alors plus seulement une fonction préparatoire²⁶⁷ mais bien centrale dans l'élaboration de la loi, sans que l'assemblée plénière n'ait en principe à intervenir au cours de la discussion parlementaire (A). Tel est aussi le cas d'un autre type de délégation législative, prévue par les systèmes espagnols, britanniques et français, qui permet au Parlement d'autoriser le Gouvernement de prendre des mesures de nature législative (B).

A. La délégation des compétences législatives à une commission (ES)

1385. La délégation de la totalité des compétences législatives à une commission pour l'examen d'un texte déterminé est uniquement envisagée au sein du système espagnol. Il représente une possibilité importante de réduire sensiblement la durée de l'examen législatif. Dans le cadre des trois autres systèmes étudiés, si l'essentiel de la discussion plénière peut être transféré à la commission, en définitive, c'est toujours au Plénum qu'il revient de statuer sur le texte de loi.

1386. Les dispositifs prévus par les systèmes allemand, britannique et français ne consistent donc pas en soi à déléguer des compétences législatives aux commissions parlementaires mais simplement à transférer en commission parlementaire une part importante de la phase de débat en assemblée plénière, en vue de réduire la durée globale de l'examen du texte de loi. En Allemagne, le dispositif des délibérations publiques élargies en commission (*erweiterte*

²⁶⁷ R. PUNSET BLANCO, *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 162.

öffentliche Ausschlußberatungen) ne permet en effet de transférer qu'une portion de l'examen législatif à une commission parlementaire, puisque l'assemblée plénière demeure toujours compétente, au terme du débat, pour adopter le texte de loi de manière définitive²⁶⁸. Il n'en reste pas moins que la question du caractère constitutionnel de la délégation aux commissions en matière législative demeure ouverte outre-Rhin, dans la mesure où, comme le remarque Norbert Achterberg, la Loi fondamentale ne permet ni n'interdit explicitement une telle délégation²⁶⁹. Au Parlement britannique, il est possible de recourir à une commission de seconde délibération mais, là encore, cette procédure ne consiste pas à transférer à la commission l'ensemble du débat législatif mais uniquement l'examen au stade du *Second Reading* et du *Report stage*.

1387. De la même façon que dans les assemblées allemandes et britanniques, le recours à la commission élargie envisagée à l'Assemblée nationale ne revient à déléguer qu'une part de l'examen législatif et de plus, cette possibilité n'est envisagée que pour les projets de loi de finances²⁷⁰. L'absence de délégation totale de la compétence législative aux commissions pour l'examen d'un texte déterminé²⁷¹ n'est pas due simplement à la « conception française de la loi »²⁷², mais au fait qu'en France, contrairement au système espagnol, aucune disposition constitutionnelle n'habilite l'assemblée plénière à déléguer une partie de son pouvoir législatif à une commission permanente²⁷³. L'adoption de textes par une seule commission parlementaire est cependant possible, hors du champ législatif, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Les propositions de résolutions européennes, prévues par l'article 88-4

²⁶⁸ De plus, ce dispositif prévu par le § 69a GOBT n'a été employé qu'à quatre reprises depuis son introduction en 1995 dans le règlement du Bundestag. Pour plus de détails, cf. *supra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 8, p. 683 et s. (« La suppression de tout ou partie d'une phase procédurale »).

²⁶⁹ N. ACHTERBERG, *Parlamentsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1984, p. 680. Pour une position contraire, cf. C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 318.

²⁷⁰ Article 120(2) du règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

²⁷¹ Au Sénat, la procédure de législation en commission consiste non pas à déléguer la totalité des compétences mais à ne transférer qu'une partie des débats à la commission, comme c'est le cas, à l'Assemblée nationale, pour la procédure de commission élargie.

²⁷² « La conception française de la loi interdit qu'elle soit délibérée par une fraction seulement du Parlement, fût-ce une commission », selon Michel COUDERC, *in* « Le système français de commissions à l'épreuve de la V^e République », *op. cit.*, p. 48.

²⁷³ Les articles 24(1) et 45(1) de la Constitution française énoncent respectivement que « le Parlement vote la loi » et que « tout projet de loi ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement ». Or, de manière analogue, l'article 66 de la Constitution espagnole indique que « les Cortes generales exercent le pouvoir législatif de l'État » et qu'ils « représentent le peuple espagnol et se composent du Congrès des députés et du Sénat ». Le fait que le Parlement soit constitutionnellement consacré comme détenteur du pouvoir législatif n'est donc pas incompatible avec l'exercice du pouvoir législatif par les commissions, qui se trouve explicitement envisagé par l'article 75(2) de la Constitution espagnole. Sur ce point, pour une réflexion concernant les systèmes français et italien, cf. P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005, p. 157-163.

de la Constitution, peuvent en effet faire l'objet d'une procédure d'acceptation implicite par l'assemblée plénière²⁷⁴. La commission des affaires européennes est chargée d'instruire la proposition et de la voter ou, à défaut, de la renvoyer à la commission compétente, qui est alors chargée à son tour de l'examiner puis de l'adopter. Dans les quinze jours francs suivant la mise à disposition du texte adopté par la commission saisie au fond, la Conférence des présidents peut alors proposer à l'Assemblée de l'inscrire à l'ordre du jour, faute de quoi la résolution est considérée comme définitivement adoptée²⁷⁵.

1388. Hormis le fait que son champ d'application est limité à des textes non législatifs, cette dernière procédure diffère finalement assez peu de la procédure espagnole, qui consiste pour l'assemblée plénière à déléguer ses compétences à une commission dans le cadre de l'examen d'un texte. Plusieurs auteurs ont appelé à mettre en place une telle procédure de législation déléguée aux commissions dans le cadre du système français, se référant d'ailleurs plus facilement au précédent italien qu'à l'exemple espagnol²⁷⁶. L'instauration d'un tel dispositif de délégation des compétences législatives aux commissions permanentes pour certains textes de loi, perçu comme un moyen de « désengorger la séance publique »²⁷⁷, a aussi été évoquée par le Président de l'Assemblée nationale en 1992²⁷⁸ puis, plus tard, par le Comité Balladur, sans finalement n'être jamais concrétisée²⁷⁹.

²⁷⁴ P. TÜRK, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005, p. 171.

²⁷⁵ Article 151-7(1) du règlement de l'Assemblée nationale. La procédure sénatoriale, quelque peu différente dans sa mise en œuvre, est précisément exposée à l'article 73quinquies RS. Pour plus de détails concernant les résolutions européennes et leur procédure d'adoption, cf. notamment S. AMMAR, *La résolution européenne de l'article 88-4 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Thèse, Université Rennes 1, 2014, 416 p. Cf. également B. RULLIER, « L'application de l'article 88-4 de la Constitution », *RFDC*, 1998, p. 645-663.

²⁷⁶ « Le précédent italien des *leggine* conférant aux commissions le pouvoir de voter les lois [...] se révèle, en effet, aisément transférable ». J. GICQUEL, « Le temps parlementaire », in B. MATHIEU et M. VERPEAUX (Dir.), *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 22.

²⁷⁷ J. BOUDANT, « La crise identitaire du Parlement français », *RDP*, 1992, p. 1378-1379. Une forme différente de délégation est envisagée par Henry Roussillon qui, pour sa part, préconise le recours à des assemblées de taille réduite, d'une centaine de membres, en vue d'une plus grande « efficacité » du travail parlementaire. H. ROUSSILLON, « Pour une mini-Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 126.

²⁷⁸ « J'ai demandé que soit examiné dans quelle mesure les commissions pourraient prendre une part plus grande dans la procédure législative en adoptant elles-mêmes les textes les moins importants ». L. FABIUS, « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale », *Revue des sciences morales et politiques*, 1992, p. 101.

²⁷⁹ Le Comité a estimé que « la tradition juridique française fait de la discussion dans l'hémicycle le lieu privilégié de l'expression démocratique ». Comité Balladur, *Une République plus démocratique*, *op. cit.*, p. 47. Or, bien que le débat en assemblée plénière tienne une importance particulière en France, rien n'empêchait de ne pas faire évoluer les règles, comme cela a d'ailleurs été le cas pour l'article 42 C. À cet égard, le Professeur Derossier estime d'ailleurs que « les parlementaires demeurent encore empreints de l'ancien tropisme consistant à sacrifier le débat en séance ». J.-P. DEROSIER, « La rationalisation des débats », *op. cit.*, p. 139.

1389. En ce qui le concerne, le système espagnol de délégation législative à une commission permet d'aboutir *in fine* à l'adoption de « lois de commission » et est inspiré directement de la Constitution italienne de 1947²⁸⁰, qui envisage une procédure analogue dans le cadre de son propre Parlement²⁸¹. Comme en Italie, où les textes votés selon cette procédure sont qualifiés de « petites lois » (*leggine*)²⁸², ce dispositif de délégation de compétences législatives aux commissions du Parlement espagnol connaît certaines limitations dans son application. En vertu de l'article 75(3) CE, la délégation de l'adoption d'un texte de loi à une commission est exclue pour tous les projets de loi relatifs à la révision constitutionnelle, aux questions internationales ou encore pour les lois organiques, les lois-cadres et les lois de finances.

1390. Le Parlement espagnol est donc le seul des quatre parlements étudiés dont les assemblées peuvent tenter d'écourter le débat parlementaire en déléguant aux commissions législatives permanentes l'adoption de projets ou de propositions de loi (art. 75(2) CE)²⁸³. Les commissions sont alors dotées d'une « pleine compétence législative » (*comisiones con competencia legislativa plena*) dans le cadre de l'examen des textes de loi et leur décision sur les textes concernés ne nécessite pas de délibération ultérieure au Plénum. Dans cette hypothèse, les commissions décident elles-mêmes des textes et, dans la mesure où la compétence législative leur a été préalablement déléguée par l'assemblée plénière, les textes de loi qu'elles adoptent sont directement imputables à cette dernière²⁸⁴. Au Sénat, une délégation à la commission législative permanente compétente dans le domaine abordé par le texte de loi ne peut être effectuée que sur proposition du Bureau, d'un groupe ou de vingt-cinq sénateurs, après audition de la Conférence des présidents, alors qu'au Congrès des députés, la délégation est décidée par l'assemblée plénière²⁸⁵. À première vue, la délégation

²⁸⁰ M. SENÉN HERNÁNDEZ, « Artículo 75: El pleno y las Comisiones », in O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 558.

²⁸¹ Les origines de la procédure italienne de délégation aux commissions remontent précisément à la loi du 19 janvier 1939, qui s'est inscrite dans le cadre du régime dictatorial et a d'ailleurs inspiré la première procédure espagnole, établie à l'article 12 de la loi des Cortes de 1942. F. NAVAS CASTILLO, *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria*, Madrid, Colex, 2000, p. 90. Pour plus de détails sur le système italien, cf. V. DI CIOLO et L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milan, Giuffrè, 5^e Éd., 2013, p. 331-353. F. PIERANDREI, « Les commissions législatives du Parlement italien », *RFSP*, 1952, p. 557-580. T. SANTOLINI, « L'adoption des lois par les commissions parlementaires en Italie », *RFDC*, 2004, p. 159-187.

²⁸² O. PFERSMANN, in L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Éd., 2015, p. 743.

²⁸³ F. SANTAOLALLA LÓPEZ, « El papel de las comisiones ordinarias en la eficacia legislativa del Congreso », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Congreso de la República, 2012, p. 172.

²⁸⁴ Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, op. cit., p. 286.

²⁸⁵ Articles 148(1) RC et 130(1) RSE. Dans les deux chambres, c'est néanmoins toujours l'assemblée plénière qui se trouve chargée, en définitive, de déléguer un texte de loi à une commission permanente. D. BASTERRA MONTSERRAT, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Granada, Comares, 1997, p. 86.

législative constitue une procédure spéciale²⁸⁶, qui ne peut être engagée que sur proposition expresse du Sénat ou du Congrès des députés. Dans le cadre de ce dernier, cependant, l'article 14(1) RC précise que l'accord du Plénum est présumé pour tous les textes de loi qui sont « constitutionnellement déléguables », à savoir presque toutes les lois ordinaires²⁸⁷. Cette précision est capitale et signifie que la délégation législative aux commissions n'est pas limitée dans le temps ni circonscrite à un texte particulier²⁸⁸. De fait, le Congrès des députés peut donc multiplier les recours à cette procédure de délégation législative aux commissions permanentes.

1391. Toutefois, malgré l'importance de cette délégation législative aux commissions, un ensemble de règles permet à l'assemblée plénière de chaque chambre de reprendre le contrôle sur chacun des textes législatifs qui ont été délégués. La Constitution espagnole précise en effet qu'à tout moment, l'assemblée plénière de chaque chambre peut demander « qu'un débat et un vote aient lieu sur n'importe quel projet ou proposition de loi qui aurait fait l'objet de cette délégation »²⁸⁹. Le Plénum peut ainsi décider de reprendre un texte délégué à une commission parlementaire en vue d'organiser son examen ou son approbation finale par l'assemblée plénière, conformément à l'article 149(1) RC. En outre, en amont de l'examen du texte par la commission, l'assemblée plénière peut également demander à ce que le texte lui soit retourné au terme de son examen, en vue de procéder elle-même à son adoption finale. Enfin, la délégation législative totale aux commissions s'avère exclue pour les textes de loi qui ont fait l'objet d'un veto ou ont été amendés par l'assemblée plénière du Sénat. Cette précision de l'article 149(2) RC est pour le moins logique puisqu'en vertu de l'article 90(2) C, le veto sénatorial ne peut être rejeté que par la majorité du Congrès des députés, et non par une simple fraction de celui-ci. De manière générale, la procédure de délégation législative aux commissions est très largement mise en œuvre au sein du Congrès des députés, mais

²⁸⁶ Y. GÓMEZ LUGO, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, op. cit., p. 285-286. Selon le Professeur García-Escudero Márquez, au contraire, cette délégation législative aux commissions ne peut être qualifiée de procédure spéciale, dans la mesure où elle constitue une simple variante du processus législatif ordinaire. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, « El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos », *Teoría y Realidad Constitucional*, n°16, 2005, p. 233.

²⁸⁷ À l'exception des textes législatifs énumérés à l'article 75(3) de la Constitution espagnole.

²⁸⁸ Une délégation générale peut ainsi être effectuée dans un domaine particulier, auquel cas la commission compétente doit prendre en charge l'ensemble des textes de loi qui s'y rapportent. E. ANGULO RODRÍGUEZ, « Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1978 », in *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Vol. 1, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 186.

²⁸⁹ Article 75(2) CE. Cette disposition est reprise par l'article 130(2) RSE, qui indique que l'assemblée plénière peut décider à tout moment de revenir à la procédure législative ordinaire.

demeure en revanche peu utilisée en pratique au Sénat espagnol, en raison de la complexité de sa mise en œuvre²⁹⁰.

1392. En définitive, de tous les parlements étudiés, seul le Parlement espagnol envisage la possibilité de rendre les commissions « légiférantes »²⁹¹, autrement dit de leur déléguer entièrement la compétence législative en vue d'adopter un texte déterminé. Si cette délégation n'existe donc qu'en Espagne, un autre type de procédure déléguée visant à écourter le débat législatif est en revanche prévu dans l'ensemble des quatre systèmes de la comparaison, à savoir la délégation législative au Gouvernement.

B. Le recours à des opérations mixtes associant législation et contrôle

1393. Afin d'écourter la discussion parlementaire dans son ensemble, les chambres peuvent aussi habiliter le Gouvernement à prendre directement des mesures de nature législative. Une telle opération de délégation législative correspond plus précisément à « la situation dans laquelle une loi votée par le Parlement confère à l'Exécutif le pouvoir d'édicter des normes juridiques qui présentent certains attributs de la loi »²⁹². De cette façon, le Gouvernement peut se charger d'élaborer lui-même un texte dans les limites prévues par les assemblées et qui doit ensuite être ratifié par ces dernières.

1394. Ces procédures sont qualifiées d'« opérations mixtes » par les Professeurs Avril et Gicquel, au sens où elles « combinent de manière explicite la législation et le contrôle »²⁹³. Envisagées au sein des systèmes britanniques, espagnols et français (1), elles se distinguent d'un autre type d'opération mixte permettant d'écourter le débat, qui consiste à engager la responsabilité gouvernementale sur un texte mais n'est prévue qu'en France (2).

²⁹⁰ Elle concernerait ainsi près de 80 % des projets de texte législatifs, selon Patrice GÉLARD et Jean-Claude PEYRONNET, *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ? Les exemples allemand, britannique, espagnol, finlandais, italien et polonais*, Rapport d'information n° 43, Sénat, 2006, p. 56.

²⁹¹ M. THOUMÉLOU, « Gouvernement et Parlement, quels rapports de force ? », in C. WALINE, M. THOUMÉLOU et S. HAMMAL, *Les institutions de la France en questions*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 151.

²⁹² C'est le cas lorsque de telles normes modifient des lois auparavant adoptées par le Parlement ou encore lorsqu'elles interviennent dans le domaine d'ordinaire réservé à la loi. P. BON, « Les délégations législatives en droit comparé franco-espagnol », in *Mélanges offerts à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 463.

²⁹³ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, op. cit., p. 314. Cf. également F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 399.

1) La législation déléguée (ES, FR, RU)

1395. Selon Céline Vintzel, la possibilité offerte au Gouvernement d'élaborer directement la loi s'inscrit dans une « lutte contre l'urgence » et consiste à sortir du cadre du « processus législatif classique », quand bien même cela conduit à « minimiser grandement l'intervention de la représentation nationale dans la production législative »²⁹⁴. Force est de reconnaître que le fait de charger le Gouvernement d'adopter des textes ne demande plus qu'une implication marginale du Parlement et permet de réduire la durée de la procédure plus sensiblement encore qu'en recourant à des procédures abrégées au sein des assemblées.

1396. Le développement de ce procédé répondrait ainsi à la volonté « d'économiser le temps assez réduit dont dispose le Parlement »²⁹⁵ au sein de trois systèmes de la comparaison. Outre-Rhin, en effet, la délégation législative au Gouvernement est jugée contraire à la séparation matérielle des pouvoirs par la Cour constitutionnelle²⁹⁶. Si le Gouvernement fédéral et les gouvernements des Länder peuvent être autorisés par la loi à édicter des règlements (*Rechtsverordnungen*)²⁹⁷, cette habilitation ne constitue pas en soi une délégation du pouvoir législatif mais une simple « autorisation accordée par le législateur au Gouvernement lui permettant d'exercer sa compétence réglementaire »²⁹⁸. Outre-Manche, en revanche, l'emploi de la législation déléguée est ancien et représente « le moyen de concilier le respect de la compétence parlementaire et la flexibilité administrative »²⁹⁹. Dans ce cadre, l'exécutif s'affirme comme « le moteur de la législation », tandis que le Parlement constitue

²⁹⁴ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 574.

²⁹⁵ P. PACTET, *Les institutions politiques de la Grande-Bretagne*, op. cit., p. 170.

²⁹⁶ F. RUEDA, *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge. Les exemples français, allemand et espagnol*, Paris, LGDJ, 2000, p. 113.

²⁹⁷ Article 80 GG. Les règlements doivent être distingués d'une autre catégorie normative, les « prescriptions administratives générales » (*Allgemeine Verwaltungsvorschriften*), que le gouvernement fédéral peut édicter avec l'approbation du Bundesrat. Ces prescriptions administratives générales sont des « règles abstraites et générales, édictées à l'intérieur de l'organisation administrative par des autorités administratives subordonnées ou des agents publics et qui ont pour but de préciser l'organisation et le mode de travail de l'administration ». Les prescriptions « générales » ont pour finalité de « guider le comportement décisionnel des agents publics », tandis que les prescriptions « accessoires » sont des « règles interprétatives des lois ». H.-P. SCHNEIDER, « L'exécution des lois fédérales par les Länder : aspects juridiques et financiers », in M. FROMONT (Dir.), *Les cinquante ans de la République fédérale d'Allemagne*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2000, p. 68-69. Cf. également U. MAGER, *Staatsrecht I*, Stuttgart, Kohlhammer, 8^e Éd., 2016, p. 215-222.

²⁹⁸ C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, op. cit., p. 162.

²⁹⁹ D. BARANGER, « Le gouvernement par la législation, responsabilité politique et transformation de la fonction législative dans le parlementarisme britannique des origines », *RDP*, 1999, p. 1638. La première forme de législation déléguée date du *Statute of Proclamations* de 1539, lorsque le Parlement britannique a délégué au Roi Henry VIII le pouvoir de réaliser des proclamations ayant valeur législative. G. TUSSEAU, « La législation déléguée », in M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 1, Paris, Dalloz, 2012, p. 608.

« d’abord une instance de contrôle »³⁰⁰, ce qui est aussi de plus en plus le cas en Espagne et en France, où le recours aux décrets législatifs ou aux ordonnances est fréquent. L’importance de ces procédures témoigne d’ailleurs, une nouvelle fois, d’une « préoccupation commune, celle d’abrégéer les délais de la procédure législative »³⁰¹.

1397. En dépit de leur différence de forme et de dénomination, les « *decretos legislativos* », les « *Statutory Instruments* »³⁰² et les ordonnances ont tous pour objet de réduire considérablement la durée des débats au sein des assemblées par rapport à la procédure législative ordinaire (a). Le contrôle opéré par le Parlement s’avère généralement superficiel, si bien que le recours à la législation déléguée est très courant au sein des systèmes britannique, espagnol et français (b).

a) Une discussion parlementaire sensiblement réduite

1398. Les procédures de législation déléguée sont envisagées de façon relativement analogue en Espagne, en France et au Royaume-Uni. Elles consistent, pour le Gouvernement, à prendre un acte dans des matières relevant du domaine de la loi³⁰³, à la suite d’une autorisation en ce sens par le Parlement et en vue d’adopter les mesures concernées dans de brefs délais.

1399. À cet égard, l’article 38(1) C indique que « le Gouvernement peut, pour l’exécution de son programme, demander au Parlement l’autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi ». De cette manière, le projet de loi d’habilitation doit fixer précisément les délais dans lesquelles des ordonnances peuvent être prises³⁰⁴, comme en Espagne³⁰⁵. Après des pratiques divergentes fondées sur une

³⁰⁰ A. LE DIVELLE, « Audition sur le thème du renforcement du Parlement », in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 654.

³⁰¹ J.-P. DUPRAT, « Les ordonnances de l’article 38 et la législation secondaire en Grande-Bretagne », in *Mélanges en l’honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007, p. 469.

³⁰² Outre-Manche, la législation déléguée (*delegated legislation*) est aussi dénommée *subordinate legislation*, ou encore *secondary legislation*, par opposition à la *primary legislation*, que sont les *Act* adoptés par le Parlement.

³⁰³ L’article 82(1) de la Constitution espagnole exclut clairement de ce champ les lois organiques. En France, les ordonnances ne peuvent être prises dans les matières pour lesquelles une procédure législative spéciale est prévue. Les lois constitutionnelles, des lois organiques, des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale sont ainsi exclues du champ d’intervention des ordonnances par le Conseil constitutionnel (Décisions 134 DC du 5 janvier 1982, 370 DC du 30 décembre 1995 et 421 DC du 16 décembre 1999).

³⁰⁴ L’habilitation vaut même lorsque « le Gouvernement en fonction à la date de l’entrée en vigueur de la loi d’habilitation diffère de celui en fonction à la date de signature d’une ordonnance ». Conseil d’État, *Schmitt*, 5 mai 2006. Cf. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 317. Il arrive que la loi d’habilitation fasse l’objet de longs débats, comme par exemple dans le cas de la loi du 23 août 1985 pour l’évolution de la Nouvelle Calédonie. C. BOYER-MÉRENTIER, *Les ordonnances de l’article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, Economica-PUAM, 1996, p. 37.

interprétation variable du terme de « programme », le Conseil constitutionnel a finalement déclaré que l'article 38 C devait « être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre »³⁰⁶. Cette interprétation est donc très large et partant, l'habilitation est accordée assez facilement en pratique. Tel est également le cas outre-Manche, où l'utilisation de la législation déléguée est régie par le *Statutory instruments Act* de 1946, qui indique simplement que le Parlement peut adopter une loi cadre pour autoriser le Gouvernement à décider de détails considérés trop complexes pour être intégrés au contenu d'une loi³⁰⁷. En conséquence, il n'est pas rare que la Chambre des Communes vote des lois « squelettes » (*Skeleton Bills*), qualifiées ainsi au sens où la délégation de pouvoir opérée est si importante que le contenu substantiel de la loi est défini par le *Statutory instruments* lui-même³⁰⁸.

1400. En ce qui concerne les décrets législatifs, la Constitution espagnole se limite à énoncer que le Parlement peut déléguer au Gouvernement le pouvoir de décréter des normes ayant force de loi. La délégation doit être « conférée au Gouvernement de façon expresse pour chaque cas précis et pour un délai déterminé », selon l'article 82(3) CE, de manière à éviter le « dessaisissement inconscient et implicite du Parlement en tant que détenteur du pouvoir législatif »³⁰⁹. Les décrets-lois (*decretos-leyes*), pour leur part, ne peuvent être pris qu'« en cas de besoin extraordinaire et urgent ». Envisagée par l'article 86 CE, cette procédure ne procède en fait que d'une autorisation législative *a posteriori* du Parlement, ces dispositions législatives provisoires devant être immédiatement soumises au Congrès des députés aux fins de ratification ou d'abrogation. Quoi qu'il en soit, l'utilisation croissante de ces décrets-lois s'expliquerait par un contexte « d'accélération législative » au Parlement espagnol³¹⁰.

³⁰⁵ Article 82(3) CE. La délégation ne peut ainsi jamais intervenir pour un temps indéterminé, selon T. FREIXES SANJUÁN, « La legislación delegada », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 28, 1990, p. 139.

³⁰⁶ Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés*, JORF, 13 janvier 1976, p. 343, cons. 2.

³⁰⁷ House of Commons Information Office, *Statutory Instruments*, Londres, House of Commons, 2008, p. 2.

³⁰⁸ Tel a été le cas par exemple du *Child Support Bill* en 1991 ou du *Jobseekers Bill* en 1995. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 224.

³⁰⁹ T. QUADRA-SALCEDO, « La delegación legislativa en la Constitución », in S. MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 1, Madrid, Civitas, 1991, p. 369.

³¹⁰ R. M. FERNÁNDEZ RIVEIRA et M. D. CREGO, « Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes », *Revista de las Cortes Generales*, n° 74, 2008, p. 208. Cf. aussi J. PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 12^e Éd., 2010, p. 648. M. ANTONIA CALVO, « La relación entre el gobierno y las Cortes », in T. FERNÁNDEZ (Dir.), *Lecturas sobre la Constitución española*, Vol. 1, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, p. 232-235. Y. GÓMEZ LUGO, « Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia », *Eunomia*, n° 83, 2013, p. 102.

1401. De même, de part et d'autre de la Manche, l'argument avancé par le Gouvernement est souvent celui de l'urgence. Le Professeur Carroll juge à ce titre que l'emploi de la législation déléguée peut très bien être justifié par le manque de temps ou par l'urgence de la situation, dans la mesure où elle offre une plus grande célérité que la procédure législative ordinaire³¹¹. En France, les ordonnances sont loin de toutes relever du programme politique du Gouvernement³¹² et partant, elles « prouvent moins la détermination qu'elles ne font redouter la précipitation »³¹³. Alors même qu'aucune règle ne les présente explicitement comme un moyen procédural d'urgence, un rapport entre le recours aux ordonnances et la possibilité d'adopter des textes promptement a été établi par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a en effet affirmé que « l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution »³¹⁴.

1402. Pour le Gouvernement français, le recours aux ordonnances est synonyme de rapidité : leur entrée en vigueur intervient dès leur publication, après avoir été délibérées en conseil des ministres et à la suite de l'avis du Conseil d'État. Cependant, elles peuvent devenir caduques « si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation », selon l'article 38(2) C. La ratification parlementaire permet aux assemblées de reprendre à leur compte les mesures décidées par le Gouvernement et par là même, de récupérer, d'une certaine manière, la compétence déléguée³¹⁵. L'organisation d'un débat est toutefois purement facultative et s'avère difficile lorsqu'une demande de ratification n'est pas accompagnée de l'ordonnance dont elle est l'objet ou qu'un seul projet de loi vise à opérer la ratification d'un grand nombre d'ordonnances³¹⁶. Il n'est pas rare non plus qu'à cette occasion, des procédures soient mises en œuvre pour réduire la durée de la discussion, comme la procédure accélérée ou encore le temps législatif programmé.

³¹¹ A. CARROLL, *Constitutional and Administrative Law, op. cit.*, p. 158.

³¹² Le Gouvernement recourt ainsi parfois aux ordonnances pour « résorber le retard accumulé par la France pour assurer la transposition de directives européennes ». B. TEYSSIÉ, « Variations sur la fonction législative », in P. MAZEAUD et C. PUIGELIER (Dir.), *Le Peuple et l'idée de norme*, Paris, LGDJ, 2012, p. 167.

³¹³ G. CARCASSONNE, *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Seuil, 2014, p. 134.

³¹⁴ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, *Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes*, 22 décembre 1999, p. 19041, cons. 13. Reprenant ce considérant dans une décision ultérieure, le Conseil constitutionnel a ajouté que « l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification ». Décision n°2003-473 DC du 26 juin 2003, *Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit*, JORF, 3 juillet 2003, p. 11205, cons. 5.

³¹⁵ A. M. LE POURHIET, *Les ordonnances : la confusion des pouvoirs en droit français*, LGDJ, 2011, p. 98.

³¹⁶ G. FELDMAN, « Le leurre de la ratification exprime des ordonnances de l'article 38 de la Constitution », *RDP*, 2011, p. 1581. O. DUHAMEL, « "Où va la République ?" Les vertus de l'Exécutif sous la Cinquième République », *Revue administrative*, n° 291, 1996, p. 358.

1403. La durée de la discussion parlementaire est plus précisément encadrée au sein du Parlement britannique, où dès qu'un *Statutory instrument* est pris par le Gouvernement, un délai de 40 jours commence à courir pour permettre aux assemblées de statuer. Après son adoption par le Gouvernement, chaque texte est soumis soit à une procédure de résolution négative, soit à une procédure de résolution affirmative³¹⁷. Les *negative instruments* deviennent des lois sans qu'il n'y ait de débat, sauf si l'une des deux chambres en décide l'annulation en votant une résolution en sens. Pour leur part, les *affirmative instruments* doivent être approuvés de manière expresse par chaque assemblée. L'essentiel de la délégation déléguée consiste en des *negative instruments*, qui sont donc considérés comme définitivement adoptés au terme du délai de 40 jours, en l'absence de réaction des chambres parlementaires. Au cours de cette période, le Comité mixte des *Statutory instrument*, composé de membres des deux assemblées, se réunit pour vérifier que le ministre n'a pas excédé les compétences qui lui ont été attribuées. À la Chambre des Communes, les résolutions négatives sont parfois débattues dans le cadre de la Commission de délégation déléguée, pendant une heure et demie³¹⁸. Les résolutions affirmatives, pour leur part, font toujours l'objet d'un débat dans le cadre de cette Commission de délégation, tandis qu'à la Chambre des Lords, le *Select Committee on Delegated Powers* a été instauré en 2004 pour effectuer un contrôle plus détaillé qu'auparavant³¹⁹.

1404. Le contrôle est plus important en France où, depuis la réforme de 2008, les ordonnances ne peuvent être ratifiées que de manière expresse, et non tacitement³²⁰. En Espagne, par contre, le contrôle parlementaire opéré sur la législation déléguée est encore plus faible, puisque la ratification des ordonnances, loin d'être obligatoire, constitue une simple possibilité. L'article 82(6) CE se limite à indiquer que « les lois de délégation pourront définir, dans chaque cas, des formules additionnelles de contrôle ». Dès lors, le problème principal de la législation déléguée réside dans la faiblesse de son contrôle, car dès lors que la délégation est autorisée, « le Gouvernement peut en faire usage dans un sens extensif »³²¹.

³¹⁷ A. ANTOINE, « La "secondary legislation" au Royaume-Uni », in P. LAUVAUX et J. MASSOT (Dir.), *La législation déléguée*, Paris, Société de législation comparée, 2015, p. 126.

³¹⁸ A chaque session, en moyenne, seuls 5 à 10 débats de ce type ont lieu en commission, contre un ou deux au Plénum. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 227.

³¹⁹ R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 229.

³²⁰ C. CASTAING, « La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur "La grande illusion" », *RFDC*, 2004, p. 280 et s. Y GAUDEMET, « Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 624-625.

³²¹ J. MARCET I MORERA, « La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno », *Revista de las Cortes Generales*, n° 22, 1991, p. 15.

Concernant les décrets-lois, le contrôle est autrement plus important puisqu'en vertu de l'article 86(2) CE, le Congrès des députés doit débattre de chacun d'eux avant de se prononcer par un vote dans les trente jours de leur promulgation.

1405. Bien que les trois parlements considérés opèrent un contrôle des délégations législatives d'intensité différente, ce dispositif procédural est partout très largement utilisé en vue de réduire la durée de l'ensemble du débat parlementaire.

b) Un moyen procédural utilisé de manière extensive

1406. Assez faiblement contrôlé par les différents parlements étudiés, la législation déléguée est très régulièrement employée en lieu et place de la procédure législative classique. Outre-Manche, le recours au *Statutory instruments* s'avère particulièrement fréquent et en définitive, la majeure partie de la législation britannique est en réalité déléguée³²². Plusieurs centaines de *Statutory instruments* sont ainsi pris chaque année, ce qui fait de « l'exécutif britannique un "législateur alternatif" »³²³. Pour le Gouvernement britannique, les *Statutory instruments* présentent l'avantage de pouvoir faire voter rapidement certaines règles législatives³²⁴. Il n'en demeure pas moins que leur emploi est très critiqué par la doctrine, qui estime que « cette législation "cendrillon" est organisée de manière incohérente et contrôlée de manière superficielle »³²⁵.

1407. Si le recours aux ordonnances n'est pas aussi important dans le cadre du système français, celui-ci est néanmoins relativement courant. De plus en plus d'ordonnances ont été prises à partir de 2003 et celle-ci sont désormais devenues « un mode ordinaire de production normative »³²⁶. Le Gouvernement a semblé s'accommoder de moins en moins du rythme de la

³²² H. CALVERT, *An Introduction to British Constitutional Law*, Oxford, Blackstone Press, 1985, p. 85.

³²³ I. NGUYÈN-DUY, *La souveraineté du Parlement britannique*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 661. Sur les 3000 *Statutory instruments* pris en moyenne chaque année, près de la moitié d'entre eux n'ont cependant que des conséquences strictement locales. R. ROGERS et R. WALTERS, *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, p. 223.

³²⁴ G. SLAPPER et D. KELLY, *English Law*, Abingdon, Routledge, 2^e Éd., 2006, p. 39.

³²⁵ D. OLIVER, D. MIERS et P. EVANS, « Untouched by Reform: Private Members Bill and Delegated Legislation », in P. GIDDINGS, *The Future of Parliament: Issues for a New Century*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 137.

³²⁶ J. GICQUEL, « Sur une source constitutionnelle du droit administratif : l'ordonnance », in *Mélanges Jacqueline Morand-Deville*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 346. Le vice-président du Conseil d'État qualifie cette évolution d'« explosion de la législation déléguée ». Jean-Marc SAUVÉ, « Table ronde "Penser et voter la loi" », Colloque « Mieux légiférer », Assemblée nationale, 28 novembre 2014, p. 9. M. GUILLAUME, « Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 117-129. En 1997-2002, le recours à l'article 38 C a été restreint à la codification, à la transposition de directives européennes et aux matières relatives à l'outre-mer. B. RULLIER, « Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002 », *RFDC*, 2003, p. 435.

procédure législative³²⁷. Un pic a été atteint en 2005, année au cours de laquelle 83 ordonnances ont été publiées au total, dont plusieurs dizaines au cours du seul été qui a suivi la nomination du Gouvernement Villepin³²⁸. Si l'emploi des ordonnances n'est désormais plus aussi fréquent, il demeure important, puisque 357 ordonnances ont été publiées entre 2004 et 2013, soit plus de deux fois plus qu'au cours des vingt années précédentes³²⁹. L'usage extensif des ordonnances est jugé excessif par de nombreux auteurs, qui considèrent que le « manque de temps chronique » est surtout avancé par le Gouvernement comme « un argument d'autorité » qui permet « de dissimuler une autre cause, [comme par exemple] la volonté d'éviter des débats politiquement coûteux »³³⁰. En 2016, le Président Hollande a d'ailleurs jugé que l'emploi massif d'ordonnances, proposé par plusieurs candidats en vue de l'élection présidentielle³³¹, serait « contradictoire avec les droits du Parlement »³³². Au sein du système espagnol, le recours à la législation déléguée n'est pas aussi important que dans le cadre des systèmes britanniques et français, mais il constitue toutefois aussi un moyen procédural alternatif à part entière, à disposition du Gouvernement. Son usage est même croissant, ce qui témoigne du fait, selon certains auteurs, que « le cœur de l'activité législative est étranger à l'institution parlementaire »³³³. Cette évolution est d'ailleurs récente, puisque le record de décrets-lois a été battu au cours de la X^e Législature espagnole, avec 75 textes de ce type adoptés entre 2011 et 2015, imposant ainsi « l'urgence comme méthode législative »³³⁴.

1408. Au sein des systèmes parlementaires britannique et espagnol, la législation déléguée est souvent utilisée, mais constitue la seule opération mixte qui permet au Gouvernement d'écourter considérablement l'ensemble du débat législatif. En France, si le Gouvernement recourt fréquemment aux ordonnances, il lui arrive aussi de décider de façon assez régulière d'engager sa responsabilité sur un texte de loi. Alors que dans le cas des ordonnances, « c'est la procédure législative qui absorbe la fonction de contrôle », à l'inverse, dans le cas de

³²⁷ J. GICQUEL, « Le législateur de la V^e République : variations sémantiques », in *Liber amicorum Jean-Claude Escarras*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 499.

³²⁸ P. DELVOLVÉ, « L'été des ordonnances », *RFDA*, 2005, p. 909.

³²⁹ Entre 1984 et 2004, 155 ordonnances avaient été publiées. Sénat, *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*, Paris, Direction de la séance, 2014, p. 5.

³³⁰ J. THOMAS, « Les ordonnances et le temps », *RDP*, 2015, p. 942. Ce recours plus fréquent aux ordonnances a été vivement critiqué. Cf. H. PORTELLI, « Les ordonnances : les raisons d'une dérive », *Droits*, 2007, p. 7.

³³¹ P. de MONTALIVET, « L'inflation des ordonnances », *RDP*, 2017, p. 40.

³³² F. HOLLANDE, *Discours du 6 Octobre 2016*, Colloque « Refaire la démocratie », Assemblée nationale.

³³³ P. DÍEZ LAGO, « El Parlamento necesario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 278.

³³⁴ J. J. RUIZ RUIZ, « L'opposition politique. Espagne », in J.-P. DEROSIER (Dir.), *L'opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 122.

l'engagement de la responsabilité gouvernementale, « la procédure politique l'emporte sur la fonction législative »³³⁵. Cette dernière opération mixte, qui fait appel à la fois aux fonctions de législation et de contrôle des assemblées, doit permettre au Gouvernement de mettre rapidement un terme à la discussion parlementaire.

2) L'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte législatif (FR)

1409. La procédure consistant pour le Premier ministre à engager la responsabilité de son Gouvernement sur un texte tient une place essentielle au sein du système français, au point de constituer, aux yeux de certains auteurs, un « chef d'œuvre du parlementarisme rationalisé de 1958 »³³⁶. Selon l'article 49(3) C, « le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi », ce dernier étant considéré comme adopté³³⁷, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée. Pour être recevable, une telle motion doit être signée par au moins un dixième des membres de l'Assemblée nationale, qui ne peut procéder au vote que 48 heures après son dépôt. Ce dispositif inverse la charge de la preuve, dans la mesure où « ce n'est plus au Gouvernement de prouver qu'il a toujours la confiance de l'Assemblée [mais] à l'opposition de démontrer qu'il l'a perdue »³³⁸. Sans réel équivalent dans les trois autres systèmes étudiés, cette procédure prévue par l'article 49(3) C peut cependant être rapprochée de la procédure envisagée par l'article 81 de la Loi fondamentale allemande, selon lequel un projet de loi est considéré comme définitivement adopté lorsqu'il n'a pas été « voté par le Bundestag dans un délai de quatre semaines après un nouveau dépôt ». Si ces deux procédures permettent de considérer un texte de loi comme adopté en l'absence de majorité parlementaire, le dispositif allemand suppose que « l'état de nécessité législative » ait été préalablement déclaré et diffère donc sensiblement de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte. Il suppose qu'une

³³⁵ P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 320.

³³⁶ J.-É. GICQUEL, « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 398. P. JAN, « Une réforme dangereuse », in J.-P. CAMBY, P. FRAISSEX et J. GICQUEL, *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011, p. 284.

³³⁷ Il s'agit, à cet égard, d'une « adoption sans vote ». J.-C. GRACIA, « Parlement/Gouvernement : de nouveaux équilibres ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 2.

³³⁸ P. AVRIL et J. GICQUEL, « Mémento sur l'article 49-3 C », *LPA*, n°52, 2015, p. 4.

crise gouvernementale soit déjà déclenchée, tandis que le dispositif français vise justement à éviter la survenance d'une telle crise³³⁹.

1410. Qualifié par la doctrine de « super vote bloqué »³⁴⁰, d'« arme excessivement draconienne »³⁴¹ ou encore de « Grosse Bertha »³⁴², l'article 49(3) de la Constitution française apparaît en tous les cas comme un instrument de stabilité politique pour le Gouvernement, lui permettant de pallier momentanément l'absence d'une claire majorité à l'Assemblée nationale. Par ailleurs, la procédure d'engagement de la responsabilité gouvernementale sur un texte est parfois utilisée par le Premier ministre comme un « instrument d'accélération de la procédure législative »³⁴³. Cette procédure est alors employée avant tout pour abrégier le débat législatif, et non plus nécessairement en vue de soumettre la majorité parlementaire au Gouvernement³⁴⁴.

1411. De cette manière, la discussion parlementaire peut être considérablement réduite, en particulier quand le Premier ministre engage la responsabilité de son Gouvernement sur un texte de loi après seulement quelques heures de débat. L'article 49(3) C est parfois déclenché si tôt que le débat est réduit à néant lorsque, par exemple, le Premier ministre y recourt avant même l'entame de la discussion générale³⁴⁵. Dans cette hypothèse, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement permet de faire l'économie non seulement du débat législatif mais aussi du vote³⁴⁶ et contribue à réduire dans des proportions importantes la durée globale de la procédure législative. L'article 49(3) C a aussi pour conséquence de placer politiquement les députés rebelles face à leurs responsabilités, même si « dans le même temps, l'exécutif

³³⁹ N. MARSCH, Y. VILAIN et M. WENDEL (Éd.), *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht. Ein Rechtsvergleich*, Berlin, Springer, 2015, p. 257. Pour plus de détails sur l'état de nécessité législative, cf. *supra*, Partie 2, Titre 2, Chapitre 7, p. 621 et s. (« La procédure "d'urgence" »).

³⁴⁰ G. CARCASSONNE, « À propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 168.

³⁴¹ M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2015, p. 621. R. MESSERSCHMIDT, « Die französische Nationalversammlung zwischen Selbstbehauptung und Unterordnung », in W. PATZELT (Éd.), *Parlamente und ihre Funktionen*, Westdeutscher, 2003, p. 159.

³⁴² J. GICQUEL, « Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 ! », *LPA*, n° 254, 2008, p. 91.

³⁴³ A. LEVADE, « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *RFDC*, 2010, p. 234.

³⁴⁴ L. KOUOMOU SIMO, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2013, p. 897.

³⁴⁵ Ainsi, le 24 juin 1982, le Premier ministre a engagé la procédure dès la présentation du projet relatif au blocage des prix et des revenus par le ministre concerné, privant dès lors l'Assemblée de la discussion générale et de la discussion détaillée. P. AVRIL, J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 321.

³⁴⁶ S. CALMES-BRUNET, « Le temps du débat législatif », *op. cit.*, p. 95.

consomme une "cartouche" qui n'est plus renouvelable, et consomme une partie de son capital de confiance auprès de sa majorité, qui ne goûte guère qu'on la corsète pareillement »³⁴⁷.

1412. Depuis la réforme de 2008, l'engagement de la responsabilité gouvernementale par le Premier ministre est désormais limité à un seul projet ou une proposition de loi par session, outre les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. Nombre d'auteurs ont critiqué cette restriction qui représentait, selon eux, « un véritable danger » car elle revenait à retirer au Gouvernement « tout moyen de pression sur sa propre majorité pour faire adopter une politique cohérente »³⁴⁸. Le Professeur Lascombe juge aussi cette limitation inappropriée, en particulier lorsque le Gouvernement n'a « qu'une majorité relative ou frondeuse [et qu'il] lui faut alors disposer d'un moyen de pression sur elle pour tous les textes qu'il juge essentiels »³⁴⁹. Avec l'apparition du « fait majoritaire contestataire » à l'Assemblée nationale, qui consiste en une contestation politique régulière de députés de la majorité gouvernementale au sein même de leur groupe parlementaire³⁵⁰, le recours à ce mécanisme de rationalisation du parlementarisme pouvait apparaître d'autant plus nécessaire politiquement, alors même que sa portée a été réduite³⁵¹.

1413. En dépit de ces critiques, la limitation constitutionnelle apportée en 2008 à l'utilisation de l'article 49(3) C n'est pourtant pas aussi stricte qu'elle n'y paraît aux premiers abords. D'une part, bien que la procédure soit restreinte à un texte de loi ordinaire par session, elle peut être mise en œuvre à plusieurs reprises sur ce même texte, comme cela a été le cas pour le projet de loi « Macron » en 2015, à l'occasion de ses trois passages devant l'Assemblée

³⁴⁷ D. BARANGER, « Notre Constitution », in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 165.

³⁴⁸ M. AMELLER, in D. MAUS (Dir.), *Archives constitutionnelles de la V^e République*, Vol. 5, Paris, La Documentation française, 2011, p. 412. Cf. aussi M. AMELLER, « Vive le 49 alinéa 3 ! », in J.-P. CAMBY, P. FRAISSEX et J. GICQUEL, *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011, p. 278.

³⁴⁹ M. LASCOMBE, « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP G*, n° 174, 2008, p. 36.

³⁵⁰ Le « fait majoritaire contestataire » correspond au fait de « faire apparaître, de façon non isolée et durable, au sein du propre camp, voire du propre groupe politique de la majorité, une contestation de cette majorité, matérialisée par des voix de membres de ce groupe s'exprimant contre la politique et les textes soutenus par le Gouvernement, que ce soit expressément ou par une abstention ». J.-P. DEROSIER, « François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions*, 2015, p. 511. Le Professeur Rousseau a envisagé la possibilité que, plus largement, les parlementaires de la majorité « échappent » au Président de la République et que ce dernier perde ainsi « tout pouvoir d'action ». D. ROUSSEAU, « Vers une nouvelle tryarchie : Président de la République/président du groupe parlementaire majoritaire/Premier ministre ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 12.

³⁵¹ J.-P. DEROSIER, « François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions*, 2015, p. 514.

nationale³⁵². Dans ce cas, il semble que ce n'est pas tant la volonté de réduire la durée de la procédure que la menace sérieuse d'être mis en minorité qui a vraisemblablement prévalu dans le choix du Premier ministre d'engager la responsabilité de son Gouvernement sur le vote de cette loi³⁵³. De manière analogue, en 2016, pour le projet de loi relatif à la modernisation du travail, la responsabilité du Gouvernement a été engagée à la fois pour la première lecture, pour la nouvelle lecture et pour la lecture définitive.

1414. D'autre part, la limitation de cette procédure à un seul texte de loi ordinaire par session demeure en réalité supérieure au nombre moyen de textes de loi adoptés via l'article 49(3) C par session ordinaire, à savoir 0,5 texte seulement³⁵⁴. Néanmoins, force est de reconnaître que durant certaines périodes où le Gouvernement ne disposait que d'une majorité relative, la procédure a dû être mise en œuvre pour plusieurs textes par session, comme par exemple entre 1988 et 1993. À l'inverse, certains premiers ministres ont pu s'abstenir d'y recourir durant toute une législature dans la mesure où, politiquement, « la discipline majoritaire était tout simplement suffisante »³⁵⁵. Ainsi, la responsabilité gouvernementale n'a été engagée sur aucun texte pendant près de dix ans, après avoir été déclenchée à 80 reprises entre 1958 et 2006, dont 28 fois en un peu moins de trois ans (1988-1991) par le Premier ministre Michel Rocard.

1415. En définitive, le recours à l'article 49(3) C emporte des conséquences radicales sur le débat législatif à l'Assemblée nationale, dont la durée est très fortement réduite. À cet égard, le Professeur Jan a récemment proposé que cette procédure évolue de manière à toujours garantir la discussion parlementaire, en ne permettant au Premier ministre d'engager la responsabilité politique de son Gouvernement sur un texte qu'au terme du débat sur tous ses articles³⁵⁶. En attendant, il est toujours possible pour le Premier ministre d'éviter la tenue d'un débat s'il engage la procédure dès le dépôt du texte à l'Assemblée. En outre, la procédure législative dans son ensemble peut être encore davantage écourtée si l'engagement de la responsabilité gouvernementale sur un texte de loi « se double d'une question préalable

³⁵² D. BARANGER, « Notre Constitution », in C. BARTOLONE et M. WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 163.

³⁵³ J. BENETTI, G. CARCASSONNE, J.-J. CHEVALLIER et O. DUHAMEL, *Histoire de la V^e République : 1958-2015*, Paris, Dalloz, 2015, p. 609. Cf. également J. BENETTI, « Mise en jeu de la responsabilité du gouvernement de Manuel Valls : les enseignements du "49-3" sur la loi "Macron" », *Constitutions*, 2015, p. 206.

³⁵⁴ Moyenne entre 1958 et 2015, hors lois de finances et de financement de la sécurité sociale. L. AUDOUY, « La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique », *RFDC*, 2016, p. e11.

³⁵⁵ G. TUSSEAU, « La réactivation du "49-3" », *Recueil Dalloz*, 2015, chr., p. 560.

³⁵⁶ P. JAN, « Le 49.3 est une procédure démocratique, utile, mais perfectible », *Huffington Post*, 7 juillet 2016.

adoptée par la majorité gouvernementale au Sénat, question qui signifie un refus de délibérer pour que le texte revienne aussitôt à l'Assemblée où un nouveau 49-3 le fera adopter définitivement »³⁵⁷. Là encore, l'emploi cumulé de plusieurs moyens procéduraux permet de réduire de manière encore plus importante la durée de la procédure législative qu'en recourant au seul article 49(3) C, qui représente un moyen de diminuer très sensiblement le temps de la discussion dans le cadre de l'Assemblée nationale.

³⁵⁷ J.-C. COLLIARD, « Article 49, article 50, article 51 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2008, p. 1259.

Conclusion du Chapitre 8

1416. Au-delà de leur diversité apparente, les moyens visant à engager des procédures alternatives pour réduire la durée des débats législatifs consistent pour l'essentiel à sortir du cadre strict de la procédure législative ordinaire en vue d'écourter la durée totale d'examen. Qu'il s'agisse de mettre en œuvre des procédures pour clore une partie du débat législatif ou écourter l'ensemble de la discussion, le but clairement visé est le plus souvent de réduire la durée de la procédure législative.

1417. Tel n'est pas explicitement le cas du contrôle de la recevabilité des amendements, qui a principalement pour objet d'exclure les amendements jugés irrecevables avant même leur présentation orale. Ce contrôle de recevabilité a néanmoins pour effet de réduire la durée de la discussion, qui se trouve alors déchargée de la présentation de ces amendements. En revanche, l'ensemble des procédures engagées en vue de clore immédiatement un stade précis du débat, qu'il s'agisse de l'examen relatif à un article de loi ou de la discussion plénière, poursuivent directement l'objectif de restreindre la durée de l'examen législatif. En ce sens, une procédure plus radicale est prévue par le système espagnol, où l'examen et le vote d'un texte de loi peuvent être entièrement délégués par le Congrès des députés à une commission parlementaire.

1418. Un autre type de délégation législative est assez largement employé dans le cadre des différents systèmes de la comparaison. La législation déléguée, qui consiste pour les assemblées à autoriser le Gouvernement à édicter lui-même des normes juridiques relevant du domaine de la loi, permet de réduire de manière substantielle la durée de la procédure préalable à l'adoption d'un texte. Enfin, certains textes de loi spécifiques, tels que les projets de loi de finances ou encore les textes visant à autoriser la ratification d'une convention internationale, font également l'objet d'un examen plus restreint que les textes législatifs ordinaires, en raison non seulement de la matière qu'ils concernent mais surtout des délais restreints dans le cadre desquels ils doivent souvent être adoptés.

Conclusion du Titre 2

1419. Si le temps parlementaire de la procédure législative est fortement contraint, il se trouve toutefois précisément encadré par un ensemble important de normes réglementaires et constitutionnelles, et n'est pas simplement modulable selon le bon vouloir du Gouvernement. Bien qu'il occupe une position privilégiée tout au long de la procédure législative¹, le Gouvernement français ne jouit pas toujours, en dépit de ce qui est parfois affirmé, « de tous les avantages pour parvenir à ses fins, dans les termes et les délais qu'il a choisis »². Parmi les quatre systèmes parlementaires étudiés, il ne disposerait pas nécessairement des moyens les plus importants pour réduire la durée de la procédure législative³.

1420. Au terme de l'analyse des différentes compétences visant à écourter le débat législatif dans sa globalité, il est possible de remarquer que le Gouvernement britannique dispose en la matière d'une moins grande diversité de moyens que les trois autres⁴. Cette situation n'est cependant pas révélatrice de l'importance de ses compétences, puisque, à elles seules, la guillotine ou encore la programmation lui permettent déjà de restreindre fortement la durée de discussion. À l'inverse, de très nombreux moyens distincts visant à écourter la procédure législative sont prévus par le système français⁵, dont le plus radical est sans doute l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte de loi, qui permet de réduire drastiquement la durée des débats mais dont l'usage est limité depuis 2008. Pour sa part, le système espagnol envisage aussi un dispositif original visant à réduire la durée du débat, qui

¹ M. BONNARD, « Le rôle du Parlement », in J.-L. PARODI, *Institutions et vie politique*, Paris, Documentation française, 3^e Éd., 2003, p. 58.

² J. GICQUEL, « Le cadre institutionnel de la V^e République. Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif », *Cahiers français*, n° 300, 2001, p. 13.

³ Céline Vintzel va même jusqu'à affirmer qu'« au niveau de l'enjeu majeur des temps modernes, c'est-à-dire de la maîtrise du temps dans le cadre de la procédure ordinaire, le Gouvernement français est comparativement le moins bien armé ». C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 715. Cependant, selon le Professeur Rasch, le Gouvernement français serait l'un des rares à disposer d'autant de moyens procéduraux de cette importance. E. RASCH, « Institutional Foundations of Legislative Agenda-Setting », in S. MARTIN, T. SAALFELD et K. STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 471. Cf. également C. D. CLASSEN, « Parlamentarismus in der V. Republik Frankreichs », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2004, p. 272.

⁴ Le système britannique ne prévoit que six compétences différentes ayant pour objet d'écourter la procédure législative et qui ne sont pas communs à la totalité des systèmes étudiés.

⁵ Au total, au Parlement français, il existe douze moyens distincts de réduire la durée de la procédure législative, en plus des quelques dispositifs prévus par les quatre systèmes.

consiste à déléguer la totalité des compétences législatives à une commission pour l'examen et le vote d'un texte déterminé⁶.

1421. Enfin, il apparaît que certaines procédures ayant pour objet d'écourter le débat et qui ne sont mises en œuvre que pour l'examen de quelques textes de loi, comme par exemple la détermination d'une durée maximale de discussion en France et au Royaume-Uni, constituent en réalité la procédure législative de base dans le cadre d'autres systèmes, comme c'est le cas en Allemagne.

⁶ Si la délégation de la totalité des compétences législatives à une commission pour un texte déterminé n'est pas prévue au sein des autres systèmes étudiés, cette procédure est en revanche aussi envisagée au Parlement italien.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

1422. L'étude des normes d'habilitation temporelle a permis d'observer que de nombreux moyens ayant pour effet d'allonger la procédure législative sont reconnus non seulement au Gouvernement mais aussi aux parlementaires et que ces derniers disposent de certaines compétences pour écourter la procédure législative. Cet état des lieux des moyens juridiques de modulation temporelle à disposition des ministres et des membres des chambres conduit à relativiser les affirmations doctrinales selon lesquelles le Gouvernement chercherait toujours à « gagner du temps », tandis que le Parlement souhaiterait « prendre son temps » et ralentir l'élaboration des textes de loi¹. Partant, l'opposition politique entre le Gouvernement et le Parlement, qui s'incarnerait, selon certains auteurs, dans une « bataille contre le temps »², est en réalité loin d'être aussi systématique. À cet égard, l'analyse des règles habilitant à moduler la durée de la procédure législative a permis de montrer que la gestion du temps tient avant tout aux compétences juridiquement reconnues aux différents organes habilités à participer à l'élaboration des textes législatifs.

1423. Ainsi, l'action des membres des assemblées ne se résume pas à tenter en permanence d'allonger au maximum la durée de la procédure législative et l'action du Gouvernement à tenter de l'écourter. À certaines occasions, les parlementaires peuvent souhaiter une adoption rapide du texte soumis à leur examen et, à l'inverse, un ministre peut être amené à s'exprimer plus longuement qu'il ne l'avait initialement prévu, par exemple lors du débat relatif à un projet de loi dont il souhaite convaincre les parlementaires de la pertinence.

1424. Cependant, il faut bien admettre qu'en pratique, certaines des compétences dont disposent les parlementaires et les ministres au cours de la procédure législative sont assez régulièrement détournées de leur objet initial afin de satisfaire à des objectifs relevant de stratégies purement partisans. En outre, l'emploi de ces moyens procéduraux, « freins » et

¹ M. COUDERC, « Le système français de commissions à l'épreuve de la V^e République », *op. cit.*, p. 47. E. CARTIER, « Le Parlement et la durée », in E. CARTIER et G. TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 50. Pour une vue d'ensemble des commentaires doctrinaux sur la « bataille contre le temps », cf. *supra*, Introduction, § 2, B 1) a), p. 68 et s. (« Une "arme" dans la "bataille" opposant Gouvernement et Parlement »).

² H. MESSAGE, « La función y el papel de las comisiones permanentes. El ejemplo de la Asamblea nacional francesa », *op. cit.*, p. 176. Cf. aussi C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, *op. cit.*, p. 556. C. GUIGON, *Palais-Bourbon*, Paris, Seuil, 1988, p. 148.

« accélérateurs »³ censés permettre d'allonger ou, à l'inverse, de réduire la durée globale de la procédure législative, ne produit pas toujours l'effet escompté. Lorsque l'objectif poursuivi par un parlementaire ou un ministre est d'écourter la procédure législative, le recours à un seul de ces moyens ne lui permet pas systématiquement de réduire la durée de la procédure législative⁴.

1425. Enfin, si les « accélération et ralentissement [sont] essentiellement des instruments tactiques de la "politique", c'est-à-dire ici du rapport de forces entre les adversaires »⁵, il n'en reste pas moins que les différents moyens susceptibles d'être engagés au cours de la procédure législative ne le sont pas tous dans le seul but d'en moduler la durée, bien qu'ils emportent inévitablement des conséquences temporelles sur celle-ci.

³ De manière alternative au lexique guerrier, la métaphore automobile a parfois été employée par certains auteurs pour décrire les variations temporelles de la procédure législative, en fonction des moyens mis en œuvre par les membres des assemblées et du Gouvernement. Cf. en particulier les contributions du Professeur Jean Gicquel sur « les accélérateurs » et de Yves Colmou sur « les freins au débat parlementaire » au colloque *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, organisé les 21 et 22 novembre 1985 par l'Association française de science politique et la revue *Pouvoirs*.

⁴ À titre d'exemple, si l'engagement de la procédure d'urgence vise à réduire la durée de la procédure législative, l'objectif visé n'est pas toujours atteint. En effet, en France, le seul fait de réduire certains délais ainsi que l'examen du texte législatif au sein de chaque assemblée à une seule lecture n'empêche pas le Sénat de s'opposer indéfiniment au texte de loi. Une telle situation de blocage ne peut ensuite être surmontée que si un moyen supplémentaire est engagé, comme celui consistant à donner le « dernier mot » à l'Assemblée nationale.

⁵ H. ROSA, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010, p. 311.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1426. Lors de son discours devant le Parlement réuni en Congrès en juillet 2017, le Président de la République a rappelé la nécessité d’avoir « du temps pour penser la loi, du temps pour la concevoir, la discuter et la voter », tout en précisant que « le rythme de conception des lois doit savoir répondre aux besoins de la société »¹. Cette intervention fait écho à un discours prononcé en 2016 par son prédécesseur, qui soulignait en particulier le « décalage de plus en plus flagrant entre le temps exigé par le mode d’élaboration de la loi et la rapidité attendue par les citoyens »². Les appels à accélérer la procédure législative sont récurrents et cette volonté transparaît encore dans le projet de loi constitutionnelle présenté en Conseil des ministres le 9 mai 2018. Le temps parlementaire demeure ainsi une question très actuelle, même s’il est essentiel de rappeler, à la suite du Conseil d’État, qu’« une procédure simple d’élaboration du droit ne produit pas toujours une mise en œuvre plus rapide de la norme »³. Quoiqu’il en soit, le temps apparaît clairement, au terme du présent travail, comme un enjeu fondamental dans le cadre de la procédure législative des différents systèmes étudiés.

1427. Notre analyse, fondée sur la base d’une distinction entre deux catégories normatives déterminées, avait non seulement pour objectif d’établir une classification des règles d’encadrement temporel de la procédure législative de quatre parlements nationaux différents, mais aussi de caractériser juridiquement le temps parlementaire en tant que tel. En conclusion de cette recherche, on peut remarquer que le temps de la procédure législative présente deux caractéristiques distinctes. D’une part, une *stabilité* temporelle, apportée par les unités de division temporelle de la procédure législative (législature, session, séance) ainsi que les règles de planification du travail législatif et d’organisation de la discussion parlementaire. D’autre part, par une *instabilité* temporelle, provoquée par l’exercice de compétences visant à écourter l’élaboration de la loi ou ayant pour effet d’en allonger la durée. Au-delà du cadre temporel strict défini par les normes impératives relatives au temps parlementaire, la procédure législative est en effet soumise à de très fortes variations temporelles au sein de tout parlement. Sa durée totale dépend beaucoup, *in fine*, de la fréquence des recours aux

¹ É. MACRON, *Discours du 3 juillet 2017*, Versailles.

² F. HOLLANDE, *Discours du 6 Octobre 2016*, Colloque « Refaire la démocratie », Assemblée nationale.

³ Conseil d’État, *Simplification et qualité du droit. Étude annuelle*, La Documentation française, 2016, p. 58. À cet égard, des efforts plus importants devraient être portés sur la procédure d’adoption des décrets d’application, qui est souvent loin de s’illustrer par sa célérité mais requiert, comme la procédure législative, un temps minimum de réflexion.

normes d'habilitation permettant aux membres des assemblées et du Gouvernement de moduler la durée de la procédure législative.

1428. Cette dernière observation permet de mettre en évidence un certain paradoxe en matière de maîtrise temporelle de la procédure législative : l'exercice de compétences visant précisément à écourter la durée globale de la procédure législative n'atteint en effet pas toujours le but recherché, alors qu'à l'inverse, l'engagement de compétences n'ayant pas *a priori* pour objet d'en modifier la durée conduit nécessairement à son allongement temporel. En d'autres termes, la mise en œuvre de tels moyens n'assure pas les parlementaires ou les ministres du résultat escompté, même si de manière générale, certaines compétences tendent plutôt à allonger la durée globale de la procédure législative, tandis que d'autres ont tendance à la réduire. La norme est ainsi impuissante à garantir de façon absolue sa propre réalisation, *a fortiori* en matière parlementaire. L'encadrement juridique précis des moyens permettant aux parlementaires et aux ministres d'intervenir sur la durée procédurale ne présage donc pas nécessairement de leur effectivité en pratique.

1429. En plus d'opérer une classification juridique précise du temps parlementaire de la procédure législative, la présente étude a permis d'établir la durée de réunion des assemblées. Parmi les chambres basses des quatre systèmes étudiés, la Chambre des Communes est celle qui se réunit en moyenne le plus longtemps, pendant 36h30 hebdomadaires et 165 jours de séance par an, pour une durée totale de 1128 heures. Les séances de l'Assemblée nationale sont également nombreuses, en moyenne 32h30 par semaine et 1020 heures par an réparties sur 120 jours⁴. À l'inverse, le Congrès des députés ne siège qu'autour de 15 heures par semaine et 78 jours de séance plénière par an, soit au total près de 390 heures. De même, le Bundestag ne se réunit qu'à l'occasion de 60 séances annuelles en assemblée plénière, pour une durée annuelle d'environ 460 heures. Le temps de réunion moins important dans ces deux dernières chambres s'explique par le fait que la majeure partie du travail législatif s'y déroule en amont de la séance plénière et que le champ des matières dans lesquelles elles légifèrent est plus réduit que celui des chambres basses britannique et française. Le Congrès des députés et le Bundestag se réunissent en effet moins longtemps que l'Assemblée nationale et la

⁴ La durée annuelle de séance peut très sensiblement varier selon les années, entre 79 jours de séance lors de l'année électorale 2001-2002 et 155 jours de séance lors d'une année parlementaire particulièrement chargée, en 2012-2013 (période de référence : 1^{er} octobre - 30 septembre).

Chambre des Communes dans la mesure où une part conséquente de la législation est discutée et votée au sein des assemblées régionales des Communautés autonomes et des Länder.

1430. Au terme de la comparaison de l'encadrement du temps de la procédure législative des parlements allemand, britannique, espagnol et français réalisée tout au long des développements, certains rapprochements peuvent être opérés entre ces différents systèmes, en se fondant sur des caractéristiques propres à chacun⁵.

1431. En premier lieu, le système espagnol apparaît à la croisée des modes d'encadrement temporel allemand et français, avec 18 caractéristiques communes avec le premier système et 20 caractéristiques partagées avec le second. Constatée tout au long des développements, cette proximité permet de confirmer l'hypothèse de départ, selon laquelle l'organisation temporelle du Parlement espagnol emprunterait beaucoup à celle des parlements allemand et français, ce qui s'explique par le fait que les professeurs de droit ayant participé à l'élaboration de la Constitution de 1978 y ont intégré de nombreuses dispositions inspirées d'autres systèmes.

1432. En effet, d'une part, les parlements espagnol et français sont les seuls où le droit de dissolution est soumis à une limitation temporelle, où le temps de session est délimité par une règle constitutionnelle, où la tenue de séances supplémentaires et la réunion extraordinaire du Parlement ont lieu sur un ordre du jour déterminé. En matière de procédures alternatives destinées à réduire la durée du débat législatif, les systèmes espagnol et français sont également les seuls à prévoir un contrôle de la recevabilité des amendements en amont de la discussion et les seuls où il est possible d'engager des procédures abrégées dans le cadre de l'examen des projets de loi autorisant la ratification des traités internationaux.

1433. D'autre part, les systèmes espagnol et allemand prévoient aussi plusieurs modes d'organisation temporelle qui leur sont propres. En particulier, seules les constitutions

⁵ À l'exception des cas où l'encadrement temporel de la procédure est organisé de manière analogue pour les quatre systèmes étudiés, il apparaît, de manière globale, que 18 aspects de l'organisation temporelle allemande sont similaires à l'Espagne, 14 similaires au Royaume-Uni et 12 similaires à la France. Pour sa part, le système espagnol est très proche des systèmes allemands et français, avec respectivement 18 et 20 caractéristiques communes, mais éloigné du système britannique, avec seulement 9 critères communs. Le système français est proche du système espagnol sur 20 aspects de son organisation temporelle, assez proche du système britannique avec 15 aspects semblables et un peu plus éloigné du système allemand, avec 12 caractéristiques communes. Enfin, la gestion temporelle du Parlement britannique est relativement éloignée des trois autres, car il partage 15 caractéristiques communes avec le Parlement français, 14 avec l'Allemagne et 10 avec l'Espagne. Ces chiffres ont été obtenus à partir de la structuration retenue dans le plan de thèse et des différents aspects du temps parlementaire qui y ont été identifiés.

allemande et espagnole précisent directement la durée de la législature, alors qu'en revanche, le calendrier des séances parlementaires n'est pas fixé par les règlements des assemblées, mais entièrement modulable en pratique. De même, ces deux systèmes sont les seuls où la navette parlementaire est limitée à un seul passage dans la seconde chambre saisie, où le droit d'amendement ne peut être exercé que de manière collective par les parlementaires, où il peut être demandé une prolongation de l'examen au sein d'une des deux chambres et où le débat peut être exceptionnellement limité au seul cadre de l'assemblée plénière.

1434. En second lieu, le mode d'encadrement temporel de la procédure législative espagnole diffère en revanche très sensiblement de celui du système britannique. En matière d'organisation temporelle de la procédure législative, ce dernier présente toutefois de nombreuses analogies non seulement avec le système allemand mais aussi avec le système français, avec respectivement 14 et 15 caractéristiques communes.

1435. D'une part, contrairement aux systèmes allemand et espagnol, la durée de la législature est indirectement fixée par la Constitution, en France et au Royaume-Uni, où les règles internes des assemblées déterminent un calendrier rigide des séances parlementaires. En outre, seuls les parlements britannique et français prévoient de réserver des séances aux groupes parlementaires d'opposition. De même, à l'opposé là encore des systèmes allemand et espagnol, chaque texte législatif est examiné dans l'ordre choisi par son auteur, sauf exception, tandis que le droit d'amendement constitue un droit individuel à disposition de tout parlementaire et de tout ministre. Enfin, seuls les systèmes britannique et français prévoient la possibilité d'écourter la procédure législative en déterminant une durée maximale de débat ou en permettant de réduire le nombre de participants au vote des textes de loi.

1436. D'autre part, les modes d'organisation temporelle de la procédure législative prévus au Parlement britannique et au Parlement allemand se caractérisent également par une certaine proximité. À la différence des parlements espagnol et français, le temps de session est délimité non par une règle constitutionnelle mais simplement par un acte particulier et par ailleurs, les rares réunions extraordinaires du Parlement ont lieu sans ordre du jour préétabli et le temps d'intersession est habituellement réduit. En ce qui concerne les amendements déposés, leur recevabilité n'est contrôlée qu'au cours du débat et, pour écourter la procédure législative, les systèmes allemand et britannique sont aussi les seuls à prévoir la possibilité de transférer la totalité du débat du Plénum à une commission.

1437. En troisième lieu, en matière d'encadrement du temps de la procédure législative, le fonctionnement des parlements allemand et français est à la fois très proche du Parlement espagnol et relativement proche du Parlement britannique. En revanche, de part et d'autre du Rhin, les deux parlements ne présentent que 12 caractéristiques communes au total. Du reste, les systèmes allemand et français ne partagent que deux caractéristiques temporelles de façon exclusive, à savoir la détermination d'un délai d'examen pour chacune des deux chambres et l'aménagement d'un temps de parole spécifique pour les parlementaires titulaires d'une fonction particulière, que ne prévoient pas en revanche les systèmes britannique et espagnol.

1438. En quatrième et dernier lieu, il apparaît intéressant de mettre en perspective les règles prévues par les différents systèmes étudiés, qui habilite les membres des assemblées ou du Gouvernement à moduler la durée totale de la procédure législative. Il résulte d'une telle comparaison que, si l'on excepte les moyens procéduraux communs à la totalité des systèmes étudiés, le nombre de possibilités d'allonger la durée de la procédure législative est à peu près équivalent entre les quatre systèmes⁶, alors que la situation est plus contrastée en matière de moyens visant à réduire la procédure législative. Au sein des parlements allemand et britannique, les moyens distincts d'écourter la procédure législative sont moins nombreux que dans le cadre des parlements espagnol et français⁷. Cependant, cette moindre diversité de moyens de réduire la durée du débat législatif prévue par les systèmes allemand et britannique ne présage pas nécessairement d'une moindre importance des compétences qu'ils prévoient dans l'ensemble pour écourter la procédure législative⁸.

1439. En définitive, le temps parlementaire constitue bien un élément majeur de la procédure législative et se trouve encadré avec précision par le droit. Il s'inscrit politiquement « au cœur des tensions entre Gouvernement et Parlement », alors même que sa maîtrise « irrigue depuis longtemps les réformes du travail parlementaire »⁹. À cet égard, l'hypothèse évoquée en

⁶ Outre les moyens prévus par les quatre systèmes de la comparaison, il existe cinq moyens distincts d'allonger la durée de la procédure législative en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni, et six en France.

⁷ Seuls 6 moyens différents d'écourter la procédure législative sont prévus outre-Manche et 7 moyens outre-Rhin, tandis qu'au sein des parlements espagnol et français, il existe respectivement 9 et 12 moyens distincts de réduire la durée de la procédure législative.

⁸ Ainsi, comme il a été rappelé précédemment, le nombre de moyens à la disposition des parlementaires et du Gouvernement n'est pas nécessairement décisif, dans la mesure où au Royaume-Uni, par exemple, les deux seuls instruments britanniques de la programmation ou encore de la guillotine permettent déjà de réduire de manière significative la durée totale de la procédure législative.

⁹ J. BENETTI, « "Réduire le temps législatif" : d'une surprenante "prière" présidentielle passée quasiment inaperçue », *Constitutions*, 2016, p. 46. Cf. également G. BERGOUIGNOUS, « L'Assemblée nationale à l'avant-garde de la réforme constitutionnelle », *Constitutions*, 2017, p. 539.

introduction de la présente étude, selon laquelle plus les règles procédurales sont strictes, plus le temps parlementaire leur échappe, apparaît vérifiée. Les assemblées dont le calendrier de séance est rigide tendent à siéger plus longtemps que celles dont le calendrier est flexible. De même, le dépôt d'amendements tardifs est fréquent dans les systèmes où l'encadrement temporel des amendements est précisément déterminé, alors qu'il est rarissime dans les systèmes où son encadrement temporel est très vague. En matière parlementaire comme dans d'autres domaines, le droit court après le temps sans jamais réussir à l'encadrer totalement.

BIBLIOGRAPHIE

§ 1. Bibliographie relative au droit allemand

A) Ouvrages et monographies

- ACHTERBERG Norbert :
 - *Grundzüge des Parlamentsrechts*, Munich, Beck, 1971, 87 p.
 - *Die parlamentarische Verhandlung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1979, 192 p.
 - *Parlamentsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1984, 902 p.
- APEL Hans, *Der deutsche Parlamentarismus. Unreflektierte Bejahung der Demokratie?*, Munich, Rowohlt, 1968, 260 p.
- ARNDT Klaus Friedrich, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlin, Duncker & Humblot, 1966, 188 p.
- AUTEXIER Christian, *Introduction au droit public allemand*, Paris, PUF, 1997, 379 p.
- BELZ Reiner, *Die Diskontinuität der Parlamente*, Neustadt im Schwarzwald, Steinhart, 1968, 76 p.
- BEYME Klaus von :
Der Gesetzgeber: der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen, Westdeutscher, 1997, 432 p.
Die parlamentarische Demokratie, Opladen, Westdeutscher, 3^e Éd., 1999, 557 p.
- BÖCKENFÖRDE Ernst-Wolfgang, *Demokratie und Repräsentation: zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, Hanovre, Landeszentrale für politische Bildung, 1983, 33 p.
- BOLLMANN Gerhard, *Verfassungsrechtliche Grundlagen und allgemeine verfassungsrechtliche Grenzen des Selbstorganisationsrechts des Bundestages*, Berlin, Duncker & Humblot, 1992, 236 p.
- BORGS-MACIEJEWSKI Hermann, *Parlamentsorganisation*, Heidelberg, Decker's, 1980, 125 p.
- Bundesrat, *60 Jahre Bundesrat - Föderalismus-Symposium*, Berlin, Bundesrat, 2009, 156 p.
- BURGHART Axel, *Die Pflicht zum guten Gesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 1996, 215 p.
- CARSTANJEN Gunter, *Zur politischen Bedeutung der großen und kleinen Anfrage im Bundestag*, Thèse, Heidelberg Universität, 1969, 211 p.
- DECHAMPS Bruno, *Macht und Arbeit der Ausschüsse*, Meisenheim, Westkulturverlag, 1954, 182 p.
- Deutscher Bundestag, *Parlamentarische Terminologie*, Bonn, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 1984, 188 p.

- DICHGANS Hans, *Das Unbehagen in der Bundesrepublik*, Düsseldorf/Vienne, Econ, 1968, 290 p.
- DOLZER Rudolf, Karin GRAßHOF et Christian WALDHOFF (Éd.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, C.F. Müller, 2010, 21922 p.
- DREIER Horst (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, T. 2, Tübingen, Mohr Siebeck, 2^e Éd., 2006, 6187 p.
- EDINGER Florian, *Wahl und Besetzung parlamentarischer Gremien*, Berlin, Duncker & Humblot, 1994, 365 p.
- ENSSLIN Dankwart, *Der Ausgleich zwischen der ersten und der zweiten Kammer im Gesetzgebungsverfahren*, Stuttgart, Wagner, 1962, 186 p.
- EPPING Volker et Christian HILLGRUBER (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 2009, 1781 p.
- FELDKAMP Michael et Christa SOMMER, *Parlaments- und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949–2003*, Berlin, Deutscher Bundestag, 2003, 44 p.
- FELDKAMP Michael et Birgit STRÖBEL, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003*, Berlin, Deutscher Bundestag, 2005, 1089 p.
- FELDKAMP Michael, *Der Bundestagpräsident*, Munich, Olzog, 2007, 286 p.
- FROMME Friedrich Karl, *Gesetzgebung im Widerstreit*, Stuttgart, Bonn Aktuell, 2^e Éd., 1979, 229 p.
- FROMONT Michel et Alfred RIEG, *Introduction au droit allemand*, T. 2, Paris, Éditions Cujas, 1984, 428 p.
- FROMONT Michel, *Les institutions politiques de la République fédérale d'Allemagne*, Paris, La Documentation française, 1999, 52 p.
- GECK Hans-Ulrich, *Die Fragestunde im Deutschen Bundestag*, Berlin, Duncker & Humblot, 1986, 142 p.
- GÖRTEMAKER Manfred, Everhard HOLTSMANN, Wolfgang ISMAYR, Michael CULLEN et Volker WAGNER, *Das deutsche Parlament*, Opladen, Budrich, 5^e Éd., 2009, 272 p.
- HANDSCHUH Ekkehard, *Gesetzgebung. Programm und Verfahren*, Heidelberg, Decker & Müller, 4^e Éd., 1991, 121 p.
- HANIKEL Andreas, *Die Organisation des Bundesrats*, Rheinfeld-Berlin, Schäuble, 1991, 278 p.
- HASSELSWEILER Ekkehart, *Der Vermittlungsausschuß*, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, 316 p.

- HATSCHEK Julius, *Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches*, Berlin/Leipzig, Göschen, 1915, 628 p.
- HEUN Werner, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, Berlin, Duncker & Humblot, 1983, 288 p.
- HILGENDORF Eric, *Die Entwicklung der parlamentarischen Redefreiheit in Deutschland*, Francfort-sur-le-Main, Peter Lang, 1991, 172 p.
- IGWECKS Thilo, *Die drei Lesungen von Gesetzen im Deutschen Bundestag*, Francfort, Peter Lang, 2002, 378 p.
- ISENSEE Josef et Paul KIRCHHOF (Éd.) :
 - *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, C.F. Müller, 3e Éd., 2005, 1640 p.
 - *Handbuch des Staatsrechts*, T. 5, Heidelberg, C.F. Müller, 3e Éd., 2007, 1622 p.
- ISMAYR Wolfgang, *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, Opladen, Leske-Budrich, 1992, 767 p.
- JARASS Hans et Bodo PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar*, Munich, Beck, 10e Éd., 2009, 1285 p.
- JEKEWITZ Jürgen, *Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine Bedeutung unter der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes*, Berlin, Duncker & Humblot, 1977, 379 p.
- KLOPP Heinrich Wilhelm, *Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, 213 p.
- KLUXEN Kurt (Ed.), *Parlamentarismus*, Berlin, Athenäum Hain Scriptor Hanstein, 5e Éd., 1980, 517 p.
- KOCHSIEK Albrecht, *Der Alt-Bundestag*, Berlin, Duncker & Humblot, 2002, 210 p.
- LE DIVELLEC Armel, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, 2004, 607 p.
- LEIBHOLZ Gerhard et Hans-Justus RINCK (Éd.), *Grundgesetz. Kommentar an Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Cologne, Schmidt, 2010, 3768 p.
- LINN Susanne et Frank SOBOLEWSKI :
 - *Le Bundestag allemand – fonctions et procédures*, Darmstadt, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 2010, 148 p.
 - *So arbeitet der Deutsche Bundestag*, Rheinbreitbach, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 24e Éd., 2014, 165 p.
- LIPPHARDT Hanns-Rudolf, *Die kontingente Debatte*, Berlin, Duncker & Humblot, 1976, 147 p.

- LOEWENBERG Gerhard, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen, Wunderlich, 1971, 580 p.
- LOHMANN Karl, *Der Deutsche Bundestag*, Francfort/Bonn, Athenäum, 1967, 142 p.
- MAGER Ute, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Bezüge*, Stuttgart, Kohlhammer, 8^e Éd., 2016, 387 p.
- MAGIERA Siegfried, *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, Berlin, Duncker & Humblot, 1979, 359 p.
- MAILBAUM Achim, *Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages*, Bochum, Brockmeyer, 1986, 190 p.
- MANGOLDT Hermann von, Friedrich KLEIN et Christian STARCK, *Kommentar zum Grundgesetz*, T. 2, Munich, Vahlen, 6^e Éd., 2010, 2459 p.
- MATTERN Karl-Heinz, *Grundlinien des Parlaments*, Frankfurt, Vahlen, 1969, 84 p.
- MAUNZ Theodor et Günter DÜRIG (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 53^e Éd., 2009, 12510 p.
- MAURER Hartmut, *Staatsrecht*, Munich, Beck, 5^e Éd., 2007, 782 p.
- MODEL Otto et Klaus MÜLLER (Éd.), *Grundgesetz, Taschenkommentar*, Cologne, C. Heymanns, 11^e Éd., 1996, 824 p.
- MORLOK Martin, Utz SCHLIESKY et Dieter WIEFELSPÜTZ (Éd.), *Parlamentsrecht*, Baden-Baden, Nomos, 2015, 1846 p.
- MÜNCH Igo von et Philipp KUNIG (Éd.) :
 - *Grundgesetz-Kommentar*, Vol. 3, Munich, Beck, 5^e Éd., 2003, 1692 p.
 - *Grundgesetz: Kommentar*, Vol. 1, Munich, Beck, 6^e Éd., 2012, 2857 p.
- NEUNREITHER Karlheinz, *Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung*, Heidelberg, Quelle & Meyer, 1959, 199 p.
- OBRECHT Marcus, *Niedergang der Parlamente?*, Wurtzbourg, Ergon, 2004, 368 p.
- PATZELT Werner (Éd.), *Parlamente und ihre Funktionen*, Opladen, Westdeutscher, 2003, 473 p.
- PFITZER Albert et Konrad REUTER, *Der Bundesrat: Mitwirkung der Länder im Bund*, Heidelberg, Hüthig, 4^e Éd., 1995, 142 p.
- RAPP Alfred, *Der Bundesrat. Blick auf 25 Jahre*, Stuttgart, Bonn Aktuell, 1974, 120 p.
- RAUSCH Heinz, *Bundestag und Bundesregierung*, Munich, Beck, 4^e Éd., 1976, 356 p.

- REUTER Konrad :
 - *Praxishandbuch Bundesrat*, Heidelberg, C.F. Müller, 2^e Éd., 2007, 749 p.
 - *Bundesrat und Bundesstaat*, Berlin, Bundesrat Öffentlichkeitsarbeit, 14^e Éd., 2009, 64 p.

- RITZEL Heinrich, Joseph BÜCKER et Hermann Joseph SCHREINER, *Handbuch für die Parlamentarische Praxis (mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages)*, Neuwied, Luchterhand, 2010, 1700 p.

- ROLL Hans-Achim (Éd.) :
 - *Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, 282 p.
 - *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2001, 297 p.

- RÖHRING Hans-Helmut et Kurt SONTHEIMER (Éd.), *Handbuch des Deutschen Parlamentarismus*, Munich, Piper, 1970, 598 p.

- RÖPER Erich, *Parlamentarier und Parlament*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, 235 p.

- ROTH AUG Karl-Hans, *Die Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten*, Kassel, Knittel, 1979, 302 p.

- RÜTHER Günther (Éd.), *Die „vergessenen“ Institutionen, eine Analyse der Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Melle, Ernst Knoth, 1979, 500 p.

- SODAN Helge, *Grundgesetz – Kommentar*, Munich, Beck, 2^e Éd., 2011, 806 p.

- SACHS Michael (Éd.), *Grundgesetz Kommentar*, Munich, Beck, 5^e Éd., 2009, 2591 p.

- SANTSCHY Antoine, *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, Ides et Calendes, 1982, 236 p.

- SCHÄFER Friedrich, *Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise*, Opladen, Westdeutscher, 4^e Éd., 1982, 415 p.

- SCHINDLER Peter, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 3 T, 4393 p.

- SCHNEIDER Hans, *Gesetzgebung*, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2002, 496 p.

- SCHNEIDER Hans-Peter et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, 1924 p.

- SCHÖNE Helmar et Julia von BLUMENTHAL (Éd.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2009, 323 p.

- SCHÖNFELD Gert, *Das Zitier-, Zutritts- und Rederecht des Artikels 43 Grundgesetz*, Thèse, Freie Universität Berlin, 1973, 212 p.

- SCHMIDT-BLEIBTREU Bruno et Axel HOPFAUF (Éd.), *Kommentar zum Grundgesetz*, Neuwied, Luchterhand, 11^e Éd., 2008, 2688 p.
- SCHMITT Carl, *Die geistgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlin, Duncker & Humblot, 5^e Éd., 1979 (1^e Éd. 1923), 90 p.
- SCHÜRMANN Martin, *Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz*, Berlin, Duncker & Humblot, 1987, 200 p.
- SCHWERIN Thomas, *Der Deutsche Bundestag als Geschäftsordnungsgeber*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998, 317 p.
- STEFFANI Winfried et Jens-Peter GABRIEL, *Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der EG*, Opladen, Leske-Budrich, 1991, 432 p.
- STEFFANI Winfried et Uwe THAYSEN, *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, Westdeutscher, 1995, 403 p.
- STEIGER Heinhard, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, Berlin, Duncker & Humblot, 1973, 353 p.
- SÜSSMUTH Rita, *Parlamentsrecht in der Entwicklung: Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der 10. und 11. Wahlperiode*, Bonn, Deutscher Bundestag Referat Öffentlichkeitsarbeit, 1991, 646 p.
- THAYSEN Uwe, *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, Leske-Budrich, 2^e Éd., 1976, 112 p.
- TROSSMANN Hans :
 - *Parlamentsrecht und Praxis des deutschen Bundestages*, Bonn, Wilhelm Stollfuss, 1967, 389 p.
 - *Der Deutsche Bundestag*, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 6^e Éd., 1971, 234 p.
 - *Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages. Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages unter Berücksichtigung des Verfassungsrechts*, Munich, Beck, 1977, 1005 p.
- VONDERBECK Hans-Joseph, *Parlamentarische Informations- und Redebefugnisse*, Berlin, Duncker & Humblot, 1981, 181 p.
- WERMSEER Jürgen, *Der Bundestagspräsident. Funktion und reale Ausformung eines Amtes in Deutschen Bundestag*, Opladen, Leske-Budrich, 1984, 124 p.
- WESTPHALEN Raban Graf von (Éd.), *Parlamentslehre*, Munich, Oldenburg, 1996, 598 p.
- WILKE Dieter et Bernd SCHULTE, *Der Bundesrat*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1990, 489 p.
- ZEH Wolfgang, *Parlamentarismus*, Heidelberg, Hüthig, 6^e Éd., 1997, 155 p.

- ZILLER Gebhard et Georg-Berndt OSCHATZ, *Der Bundesrat*, Düsseldorf, Droste, 10^e Éd., 1998, 150 p.

B) Articles et contributions

- ACHTERBERG Norbert, « Das Parlament im modernen Staat », *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1974, p. 693-707.
- ALBERTÍ ROVIRA Enoch, « El Bundesrat alemán », in Enoch ALBERTI ROVIRA (Dir.), *Ante el Futuro del Senado*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 1996, p. 91-136.
- ALTMANN Rüdiger, « Zum Rechtscharakter der Geschäftsordnung des Bundestages », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1956, p. 751-753.
- AMPHOUX Jean, « Le quatrième gouvernement de la République Fédérale d'Allemagne », *RDP*, 1962, p. 664-698.
- ARNDT Claus et Winfried STEFFANI, « Zum Rederecht der Mitglieder des Bundesrates im Bundestag », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 317-322.
- ARNOLD Rainer, « Juges constitutionnels et Parlements. Allemagne », *AJJC*, Paris, Economica-PUAM, 2012, p. 107-122.
- BADDENHAUSEN-LANGE Heike, « Die „Question Period“ im kanadischen Unterhaus, die Befragung der Bundesregierung im deutschen Bundestag und die „Questions au Gouvernement“ in der französischen Nationalversammlung », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1997, p. 29-45.
- BAUER Max, « Das Verstummen eines Parlaments », *Der Staat*, 2010, p. 587-603.
- BELOW Andreas von, « Der Ältestenrat des Deutschen Bundestages », in Günther RÜTHER (Éd.), *Die „vergessenen“ Institutionen, eine Analyse der Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Melle, Ernst Knoth, 1979, p. 346-364.
- BESCH Johann Christoph, « Rederecht und Redeordnung », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 939-959.
- BLISCHKE Werner :
 - « Verfahrensfragen des Bundestages im Jahre 1972 », *Der Staat*, 1973, p. 65-84
 - « Ungeschriebene Regeln im Deutschen Bundestag », *Festschrift für Helmut Schellknecht*, Heidelberg, Decker & Schenck, 1984, p. 55-74.
- BOGUE Charles, « Aperçu de deux parlements allemands », *Bulletin de l'Assemblée nationale du Québec*, n° 1, 1995, p. 9-16.

- BÖHM Franz, « Der Arbeitsstil der Bundestag. Gedanken und Anregungen zur Tätigkeit der Ausschüsse », *Die Neue Gesellschaft*, n° 11, 1964, p. 347-353.
- BRANDENBURG Erich, « Die parlamentarische Obstruktion, ihre Geschichte und ihre Bedeutung », *Neue Zeit- und Streitverfahren*, 1904, p. 171-214.
- BRYDE Brun-Otto, « Stationen, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 859-881.
- BÜCKER Joseph:
 - « Der Abgeordnete hat das Wort. Gedanken zum Rederecht im Deutschen Bundestag », *Festschrift für Helmut Schellknecht*, Heidelberg, Decker & Schenck, 1984, p. 39-54.
 - « Das Parlamentsrecht in der Hierarchie der Rechtsnormen », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1986, p. 324-333.
- CAPITANT David, « Les fonctions respectives du Bundestag et du Bundesrat », in Michel FROMONT (Dir.), *Les cinquante ans de la République fédérale d'Allemagne*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2000, p. 47-64.
- DACH Peter, « Das Ausschußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1103-1130.
- DEHM Walter, « Das Verfahren bei der Gesetzgebung des Bundes », *Juristische Arbeitsblätter*, 1982, p. 53-57.
- DEMUTH Christian, « Der Deutsche Bundestag und seine Eigenzeit », in Werner PATZELT et Stephan DREISCHER (Éd.), *Parlamente und ihre Zeit*, Nomos, Baden-Baden, 2009, p. 95-121.
- DENNINGER Erhard, « El procedimiento legislativo en la Republica Federal de Alemania », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 16, 1986, p. 11-58.
- DIETLEIN Max Josef :
 - « Die besondere Funktion des Vermittlungsausschusses », in Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Éd.), *Praxis der Gesetzgebung. Eine Lehr- und Lernhilfe*, Regensburg, 1984, p. 47-61.
 - « Der Bundesrat als Parlament der Länderregierungen », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1523-1563.
 - « Vermittlung zwischen Bundestag und Bundesrat », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1565-1578.
- DITTMANN Armin, « Les fonctions respectives du Bundestag et du Bundesrat », in Michel FROMONT (Dir.), *Les cinquante ans de la République fédérale d'Allemagne*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2000, p. 37-46.

- DREIER Horst, « Regelungsform und Regelungsinhalt des autonomen Parlamentsrechts », *Juristenzeitung*, 1990, p. 310-321.
- DREISCHER Stephan, « Parlamente und ihre Zeit. Kategorien der Analyse », in Werner PATZELT et Stephan DREISCHER (Éd.), *Parlamente und ihre Zeit*, Nomos, Baden-Baden, 2009, p. 9-54.
- EICHENBERGER Kurt, « Gesetzgebung im Rechtsstaat », *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin, De Gruyter, 1982, p. 8-39.
- EITH Ulrich, « Der deutsche Bundesrat zwischen Bundesstaatlichkeit und Parteienwettbewerb », in Gisela RIESCHER, Sabine RUSS et Christoph HAAS (Éd.), *Zweite Kammern*, Munich, Oldenbourg, 2000, p. 77-96.
- ELLWEIN Thomas, « Der Entscheidungsprozeß im Bundesrat », in Dieter Helmut SCHEUING, *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Bad Honnef, 1974, p. 213-233.
- FELDKAMP Michael :
 - « Deutscher Bundestag 1987 bis 2005: Parlaments- und Wahlstatistik », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2006, p. 3-19.
 - « Die parlamentarische „Sommerpause“ im Reichstag und im Deutschen Bundestag », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, p. 630-647.
 - « Deutscher Bundestag 1990 bis 2009: Parlaments- und Wahlstatistik », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2010, p. 3-17.
 - « Deutscher Bundestag 1994 bis 2014: Parlaments- und Wahlstatistik für die 13. bis 18. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2014, p. 3-16.
 - « Deutscher Bundestag 1998 bis 2017/18: Parlaments- und Wahlstatistik für die 14. bis beginnende 19. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, n° 2, 2018, p. 207-222.
- FROMME Friedrich Karl, « Die beiden „Kammern“ in Widerstreit », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1976, p. 201-206.
- FROMONT Michel :
 - « La procédure législative en République fédérale d'Allemagne », *Pouvoirs*, n° 16, 1981, p. 143-152.
 - « Le parlementarisme allemand de 1981 à 1983 : crise et mutation », *RDP*, 1983, p. 929-963.
 - « La réforme du fédéralisme allemand de 2006 », *RFDC*, 2007, p. 227-248.
- GABRIEL Oscar, « Der Bundestag – unser Parlament », in Günther RÜTHER (Éd.), *Die „vergessenen“ Institutionen, eine Analyse der Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Melle, Ernst Knoth, 1979, p. 114-155.
- GERMAIN Jérôme, Jörg Philipp TERHECHTE et Johannes HELLERMANN, « Regards croisés sur les "règles d'or" des finances publiques des États européens. Allemagne », *Revue Gestion & finances publiques*, n°1, 2015, p. 31-32.
- GONOT Lucile, « Allemagne : Une insaisissable coalition », *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 1, 2018, p. 151-154.

- GUSY Christoph, « Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat », *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1974, p. 917-928.
- HENNIS Wilhelm, « Zur Rechtsfertigung und Kritik der Bundestagsarbeit », *Festschrift für Adolf Arndt*, Europäische Verlagsanstalt, Hamburg, 1969, p. 147-162.
- HERLES Helmut, « Der Stil von Bundesrat und Bundestag. Kammerton und Schaubühne », in Bundesrat, *Vierzig Jahre Bundesrat, Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in der evangelischen Akademie Tutzing*, Baden-Baden, Nomos, 1989, p. 231-250.
- HERZOG Roman :
 - « Konsequenzen aus den unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat für die Interessenwahrnehmung der Länder », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 298-307.
 - « Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat », in Josef ISENSEE et Paul KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2005, p. 943-964.
 - « Aufgaben des Bundesrates », in Josef ISENSEE et Paul KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2005, p. 965-979.
 - « Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates », in Josef ISENSEE et Paul KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2005, p. 981-999.
- HÖLSCHIEDT Sven et Steffi MENZENBACH, « Das Gesetz ist das Ziel: zum Zusammenhang zwischen gutem Verfahren und gutem Gesetz », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2008, p. 139-145.
- HÖMIG Dieter et Klaus STOLTENBERG, « Probleme der sachlichen Diskontinuität », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1973, p. 689-694.
- HÖNNIGE Christoph et Ulrich SIEBERER, « Germany. Limited Government Agenda Control and Strong Minority Rights », in Erik BJØRN et George TSEBELIS (Éd.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Settings*, Abington, Routledge, 2011, p. 38-51.
- INGO SCHMIT Thorsten, « Das Abstanzgebot zwischen Fraktionen und parlamentarischen Gruppen », *Die Öffentliche Verwaltung*, n°7, 2015, p. 261-266.
- ISENSEE Josef, « Einheit des Gesetzesbeschlusses », *Festschrift für Hans Herbert von Arnim*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, p. 603-623.
- ISMAYR Wolfgang :
 - « Funktionen und Willensbildung des Deutschen Bundestag im Wandel », in Helmar SCHÖNE et Julia von BLUMENTHAL (Éd.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2009, p. 95-127.
 - « Der Deutsche Bundestag », in Gotthard BREIT et Peter MASSING (Éd.), *Parlamentarismus in der Bundesrepublik. Eine Einführung*, Schwalbach, Wochenschau-Verlag, 2003, p. 45-76.

- JEKEWITZ Jürgen:
 - « Ein ritualisierter historischer Irrtum. Zur Herkunft, Ausgestaltung und Notwendigkeit von drei Lesungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren », *Der Staat*, 1976, p. 537-552.
 - « Der Grundsatz der Diskontinuität in der parlamentarischen Demokratie », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1978, p. 75-166.
 - « Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1021-1053.

- JELLINEK Georg, « Die parlamentarische Obstruktion », in *Ausgewählte Schriften und Reden*, T. 2, Berlin, Häring, 1911, p. 419-430.

- JOUANJAN Olivier :
 - « L'élaboration de la loi en RFA », *Pouvoirs*, n° 66, 1993, p. 81-97.
 - « La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelles et administratives en droit allemand », *RFDA*, 2004, p. 676-689.
 - « Les effets dans le temps des décisions de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne », *NCCC*, n° 47, 2015, p. 91-97.

- JOHNE Roland, « Bundesrat und parlamentarische Demokratie », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 50-51, 2004, p. 10-17.

- KABEL Rudolf:
 - « Das Gesetzgebungsverfahren », in Günther RÜTHER (Éd.), *Die „vergessenen“ Institutionen, eine Analyse der Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Melle, Ernst Knoth, 1979, p. 368-388.
 - « Die Entstehung der Tagesordnung durch interfraktionelle Vereinbarungen », in Hans-Achim ROLL (Éd.), *Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blichke*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, p. 29-43.
 - « Die Behandlung der Anträge im Bundestag », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 883-916.

- KARSCHER Victoria et Juhani KORN, « Ist Schweigen tatsächlich Gold? Zur Regelung des Rederechts „abweichender“ Abgeordneter in der Geschäftsordnung des Bundestages », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2012, p. 725-732.

- KELLNER Dagmar Jeanette, « Parlamentarische Obstruktion », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1986, p. 423-434.

- KESE Volkmar, « Das Zugriffsverfahren bei der Bestimmungsparlamentarischer Ausschußvorsitzender », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1993, p. 613-621.

- KERN Ernst, « Zur Praxis der Bundesratsarbeit », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1951, p. 260-263.

- KIMMEL Adolf :
 - « La cohabitation à l'allemande », *Pouvoirs*, n° 84, 1998, p. 177-189.
 - « Les élections anticipées au Bundestag, 18 septembre 2005 : un tournant dans la vie politique allemande ? », *Pouvoirs*, n° 116, 2006, p. 163-173.
 - « Élections au Bundestag du 24 septembre 2017 : Angela Merkel, l'inamovible », n° 164, 2018, p. 155-162.

- KISSLER Leo, « Der Deutsche Bundestag: eine verfassungssystematische, verfassungsrechtliche und verfassungsinstitutionelle Untersuchung », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1977, p. 39-144.

- KLEIN Hans Hugo:
 - « Das Bundesrats-Urteil des Bundesverfassungsgerichts », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1974, p. 485-495.
 - « Stellung und Aufgaben des Bundestages », in Josef ISENSEE et Paul KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2005, p. 711-739.

- KLOEPFER Michael :
 - « Verfassung und Zeit. Zum überhasteten Gesetzgebungsverfahren », *Der Staat*, 1974, p. 457-470.
 - « Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Grundgesetz », *Juristische Ausbildung*, 1991, p. 169-175.

- KNIES Wolfgang, « Der Bundesrat: Zusammensetzung und Aufgaben », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1977, p. 575-580.

- KÖLBL Claudia, « Parlamentarische Besonderheiten », *Spicker Politik*, n°9, 2014, p. 1.

- KONRAD Hans-Joachim, « Parlamentarische Autonomie und Verfassungsbindung im Gesetzgebungsverfahren », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1971, p. 80-85.

- KUTSCHER Hans, « Verfassungsrechtliche Fragen aus der Praxis des Bundesrates », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1952, p. 710-713.

- LANG Joachim, « Notwendigkeit einer Frist zur Zurückweisung von Einsprüchen des Bundesrates in Art. 77 IV Grundgesetz », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 2006, p. 15-18.

- LAUVAUX Philippe et Jean ZILLER, « Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne : un bilan », *RDP*, 1985, p. 1042-1043.

- LE DIVELLEC Armel :
 - « La variante allemande », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 35-46.
 - « Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne », *RDP*, 2004, p. 243-273.
 - « Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au "modèle" européen », in Olivier COSTA, Éric KERROUCHE et Paul MAGNETTE (Dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 205-229.
 - « Le processus de formation du gouvernement en Allemagne : la "Constitution officielle" et les limites de la rationalisation du parlementarisme », *JP Blog*, avril 2018.

- LEINEMANN Wolfgang, « Die parlamentarische Diskontinuität und ihre Wirkungen im Gesetzgebungsverfahren », *Juristenzeitung*, 1973, p. 618-623.
- LEONHARDT Klaus, « Vom Gesetzgebungsauftrag bis zur Gesetzesverabschiedung », in Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (Éd.), *Praxis der Gesetzgebung*, Regensburg, Verwaltung Wirtschaft, 1984, p. 47-61.
- LEUNIG Sven, « „Öl“ oder „Sand“ im Getriebe? Der Einfluß der Parteipolitik auf den Bundesrat als Veto-Spieler im Gesetzgebungsprozess », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2003, p. 778-791.
- LOEWENBERG Gerhard, « Agenda-Setting in the German Bundestag: Origins and Consequences of Party Dominance », *Journal of Legislative Studies*, 2003, p. 17-31.
- LÖSCHE Peter, « Der Bundestag: kein „trauriges“, kein „ohnmächtiges“ Parlament », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2000, p. 926-936.
- MAASEN Hermann, « Zur Einschränkung des Grundsatzes der Diskontinuität », *Hubert Schorn zum 75. Geburtstag*, Klostermann, Francfort-sur-le-Main, 1966, p. 68-83.
- MAGER Ute :
 - « Die Vertrauensfrage – Zu Auslegung und Justitiabilität von Art. 68 GG », *Juristische Ausbildung*, 2006, p. 290-296.
 - « Artikel 62 – Zusammensetzung der Bundesregierung », in Ingo von MÜNCH et Philip KUNIG (Éd.), *Grundgesetz: Kommentar*, Vol. 1, Munich, Beck, 6^e Éd., 2012, p. 2743-2749.
 - « Artikel 67 – Misstrauensvotum », in Ingo von MÜNCH et Philip KUNIG, *Grundgesetz: Kommentar*, Vol. 1, Munich, Beck, 6^e Éd., 2012, p. 2799-2812.
 - « Artikel 68 – Vertrauensfrage », in Ingo von MÜNCH et Philip KUNIG (Éd.), *Grundgesetz: Kommentar*, Vol. 1, Munich, Beck, 6^e Éd., 2012, p. 2813-2837.
 - « L’opposition politique. Allemagne », in Jean-Philippe DEROSIER (Dir.), *L’opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 47-62.
- MANOW Philip et Simone BURKHART, « Die Dauer der Gesetzgebungstätigkeit und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan. Eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland », *Festschrift für Herbert Dörig*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 53-67.
- MARSCHALL Stefan, « Deutscher Bundestag und Parlamentsreform », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 28, 2000, p. 13-20.
- MENGEL Hans-Joachim :
 - « Grundvoraussetzungen demokratischer Gesetzgebung », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1984, p. 153-161.
 - « Die verfahrensmäßigen Pflichten des Gesetzgebers und ihre verfassungsgerichtliche Kontrolle », *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1990, p. 193-212.
- MÜLLER Klaus, « Kontinuierliche oder intervallierte Gesetzgebung? », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1965, p. 505-510.

- NESCHWARA Christian, « Zur Entwicklung des Verfassungsrechts nach 1918 », in Herbert SCHAMBECK (Éd.), *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich. Entwicklung und Gegenwartprobleme*, Berlin, Duncker & Humblot, 2009, p. 83-219.
- OPFERMANN Wilhelm, « Einigung durch Vermittlung. Die Rolle des Vermittlungsausschuß in der 7. Legislaturperiode », *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1976, p. 206-210.
- OSSENBÜHL Fritz :
 - « Bundesverfassungsgericht und Gesetzgebung », *Festschrift Fünfzig Jahre Bundesverfassungsgericht*, T. 1, Mohr Siebeck, Tübingen, 2001, p. 33-53.
 - « Verfahren der Gesetzgebung », in Josef ISENSEE et Paul KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 5, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2007, p. 223-259.
- PATZELT Werner :
 - « Vergleichende Parlamentarismusforschung als Schlüssel zum Systemvergleich. Vorschläge zu einer Theorie- und Forschungsdebatte », in Winfried STEFFANI et Uwe THAYSEN, *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, Westdeutscher, 1995, p. 355-385.
 - « Chronorhythmik als Konzept der Institutionenanalyse », in Werner PATZELT et Stephan DREISCHER (Éd.), *Parlamente und ihre Zeit*, Nomos, Baden-Baden, 2009, p. 245-268.
- SIEBERER Ulrich, « Agenda Setting in the German Bundestag: A Weak Government in a Consensus Democracy », *German Politics*, 2006, p. 49-72.
- PESTALOZZA Christian, « Das Vetorecht des Bundesrates », *Juristische Schulung*, 1975, p. 366-373.
- QUENG Stefan, « Das Zutritts- und Rederecht nach Art. 43 II GG », *Juristische Schulung*, 1998, p. 610-614.
- RASNER Will, « Herrschaft im Dunkel? Aufgabe und Bedeutung des Ältestenrates », in Emil HÜBNER (Éd.), *Der Bundestag von innen gesehen*, Munich, R. Piper, 1969, p. 99-113.
- REDSLOB Robert, « Le régime parlementaire en Allemagne », *RDP*, 1923, p. 511-559.
- REUTER Konrad, « Der Bundesrat als Parlament der Länderregierungen », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1523-1563.
- REUTTER Werner :
 - « Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2007, p. 299-315.
 - « Föderalismusreform und Gesetzgebung », *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2006, p. 1249-1274.
- RISSE Horst, « The Bundesrat in the legislative process of the Federal Republic of Germany », *Third Congress of the European Association of Legislation*, Baden-Baden, Nomos, 1999, p. 115-121.

- ROLL Hans-Achim, « Der Ältestenrat », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 809-828.
- RÖPER Erich :
 - « Begrenzungen der Parlamentsautonomie », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1985, p. 169-178.
 - « Tagesordnung und Parlamentsautonomie: Fragwürdige Privilegien der Regierung in Bremen und Hamburg », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1986, p. 385-388.
 - « Pflicht des Parlaments zur Nothaushaltsgesetzgebung », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2001, p. 758-765.
- ROTTMANN Joachim, « Wandlungen im Prozeß der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland », in Bernd RÜTHERS et Klaus STERN (Éd.), *Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat*, Munich, Beck, 1984, p. 329-342.
- RÜTTGER Annemarie, « Die zeitliche Ablauf der Haushaltsberatungen 1949-1982 », in Hans-Achim ROLL (Éd.), *Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, p. 165-192.
- SACHS Michael, « Das parlamentarische Regierungssystem und der Bundesrat – Entwicklungsstand und Reformbedarf », *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin, De Gruyter, 1999, p. 39-77.
- SANNWALD Rüdiger, « Die Reform der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens nach den Beschlüssen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat », *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 1994, p. 134-145.
- SCHEUNER Ulrich, « Vom Nutzen der Diskontinuität zwischen Legislaturperioden », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1965, p. 510-513.
- SCHINDLER Peter :
 - « Zum Streit um die gerechte Redezeitverteilung », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1971, p. 253-261.
 - « Parlamentsstatistik für die 1. bis 7. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1977, p. 143-158.
 - « Deutscher Bundestag 1976-1994: Parlaments- und Wahlstatistik », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1995, p. 551-566.
- SCHOLZ Peter, « Rederecht und Redezeit », in Hans-Achim ROLL (Éd.), *Plenarsitzungen des Deutschen Bundestages. Festgabe für Werner Blischke*, Berlin, Duncker & Humblot, 1982, p. 81-91.
- SCHNEIDER Franz, « Diskussion und Evidenz im parlamentarischen Regierungssystem », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 6, 1968, p. 3-24.

- SCHNEIDER Hans-Peter :
 - « Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz », *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlin, De Gruyter, 1950, p. 21-51.
 - « Entscheidungsdefizite der Parlamente », *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1980, p. 4-34.
 - « Die parlamentarische Opposition », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1055-1086.
 - « Die Zustimmung des Bundesrates zu Gesetzen », in Dieter WILKE et Bernd SCHULTE, *Der Bundesrat. Die staatsrechtliche Entwicklung des föderalen Verfassungsorgans*, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1990, p. 283-299.
 - « Das parlamentarische System », in Ernst BENDA, Werner MAIHOFER et Hans-Jochen VOGEL (Éd.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 2^e Éd., 1994, p. 537-598.
 - « L'exécution des lois fédérales par les Länder : aspects juridiques et financiers », in Michel FROMONT (Dir.), *Les cinquante ans de la République fédérale d'Allemagne*, Publications de la Sorbonne, Paris, 2000, p. 64-78.
 - « Deutschland. Die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung », in Bundesrat, *60 Jahre Bundesrat - Föderalismus-Symposium*, Berlin, Bundesrat, 2009, p. 65-75.

- SCHOLZ Rupert, « Der antiparlamentarische Parlamentarier », in Bernd RÜTHERS et Klaus STERN (Éd.), *Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat*, Munich, Beck, 1984, p. 385-400.

- SCHÖNE Helmar et Julia von BLUMENTHAL, « Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Rückblick und Ausblick nach 40 Jahren », in Helmar SCHÖNE et Julia von BLUMENTHAL (Éd.), *Parlamentarismusforschung in Deutschland*, Baden-Baden, Nomos, 2009, p. 9-36.

- SCHREINER Hermann Joseph, « Die Berliner Stunde – Funktionsweise und Erfahrungen: zur Redeordnung des deutschen Bundestages », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2005, p. 573-588.

- SCHRÖDER Meinhard, « Rechte der Regierung im Bundestag », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 1447-1454.

- SCHULZE-FIELITZ Helmuth, « Wege, Umwege oder Holzwege zu besserer Gesetzgebung », *Juristenzeitung*, 2004, p. 862-871.

- SCHÜRMANN Martin, « Die Umgehung des Bundesrates im sogenannten 'Ersten Durchgang' einer Gesetzesvorlage », *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1990, p. 45-63.

- SCHUSTER Simon, « Verfassungsrechtliche Anforderungen an die öffentliche parlamentarische Debatte in Zeiten einer Großen Koalition », *Die Öffentliche Verwaltung*, n°12, 2014, p. 516-525.

- SCHWEIGER Karl, « Die Diskontinuität der Legislaturperioden », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1954, p. 161-163.

- SINNER Stefan, « Der Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2012, p. 313-323.
- STEFFANI Winfried :
 - « Zum Rederecht von Mitgliedern des Bundesrates im Bundestag », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 322-328.
 - « The Bundestag at the Intersection of Four Systems », in Norman ORNSTEIN, *The Role of the Legislature in Western Democracies*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, p. 50-66.
- STEGMANN Helmut, « Das Gesetzgebungsverfahren im Bundesrat », in Rolf-Dieter POSTLEP (Éd.), *Aktuelle Frage zum Föderalismus*, Marburg, Metropolis, 1996, p. 141-166.
- STRÄTER Carl Ludwig, « Die Diskontinuität des Bundestages und des Bundesrates », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1973, p. 521-522.
- STRICKRODT Georg, « Das Recht des ersten Votums in der Politik des Bundesrats », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1950, p. 525-529.
- STROHMEIER Rudolf, « Der Vermittlungsausschuß als Überausschuß? », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1982, p. 473-480.
- STURM Roland, « Zur Reform des Bundesrates », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 29-30, 2003, p. 24-31.
- STÜWE Klaus, « Konflikt und Konsens im Bundesrat. Eine Bilanz (1949-2004) », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, n° 50-51, 2004, p. 25-32.
- TROßMANN Hans, « Der Bundestag: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit », *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1979, p. 1-304.
- VAILLANT Jérôme, « Le rôle du Conseil fédéral en République fédérale d'Allemagne », in Jean-Marc GUISLIN, *La Chambre haute : hier en France, aujourd'hui en Europe*, Lille, CRHENO, 2012, p. 143-153.
- VINTZEL Céline :
 - « La dissolution du XV^e Bundestag et l'article 68 de la loi fondamentale », *RDP*, 2006, p. 1007-1034.
 - « Le Parlement et le temps. Le cas du Bundestag », in Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 205-225.
- VONDERBECK Hans-Josef, « Das Rederecht der Mitglieder des Bundesrates und ihrer Beauftragten im Deutschen Bundestag », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1976, p. 555-558.
- WAGUET Philippe, « Allemagne, le Bundesrat », in Jean GRANGÉ et Jean MASTIAS (Dir.), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987, p. 103-129.

- WESSEL Franz, « Der Vermittlungsausschuß nach Artikel 77 des Grundgesetzes », *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1952, p. 283-313.
- WETTE Wolfram, « Modus und Stil der parlamentarischen Diskussion im Bundestag », *Zeitschrift für Politik*, 1968, p. 181-188.
- WILLIGMANN Klaus, « Das Verfahren bei Zustimmungsgesetzen unter Anrufung des Vermittlungsausschusses », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1961, p. 370-374.
- WILKE Dieter et Bernd SCHULTE, « Der Bundestag als Forum des Bundesrates », in *Gedächtnisschrift für Friedrich Klein*, Munich, Vahlen, 1977, p. 574-612.
- WITTRECK Fabian, « Parliamentary Law. The German Experience », in Katja ZIEGLER, Denis BARANGER et Anthony Wilfred BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 55-78.
- WYDUCKEL Dieter, « Der Bundesrat als zweite Kammer, Zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrats im Gesetzgebungsverfahren », *Die Öffentliche Verwaltung*, 1989, p. 181-192.
- ZEH Wolfgang :
 - « Zur Diskussion der Reform von Dauer und Beendigung der Wahlperiode des deutschen Bundestages », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1976, p. 353-372.
 - « Bundestagsauflösung und Neuwahlen », *Der Staat*, 1983, p. 1-20.
 - « Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte », in Hans-Peter SCHNEIDER et Wolfgang ZEH (Éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, De Gruyter, 1989, p. 917-937.
 - « Parlamentarisches Verfahren », in Josef ISENSEE et Paul KIRCHHOF (Éd.), *Handbuch des Staatsrechts*, T. 3, Heidelberg, C.F. Müller, 3^e Éd., 2005, p. 807-850.
- ZILLER Gebhard, « Zum Spannungsverhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren », *Festschrift für Helmut Schellknecht*, Decker & Schenck, Heidelberg, 1984, p. 135-152.

§ 2. Bibliographie relative au droit britannique

A) Ouvrages et monographies

- ADONIS Andrew, *Parliament Today*, Manchester University Press, 2^e Éd., 1993, 277 p.
 - ANSON William et Maurice GWYER, *The Law and Custom of the Constitution. Parliament*, Vol. 1, Oxford, Clarendon Press, 5^e Éd., 1922, 443 p.
 - ALLEN Michael et Brian THOMPSON, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 10^e Éd., 2011, 800 p.
 - ALDER John, *Constitutional and Administrative Law*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 8^e Éd., 2011, 608 p.
 - ANTOINE Aurélien, *Droit constitutionnel britannique*, Paris, LGDJ, 2^e Éd., 2018, 208 p.
 - BAGEHOT Walter, *La Constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière, 1869, 401 p.
 - BARANGER Denis :
 - *Parlementarisme des origines : essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre*, Paris, PUF, 1999, 408 p.
 - *Écrire la Constitution non écrite. Une introduction au droit politique britannique*, Paris, PUF, 2008, 315 p.
 - BARBER Nicholas, *The Constitutional State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 199 p.
 - BARNETT Hilaire :
 - *Britain Unwrapped: Government and Constitution Explained*, Londres, Penguin, 2002, 656 p.
 - *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Routledge, 8^e Éd., 2010, 960 p.
 - BEAMISH David, *Companion to the Standing Orders of the House of Lords*, Londres, House of Lords, 24^e Éd., 2015, 296 p.
 - BIFFEN John, *Inside Westminster*, Londres, Deutsch, 1996, 272 p.
 - BLACKBURN Robert et Andrew KENNON, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, Londres, Sweet and Maxwell, 2^e Éd., 2003, 805 p.
 - BLACKBURN Robert, *The Meeting of Parliament*, Dartmouth, Aldershot, 1990, 113 p.
- BLACKSTONE William, *Commentaries on the Laws of England*, Vol. 1, 1765, Rééd. Philadelphia, Welsh, 1915, 498 p.
- BRADLEY Anthony et Keith EWING, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Longman, 15^e Éd., 2011, 804 p.

- BRAZIER Rodney (Éd.) :
 - *Constitutional Texts*, Oxford, Clarendon Press, 1990, 640 p.
 - *Constitutional reform. Reshaping the British Political System*, Oxford, Oxford University Press, 3^e Éd., 1998, 197 p.
 - *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, Oxford, Oxford University Press, 3^e Éd., 1999, 352 p.

- BRAZIER Alex, Matthew FINDERS et Declan MCHUGH, *New Politics, New Parliament? A Review of Parliamentary Modernisation since 1997*, Londres, Hansard Society, 2005, 111 p.

- BRAZIER Alex, Susanna KALITOWSKI et Gemma ROSENBLATT, *Law in the Making. Influence and Change in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2008, 240 p.

- BROMHEAD Peter, *Private Members' Bills in the British Parliament*, Londres, Routledge, 1956, 216 p.

- BUTT Ronald, *The Power of Parliament*, Londres, Constable, 2^e Éd., 1969, 500 p.

- CALVERT Harry, *An Introduction to British Constitutional Law*, Oxford, Blackstone Press, 1985, 226 p.

- CAMPION Gilbert, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, Londres, Macmillan, 3^e Éd., 1958, 350 p.

- CARROLL Alex, *Constitutional and Administrative Law*, Harlow, Longman, 2011, 693 p.

- Central Office of Information, *Parliament*, Londres, Publishing Services, 3^e Éd., 1996, 171 p.

- CHARLOT Monica, *Le pouvoir politique en Grande-Bretagne*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1998, 361 p.

- CHILD Susan, *Politico's Guide to Parliament*, Londres, Politico's, 1999, 461 p.

- CREWE Emma :
 - *Lords of Parliament: Manners, Rituals and Politics*, Manchester University Press, 2005, 260 p.
 - *The House of Commons: an Anthropology of MPs at Work*, Londres, Bloomsbury, 2015, 246 p.

- CRICK Bernard, *The Reform of Parliament*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 2^e Éd., 1970, 325 p.

- DALTON Patrick et Robina DEXTER, *Constitutional Law*, Londres, Oyer Publishing, 1976, 280 p.

- DICEY Albert, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Macmillan, 10^e Éd., 1959, 535 p.

- DICK Leonard et Valentine HERMAN (Éd.), *The Backbencher and Parliament: a Reader*, Londres, Macmillan, 1972, 268 p.
- EVANS Paul, *Handbook of House of Commons Procedure*, Londres, Dods, 7^e Éd., 2009, 304 p.
- FLYNN Paul:
 - *Commons Knowledge: How to be a Backbencher*, Bridgend, Seren, 1997, 165 p.
 - *How to be an MP*, Londres, Biteback, 2012, 252 p.
- GARRETT John, *Westminster: Does Parliament Work?*, Londres, Gollancz, 1993, 253 p.
- GLANCEY Richard, Eimear SPAIN et Rhona SMITH, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 9^e Éd., 2011, 158 p.
- GLASSON Ernest-Désiré, *Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre, Tome 6 : le droit actuel*, Paris, Pedone-Lauriel, 1883, 675 p.
- GORDON Michael, *Parliamentary sovereignty in the UK constitution: process, politics and democracy*, Oxford/Portland, Hart Publishing, 2015, 366 p.
- GORDON Strathearn, *Our Parliament*, Londres, Hansard Society, 6^e Éd., 1964, 261 p.
- GRANT Moyra, *The UK Parliament*, Edinburgh University Press, 2009, 230 p.
- GRIFFITH John, *Parliament Scrutiny of Government Bills*, Allen & Unwin, 1974, 285 p.
- GUILLUY Thibault, *Du "self-government" des Dominions à la dévolution*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2018, 460 p.
- HATSELL John, *Precedents of proceedings in the House of Commons...with Observations*, 4 Vol., London, Dodsley, 1796-1818.
- HEMINGFORD Dennis, *What Parliament Is and Does*, Cambridge University Press, 1947, 117 p.
- HOGG Quintin, *The Purpose of Parliament*, Londres, Blandford Press, 1946, 198 p.
- HOLLIS Christopher, *Parliament and its sovereignty*, Londres, Hollis & Carter, 1973, 188 p.
- House of Commons Information Office:
 - *Statutory Instruments*, Londres, House of Commons, 2008, 17 p.
 - *General Committees*, Londres, House of Commons, 2009, 11 p.
 - *Divisions*, Londres, House of Commons, 2010, 12 p.
 - *Sittings of the House*, Londres, House of Commons, 2010, 18 p.
 - *Financial Procedure*, Londres, House of Commons, 2010, 10 p.
 - *Parliamentary Stages of a Government Bill*, Londres, House of Commons, 2010, 15 p.
 - *Private Members' Bills Procedure*, Londres, House of Commons, 2010, 11 p.
 - *Programming of Government Bills*, Londres, House of Commons, 2010, 11 p.

- *Treaties*, Londres, House of Commons, 2010, 9 p.
 - *Making Law*, Londres, House of Commons, 2011, 6 p.
 - *Public Bills in Parliament*, Londres, House of Commons, 2012, 27 p.
- House of Lords Information Office, *Bills and How They Become Law*, Londres, House of Lords, 2011, 6 p.
- Institute for Public Policy Research, *A Written Constitution for the United Kingdom*, Londres, Mansell, 1991, 286 p.
- JACK Malcolm (Éd.), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, Butterworths, 24^e Éd., 2011, 1097 p.
- JENNINGS George Henri, *An anecdotal History of the British Parliament*, Londres, Horace Cox, 4^e Éd., 1889, 718 p.
- JENNINGS Ivor :
- *Parliament*, Cambridge University Press, 2^e Éd., 1957, 573 p.
 - *Cabinet Government*, Cambridge University Press, 3^e Éd., 1959, 587 p.
 - *The Law and the Constitution*, Londres, University of London Press, 5^e Éd., 1959, 354 p.
- JOLOWICZ John (Dir.), *Droit anglais*, Paris, Dalloz, 2^e Éd., 1992, 487 p.
- JONES Bill et Philip NORTON, *Politics UK*, Londres, Pearson Education, 7^e Éd., 2010, 667 p.
- KAM Christopher, *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge University Press, 2009, 265 p.
- KELLY Richard et Jennifer WALPOLE, *The Whip's Office*, Londres, Parliament and Constitution Centre, 2008, 10 p.
- KELLY Richard :
- *The Parliament Acts*, Londres, Parliament and Constitution Centre, 2014, 29 p.
 - *Fast-track Legislation*, Londres, Parliament and Constitution Centre, 2012, 11 p.
- KINDER-GEST Patricia, *Droit anglais. Institutions politiques et judiciaires*, Paris, LGDJ, 3^e Éd., 1997, 622 p.
- KING Anthony:
- *British Members of Parliament: a Self-Portrait*, Londres, Macmillan, 1974, 128 p.
 - *The British Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 437 p.
- KING Anthony et Anne SLOMAN, *Westminster and Beyond*, Londres, Macmillan, 1973, 175 p.
- LASKI Harold :
- *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paris, PUF, 1950, 300 p.
 - *Reflections on the Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 1951, 220 p.

- LAWSON Frederick Henry et David Jeffrey BENTLEY, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Butterworths, 1961, 395 p.
- LERUEZ Jacques, *Le système politique britannique*, Paris, Armand Colin, 2^e Éd., 2001, 331 p.
- LEYLAND Peter, *The Constitution of the United Kingdom*, Oxford, Hart Publishing, 2007, 239 p.
- LOEWENSTEIN Karl, *Staatsrecht und Staatspraxis von Großbritannien*, Berlin, Springer, 1967, 584 p.
- MAITLAND Frederic William, *The Constitutional History of England: a Course of Lectures*, Cambridge University Press, 1908, 548 p.
- MADGWICK Peter et Diana WOODHOUSE, *The Law and Politics of the Constitution of the United Kingdom*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1995, 352 p.
- MAER Lucinda, *Conventions on the relationship between the Commons and the Lords*, Londres, House of Commons, 2015, 23 p.
- MARSH David et Melvyn READ, *Private Members' Bills*, Cambridge University Press, 1988, 208 p.
- MATHIOT André, *Le régime politique britannique*, Paris, Armand Colin, 1955, 335 p.
- MCDONALD Oonagh, *Parliament at Work*, Londres, Methuen, 1989, 277 p.
- MCELDFORNEY John, *Modernizing Britain: Public Law and Challenges to Parliament*, Hamilton, University of Waikato, 2002, 132 p.
- MEYN Karl-Ulrich, *Die Verfassungskonventionalregeln im Verfassungssystem Großbritanniens*, Göttingen, Schwartz, 1975, 233 p.
- MIERS David et PAGE Alan, *Legislation*, Londres, Sweet & Maxwell, 2^e Éd., 1990, 259 p.
- MORRISON Herbert, *Government and Parliament: a Survey from the Inside*, Oxford, Oxford University Press, 3^e Éd., 1964, 384 p.
- MUNRO Colin, *Studies in Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2^e Éd., 2005, 365 p.
- NICOLSON Niguel, *People and Parliament*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1958, 191 p.
- NORTON Philip :
 - *The Commons in Perspective*, Oxford, Blackwell, 1985, 265 p.
 - *Parliament in the 1980s*, Oxford, Blackwell, 1985, 194 p.
 - *Parliament in British Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, 289 p.

- OLIVER Dawn et Gavin DREWRY, *The Law and Parliament*, Londres, Butterworths, 1998, 219 p.
- OLIVER Dawn, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 424 p.
- PACTET Pierre, *Les institutions politiques de la Grande-Bretagne*, Paris, La Documentation française, 1961, 306 p.
- PHILLIPS Owen Hood, Paul JACKSON et Patricia LEOPOLD, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, Sweet & Maxwell, 8^e Éd., 2001, 855 p.
- PIERRÉ-CAPS Stéphane, *Les institutions du Royaume-Uni*, Paris, La Documentation française, 2012, 40 p.
- POLLARD David, Neil PARPWRORTH et David HUGUES, *Constitutional and Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 4^e Éd., 2007, 920 p.
- PROKSCH Sven-Oliver and Jonathan SLAPIN, *The Politics of Parliamentary Debate: Parties, Rebels, and Representation*, Cambridge University Press, 2014, 222 p.
- RADICE Lisanne, Elizabeth VALLANCE et Virginia WILLIS, *Member of Parliament: the Job of a Backbencher*, Basingstoke, Macmillan, 2^e Éd., 1990, 188 p.
- REDLICH Josef, Ernest ALFRED et Courtenay ILBERT, *The Procedure of the House of Commons: a Study of its History and Present Form*, Londres, Constable, 1907, 3 T.
- REDLICH Josef, *Recht und Technik des englischen Parlamentarismus. Die Geschäftsordnung des House of Commons*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1905, 881 p.
- RENTON Tim, *Chief Whip: People, Power and Patronage in Westminster*, Londres, Politico's, 2004, 372 p.
- RICHARDS Peter :
 - *Parliament and Conscience*, Londres, Allen & Unwin, 1970, 229 p.
 - *The Backbenchers*, Londres, Faber and Faber, 1972, 248 p.
- RIPPON OF HEXHAM Geoffrey (Éd.), *Making the Law. The Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process*, Londres, A.-L. Publishing Services, 1993, 403 p.
- ROBERTSON Mary et Thomas ELIAS, *Handbook of House of Lords Procedure*, Londres, Dods, 2^e Éd., 2006, 188 p.
- ROGERS Robert et Rhodri WALTERS :
 - *How Parliament Works*, Harlow, Pearson Longman, 2006, 6^e Éd., 490 p.
 - *How Parliament Works*, Londres, Routledge, 7^e Éd., 2015, 424 p.
- RUSH Michael et Clare ETTINGHAUSEN, *Opening Up the Usual Channels*, Londres, Hansard Society, 2002, 36 p.

- RUSH Michael :
 - *Parliament and the Public*, Londres, Longman, 2e Éd., 1986, 150 p.
 - *Parliament Today*, Manchester University Press, 2005, 338 p.

- RUSSEL Meg et Paun AKASH (Éd.), *Managing Parliament Better? A Business Committee for the House of Commons*, Londres, The Constitution Unit, 2006, 38 p.

- RUSSEL Meg, Bob MORRIS et Phil LARKIN, *Fitting the Bill: Bringing Commons legislation committees into line with best practice*, Londres, Constitution Unit, 2013, 65 p.

- RUSSEL Meg et Daniel GOVER, *Demystifying financial privilege. Does the Commons' claim of financial primacy on Lords amendments need reform?*, Londres, The Constitution Unit, 2014, 54 p.

- RUSSEL Meg :
 - *Resolving Disputes between the Chambers*, Londres, The Constitution Unit, 1999, 10 p.
 - *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, 2013, 332 p.

- RYLE Michael et Peter RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3e Éd., 1988, 271 p.

- SEARING Donald, *Westminster's World: Understanding Political Roles*, Londres, Harvard University Press, 1994, 498 p.

- Select Committee on Modernisation, *Modernisation of the House of Commons: a Reform Programme*, Londres, House of Commons, 2002, 33 p.

- SHELL Donald, *The House of Lords*, Manchester University Press, 3e Éd., 2007, 185 p.

- SIMSON CAIRD Jack, Robert HAZELL et Dawn OLIVER, *The constitutional standards of the House of Lords Select Committee on the Constitution*, Londres, The Constitution Unit, 2e Éd., 2015, 44 p.

- SLAPPER Gary et David KELLY, *English Law*, Abingdon, Routledge, 2e Éd., 2006, 1009 p.

- SYRETT Keith, *The Foundations of Public Law*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2011, 320 p.

- TEXIER Guy, *Le rôle des groupes de pression dans l'élaboration législative en Grande-Bretagne*, Mémoire de DESS, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1971, 122 p.

- TOMKINS Adam :
 - *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 231 p.
 - *Our Republican Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2005, 156 p.

- TSEBELIS George et Jeannette MONEY, *Bicameralism*, New York, Cambridge University Press, 1997, 250 p.

- TURPIN Colin et Adam TOMKINS, *British Government and the Constitution: Text and Materials*, Cambridge University Press, 6^e Éd., 2007, 847 p.
- WALDRON Jeremy, *The Law*, Londres, Routledge, 1990, 200 p.
- WALKLAND Stuart, *The Legislative Process in Great Britain*, Londres, Allen & Unwin, 1968, 109 p.
- WILLEY Frederick, *The Honourable Member*, Londres, Sheldon Press, 1974, 183 p.
- WISEMAN Herbert Victor, *Parliament and the Executive*, Londres, Routledge & Keagan Paul, 1966, 271 p.
- WRIGHT Anthony, *British Politics: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 122 p.
- YOUNG Roland, *The British Parliament*, Londres, Faber and Faber, 1962, 259 p.
- ZANDER Michal, *The Law-Making Process*, Oxford, Hart Publishing, 7^e Éd., 2015, 476 p.

B) Articles et contributions

- ANTOINE Aurélien :
 - « L'avenir de la Chambre des Communes à la suite des élections du 6 mai 2010 », *RFDC*, 2011, p. 733-757.
 - « La "secondary legislation" au Royaume-Uni », in Philippe LAUVAUX et Jean MASSOT (Dir.), *La législation déléguée*, Paris, Société de législation comparée, 2015, p. 113-135.
 - « La Chambre des Lords », in Philippe LAUVAUX et Jean MASSOT (Dir.), *L'état présent du bicamérisme en Europe*, Paris, Société de législation comparée, 2017, p. 19-36.
- ARCHER Peter, « The House of Lords, Past, Present and Future », *The Political Quarterly*, Vol. 70, 1999, p. 396-403.
- ARORA Radhe, « Parliamentary Scrutiny: the Select Committee Device », *Public Law*, 1967, p. 30-41.
- BALDWIN Nicholas, « The Membership and Work of the House of Lords », in Paul CARMICHAEL et Brice DICKSON, *The House of Lords: its Parliamentary and Judicial Roles*, Oxford, Hart Publishing, 1999, p. 29-51.
- BARANGER Denis :
 - « Le gouvernement par la législation, responsabilité politique et transformation de la fonction législative dans le parlementarisme britannique des origines », *RDP*, 1999, p. 1625-1643.
 - « La fin de la morale constitutionnelle (de la "constitution coutumière" aux conventions de la constitution) », *Droits*, 2000, n° 32, p. 47-68.

- « La tradition du contrôle budgétaire en Grande-Bretagne », *Revue française de finances publiques*, 2004, p. 75-86.
 - « Parliamentary Law and Parliamentary Government in Britain », in Katja ZIEGLER, Denis BARANGER et Anthony Wilfred BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 15-46.
- BARBÉ Vanessa :
- « Le Human Rights Act de 1998 et la souveraineté parlementaire », *RFDC*, 2005, p. 117-145.
 - « Le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* ou la fin du droit de dissolution discrétionnaire au Royaume-Uni », *Constitutions*, 2012, p. 28-33.
 - « Les derniers blocages de la réforme de la Chambre des Lords », *Constitutions*, 2013, p. 44-46.
 - « La West Lothian Question : peut-on envisager un vote anglais pour les lois anglaises ? », *Constitutions*, 2015, p. 32-35.
 - « La dissolution de la Chambre des Communes et les élections législatives anticipées du 8 juin 2017 au Royaume-Uni », *Constitutions*, 2017, p. 392-395.
 - « Le Parlement britannique et le temps », in Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 257-279.
 - « Le Parlement britannique et la ratification des traités », *RDP*, 2018, p. 207-232.
- BARENDT Eric, « Separation of Powers and Constitutional Government », *Public Law*, 1995, p. 599-619.
- BEATTIE Alan, « Why the Case for Parliamentary Reform in Britain is so Weak », *Journal of Legislative Studies*, n° 2, 1998, p. 1-16.
- BERRINGTON Hugh et Samuel Edward FINER, « La Chambre des Communes britannique », *Revue internationale des sciences sociales*, 1961, p. 667-691.
- BERRINGTON Hugh, « La stabilité institutionnelle masque-t-elle une société en crise ? », *Pouvoirs*, n° 37, 1986, p. 9-22.
- BERRY Roger, « A Case Study in Parliamentary Influence: The Civil Rights (Disabled Persons) Bill », *Journal of Legislative Studies*, n° 3, 1996, p. 135-144.
- BIFFEN John, « The Legislative Process – An Inside View », in Nicholas BALDWIN, *Parliament in the 21st Century*, Londres, Politico's, 2005, p. 211-222.
- BINGHAM Thomas, « The House of Lords: its Future? », *Public Law*, 2010, p. 261-274.
- BLACKBURN Robert :
- « Prorogation or Adjournment Before a Dissolution of Parliament », *Public Law*, 1987, p. 533-542.
 - « The Duration of Parliament: Historical Perspectives on the 1911 Amendment to the Septennial Act », *Journal of Legal History*, 1988, p. 98-106.
 - « The Summoning and Meeting of New Parliaments in the United Kingdom », *Legal Studies*, Vol. 9, 1989, p. 165-176.

- « The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform », *Public Law*, 2009, p. 766-789.
- BORTHWICK Robert :
 - « The Floor of the House », in Michael RYLE et Peter RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 53-75.
 - « Questions and Debates », in Stuart WALKLAND (Éd.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 476-526.
- BRAZIER Alex, « Programming of Legislation: From Consensus to Controversy », in Alex BRAZIER (Éd.), *Parliament, Politics and Law Making: Issues and Developments in the Legislative Process*, Hansard Society, Londres, 2004, p. 22-30.
- BRAZIER Rodney :
 - « Further Reforms of Commons Procedures », *Public Law*, 1983, p. 16-19.
 - « The Constitution of the United Kingdom », *Cambridge Law Journal*, 1999, p. 96-128.
- BUTLER David, « Le système de partis : "désalignement" ou "réalignement" ? », *Pouvoirs*, n° 37, 1986, p. 23-30.
- BYRNE Christopher et Kevin THEAKSTON, « Leaving the House: The Experience of Former Members of Parliament Who Left the House of Commons in 2010? », *Parliamentary Affairs*, 2016, p. 686-707.
- CAMPION Gilbert, « Parliamentary Procedure: Old and New », in Gilbert CAMPION (Éd.), *Parliament; a Survey*, Londres, Allen & Unwin, 1952, p. 141-167.
- CHAMBLISS William, « On Lawmaking », *British Journal of Law and Society*, 1979, p. 149-171.
- CHORLEY Robert, « Bringing the Legislative Process into Contempt », *Public Law*, 1968, p. 52-61.
- CLARKE David et Donald SHELL, « Revision and Amendment of Legislation by the House of Lords: a Case Study », *Public Law*, 1994, p. 409-430.
- CONNIL Damien :
 - « Le vote anglais pour les lois anglaises. Retour sur une réponse controversée à la West Lothian Question », *Constitutions*, 2016, p. 226-229.
 - « Le *Scottish National Party* à Westminster (2015-2017), observations sur un groupe parlementaire monté en puissance », *RFDC*, 2018, p. 285-300.
- COWLEY Philip et Mark STUART :
 - « More Bleak House than Great Expectations », *Parliamentary Affairs*, 2004, p. 301-314.
 - « Parliament: Hunting for Votes », *Parliamentary Affairs*, 2005, p. 258-271.
- COWLEY Philip :
 - « Parliament and the Poll Tax: A Case Study in Parliamentary Pressure », *Journal of Legislative Studies*, n° 1, 1995, p. 94-114.

- « “Crossing the Floor”: Representative Theory and Practice in Britain », *Public Law*, 1996, p. 214-224.
- CRAIG Robert, « Restoring Confidence: Replacing the Fixed-Term Parliaments Act 2011 », *Modern Law Review*, n°3, 2018, p. 480-508.
- CROWE Edward, « Consensus and Structure in Legislative Norms: Party Discipline in the House of Commons », *The Journal of Politics*, 1983, p. 907-931.
- DAVIES Ernest, « The Role of Private Members’ Bills », *The Political Quarterly*, 1957, p. 32-33.
- DAVIS Peter, « The Significance of Parliamentary Procedures in Control of the Executive », *Public Law*, 2007, p. 677-700.
- DOREY Peter, « Le Parlement en Grande-Bretagne », in Olivier COSTA, Éric KERROUCHE et Paul MAGNETTE (Dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Éditions de l’Université de Bruxelles, 2004, p. 107-129.
- DREWRY Gavin :
 - « Legislation », in Stuart WALKLAND et Michael RYLE (Éd.), *The Commons Today*, Londres, Collins, 1981, p. 87-117.
 - « Legislation », in Michael RYLE et Peter RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 120-140.
- FELDMAN David :
 - « Parliamentary Scrutiny of Legislation and Human Rights », *Public Law*, 2002, p. 323-348.
 - « The Impact of Human Rights on the Legislative Process », *Statute Law Review*, 2004, p. 91-115.
- FLORES GIMÉNEZ Fernando, « ¿Se debate la cámara de los comunes? Los resquicios parlamentares del sistema político británico », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n° 7, 1999, p. 67-92.
- GANZ Gabriele, « Recent Developments in the Use of Guillotine Motions », *Public Law*, 1990, p. 496-506.
- GEBAUER Bernt, « Das britische Oberhaus: neue Effizienz für eine ehrenwürdige Institution? », in Gisela RIESCHER, Sabine RUSS et Christoph HAAS (Éd.), *Zweite Kammern*, Munich, Oldenbourg, 2000, p. 270-287.
- GIDDINGS Philip, « Parliament and the Executive », *Parliamentary Affairs*, 1997, p. 84-96.
- GONOT Lucile, « Royaume-Uni : la recherche d’une légitimité perdue », *Revue du droit de l’Union européenne*, n° 1, 2018, p. 147-150.
- GREENLEAF William, « Urgency Motions in the Commons », *Public Law*, 1960, p. 270-284.

- GRENDER Olly, « Guillotine the Lords! », *New Statesman*, 27 janvier 2011.
- GRIFFITH John :
 - « The Place of Parliament in the Legislative Process », *Public Law*, 1951, p. 279-296.
 - « Standing Committee in the House of Commons », in Stuart WALKLAND et Michael RYLE (Éd.), *The Commons Today*, Londres, Collins, 1981, p. 118-142.
- HANSON William et Herbert Victor WISEMAN, « The Use of Committees by the House of Commons », *Public Law*, 1959, p. 277-292.
- HAZELL Robert :
 - « Westminster as a "Three-in-One" Legislature », in Robert HAZELL et Richard RAWLINGS (Éd.), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Exeter, Imprint, 2005, p. 226-251.
 - « The UK's Rolling Program of Devolution: Slippery Slope or Safeguard of the Union? », in Leslie SEIDLE et David DOCHERTY (Éd.), *Reforming Parliamentary Democracy*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 180-201.
- HENDERSON James et Harold LASKI, « A Note on Parliamentary Time and the Problems of Devolution », *Economica*, 1925, p. 89-93.
- HERMAN Valentine, « Backbench and Opposition Amendments to Government Legislation », in Leonard DICK et Valentine HERMAN (Éd.), *The Backbencher and Parliament: a Reader*, Londres, Macmillan, 1972, p. 141-165.
- HOSTACHE René, « Les "whips" au Parlement britannique », *Politique*, 1963, p. 192-195.
- HOWARTH David, « The House of Commons Backbench Business Committee », *Public Law*, 2011, p. 490-498.
- HURD Douglas, « The Present Usefulness of the House of Commons », *Journal of Legislative Studies*, n° 3, 1997, p. 1-38.
- IRWIN Helen, « Opportunities for Backbenchers », in Michael RYLE et Peter RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 76-98.
- JACOB Joe, « El procedimiento legislativo en el Parlamento británico », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 16, 1986, p. 179-201.
- JACONELLI Joseph:
 - « Do Constitutional Conventions Bind? », *Cambridge Law Journal*, 2005, p. 149-176.
 - « The Nature of Constitutional Convention », *Legal Studies*, 1999, p. 24-46.
- JEFFREY Charlie et Daniel WINCOTT, « Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition », *Publius*, 2006, p. 3-18.
- KELLY Richard, Oonagh GAY et Philip COWLEY, « Parliament: The House of Commons. Plenty of Business but Marking Time », *Palgrave Review of British Politics*, 2006, p. 101-118.

- KLUXEN Kurt :
 - « Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des englischen Parlamentarismus », in Kurt KLUXEN (Ed.), *Parlamentarismus*, Berlin, Athenäum Hain Scriptor Hanstein, 5^e Éd., 1980, p. 99-111.
 - « Die Umformung des parlamentarischen Regierungssystems in Großbritannien beim Übergang zur Massendemokratie », in Kurt KLUXEN (Ed.), *Parlamentarismus*, Berlin, Athenäum Hain Scriptor Hanstein, 5^e Éd., 1980, p. 112-137.

- KORRIS Matt, « Standing up of Scrutiny: How and Why Parliament Should Make Better Law », *Parliamentary Affairs*, 2011, p. 564-574.

- LASSER Mitchel, « The Question of Understanding », in Pierre LEGRAND et Roderick MUNDAY, *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, Cambridge University Press, 2003, p. 197-239.

- LAUNDY Philip, « The Speaker and his office in the twentieth century », in Stuart WALKLAND (Ed.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 124-203.

- LEASE Owen, « The Septennial Act of 1716 », *The Journal of Modern History*, 1950, p. 42-47.

- LEE John Michael, « Parliamentary Procedure », *The Political Quarterly*, 1979, p. 109-113.

- LE DIVELLE Armel :
 - « Cabinet as the Leading Part of Parliament », in Katja ZIEGLER, Denis BARANGER et Anthony Wilfred BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 97-126.
 - « Un tournant de la culture constitutionnelle britannique : le *Fixed-Term Parliaments Act 2011* et l’amorce inédite de rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume-Uni », *Jus Politicum*, n° 7, 2012, p. 1-12.

- LENOIR Noëlle, « L’élaboration des textes législatifs et réglementaires en Grande-Bretagne », *Études et documents du Conseil d’État*, n° 37, 1986, p. 221-224.

- LEOPOLD Patricia :
 - « “Proceedings in Parliament”: the Great Grey Area », *Public Law*, 1990, p. 475-461.
 - « Free Speech in Parliament and the Courts », *Legal Studies*, 1995, p. 204-218.

- LERUEZ Jacques, « Les élections britanniques du 7 mai 2015 : la victoire de David Cameron n’est-elle qu’un mirage ? », *Pouvoirs*, 2015, p. 161-172.

- MARICOURT Olivier Hubert, « Un nouveau Speaker pour la Chambre des Communes », *Pouvoirs*, n° 97, 2001, p. 131-138.

- MARRANI David et Aly KEMESSO, « L’opposition politique. Royaume-Uni », in Jean-Philippe DEROSIER (Dir.), *L’opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 255-271.

- MARSH Dave, Peter GOWIN et Melvyn READ, « Private members bills and moral panic: The case of the Video Recordings Bill (1984) », *Parliamentary Affairs*, 1986, p. 179-252.

- MARSHALL Geoffrey, « Parliament and the Constitution », *The Political Quarterly*, 1965, p. 266-276.
- MITCHELL Austin, « A House Buyer's Bill: How not to pass a Private Member's Bill », *Parliamentary Affairs*, 1986, p. 1-18.
- NORTON Philip :
 - « Private Legislation and the Influence of the Backbench M.P. », *Parliamentary Affairs*, 1977, p. 356-362.
 - « Opposition to Government », in Michael RYLE et Peter RICHARDS (Éd.), *The Commons under Scrutiny*, Londres, Routledge, 3^e Éd., 1988, p. 99-119.
 - « Time Limits on Bills, Ending the Sessional Cut-off in the U.K. », *The Parliamentarian*, n°78, 1997, p. 96-99.
 - « Le système britannique après les élections de 1997 », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 21-34.
 - « Nascent institutionalisation: Committees in the British Parliament », *Journal of Legislative Studies*, n° 4, 1998, p. 143-162.
 - « La réforme de la Chambre des Lords », *Pouvoirs*, n° 93, 2000, p. 39-52.
 - « Parliament and Legislative Scrutiny: an Overview of Issues in the Legislative Process », in Alex BRAZIER (Éd.), *Parliament, Politics and Law Making: Issues and Developments in the Legislative Process*, Londres, Hansard Society, 2004, p. 5-13.
 - « Une innovation constitutionnelle : des législatures à durée déterminée au Royaume-Uni », *Pouvoirs*, n° 141, 2012, p. 147-155.
- NZEREM Richard, « Prioritising Legislative Proposals in the Legislative Process », in Aldo BORDA, *Legislative Drafting*, Abingdon, Routledge, 2011, 130 p.
- OLIVER Dawn, David MIERS et Paul EVANS, « Untouched by Reform: Private Members Bill and Delegated Legislation », in Philip GIDDINGS, *The Future of Parliament: Issues for a New Century*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 133-144
- OLIVER Dawn :
 - « Parliament, Ministers and the Law », *Parliamentary Affairs*, 1994, p. 630-646.
 - « The Challenge for Parliament », *Public Law*, 2001, p. 666-674.
 - « Vers une constitution britannique fondée sur des principes normatifs », *RIDC*, 2008, p. 808-818.
 - « Reforming the United Kingdom Parliament », in Jeffrey JOWELL et Dawn OLIVER (Éd.), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 7^e Éd., 2011, p. 167-186.
- PAUN Akash et Robert HAZELL, « Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall », *The Political Quarterly*, 2010, p. 213-227.
- PICKLES Dorothy, « Le travail parlementaire en Grande-Bretagne », in François GOGEL, *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1954, p. 93-124.
- PODMORE David, « Lawyers and Politics », *British Journal of Law and Society*, 1977, p. 155-185.
- PUTTNAM David, « A Democratic and Expert House », *The Political Quarterly*, 1999, p. 368-374.

- QVORTRUP Mads, « United Kingdom. Extreme Institutional Dominance by the Executive... Most of the Time », in Erik BJØRN et George TSEBELIS (Éd.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Settings*, Abington, Routledge, 2011, p. 78-93.
- RANDALL James, « The Frequency and Duration of Parliaments », *The American Political Science Review*, 1916, p. 654-682.
- REDMAYNE Martin, « Whips and Backbenchers », in Leonard DICK et Valentine HERMAN (Éd.), *The Backbencher and Parliament: a Reader*, Londres, Macmillan, 1972, p. 74-79.
- REGAN Paul, « Enacting Legislation – a Civil Servant’s Perspective », *Statute Law Review*, 2012, p. 32-38.
- RHODES JAMES Robert, « Some Thoughts on Parliamentary Reform », in Jack BEATSON, *Constitutional Reform in the United Kingdom: Practice and Principles*, Oxford, Hart Publishing, 1998, p. 111-117.
- RIDARD Basile, « Le nouveau gouvernement de coalition au Royaume-Uni », *Jurisdoctrina*, n° 4, 2010, p. 181-201.
- ROZENBERG Olivier, « La discipline à Westminster à travers le traité d’Erskine May », *Parlement[s]*, *Revue d’histoire politique*, n° 14, 2010, p. 127-132.
- RUSH Michael :
 - « Making Better Law: a Review of the Hansard Society Commission on the Legislative Process », *Statute Law Review*, 1993, p. 75-83.
 - « The House of Lords: The Political Context », in Paul CARMICHAEL et Brice DICKSON, *The House of Lords: its parliamentary and judicial roles*, Oxford, Hart Publishing, 1999, p. 7-28.
- RUSSEL Meg, Daniel GOVER et Kristina WOLLTER, « Does the Executive Dominate the Westminster Legislative Process? Six Reasons for Doubt », *Parliamentary Affairs*, 2016, p. 286–308.
- RUSSELL Meg :
 - « What are Second Chambers for? », *Parliamentary Affairs*, 2001, p. 443-458.
 - « Parliament, Emasculated or Emancipated? », in Robert HAZELL, *Constitutional Futures Revisited: Britain’s Constitution to 2020*, Basingstoke, Palgrave, 2008, p. 267-295.
- RUSSELL Meg et Maria SCIARA, « Parliament: The House of Lords – Negotiating a Strong Second Chamber », *Palgrave Review of British Politics*, 2006, p. 119-133.
- RYAN Mick, « Too Much Study of Parliament? », *The Political Quarterly*, 1980, p. 223-226.
- RYLE Michael :
 - « Recent procedural changes in the Commons », *Parliamentary Affairs*, 1991, p. 470-480.
 - « The Changing Commons », *Parliamentary Affairs*, 1994, p. 647-668.

- SAALFELD Thomas :
 - « Die zentrale Rolle des Parlaments in London. Entwicklungstendenzen von Thatcher bis Major », in Winfried STEFFANI et Uwe THAYSEN, *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, Westdeutscher, 1995, p. 95-113.
 - « L'opposition au Bundestag allemand, entre négociation et rhétorique », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (Éd.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 153-171.

- SAMSON Eve, « The Organisation and Management of the Business: The House of Commons », in Nicholas BALDWIN, *Parliament in the 21st Century*, Londres, Politico's, 2005, p. 341-354.

- SCHLEITER Petra et Valerie BELU, « The Challenge of Periods of Caretaker Government in the UK », *Parliamentary Affairs*, 2015, p. 229-247.

- SEARING Donald, « Backbench and Leadership Roles in the House of Commons », *Parliamentary Affairs*, 1995, p. 418-437.

- SEATON Janet et Barry WINETROBE, « The passage of Constitutional Bills in Parliament », *Journal of Legislative Studies*, n° 2, 1998, p. 33-52.

- SEAWARD Paul et Paul SILK, « The House of Commons », in Vernon BOGDANOR (Éd.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 139-187.

- SEAWARD Paul, « El parlamento y la tradición parlamentaria en Gran Bretaña », in *El parlamento en el tiempo*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 2003, p. 229-256.

- SEWARD Matthew, « Unsung Heroes? The Deputy Speakers of the British House of Commons », *Journal of Legislative Studies*, n° 3, 1997, p. 39-57.

- SELDON Anthony, « Consensus: A Debate Too Long? », *Parliamentary Affairs*, 1994, p. 501-514.

- SHELL Donald, « The Future of the Second Chamber », *The Political Quarterly*, 1999, p. 390-395.

- SMOOKLER Jennifer, « Making a Difference? The Effectiveness of Pre-Legislative Scrutiny », *Parliamentary Affairs*, 2004, p. 522-535.

- SQUIRE Peverill, « Membership Turnover and the Efficient Processing of Legislation », *Legislative Studies Quarterly*, 1998, n° 1, p. 23-32.

- THOMAS Graham, « United Kingdom: The Prime Minister and Parliament », *Journal of Legislative Studies*, n° 2/3, 2004, p. 4-37.

- THOMPSON Louise, « More of the Same or a Period of Change? The Impact of Bill Committees in the Twenty-First Century House of Commons », *Parliamentary Affairs*, 2013, p. 459-479.

- TOMKINS Adam, « A Right to Mislead Parliament? », *Legal Studies*, 1996, p. 63-83.
- THORP Arabella, « Parliament's new statutory role in ratifying treaties », *International Affairs and Defence Section*, Londres, House of Commons, 2011, 4 p.
- WALKLAND Stuart :
 - « Committee in the British House of Commons », in John LEES and Malcolm SHAW (Éd.), *Committee in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 242-287.
 - « Government Legislation in the House of Commons », in Stuart WALKLAND (Éd.), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p. 247-291.
- WALTERS Rhodri, « The House of Lords », in Vernon BOGDANOR (Éd.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 189-233.
- WHEELER-BOOTH Michael :
 - « The House of Lords: Role and Functions », in Ulrich KARPEN (Éd.), *Role and Function of the Second Chamber*, Baden-Baden, Nomos, 1999, p. 69-80.
 - « The Organisation and Management of the Business: The House of Lords », in Nicholas BALDWIN, *Parliament in the 21st Century*, Londres, Politico's, 2005, p. 355-369.
- WILLIAMS Brandon Rhys, « Legislation and Parliament », *Statute Law Review*, 1987, p. 138-141.
- WINDLESHAM David, « The Constitutional Reform Act 2005: Ministers, Judges and Constitutional Change », *Public Law*, n°4, 2005, p. 806-823.
- WOODHOUSE Diana, « The Constitutional and Political Implications of a United Kingdom Supreme Court », *Journal of Legal Studies*, 2004, p. 134-155.
- WRIGHT Tony, « What are MPs for? », *The Political Quarterly*, 2010, p. 298-308.
- YOUNGS Raymond et Nicklaus THOMAS-SYMONDS, « The Problem of the "Lame Duck" Government: A Critique of the Fixed-Term Parliaments Act », *Parliamentary Affairs*, 2013, p. 540-556.

§ 3. Bibliographie relative au droit espagnol

A) Ouvrages et monographies

- ALONSO DE ANTONIO Ángel Luis et José Antonio, *Introducción al derecho parlamentario*, Madrid, Dykinson, 2002, 267 p.
- ALONSO DE ANTONIO Ángel Luis, *La Diputación permanente en la Constitución española de 1978*, Madrid, Universidad Complutense, 1992, 216 p.
- ALONSO DE ANTONIO José Antonio, *Estudios sobre la reforma del Senado*, Madrid, José Antonio Alonso de Antonio, 1999, 247 p.
- ÁLVAREZ CONDE Enrique, Vicente GARRIDO MAYOL et Rosario TUR AUSINA, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2011, 851 p.
- ÁLVAREZ VÉLEZ María Isabel (Dir.), *Lecciones de Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, 475 p.
- APARICIO PÉREZ Miguel Ángel et Mercè BARECELÓ SERRAMALERA (Dir.), *Manual de Derecho Constitucional*, Barcelone, Atelier, 2009, 813 p.
- ARAGÓN REYES Manuel :
 - *Gobierno y Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, 42 p.
 - *Organización general y territorial del Estado*, Vol. 2, Civitas, 2^e Éd., 2011, 668 p.
- AZCÁRATE Gumersindo, *El Régimen parlamentario en la practica*, Madrid, Tecnos, 1978, 200 p.
- BALAGUER CALLEJÓN Francisco (Dir.), *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. 2, Madrid, Tecnos, 6^e Éd., 2011, 600 p.
- BAR CENDON Antonio, *La disolución de las Cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1989, 405 p.
- BASTERRA MONTSERRAT Daniel, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Granada, Comares, 1997, 131 p.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO Enrique, *La presidencia del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2003, 246 p.
- BREY José Luís et et al, *Derecho constitucional de España*, Madrid, Editorial Universitas, 2006, 607 p.
- CAZORLA PRIETO Luís María :
 - *Las Cortes generales: ¿parlamento contemporáneo?*, Madrid, Civitas, 1985, 171 p.
 - *El Congreso de los Diputados: su significación actual*, Pamplona, Aranzadi, 1999, 141 p.

- COUFFIGNAL Georges, *Le régime politique de l'Espagne*, Paris, Montchrestien, 1993, 160 p.
- ESCUÍN PALOP Catalina, *El Parlamento en el Derecho*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, 317 p.
- FERNÁNDEZ SARASOLA Ignacio, *La función de Gobierno en la Constitución española de 1978*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 2002, 261 p.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ Tomás Ramón, *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, Civitas, 1981, 120 p.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ Piedad :
 - *La iniciativa legislativa del gobierno*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, 325 p.
 - *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, 711 p.
 - *Las comisiones permanentes legislativas en el sistema de comisiones de las Cortes Generales*, Madrid, Secretaría General del Senado, 2006, 155 p.
- GARCÍA MARTÍNEZ María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, 324 p.
- GARCÍA ROCA Francisco Javier, *Cargos públicos representativos: un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Pampelune, Editorial Aranzadi, 1998, 395 p.
- GARRIDO FALLA Fernando (Dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 3^e Ed., 2001, 2856 p.
- GÓMEZ CORONA Esperanza, *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, 375 p.
- GÓMEZ DE LA SERNA Gaspar, *La Cortes españolas*, Madrid, Cortes Españolas, 1971, 128 p.
- GÓMEZ LUGO Yolanda, *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, 621 p.
- GONZÁLEZ ENCINAR José Juan, *Diccionario del sistema político español*, Madrid, Akal, 1984, 975 p.
- GUILLÉN LÓPEZ Enrique, *La continuidad parlamentaria: Las diputaciones permanentes*, Madrid, Civitas, 2002, 221 p.
- JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO Estefanía, *La presidencia del Congreso de los Diputados en el sistema constitucional de 1978*, Málaga, Ayuntamiento Málaga, 2006, 411 p.
- JIMENA QUESADA Luis, *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Madrid, Tecnos, 2003, 380 p.

- LAVROFF Dmitri Georges et Manuel RAMÍREZ (Dir.), *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2001, 320 p.
- LAVROFF Dmitri Georges :
 - *Le régime politique espagnol*, Paris, PUF, 1985, 127 p.
 - *Les institutions politiques de l'Espagne. La Constitution du 29 décembre 1978*, Paris, La Documentation française, 1981, 279 p.
- LÓPEZ AGUILAR Juan Fernando :
 - *La oposición parlamentaria y el orden constitucional: análisis del Estatuto de la Oposición en España*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, 390 p.
 - *Minoría y oposición en el parlamentarismo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, 290 p.
- LLORCA Carmen, *Las Cortes como representación*, Madrid, La Editorial Prensa Española, 1976, 153 p.
- MARAVALL José Antonio, *Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de comisiones*, Madrid, Instituto De Estudios Políticos, 1947, 181 p.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA Manuel, *Aproximación al derecho constitucional español: la constitución de 1978*, Valencia, Fernando Torres, 1980, 314 p.
- MOLAS Isidre et Ismael PITACH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, 243 p.
- MORALES ARROYO José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes generales*, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, 387 p.
- NAVAS CASTILLO Florentina, *La función legislativa y de control en comisión parlamentaria*, Madrid, Colex, 2000, 140 p.
- ORTEGA Alfonso, *El discurso político: retórica parlamento-dialéctica*, Murcia, Diego Marin, 3^e Éd., 2006, 190 p.
- PENADÉS Alberto, *La reforma del Senado*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007, 92 p.
- PERES Hubert et Christophe ROUX (Dir.), *La démocratie espagnole. Institutions et vie politique*, Presses Universitaires de Rennes, 2016, 310 p.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI Nicolás :
 - *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 2^e Éd., 1984, 847 p.
 - *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, 1989, 260 p.
- PÉREZ ROYO Javier, *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, 12^e Éd., 2010, 911 p.

- PUNSET BLANCO Ramón :
 - *Las Cortes Generales*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 1983, 259 p.
 - *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, 435 p.

- REBOLLO DELGADO Lucrecio, *Derecho constitucional*, Madrid, Dykinson, 2011, 550 p.

- REDONDO GARCÍA Ana María, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2001, 525 p.

- RIPOLLÉS SERRANO Rosa (Dir.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2012, 1516 p.

- RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ Jorge, *Teoría y práctica del Derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 2^º Ed., 2011, 630 p.

- ROMÁN Paloma (Dir.), *Sistema político español*, Madrid, McGraw-Hill, 1995, 302 p.

- RUBIO LLORENTE Francisco, *La forma del poder: estudios sobre la constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, 657 p.

- RUIZ RUIZ Juan José, *El veto del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, 467 p.

- SÁNCHEZ AGESTA Luís, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 6^º Ed., 1991, 565 p.

- SÁNCHEZ NAVARRO Ángel J. et Hans-Heinrich VOGEL, *Participation of political parties in elections*, Strasbourg, Commission de Venise, 2006, 12 p.

- SÁNCHEZ NAVARRO Ángel J. :
 - *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, 314 p.
 - *La oposición parlamentaria*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, 385 p.
 - *La transición española en sus documentos*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 1998, 661 p.
 - *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 1998, 136 p.
 - *La actividad de las Cortes Generales en defensa de la constitucionalidad de las leyes*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2004, 129 p.

- SANTAOLALLA LÓPEZ Fernando :
 - *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional, 1984, 413 p.
 - *El parlamento en la encrucijada*, Madrid, Eudema, 1989, 150 p.
 - *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 2^º Ed., 1990, 433 p.
 - *Derecho Constitucional*, Madrid, Dykinson, 2004, 638 p.
 - *Derecho parlamentario español*, Madrid, Dykinson, 2013, 490 p.

- TORRES MURO Ignacio, *Los órganos de gobierno de las cámaras legislativas: presidente, mesa y junta de portavoces en el derecho parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987, 367 p.
- TURA SOLÉ Jordi et Miguel Ángel APARICIO PÉREZ, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, 311 p.
- VILLACORTA MANCEBO Luis-Quintín, *Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Valladolid, Secretariado de Publicaciones, 1989, 498 p.
- ZAMORA Miguel Agudo *et al.*, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2010, 735 p.

B) Articles et contributions

- AGUILÓ LÚCIA Lluís, « El parlamento en el umbral del siglo XXI », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n°4, 1997, p. 15-37.
- AJENJO Natalia et Ignacio MOLINA, « Spain. Majoritarian Choices, Disciplined Party Government and Compliant Legislatures », in Erik BJØRN et George TSEBELIS (Éd.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Settings*, Abington, Routledge, 2011, p. 164-183
- ALONSO DE ANTONIO Ángel Luis, « Las ponencias en el procedimiento legislativo », in José Luis PEÑARANDAO RAMOS, *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 421-467.
- ALONSO DE ANTONIO José Antonio :
 - « La Diputación permanente en el sistema parlamentario español », *Revista de las Cortes Generales*, n° 8, 1986, p. 133-187.
 - « El Senado en el procedimiento legislativo ordinario », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 86, 1996, p. 9-34.
 - « Algunas propuestas para la reforma constitucional del Senado », *Foro, Nueva época*, 2005, p. 359-407.
 - « La función legislativa del nuevo Senado », in *Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Vol. 1, Madrid, Cortes Generales, 2008, p. 311-326.
- ALÓS MARTÍN Ignacio, « La diputación permanente en la Constitución española », *Revista de las Cortes Generales*, n° 18, 1989, p. 7-65.
- ALZAGA VILLAAMIL Óscar, « Sobre nuestro Senado y su posible reforma », in *Homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Vol. 1, Madrid, Cortes Generales, 2008, p. 281-294.
- ANGULO RODRÍGUEZ Edmundo, « Delegaciones legislativas tras la Constitución de 1978 », in *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Vol. 1, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, p. 181-223.

- ANTONIA CALVO María, « La relación entre el gobierno y las Cortes », in Tomás FERNÁNDEZ (Dir.), *Lecturas sobre la Constitución española*, Vol. 1, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, p. 229-249.
- ARANDA ÁLVAREZ Elviro, « Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo », *Revista de las Cortes Generales*, nº 39, 1996, p. 143-170.
- ARBÓS Xavier, « Le Sénat, Rapport espagnol », in Pierre BON (Dir.), *Études de droit constitutionnel franco-espagnol*, Paris, Economica, 1994, p. 111-127.
- ARCE JANARIZ Alberto :
 - « El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional », *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 41, 1994, p. 152-172.
 - « Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias », in Juan Carlos DA SILVA OCHOA (Dir.), *Las Comisiones Parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, p. 225-360.
- ASTARLOA Ignacio, « Le système parlementaire espagnol », *ICP*, nº170, 1995, p. 109-115.
- BAUDU Aurélien, « Le droit d'amendement dans le système budgétaire espagnol », in Corinne DELON-DESMOULIN et Gil DESMOULIN (Dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 157-164.
- BIGLINO CAMPOS Paloma :
 - « Los vicios en el procedimiento legislativo », in Ángel GARRORENA MORALES (Dir.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 198-208.
 - « Veinticinco años de procedimiento legislativo », *Revista de Derecho Político*, nº 58-59, 2003-2004, p. 449-470.
- BON Pierre :
 - « La modulation des effets des décisions des juridictions constitutionnelles et administratives en droit espagnol », *RFDA*, 2004, p. 690-695.
 - « La question d'inconstitutionnalité en Espagne », *Pouvoirs*, nº 137, 2011, p. 123-141.
- BUSTOS Rafael, « La función legislativa », in Antonia MARTÍNEZ (Dir.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 37-68.
- CANO BUESO Juan, « Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social », in Jesús María CORONA FERRERO, José TUDELA, Francesc PAU I VALL (Dir.), *La técnica legislativa a debate*, Barcelona, Tecnos, 1994, p. 201-222.
- CARRILLO Marc, « Juges constitutionnels et Parlements. Espagne », *AJJC*, Paris, Economica-PUAM, 2012, p. 193-205.
- CASCAJO José Luis, « El Congreso de los Diputados y la forma de gobierno en España », in Antonia MARTÍNEZ (Dir.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 21-36.

- CILLAN APALATEGUI Antonio, « La presidencia de las Cortes españolas », *Las Cortes Generales*, Vol. 2, Madrid, Instituto de estudios fiscales, 1987, p. 797-819.
- CORONA FERRERO Jesús María, « Rol y eficacia de los grupos parlamentarios », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 90-93.
- DA SILVA OCHOA Juan Carlos, « El Senado en la encrucijada: la reforma reglamentaria de 11 de enero de 1994 », in Juan Carlos DA SILVA OCHOA et al., *La reforma del Senado*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 17-38.
- DEL CORO CILLAN GARCÍA DE ITURROSPE María, « Sistema político y reglamentos del Congreso », *Anuario de la Facultad de Derecho – Universidad de Extremadura*, 1987, p. 11-71.
- DEL PINO CARAZO Ana, « Del tránsito de un concepto formal a un concepto material de enmienda en el procedimiento legislativo, ¿una cuestión zanjada? », in Francisco RUBIO LLORENTE (Dir.), *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, p. 223-258.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO Manuel, « Artículo 74: Sesiones conjuntas de las Cámaras y Comisiones Mixta de Conciliación », in Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 489-529.
- DÍEZ LAGO Pablo, « El Parlamento necesario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 277-290.
- ELVIRA PERALES Ascensión, « Las convenciones constitucionales », *Revista de Estudios Políticos*, n° 53, 1986, p. 125-150.
- ESTEBAN ALONSO Jorge de, « La situación del parlamento en las sociedades industriales », *Revista de estudios políticos*, n° 159-160, 1968, p. 75-103.
- FERNANDEZ-CARNICERO GONZALEZ Claro-José :
 - « Los reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico », *Revista de Derecho Político*, 1981, p. 163-173.
 - « La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo », *Las Cortes Generales*, Vol. 2, Madrid, Instituto de estudios fiscales, 1987, p. 1161-1170.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA Rosa María et María Díaz CREGO, « Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes », *Revista de las Cortes Generales*, n°74, 2008, p. 205-228.
- FERNÁNDEZ SEGADO Francisco, « Artículo 69: el Senado », in Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 179-277.
- FIGUERUELO BURRIEZA Ángela, « La incidencia positiva del Tribunal constitucional en el poder legislativo », *Revista de Estudios Políticos*, n° 81, 1993, p. 47-72.

- FRAILE CLIVILLÉS Manuel, « El Parlamento y el Derecho », *Revista de las Cortes Generales*, nº 20, 1990, p. 49-90.
- FREIXES SANJUÁN Teresa, « La legislación delegada », *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 28, 1990, p. 119-176.
- GARCÍA-ATANCE María Victoria :
 - « La Junta de Portavoces », *Boletín de la Facultad de Derecho*, nº 3, 1993, p. 59-97.
 - « Incidencia del gobierno en la función legislativa a través de la junta de portavoces », in José Luis PEÑARANDAO RAMOS, *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 665-672.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ Piedad :
 - « Las especialidades del procedimiento legislativo en el senado », in José Luis PEÑARANDAO RAMOS, *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 481-510.
 - « La prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley », *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 3, 1999, p. 125-164.
 - « La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978 », *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 59, 2000, p. 57-91.
 - « La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales », *Revista de las Cortes Generales*, nº 59, 2003, p. 141-215.
 - « Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria », *Cuadernos de Derecho Público*, nº 18, 2003, p. 191-205.
 - « El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos », *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 16, 2005, p. 221-239.
 - « El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma », *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 74, 2005, p. 213-260.
- GARCÍA HERRERA Miguel Ángel, « La Comisión Mixta Congreso-Senado », *Revista de Estudios Políticos*, nº 4, 1978, p. 67-95.
- GARCÍA MARTÍNEZ María Asunción :
 - « La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político », *Revista de las Cortes Generales*, nº 14, 1988, p. 59-94.
 - « La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo », in Raúl MORODO LEONCIO et Pedro DE VEGA GARCÍA (Dir.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional*, Universidad Complutense, Madrid, 2001, p. 2131-2158.
- GARCÍA MEXÍA Pablo, « El procedimiento legislativo ante la crisis del parlamentarismo », *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 2, 2005, p. 85-100.
- GARCÍA MORILLO Joaquín, « Mitos y realidades del parlamentarismo », *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 9, 1991, p. 115-144.
- « El Parlamento en la era global », *Cuadernos de Derecho Público*, nº 1, 1997, p. 77-100.
- GARRIDO FALLA Fernando, « Sobre el cómputo de plazos en el procedimiento parlamentario », *Revista de Derecho Político*, nº 15, 1982, p. 169-176.

- GARRORENA MORALES Ángel, « Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica », *Revista de Estudios Políticos*, nº 13, 1980, p. 169-207.
- GÓMEZ LUGO Yolanda :
 - « La tramitación legislativa en lectura única », *Indret: Revista para al Análisis del Derecho*, nº 4, 2007, p. 1-16.
 - « El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales », *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 83, 2008, p. 355-368.
 - « La urgencia en el “iter legis”: una técnica de agilización procedimental a disposición del gobierno », *Revista de Derecho Político*, 2008, p. 703-733.
 - « Decreto Ley versus Ley parlamentaria: Notas sobre el uso de la legislación de urgencia », *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 83, 2013, p. 102-117.
- GONZÁLEZ TREVIJANO Pedro José, « Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo », *Revista de las Cortes Generales*, nº 12, 1987, p. 243-272.
- GONZALO GONZÁLEZ Manuel, « Posición de las Cortes Generales en la Constitución », *in* Tomás FERNÁNDEZ (Dir.), *Lecturas sobre la Constitución española*, Vol. 2, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1978, p. 639-675.
- GONZALO ORTEGA SANTIAGO Carlos, « Los parlamentarios y los grupos como sujetos del control parlamentario en el procedimiento legislativo », *in* Benigno PENDÁS GARCÍA, *VI Jornadas de derecho parlamentario. Problemas actuales del control parlamentario*, Madrid, Cortes Generales, 1997, p. 739-770.
- GRANDEMANGE Jean-Pierre, « Les Cortès Générales représentent-elles effectivement le peuple espagnol ? », *in* *Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Dalloz, 2014, p. 239-250.
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco, « El derecho fundamental al debate parlamentario », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 16, 2005, p. 251-281.
- HADAMEK Thomas, « Finalidad, logros y límites en las reglas de racionalización del debate parlamentario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 94-101.
- JIMÉNEZ APARICIO Emilio, « Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos », *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 3, 1989, p. 143-197.
- LANDEROS PERKIC Miguel, « La rentabilidad de la distribución y el uso del tiempo en el debate parlamentario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 383-391.
- LAVILLA RUBIRA Juan José, « Artículo 78: Las diputaciones permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado », *in* Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 683-761.

- LECUCQ Olivier :
 - « Les effets des arrêts rendus en matière de question d'inconstitutionnalité en Espagne », in Laurence GAY, Pierre BON et Thierry DI MANNO (Dir.), *La QPC vue du droit comparé : le contrôle de constitutionnalité sur renvoi du juge ordinaire en France, Espagne et Italie*, Paris, Mission de recherche Droit et justice, 2013, p. 73-77.
 - « Les effets dans le temps des décisions du Tribunal constitutionnel espagnol », *NCCC*, 2015, n° 47, p. 79-90.

- LÓPEZ GARRIDO Diego :
 - « La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 10, 1986, p. 23-29.
 - « Los debates parlamentarios », in Alberto FIGUEROA LARAUDOGOITIA et Juan Carlos DA SILVA OCHOA (Dir.), *Parlamento y Derecho*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1991, p. 379-399.
 - « La función legislativa y la opinión pública », in Francesc PAU VALL (Dir.), *Parlamento y opinión pública*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 115-123.

- LÓPEZ GUERRA Luis :
 - « La reforma del procedimiento legislativo del Senado », in Enoch ALBERTI ROVIRA (Dir.), *Ante el Futuro del Senado*, Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms, 1996, p. 327-338.
 - « Organización y funcionamiento del parlamento del futuro », in Francesc PAU VALL (Dir.), *El parlamento en el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 29-43.

- MAESTRO BUELGA Gonzalo, « Negociación y participación en el procedimiento legislativo », *Revista de Derecho Político*, n° 32, 1991, p. 55-118.

- MANZELLA Andrea, « Las Cortes en el sistema constitucional español », in Alberto PREDIERI et Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 2^e Éd., 1981, p. 477-521.

- MARCET I MORERA Joan, « La posición de la mayoría en las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno », *Revista de las Cortes Generales*, n° 22, 1991, p. 7-19.

- MARTIN Arnaud, « Stabilité gouvernementale et rationalisation du régime parlementaire espagnol », *RFDC*, 2000, p. 27-66.

- MARTÍNEZ ELIPE León et José Antonio MORENO ARA, « Artículo 110. La presencia ministerial en las Cámaras », in Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 8, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 711-748.

- MARTÍNEZ ELIPE León :
 - « Naturaleza, fundamentos, autonomía, identidad y disciplina del derecho parlamentario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 29-46.
 - « Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario », *I Jornadas de derecho Parlamentario*, Vol. 1, Madrid, Cortes Generales, 1985, p. 431-503.

- MARTÍNEZ SOSPEDRA Manuel :
 - « El Senado constitucional: sus facultades », in ÁLVAREZ CONDE Enrique (Dir.), *Diez años de régimen constitucional*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 346-376.
 - « La costumbre como fuente de derecho parlamentario. Precedentes, usos y prácticas parlamentarias en la doctrina del Tribunal Constitucional », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n° 23, 2010, p. 275-300.

- MATIA PORTILLA Francisco Javier, « Estado constitucional y democracia: algunas consideraciones sobre la actual desafección hacia la clase política », in Francisco RUBIO LLORENTE (Dir.), *La Constitución política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, p. 180-200.

- MELLADO PRADO Pilar, « El problema de la continuidad del parlamento: la diputación permanente », *Revista de Derecho Político*, n° 27-28, 1988, p. 45-75.

- MERINO MERCHÁN José Fernando et Luis de la PEÑA RODRÍGUEZ, « Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras », *Revista de las Cortes Generales*, n° 23, 1991, p. 133-150.

- MERINO MERCHÁN José Fernando, « Enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Necesidad de una reforma en los Reglamentos de las Cámaras legislativas », *Revista de Derecho Político*, n° 7, 1980, p. 167-177.

- MOLAS Isidre, « La oposición parlamentaria en el siglo XXI », in Francesc PAU VALL (Dir.), *El parlamento en el siglo XXI*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 67-76.

- MORENO GARCÍA Antonio, « Los derechos de las minorías en la ordenación del trabajo parlamentario », *Revista de las Cortes Generales*, n° 25, 1992, p. 47-83.

- OÑATE Pablo, « La organización del Congreso de los Diputados », in Antonia MARTÍNEZ (Dir.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000, p. 69-94.

- FRAILE ORTIZ María, « Le problème du Sénat », in Pierre BON (Dir.), *Trente ans d'application de la Constitution espagnole*, Paris, Dalloz, 2009, p. 111-144.

- PANIAGUA SOTO Juan Luis, « El sistema de Comisiones en el Parlamento español », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 10, 1986, p. 111-142.

- PASCUA MATEO Fabio, « Requisitos y exigencias de los precedentes o prácticas parlamentarias para construir fuente vinculante de derecho », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 399-409.

- PASCHEN Gerald, « Regierungsmehrheit und Opposition in Spanien. Der Prozeß demokratischer Konsolidierung », in Winfried STEFFANI et Uwe THAYSEN, *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, Opladen, Westdeutscher, 1995, p. 162-177.

- PECES-BARBA Gregorio, « El papel del Parlamento en la democracia española », in Pierre BIRNBAUM et al., *Parlamento y democracia: problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Pablo Iglesias, 1982, p. 13-22.

- PENDAS GARCÍA Benigno :
 - « Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa », SÁINZ MORENO Fernando et Juan Carlos DA SILVA OCHOA (Dir.), *La calidad de las leyes*, Vitoria-Gazteiz, Parlamento Vasco, 1989, p. 339-375.
 - « Procedimiento legislativo y calidad de las leyes », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 28, 1990, p. 75-110.

- PELLISTRANDI Benoît, « Le Sénat dans l'Espagne actuelle : un témoin des dynamiques territoriales et des ambiguïtés politiques de la transition démocratique », in Jean-Marc GUISLIN, *La Chambre haute : hier en France, aujourd'hui en Europe*, Lille, CRHENO, 2012, p. 185-199.

- PÉREZ DOBÓN Juan José, « Les activités parlementaires après la dissolution de la chambre : la "députation permanente" espagnole », *ICP*, n° 137, 1984, p. 26-39.

- PÉREZ-SERRANO JÁUREQUI Nicolás :
 - « La obstrucción parlamentaria », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 8, 1983, p. 47-62.
 - « Artículo 68: el Congreso de los Diputados », in Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 147-177.

- PIQUERAS BAUTISTA José Antonio, « Disolución de las Cortes generales y de los parlamentos autonómicos », *Las Cortes Generales*, Vol. 3, Madrid, Instituto de estudios fiscales, 1987, p. 1935-1988.

- PUNSET BLANCO Ramón :
 - « El Senado en la nueva Constitución española », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 57, 1979, p. 137-160.
 - « La fase central del procedimiento legislativo », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 14, 1985, p. 111-134.
 - « El senado en el procedimiento legislativo: una reforma imposible », in Ángel GARRORENA MORALES (Dir.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 186-197.
 - « Le dominus legis : pouvoir législatif et forme de gouvernement », in Pierre BON (Dir.), *Trente ans d'application de la Constitution espagnole*, Paris, Dalloz, 2009, p. 251-270.

- QUADRA-SALCEDO Tomás, « La delegación legislativa en la Constitución », in Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (Dir.), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Vol. 1, Madrid, Civitas, 1991, p. 327-405.

- PULIDO QUECEDO Manuel, « Fundamento, objetivo y experiencia de la agenda legislativa en el ordenamiento parlamentario », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 114-122.

- REDONDO GARCÍA Ana María :
 - « La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución », in Francesc PAU VALL (Dir.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 379-396.

- « El derecho de enmienda como instrumento de integración del pluralismo político en la fase central de los procedimientos legislativos de las Cortes Generales », *Revista de Derecho Político*, nº 51, 2001, p. 189-218.
- REQUEJO PAGÉS Juan Luis, « Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales », *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 70, 2004, p. 73-89.
- REVENGA SÁNCHEZ Miguel, « El gobierno en funciones », in José ACOSTA SÁNCHEZ *et al.*, *Gobierno y administración en la Constitución*, Vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, p. 1501-1523.
- ROLLER Elisa, « Reforming the Spanish Senate: Mission Impossible? », *West European Politics*, nº 4, 2002, p. 69-92.
- ROLLNERT LIERN Göran, « El conflicto entre los deberes parlamentarios y la libertad ideológica ante el tribunal constitucional », *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, nº 11, 2001, p. 179-200.
- RUBIO LLORENTE Francisco :
 - « Los poderes del Estado », in Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA *et al.*, *España: un presente para el futuro*, Vol. 2, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984, p. 49-75.
 - « El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho », *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 16, 1986, p. 83-113.
 - « Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes », in José ACOSTA SÁNCHEZ *et al.*, *Gobierno y administración en la Constitución*, Vol. 1, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, p. 143-164.
 - « Las comisiones parlamentarias », in Juan Carlos DA SILVA OCHOA (Dir.), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, p. 205-224.
- RUIZ RUIZ Juan José, « L'opposition politique. Espagne », in Jean-Philippe DEROSIER (Dir.), *L'opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 107-138.
- SAIZ ARNAIZ Alejandro, « La réforme du Sénat en Espagne », *Revue internationale de politique comparée*, 1999, p. 25-42.
- SÁNCHEZ NAVARRO Ángel J. :
 - « El estatuto constitucional de la oposición política », *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, nº 9, 1991, p. 12-31.
 - « Control parlamentario y minorías », *Revista de Estudios Políticos*, nº 88, 1995, p. 223-255.
 - « La constitucionalización de los grupos parlamentarios y la oposición en Francia », *Cuadernos de Derecho Público*, nº 34-35, 1998, p. 257-266.
 - « La reforma constitucional en Francia », *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 1, 1998, p. 205-213.
 - « Actualidad constitucional francesa », *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 3, 1999, p. 225-268.
 - « Actualidad política y constitucional francesa », *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10-11, 2002-2003, p. 549-576.
 - « The Spanish Senate », in *The Role of the Second Chamber in European States*, Strasbourg, Commission de Venise, 2006, p. 45-48.

- « Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados », *Cuadernos de Pensamiento Político*, 2006, p. 93-114.
 - « Perspectives à l'approche des élections parlementaires espagnoles », *Question d'Europe*, n°373, 2015, p. 1-7.
 - « Prestigiosos expertos avalan la propuesta de reformar la ley para no votar en Navidad », *Entretien pour le Journal El Español*, 28 août 2016.
- SANTAMARÍA PASTOR Juan Alfonso :
- « Las ponencias como instrumento del trabajo parlamentario », *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n° 6, 1994, p. 57-75.
 - « Comentario al artículo 89 », in Fernando GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2^e Éd., 1985, p. 1268-1289.
- SANTAOLALLA LÓPEZ Fernando :
- « Iniciativa legislativa parlamentaria. Problemática de las enmiendas », in José Luis PEÑARANDAO RAMOS, *V Jornadas de derecho parlamentario. El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1997, p. 237-244.
 - « Articuló 73: Periodo de sesiones », in Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 471-487.
 - « El papel de las comisiones ordinarias en la eficacia legislativa del Congreso », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 168-174.
- SANZ PEREZ Ángel Luis, « Breves consideraciones sobre el procedimiento legislativo y la jurisprudencia del Tribunal constitucional », in *Homenaje a Luis Rojo Ajuria*, Universidad de Cantabria, 2003, p. 1157-1183.
- SENÉN HERNÁNDEZ Mercedes, « Artículo 75: El pleno y las Comisiones », in Oscar ALZAGA VILLAAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, T. 6, Madrid, Cortes Generales – Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, p. 531-567.
- SERRANO ALBERCA José Manuel, « Las relaciones entre las cámaras », *Revista de Derecho Publico*, n° 103, 1986, p. 291-311.
- SFEZ Anthony, « Espagne : la motion de censure (peu) constructive qui a porté Pedro Sánchez au pouvoir », *JP Blog*, juin 2018.
- SILIE SALANSON Noële, « La délégation permanente dans la Constitution espagnole du 29 décembre 1978 », *RIDC*, 1988, p. 833-855.
- SOLE TURA Jordi, « Democracia y eficacia en las cortes españolas de la transición », in Pierre BIRNBAUM *et al.*, *Parlamento y democracia: problemas y perspectivas en los años 80*, Madrid, Pablo Iglesias, 1982, p. 93-108.
- SUBRA DE BIEUSSES Pierre, « Espagne, le Sénat », in Jean GRANGÉ et Jean MASTIAS (Dir.), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987, p. 185-203.

- SOTO Alejandra, « Le renversement du gouvernement en Espagne par la motion de censure "constructive" : un événement inédit en 40 ans de Constitution », *Blog de droit constitutionnel de l'ISJPS*, juin 2018.
- TORRES MURO Ignacio :
 - « La Junta de Portavoces. Teoría general y caso español », *I Jornadas de derecho Parlamentario*, Vol. 1, Madrid, Cortes Generales, 1985, p. 293-316.
 - « El obstruccionismo, un arma de las minorías », *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 83, 1993-1994, p. 365-375.
 - « Los derechos de los parlamentarios », *Revista de Derecho Político*, n° 44, 1998, p. 257-281.
- VÍBORAS JIMÉNEZ José, « La función legislativa en la jurisprudencia constitucional », in Francesc PAU VALL (Dir.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 483-515.
- VISIEDO MAZÓN Francisco, « El procedimiento legislativo en el trigésimo aniversario de la Constitución », in Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA (Dir.), *La Constitución Española de 1978 después de su trigésimo aniversario*, 2010, p. 307-342.

§ 4. Bibliographie relative au droit français

A) Ouvrages et monographies

- ABÉLÈS Marc, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2000, 349 p.
- ACCOYER Bernard :
 - *L'Assemblée nationale*, Paris, Cavalier bleu, 2010, 127 p.
 - *Si le Palais-Bourbon m'était conté*, Paris, Éditions du moment, 2011, 317 p.
 - *L'Assemblée nationale en 30 questions*, Paris, La Documentation française, 2012, 94 p.
- ALBERTINI Pierre :
 - *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, Paris, PUF, 1977, 409 p.
 - *La Crise de la loi : déclin ou mutation ?*, Paris, LexisNexis, 2015, 366 p.
 - *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, 312 p.
- AMELLER Michel, *Les questions, instrument du contrôle parlementaire*, Paris, LGDJ, 1964, 227 p.
- AMELLER Michel et Georges BERGOUGNOUS, *L'Assemblée nationale*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2000, 128 p.
- AMMAR Sinane, *La résolution européenne de l'article 88-4 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Thèse, Université Rennes 1, 2014, 416 p.
- ARDANT Philippe et Bertrand MATHIEU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 27^e Éd., 2015, 574 p.
- AVRIL Pierre, *Les Français et leur Parlement*, Paris, Casterman, 1972, 145 p.
Les conventions de la Constitution, Paris, PUF, 1997, 202 p.
- AVRIL Pierre et Jean GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Éd., 2009, 128 p.
- AVRIL Pierre, Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 5^e Éd., 2014, 398 p.
- BAGUENARD Jacques, *Le Sénat*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1997, 126 p.
- BARANGER Denis, *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, 6^e Éd., 2013, 128 p.
- BARTOLONE Claude et Michel WINOCK, *Rapport du groupe de travail sur l'avenir des institutions*, Assemblée nationale, 2015, 228 p.
- BARTHÉLEMY Joseph et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, 1933, Rééd. Paris, LGDJ, 2004, 955 p.

- BARTHÉLÉMY Joseph, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delagrave, 1934, 373 p.
- BAUDU Aurélien :
 - *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Éclairage historique et perspectives d'évolution*, Paris, Dalloz, 2010, 682 p.
 - *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, 2015, 841 p.
- BAUFUMÉ Bruno, *Le droit d'amendement et la Constitution de la V^{ème} République*, Paris, LGDJ, 1994, 618 p.
- BÉCANE Jean-Claude, Michel COUDERC et Jean-Louis HÉRIN, *La loi*, Paris, Dalloz, 2^e Éd., 2010, 270 p.
- BEKMÉZIAN Hélène, Patrick ROGER et Aurélien FROMENT, *Faire la loi*, Paris, Glénat, 2017, 80 p.
- BEKMÉZIAN Hélène, *J'irai dormir à l'Assemblée*, Paris, Grasset, 2017, 265 p.
- BEL Jean-Pierre, *Le Sénat à l'heure du changement. Plaidoyer pour un bicamérisme rénové*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2011, 109 p.
- BELORGEY Jean-Marie, *Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, 201 p.
- BENETTI Julie, Guy CARCASSONNE, Jean-Jacques CHEVALLIER et Olivier DUHAMEL, *Histoire de la V^e République : 1958-2015*, Paris, Dalloz, 2015, 706 p.
- BENETTI Julie, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée nationale sous la V^e République*, Thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2004, 468 p.
- BENTHAM Jeremy, *Tactique des assemblées législatives*, Paris, Bossange, 2^e Éd., 1822, 376 p.
- BERGOUGNOUS Georges, *La séance publique*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2000, 94 p.
- BIRNBAUM Pierre, Francis HAMON et Michel TROPER, *Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, 1977, 223 p.
- BLACHÈR Philippe :
 - *Le Parlement en France*, Paris, LGDJ, 2012, 205 p.
 - *Droit constitutionnel*, Paris, Hachette, 3^e Éd., 2015, 168 p.
- BLAMONT Émile :
 - *Les techniques parlementaires*, Paris, PUF, 1958, 128 p.
 - *Le Parlement dans la Constitution de 1958*, Paris, Librairies techniques, 1960, 35 p.
- BLANC Jacques, Jean-Marie VIRIEUX et Philippe WAGUET, *Grands régimes politiques étrangers*, Paris, Sirey, 1988, 246 p.

- BOMBERGER Estelle, *Le quinquennat présidentiel et la gestion du temps politique*, Mémoire de Master, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2006, 145 p.
- BONHOURE Jean-Pierre, Pascal BRILLANT et Patrick NGUYEN HUU, *Les principales étapes de la procédure législative*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2^e Éd., 2000, 188 p.
- BONNEFOY Olivier, *Les relations entre Parlement et Conseil Constitutionnel : les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement*, Thèse, Université de Bordeaux, 2015, 592 p.
- BOURDON Jean, *Les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, La Documentation française, 1978, 235 p.
- BOUSQUET François-Charles, *Le temps et le droit parlementaire*, Mémoire de DEA, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2000, 83 p.
- BOUVIER Laure-Alice, *Le Conseil d'État et la confection de la loi*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2013, 456 p.
- BOYER-MÉRENTIER Catherine, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, Economica-PUAM, 1996, 407 p.
- BURDEAU Georges (Dir.), *La procédure législative à l'étranger*, Paris, La Documentation française, 1972, 32 p.
- BUNIET Christian, *Les règlements des assemblées parlementaires depuis 1871*, Paris, AGEL, 1967, 756 p.
- CABANIS André et Michel-Louis MARTIN, *La dissolution parlementaire à la française*, Paris, Presses de Science Po, 2001, 221 p.
- CACQUERAY Sophie de, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Paris, Economica, 2001, 472 p.
- CAHOUA Paul et Alain DUPAS, *Les commissions à l'Assemblée nationale*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2000, 166 p.
- CAMBY Jean-Pierre et Pierre SERVENT, *Le travail parlementaire sous la V^{ème} République*, Paris, Montchrestien, 5^e Éd., 2011, 158 p.
- CAMBY Jean-Pierre, *La procédure législative en France*, Paris, La Documentation française, 2010, 80 p.
- CAMGUILHEM Benoît, *La personnalité juridique des assemblées parlementaires*, Mémoire de Master, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2007, 69 p.
- CARCASSONNE Guy :
 - *La Constitution*, Paris, Seuil, 11^e Éd., 2013, 456 p.
 - *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Seuil, 2014, 205 p.

- CARTIER Emmanuel (Dir.), *La QPC, le procès et ses juges*, Paris, Dalloz, 2013, 544 p.
- CERDA-GUZMAN Carolina, *Droit constitutionnel et institutions de la V^e République*, Paris, Gualino, 2013, 585 p.
- CHAGNOLLAUD Dominique et Jean-Louis QUERMONNE, *La V^e République : le pouvoir législatif et le système des partis*, Paris, Flammarion, 2000, 259 p.
- CHAGNOLLAUD Dominique :
 - *Droit constitutionnel contemporain. Les régimes étrangers*, T. 1, Paris, Dalloz, 8^e Éd., 2015, 380 p.
 - *Droit constitutionnel contemporain. La Constitution de la V^e République*, T. 2, Paris, Dalloz, 7^e Éd., 2015, 670 p.
- CHANDERNAGOR André, *Un parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967, 186 p.
- CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 32^e Éd., 2015, 650 p.
- CHATENET Pierre, *Épithète pour la démocratie parlementaire*, Paris, Buchet-Chastel, 1990, 230 p.
- CLINCHAMPS Nicolas, *Parlement européen et droit parlementaire : essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, 776 p.
- CLUZEL Jean :
 - *Le Sénat dans la société française*, Paris, Economica, 1990, 290 p.
 - *L'indispensable Sénat*, Paris, Economica, 1998, 310 p.
 - *A propos du Sénat et de ceux qui voudraient en finir avec lui*, Paris, Archipel, 1999, 136 p.
- COHENDET Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2015, 849 p.
- COLMOU Yves, *L'obstruction parlementaire à l'Assemblée nationale depuis 1958*, Mémoire de DEA, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1982, 100 p.
- COLLIARD Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, 368 p.
- COMBRADE Léo, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Paris, Dalloz, 2017, 500 p.
- 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 du 4 octobre 1958*, Vol. 1, Paris, La Documentation française, 1987, 613 p.
 - *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Vol. 3, Paris, La Documentation française, 1991, 778 p.
- Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République
 - *Une République plus démocratique*, Paris, La Documentation Française, 2007, 181 p.

- *La réforme institutionnelle deux ans après*, Rapport d'évaluation, 17 mai 2010, 60 p.
- Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau démocratique*, Paris, La Documentation Française, 2012, 143 p.
- CONNIL Damien, *Les groupes parlementaires en France*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2016, 151 p.
- Conseil constitutionnel, *Rapport d'activité*, Paris, 2016, 64 p.
- Conseil d'État :
 - *Sécurité juridique et complexité du droit. Rapport public annuel*, Paris, La Documentation française, 2006, 412 p.
 - *Simplification et qualité du droit. Étude annuelle*, Paris, La Documentation française, 2016, 250 p.
- CONSTANTINESCO Vlad et Stéphane PIERRÉ-CAPS, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 6^e Éd., 2013, 535 p.
- COQUILLE Jean-Baptiste Victor, *La coutume*, Paris, V. Lecoffre, 1891, 370 p.
- CORNU Gérard :
 - *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 10^e Éd., 2014, 1099 p.
 - *Linguistique juridique*, Paris, Montchrestien, 3^e Éd., 2005, 456 p.
- COSTA Olivier, Tinette SCHNATTERER et Laure SQUARCIONI, *Peut-on revaloriser le Parlement français ?*, Paris, Fondation Jean Jaurès, 2012, 125 p.
- COTTERET Jean-Marie, *Le pouvoir législatif en France*, Paris, LGDJ, 1962, 191 p.
- DEBBASCH Charles, Jacques BOURDON, Jean-Marie PONTIER, Jean-Claude RICCI, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Economica, 4^e Éd., 2001, 1033 p.
- DEBRÉ Jean-Louis, *Qu'est-ce que l'Assemblée nationale ?*, Paris, Éditions de l'archipel, 2007, 169 p.
- DEROSIER Jean-Philippe (Dir.), *L'opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, 250 p.
- DUFOUR Anne-Claire, *Les pouvoirs du Parlement sur les finances de la Sécurité sociale : étude des lois de financement de la sécurité sociale*, Paris, Dalloz, 2012, 494 p.
- DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel. La Théorie générale de l'État*, T. 2, Paris, Éditions de Boccard, 3^e Éd., 1928, 888 p.
- DUHAMEL Olivier et Yves MÉNY (Dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, 1112 p.
- DUHAMEL Olivier et Guillaume TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 3^e Éd., 2013, 955 p.

- EL GAMMAL Jean, *Être parlementaire : de la révolution à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2013, 224 p.
- ENFERT Carole, *Le règlement du Sénat sous la V^e République*, Paris, Economica, 1999, 363 p.
- FAVOREU Louis, Patrick GAÏA, Richard GHÉVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMANN, André ROUX et Guy SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18^e Éd., 2015, 1103 p.
- FAVOREU Louis, Loïc PHILIP, Patrick GAÏA, Richard GHÉVONTIAN, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN et André ROUX, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 17^e Éd., 2013, 656 p.
- FAVOREU Louis, *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988, 153 p.
- FOILLARD Philippe, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Bruxelles, Larcier, 21^e Éd., 2015, 458 p.
- FONDRAZ Ludovic, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la V^e République*, Paris, Economica, 2000, 288 p.
- FOYER Jean, *Le député dans la société française*, Paris, PUF, 1991, 220 p.
- GEORGOPOULOS Constantin, *La démocratie en danger*, Paris, LGDJ, 1977, 238 p.
- GICQUEL Jean et Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 29^e Éd., 2015, 862 p.
- GICQUEL Jean, *Essai sur la pratique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1968, 398 p.
- GRANGÉ Jean et Jean MASTIAS (Dir.), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987, 496 p.
- GREWE Constance et Hélène RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, 661 p.
- GUCHET Yves, *Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, 202 p.
- GUETTIER Charles, *Le Conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la V^e République*, Thèse, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1986, 730 p.
- GUICHARD-AYOUB Éliane, Charles ROIG et Jean GRANGÉ, *Études sur le Parlement de la Cinquième République*, Paris, PUF, 1965, 294 p.
- GUIGON Catherine, *Palais-Bourbon*, Paris, Seuil, 1988, 242 p.
- HAMON Francis et Michel TROPER, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 36^e Éd., 2015, 827 p.

- HAURIUO Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e Éd., 1929, 759 p.
- HÉRIN Jean-Louis, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2^e Éd., 2012, 156 p.
- HEURTIN Jean-Philippe, *L'espace public parlementaire*, Paris, PUF, 1999, 281 p.
- HUBER John, *Rationalizing Parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge University Press, 1996, 215 p.
- HUTIER Sophie, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2016, 624 p.
- Institut Montaigne, *Comment améliorer le travail parlementaire ?*, Publications de l'Institut Montaigne, 2002, 120 p.
- ISORNI Jacques, *Le silence est d'or ou la parole au Palais-Bourbon*, Paris, Flammarion, 1957, 203 p.
- JAN Pascal :
 - *Le Parlement de la V^e République*, Paris, Ellipses, 1999, 141 p.
 - *Les assemblées parlementaires françaises*, Paris, La Documentation française, 2010, 226 p.
 - *Les Constitutions de la France. La République gouvernée (1958-2017)*, T. 3, LGDJ-Lextenso, 2017, 170 p.
- JAN Pascal et Jean-Philippe ROY (Dir.), *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Paris, Ellipses, 1997, 192 p.
- JANICOT Laetitia, *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, 2004, 619 p.
- KAROUTCHI Roger, *Le Parlement, à quoi ça sert ?*, Paris, Ellipses, 2007, 95 p.
- KIMMEL Adolf, *L'Assemblée nationale sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la FNSP, 1991, 394 p.
- LAFLANDRE Michel, *Les sources du droit parlementaire sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1996, 191 p.
- LAPORTE Jean et Marie-José TULARD, *Le droit parlementaire*, Paris, PUF, 1986, 128 p.
- LASCOMBE Michel et Gilles TOULEMONDE, *Le droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, L'Harmattan, 13^e Éd., 2015, 500 p.
- LASCOMBE Michel, Xavier VANDENDRIESSCHE et Christelle de GAUDEMONT, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux commenté*, Paris, Dalloz, 5^e Éd., 2015, 3042 p.

- LAUVAUX Philippe :
 - *La dissolution des assemblées parlementaires*, Paris, Economica, 1983, 519 p.
 - *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, 304 p.
 - *Le parlementarisme*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1997, 128 p.
- LE GALL Laurence, *La réforme des procédures abrégées à l'assemblée nationale*, Mémoire de DEA, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1992, 37 p.
- LE POURHIET Anne-Marie, Bertrand MATHIEU, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN et Dominique ROUSSEAU (Dir.), *Représentation et représentativité*, Paris, Dalloz, 2008, 97 p.
- LE POURHIET Anne-Marie, *Les ordonnances : la confusion des pouvoirs en droit français*, Paris, LGDJ, 2011, 176 p.
- LEBON Vanessa, *Le Congrès du Parlement*, Mémoire de DEA, Université Paris 2 Panthéon-Assas, Paris, 2000, 98 p.
- LECLERCQ Claude, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Litec, 10^e Éd., 1999, 657 p.
- LOQUET Patrick, *Les commissions parlementaires de la V^e République*, Paris, PUF, 1982, 231 p.
- LUCHAIRE François, Gérard CONAC et Xavier PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française : analyses et commentaires*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2009, 2126 p.
- LUCHAIRE François :
 - *Le Conseil constitutionnel. Organisation et attributions*, T. 1, Paris, Economica, 2^e Éd. Refondue, 1997, 490 p.
 - *Le Conseil constitutionnel*, T. 2, Paris, Economica, 2^e Éd. refondue, 1998, 259 p.
 - *Le Conseil constitutionnel*, T. 3, Paris, Economica, 2^e Éd. refondue, 1999, 305 p.
 - *Le Conseil constitutionnel. Mise à jour*, T. 4, Paris, Economica, 2^e Éd., 2006, 61 p.
- MAGNON Xavier (Dir.), *QPC, la question prioritaire de constitutionnalité - Principes généraux, pratique et droit du contentieux*, Paris, LexisNexis, 2^e Éd., 2013, 454 p.
- MARINESE Vito, *L'idéal législatif du Conseil constitutionnel : étude sur les qualités de la loi*, Thèse, Université Paris 10 Nanterre, 2007, 787 p.
- MARTEL Pascale, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1992, 641 p.
- MARTIN Arnaud, *Le président des assemblées parlementaires permanentes sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1996, 632 p.
- MOREAU Bernard, *Protocole et cérémonial parlementaires*, Paris, L'Harmattan, 1998, 204 p.

- MASCLET Jean-Claude, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, 428 p.
- MASTIAS Jean, *Le Sénat de la V^e République : réforme et renouveau*, Paris, Economica, 1980, 527 p.
- MATHIEU Bertrand *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, 108 p.
- MATHIEU Bertrand et Michel VERPEAUX (Dir.) :
 - *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, 104 p.
 - *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2009, 119 p.
- MATHIEU Bertrand, *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, LexisNexis, 2013, 154 p.
- MAUCOUR-ISABELLE Amicie, *La rénovation des pouvoirs budgétaires du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005, 410 p.
- MAUS Didier (Dir.) :
 - *Archives constitutionnelles de la V^e République*, Vol. 1, Paris, La Documentation française, 2008, 838 p.
 - *Archives constitutionnelles de la V^e République*, Vol. 4, Paris, La Documentation française, 2010, 1006 p.
 - *Archives constitutionnelles de la V^e République*, Vol. 5, Paris, La Documentation française, 2011, 524 p.
- MAUS Didier :
 - *La pratique constitutionnelle française : 1^{er} octobre 1991-30 septembre 1992*, Paris, Cahiers constitutionnels de Paris 1, 1995, 184 p.
 - *Le Parlement sous la V^e République*, Paris, PUF, 3^e Éd., 1996, 128 p.
- MAZEAUD Pierre, *Rappel au règlement*, Paris, France-Empire, 1995, 196 p.
- MESSAGE Hervé, Daniel HOCHEDÉZ, Michel BERMOND, Jean-Luc MATT et Simon CORLEY, *Lois de finances et lois de financement à l'Assemblée nationale*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 4^e Éd., 2010, 259 p.
- MONGE Priscilla, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2015, 398 p.
- MONTIS Audrey de, *La rénovation de la séance publique du Parlement français. Étude sur l'efficacité politique de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008*, Paris, Dalloz, 2016, 650 p.
- MOPIN Michel et Jean-Louis PEZANT, *L'Assemblée nationale. Organisation et fonctionnement*, Paris, Secrétariat général de l'Assemblée nationale, 2001, 104 p.
- MOPIN Michel, *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, Paris, La Documentation française, 1988, 551 p.

- MUZELLEC Raymond et Jean-Charles MAOUT, *Le Parlement sous la V^e République*, Paris, Armand Colin, 1971, 119 p.
- NAY Olivier (Dir.), *Lexique de science politique. Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 3^e Éd., 2014, 628 p.
- NGUYÊN-DUY Iris, *La souveraineté du Parlement britannique*, Paris, L'Harmattan, 2011, 814 p.
- OLIVA Éric, *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958. Initiative législative et Constitution*, Paris, Economica-PUAM, 1998, 603 p.
- PACTET Pierre et Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Dalloz-Sirey, 34^e Éd., 2015, 672 p.
- PARODI Jean-Luc, *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République*, Paris, Armand Colin, 1972, 323 p.
- PIERRE Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, Librairies Imprimeries réunies, 2^e Éd., 1902, 1433 p.
- PIERRE Michel Désiré, *L'article 45 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, LGDJ, 1981, 499 p.
- POUDDRA Jules et Eugène PIERRE, *Traité pratique de droit parlementaire*, Paris, Baudry, 1878, 828 p.
- PRÉLOT Marcel :
 - *Droit parlementaire français. Les Cours de droit*, Paris, Institut d'Études Politiques, 1957-1958, 4 fascicules :
 - Fascicule 1 : *Introduction*, 65 p.
 - Fascicule 2 : *Le Parlement*, 122 p.
 - Fascicule 3 : *Le mandat parlementaire*, 128 p.
 - Fascicule 4 : *Le pouvoir et les procédures parlementaires*, 110 p.
- PRIOURET Roger, *La République des députés*, Paris, Grasset, 1959, 267 p.
- PY Pierre, *Les incidents de procédure en droit parlementaire français*, Paris, 1973, 32 p.
- QUERMONNE Jean-Louis, *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Seuil, 5^e Éd., 2006, 337 p.
- ROUSSEAU Dominique :
 - *Le Consulat Sarkozy*, Paris, Odile Jacob, 2012, 190 p.
 - *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 10^e Éd., 2013, 584 p.
 - *Radicaliser la démocratie : Propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, 230 p.
- ROZENBERG Olivier et Éric THIERS (Dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, 752 p.

- REYNES François, *Le quinquennat. Les nouveaux équilibres de la République présidentielle*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2013, 450 p.
- REIGNIER Dorothée, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, Thèse, Université de Lille droit et santé, 2011, 959 p.
- RRAPI Patricia, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2014, 280 p.
- SANCHEZ Samuel, *Les règlements des Assemblées nationales (1848-1851) – Naissance du droit parlementaire moderne*, Paris, Dalloz, 2012, 784 p.
- SÉGUIN Philippe, *240 dans un fauteuil*, Paris, Seuil, 1995, 1086 p.
- Sénat
 - *Les sessions parlementaires*, Documents de travail du Sénat, 2005, 30 p.
 - *La V^e République au Parlement*, Actes du colloque du 15 mai 2008, 112 p.
 - *Le Sénat de la V^e République. Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire*, Actes du colloque du 3 juin 2009, 127 p.
 - *Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie*, Actes du colloque du 17 avril 2014, 99 p.
 - *L'écriture de la loi*, Actes du colloque du 12 juin 2014, 196 p.
 - *Les cinquante-neuf ans du Sénat. Juin 1959-Septembre 2017*, Paris, Direction de la séance, 2017, 40 p.
 - *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*, Paris, Direction de la séance, 2014, 186 p.
 - *Les mesures destinées à favoriser la participation parlementaire*, Étude de législation comparée n° 258, 2015, 42 p.
 - *Les irrecevabilités de nature constitutionnelle*, Paris, Direction de la séance, 2015, 69 p.
 - *Pour mieux organiser le travail sénatorial. Vademecum*, Paris, Secrétariat général de la Présidence, 2015, 12 p.
 - *La procédure législative*, Paris, Direction de la séance, 2016, 40 p.
- STRICHER Daniel, *La durée des mandats politiques*, Mémoire de Master, Université Nancy 2, 2010, 107 p.
- TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Dictionnaire de droit public interne*, Paris, LexisNexis, 2017, 579 p.
- TÜRK Pauline, *Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V^e République*, Paris, Dalloz, 2005, 764 p.
- TURPIN Dominique, *Le régime parlementaire*, Paris, Dalloz, 1997, 110 p.
- UCHAN Olga, *Le triangle Élysée, Matignon, Palais Bourbon*, Paris, Ellipses, 1998, 160 p.
- URVOAS Jean-Jacques et Magali ALEXANDRE, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Paris, Odile Jacob, 2012, 256 p.

- VEDEL Georges (Dir.), *Propositions pour une révision de la Constitution*, Paris, La Documentation française, 1993, 137 p.
- VERPEAUX Michel, Pierre de MONTALIVET, Agnès ROBLOT-TROIZIER et Ariane VIDAL-NAQUET, *Droit constitutionnel : les grandes décisions de la jurisprudence*, Paris, PUF, 2011, 539 p.
- VERPEAUX Michel et Laetitia JANICOT, *Droit public : pouvoirs publics et action administrative*, Paris, PUF, 2009, 490 p.
- VILLIERS Michel de et Armel LE DIVELLEC, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 9^e Éd., 2013, 408 p.
- VILLIERS Michel de et Thibaut de BERRANGER (Dir.), *Droit public général. Institutions politiques, administratives et européennes, droit administratif, finances publiques*, Paris, LexisNexis, 5^e Éd., 2011, 1563 p.
- VINTZEL Céline, *Session unique et ordre du jour : attentes et effets d'une révision constitutionnelle pour le Parlement*, Mémoire de DEA, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1997, 214 p.
- WEBER Max, *Le savant et le politique*, 1959, Rééd. Paris, La Découverte, 2003, 206 p.
- WILLIAMS Philip, *The French Parliament*, Londres, Allen & Unwin, 1968, 136 p.
- ZOLLER Elizabeth, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1999, 642 p.

B) Articles et contributions

- ABDESSELAM Salmi, « Navette parlementaire : outil efficace pour résolution des désaccords entre les deux assemblées dans un système bicaméral ? », *Revue administrative*, n° 372, 2009, p. 638-643.
- ACCOYER Bernard :
 - « La déclinaison de la réforme constitutionnelle dans le règlement de l'Assemblée nationale », in Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX (Dir.), *Les lois organiques et la mise en œuvre de la révision constitutionnelle*, Dalloz, 2009, p. 59-65.
 - « La révolution du temps parlementaire », *Libération*, 26 janvier 2009.
 - « La réforme des retraites méritait mieux qu'une bataille d'obstruction », *Le Monde*, 18 septembre 2010.
 - « Parlement renforcé, V^e République confortée », *Commentaire*, n° 131, 2010, p. 605-612.
 - « Discours d'ouverture du colloque *Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008* », *Jus Politicum*, n° 6, 2011.
- ALBERTINI Pierre, « Pour une revalorisation de la loi », in Pierre ALBERTINI (Dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 275-305.

- AMELLER Michel :
 - « Le Comité consultatif pour la révision de la Constitution et le Parlement », *RFDC*, 1993, p. 259-270.
 - « "Où va la République ?" La loi et le Parlement », *Revue administrative*, n° 290, 1996, p. 230-233.
 - « La session unique devant le Conseil constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 275-283.
 - « Plaidoyer pour une organisation rationnelle des débats à l'Assemblée nationale », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 1-7.
 - « Vive le 49 alinéa 3 ! », in Jean-Pierre CAMBY, Patrick FRAISSEX et Jean GICQUEL, *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011, p. 277-279.

- ASSASSI Eliane, « Le débat parlementaire », in Sénat, *L'écriture de la loi*, Actes du colloque du 12 juin 2014, p. 35-36.

- AUBIN Emmanuel, « Session extraordinaire du Parlement : stop ou encore ? », *AJDA*, 2014, p. 1577.

- AUDOUY Laurèn, « La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique », *RFDC*, 2016, p. e1-e22.

- AUTIN Jean-Louis, « Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par les parlementaires français », *RDP*, 1983, p. 687-737.

- AUVRET Patrick, « La revanche du régime parlementaire », *RDP*, 1997, p. 1231-1236.

- AVRIL Pierre, Gérard ADAM, Jean CHARLOT et Lucien DOUROUX, « Pour ou contre le Sénat », *France-Forum*, n° 93, 1969, p. 2-12.

- AVRIL Pierre et Jean GICQUEL :
 - « L'apport de la révision à la procédure parlementaire », *RFDC*, 1990, p. 619-630.
 - « Droit d'amendement : la fin des "limites inhérentes" », *LPA*, n° 139, 2001, p. 5-7.
 - « Le triomphe de "l'entonnoir" », *LPA*, n° 33, 2006, p. 6-9.
 - « L'apport de Jean Foyer au droit parlementaire : des "neutrons législatifs" au "sabotage du travail parlementaire" », in *Mélanges Jean Foyer*, Paris, LGDJ, 2010, p. 23-32.
 - « Mémento sur l'article 49-3 C », *LPA*, n°52, 2015, p. 4-5.

- AVRIL Pierre :
 - « Le vote bloqué », *RDP*, 1965, p. 399-457.
 - « Le vote bloqué (1959-1970) », *RDP*, 1971, p. 469-503.
 - « Le Parlement législateur », *RFSP*, 1981, p. 15-31.
 - « Le piano mécanique », in *Études en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 13-18.
 - « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », *RDP*, 1984, p. 573-586.
 - « L'assemblée d'aujourd'hui », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 5-12.
 - « Le vote bloqué et l'engagement de responsabilité », *LPA*, n° 54, 1992, p. 29-30.
 - « Le dévoiement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 137-145.
 - « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, p. 1507-1515.
 - « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *RDP*, 2002, p. 268-279.

- « L'intégration des pratiques budgétaires dans la loi organique du 1^{er} août 2001 », *Revue française de finances publiques*, 2004, p. 183-191.
 - « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 89-99.
 - « Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement », *Cahiers français*, n° 332, 2006, p. 52-56.
 - « The Formation of Parliamentary Law in France », in Katja ZIEGLER, Denis BARANGER et Anthony Wilfred BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 47-54.
 - « Les conventions de la Constitution. Une "jurisprudence organique" », in *Mélanges Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 129-138.
 - « Un nouveau droit parlementaire ? », *RDP*, 2010, p. 121-134.
 - « La double méprise », *Commentaire*, n° 131, 2010, p. 613-618.
 - « Premier bilan de la réforme de la procédure législative », *NCCC*, 2011, n° 32, p. 185-191.
 - « Les commissions parlementaires, entre groupes politiques et gouvernement », in Françoise FRAYSSE et Fabrice HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 91-93.
 - « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 9-19.
 - « La profession parlementaire », *LPA*, n°152, 2014, p. 11-13.
 - « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *NCCC*, 2016, p. 39-49.
- AYRAULT Jean-Marc *et al.*, « Pourquoi nous demandons la démission du président de l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 28 septembre 2010.
- BACHSCHMIDT Philippe :
- « Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire », *RFDC*, 2009, p. 343-365.
 - « La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits... du gouvernement ? », *Constitutions*, 2010, p. 50-53.
 - « Mai 2011 : dans les deux assemblées, premier rejet d'un projet de loi par une commission », *Constitutions*, 2011, p. 313-314.
 - « Septembre 2011 : une assemblée siège en session extraordinaire quelques jours avant son renouvellement », *Constitutions*, 2011, p. 493.
 - « Le Sénat, assemblée permanente », *Constitutions*, 2012, p. 269-270.
 - « Mai-juin 2012 : des retraits de projets à profusion... », *Constitutions*, 2012, p. 421-422.
 - « Navette parlementaire et continuité sénatoriale », *Constitutions*, 2013, p. 49-50.
 - « Première reconnaissance d'un "lien indirect" dans une décision du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2013, p. 155.
 - « Variations sur la "question préalable positive" au Sénat », *Constitutions*, 2013, p. 156-157.
 - « Première décision de retrait de la procédure accélérée », *Constitutions*, 2013, p. 372-373.
 - « Vote conforme en nouvelle lecture d'un projet de loi par le Sénat après échec de la commission mixte paritaire », *Constitutions*, 2013, p. 373-374.
 - « De l'évolution de quelques usages parlementaires », *Constitutions*, 2014, p. 41-44.
 - « Mars 2014 : deuxième reconnaissance d'un "lien indirect" par le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2014, p. 166.
 - « Un assouplissement de la jurisprudence constitutionnelle appliquant la règle dite de l'"entonnoir" ? », *Constitutions*, 2014, p. 169-170.

- « Septembre 2014 : Le Sénat en cours de renouvellement siège en session extraordinaire pour entendre la lecture d'une déclaration de politique générale faite devant l'Assemblée nationale », *Constitutions*, 2014, p. 464-465.
 - « Quels sont les amendements recevables en dernière lecture devant l'Assemblée nationale ? », *Constitutions*, 2015, p. 43-44.
 - « Une réforme du règlement du Sénat au nom de l'exemplarité », *Constitutions*, 2015, p. 339-342.
 - « Des tentatives concrètes d'amélioration de la qualité du travail législatif au Sénat », *Constitutions*, 2015, p. 521-525.
 - « Premier bilan positif de la réactivation de l'article 41 de la Constitution au Sénat », *Constitutions*, 2016, p. 401.
 - « Nouvelles interrogations sur la "règle de l'entonnoir" devant le Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2016, p. 591-593.
 - « Controverse sur le *gentlemen's agreement*, convention conçue au Sénat pour l'examen des textes législatifs inscrits par l'opposition », *Constitutions*, 2017, p. 230-232.
 - « Une contestation inédite des modalités d'organisation du scrutin public au Sénat », *Constitutions*, 2017, p. 233-234.
 - « Le Sénat veut davantage légiférer en commission », *Constitutions*, 2017, p. 543-546.
- BAGHESTANI Laurence, « A propos 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 », *LPA*, n°127, 2009, p. 6-9.
- BARANGER Denis et Arnel LE DIVELLEC, « Régime parlementaire », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 2, Paris, Dalloz, 2012, p. 159-193.
- BARANGER Denis :
- « Le dépérissement de la pensée institutionnelle sous la V^e République », *Droits*, n° 44, 2007, p. 33-50.
 - « Notre Constitution », in Claude BARTOLONE et Michel WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 147-170.
- BARELLA Xavier, « L'autonomie des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, p. 843-866.
- BARTOLONE Claude, « Quel nouveau rôle pour le Parlement ? », *Constitutions*, 2013, p. 145-150.
- BAUDU Aurélien et Michel LASCOMBE, « Le Parlement et les lois financières : la fuite du temps ou le bon usage des deniers publics ? », in Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 87-106.
- BAUDU Aurélien :
- « L'incertaine renaissance parlementaire en matière budgétaire et financière », *RDP*, 2010, p. 1423-1450.
 - « QPC et contrôle des actes internes du Parlement : un déni de justice conforme à la Constitution », *Constitutions*, 2011, p. 306-309.

- BAUFUMÉ Bruno, « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi : le précédent du 13 juillet 1983 », *RDP*, 1985, p. 1239-1261.
- BEAUD Olivier :
 - « Les conventions de la Constitution. À propos de deux thèses récentes », *Droits*, n° 4, 1986, p. 125-135.
 - « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire. Une relecture à partir de Santi Romano », *Droits*, n° 33, 2001, p. 73-95.
- BEAUGÉ Stéphan, « La réforme parlementaire Séguin », *RRJ*, 1995, p. 951-982.
- BEAUGENDRE Charles, « La défense par l'Assemblée nationale de ses prérogatives de délibération, à propos de l'ajournement d'un projet de loi et d'une modification du règlement », *RFDC*, 2005, p. 189-201.
- BEAUTÉ Jean :
 - « L'antinomie de la suprématie de la Constitution et l'autonomie réglementaire des Assemblées », *Politique*, n° 21-24, 1963, p. 97-121.
 - « Le règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui », *RDP*, 1996, p. 1555-1586.
- BÉCANE Jean-Claude et Michel COUDERC, « L'ordre du jour appelle... De la Conférence des présidents à la séance publique », *Administration*, n° 120-121, 1983, p. 49-63.
- BÉCANE Jean-Claude, « Le règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 79-95.
- BÉCHILLON Denys de, « Prudence. Réfléchir mieux pour faire de meilleures lois ? », *JCP G*, n° 52, 2013, p. 1392.
- BENETTI Julie :
 - « Le droit d'amendement aux textes des CMP », *LPA*, n° 166 et 167, 1999, p. 13-19 et 4-11.
 - « Droit d'amendement et bicamérisme », *LPA*, n° 231, 2000, p. 12-16.
 - « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime », *LPA*, n° 138, 2008, p. 20-25.
 - « Les nouveaux délais d'examen des projets et proposition de lois organiques », *LPA*, n° 254, 2008, p. 81.
 - « Premier bilan de l'application du nouveau dispositif de l'article 48 de la Constitution : les avatars de la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé », *Constitutions*, 2010, p. 45-47.
 - « Les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur le travail législatif. D'une logique de prévention à une logique de correction des inconstitutionnalités », *Constitutions*, 2011, p. 42-45.
 - « Les rapports entre gouvernement, groupes de la majorité et groupes d'opposition », *Jus Politicum : le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Paris, Dalloz, 2012, p. 83-91.
 - « Premier bilan de l'activité du Sénat depuis l'alternance du 25 septembre 2011 : atonie du contrôle et activisme législatif », *Constitutions*, 2012, p. 38-40.
 - « Les premiers pas du gouvernement devant les assemblées », *Constitutions*, 2012, p. 418-419.

- « La collégialité du Parlement », in Jean-Jacques MENEURET et Charles REIPLINGER, *La collégialité, Valeurs et significations en droit public*, Paris, Dalloz, 2012, p. 47-53.
 - « L'article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel. Retour sur un *imbroglio* parlementaire », *Constitutions*, 2013, p. 47-49.
 - « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 33-42.
 - « La saisine parlementaire au titre de l'article 61 de la Constitution », *NCCC*, 2013, p. 85-98.
 - « Le retour de la procédure du temps législatif programmé », *Constitutions*, 2013, p. 374-375.
 - « Mise en jeu de la responsabilité du gouvernement de Manuel Valls : les enseignements du "49-3" sur la loi "Macron" », *Constitutions*, 2015, p. 205-207.
 - « La procédure parlementaire en question dans les saisines parlementaires », *NCCC*, 2015, p. 87-92.
 - « "Réduire le temps législatif" : d'une surprenante "prière" présidentielle passée quasiment inaperçue », *Constitutions*, 2016, p. 45-47.
 - « L'écriture des lois du 14 février 2014 », in Patricia DEMAYE-SIMONI (Dir.), *Le renforcement de la limitation du cumul des mandats et des fonctions*, Artois Presses Université, 2016, p. 41-47.
 - « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 5-14.
 - « Continuité jurisprudentielle ou (nouveau) revirement ? À propos de la censure de cavaliers organiques par la décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 2016 », *Constitutions*, 2016, p. 396-398.
- BERGOUGNOUS George et Damien CHAMUSSY, « Le Parlement dans l'exercice de ses missions : à la recherche du temps perdu ? », in Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 177-203.
- BERGOUGNOUS Georges :
- « De quelques enseignements tirés de récentes décisions sur les règlements des assemblées parlementaires », *RDP*, 1999, p. 1681-1705.
 - « Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle », *RDP*, 2000, p. 1609-1628.
 - « Constitution et vie parlementaire », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 267-279.
 - « L'ordre du jour partagé et les nouveaux rythmes du travail législatif », in Bertrand MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 19-30.
 - « La présence des ministres en commission : l'adaptation du bicamérisme rationalisé à la révision de 2008 », *Constitutions*, 2011, p. 309-311.
 - « Les commissions parlementaires et le processus d'élaboration de la loi en France », in Françoise FRAYSSE et Fabrice HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 167-176.
 - « CMP : recherche de la conciliation ou préalable nécessaire au dernier mot ? », *Constitutions*, 2012, p. 40-42.
 - « Les binômes majorité-opposition », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 43-55.
 - « Les journées réservées aux groupes d'opposition ou minoritaires à l'Assemblée nationale, terrain privilégié de l'utilisation des armes de procédure », *Constitutions*, 2013, p. 161-164.

- « Transparence de la vie publique : des textes riches pour la procédure parlementaire », *Constitutions*, 2013, p. 545-548.
 - « La QPC et la revalorisation du Parlement », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 251-261.
 - « Le Conseil constitutionnel et le législateur », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 7-21.
 - « La première lecture de la loi sur la nouvelle carte régionale : rigueur et souplesse des procédures du droit parlementaire », *Constitutions*, 2014, p. 316-319.
 - « Exceptions constitutionnelles et spécificités de la procédure budgétaire en commission », *Constitutions*, 2014, p. 465-467.
 - « L'incompétence négative vue du Parlement », *NCCC*, 2015, n° 46, p. 41-54.
 - « La discussion de la loi "Macron" en première lecture à l'Assemblée nationale : les limites du temps législatif programmé », *Constitutions*, 2015, p. 204-205.
 - « Variations sur le droit d'amendement de la première lecture à la lecture définitive après les décisions du Conseil constitutionnel de l'été 2015 », *Constitutions*, 2015, p. 342-345.
 - « Une transparence accrue des délégations de vote à l'Assemblée nationale », *Constitutions*, 2016, p. 47-48.
 - « De l'usage des séances d'initiative parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 229-231.
 - « L'Assemblée nationale à l'avant-garde de la réforme constitutionnelle », *Constitutions*, 2017, p. 537-540.
- BERLIA Georges :
- « La dissolution et le régime des pouvoirs publics », *RDP*, 1956, p. 130-142.
 - « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *RDP*, 1960, p. 303-314.
- BERNARD Sébastien, « La commission mixte paritaire », *RFDC*, 2001, p. 451-478.
- BERTHOD Michèle, « Article 42 », in François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2009, p. 1030-1039.
- BERTRAND Brunessen, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V^e République », *RDP*, 2011, p. 431-462.
- BERTRAND Raphaël, « L'hémicycle obscur : la fabrique fictionnelle de la loi », in Mathieu TOUZEIL-DIVINA (Dir.), *Le Parlement aux écrans*, Le Mans, L'Épitoge, 2014, p. 61-70.
- BIDÉGARAY Christian et Claude ÉMERI, « Du pouvoir d'empêcher : veto ou contre-pouvoir », *RDP*, 1994, p. 325-350.
- BIDÉGARAY Christian :
- « Sur une lacune du droit parlementaire : l'affaire Stehlin », *RDP*, 1975, p. 751-800.
 - « Sur une péripétie de l'ingénierie constitutionnelle : le quinquennat », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Bon*, Paris, Dalloz, 2014, p. 71-82.
- BIGAUT Christian :
- « Le ministre chargé des relations avec le Parlement », *Revue administrative*, n° 240, 1987, p. 582-587.
 - « Que reste-t-il aujourd'hui des pouvoirs des parlementaires ? », *Pouvoirs locaux*, n° 84 et 85, 2010, p. 105-116 et 33-44.

- BINCZAK Pascal, « Le Conseil constitutionnel et le droit d'amendement : entre "errements" et malentendus », *RFDC*, 2001, p. 479-528.
- BLACHÈRE Philippe :
 - « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 189-199.
 - « La clarté de la loi », in P. ALBERTINI (Dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 221-240.
- BLAMONT Émile, « La mise en œuvre de la dissolution », *RDP*, 1956, p. 105-129.
- BON Pierre, « L'objectif constitutionnel d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi », in *Mélanges Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 175-186.
- BONHOURE Jean-Pierre, « Particularités de la discussion budgétaire », in Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, Paris, AFSP, 1985, 20 p.
- BONNARD Maryvonne :
 - « Les assemblées parlementaires : organisation et fonctionnement », in Jean-Luc PARODI, *Institutions et vie politique*, Paris, La Documentation française, 3^e Éd., 2003, p. 49-56.
 - « Le rôle du Parlement », in Jean-Luc PARODI, *Institutions et vie politique*, Paris, La Documentation française, 3^e Éd., 2003, p. 57-62.
 - « Article 43 », in François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2009, p. 1040-1063.
- BONNAUD Laure et Emmanuel MARTINAIS, « Une catastrophe au Parlement : la contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit », in Claire GALEMBERT, Olivier ROZENBERG et Cécile VIGOUR (Dir.), *Faire parler le parlement*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014, p. 243-259.
- BONNEFOUS Édouard, « Le travail parlementaire : une réforme s'impose », *Revue politique et parlementaire*, 1975, p. 23-28.
- BONNET Julien, « La revalorisation du Parlement et la QPC », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 231-240.
- BOUDANT Joël, « La crise identitaire du Parlement français », *RDP*, 1992, p. 1321-1401.
- BOURDON Jacques, « Un Parlement renforcé », *Revue politique et parlementaire*, n° 1045, 2007, p. 42-48.
- BOURDON Jean, « Les groupes parlementaires », *Administration*, n° 120-121, 1983, p. 94-96.
- BOUSQUET François-Charles, « Oppositions et vocation à gouverner : vers une autre classification », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 115-124.
- BOYER Vincent, « Le Sénat et l'alternance », *Politeia*, n° 26, 2014, p. 15-28.

- BRAIBANT Guy, « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 43-46.
- BRAUN Arthur, « Le filibustering au Sénat des États-Unis », *RDP*, 2016, p. 1185-1207.
- BRIMONT-MACKOWIAK Maryse, « Les révisions du règlement de l'Assemblée nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence », *RDP*, 1997, p. 427-456.
- BRISSON Jean-François, « Objectifs dans la loi et efficacité du droit », in Bertrand FAURE (Dir.), *Les objectifs dans le droit*, Paris, Dalloz, 2010, p. 29-46.
- BROUARD Sylvain, Olivier COSTA, Éric KERROUCHE et Tinette SCHNATTERER, « Why do French MPs Focus More on Constituency Work than on Parliamentary Work? », *Journal of Legislative Studies*, 2013, p. 141-159.
- BROUARD Sylvain, « France. Systematic Institutional Advantage of Government in Lawmaking », in Erik BJØRN et George TSEBELIS (Éd.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Settings*, Abington, Routledge, 2011, p. 38-51.
- BURDEAU Georges, « L'évolution de la notion d'opposition », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n° 4, 1954, p. 119-125.
- BURGORGUE-LARSEN Laurence, « Article 53 », in François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2009, p. 1308-1327.
- CACQUERAY Sophie de et Richard GHÉVONTIAN, « Juges constitutionnels et Parlements. France », *AIJC*, Paris, Economica-PUAM, 2012, p. 241-266.
- CACQUERAY Sophie de :
 - « Constitution, lois organiques, lois ordinaires, règlements des assemblées : le nouveau cadre du travail parlementaire », in Xavier MAGNON, Richard GHÉVONTIAN et Marthe STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 293-330.
 - « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015, p. 377-390.
- CAHOUA Paul, « Les commissions, lieu du travail législatif », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 37-49.
- CAILLE Pascal, « L'État d'urgence : la loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturation », *RDP*, 2007, p. 323-353.
- CALMES-BRUNET Sylvia, « Le temps du débat législatif », *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 2012, p. 81-96.
- CAMBY Jean-Pierre :
 - « La loi organique dans la Constitution de 1958 », *RDP*, 1989, p. 1401-1441.
 - « Réflexions sur un couperet », *LPA*, n° 54, 1992, p. 23-28.

- « La session parlementaire continue : un an d'application à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1996, p. 1533-1538.
 - « Quarante ans de lois organiques », *RDP*, 1998, p. 1686-1698.
 - « L'article 45 et le droit d'amendement après réunion de la commission mixte paritaire : une audace salubre de la part du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1999, p. 19-26.
 - « Droit d'amendement et commission mixte paritaire », *RDP*, 2000, p. 1559-1607.
 - « Le droit d'amendement : un droit jurisprudentiel ? », *RDP*, 2001, p. 967-981.
 - « Le droit parlementaire, droit de la minorité ? », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 419-434.
 - « Le droit d'amendement : une nouveauté ? », in *Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 109-128.
 - « Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée », *RDP*, 2006, p. 293-300.
 - « La réforme parlementaire après la révision de 2008 », in *La revalorisation des Parlements ?*, Paris, Société de Législation Comparée, 2010, p. 27-52.
 - « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, n°3, 2013, 28 janvier, p. 160-164.
 - « La diversification des normes institutionnelles », *RFDC*, 2015, p. 307-320.
- CAMERLENGO Quirino, « Entre le droit et la politique : l'actualité des conventions constitutionnelles », *RFDC*, 2015, p. 3-25.
- CAMGUILHEM Benoît, « L'illusoire personnalité juridique des assemblées parlementaires », *RDP*, 2013, p. 867-888.
- CAPITANT René :
- « Régimes parlementaires », in *Mélanges Raymond Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 33-57.
 - « La coutume constitutionnelle », *Gazette du Palais*, 1929, Rééd. *RDP*, 1979, p. 961-970.
- CARBASSE Jean-Marie, « Coutume, temps, interprétation », *Droits*, n° 30, 2000, p. 15-28.
- CARCASSONNE Guy :
- « La résistance de l'Assemblée à l'abaissement de son rôle », *RFSP*, 1984, p. 910-921.
 - « L'appareil de l'Assemblée », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 31-35.
 - « A propos du droit d'amendement : les errements du Conseil constitutionnel », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 163-170.
 - « Réhabiliter le Parlement », *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 37-45.
 - « De la démocratie au Parlement », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 35-41.
 - « Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997 », *RDP*, 1997, p. 613-616.
 - « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 75-87.
 - « 2002 : Remarques sur un calendrier non conventionnel, accompagnées d'un codicille élocubrant », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 295-306.
 - « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 145-155.
 - « Les amendements à la proposition de loi organique », *Revue française de finances publiques*, 2004, p. 127-139.
 - « Penser la loi », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 39-52.
 - « Pour un Bundesrat français », *Pouvoirs locaux*, n° 67, 2005, p. 104-109.

- « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? », in Pascal JAN (Dir.), *La Constitution de la V^e République : réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation française, 2008, p. 97-105.
 - « Immuable V^e République », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 27-35.
 - « Le Parlement sous Michel Rocard (1988-1991) », *Jus Politicum*, n° 2, 2009, p. 1-20.
 - « Majorité », *Politeia*, n° 16, 2010, p. 381-386.
 - « L'article 42 de la Constitution », Bertrand MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 51-55.
 - « Conclusion du colloque "Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008" », *Jus Politicum*, n° 6, 2011.
 - « Libres propos sur l'équilibre institutionnel sous le quinquennat Sarkozy », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 303-307.
 - « L'opposition comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (Dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 85-91.
- CARITEY Jean, « La crise des procédures parlementaires en matière budgétaire », *RDP*, 1974, p. 501-520.
- CARTIER-MOLIN Thibaud, « La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires », *RDP*, 2010, p. 1399-1422.
- CASTAING Cécile, « La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur "La grande illusion" », *RFDC*, 2004, p. 275-304.
- CHAEVA Natalia, « La réforme du règlement du Sénat. Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 79-92.
- CHALTIEL Florence, « La loi organique relative aux articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution devant le Conseil constitutionnel : revalorisation du Parlement ou protection du Gouvernement ? », *LPA*, n° 106, 2009, p. 4-9.
- CHAMBAS Estelle, « Les britanniques peuvent-ils nous apprendre à sauver l'urgence en matière législative ? », *JP Blog*, avril 2018.
- CHAMUSSY Damien :
- « Procédure parlementaire et qualité de la législation : la contribution du Conseil constitutionnel à la sécurité juridique », in Conseil d'État, Rapport public annuel, *Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française, 2006, p. 349-367.
 - « Le règlement de l'Assemblée nationale devant le Conseil constitutionnel : oui à l'amélioration du travail législatif ; non à la déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition », *LPA*, n° 177 et 178, 2006, p. 8-15 et p. 4-13.
 - « Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation », *RDP*, 2007, p. 1073-1098.
 - « Le travail parlementaire a-t-il changé ? Le point de vue d'un praticien », *Jus Politicum : le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Paris, Dalloz, 2012, p. 47-63.
 - « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 37-68.
 - « L'influence du temps législatif programmé sur la délibération parlementaire », in Jean-Philippe DEROSIER et Marc DORAY (Dir.), *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 36-50.

- « Le Parlement et la QPC », *NCCC*, 2015, n° 47, p. 45-63.
- CHATENET Pierre, « Les pouvoirs du Parlement », *Revue des sciences morales et politiques*, 1992, p. 15-34.
- CHAVY Pierre, « L'application de l'article 40 de la Constitution : des jurisprudences et des pratiques parlementaires méconnues », *RFDC*, 2017, p. 23-47.
- CHAZELLE René et Michel LAFLANDRE, « Le rappel au règlement dans la procédure parlementaire de la V^e République », *RDP*, 1990, p. 677-707.
- CHENEVOY Maurice, « L'utilisation de la procédure du rappel au Règlement à l'Assemblée nationale sous la V^e République », *Annales de la faculté de droit et de science politique de l'Université de Clermont-Ferrand*, Paris, LGDJ, 1977, p. 289-346.
- CHINAUD Roger, « Lois de finances : quelle marge pour le Parlement ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 99-108.
- CHIROUX René :
 - « Vers une dissolution de l'Assemblée nationale selon la tradition britannique ? », *Revue administrative*, n° 296, 1997, p. 219-223.
 - « Le renouvellement triennal du Sénat et les débats de la rentrée politique », *Revue administrative*, n° 305, 1998, p. 670-677.
- CHRESTIA Philippe, « La rénovation du Parlement, une œuvre inachevée », *RFDC*, 1997, p. 293-322.
- CLASSEN Claus Dieter, « Parlamentarismus in der V. Republik Frankreichs », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2004, p. 269-277.
- CLAUSADE Josseline de, Jean-Jacques URVOAS et Jean-Luc WARSMANN, « La qualité de la loi en débat », *Constitutions*, n° 2, 2010, p. 195-208.
- CLUZEL Jean, « Le Sénat. Ses pouvoirs et ses missions », *Revue des sciences morales et politiques*, 1992, p. 57-94.
- COLLIARD Jean-Claude :
 - « La singularité française », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 47-62.
 - « Article 49, article 50, article 51 », in François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2009, p. 1224-1272.
 - « Le débat des projets de loi sur le texte adopté en commission », in Jean-Pierre CAMBY, Patrick FRAISSEX et Jean GICQUEL, *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011, p. 197-202.
- COLLIÈRE Philippe, « Circonstances exceptionnelles et droit public », *LPA*, n° 234, 2005, p. 6-8.

- COLLOT Pierre-Alain :
 - « Le statut du Parlement », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 2, Paris, Dalloz, 2012, p. 257-285.
 - « La QPC, quelle nouvelle lecture parlementaire du contrôle de constitutionnalité ? », in Xavier MAGNON *et al* (Dir.), *Question sur la Question : de nouveaux équilibres institutionnels ?*, Paris, LGDJ, 2014, p. 115-138.

- COLMOU Yves :
 - « Les freins au débat parlementaire », in Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, Paris, AFSP, 1985, 12 p.
 - « Vade-mecum du député obstructeur », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 121-129.

- COMBRADE Léo, « La simplification de la loi passera par l'étude d'impact », *Constitutions*, 2014, p. 460-462.

- Comité consultatif constitutionnel, *Travaux préparatoires de la Constitution du 4 octobre 1958 : avis et débats*, Paris, La Documentation française, 1960, 225 p.

- COSTA Olivier, Tinette SCHNATTERER et Laure SQUARCIONI, « The French Constitutional Law of 23 July 2008 as seen by MPs: Working or Talking Parliament », *Journal of Legislative Studies*, 2013, p. 261-277.

- COTTERET Jean-Marie, « L'ordre du jour des assemblées parlementaires », *RDP*, 1961, p. 813-827.

- COUDERC Michel :
 - « Les travaux préparatoires de la loi ou la remontée des enfers », *Recueil Dalloz*, 1975, chr., p. 249-256.
 - « La difficile parole du législateur », *Recueil Dalloz*, 1977, chr., p. 183-184.
 - « La bataille parlementaire contre le temps », *RFSP*, 1981, p. 85-120.
 - « Sur quelques tendances du travail législatif », in Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, Paris, AFSP, 1985, 19 p.
 - « Le législateur parlementaire : pour en finir avec un pléonasme », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 49-62.
 - « Les fonctions de la loi sous le regard du commandeur », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 21-26.
 - « Coma législatif et délibération parlementaire », *Pouvoirs*, n° 125, 2008, p. 135-142.
 - « Le système français de commissions à l'épreuve de la V^e République », in Françoise FRAYSSE et Fabrice HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 35-48.
 - « Retour au palais Bourbon. À la recherche du modèle oublié », in *Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'Université de Toulouse, 2014, p. 285-294.

- COUZINET Paul, « La dissolution des assemblées politiques et la démocratie parlementaire », *RDP*, 1933, p. 5-74.

- CUZACQ Nicolas, « La qualité de la loi : un oxymore en droit contemporain ? », *RRJ*, 2012, p. 15-34.

- DANIEL Justin et Claude ÉMÉRI, « L'Assemblée nationale et son devenir », *RDP*, 1989, p. 1245-1272.
- DAVID BEAUREGARD-BERTIER Odile de, « Le contrôle du détournement de procédure en matière d'élaboration des lois », *RFDC*, 2009, p. 451-476.
- DELVOLLÉ Pierre, « L'été des ordonnances », *RFDA*, 2005, p. 909-917.
- DEBRÉ Jean-Louis :
 - « Gare à l'asphyxie parlementaire », *Le Monde*, 26 juillet 2006.
 - « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 39-40.
- DEBRÉ Michel :
 - « Trois caractéristiques du système parlementaire français », *RFSP*, 1955, p. 21-48.
 - « La nouvelle Constitution », *RFSP*, 1959, p. 7-29.
 - « La Constitution de 1958 : sa raison d'être, son évolution », *RFSP*, 1978, p. 817-839.
- DEGBOE Dario, « Les réunions de plein droit du Parlement sous la V^e République », *RFDC*, 2017, p. 73-88.
- DELCAMP Alain :
 - « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, 1972, p. 1175-1228.
 - « Nature et rôle de la jurisprudence en droit parlementaire français », *RRJ*, 1993, p. 1173-1196.
 - « La procédure législative. Regards et pratiques sénatoriales », in Alain DELCAMP, Jean-Pierre DUPRAT *et al.*, *Le bicamérisme*, Paris, Economica, 1997, p. 35-70.
 - « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, Paris, 2000, p. 171-177.
 - « Le Sénat dans le système politique français », in Dmitri Georges LAVROFF et Manuel RAMÍREZ (Dir.), *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2001, p. 77-88.
 - « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *RFDC*, 2004, p. 37-83.
 - « La seconde chambre comme révélateur de la nature de l'État », in *Mélanges Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 397-405.
 - « L'affirmation du Sénat », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 281-292.
 - « Les règlements des assemblées parlementaires », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 1, Paris, Dalloz, 2012, p. 356-374.
 - « Droit parlementaire et droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Bergel*, 2013, Bruxelles, Bruylant, p. 125-140.
 - « Les relations inédites de la majorité présidentielle avec un Sénat d'opposition », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 297-301.
 - « Après le triomphe du "droit constitutionnel jurisprudentiel", peut-on encore "penser" les institutions ? », *RFDC*, 2014, p. 865-877.
- DELPÉRÉE Francis, « La révision constitutionnelle de 2008, de nouveaux équilibres institutionnels et politiques », in Xavier MAGNON, Richard GHÉVONTIAN et Marthe

- STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 539-550.
- DENIS Nicolas, « L'application des nouvelles règles de procédure parlementaire établies par la Constitution de 1958 », *RFSP*, 1960, p. 899-911.
 - DENOLLE Anne-Sophie, « Les études d'impact : une révision manquée ? », *RFDC*, 2011, p. 499-514.
 - DENQUIN Jean-Marie, « Réflexions sur la durée du mandat présidentiel », *RDP*, 1975, p. 1359-1395.
 - DEROSIER Jean-Philippe et Ariane VIDAL-NAQUET, « L'opposition politique. France », in Jean-Philippe DEROSIER (Dir.), *L'opposition politique*, LexisNexis, 2016, p. 47-62.
 - DEROSIER Jean-Philippe
 - « La montagne accoucha d'une souris. À propos d'une réforme manquée : la révision du règlement de l'Assemblée nationale du 7 juin 2006 », *Politeia*, n° 10, 2006, p. 13-29.
 - « Enquête sur la limite constitutionnelle : du concept à la notion », *RFDC*, 2008, p. 785-795.
 - « Une V^{ème} République plus démocratique : lecture constructive du rapport du Comité Balladur », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 213-231.
 - « Chronique d'une révolution silencieuse, ou lorsque la Chambre des communes ne peut plus être dissoute... », *Constitutions*, 2012, p. 262-265.
 - « 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. 368-372.
 - « Le bicamérisme en Europe : un enjeu, un défi », in Sénat, *Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie*, Actes du colloque du 17 avril 2014, p. 79-89.
 - « Le Conseil constitutionnel, toujours gardien de l'exécutif...et garant de la démocratie », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 7, 2015, p. 2036-2037.
 - « Le bicamérisme : un défi et un enjeu démocratique », *LPA*, n° 45, 2015, p. 7-13.
 - « Le Président face au piège de la contestation », *Le Monde*, 26 février 2016.
 - « François Hollande et le fait majoritaire. La naissance d'un fait majoritaire contestataire », *Constitutions*, 2015, p. 509-515.
 - « La rationalisation des débats », in Pierre ALBERTINI (Dir.), *La qualité de la loi : Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 131-156.
 - « La législation en commission au Sénat : pérennisation d'une expérimentation », *JCP-A*, 2018, n° 95, p. 4-6.
 - DISANT Mathieu, « Les effets dans le temps des décisions QPC. Le Conseil constitutionnel, "maître du temps" ? Le législateur, "bouche du Conseil constitutionnel" ? », *NCCC*, 2013, n° 40, p. 63-82.
 - DOMINGO Laurent, « La révision et le droit d'amendement », *LPA*, n° 254, 2008, p. 74-76.
 - DOMPNIER Nathalie :
 - « Le renoncement à la légitimité démocratique au nom de la "qualité des normes" ? », in Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Laurence GAY et Joseph PINI (Dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 76-94.

- « La légitimité politique en joue. Le chahut organisé des députés français sur la question des fraudes électorales depuis les années 1980 », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 14, 2010, p. 35-48.
- DORD Olivier :
- « Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement », *RFDC*, 2009, p. 99-118.
 - « La QPC et le Parlement : une bienveillance réciproque », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 23-36.
- DOUAT Étienne, « L'article 41 de la Constitution : le contrôle au dépôt des initiatives parlementaires », *LPA*, n° 136, 2018, p. 15-18.
- DOUTEAUD Stéphanie, « Un an de gestion parlementaire du nouvel article 48 de la Constitution », *RFDC*, 2011, p. 515-546.
- DUCOULOMBIER Peggy, « Rebalancing the Power between the Executive and the Parliament: The Experience of the French Constitutional Reform », *Public Law*, 2010, p. 688-708.
- DUFOUR Olivia, « La codification, victime des lenteurs du Parlement », *LPA*, n° 140, 1997, p. 4-11.
- DUHAMEL Olivier, « "Où va la République ?" Les vertus de l'Exécutif sous la Cinquième République », *Revue administrative*, n° 291, 1996, p. 356-358.
- DUPAS Alain, « Las comisiones en la asamblea nacional francesa », in Juan Carlos DA SILVA OCHOA (Dir.), *Las comisiones parlamentarias*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1994, p. 103-124.
- DUPRAT Jean-Pierre :
- « Les groupes parlementaires sous la V^e République », in *Mélanges Montané de la Roque*, T. 1, Toulouse, Institut d'études politiques, 1986, p. 109-147.
 - « La crise des assemblées parlementaires françaises », in *Mélanges offerts à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 493-513.
 - « L'évolution des conditions du travail parlementaire en France : 1945-1995 », *LPA*, n° 13, 1996, p. 4-15.
 - « Le Parlement évaluateur », *RIDC*, 1998, p. 551-576.
 - « Représentation territoriale et modération politique : le Sénat français », *Revue internationale de politique comparée*, 1999, p. 81-112.
 - « La représentation territoriale et les adaptations du Sénat français », in Dmitri Georges LAVROFF et Manuel RAMÍREZ (Dir.), *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2001, p. 63-76.
 - « Proposition pour une voie moyenne de simplification de la législation », in Roland DRAGO, *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005, p. 217-225.
 - « Les ordonnances de l'article 38 et la législation secondaire en Grande-Bretagne », in *Mélanges en l'honneur de Jean-François Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007, p. 467-487.
 - « L'influence de la Constitution sur la vie parlementaire », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Paris, Dalloz, 2008, p. 253-266.
 - « Bicamérisme : une réforme minimaliste », *LPA*, n° 97, 2008, p. 33-34.
 - « Le Parlement entre modernisation et attentisme », *LPA*, n° 254, 2008, p. 35-38.

- « La présence du gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative », *LPA*, n° 47, 2009, p. 6-7.
 - « Technique et loi », in *Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'Université de Toulouse, 2014, p. 311-328.
- EHRHARD Thomas et Jean de SAINT SERNIN, « La réforme électorale continue du Sénat de la V^e République : changer le mode de scrutin pour réformer les institutions », *RDP*, 2016, p. 195-222.
- ERHARD Thomas, « Les commissions parlementaires ont-elles été revalorisées ? L'évaluation de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 par l'administration parlementaire », in Olivier ROZENBERG *et al.*, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débat du LIEPP, n° 3, 2017, p. 5-10.
- EYNARD Manuel, « La modulation des effets dans le temps des déclarations d'inconstitutionnalité prononcées dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité », *RFDC*, 2018, p. 317-342.
- FABIUS Laurent :
- « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale », *Revue des sciences morales et politiques*, 1992, p. 95-121.
 - « Pour une nouvelle donne institutionnelle », *Pouvoirs*, n° 87, 1998, p. 147-160.
- FAGES Marie-Laure, « L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France : la réforme du règlement de l'Assemblée nationale », *Politeia*, n° 16, 2010, p. 317-364.
- FATIN-ROUGE STEFANINI Marthe :
- « Variabilité et contingence des exigences de qualité. Quelques considérations sur la notion de qualité des normes en droit constitutionnel », in Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Laurence GAY et Joseph PINI (Dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 27-56.
- FAURE Géraldine, « L'article 42 de la Constitution et la censure des dispositions relatives à la procédure législative dans la décision n°2014-705 DC », *Constitutions*, 2015, p. 38-41.
- FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement (août 1984 – août 1985) », in Louis FAVOREU, *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, p. 747-756.
- FELDMAN Garance, « Le leurre de la ratification expresse des ordonnances de l'article 38 de la Constitution », *RDP*, 2011, p. 1565-1589.
- FERRETTI Raymond, « Le bicamérisme de la V^e République », *LPA*, n° 261, 1999, p. 10-15.
- FLÜCKIGER Alexandre :
- « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, p. 74-78.
 - « Qu'est-ce que "mieux légiférer" ? Enjeux et instrumentalisation de la notion de qualité législative », in Alexandre FLÜCKIGER et Christine GUY-ECABERT, *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer*, Genève, Schulthess, 2008, p. 11-32.

- FOLLIN Bertrand, « Le travail des commissions parlementaires », *in* Sénat, *L'écriture de la loi*, Actes du colloque du 12 juin 2014, p. 33-34.
- FONDRAZ Ludovic, « La question préalable au Sénat », *RFDC*, 1998, p. 71-86.
- FORNI Raymond, « La non réforme du règlement », *in* Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, AFSP, 1985, 7 p.
- FOUCHER Bernard, « Le dernier mot à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1981, p. 1191-1239.
- FOURCADE Jean-Pierre, « A propos du Sénat », *in* *Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris, PUF, 1987, p. 93-99.
- FOURMONT Alexis, « L'opposition parlementaire, un feuilleton trop tôt achevé », *LPA*, n° 136, 2018, p. 24-29.
- FOYER Jean :
 - « L'Assemblée nationale face aux différentes majorités sénatoriales », *in* Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, Paris, AFSP, 1985, 13 p.
 - « Les sources non écrites du droit parlementaire », *in* Pierre AVRIL et Michel VERPEAUX (Dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, LGDJ, 2000, p. 235-246.
 - « Le président de commission parlementaire », *in* *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 435-448.
- FRAISSEIX Patrick, « La fenêtre parlementaire de l'article 48, al. 3 de la Constitution : une nouvelle illustration de la revalorisation parlementaire », *RFDC*, 1998, p. 3-33.
- FRAGO Anne, « Les infrastructures », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 75-87.
- FRIEDRICH Carl Joachim, « Le déclin du contrôle et de la discussion parlementaires », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n° 4, 1954, p. 126-134.
- FUCHS Olivier, « La procédure législative d'urgence », *RDP*, 2009, p. 761-785.
- GAILLARD Yann, « Le Parlement dans tous ses états », *in* *Mélanges Bourg-Broc*, Langres, Guéniot, 2002, p. 117-124.
- GAUDEMET Yves, « Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée », *in* *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 617-628.
- GAUTHIER-LESCOP Laure, « Une résolution du Parlement pour lutter contre l'inflation normative », *RDP*, 2007, p. 111-129.
- GÉLARD Patrice, « Remarques impertinentes sur la séance publique au Sénat », *in* *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 185-189.

- GENTILLE Jean-Louis, « La réforme du travail parlementaire 1988-1991 », *in AFDC, La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Aix-Marseille, PUAM, 1992, p. 55-72.
- GEORGE Henri, « Les pouvoirs des rapporteurs des commissions parlementaires », *in Mélanges Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 441-453.
- GEORGITSI Evangelia, « La spécificité de la V^e République et les classifications : une opposition fautive », *RFDC*, 2010, p. 543-564.
- GESLOT Christophe, « Production législative de fin de législature (2016-2017) », *JCP G*, 2017, n° 49, p. 2229-2234.
- GEYNET Chloé, « L'obstruction parlementaire à travers la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Politeia*, n° 26, 2014, p. 399-415.
- GHÉVONTIAN Richard :
 - « L'activité législative et de contrôle du Sénat », *in Sénat, Le Sénat de la V^e République. Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire*, Actes du colloque du 3 juin 2009, p. 72-76.
 - « Les nouveaux comportements de la majorité parlementaire », *in Xavier MAGNON, Richard GHÉVONTIAN et Marthe STÉFANINI (Dir.), Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 525-537.
 - « Quinquennat : Louis Favoreu avait raison », *RFDC*, 2014, p. 953-959.
- GIBEL Claude, « L'évolution des moyens de travail des parlementaires », *RFSP*, 1981, p. 211-226.
- GICQUEL Jean :
 - « Le cadre institutionnel de la V^e République. Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif », *Cahiers français*, n° 300, 2001, p. 12-16.
 - « Le Congrès du Parlement », *in Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 449-463.
 - « Sur l'autonomie du droit parlementaire », *in Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 189-201.
 - « Le législateur de la V^e République : variations sémantiques », *in Liber amicorum Jean-Claude Escarras*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 499-509.
 - « Le temps parlementaire », *in Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX (Dir.), La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 13-23.
 - « Sur une source constitutionnelle du droit administratif : l'ordonnance », *in Mélanges Jacqueline Morand-Deville*, Paris, Montchrestien, 2007, p. 341-349.
 - « La reparlementarisation : une perspective d'évolution », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 47-60.
 - « Sauvegarder l'article 49, alinéa 3 ! », *LPA*, n° 254, 2008, p. 90-92.
 - « Propos d'ouverture », *in Bertrand MATHIEU et al., Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 4-8.
 - « Présentation du douzième numéro consacré à Droit et politique », *Jurisdoctoria*, n° 12, 2015, p. 11-14.

- GICQUEL Jean-Éric :

- « Le Sénat sous la seconde cohabitation », *RDP*, 1996, p. 1069-1094.
- « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *RDP*, 1997, p. 1353-1373.
- « L'ordre du jour réservé aux assemblées parlementaires », *LPA*, n° 81, 1997, p. 4-8.
- « Vers la fin de la maîtrise gouvernementale en matière de fixation de l'ordre du jour des assemblées parlementaires ? », *LPA*, n° 135, 1999, p. 12-20.
- « L'indispensable révision des modalités d'utilisation de la déclaration d'urgence », *LPA*, n° 97, 2008, p. 61-63.
- « La nouvelle rédaction de l'article 45 de la Constitution », *LPA*, n° 254, 2008, p. 77-80.
- « La restauration des droits du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions », *Politeia*, n° 15, 2009, p. 387-405.
- « Les nouveaux droits de l'opposition parlementaire », in Bertrand MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 57-73.
- « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *Jus Politicum : le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Paris, Dalloz, 2012, p. 69-82.
- « La journée mensuelle réservée aux groupes de l'opposition et aux groupes minoritaires », in Jean GICQUEL, Anne LEVADE, Bertrand MATHIEU et Dominique ROUSSEAU (Dir.), *Un parlement renforcé ?*, Paris, Dalloz, 2012, p. 33-45.
- « Le respect de la procédure législative. Variations autour d'un soi-disant cafouillage parlementaire », *JCP G*, n° 50, 2012, p. 2255-2258.
- « Le Conseil constitutionnel et le mandat parlementaire », *NCCC*, 2013, n° 38, p. 69-83.
- « La loi et la procédure parlementaire », *RFDA*, 2013, p. 927-935.
- « Un nouveau venu sur la scène parlementaire : le groupe minoritaire », in *Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'Université de Toulouse, 2014, p. 381-406.
- « Équilibres et déséquilibres sous la V^e République », *RFDC*, 2015, p. 265-276.
- « La modification du règlement de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2014 », *La Semaine juridique*, n°5, 2015, p. 206-212.
- « Un nouveau train de réformes pour le Sénat », *La Semaine juridique*, n°26, 2015, p. 1261-1264.
- « L'introduction de la procédure législative en commission au Sénat », *JCP G*, n° 8, 2018, p. 356-361.

- GOGUEL François :

- « Les méthodes du travail parlementaire », in François GOGUEL, *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1954, p. 6-40.
- « Geschichte und Gegenwartsproblematik des französischen Parlamentarismus », in Kurt KLUXEN (Ed.), *Parlamentarismus*, Berlin, Athenäum Hain Scriptor Hanstein, 5^e Éd., 1980, p. 161-187.

- GODIVEAU Grégory :

- « La réécriture de la loi au carrefour des temps juridictionnel et parlementaire », *RDP*, 2012, p. 987-1011.
- « Le Conseil constitutionnel pré- ou post-législateur ? Les vicissitudes constitutionnelles du droit de la garde à vue », in Jean GICQUEL, Anne LEVADE, Bertrand MATHIEU et Dominique ROUSSEAU (Dir.), *Un parlement renforcé ?*, Paris, Dalloz, 2012, p. 55-66.

- GOY Raymond, « Des vices de la volonté parlementaire », *Politique*, 1963, p. 122-145.

- GRACIA Jean-Christophe, « Parlement/Gouvernement : de nouveaux équilibres ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 2-3.
- GRANGÉ Jean, « L'efficacité normative du Sénat », in Olivier DUHAMEL et Jean-Louis PARODI (Dir.), *La Constitution de la V^e République*, Paris, Presses de la FNSP, 1988, p. 955-987.
- GRANGER Marc-Antoine, « La rénovation du droit d'amendement », *RFDC*, 2008, p. 585-599.
- GUÉRIN Olivier, « Le gouvernement : un interlocuteur privilégié dans la discussion législative », in Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, Paris, AFSP, 1985, 12 p.
- GUILLAUME Marc, « Les ordonnances : tuer ou sauver la loi ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 117-129.
- GUILLEN Sébastien, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 29 juin 1999 : un "lapsus parlementaire" », *RRJ*, 2000, p. 1031-1044.
- GUISLIN Jean-Marc, « Le Sénat de la cinquième République », in Jean-Marc GUISLIN, *La Chambre haute : hier en France, aujourd'hui en Europe*, Lille, CRHENO, 2012, p. 139-142.
- GUSY Christoph, « Considérations sur le "droit politique" », *Jus Politicum : le droit politique*, 2009, p. 31-41.
- HAMMAL Samir :
 - « Le renforcement des droits du Parlement est-il un mythe ? », in Charles WALINE, Marc THOUMÉLOU et Samir HAMMAL, *Les institutions de la France en questions*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 165-176.
 - « Comment est organisée la procédure législative ordinaire en France ? », in Charles WALINE, Marc THOUMÉLOU et Samir HAMMAL, *Les institutions de la France en questions*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 177-198.
- HAMON Léo et Jean-Marie COTTERET, « Le rôle de la commission mixte paritaire », *RDP*, 1960, p. 648-659.
- HAMON Léo et Claude COURVOISIER, « Organisation du travail des assemblées ; étendue de la compétence législative du Parlement », *RDP*, 1966, p. 91-119.
- HAMON Léo et Claude ÉMERI, « L'organisation du travail parlementaire. L'étendue de la compétence législative du Parlement », *RDP*, 1963, p. 963-988.
- HAMON Léo :
 - « Quand les assemblées parlementaires ont des juges. Quelques réflexions sur l'équilibre constitutionnel de 1959 », *Recueil Dalloz*, 1959, chr., p. 253-260.
 - « Les parlementaires en France », *Revue internationale des sciences sociales*, 1961, p. 609-630.
 - « Une discipline juridique ancienne et nouvelle : le droit parlementaire », *Recueil Dalloz*, 1989, chr., p. 294-296.

- HANICOTTE Robert, « Priorité au Sénat », *Pouvoirs*, n° 111, 2004, p. 159-176.
- HAURIOU André, « Recherches sur une problématique et une méthodologie applicables à l'analyse des institutions politiques », *RDP*, 1971, p. 305-352.
- HAURIOU Maurice, « La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la nouvelle journée*, 1925, p. 1-147.
- HÉMERY Bernard, « Juger la question prioritaire de constitutionnalité. Les effets de la décision du Conseil constitutionnel », in Dominique ROUSSEAU (Dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité*, Paris, Gazette du Palais, 2^e Éd., 2012, p. 174-178.
- HÉRIN Jean-Louis :
 - « L'ordre du jour réservé. Sept années de gestion sénatoriales de l'article 48-3 de la Constitution », *Pouvoirs*, n° 105, 2003, p. 159-175.
 - « La qualité de la loi », in Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX (Dir.), *La réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 40-53.
 - « Une procédure spécifique au Sénat : la discussion immédiate ou le train de sénateur à grande vitesse », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 245-254.
 - « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, n° 139, 2011, p. 121-128.
 - « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 57-69.
 - « Le Parlement et la loi », in Sénat, *L'écriture de la loi*, Actes du colloque du 12 juin 2014, p. 22-24.
- HEURTIN Jean-Philippe, « Décrire l'édition du droit parlementaire. Validités et invalidation du règlement de l'Assemblée nationale (1959-2009) », in Claire GALEMBERT, Olivier ROZENBERG et Cécile VIGOUR (Dir.), *Faire parler le parlement. Méthodes et enjeux des débats parlementaires pour les sciences sociales*, Paris, LGDJ-Lextenso, 2014, p. 51-71.
- HISPALIS Georges, « Pourquoi tant de loi(s) ? », *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 101-115.
- HOCHEDÉZ Daniel, « Vers une revivification du débat budgétaire à l'Assemblée nationale ? », *Revue française de finances publiques*, n° 72, 2000, p. 203-218.
- HOEFFEL Daniel, « Réflexions d'un sénateur sur le rôle législatif du Sénat », in *Mélanges Bourg-Broc*, Langres, Guéniot, 2002, p. 143-148.
- HONTEBEYRIE Pierre :
 - « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 13-21.
 - « La discussion législative et le droit de parole de parole des députés », in Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, Paris, AFSP, 1985, 20 p.
 - « La procédure d'examen simplifiée à l'Assemblée nationale française », *ICP*, n° 178, 1999, p. 98-108.

- « L'ordre du jour réservé à l'initiative parlementaire à l'Assemblée nationale française », *ICP*, n° 183, 2002, p. 47-55.
- HUON de KERMADEC Jean-Michel, « La banalisation des sessions extraordinaires à vocation législative du Parlement français », *RFDC*, 1995, p. 227-246.
- HUTIER Sophie :
- « Le respect de l'exercice du droit d'amendement, rengaine ou renforcement des exigences ? », *RFDC*, 2012, p. 122-127.
 - « Les commissions parlementaires dans la procédure législative : un retour en arrière mesuré », in Xavier MAGNON, Richard GHÉVONTIAN et Marthe STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 365-388.
 - « Un "cafouillage parlementaire" sanctionné », *RFDC*, 2013, p. 178-182.
 - « Droit d'amendement et Conseil constitutionnel : quand les étés se suivent et se ressemblent... ou presque ! », *LPA*, n° 214, 2016, p. 12-15.
- HUEST Jean-Jacques, « La CMP, lieu mystérieux de pouvoir », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 83-92.
- JAN Pascal :
- « La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée nationale », *RDP*, 1995, p. 987-1028.
 - « La V^e République, permanence et mutations », *LPA*, n° 145, 2001, p. 8-10.
 - « L'organisation de l'élection présidentielle », *AJDA*, 2001, p. 749-761.
 - « La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ou l'entrée en scène de la culture de performance et de résultat », *LPA*, n° 145, 2005, p. 3-9.
 - « La place, le rôle constitutionnel et l'influence du Sénat », *Pouvoirs locaux*, n° 67, 2005, p. 48-53.
 - « Le Sénat, une assemblée controversée », *Cahiers français*, n° 332, 2006, p. 57-61.
 - « Les débats des projets à partir du texte de la commission : disposition innovante... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre ? », *LPA*, n° 254, 2008, p. 68-70.
 - « Un parlement modernisé et renforcé », *Regards sur l'actualité*, n° 354, 2009, p. 78-89.
 - « A qui profite la réforme ? », in Bertrand MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 97-106.
 - « Une réforme dangereuse », in Jean-Pierre CAMBY, Patrick FRAISSEX et Jean GICQUEL, *La révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, Paris, LGDJ, 2011, p. 281-286.
 - « La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre », *LPA*, n° 35, 2011, p. 6-10.
 - « A quand la... VII^e République ? », *Libération*, 29 avril 2013.
 - « Peut-on parler d'un sursaut parlementaire depuis la révision constitutionnelle de 2008 ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 8-10.
 - « Le 49.3 est une procédure démocratique, utile, mais perfectible », *Le Huffington Post*, 7 juillet 2016.
 - « La fabrique de la loi : quelles pistes de réformes ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, p. 20-25.
 - « Les temps parlementaires », in Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 169-176.

- « La fabrication de la loi. Quelles pistes de réforme ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, p. 20-25.
- JANUEL Pierre :
 - « Théorème de la rétraction du temps parlementaire », *Les cuisines de l'Assemblée*, 23 juillet 2013.
 - « La course contre le temps parlementaire », *Les cuisines de l'Assemblée*, 19 février 2016.
- JEANNEAU Benoît, « L'antiparlementarisme d'hier à aujourd'hui », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 23-34.
- JOURDAN Philippe, « La relance d'une modernisation : à propos de la décision du Conseil constitutionnel du 18 mai 2004 actualisant le règlement du Sénat », *RRJ*, 2005, n°108, p. 869-875.
- JOZEFOWICZ Henri :
 - « La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme », *RFDC*, 2010, p. 329-372.
 - « Session extraordinaire sur session extraordinaire ne vaut... Brèves remarques sur la multiplication des sessions extraordinaires au Parlement », *Politeia*, n° 24, 2013, p. 409-420.
- KARRENSTEIN Daniela, « Die französische Verfassungsreform vom 23. Juli 2008 », *Die Öffentliche Verwaltung*, 2009, p. 445-453.
- KELSEN Hans, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », *RDP*, 1928, p. 197-257.
- KERLÉO Jean-François :
 - « Plaidoyer en faveur d'une réforme de l'article 40 de la Constitution », *RFDC*, 2014, p. 507-531.
 - « Le préalable parlementaire, ou l'art de l'esquive selon le Conseil constitutionnel. Brèves réflexions à partir de la décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015 », *Politeia*, n° 27, 2015, p. 69-79.
 - « La délégation d'articles en droit parlementaire, une troisième voie entre commissions permanentes et spéciales », *Politeia*, n° 29, 2016, p. 63-76.
- KERNEIS Marie-Alice, « L'évaluation de la révision constitutionnelle de 2008 par les députés », in Olivier ROZENBERG *et al.*, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débat du LIEPP, n° 3, 2017, p. 11-14.
- KERROUCHE Éric, « The French Assemblée nationale: the Case of a Weak Legislature? », *Journal of Legislative Studies*, 2006, p. 336-365.
- KOURILSKY Chantal, « Introduction », in *Le rapport des jeunes au droit à l'Est et à l'Ouest, Droit et Société*, 1991, p. 209-221.
- KOUOMOU SIMO Landry, « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2013, p. 889-910.

- KROLIK Christophe, « Le renouveau des commissions parlementaires permanentes ? », *RFDC*, 2014, p. 345-368.
- LAFFAILLE Franck :
 - « Le "présidentialisme parlementaire" sous la III^e République : les "descentes de fauteuil" de Gambetta et d'Herriot », *RFDC*, 2008, p. 733-760.
 - « "L'exception sénatoriale" ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in Xavier MAGNON, Richard GHÉVONTIAN et Marthe STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 495-521.
 - « Supprimer l'Assemblée nationale, conserver le Sénat », *Recueil Dalloz*, 2017, chr., p. 2361.
 - « Le président du Sénat », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 41-52.
- LAKROUF Slimane, « Le droit d'amendement », *RDP*, 1991, p. 437-479.
- LAMOUREUX Sophie, « L'ordre du jour, instrument de reparlementarisation ? », in Xavier MAGNON, Richard GHÉVONTIAN et Marthe STÉFANINI (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ?*, Aix-Marseille, PUAM, 2012, p. 339-360.
- LANDOWSKI Éric, « Le débat parlementaire et l'écriture de la loi », *RFSP*, 1977, p. 428-441.
- LA MARDIÈRE Christophe de, « La faiblesse financière du Parlement sous la V^e République », *Droits*, n° 44, 2007, p. 25-31.
- LAPORTE Jean, « La procédure législative », in Didier MAUS, Louis FAVOREU et Jean-Luc PARODI (Dir.), *L'écriture de la Constitution de 1958*, Aix-Marseille, PUAM, 1992, p. 353-385.
- LARRALDE Jean-Manuel, « La réforme de 2008, une réelle revalorisation du rôle du Parlement ? », *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, 2012, p. 107-117.
- LASCOMBE Michel :
 - « Le Premier Ministre, clef de voûte des institutions ? L'article 49 alinéa 3 et les autres... », *RDP*, 1981, p. 105-161.
 - « Le Gouvernement et la révision constitutionnelle : un oublié très présent », *JCP G*, n° 174, 2008, p. 35-39.
 - « Les nouvelles règles relatives à la fixation de l'ordre du jour sous la V^e République », *LPA*, n° 254, 2008, p. 87-89.
- LASCOUMES Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *RFSP*, 2009, p. 455-478.
- LATOUR Xavier, « Des rapports entre le parlement et le gouvernement sous la XI^{ème} législature », *RDP*, 2000, p. 1661-1678.
- LAUVAUX Philippe :
 - « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 5-22.
 - « Quand la deuxième Chambre s'oppose », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 81-99.

- « Parlementarismes européens : entre modèle commun et traditions propres », *in Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 129-139.
- LAVROFF Dmitri Georges :
 - « Les commissions de l'Assemblée nationale sous la V^e République », *RDP*, 1971, p. 1429-1465.
 - « La prévalence du fait majoritaire », *in* Dmitri Georges LAVROFF et Manuel RAMÍREZ (Dir.), *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2001, p. 15-32.
- LE BAUT-FERRARÈSE Bernadette, « Les procédures d'urgence et le langage du droit », *RFDA*, 2002, p. 296-314.
- LE BŒUF Romain, « La double nature de la ratification des traités : observations sur les discordances entre les procédures constitutionnelles et internationales », *RFDC*, 2016, p. 601-632.
- LE DIVELLEC Armel :
 - « Vers la fin du "parlementarisme négatif" à la française ? », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, p. 1-31.
 - « Les assemblées délibérantes dans le "parlementarisme négatif" de la V^e République française », *in* Éric MONTIGNY et François GÉLINEAU (Dir.), *Parlementarisme et Francophonie*, Presses de l'Université de Laval, 2013, p. 183-206.
 - « Audition sur le thème du renforcement du Parlement », *in* Claude BARTOLONE et Michel WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 651-668.
 - « Le parlement en droit constitutionnel », *in* Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (Dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 140-164.
- LE GOFF Samuel, « La forte personnalité des commissions de l'Assemblée », *Contexte*, 10 septembre 2015.
- LE GUEN Jean-Marie, « Le rôle du Ministre chargé des relations avec le Parlement », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 4-5.
- LE MIRE Pierre, « L'ordre du jour sous la V^e République », *RFDC*, 1991, p. 195-232.
- LEMAIRE Axelle et Célia VÉROT, « Une loi de bonne qualité est avant tout une loi démocratiquement fabriquée », *JCP G*, n° 28, 2013, p. 1372-1375.
- LEMAIRE Elina, « La procédure accélérée ou la regrettable normalisation d'une procédure dérogatoire », *JP Blog*, juillet 2017.
- LÉCUYER Yannick, « Un nouvel horizon pour les droits de l'opposition ? », *Politeia*, n° 16, 2010, p. 365-379.
- LEFAS Aubert, « Les sources du droit parlementaire français », *RFSP*, 1935, p. 141-148.
- LEVADE Anne :
 - « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *RFDC*, 2009, p. 209-216.
 - « Les nouveaux équilibres de la V^e République », *RFDC*, 2010, p. 227-256.

- « Le statut de l'opposition parlementaire comme objet juridique », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (Dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 107-121.
 - « La place de l'opposition parlementaire est-elle suffisante ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 18-20.
 - « Restreindre le droit d'amendement. Coup de bluff ou coup de force ? », *JCP G*, n° 13, 2018, p. 578-581.
- LIMOUZY Jacques, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n°36, 1986, p. 93-101.
- LOMBARD Ludovic, « Les dispositions financières dans les règlements des assemblées parlementaires sous la V^e République », *RDP*, 2016, n° 5, p. 1499-1521.
- LUCHAIRE François :
- « La loi constitutionnelle du 4 août 1995, une avancée pour la démocratie ? », *RDP*, 1995, p. 1411-1444.
 - « Un droit à dimension variable, le droit d'amendement », in *Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 125-131.
- LUISIN Bernard, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *RDP*, 1989, p. 1107-1136.
- LUQUIENS Corinne :
- « Introduction », in Françoise FRAYSSE et Fabrice HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. I-XVI.
 - « Nous ne sommes pas des gardiens du temple », Entretien pour le Journal *Contexte*, 10 septembre 2014.
 - « Audition en vue de la nomination à la fonction de membre du Conseil constitutionnel », commission des lois, compte rendu n° 54, 18 février 2016, p. 11-18.
- MACRON Emmanuel, « Les labyrinthes du politique. Que peut-on attendre pour 2012 et après ? », *Esprit*, 2011, n°3, p. 106-115.
- MACHELON Jean-Pierre, « Droit parlementaire », in Stéphane RIALS et Denis ALLAND, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 511-515.
- MARINESE Vito, « L'obstruction parlementaire disparaîtra... bon débarras ? », *Politeia*, n° 16, 2010, p. 301-315.
- MANTEL Sophie, « Le rôle de la direction du budget et l'impact de la règle d'or sur l'élaboration des lois de finances », *Revue gestion & finances publiques*, n°1, 2015, p. 35-41.
- MARIN Marcel, « La prohibition des cavaliers législatifs », *LPA*, n° 136, 2018, p. 55-59.
- MARINI Philippe, « Le Parlement français et la règle d'or des finances publiques », *Revue gestion & finances publiques*, n°1, 2015, p. 52-55.

- MASCLET Jean-Claude, « La fonction parlementaire sous la V^e République », *Revue administrative*, n° 226, 1985, p. 327-330.
- MASTIAS Jean, « Système majoritaire et bicamérisme », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 89-100.
- MATHIEU Bertrand :
 - « La normativité de la loi : une exigence démocratique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, p. 69-73.
 - « Le droit d'amendement : en user sans en abuser », *AJDA*, 2006, p. 306-307.
 - « Du Comité Balladur au Congrès de Versailles. Genèse et logiques d'une réforme », *JCP G*, n° 31-35, 2008, p. 11-14.
- MATT Jean-Luc, « Une nouvelle limitation du droit d'amendement au bénéfice de la qualité du travail parlementaire », *LPA*, n° 135, 1998, p. 9-14.
- MAUS Didier :
 - « L'Assemblée nationale et les lois autorisant la ratification des traités », *RDP*, 1978, p. 1076-1077.
 - « L'Assemblée nationale et le Conseil constitutionnel », in Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, AFSP, 1985, 17 p.
 - « Rapport introductif », in AFDC, *La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée nationale*, Aix-Marseille, PUAM, 1992, p. 15-21.
 - « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le gouvernement », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 119-130.
 - « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 89-97.
 - « Le Sénat. Rapport français », in Pierre BON (Dir.), *Études de droit constitutionnel franco-espagnol*, Paris, Economica, 1994, p. 129-141.
 - « Le Parlement et les cohabitations », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 71-81.
 - « El parlamento francés », in *El parlamento en el tiempo*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 2003, p. 257-320.
 - « Les effets des décisions du Conseil constitutionnel sur le débat législatif », in *Études en l'honneur de Loïc Philip*, Economica, 2005, p. 171-186.
 - « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° 17, 2012, p. 14-36.
- MAZEAU Vincent :
 - « Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale : organisation ou désorganisation des débats ? », *Constitutions*, 2015, p. 345-349.
 - « La défaveur apparente du temps législatif programmé : simple éclipse, ou désuétude achevée ? », *Constitutions*, 2017, p. 222-226.
- MAZET Philippe, Olivier ROZENBERG et Éric THIERS, « Le renouveau des études parlementaires », *Constitutions*, 2010, p. 373-376.
- MENY Yves, « El proceso legislativo en Francia », *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 16, 1986, p. 115-177.
- MESSAGE Hervé, « La función y el papel de las comisiones permanentes. El ejemplo de la Asamblea nacional francesa », *Primer y segundo congreso de derecho parlamentario*, Lima, Congreso de la República, 2012, p. 175-179.

- MESSERSCHMIDT Romy, « Die französische Nationalversammlung zwischen Selbstbehauptung und Unterordnung », in Werner PATZELT (Éd.), *Parlamente und ihre Funktionen*, Opladen, Westdeutscher, 2003, p. 145-169.
- MICHEL Yves, « Les initiatives parlementaires », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 89-98.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH Boris :
 - « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *RDP*, 1928, p. 5-53.
 - « L'échec du parlementarisme "rationalisé" », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n° 4, 1954, p. 99-118.
- MONGE Priscilla :
 - « Le Conseil constitutionnel, garant du déséquilibre des pouvoirs », *RFDC*, 2015, p. 692-700.
 - « Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution : de l'artifice juridique à la réalité politique d'un contre-pouvoir », *RFDC*, 2015, p. 615-632.
- MONTALIVET Pierre de :
 - « Les cadres nouveaux de la démocratie représentative », *JCP G*, n° 174, 2008, p. 22-27.
 - « L'inflation des ordonnances », *RDP*, 2017, p. 37-46.
- MONTGOLFIER Jean-François de, « L'urgence et le Conseil constitutionnel », *NCCC*, n° 54, 2017, p. 31-45.
- MONTIS Audrey de et Priscilla JENSEL MONGE, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017, p. 861-880.
- MONTIS Audrey de :
 - « L'organisation globale des textes : premier bilan sur une réintroduction contestée », *LPA*, n° 175-176, 2010, p. 3-11.
 - « La parole parlementaire au lendemain de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 », *RFDC*, 2015, p. 561-580.
 - « Le nouvel équilibre commissions/hémicycle issu de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 », in Olivier ROZENBERG *et al.*, *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débat du LIEPP, n° 3, 2017, p. 19-24.
- MOPIN Michel, « D'une saveur perdue : l'éloquence parlementaire depuis 1958 », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 179-196.
- MORAND Charles-Albert, « Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation », *Droit et Société*, 1988, p. 407-423.
- MORANGE Georges, « Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution », *RDP*, 1978, p. 621-643.
- MOREL Benjamin, « Les commissions permanentes au Sénat : analyse d'une diversité », *RFDC*, 2017, p. 143-172.

- MORIN Michel :
 - « La présence du gouvernement dans les assemblées parlementaires sous la V^e République », *RDP*, 1986, p. 1355-1394.
 - « Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la V^e République », *Pouvoirs*, n° 20, 1989, p. 155-168.

- MOYSAN Émilie :
 - « L'obstruction parlementaire », *RRJ*, 2015, p. 169-186.
 - « Une ambiguïté constitutionnelle : l'ordre du jour parlementaire », *LPA*, n° 136, 2018, p. 60-65.

- NABLI Béligh :
 - « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, n° 133, 2010, p. 127-141.
 - « Opposition parlementaire et "contre-démocratie" », *Le Monde*, 28 septembre 2010.
 - « Le temps et la formation du gouvernement », *Constitutions*, 2017, p. 550-561.

- NAY Olivier, « Le travail politique à l'Assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté », *Sociologie du Travail*, n° 45, 2003, p. 537-554.

- NGUYEN HUU Patrick, « Aperçu sur la "confection" de la loi », in Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, Paris, AFSP, 1985, 7 p.

- NITSCH Nicolas, « L'inflation juridique et ses conséquences », *Archives de philosophie du droit*, Vol. 27, 1982, p. 161-179.

- OGIER-BERNAUD Valérie et SEVERINO Caterina, « Droit constitutionnel jurisprudentiel : panorama 2005 », *Recueil Dalloz*, 2006, chr., p. 826-834.

- OGIER-BERNAUD Valérie, « L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire », *RFDC*, 2006, p. 589-607.

- PACTET Pierre, « Brèves remarques sur le pouvoir de dernier mot en droit constitutionnel », in *Études en l'honneur de Jean-François Aubert*, Bâle, Helbing & Lichtenhalm, 1996, p. 77-86.

- PALLEZ Christophe, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale : le temps législatif programmé », in Bertrand MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 31-42.

- PARODI Jean-Luc, « Les quatre découvertes du Parlement français », *RFSP*, 1981, p. 5-14.

- PASSELECQ Olivier, « La "cohabitation" dans les travaux préparatoires de la Constitution de 1958 », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 801-816.

- PAUL TETANG Franc de, « Le Congrès du Parlement : son histoire, sa nature juridique », *RFDC*, 2018, p. 151-172.

- PEGORARO Lucio, « Centralité et déclin du Parlement », *Pouvoirs*, n° 103, 2002, p. 105-127.
- PEZANT Jean-Louis :
 - « Contribution à l'étude du pouvoir législatif selon la Constitution de 1958 », in *Mélanges Georges Burdeau*, 1977, p. 455-480.
 - « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 63-74.
 - « Parlementarisme rationalisé et système majoritaire », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 465-479.
 - « Article 48 », in François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2009, p. 1204-1223.
 - « Un âge d'or législatif ? », in *Mélanges Jean Foyer*, Paris, LGDJ, 2010, p. 303-315.
- PFERSMANN Otto, « Préface », in Vanessa BARBÉ, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2009, p. I-VII.
- PHILIPPE Xavier, « Le Sénat et le Conseil constitutionnel », in Sénat, *Le Sénat de la V^e République. Les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire*, Actes du colloque du 3 juin 2009, p. 77-82.
- PIASTRA Raphaël :
 - « De l'intelligibilité et de l'accessibilité des lois en France », *Revue administrative*, n° 389, 2012, p. 462-476.
 - « De la réforme du Sénat », *Recueil Dalloz*, 2015, chr., p. 1144.
- PIERRE Michel, « Note sur la rationalisation de la navette parlementaire et l'équilibre des pouvoirs constitutionnels », *RDP*, 1982, p. 1675-1679.
- PIERRÉ-CAPS Stéphane, « Les révisions de la Constitution de la Cinquième République : temps, conflits et stratégies », *RDP*, 1998, p. 409-431.
- PIMENTEL Carlos-Miguel, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 45-61.
- PIMONT Yves, « La question préalable », *RDP*, 1970, p. 351-384.
- PLOUVIN Joël-Yves, « Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi », *RDP*, 1980, p. 1563-1590.
- POLETTI ADORNO Alberto Manuel, « Le pouvoir législatif au XXI^e siècle : en quête d'une place au milieu de rêves et de désespoirs », in *Mélanges en l'honneur de Christine Lazerges*, Paris, Dalloz, 2014, p. 259-271.
- PONCELET Christian :
 - « Le bicamérisme, une idée toujours neuve », *Revue politique et parlementaire*, n° 1007, 2000, p. 2-4.
 - « Faut-il réformer le Sénat ? », *RRJ*, 2001, p. 1215-1222.
 - « La V^e République aujourd'hui : un régime qui manque de contre-pouvoir », *RDP*, 2002, p. 99-104.

- PONTTHOREAU Marie-Claire, « L'opposition comme garantie constitutionnelle », *RDP*, 2002, p. 1127-1162.
- PONTIER Jean-Marie, « Le rôle des intergroupes au Parlement français », *RFSP*, 1982, p. 810-836.
- PORTELLI Hugues :
 - « Les ordonnances : les raisons d'une dérive », *Droits*, 2007, p. 3-7.
 - « La révision constitutionnelle de 2008, le Règlement du Sénat et le bicamérisme », in Bertrand MATHIEU *et al.*, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée nationale - Journée d'études*, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 43-46.
 - « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 71-82.
- PRÉLOT Marcel :
 - « Le droit des assemblées internationales, élément du droit parlementaire », *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1961, p. 471-527.
 - « Introduction au droit parlementaire », *Politique*, n° 21-24, 1963, p. 5-16.
- PRÉMONVILLE Caroline de, « L'encadrement du droit d'amendement », *Le courrier juridique des finances et de l'industrie*, n° 52, 2008, p. 208-213.
- PRÉTOT Xavier, « Article 46 », in François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRÉTOT (Dir.), *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 3^e Éd., 2009, p. 1116-1140.
- PREUVOT Perrine, « L'amélioration de l'application des lois : un enjeu dans la relation Parlement - Gouvernement », *RDP*, 2012, p. 39-65.
- QUIRINY Bertrand, « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2010, p. 313-328.
- RAVAZ Bruno, « Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires ? », *RDP*, 1994, p. 1441-1456.
- RAYNAUD Philippe, « Le droit et la science politique », *Jus Politicum : le droit politique*, 2009, p. 9-17.
- REIGNIER Dorothee :
 - « Le *Fixed-Term Parliaments Act 2011*. La révolution à l'anglaise », *RFDC*, 2012, p. 615-639.
 - « L'organisation interne des groupes parlementaires », *RFDC*, 2013, p. 415-436.
 - « Des traditions parlementaires et de leur interprétation. Le cas de l'impartialité du président des assemblées », in Antoine BASSET et Eleonora BOTTINI (Dir.), *Les usages de la tradition dans le droit*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 165-188.
- RENOUX Thierry, « Les moyens d'action de l'Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 67-88.
- REYDELLET Michel, « Le bicamérisme a-t-il un avenir en France ? », *RDP*, 2001, p. 1779-1842.

- RIBES Didier, « Le comité Balladur, technicien expert du parlementarisme », *RFDC*, 2008, p. 117-132.
- ROBERT Dominique, « Le rôle des commissions parlementaires dans la confection de la loi », in Roland DRAGO, *La confection de la loi*, Paris, PUF, 2005, p. 59-61.
- ROCHE Jean, « Le Sénat de la République dans la Constitution de 1958 », *RDP*, 1959, p. 1126-1195.
- ROJAS-HUTINEL Nilsa, « Atonie dans l'exercice du pouvoir de révision de la Constitution espagnole », *RDP*, 2015, p. 689-705.
- ROQUES Xavier et Jean-Louis HÉRIN, « Les commissions parlementaires », *Administration*, n° 120-121, 1983, p. 33-47.
- ROQUES Xavier :
 - « Le mythe de l'ordre du jour prioritaire », *LPA*, n° 54, 1992, p. 31-34.
 - « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail à l'Assemblée nationale », *LPA*, n° 135, 1995, p. 12-18.
 - « Bicamérisme et procédure législative vus de l'Assemblée nationale », in AFDC, *Le bicamérisme*, Paris, Economica, 1997, p. 71-87.
- ROSA Audrey, « La référence aux travaux parlementaires dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : un instrument de renforcement de la légitimité du juge et du législateur », *RFDC*, 2014, p. 641-664.
- ROSANVALLON Pierre, « Histoire moderne et contemporaine du politique », *L'annuaire du Collège de France*, n° 112, 2013, p. 681-696.
- ROUSSEAU Dominique :
 - « Constitution et Conseil constitutionnel : l'avenir politique du Sénat », *Revue administrative*, n° 286, 1995, p. 372-375.
 - « Neuf constitutionnalistes répondent à trois questions concernant les élections législatives de 1997 », *RDP*, 1997, p. 653-658.
 - « Vers une nouvelle tryarchie : Président de la République/président du groupe parlementaire majoritaire/Premier ministre ? », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 11-12.
 - « Le Conseil constitutionnel, maître des horloges », *NCCC*, n° 54, 2017, p. 5-18.
- ROUSSILLON Henry, « Pour une mini-Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 123-128.
- ROUVILLOIS Frédéric, « Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés », *RDP*, 1998, p. 781-815.
- ROJAS Danielle, « La quête de la formation d'un gouvernement en Espagne à l'aune de l'expérience belge : un défi posé à l'encadrement juridique », *RDP*, 2017, p. 459-477.
- ROZENBERG Olivier et Éric KERROUCHE, « Retour au Parlement », *RFSP*, 2009, p. 397-400.

- ROZENBERG Olivier et Éric THIERS, « Du parlement », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (Dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 31-62.
- ROZENBERG Olivier, « Audition sur le thème du renforcement du Parlement », in Claude BARTOLONE et Michel WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 651-668.
- RRAPI Patricia, « Qualité de la norme et débats parlementaires », in Évelyne BONIS et Valérie MALABAT (Dir.), *La qualité de la norme : l'élaboration de la norme*, Paris, Mare & Martin, 2016, p. 47-62.
- RULLIER Bertrand :
 - « L'application de l'article 88-4 de la Constitution », *RFDC*, 1998, p. 645-663.
 - « Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002 », *RFDC*, 2003, p. 429-447.
- RUNAVOT Marie-Clotilde, « La procédure d'élaboration de la loi pour l'égalité des chances : une nouvelle lecture institutionnelle de la Constitution ? », *RFDC*, 2007, p. 811-824.
- RUSS Sabine, « Der französische Senat: Die Schildkröte der Republik », in Gisela RIESCHER, Sabine RUSS et Christoph HAAS (Éd.), *Zweite Kammern*, Munich, Oldenbourg, 2000, p. 236-254.
- RUZIÉ David, « Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale », *RDP*, 1959, p. 863-914.
- SAINT SERNIN Jean de :
 - « L'autonomie réglementaire sous la V^e République », *RFDC*, 2018, p. 125-149.
 - « La majorité sénatoriale sous la V^e République. Les différentes configurations à l'égard du pouvoir exécutif », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 53-64.
- SALOMON Philippe, « Le droit d'amendement », in Michel AMELLER, Pierre AVRIL et Guy CARCASSONNE (Dir.), *L'Assemblée nationale aujourd'hui*, Paris, AFSP, 1985, 11 p.
- SAOUDI Messaoud, « Le temps de parole sur les motions de rejet », *RFDC*, 2001, p. 529-571.
- SANCHEZ Samuel, « Aux origines du droit parlementaire français : le Traité de la confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy », *RFDC*, 2013, p. 661-686.
- SAVATIER René, « L'inflation législative et l'indigestion du corps social », *Recueil Dalloz*, 1977, chr., p. 43-48.
- SAVONITTO Florian, « La violation de l'article 48 de la Constitution, la machine et la norme », *Politeia*, n° 26, 2014, p. 93-106.
- SCHENBERG Rémi et Éric THIERS, « Le temps législatif à l'Assemblée nationale. Regard sur la révision constitutionnelle de 2008 et ses effets », in Olivier ROZENBERG et al., *La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a-t-elle renforcé le Parlement français ?*, Débat du LIEPP, n° 3, 2017, p. 30-46.

- SCHOETTL Jean-Éric :
 - « Décisions du Conseil constitutionnel », *AJDA*, 1998, p. 701-705.
 - « Décision 2000-430 DC du 29 juin 2000 », *AJDA*, 2000, p. 660.
 - « La prolongation de la onzième législature est-elle conforme à la Constitution ? », *LPA*, n° 94, 2001, p. 9-15.
 - « L'actualisation" du règlement du Sénat devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, n°120, 2004, p. 22-26.
 - « Les causalités enchevêtrées du désordre normatif », *Pouvoirs*, n° 118, 2006, p. 154-159.
 - « La loi équivoque », in Sénat, *L'écriture de la loi*, Actes du colloque du 12 juin 2014, p. 129-150.

- SÉGUIN Philippe et Alain RICHARD, « Les relations opposition/majorité », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 99-106.

- SÉGUIN Philippe, « Pour une révolution culturelle du Parlement », *Revue politique et parlementaire*, n° spécial « 100 ans de démocratie », 1997, p. 10-16.

- SERMET Laurent, « La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée le 26 janvier 1994 », *RFDC*, 1994, p. 713-747.

- SIRAT Charles, « La loi organique et la Constitution de 1958 », *Recueil Dalloz*, 1960, chr., p. 153-160.

- SOMMACCO Valérie, « Les fonctions politiques de l'amendement », *LPA*, n° 119, 2003, p. 6-11.

- SOUSSE Marcel, « Le bicamérisme : bilan et perspectives », *RDP*, 1997, p. 1323-1350.

- SUTTER Gérald :
 - « La revalorisation de l'institution parlementaire : réalité ou fiction ? », *Politeia*, n° 23, 2013, p. 201-216.
 - « Le renouvellement de la division du travail entre commission permanente et séance plénière », in Jean-Philippe DEROSIER et Marc DORAY (Dir.), *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Mare & Martin, 2015, p. 50-66.

- SZTULMAN Marc, « L'amendement : un acte de Parlement », *RDP*, 2017, p. 951-976.

- TARDAN Arnaud, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 97-110.

- TERNEYRE Philippe, « La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1985, p. 691-749.

- TEYSSIÉ Bernard, « Variations sur la fonction législative », in Pierre MAZEAUD et Catherine PUIGELIER (Dir.), *Le Peuple et l'idée de norme*, Paris, LGDJ, 2012, p. 165-178.

- THIERS Éric :
 - « Plaidoyer pour la valorisation du travail parlementaire », *Commentaire*, n° 139, 2012, p. 699-702.

- « Léo Hamon et la vocation du Parlement : les assemblées, le Conseil constitutionnel et le nouveau droit parlementaire en 1959 », in Patrick CHARLOT, Olivier BEAUD et Samuel BON (Dir.), *L'œuvre de Léo Hamon : thèmes et figures*, Paris, Dalloz, 2012, p. 35-57.
 - « Ontologie du droit parlementaire », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (Dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 165-192.
- THOMAS Julien :
- « Les ordonnances et le temps », *RDP*, 2015, p. 913-944.
 - « Les droits de l'opposition », in Jean-Philippe DEROSIER (Dir.), *L'opposition politique*, Paris, LexisNexis, 2016, p. 23-37.
- THOUMELOU Marc, « Gouvernement et Parlement, quels rapports de force ? », in Charles WALINE, Marc THOUMELOU et Samir HAMMAL, *Les institutions de la France en questions*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 141-163.
- TOULEMONDE Gilles et Pauline TÜRK, « L'activité parlementaire et le rythme », in Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 25-40.
- TOULEMONDE Gilles :
- « Élection des sénateurs : une loi mal ficelée », *Constitutions*, 2013, p. 540-541.
 - « Le temps parlementaire », *Constitutions*, 2016, p. 40-45.
- TOUZEIL-DIVINA Mathieu et Marc BONINCHI, « De "l'Esprit" des Lois », *Le Monde*, 23 septembre 2010.
- TOUZEIL-DIVINA Mathieu :
- « Une dévalorisation parlementaire continue ! À propos du droit parlementaire constitutionnellement et prétendument revalorisé », *Politeia*, n° 18, 2010, p. 65-87.
 - « Et la revalorisation parlementaire : c'est maintenant ? », *LPA*, n° 69, 2013, p. 4-10.
- TRNKA Henri:
- « La commission mixte paritaire », *RDP*, 1963, p. 477-522.
 - « Évolution de la procédure de la commission mixte paritaire au cours de la seconde législature de la V^e République », *RDP*, 1967, p. 739-765.
- TROPER Michel :
- « Du fondement de la coutume à la coutume comme fondement », *Droits*, n° 3, 1986, p. 11-24.
 - « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 75-91.
- TSEBELIS George et Jeannette MONEY, « Bicameral Negotiations: the Navette System in France », *British Journal of Political Science*, 1995, p. 101-129.
- TÜRK Pauline :
- « L'encadrement jurisprudentiel du droit d'amendement parlementaire en matière d'élaboration des lois visées à l'article 53 de la Constitution », *LPA*, n° 175, 2003, p. 6-13.
 - « Le statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution », *LPA*, n° 254, 2008, p. 71-73.

- « La révision du 23 juillet 2008 : une chance pour la qualité des lois ? », *Politeia*, n° 16, 2009, p. 401-421.
 - « Les commissions parlementaires et le gouvernement », in Françoise FRAYSSE et Fabrice HOURQUEBIE (Dir.), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone*, Paris, Montchrestien, 2011, p. 97-106.
 - « Quel rôle pour le parlement dans le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité ? », *LPA*, 2012, n° 239, p. 5-12.
 - « Le Sénat et les élections présidentielles », in Nelly FERREIRA et Laetitia JANICOT (Dir.), *Les collectivités territoriales et l'élection présidentielle*, Paris, Lextenso, 2013, p. 35-47.
 - « Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 65-78.
 - « La revalorisation du Parlement : jusqu'où ? », *Cahiers français*, n° 397, 2017, p. 13-19.
- TUSSEAU Guillaume :
- « La législation déléguée », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 1, Paris, Dalloz, 2012, p. 605-657.
 - « La réactivation du "49-3" », *Recueil Dalloz*, 2015, chr., p. 560.
- URVOAS Jean-Jacques :
- « Une occasion gâchée, la révision constitutionnelle », *Commentaire*, n° 130, 2010, p. 443-450.
 - « L'agonie de la démocratie parlementaire. Un premier bilan de la réforme constitutionnelle vue sous l'angle du travail parlementaire », *Terra Nova*, 2010, 8 p.
 - « La lente mais irrépressible renaissance des commissions parlementaires », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 21-31.
 - « Les mutations vertueuses du travail en commissions parlementaires », *L'ENA hors les murs*, n° 449, 2015, p. 6-7.
- VANDENDRIESSCHE Xavier :
- « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 59-70.
 - « Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants », *JCP G*, n° 174, 2008, p. 40-47.
- VEDEL Georges :
- « Excès de pouvoir administratif et excès de pouvoir législatif », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, 1996, p. 57-63.
 - « Excès de pouvoir administratif et excès de pouvoir législatif », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 2, 1997, p. 77-91.
 - « Les questions de constitutionnalité posées par la loi du 29 janvier 2001 », in Didier MAUS et Jeannette BOUGRAB (Dir.), *François Luchaire, un républicain au service de la République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2005, p. 37-61.
- VÉRON Jacques, « Démographie du Parlement français de 1958 à 1980 », *Population*, n° 38, 1983, p. 553-564.
- VERPEAUX Michel, « Le nouveau droit parlementaire est arrivé », *JCP G*, n° 29-30, 2009, p. 42-49.
- VIANDIER Alain, « La crise de la technique législative », *Droits*, n° 4, 1986, p. 75-80.

- VIDAL-NAQUET Ariane :
 - « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, 2009, p. 153-173.
 - « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 133-147.

- VIER Charles-Louis, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les Règlements des assemblées », *RDP*, 1972, p. 165-208.

- VIKTOROVITCH Clément, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 14, 2010, p. 90-110.

- VINTZEL Céline :
 - « La démocratie immédiate et la trilogie des pouvoirs », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 123-136.
 - « La Cour constitutionnelle allemande et le Bundestag », *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 21, 2014, p. 105-117.
 - « Les incompatibilités parlementaires et le thème de l'exception française », *LPA*, n°152, 2014, p. 43-47.
 - « Audition sur le thème du renforcement du Parlement », in Claude BARTOLONE et Michel WINOCK, *Refaire la démocratie*, Paris, Assemblée nationale, 2015, p. 696-713.

- VIOLA André, « Le Parlement, à la recherche du temps perdu : la session unique », *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, n° 43, 1995, p. 195-213.

- VOINNESSON Aliette, « La procédure législative. Compte rendu des 4^e Journées juridiques franco-bulgares », *RIDC*, 1982, p. 1253-1266.

- WALINE Charles, « La prise de décision financière au sein du Parlement », in Corinne DELON-DESMOULIN et Gil DESMOULIN (Dir.), *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, p. 95-101.

- WACHSMANN Patrick, « Sur la clarté de la loi », in *Mélanges Paul Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 809-830.

- WARSMANN Jean-Luc, « Propositions Balladur : le renforcement des pouvoirs du Parlement », *Revue politique et parlementaire*, n° 1045, 2007, p. 49-54.

- WEBER Yves, « La crise du bicaméralisme », *RDP*, 1972, p. 573-606.

- ZARKA Jean-Claude :
 - « Les dissolutions sous la V^e République », *Regards sur l'actualité*, n° 232, 1997, p. 3-8.
 - « Le calendrier électoral de 2002 et les logiques de la V^e République », *LPA*, n° 63, 2001, p. 4-6.
 - « La réforme du Sénat », *JCP G*, n° 29, 2003, p. 1341-1342.
 - « A propos de l'inflation législative », *Recueil Dalloz*, 2005, chr., p. 660-661.

§ 5. Bibliographie relative à la temporalité

A) Ouvrages et monographies

- AMRANI-MEKKI Soraya, *Le temps et le procès civil*, Paris, Dalloz, 2002, 589 p.
- ANGOENNAH-ESSYGONE Jean-Paul, *Le facteur temps en droit international privé*, Lille, ANRT, 2003, 513 p.
- AUGUSTIN Saint, *Les Confessions. Livre XI, in Œuvres*, T. 1, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1998, 1568 p.
- BALTUS Françoise *et al.*, *Les délais. Recension des délais dans les différentes branches du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2008, 1136 p.
- BARREAU Hervé, *Le temps*, Paris, PUF, 4^e Éd., 2009, 128 p.
- BERGSON Henri :
 - *Essai sur les données immédiates de la conscience*, Paris, PUF, 43^e Éd., 1944 (1^e Éd. 1927), 180 p.
 - *Matière et mémoire*, Paris, PUF/Quadrige, 3^e Éd., 1990 (1^e Éd. 1896), 280 p.
- BERTRAND Denis et Jacques FONTANILLE (Dir.), *Régimes sémiotiques de la temporalité*, Paris, PUF, 2006, 484 p.
- BOURGEOIS-GIRONDE Sarah, *Temps et causalité*, Paris, PUF, 2002, 127 p.
- BRETONE Mario, *Derecho y tiempo en la tradición europea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, 229 p.
- CARNELLI Lorenzo, *Tiempo y derecho*, Buenos Aires, Lavallo, 1952, 222 p.
- CENDRE-MALINAS Sylvie, *Le temps dans le marché public*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1997, 443 p.
- CHARDON Mathieu et Guillaume PAYAN, *Guide pratique des délais et voies de recours*, Paris, Berger-Levrault, 2^e Éd., 2014, 535 p.
- CHEMILLIER-GENDREAU Monique, *Le rôle du temps dans la formation du droit international*, Paris, Pedone, 1987, 70 p.
- CHEVREAU Emmanuelle, *Le temps et le droit : la réponse de Rome, l'approche du droit privé*, De Boccard, Paris, 2006, 353 p.
- CHOLET Didier, *La célérité de la procédure en droit processuel*, Paris, LGDJ, 2006, 713 p.
- CHOLLET Antoine, *Les temps de la démocratie*, Paris, Dalloz, 2011, 493 p.

- COLONNA D'ISTRIA François, *Temps et concepts en droit des obligations. Essai d'analyse méthodologique*, Thèse, Aix-Marseille 3, 2009, 491 p.
- COULON Jean-Marie et Marie-Anne FRISON-ROCHE (Dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz, 1996, 78 p.
- Cour de Cassation, *Le temps. Rapport annuel 2014*, Paris, La Documentation française, 2015, 680 p.
- CRESP Marie, *Le temps juridique en droit privé, essai d'une théorie générale*, PUAM, 2010, 462 p.
- DESANTI Jean et Dominique-Antoine GRISONI, *Réflexions sur le temps*, Paris, Grasset, 1992, 221 p.
- ETIENNEY Anne, *La durée de la prestation : essai sur le temps dans l'obligation*, Paris, LGDJ, 2008, 767 p.
- ETRILLARD Claire, *Le temps dans l'investigation pénale*, Paris, L'Harmattan, 2004, 392 p.
- FAGET Jean-Pierre et Roger PERROT, *Mémento des voies et délais de recours*, Paris, Sofiac, 8^e Éd., 2000, 204 p.
- FLEURY-LEGROS Pierre (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Litec, 2010, 112 p.
- FRIER Pierre-Laurent, *L'urgence*, Paris, LGDJ, 1987, 599 p.
- GELIN-RACINOUX Laurence, *Recherches sur le rapport de la constitution au temps. Le droit constitutionnel français entre discontinuité et continuité*, Thèse, Université de Nantes, 2005, 582 p.
- GERARD Philippe, François OST et Michel van de KERCHOVE (Dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, PFUSL, 2000, 936 p.
- GRIMALDI Nicolas, *Ontologie du temps*, Paris, PUF, 1993, 221 p.
- HEIDEGGER Martin, *Sein und Zeit*, Max Niemeyer, Tübingen, 19^e Éd., 2006, 445 p.
- HIGY Catherine, *Le temps en droit de la filiation*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2012, 368 p.
- HUSSERL Gerhart, *Recht und Zeit: Fünf rechtsphilosophische Essays*, Francfort-sur-le-Main, Klostermann, 1955, 225 p.
- JANICAUD Dominique, *Chronos : pour l'intelligence du partage temporel*, Paris, Grasset, 1997, 283 p.
- JEUSSEAUME Sophie, *Le droit administratif et le temps*, Thèse, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2002, 576 p.

- KANT Emmanuel, *Critique de la raison pure* (Trad. Trémesaygues et Pascaud), 1781, Rééd. Paris, PUF, 1950, 856 p.
- KLEIN Étienne, *Les tactiques de Chronos*, Paris, Flammarion, 2009, 219 p.
- LACOUR Stéphanie, *Le temps dans les propriétés intellectuelles : contribution à l'étude du droit des créations*, Paris, Litec, 2004, 560 p.
- LAÏDI Zaki, *La tyrannie de l'urgence*, Paris, Fides, 1999, 45 p.
- LALANDE André, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, PUF, 1960, 1324 p.
- LENAIN Pierre, *Le temps politique*, Paris, Economica, 1987, 102 p.
- LOUSTALET Grégoire, *Le temps du contrat et le droit fiscal : contribution à l'étude des rapports entre le droit des contrats et le droit fiscal*, Thèse, Université Toulouse 1 Capitole, 2011, 527 p.
- MACAYA Ariana, *Histoire, mémoire et droit : les usages juridiques du passé*, Bayonne, Institut Universitaire Varenne, 2015, 748 p.
- MCGEE Andrew, *Limitation Periods*, Londres, Sweet & Maxwell, 6^e Éd., 2010, 636 p.
- NORRO Michel, *Le rôle du temps dans l'intégration économique*, Louvain, Nauwelaerts, 1962, 259 p.
- ORTOLANI Marc, Olivier VERNIER et Michel BOTTIN (Dir.), *Le temps et le droit*, Nice, Serre, 2002, 257 p.
- OST François et Mark van HOECKE (Dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 469 p.
- OST François, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999, 376 p.
- OUTIN ADAM Anne, *Essai d'une théorie des délais en droit privé. Contribution à l'étude de la mesure du temps par le droit*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1986, 557 p.
- PARR Hector, *Time, Science and Philosophy*, Cambridge, Lutterworth Press, 1997, 160 p.
- PASCAL Blaise, *De l'esprit géométrique*, 1658, Rééd. in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard Bibliothèque de la Pléiade, 1954, 1529 p.
- PATZELT Werner et Stephan DREISCHER (Éd.), *Parlamente und ihre Zeit*, Nomos, Baden-Baden, 2009, 271 p.
- PETIT Jacques, *Les conflits de lois dans le temps en droit public interne*, Paris, LGDJ, 2002, 662 p.
- POMIAN Krzysztof, *L'ordre du temps*, Paris, Gallimard, 1984, 365 p.

- RIESCHER Gisela, *Zeit und Politik*, Baden-Baden, Nomos, 1994, 250 p.
- RICŒUR Paul, *Temps et récit*, T. 3, Paris, Seuil, 1991, 533 p.
- ROBBE François (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM, 2010, 168 p.
- ROSA Hartmut, *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte, 2010, 474 p.
- ROZEC Philippe, *La durée et l'aménagement du temps de travail en droit comparé : droits anglais, belge, français, et allemand et communautaire*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 1998, 367 p.
- SAENKO Laurent, *Le temps en droit pénal des affaires*, Thèse, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2008, 742 p.
- SCHEUERMAN William, *Liberal Democracy and the Social Acceleration of Time*, Londres, Johns Hopkins University Press, 2004, 286 p.
- Société française pour le droit international, *Le droit international et le temps*, Paris, Pedone, 2001, 282 p.
- SOLEILHAC Thibault, *Le temps et le droit de l'environnement*, Thèse, Université Lyon 3 Jean Moulin, 2006, 1400 p.
- TEICHMANN Roger, *The Concept of Time*, Basingstoke, Macmillan, 1995, 196 p.
- VANDER STICHELE Anne, *La notion d'urgence en droit public*, Bruxelles, Bruylant, 1986, 149 p.
- VIALA Alexandre (Dir.), *La Constitution et le temps*, Lyon, L'Hermès, 2003, 298 p.
- VIEIRA Ryan, *Time and Politics: Parliament and the Culture of Modernity in Britain and the British World*, Oxford University Press, 2015, 208 p.
- WEISS Leo, *Zeit, Zeitlichkeit und Recht*, Thèse, Zürich Universität, 1968, 141 p.
- WINKLER Günther, *Zeit und Recht. Kritische Anmerkungen zur Zeitgebundenheit des Rechts und des Rechtsdenkens*, Vienne, Springer, 1995, 610 p.
- ZEN-RUFFINEN Piermarco (Dir.), *Le temps et le droit : recueil de travaux offerts à la Journée de la Société suisse des juristes 2008*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2008, 358 p.

B) Articles et contributions

- ARDANT Philippe, « Le temps dans les constitutions écrites », in *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 503-515.
- AYNÈS Augustin, « Les fonctions du temps », in Camille JAUFFRET-SPINOSI (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Dalloz, 2014, p. 77-85.
- BARANGER Denis :
 - « Temps et constitution », *Droits*, n° 30, 2000, p. 45-70.
 - « Le temps du droit », *Revue administrative*, n° spécial « le temps administratif », 2000, p. 32-40.
- BAUDOIN Marie-Élisabeth, « Le droit constitutionnel et la démocratie à l'épreuve du temps », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 39-54.
- BÉNÉTULLIÈRE Sébastien, « Le temps et le droit constitutionnel, un point de vue interdisciplinaire », in François ROBBE (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM, 2010, p. 15-53.
- BERGEL Jean-Louis, « Les temps de la loi », in Pierre FLEURY-LEGROS (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Litec, 2010, p. 3-11.
- BIÉMONT Émile, « Les unités de division du temps », *Bulletins de la Société Royale des Sciences de Liège*, n°4, 2005, p. 243-269.
- BLACHÈRE Philippe, « Les temps de la saisine du Conseil constitutionnel », in Alexandre VIALA (Dir.), *La constitution et le temps*, Lyon, L'Hermès, 2003, p. 237-254.
- BORS Marc, « Le droit, sa mémoire et son histoire », in Marc ORTOLANI, Olivier VERNIER et Michel BOTTIN (Dir.), *Le temps et le droit*, Nice, Serre, 2002, p. 247-255.
- BRIMO Albert, « Réflexions sur le temps dans la théorie générale du droit et de l'État », in *Mélanges offerts à Pierre Hébraud*, Toulouse, Université des sciences sociales, 1981, p. 145-164.
- CAMY Olivier, « Présence irréaliste du droit. À propos de la temporalisation du droit », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1998, p. 1-25.
- CHAINAIS Cécile, « Avant-Propos », in Cour de Cassation, *Le temps. Rapport annuel 2014*, Paris, La Documentation française, 2015, p. 99-123.
- CHABAL Pierre, « Temps politique et dynamiques de légitimation », in Pierre FLEURY-LEGROS (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Litec, 2010, p. 27-34.
- CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « Sur quelques rapports du temps juridique aux autres formes du temps », in Philippe GERARD, François OST et Michel van de KERCHOVE (Dir.), *L'accélération du temps juridique*, PFUSL, 2000, p. 281-299.

- CHESNEAUX Jean, « Speed and Democracy: an Uneasy Dialogue », *Social Science Information*, 2000, p. 407-420.
- COMBACAU Jean, « L'écoulement du temps », in Société française pour le droit international, *Le droit international et le temps*, Paris, Pedone, 2001, p. 77-81.
- COMMAILLE Jacques, « La régulation des temporalités juridiques par le social et le politique », in François OST et Mark van HOECKE (Dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 317-337.
- DILLENS Anne-Marie, « De l'inéluctable accélération du temps en démocratie ? », in Philippe GERARD, François OST et Michel van de KERCHOVE (Dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, PFUSL, 2000, p. 63-92.
- DRAGO Roland, « Du bon usage du temps », *Revue administrative*, n° spécial « le temps administratif », 2000, p. 7-9.
- GASPARINI Giovanni, « Urgences : quelques notes éparses », *Temporalistes*, n° 29, 1995, p. 16-17.
- GIANFORMAGGIO Letizia, « Temps de la constitution, temps de la consolidation », in François OST et Mark van HOECKE (Dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 339-365.
- GROSSIN William, « La notion de cadre temporel », *Temporalistes*, n° 31, 1995, p. 14-18.
« Le temps au prisme de quelques interrogations actuelles », *Revue française des affaires sociales*, 1998, n° 3, p. 6-18.
- GUINCHARD Serge, « Les solutions d'organisation procédurale », in Jean-Marie COULON et Marie-Anne FRISON-ROCHE (Dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz, 1996, p. 51-56.
- HÉBRAUD Pierre :
 - « Observations sur la notion de temps en droit civil », in *Études offertes à Pierre Kayser*, T. 2, Aix-Marseille, PUAM, 1979, p. 1-58.
 - « La notion de temps dans l'œuvre du Doyen Maurice Hauriou », *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de Toulouse*, n° 12, 1968, p. 179-297.
- HÄBERLE Peter, « Zeit und Verfassung », *Zeitschrift für Politik*, 1974, p. 111-137.
- HÉRON Jacques, « Le temps et la norme », in Roger POUIVET et Jean-Paul DELVILLE (Dir.), *Penser la norme*, Rennes, CRJO, 1994, p. 39-53.
- INTZESSILOGLOU Nikolaos, « Espace-temps et champs de relativité juridiques dans la galaxie du système ouvert », in François OST et Mark van HOECKE (Dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 271-315.
- KLEIN Julie, « Le rythme juridique du temps », in Camille JAUFFRET-SPINOSI (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Dalloz, 2014, p. 67-76.

- LATINA Mathias, « Les mesures du temps », in Camille JAUFFRET-SPINOSI (Dir.), *Le temps et le droit*, Paris, Dalloz, 2014, p. 87-104.
- LAVROFF Dmitri Georges, « La Constitution et le temps », in *Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ, Paris, 1997, p. 207-227.
- MECHRI Farouk, « Voyage dans l'espace du temps juridique », in *Mélanges Gérard Farjat*, Paris, Éditions Frison-Roche, 1999, p. 427-448.
- OST François :
 - « Mémoire et pardon, promesse et remise en question. La déclinaison éthique des temps juridiques », in Pierre-André COTÉ et Jacques FRÉMONT (Dir.), *Le temps et le droit*, Cowansville, Yvon Blais, 1996, p. 15-31.
 - « L'instantané ou l'institué ? L'institué ou l'instituant ? », in François OST et Mark van HOECKE (Dir.), *Temps et droit. Le droit a-t-il vocation de durer ?*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 7-14.
 - « L'accélération du temps juridique », in Philippe GERARD, François OST et Michel van de KERCHOVE (Dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, PFUSL, 2000, p. 7-14.
- PFERSMANN Otto, « Temporalité et conditionnalité des systèmes juridiques », *RRJ*, 1994, p. 221-243.
- PHILIP-GAY Mathilde, « Temps et responsabilité des gouvernants », in François ROBBE (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM, 2010, p. 83-103.
- POLIKAROV Azaria, « Sur le problème de l'essence du temps. Remarques préliminaires », in ZEMAN Jiří, *Time in Science and Philosophy*, Amsterdam, Elsevier, 1971, p. 261-264.
- RIDARD Basile, « L'activité parlementaire et l'instant », in Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps*, Paris, LGDJ, 2017, p. 77-85.
- RIGAUX François, « Le droit entre espace et temps », in *Le temps et le droit. Hommage au professeur Closset-Marchal*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 521-529.
- ROBBE François, « Le droit constitutionnel par tous les temps », in François ROBBE (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM, 2010, p. 11-14.
- SAUVÉ Jean-Marc :
 - « Combien de temps faut-il pour faire une bonne loi ? », in Simone GABORIAU et Hélène PAULAT, *Le temps, la Justice et le Droit*, Presses Universitaires de Limoges, 2004, p. 61-79.
 - « Table ronde "Penser et voter la loi" », Colloque « Mieux légiférer », Assemblée nationale, 28 novembre 2014, p. 9-11.
- SÉGUR Philippe, « Temps et illusion en droit constitutionnel », in *Études en l'honneur du professeur Jean-Arnaud Mazères*, Paris, LexisNexis, 2009, p. 741-751.

- STEXHE Guillaume de, « La modernité comme accélération du temps : temps manquant, temps manqué ? », in Philippe GERARD, François OST et Michel van de KERCHOVE (Dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, PFUSL, 2000, p. 15-48.
- TERRÉ François, « Observations générales », in Jean-Marie COULON et Marie-Anne FRISON-ROCHE (Dir.), *Le temps dans la procédure*, Paris, Dalloz, 1996, p. 69-76.
- THOMAS-FOGIEL Isabelle, « Spatialiser nos concepts ? La tentative de Merleau-Ponty », *Symposium : Revue canadienne de philosophie continentale*, n° 12, 2008, p. 147-161.
- TUSSEAU Guillaume, « L'urgence en droit constitutionnel », in François ROBBE (Dir.), *Le temps et le droit constitutionnel*, Aix-Marseille, PUAM., 2010, p. 105-146.
- USUNIER Jean-Claude, « Une critique de la fonctionnalité de l'urgence », *Temporalistes*, n° 29, 1995, p. 5-10.
- VERPEAUX Michel, « Présentation du troisième numéro consacré au Temps », *Jurisdoctoria*, n° 3, 2009, p. 11-17.
- VERNOTTE François, « Les échelles de temps modernes », *Annales françaises des microtechniques et de chronométrie*, T. 48, 1999, p. 43-52.
- VIALA Alexandre, « L'esprit des constitutions par-delà les changements », in Alexandre VIALA (Dir.), *La constitution et le temps*, Lyon, L'Hermès, 2003, p. 27-36.
- VIÉ Jean-Émile, « Le temps administratif », *Revue administrative*, n° spécial « le temps administratif », 2000, p. 19-24.
- ZERUBAVEL Eviatar, « El Calendario », in Ramón RAMOS TORRE, *Tiempo y sociedad*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, p. 361-395.

§ 6. Bibliographie relative au droit comparé et à la théorie du droit

A) Ouvrages et monographies

- AMELLER Michel, *Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, Paris, PUF, 2^e Éd., 1966, 378 p.
- ARNAUD André-Jean (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, Montchrestien, 1993, 758 p.
- BAKARDJIEVA ENGELBREKT Antonina et Joakim NERGELIUS (Éd.), *New directions in comparative law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, 277 p.
- BARBÉ Vanessa, *Le rôle du Parlement dans la protection des droits fondamentaux. Allemagne, France, Royaume-Uni*, Paris, LGDJ, 2009, 527 p.
- BEHRENDT Christian, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif : une analyse comparative en droit français, belge et allemand*, Paris, LGDJ, 2006, 537 p.
- BRUNET Pierre, *Vouloir pour la nation : le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Rouen/Paris/Bruxelles, PUR/LGDJ/Bruylant, 2004, 396 p.
- CAMPION Gilbert et David LIDDERDALE, *La procédure parlementaire en Europe*, Paris, Armand Colin, 1950, 247 p.
- CARPANO Éric et Emmanuelle MAZUYER, *Les grands systèmes juridiques étrangers : Allemagne, Arabie Saoudite, Brésil, Chine, Égypte, États-Unis, Inde, Royaume-Uni*, Paris, Gualino, 2009, 207 p.
- CARTIER Emmanuel et Gilles TOULEMONDE (Dir.), *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, 370 p.
- CARRÉ DE MALBERG Raymond, *La loi, expression de la volonté générale*, 1931, Rééd. 1984, Paris, Economica, 228 p.
Contribution à la Théorie générale de l'État, T. 1, 1920, 837 p. et T. 2, 1922, 638 p.
- DOMINGO Laurent, *Les actes internes du Parlement. Étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, Paris, LGDJ, 2008, 496 p.
- DI CIOLO Vittorio et Luigi CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milan, Giuffrè, 5^e Éd., 2013, 903 p.
- ESMEIN Adhémar, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1921, Rééd. Paris, LGDJ, 2001, 1246 p.
- FOURMONT Alexis, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français*, Thèse, Université Paris 2 Panthéon-Assas, 2013, 844 p.

- GAY Laurence, Pierre BON et Thierry DI MANNO (Dir.), *La QPC vue du droit comparé : le contrôle de constitutionnalité sur renvoi du juge ordinaire en France, Espagne et Italie*, Paris, Mission de recherche Droit et justice, 2013, 510 p.
- GÉLARD Patrice et Jean-Claude PEYRONNET, *L'expérience des parlements nationaux au sein de l'Union européenne : quels enseignements pour le Sénat ?*, Rapport d'information n° 43, Sénat, 2006, 199 p.
- GROULIER Cédric, *Norme permissive et droit public*, Thèse, Université de Limoges, 2006, 655 p.
- GUIGUE Alexandre, *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'État en France et en Angleterre*, Thèse, Université de Chambéry, 2005, 583 p.
- IHALAINEN Pasi, Cornelia ILIE et Kari PALONEN (Éd.), *Parliament and Paliamentarism: A Comparative History of a European Concept*, Oxford, Berghahn Books, 2016, 327 p.
- KELSEN Hans:
 - *Das Problem des Parlamentarismus*, Vienne, Braumüller, 1926, 44 p.
 - *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2^e Éd., 1929, 119 p.
 - *La démocratie : sa nature, sa valeur*, (Trad. Charles Eisenmann de la 2^e Éd.), 1932, Rééd. Paris, Dalloz, 2004, 121 p.
 - *Théorie générale du droit et de l'État*, suivi de *La doctrine du droit naturel et le positivisme juridique* (Trad. Béatrice Laroche et Valérie Faure), 1945, Rééd. Paris, LGDJ, 2010, 518 p.
 - *Théorie pure du droit* (Trad. Charles Eisenmann de la 2^e Éd.), 1962, Rééd. Paris, LGDJ, 1999, 367 p.
- LAUNDY Philip, *Parliaments in the Modern World*, Aldershot, Dartmouth, 1989, 166 p.
Les Parlements dans le monde contemporain, Lausanne, Payot, 1989, 219 p.
- LAUVAUX Philippe et Armel LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 4^e Éd., 2015, 1070 p.
- LAUVAUX Philippe et Jean MASSOT (Dir.) :
 - *La législation déléguée*, Paris, Société de législation comparée, 2015, 166 p.
 - *L'état présent du bicamérisme en Europe*, Paris, Société de législation comparée, 2017, 85 p.
- LOLME Jean-Louis de, *Constitution de l'Angleterre ou État du gouvernement anglais comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe*, T. 2, Genève, Barde, Manget & Compagnie, 1790, 286 p.
- MARSCH Nikolaus, Yoan VILAIN et Mattias WENDEL (Éd.), *Französisches und Deutsches Verfassungsrecht. Ein Rechtsvergleich*, Berlin, Springer, 2015, 460 p.
- MARTIN Shane, Thomas SAALFELD et Kaare STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, 761 p.

- MAUGUIN HELGESON Murielle, *L'élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2006, 528 p.
- MONTIGNY Éric et François GÉLINEAU (Dir.), *Parlementarisme et Francophonie*, Presses de l'Université de Laval, 2013, 352 p.
- MÉNY Yves et Yves SUREL, *Politique comparée. Les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, 8^e Éd., 2009, 488 p.
- NANTOIS Christophe de, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Paris, LGDJ, 2010, 651 p.
- PASQUIET-BRIAND Tanguy, *La réception de la Constitution anglaise en France au XIX^e siècle. Une étude du droit politique français*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2017, 958 p.
- PITKIN Hanna Fenichel, *The concept of representation*, Berkeley, University of California Press, 1972, 323 p.
- PONTTHOREAU Marie-Claire, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, 2010, 401 p.
- PORTELLI Hugues, *Les régimes politiques européens. Étude comparative*, Paris, Librairie générale française, 1994, 215 p.
- RHODES Rod, John WANNA et Patrick Moray WELLER (Éd.), *Comparing Westminster*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 264 p.
- RIALS Stéphane et Denis ALLAND (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, 1649 p.
- RUEDA Frédérique, *Le contrôle de l'activité du pouvoir exécutif par le juge. Les exemples français, allemand et espagnol*, Paris, LGDJ, 2000, 404 p.
- SOMMACCO Valérie, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et en Italie*, Paris, LGDJ, 2002, 510 p.
- TOULEMONDE Gilles, *Institutions politiques comparées*, Paris, Ellipses, 2006, 151 p.
- TUSSEAU Guillaume, *Les normes d'habilitation*, Paris, Dalloz, 2006, 813 p.
- UNTERMAIER Élise, *Les règles générales en droit public français*, Paris, LGDJ, 2011, 556 p.
- VALLS Julien, *Le contrôle des normes législatives financières par les cours constitutionnelles espagnole et française*, Paris, LGDJ, 2002, 455 p.
- VILA RAMOS Beatriz, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, 409 p.

- VINTZEL Céline, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2009, 835 p.
- WOLLMANN Hellmut, *Die Stellung der Parlamentsminderheiten in England, der Bundesrepublik Deutschland und Italien*, La Haye, Nijhoff, 1970, 257 p.
- YOUNGS Raymond, *English, French & German Comparative Law*, Londres, Routledge, 2^e Éd., 2006, 667 p.

B) Articles et contributions

- ALBA NAVARRO Manuel, « Les procédures de révision des règlements des assemblées parlementaires », *ICP*, n° 168, 1994, p. 180-186.
- APELT Willibalt, « Quelques remarques sur les rapports entre le Parlement et le Gouvernement dans la démocratie parlementaire », *RIDC*, 1957, p. 665-672.
- ARDANT Philippe, « Les développements récents du parlementarisme », *RIDC*, 1994, p. 593-603.
- BACH Stanley, « The Office of Speaker in Comparative Perspective », in Lawrence LONGLEY et Hazan REUVEN (Éd.), *The Uneasy Relationships between Parliamentary Members and Leaders*, Londres, Frank Cass, 2000, p. 209-254.
- BÄCHTIGER André, « Debate and Deliberation in Legislatures », in Shane MARTIN, Thomas SAALFELD et Kaare STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 145-166.
- BARANGER Denis, Anthony Wilfred BRADLEY et Katja ZIEGLER, « Constitutionalism and the Role of the Parliaments », in Katja ZIEGLER, Denis BARANGER et Anthony Wilfred BRADLEY (Éd.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Oxford, Hart Publishing, 2007, p. 1-13.
- BARTHE-GAY Clarisse, « Les normes permissives en droit administratif français », *RRJ*, 2004, p. 233-259.
- BEVENUTO Silvio, « Les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la création des textes de loi », *ICP*, n° 170, 1995, p. 116-124.
- BERGEL Jean-Louis, « Esquisse de méthodologie législative comparée », in Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Laurence GAY et Joseph PINI (Dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 145-161.
- BIDÉGARAY Christian et Claude ÉMÉRI, « Du droit constitutionnel au gouvernement comparé », in *Mélanges offerts à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 445-462.

- BON Pierre, « Les délégations législatives en droit comparé franco-espagnol », *in Mélanges offerts à Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 463-492.
- BRADSHAW Michael, « Les modes de votation », *ICP*, n° 132, 1982, p. 189-243.
- BÜCKER Joseph, « L'obstruction dans les débats parlementaires », *ICP*, n° 158, 1989, p. 235-270.
- CARTIER Emmanuel et Gilles TOULEMONDE, « Rapport introductif », *in Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 17-22.
- CARTIER Emmanuel, « Le Parlement et la durée », *in Emmanuel CARTIER et Gilles TOULEMONDE (Dir.), Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Paris, LGDJ, 2017, p. 41-60.
- CHAVY Pierre, « L'encadrement des initiatives parlementaires en matière financière en France et au Royaume-Uni : une perspective historique et comparative », *RDP*, 2017, p. 1273-1302.
- CONNIL Damien :
 - « Aperçu d'une pratique, les sessions post-électorales du Congrès des États-Unis », *Constitutions*, 2013, p. 152-155.
 - « La "petite" révolution américaine, quand le Sénat tente de limiter l'obstruction parlementaire », *Constitutions*, 2014, p. 38-41.
- COSTA Olivier, Éric KERROUCHE et Paul MAGNETTE, « Le temps du parlementarisme désenchanté ? », *in Olivier COSTA, Éric KERROUCHE et Paul MAGNETTE (Dir.), Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 9-32.
- DE VEGA GARCÍA Pedro, « Significado constitucional de la representación política », *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 44, 1985, p. 25-45.
- DIERMEIER Daniel, « Formal Models of Legislatures », *in Shane MARTIN, Thomas SAALFELD et Kaare STRØM (Éd.), The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 31-56.
- DÖRING Herbert :
 - « Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda », *in Herbert DÖRING (Éd.), Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 223-246.
 - « Is Government Control of the Agenda Likely to Keep Legislative Inflation at Bay », *in Herbert DÖRING (Éd.), Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 654-687.
- FÉVRIER Jean-Marc, « Remarques sur la notion de norme permissive », *Recueil Dalloz*, 1998, chr., p. 271-274.

- GAY Laurence, « Le contrôle des qualités formelles de la loi en droit constitutionnel comparé : France, Espagne et Canada », in Marthe FATIN-ROUGE STEFANINI, Laurence GAY et Joseph PINI (Dir.), *Autour de la qualité des normes*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 97-143.
- GÉLARD Patrice, « Quelques conseils aux constitutionnalistes de droit comparé », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 705-711.
- GRANGÉ Jean et Jean MASTIAS, « Le Sénat français comparé aux autres deuxièmes Chambres européennes », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 131-140.
- GREY John, « La procédure législative », *ICP*, n° 131, 1982, p. 79-177.
- GREWE Constance, « Le contrôle de constitutionnalité de la loi en Allemagne : quelques comparaisons avec le système français », *Pouvoirs*, n° 137, 2011, p. 143-154.
- GRIFFITH Mary Ann, « Les relations entre les Chambres dans un Parlement bicaméral », *ICP*, n° 166, 1993, p. 131-220.
- HERRERO DE MIÑÓN Miguel, in Dmitri Georges LAVROFF et Manuel RAMÍREZ (Dir.), « El Senado español a la luz de la práctica y del derecho comparado », *La pratique constitutionnelle en France et en Espagne*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2001, p. 33-62.
- HOCHMANN Thomas, « Retour en Rhodésie : Kelsen, la norme fondamentale et l'efficacité », *RFDC*, 2016, p. 37-56.
- HUBER John, « Restrictive Legislative Procedures in France and the United States », *The American Political Science Review*, 1992, p. 675-687.
- ILIE Cornelia, « Parliamentary Discourse and Deliberative Rhetoric », in Pasi IHALAINEN, Cornelia ILIE et Kari PALONEN (Éd.), *Parliament and Paliamentarism: A Comparative History of a European Concept*, Oxford, Berghahn Books, 2016, p. 133-145.
- JAIN Schri, « Les règles relatives au non-respect de la discipline de parti », *ICP*, n° 165, 1993, p. 64-74.
- JENNY Marcelo et Wolfgang MÜLLER, « Presidents of Parliament: Neutral Chairmen or Assets of the Majority? », in Herbert DÖRING (Éd.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 326-264.
- KELSEN Hans, « La théorie juridique de la convention », *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*, T. 13, 1940, p. 33-76.
- KING Anthony, « Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany », *Legislative Studies Quarterly*, 1976, p. 11-36.
- KOHL Marc, « Das Gesetzgebungsverfahren im Rechtsvergleich: eine Studie am Beispiel des Staaten Großbritannien, Frankreich, Österreich und Deutschland », *European Review of Public Law*, 1999, p. 1481-1527.

- KÖTZ Hein, « Comparative Law in Germany Today », *RIDC*, 1999, p. 753-758.
- LANGROD George, « Quelques aspects de la procédure parlementaire en France, en Italie et en Allemagne fédérale », *RIDC*, 1953, p. 497-529.
- LAPORTA SAN MIGUEL Francisco Javier, « Sobre la Teoría de la democracia y el concepto de representación política: algunas propuestas para debate », *Doxa*, n° 6, 1989, p. 121-141.
- LE DIVELLEC Armel, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les États européens », *Jus Politicum*, n° 1, 2008, p. 1-38.
- LEGRAND Pierre, « Sur l'analyse différentielle des jurisprudences », *RIDC*, 1999, p. 1053-1071.
- LIJOI Federico, « Hans Kelsen et le problème de la démocratie », in Yves Charles ZARCA (Dir.), *Repenser la démocratie*, Paris, Armand Colin, 2010, p. 50-69.
- LYON Jean, « L'organisation des débats parlementaires », *ICP*, n° 95, 1973, p. 129-163.
- MAGNON Xavier, « Orientation théorique et choix méthodologique de l'école aixoise de droit constitutionnel : réflexions et tentatives de reconstruction », in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, Dalloz, 2007, p. 233-254.
- MATTSON Ingvar et Kaare STRØM, « Parliamentary Committee », in Herbert DÖRING (Éd.), *Parliaments and Majority Rules in Western Europe*, New York, St Martin's Press, 1995, p. 249-307.
- MIDDLEBROOK Judy, « Les méthodes de vote au sein des Parlements », *ICP*, n° 186, 2003, p. 42-50.
- MILLARD Éric, « Qu'est-ce qu'une norme juridique ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 21, 2006, p. 59-62.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH Boris, « Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes », *RIDC*, 1950, p. 605-638.
- MORÉTEAU Olivier, « Ne tirez pas sur le comparatiste », *Recueil Dalloz*, 2005, chr., p. 452-453.
- MÜLLER Wolfgang et Ulrich SIEBERER, « Procedure and Rules in Legislatures », in Shane MARTIN, Thomas SAALFELD et Kaare STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 311-331.
- PICARD Étienne :
 - « L'état du droit comparé en France », *RIDC*, 1999, p. 885-915.
 - « Le droit comparé est-il du droit ? », *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, 2009, p. 173-251.

- PIERANDREI Franco, « Les commissions législatives du Parlement italien », *RFSP*, 1952, p. 557-580.
- PONTTHOREAU Marie-Claire, « Les études constitutionnelles comparatives en France après Louis Favoreu », *RFDC*, 2014, p. 1037-1049.
- PORTELLI Hugues, « Bicamérisme ou pouvoir régional », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 101-108.
- PFERSMANN Otto :
 - « Pour une typologie modale des classes de validité normative », in Jean-Luc PETIT (Dir.), *La querelle des normes – Hommage à Georg Henrik von Wright*, Cahiers de philosophie politique et juridique de l'Université de Caen, n° 27, 1995, p. 69-113.
 - « Carré de Malberg et la hiérarchie des normes », *RFDC*, 1997, p. 481-509.
 - « Le statut de la volonté dans la définition positiviste de la norme juridique », *Droits*, n° 28, 1999, p. 83-98.
 - « Le droit comparé comme interprétation et théorie du droit », *RIDC*, 2001, p. 275-288.
 - « Contre le néo-réalisme juridique. Pour un débat sur l'interprétation », *RFDC*, 2002, p. 789-836.
 - « Droit et justice », *Revue de Métaphysique et de Morale*, 2002, p. 27-41.
 - « De l'impossibilité de changement de sens de la Constitution », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 353-374.
 - « Hiérarchie des normes », in Stéphane RIALS et Denis ALLAND (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 779-783.
 - « Lacunes et complétude », in Stéphane RIALS et Denis ALLAND (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 911-913.
 - « Norme », in Stéphane RIALS et Denis ALLAND (Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 1079-1083.
 - « Classifications organocentriques et classifications normocentriques de la justice constitutionnelle en droit comparé », in *Mélanges Francis Delpérée*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 1153-1167.
 - « Ontological and Epistemological Complexity in Comparative Constitutional Law », in Antonina BAKARDJIEVA ENGELBREKT et Joakim NERGELIUS (Éd.), *New directions in comparative law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2009, p. 81-98.
 - « Le concept de sécurité dans la science juridique. Pour une classification neutre d'une pluralité d'objets sensibles », in Julia ILIOPOULOS-STRANGAS, Oliver DIGGELMANN et Hartmut BAUER (Dir.), *Rechtsstaat, Freiheit und Sicherheit in Europa*, Baden Baden, Nomos, 2010, p. 141-160.
 - « Normes juridiques et relativisme politique en démocratie », *Cités*, 2011, p. 275-281.
 - « La production des normes : production normative et hiérarchie des normes », in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, T. 1, Paris, Dalloz, 2012, p. 483-528.
 - « Après Michel Villey, la philosophie du droit aujourd'hui », *Cités*, 2014, p. 61-73.
 - « La théorie pure du droit est-elle indifférente à la démocratie ? », in Alexandre VIALA (Dir.), *La démocratie : qu'en disent les juristes ?*, Paris, Dalloz, 2014, p. 155-170.
- QUINTY Danièle et Gilles JOLY, « Le rôle des Parlements européen et nationaux dans la fonction législative », *RDP*, 1991, p. 393-436.

- RASCH Bjørn Erik, « Institutional Foundations of Legislative Agenda-Setting », in Shane MARTIN, Thomas SAALFELD et Kaare STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 455-480.
- REIGNIER Dorothée, « Le Président de groupe parlementaire, un *chief whip* à la française », *RFDC*, 2018, p. 93-123.
- RENS Ivo, « Les commissions parlementaires en droit comparé », *RIDC*, 1961, p. 309-326.
- RHODES Rod, « Comparing Westminster », in Rod RHODES, John WANNA et Patrick Moray WELLER (Éd.), *Comparing Westminster*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 21-44.
- RIALS Stéphane et Denis BARANGER, *Textes constitutionnels étrangers*, Paris, PUF, 10^e Éd., 2002, 127 p.
- ROZNAI Yaniv, « Legisprudence Limitations on Constitutional Amendments? Reflections on The Czech Constitutional Court's Declaration of Unconstitutional Constitutional Act », *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 2014, p. 29-57.
- RUEDA Frédérique :
 - « Procédure budgétaire allemande et française », in Vincent DUSSART et Pierre ESPLUGAS (Dir.), *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2000, p. 183-196.
 - « Les "études de législation comparée" des assemblées parlementaires françaises : une utilisation pédagogique du droit comparé dans le travail législatif ? », in Philippe RAIMBAULT (Dir.), *La pédagogie au service du droit*, Paris, Toulouse, LGDJ-PUSS, 2011, p. 391-401.
 - « Une autre réforme de l'activité législative : une approche comparative de la simplification du droit », in *Mélanges en hommage à Henry Roussillon*, Presses de l'Université de Toulouse, 2014, p. 631-645.
- SAEIGH Sebastian, « Lawmaking », in Shane MARTIN, Thomas SAALFELD et Kaare STRØM (Éd.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford University Press, 2016, p. 481-513.
- SANDS Roger, « Le souhait de voter le plus rapidement possible les projets de loi et la nécessité de s'assurer de leur examen adéquat : deux exigences contradictoires ? », *ICP*, n° 188, 2004, p. 82-97.
- SANTOLINI Thierry, « L'adoption des lois par les commissions parlementaires en Italie », *RFDC*, 2004, p. 159-187.
- SCHELLKNECHT Helmut, « Le système des commissions parlementaires », *ICP*, n° 139, 1984, p. 93-167.
- TURPIN Dominique :
 - « Crise de la démocratie représentative », *Revue administrative*, n° 226, 1985, p. 330-337.
 - « Représentation et Démocratie », *Droits*, 1987, n° 6, p. 79-90.

- TSEBELIS George et Bjorn Erik RASH, « Patterns of Bicameralism », in Herbert DÖRING (Éd.), *Parliaments and Majority Rules in Western Europe*, New York, St Martin's Press, 1995, p. 365-390.
- VALLS Julien, « Procédure budgétaire française et espagnole », in Vincent DUSSART et Pierre ESPLUGAS (Dir.), *L'ordonnance du 2 janvier 1959 : 40 ans après*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales, 2000, p. 169-181.
- VINTZEL Céline :
 - « Les armes du gouvernement dans la procédure législative : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni », *NCCC*, 2010, p. 235-246.
 - « La revalorisation des Parlements : comparaison des cas français et britannique », in *La revalorisation des Parlements ?*, Paris, Société de Législation Comparée, 2010, p. 53-64.
 - « Modèles et modélisation : l'exemple de la procédure législative dans les régimes parlementaires », *Politeia*, n° 26, 2014, p. 253-276.
 - « Renforcer le Parlement français. Les leçons du droit comparé », *Jus Politicum*, n° 17, 2017, 29 p.
 - « Droit et politique parlementaires comparés », in Olivier ROZENBERG et Éric THIERS (Dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 191-216.
- WETZEL Anne, « La recherche du compromis politique en France et en Allemagne : le fonctionnement de la Commission de conciliation et la Commission mixte paritaire », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 154, 2000, p. 35-58.
- WHEELER-BOOTH Michael, « L'accroissement du volume de travail parlementaire », *ICP*, n° 163, 1992, p. 69-99.
- WRIGHT Georg Henrik von, « Deontic logic », *Mind*, n° 237, 1951, p. 1-15.
- ZACHARIAS Diana, « Die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG », in Markus THIEL, *Wehrhafte Demokratie*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2003, p. 57-97.
- ZOLLER Elizabeth, « Qu'est-ce que faire du droit constitutionnel comparé ? », *Droits*, n° 32, 2000, p. 121-134.

ANNEXES

ALLEMAGNE¹

Législatures depuis 1949 :

Législature	Durée ² (théorique)	Date des élections	Séance constitutive	Dernière séance de législature (Dissolution)
I ^{ère}	4 a. 29 j.(4 a.)	14 août 1949	7 septembre 1949	29 juillet 1953
II ^e	4 a. 9 j. (4 a.)	6 septembre 1953	6 octobre 1953	29 août 1957
III ^e	4 a. 2 j. (4 a.)	15 septembre 1957	15 octobre 1957	22 août 1961
IV ^e	4 a. 2 j. (4 a.)	17 septembre 1961	17 octobre 1961	23 juillet 1965
V ^e	4 a. (4a)	19 septembre 1965	19 octobre 1965	3 juillet 1969
VI ^e	3 a 1 m. 24 j (4a)	28 septembre 1969	20 octobre 1969	(22 septembre 1972)
VII ^e (EL.) ³	4 a. (4a)	19 novembre 1972	13 décembre 1972	8 décembre 1976
VIII ^e	3 a. 10 m. 17 j.	3 octobre 1976	14 décembre 1976	4 juillet 1980
IX ^e	2 a. 4 m. 24 j.	5 octobre 1980	4 novembre 1980	(17/12/1982) 20 janvier 1983
X ^e (EL.)	3 a. 10 m. 19 j.	6 mars 1983	29 mars 1983	11 décembre 1986
XI ^e	3 a. 10 m. 1 j.	25 janvier 1987	18 février 1987	22 novembre 1990
XII ^e	3 a. 10 m. 20 j.	2 décembre 1990	20 décembre 1990	21 septembre 1994
XIII ^e	3 a. 11 m. 15 j.	16 octobre 1994	10 novembre 1994	16 octobre 1998
XIV ^e	3 a. 11 m. 21 j.	27 septembre 1998	26 octobre 1998	13 septembre 2002
XV ^e	3 a.	22 septembre 2002	17 octobre 2002	(21/07/2005) 28 septembre 2005
XVI ^e (EL.)	4 a. 8 j.	18 septembre 2005	18 octobre 2005	8 septembre 2009
XVII ^e	3 a. 11 m. 25 j.	27 septembre 2009	27 octobre 2009	3 septembre 2013
XVIII ^e	4 a. 2 j.	22 septembre 2013	22 octobre 2013	6 septembre 2017
XIX ^e		24 septembre 2017	24 octobre 2017	

¹ M. F. FELDKAMP et C. SOMMER, *Parlaments- und Wahlstatistik des Deutschen Bundestages 1949–2002/03*, Berlin, Deutscher Bundestag, 2003, 44 p. ; M. FELDKAMP et B. STRÖBEL, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003*, Berlin, Deutscher Bundestag, 2005, 1089 p. ; M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1987 bis 2005: Parlaments- und Wahlstatistik », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2006, p. 3-19 ; M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1990 bis 2009: Parlaments- und Wahlstatistik », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2010, p. 3-17 ; M. FELDKAMP, « Deutscher Bundestag 1994 bis 2014: Parlaments- und Wahlstatistik für die 13. bis 18. Wahlperiode », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2014, p. 3-16 ; P. SCHINDLER, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Baden-Baden, Nomos, 1999, 3 T., 4393 p.

² La durée est exprimée en années, mois, jours et correspond aux intervalles entre deux séances constitutives.

³ Élections anticipées.

Sessions et séances au Bundestag depuis 1949 :

Législature	Séances par année	Durée d'un jour de séance	Durée totale par année
I ^{ère}	70	6h05	428h
II ^e	57	6h20	359h
III ^e	42	6h14	262h
IV ^e	50	4h58	246h
V ^e	62	5h04	313h
VI ^e	61	4h58	329h
VII ^e (El.)	65	5h44	371h
VIII ^e	58	5h40	325h
IX ^e	59	5h40	324h
X ^e (El.)	65	6h35	430h
XI ^e	62	6h59	429h
XII ^e	61	7h25	460h
XIII ^e	62	7h24	458h
XIV ^e	64	7h46	491h
XV ^e	64	7h01	451h
XVI ^e (El.)	58	7h36	443h
XVII ^e	62	7h56	492h
XVIII ^e	63	7h21	465h

FRANCE¹

Législatures depuis 1958 :

Législature	Durée ²	Date du premier tour des élections	Séance constitutive	Dernière séance de la législature (dissolution)
I ^{ère}	3 a. 11 m. 28 j.	23 novembre 1958	9 décembre 1958	(9 octobre 1962)
II ^e	4 a. 3 m. 28 j.	18 novembre 1962	6 décembre 1962	20 décembre 1966
III ^e	1 a. 3 m. 8 j.	5 mars 1967	3 avril 1967	(30 mai 1968)
IV ^e	4 a. 8 m. 22 j.	23 juin 1968	11 juillet 1968	20 décembre 1972
V ^e	5 a. 1 j.	4 mars 1973	2 avril 1973	21 décembre 1977
VI ^e	3 a. 3 m.	12 mars 1978	3 avril 1978	(22 mai 1981)
VII ^e	4 a. 9 m.	14 juin 1981	2 juillet 1981	28 février 1986
VIII ^e	2 a. 2 m. 21 j.	16 mars 1986	2 avril 1986	(14 mai 1988)
IX ^e	4 a. 10 m.	5 juin 1988	23 juin 1988	23 décembre 1992
X ^e	4 a. 2 m. 1 j.	21 mars 1993	2 avril 1993	(21 avril 1997)
XI ^e	5 a. 22 j.	25 mai 1997	3 juin 1997	22 février 2002
XII ^e	5 a. 1 j.	9 juin 2002	25 juin 2002	7 mars 2007
XIII ^e	5 a.	10 juin 2007	26 juin 2007	6 mars 2012
XIV ^e	5 a. 1 j.	10 juin 2012	26 juin 2012	22 février 2017
XV ^e		11 juin 2017	27 juin 2017	

Sessions et séances à l'Assemblée nationale depuis 1997 :

Sessions	Jours de séances	Durée d'un jour de séance	Durée totale
1997-1998	120	8h27	1015h
1998-1999	115	9h49	1129h
1999-2000	104	9h27	984h
2000-2001	96	8h56	858h
2001-2002	79	8h04	638h
2002-2003	125	9h35	1197h
2003-2004	135	9h13	1245h
2004-2005	110	8h40	954h
2005-2006	125	8h43	1090h
2006-2007	89	8h13	731h
2007-2008	112	8h13	920h
2008-2009	154	8h33	1317h
2009-2010	132	8h19	1098h
2010-2011	125	7h46	970h
2011-2012	101	7h18	737h
2012-2013	155	8h55	1382h
2013-2014	142	8h19	1182h
2014-2015	150	7h57	1192h
2015-2016	132	7h04	934h
2016-2017	67	7h00	468h

¹ Cf. notamment <http://www.assemblee-nationale.fr/14/seance/statistiques-14leg.asp>

² Les durées sont exprimées en années, mois, jours et correspondent aux intervalles entre deux séances constitutives.

ROYAUME-UNI

Législatures depuis 1900 :

Parlement	Durée ¹	Date des élections	Séance constitutive	Dissolution
27 ^e	5 a.1 m. 5 j.	1-24 octobre 1900	3 décembre 1900	8 janvier 1906
28 ^e	3 a. 10 m. 28 j.	12 janvier-8 février 1906	13 février 1906	10 janvier 1910
29 ^e	9 m.13 j.	15 janvier-10 février 1910	15 février 1910	28 novembre 1910
30 ^e	7 a. 9 m. 25 j.	3-19 décembre 1910	31 janvier 1911	25 novembre 1918
31 ^e	3 a. 8 m. 22 j.	14 décembre 1918	4 février 1919	26 octobre 1922
32 ^e	11 m. 27 j.	15 novembre 1922	20 novembre 1922	16 novembre 1923
33 ^e	9 m. 1j.	6 décembre 1923	8 janvier 1924	9 octobre 1924
34 ^e	4 a. 5 m. 8 j.	29 octobre 1924	2 décembre 1924	10 mai 1929
35 ^e	2a. 3m. 13j.	30 mai 1929	25 juin 1929	8 octobre 1931
36 ^e	3 a. 11 m. 22 j.	27 octobre 1931	3 novembre 1931	25 octobre 1935
37 ^e	9 a. 6 m. 20 j.	14 novembre 1935	26 novembre 1935	15 juin 1945
38 ^e	4 a. 6 m. 2 j.	5 juillet 1945	1 ^{er} août 1945	3 février 1950
39 ^e	1 a. 7 m. 4 j.	23 février 1950	1 ^{er} mars 1950	5 octobre 1951
40 ^e	3 a. 6 m. 6 j.	25 octobre 1951	31 octobre 1951	6 mai 1955
41 ^e	4 a. 3 m.11 j.	26 mai 1955	7 juin 1955	18 septembre 1959
42 ^e	4 a.11 m. 5 j.	8 octobre 1959	20 octobre 1959	25 septembre 1964
43 ^e	1 a. 4 m. 11 j.	15 octobre 1964	27 octobre 1964	10 mars 1966
44 ^e	4 a. 1 m. 11 j.	31 mars 1966	18 avril 1966	29 mai 1970
45 ^e	3 a. 7 m. 10 j.	18 juin 1970	29 juin 1970	8 février 1974
46 ^e	6 m. 14 j.	28 février 1974	6 mars 1974	20 septembre 1974
47 ^e	4 a. 5 m. 16 j.	10 octobre 1974	22 octobre 1974	7 avril 1979
48 ^e	4 a. 4 j.	3 mai 1979	9 mai 1979	13 mai 1983
49 ^e	3 a. 11 m. 3 j.	9 juin 1983	15 juin 1983	18 mai 1987
50 ^e	4 a. 8 m. 28 j.	11 juin 1987	17 juin 1987	16 mars 1992
51 ^e	4 a. 11 m. 12 j.	9 avril 1992	27 avril 1992	8 avril 1997
52 ^e	4 a. 7 j.	1 mai 1997	7 mai 1997	14 mai 2001
53 ^e	3 a. 9 m. 29 j.	7 juin 2001	13 juin 2001	11 avril 2005
54 ^e	4 a. 11 m. 1 j.	5 mai 2005	11 mai 2005	12 avril 2010
55 ^e	5 a.	6 mai 2010	18 mai 2010	30 mars 2015
56 ^e	2 a. 1 m. 3 j.	7 mai 2015	18 mai 2015	3 mai 2017
57 ^e		8 juin 2017	21 juin 2017	

¹ Les durées sont exprimées en années, mois, jours et correspondent aux intervalles entre deux séances constitutives.

Sessions et séances à la Chambre des Communes depuis 1979¹ :

Session	Jours de séance	Durée d'un jour de séance	Durée totale
1979-1980 (session longue)	244	8h55	2176h
1980-1981	163	9h07	1486h
1981-1982	174	8h08	1415h
1982-1983 (session courte)	115	8h34	984h
1983-1984 (session longue)	213	8h59	1913h
1984-1985	172	9h06	1565h
1985-1986	172	8h57	1539h
1986-1987 (session courte)	109	8h32	930h
1987-1988 (session longue)	218	9h00	1962h
1988-1989	175	9h04	1692h
1989-1990	167	8h48	1470h
1990-1991	160	8h35	1373h
1991-1992 (session courte)	83	8h23	696h
1992-1993 (session longue)	240	8h03	1932h
1993-1994	154	8h10	1258h
1994-1995	159	8h16	1314h
1995-1996	146	8h45	1277h
1996-1997 (session courte)	86	8h21	718h
1997-1998 (session longue)	241	8h47	2117h
1998-1999	149	9h15	1378h
1999-2000	170	8h29	1442h
2000-2001 (session courte)	83	8h19	690h
2001-2002 (session longue)	201	7h40	1537h
2002-2003	162	7h57	1185h
2003-2004	157	7h44	1210h
2004-2005 (session courte)	65	8h14	535h
2005-2006 (session longue)	208	7h56	1572h
2006-2007	146	7h40	1118h
2007-2008	165	7h55	1306h
2008-2009	139	7h45	1053h
2009-2010 (session courte)	69	7h50	540h
2010-2012 (session longue)	295	7h56	2342h
2012-2013	143	7h54	1131h
2013-2014	162	7h48	1270h
2014-2015	133	7h42	1023h
2015-2016	158	7h41	1215h
2016-2017	142	7h31	1068h

¹ Outre-Manche, les sessions parlementaires qualifiées de « courtes » se tiennent au cours des années d'élections législatives et leur durée est donc logiquement très inférieure à la moyenne, tandis que les sessions d'années postélectorales sont dites « longues », dans la mesure où leur durée dépasse souvent une année civile. Cf. en particulier House of Commons, *Number of Sitting Days by Session since 1945*, House of Commons Library, 2016, 2 p.

ESPAGNE

Législatures depuis 1977¹ :

Législature	Durée ²	Date des élections	Séance constitutive	Dissolution
Constituante	1 a. 8 m. 10 j.	15 juin 1977	13 juillet 1977	2 janvier 1979
I ^{ère}	3 a. 7 m. 26 j.	1 ^{er} mars 1979	23 mars 1979	31 août 1982
II ^e	3 a. 7 m. 8 j.	28 octobre 1982	18 novembre 1982	23 avril 1986
III ^e	3 a. 4 m. 6 j.	22 juin 1986	15 juillet 1986	2 septembre 1989
IV ^e	3 a. 7 m. 8 j.	29 octobre 1989	21 novembre 1989	13 avril 1993
V ^e	2 a. 8 m. 28 j.	6 juin 1993	29 juin 1993	9 janvier 1996
VI ^e	4 a. 9 j.	3 mars 1996	27 mars 1996	18 janvier 2000
VII ^e	3 a. 11 m. 27 j.	12 mars 2000	5 avril 2000	20 janvier 2004
VIII ^e	3 a. 11 m. 29 j.	14 mars 2004	2 avril 2004	15 janvier 2008
IX ^e	3 a. 8 m. 12 j.	9 mars 2008	1 ^{er} avril 2008	27 septembre 2011
X ^e	4 a. 1 m.	20 novembre 2011	13 décembre 2011	27 octobre 2015
XI ^e	6 m. 6 j.	20 décembre 2015	13 janvier 2016	2 mai 2016
XII ^e		26 juin 2016	19 juillet 2016	

¹ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia>

² Les durées, exprimées en années, mois et jours, correspondent aux intervalles entre deux séances constitutives.

Horaires des séances plénières dans le cadre des chambres basses des quatre systèmes de la comparaison¹ :

Assemblée nationale :

Mardi 9h30-13h00 15h-20h 21h30-1h (12h)

Mercredi 15h-20h 21h30-1h (8h30)

Jeudi 9h30-13h00 15h-20h 21h30-1h (12h)

Total : 32h30 par semaine de séance.

Chambre des Communes :

Lundi de 14h30 à 22h30 (8h)

Mardi et mercredi de 11h30 à 19h (15h)

Jeudi de 9h30 à 17h30 (8h)

Vendredi de 9h30 à 15h00 (5h30)

Total : 36h30 par semaine de séance.

Bundestag :

Mercredi 13h-17h (4h)

Jeudi 9h-21h (12h)

Vendredi 9h-15h (6h)

Total : 22h par semaine de séance.

Congrès des députés :

Mardi 16h-21 h (5h)

Mercredi 9h-13h (4h)

Jeudi 9h-15h (6h)

Total : 15h par semaine de séance.

¹ Pour l'Assemblée nationale et la Chambre des Communes, les horaires de réunion sont ceux fournis par leurs règlements respectifs, alors que pour le Bundestag et le Congrès des députés, les intervalles indiqués ne correspondent qu'aux horaires de séance régulièrement constatés.

TABLE DES MATIERES

Remerciements

Sommaire

Note au lecteur

Abréviations

INTRODUCTION

§ 1. Cadre de la recherche	14
A. Détermination de l'objet d'étude	14
1) L'importance du facteur temps dans les assemblées parlementaires	14
a) Des rapports étroits entre le Parlement et le temps	14
b) Le faible traitement doctrinal de la question du temps parlementaire.....	18
2) Définition du sujet de l'étude	23
a) L'encadrement juridique du temps parlementaire	23
b) Une sphère d'analyse restreinte à la procédure législative.....	27
B. Délimitation du champ de la comparaison	29
1) Caractérisation des quatre systèmes juridiques	31
a) Un chef de Gouvernement choisi selon la composition politique de la chambre basse	32
b) Des systèmes parlementaires marqués par un bicamérisme inégalitaire	34
c) Des systèmes parlementaires empreints de différences profondes.....	36
2) Justification de la dimension comparative de l'étude	39
§ 2. Objectifs de la recherche.....	43
A. Mener une analyse de droit parlementaire à partir de la méthode normativiste	44
1) L'assimilation fréquente du droit parlementaire à un « droit politique »	44
2) L'intérêt de l'analyse normativiste du droit parlementaire et de ses spécificités	50
a) Le développement de pratiques en marge du droit parlementaire écrit.....	51
b) Le caractère peu coercitif des règlements intérieurs des assemblées	56
c) La limitation de l'autonomie parlementaire par le juge constitutionnel.....	59
B. Renouveler l'étude du temps parlementaire	66
1) La prédominance d'une approche politique du temps parlementaire	66
a) Une « arme » dans la « bataille » opposant majorité et opposition	66
b) Un élément de « pression » sur la procédure législative	70
c) Un « moyen de servir la qualité de la loi »	73
2) L'intérêt d'une approche juridique du temps parlementaire	77
a) La définition du concept juridique de temps	77
b) L'identification précise des règles de computation des délais	83
c) La classification juridique des normes relatives au temps parlementaire	88

PARTIE 1 : LES RÈGLES D'ORGANISATION DES DIVISIONS TEMPORELLES DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

TITRE 1. LE CADRE TEMPOREL GÉNÉRAL DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

CHAPITRE 1 – L'UNITÉ DE DIVISION PRINCIPALE DU TEMPS PARLEMENTAIRE : LA LÉGISLATURE

Section 1. La durée de la législation

§ 1. La durée ordinaire de la législation.....	105
A. La fixation de la durée de la période législative	106
1) La durée de législature directement précisée par la Constitution (AL, ES)	107
2) La durée de législature indirectement précisée par la Constitution (FR, RU)	110
B. La durée de mandat des deux chambres parlementaires	115
1) La durée du mandat propre à chaque assemblée (AL, FR, RU)	117
2) La durée du mandat identique pour les deux assemblées (ES)	120
§ 2. Les variations de durée de la législation	121
A. La réduction de la période législative : la mise en œuvre du droit de dissolution	122
1) Le droit de dissolution soumis à des limitations temporelles (ES, FR)	123
2) Le droit de dissolution subordonné à des conditions strictes (AL, RU)	128
B. La prolongation de la période législative : la dissolution interdite en cas de circonstances exceptionnelles	135

Section 2. Les limites temporelles de la législation

§ 1. Le début de la législation	140
A. Le délai de convocation des chambres parlementaires	140
1) Une période de coexistence entre anciens et nouveaux parlementaires	141
2) Une durée limitée entre l'élection et la réunion des nouveaux élus	144
B. La première réunion des parlementaires : l'organisation temporelle de la séance constitutive	147
§ 2. La fin de la législation	155
A. La période interlégislative : un temps de transition synonyme de continuité parlementaire	155
1) La continuité assurée par un organe <i>ad hoc</i> : la Délégation permanente (ES)	156
2) La continuité assurée par les chambres parlementaires (AL, FR, RU)	159
B. Les conséquences de l'achèvement de la législation	164
1) La tenue de nouvelles élections dans un délai déterminé	165
2) La caducité des textes législatifs non adoptés	170
Conclusion du Chapitre 1	177

CHAPITRE 2 – LES UNITÉS DE DIVISION TEMPORELLE DE LA LÉGISLATURE : LA SESSION ET LA SÉANCE

Section 1. Les périodes de réunion parlementaire

§ 1. Le temps global de réunion.....	184
A. Les périodes ordinaires de session	184
1) La délimitation du temps de session par une règle constitutionnelle (ES, FR)	185
2) La délimitation du temps de session par un acte particulier (AL, RU)	190
B. Les périodes ordinaires de séance	197
1) Un calendrier rigide des séances parlementaires (FR, RU)	197
2) Un calendrier modulable des séances parlementaires (AL, ES)	203
§ 2. L'allongement du temps global de réunion.....	209
A. La prolongation du temps de session ordinaire	210
1) L'extension des horaires de séance (FR, RU)	210
2) La tenue de séances supplémentaires (ES, FR)	215
B. La convocation du Parlement en session extraordinaire	220
1) La réunion du Parlement sur un ordre du jour déterminé (ES, FR)	221
2) La réunion du Parlement sans ordre du jour préétabli (AL, RU)	226

Section 2. Les périodes sans réunion parlementaire

§ 1. Les périodes d'intersession	231
A. La durée variable de l'intersession	232
1) Un temps d'intersession conséquent (ES, FR)	232
2) Un temps d'intersession restreint (AL, RU)	234
B. Les effets de l'intersession sur les travaux législatifs	236
1) L'interruption de principe des travaux de l'assemblée plénière	237
2) La poursuite exceptionnelle des travaux des commissions	242
§ 2. Les périodes de session sans séance	245
A. Des périodes distinctes de l'intersession : les vacances parlementaires	246
1) La différenciation des périodes de vacances et des temps d'intersession	246
2) La durée des périodes de vacances parlementaires	249
B. Des périodes délimitées par les extrémités temporelles des séances	252
1) L'ouverture et la clôture de la séance : une décision autonome du président de séance	252
2) La séance conjointe : une exception à l'autonomie temporelle des assemblées	256
Conclusion du Chapitre 2	260
Conclusion du Titre 1	262

TITRE 2. LE CADRE TEMPOREL PARTICULIER DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

CHAPITRE 3 – LA PLANIFICATION TEMPORELLE DU TRAVAIL LÉGISLATIF

Section 1. La programmation des travaux parlementaires en commission

§ 1. Les compétences des commissions dans la détermination de leur ordre du jour..... 272

- A. Des commissions partiellement indépendantes (AL, ES, FR) 272
 - 1) L'autonomie de principe des commissions dans la planification de leurs travaux 272
 - 2) La soumission des commissions au rythme de travail de l'assemblée plénière 277
- B. Des commissions totalement dépendantes du Gouvernement (RU) 284

§ 2. Les compétences des commissions dans la détermination de leurs périodes de réunion..... 287

- A. Des intervalles temporels spécifiquement réservés aux commissions 287
 - 1) Des plages horaires prévues pour les réunions des commissions 287
 - 2) Des réunions organisées hors des plages horaires prévues 292
- B. Des compétences limitées par la tenue des séances plénières 295

Section 2. La programmation des travaux parlementaires en assemblée plénière

§ 1. La fixation de l'ordre du jour de l'assemblée plénière 298

- A. L'organe de décision de l'ordre du jour 299
 - 1) L'ordre du jour fixé par le Gouvernement (RU) 299
 - 2) L'ordre du jour fixé par un organe intracaméral (AL, ES, FR) 303
- B. La modification de l'ordre du jour 313

§ 2. Le partage temporel de l'ordre du jour de l'assemblée plénière 317

- A. L'organisation périodique de l'ordre du jour 317
 - 1) Un aménagement mensuel prévu par la Constitution (FR) 318
 - 2) Un aménagement hebdomadaire prévu par les assemblées (AL, ES, RU) 322
 - B. La réservation de séances particulières de l'ordre du jour 326
 - 1) Des espaces réservés à l'initiative parlementaire 326
 - a) Un droit d'inscription des propositions de loi dans un délai restreint (AL, ES) . 326
 - b) Des séances spécifiquement réservées à l'initiative parlementaire (FR, RU)..... 328
 - 2) Des séances réservées aux groupes parlementaires d'opposition (FR, RU) 335
- Conclusion du Chapitre 3 341

CHAPITRE 4 – L'ORGANISATION TEMPORELLE DE LA DISCUSSION PARLEMENTAIRE

Section 1. Le temps de débat au sein des chambres parlementaires

§ 1.L'encadrement temporel de la discussion en commission	348
A. Les délais d'examen du texte législatif	350
1) La phase préparatoire des auditions publiques	350
2) L'ordonnancement temporel de la phase d'examen	356
B. Les délais d'adoption du rapport	359
1) L'adoption du rapport soumise à des délais déterminés (ES, FR, RU)	360
2) L'adoption du rapport prioritaire sur l'examen en séance plénière (AL)	367
3) L'adoption du rapport des commissions saisies pour avis soumise aux délais de la commission au fond (AL, ES, FR)	369
§ 2.L'encadrement temporel de la discussion en assemblée plénière	374
A. L'organisation des débats en plusieurs phases temporelles	375
1) Une seule délibération après la discussion en commission (FR)	375
2) Des délibérations articulées autour de la discussion en commission (AL, ES, RU)	378
B. La limitation de la durée des débats	387
1) Le contingentement des temps d'intervention	387
2) La discussion limitée au texte élaboré par la commission	392

Section 2. Le temps de débat entre les chambres parlementaires

§ 1.L'organisation temporelle de la navette en délibérations successives	397
A. L'ordre d'examen du texte législatif dans les assemblées	398
1) La première chambre d'examen saisie par l'auteur du texte (FR, RU)	398
2) La première chambre d'examen déterminée par la nature du texte (AL, ES)	400
B. Le nombre de passages du texte législatif par assemblée	404
1) Un seul passage par la seconde chambre saisie : un système de navette partielle (AL, ES)	405
2) Deux passages possibles par les deux chambres : un système de navette complète (RU, FR)	408
§ 2.La partition temporelle de la discussion intercamérale.....	412
A. Un délai d'examen du texte déterminé pour la première lecture	413
1) Une durée de discussion fixée pour la chambre haute (ES, RU)	413
2) Une durée de discussion fixée pour chaque chambre (AL, FR)	414
B. La réduction de la durée d'examen à partir de la seconde lecture	419
1) Des délais d'intervention plus courts	419
2) Un champ de discussion progressivement restreint (ES, FR, RU)	421
CONCLUSION DE LA PARTIE 1	429

PARTIE 2 : LES RÈGLES D'HABILITATION À MODULER LA DURÉE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

TITRE 1. LES COMPÉTENCES AYANT POUR EFFET D'ALLONGER LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

CHAPITRE 5 – LES DROITS DE PARTICIPATION À LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Section 1. Le droit de parole : une garantie pour participer au débat parlementaire

§ 1. La reconnaissance juridique du droit de parole.....	442
A. La consécration constitutionnelle du droit de parole du Gouvernement	443
B. La consécration jurisprudentielle du droit de parole des parlementaires	445
§ 2. Les implications temporelles du droit de parole.....	449
A. Une utilisation conditionnée par le président de séance	449
B. Une utilisation variable selon le statut de l'orateur	453
1) Le temps de parole illimité des membres du Gouvernement	453
2) Le temps de parole des groupes partagé selon leur importance numérique	455
3) Le temps de parole spécifique des parlementaires titulaires d'une fonction particulière (AL, FR)	459

Section 2. Le droit d'amendement : une garantie pour participer à l'élaboration législative

§ 1. Les possibilités de recourir au droit d'amendement.....	464
A. Les titulaires du droit d'amendement	464
1) Un droit individuel exercé par les membres des assemblées et du Gouvernement (FR, RU)	464
2) Un droit exercé essentiellement par les groupes parlementaires (AL, ES)	466
B. Les périodes d'exercice du droit d'amendement	470
1) Le moment du dépôt des amendements	470
a) Des délais de dépôt non déterminés par le règlement (AL, RU).....	470
b) Des délais de dépôt précisément déterminés par le règlement (ES, FR).....	472
2) Le moment de la présentation des amendements	480
a) Les phases de l'examen détaillé du texte législatif.....	480
b) Un ordre de discussion précis des amendements.....	483
§ 2. La fréquence du recours au droit d'amendement.....	486
A. Un exercice variable du droit d'amendement	486
1) Une utilisation contrastée du droit d'amendement	487
2) L'obstruction : un dépôt massif d'amendements pour allonger la procédure	492
B. Un exercice encadré du droit d'amendement	497
1) L'exigence d'un lien avec le texte de loi en discussion (ES, FR, RU)	497
2) Un resserrement progressif sur les dispositions non encore adoptées	502

CHAPITRE 6 – LES DROITS DE VÉRIFICATION DE LA RÉGULARITÉ DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Section 1. Les compétences visant à s’assurer du respect des règles procédurales

§ 1.La régularité procédurale au cours de la discussion des textes de loi	513
A. La suspension du débat par des motions de procédure	514
1) Les motions incidentes : la reprise du débat soumise à des conditions de fond	515
a) Des motions interrogeant l’opportunité ou la constitutionnalité du texte	515
b) Des motions ayant pour effet d’allonger la procédure législative	517
2) Les motions de renvoi en commission : la reprise du débat soumise à la remise d’un nouveau rapport	523
B. La suspension du débat par des incidents de procédure	527
1) La suspension de séance (AL, FR, RU)	527
2) La demande de rappel au règlement	533
§ 2.La régularité procédurale au moment de l’adoption des textes de loi.....	538
A. L’engagement de moyens pour préciser le sens du vote	539
1) La vérification de la validité du vote : le quorum	539
2) La justification de la décision : l’explication de vote	544
B. L’engagement d’opérations de vote plus détaillées	548
1) Un mode de dénombrement plus précis des voix	548
2) Un vote par division pour préciser la décision sur les détails du texte	553

Section 2. Les compétences visant à s’assurer de la clarté du débat parlementaire

§ 1.Les possibilités de réexamen des textes de loi	555
A. La demande de nouvelle délibération du texte (FR)	556
B. Un réexamen provoqué par le veto de la chambre haute (AL, ES, RU)	559
1) Un veto suspensif aux conséquences temporelles réduites (AL)	561
2) Un veto suspensif aux conséquences temporelles importantes (ES, RU)	564
§ 2.Les possibilités d’examen approfondi des textes de loi	569
A. Un examen prolongé au sein d’une des deux assemblées (AL, ES)	569
B. Un examen plus détaillé pour des textes de loi spécifiques	572
1) Les textes de loi constitutionnelle	572
a) Une procédure spéciale au champ d’application indéterminé (RU).....	573
b) Une procédure spéciale achevée par un vote à la majorité qualifiée (AL, ES, FR)	575
2) Les textes de loi organique	580
Conclusion du Chapitre 6	585
Conclusion du Titre 1	586

TITRE 2. LES COMPÉTENCES AYANT POUR OBJET D'ÉCOURTER LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

CHAPITRE 7 – LES MOYENS DE RÉDUIRE LA DURÉE DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

Section 1. La réduction temporelle de deux phases procédurales essentielles : l'examen et le vote

§ 1. La détermination d'une durée maximale de débat (FR, RU).....	597
A. Un mécanisme d'encadrement précis du temps de discussion	599
1) Un moyen de limiter la présentation d'amendements en grand nombre	600
2) Une limitation différenciée de la durée de discussion	603
B. Une procédure fréquemment mise en œuvre	608
1) Une procédure engagée avec le soutien de la majorité parlementaire	609
2) Un dispositif essentiellement appliqué au sein des chambres basses	611
§ 2. La décision d'écourter la durée totale de scrutin	613
A. Le recours à des procédures de vote simplifiées	613
B. La réduction du nombre d'opérations de vote	616
1) Le nombre de participants au scrutin (FR, RU)	616
2) Le nombre de scrutins nécessaires à l'adoption d'un texte	620

Section 2. La mise en œuvre de procédures abrégées

§ 1. La procédure « d'urgence ».....	624
A. Le caractère urgent de l'adoption d'un texte législatif	624
1) La justification de la situation d'urgence	624
2) La remise en cause du caractère urgent du texte de loi	628
B. Les effets de l'urgence sur la durée de la procédure législative	632
1) La réduction de délais procéduraux (AL, ES, RU)	632
2) La réduction du nombre de lectures (FR)	637
§ 2. La procédure intercamérale de conciliation (AL, FR, ES).....	640
A. Le recours à la commission de conciliation	641
1) Le déclenchement de la procédure de conciliation	642
a) Les conditions de mise en œuvre de la procédure	642
b) Les organes compétents pour convoquer la commission	644
2) Une durée de débat limitée en commission de conciliation	647
a) Un nombre restreint de participants à la discussion	648
b) Un temps de discussion très encadré	651
B. L'issue de la procédure de conciliation	654
1) L'approbation par les deux chambres du texte obtenu	655
2) L'adoption en lecture définitive accordée à une seule chambre	659
Conclusion du Chapitre 7	665

CHAPITRE 8 – LES MOYENS D’ENGAGER DES PROCÉDURES ALTERNATIVES

Section 1. Des procédures pour clore une partie du débat législatif

§ 1. La clôture anticipée d’un point de la discussion	669
A. L’irrecevabilité financière	670
1) Un contrôle des amendements possible en amont du débat (ES, FR)	671
2) Un contrôle des amendements au cours du débat (AL, RU)	674
B. L’irrecevabilité législative (ES, FR)	676
§ 2. La clôture immédiate d’un stade de la discussion	679
A. La clôture d’une phase d’examen déterminée	680
1) Le champ d’application de la clôture	680
2) Les conditions de déclenchement de la clôture	682
B. La suppression de tout ou partie d’une phase procédurale	686
1) L’organisation d’une discussion immédiate (AL, ES, FR)	687
2) La limitation de la discussion à la seule assemblée plénière (AL, ES)	691
3) La limitation de l’essentiel de la discussion à la seule commission	694
a) Le transfert total de la discussion plénière en commission (AL, RU).....	695
b) La forte restriction de la discussion en assemblée plénière (FR)	699

Section 2. Des procédures pour écourter l’ensemble du débat législatif

§ 1. Des procédures restreintes pour des textes de loi spécifiques	705
A. Les projets de loi autorisant la ratification de traités internationaux	705
1) Un temps de débat particulièrement réduit	706
2) La possibilité d’engager des procédures abrégées (ES, FR)	712
B. Les projets de loi de finances	714
1) Un débat encadré par des délais spécifiques	714
2) Une adoption avant le terme de chaque année civile	720
C. Des textes de loi correctifs soumis à des délais restreints du fait de l’abrogation différée de dispositions censurées par le juge constitutionnel (AL, ES, FR)	724
§ 2. Des procédures de délégation pour écourter le débat parlementaire	731
A. La délégation des compétences législatives à une commission (ES)	731
B. Le recours à des opérations mixtes associant législation et contrôle	736
1) La législation déléguée (ES, FR, RU)	737
a) Une discussion parlementaire sensiblement réduite.....	738
b) Un moyen procédural utilisé de manière extensive.....	742
2) L’engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d’un texte législatif (FR)	744
Conclusion du Chapitre 8	749
Conclusion du Titre 2	750
CONCLUSION DE LA PARTIE 2.....	752

CONCLUSION GÉNÉRALE

Bibliographie

§ 1. Bibliographie relative au droit allemand	766
§ 2. Bibliographie relative au droit britannique	784
§ 3. Bibliographie relative au droit espagnol	801
§ 4. Bibliographie relative au droit français	816
§ 5. Bibliographie relative à la temporalité	865
§ 6. Bibliographie relative au droit comparé et à la théorie du droit	873

Annexes

Table des matières

