

## LES THESES SOUTENUES RECEMMENT SUR LE PARLEMENT

### *Résumé des travaux présentés*

p.2 – **Christophe BELLON**, *Délibération parlementaire et phénomène majoritaire sous la Troisième République. L'exemple d'Aristide Briand, député de la Loire (1902-1919)*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine, soutenue le 20 novembre 2009 à Sciences Po, sous la direction de Serge Berstein.

p.3 – **Damien GROS**, *L'Assemblée nationale de 1871, structuration partisane, œuvre constitutionnelle, œuvre législative*, Thèse de doctorat en droit public, soutenue le 10 décembre 2010 à l'Université Paris II Panthéon-Assas, sous la direction de Stéphane Rials.

p.5 – **Nicolas PATIN**, *La guerre au Reichstag. Expériences de guerre et imaginaires politiques des députés sous la République de Weimar (1914 – 1933)*, Thèse de doctorat en histoire contemporaine, soutenue le 27 novembre 2010 à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense, sous la direction de Didier Musiedlak et Horst Möller.

p.7 – **Samuel SANCHEZ**, *Les Règlements intérieurs des Assemblées nationales (1848-1851). Ampleur de la rénovation de la légalité interne*, Thèse de doctorat en histoire du droit et des institutions, soutenue le 20 novembre 2010 à la Faculté de Droit d'Aix-en-Provence, sous la direction de Michel Ganzin.

p.9 – **Céline VINTZEL**, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative. Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Thèse de doctorat en droit public, soutenue le 4 décembre 2009 à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Jean-Claude Colliard.

**Christophe BELLON**

*Délibération parlementaire et phénomène majoritaire sous la Troisième République.  
L'exemple d'Aristide Briand, député de la Loire (1902-1919)*

Cette thèse de doctorat a pour but l'étude du processus de décision politique en régime parlementaire. Aussi la réflexion proposée est-elle fondée, d'une part, sur ce qui constitue l'activité principale d'un tel système politique : la délibération des élus de la Nation. En effet, par l'échange libre et contradictoire d'arguments, les acteurs de la démocratie représentative participent pleinement au processus de confection de la loi, de son élaboration en commission à son vote en séance publique. Souvent, ils sont conduits à en suivre scrupuleusement l'application, fussent-ils en passer par la délibération d'un nouveau texte. En tous les cas, la discussion constitue un rite de passage. Elle est une - sinon la - condition du pouvoir, en ce sens que les élus qui parlent avant d'agir parlent surtout pour agir.

L'histoire parlementaire est aussi celle du Gouvernement représentatif, celle de la matrice décisionnelle constituée par les relations entre les Chambres et le gouvernement. Aussi, la réflexion est-elle élargie, d'autre part, à ce que la délibération parlementaire entraîne : le phénomène majoritaire, inscrit dans la « relation de majorité ». Dans un cadre contractuel, le gouvernement, en rendant compte devant les Chambres de la politique menée, vise à l'élaboration d'une majorité parlementaire au fondement de son existence politique. La majorité, en retour, choisit de lui apporter son soutien lors des votes de confiance, acte par lequel elle est aussi politiquement identifiée, comme partie prenante du processus décisionnel. Ainsi, ce dernier se dessine-t-il, d'amont en aval, de la délibération parlementaire, qui l'élabore, à la formation majoritaire, qui en est la traduction politique.

A partir des deux marqueurs que sont la délibération parlementaire et le phénomène majoritaire, le choix a été fait d'étudier le parcours de l'une des figures de la vie politique française sous la Troisième République, Aristide Briand (1862-1932). La période abordée, délimitée par les élections législatives de 1902 et de 1919, recouvre les quatre législatures durant lesquelles Briand représente le département de la Loire au Palais-Bourbon.

Les deux premières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle offrent à cet égard un moment particulièrement significatif des nouveaux enjeux de politique contemporaine, au moment où apparaît une classe moyenne indépendante qui se fonde dans le « modèle républicain ». C'est aussi le temps de l'installation du consensus politique en France, à l'heure de la résolution de la question religieuse, à la suite du vote de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat. C'est vrai des vingt-cinq années qui suivent, jusqu'à la crise économique de 1929, en passant par la Grande Guerre et l'Union sacrée. Habitée aux tensions politiques depuis la Révolution, la France est contrainte de s'adapter à cette nouvelle donne. Les tentatives de structuration centriste initiées par Briand, comme les oppositions qu'elles suscitent, confirment que la politique de « juste milieu » et les nouvelles formes de gouvernance qui la caractérisent, s'inscrivent progressivement au cœur des discussions et constituent souvent le préalable à tout projet. La France vit alors un moment de renouvellement de la vie politique et parlementaire, après les soubresauts de l'Affaire Dreyfus. De fait, la rénovation de la République est initiée au travers d'un mouvement de réformes des structures politiques de l'Etat, avant que le premier conflit mondial n'oblige à réorganiser les méthodes de gouvernement.

**Damien GROS**

*L'Assemblée nationale de 1871,  
structuration partisane, œuvre constitutionnelle, œuvre législative*

Cette thèse porte sur l'Assemblée nationale française de 1871, sa structuration partisane, son œuvre constitutionnelle, son œuvre législative, jusqu'à sa transformation en 1875. Il s'agit d'une recherche tendant à manifester une intelligence « réaliste » (et non théorique et abstraite) des productions institutionnelles. Cette thèse a pour objet d'expliquer, de comprendre, dans une approche historique, loin de toute élaboration de concepts abstraits, la mise en place des institutions de la Troisième République et des lois votées par l'Assemblée nationale de 1871.

L'Assemblée nationale et son œuvre y sont abordées sous l'angle de la recherche de la vérité. Il s'agit d'une enquête historique qui a permis, chemin faisant, de corriger certaines erreurs bien ancrées (notamment sur l'amendement Wallon voté le 30 janvier 1875). Comme l'a écrit Montesquieu, « *Le bon sens consiste beaucoup à connaître les nuances des choses.* ». De même en est-il pour qui veut comprendre l'œuvre des législateurs des temps passés et notamment celle des législateurs de l'aube de la Troisième République. Il s'agit de trouver cette vérité en exposant le plus fidèlement possible les nuances qui la composent. Tout est ici affaire de fluidité. La mise en place des institutions est inséparable de l'affrontement et des alliances mouvantes entre les divers membres des différents groupes politiques qui se retrouvent à l'Assemblée et au dehors. Ces groupes politiques eux-mêmes ne peuvent être compris sans une connaissance des réseaux familiaux et amicaux, mouvants eux aussi.

Pour Montesquieu « *L'esprit des lois consiste dans les divers rapports que les lois peuvent avoir avec diverses choses* ». De même, nous avons tenté de voir au plus près quelles interactions forment ce que l'on pourrait appeler « l'esprit de l'Assemblée de 1871 ». Ainsi a-t-on décidé d'étudier l'œuvre constitutionnelle et l'œuvre législative de cette Assemblée en recherchant les influences qui ont pu s'exercer sur les lois dont elle est l'auteur, que ce soit les mœurs, la religion, le commerce... Chacun de ces éléments a son importance dans l'élaboration des lois ordinaires ou constitutionnelles de cette Assemblée. Les liens de mœurs qui apparaissent dans les salons forment un élément primordial dans l'existence des groupes politiques qui composent l'Assemblée, quel que soit le bord politique envisagé, allant des salons légitimistes aux salons républicains. De même, la religion est un élément de première importance dans la vie et l'œuvre de la majeure partie des députés. En ce qui concerne le commerce, d'une façon plus ciblée mais dans un domaine qui prend de plus en plus d'importance tout au long du XIXe siècle, le choix entre libre-échange ou protectionnisme se pose aux députés de cette Assemblée.

Toujours dans une approche réaliste, l'étude des liens entre les différents acteurs du monde politique de l'époque s'est avérée indispensable et s'est imposée d'elle-même tant elle joue sur l'adoption de certaines lois et dans l'enchaînement des événements. « *Qu'il est difficile de lutter contre l'amitié !* » : ces paroles de Louis Blanc, d'abord hostile au vote de l'amendement Laboulaye et qui accepte finalement de voter en sa faveur en sont une bonne illustration. De même les liens d'amitié et les réseaux de sociabilité jouent leur rôle dans l'élaboration de la loi du 17 février 1871 nommant Thiers chef du pouvoir exécutif de la République française, de même que dans l'élaboration de la loi sur le septennat ou encore dans la sortie de la crise rencontrée lors de l'élaboration de la loi sur le Sénat.

Le droit constitutionnel ne peut se limiter au monde à vocation en principe normative de la

constitution. La Constitution et le droit constitutionnel doivent aussi être observés comme un système complexe de liens de mœurs et d'usages de la langue qui contribuent essentiellement à la production de normes comprises comme significations. La réalité de la formation des lois constitutionnelles montre qu'elles ne sont pas tant un texte mais, comme les envisageaient les grands penseurs du constitutionnalisme tel Montesquieu, « *un complexe de rapports politiques, sociaux, moraux, psychologiques* »<sup>1</sup>.

C'est pourquoi, pour être le plus proche possible des acteurs de cette Assemblée de 1871, l'on a dû procéder à des recherches approfondies dans les débats de l'Assemblée nationale allant de 1871 à 1875, source majeure de cette thèse. Il en a été de même avec les mémoires des protagonistes de l'époque. Ces dernières sources doivent être utilisées avec prudence car elles peuvent être un miroir déformant de la réalité, avec en arrière plan l'idée plus ou moins claire de réécrire les événements. Il n'empêche que l'utilisation de ces mémoires, en les confrontant et en les recoupant entre eux, est un élément indispensable à l'approche nuancée souhaitée dans cette thèse, approche tenant compte des mouvances et de la fluidité des choses. Les papiers privés de certains protagonistes se trouvant aux Archives nationales ont également été utilisés pour toucher au plus près à la sensibilité et au vécu de certains acteurs de cette période.

Cette thèse aspire à une cohérence d'ensemble. L'Assemblée nationale de 1871 y est considérée dans son ensemble, à la fois dans sa structuration partisane, son œuvre constitutionnelle et son œuvre législative. Les lois votées par l'Assemblée sont nombreuses et, concernant l'œuvre législative, il a fallu faire des choix. Ces choix résultent des thèmes qui sont apparus comme de première importance aux membres de l'Assemblée nationale. L'Assemblée ne s'est pas intéressée seulement aux lois matériellement constitutionnelles ou aux lois relatives à l'administration ou au budget de l'État. À côté des lois de droit public proprement dit, il s'est ainsi avéré intéressant de traiter de lois peut-être plus inattendues comme les lois sociales, qui ont fait débattre les députés pendant de longues heures.

Cette thèse s'est donc voulue être une approche réaliste, non limitée par les frontières académiques, de cette Assemblée de 1871 et de son œuvre.

La première partie articule réflexion sur la structuration « partisane » et reconsidération de l'œuvre constitutionnelle. La structuration partisane s'ordonne à un entremêlement complexe de liens familiaux, de réseaux de sociabilité et de coteries — mot pris ici dans un sens non péjoratif. La compréhension de ce système fluide est indispensable à l'intelligence du fonctionnement et des résultats obtenus par cette Assemblée.

La deuxième partie examine de façon approfondie l'œuvre législative, de très grande qualité et parfois appelée à un long avenir, de cette assemblée décriée. Les lois fiscales, les lois administratives et les lois sociales, notamment, sont apparues comme des domaines de première importance ayant particulièrement retenu l'attention de l'Assemblée et ayant donné lieu à des échanges d'un très grand intérêt.

---

<sup>1</sup> Stéphane Rials, préface à l'ouvrage de Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, p. 10.

Nicolas PATIN

*La guerre au Reichstag. Expériences de guerre et imaginaires politiques des députés sous la République de Weimar (1914 – 1933)*

**Introduction :** La République de Weimar n'est plus décrite comme un échec. Les analyses de Detlev Peukert et d'autres historiens ont préféré à cette notion celle de crise. Crise de la modernité, crise générationnelle, crise sociale, ces concepts ont aidé les chercheurs à décrire les quatorze ans de la République de manière positive, et plus seulement en commençant leur récit par le 30 janvier 1933. La représentation du Reichstag a connu la même évolution : le livre de Thomas Mergel a réussi à substituer à l'image paralysante des 107 députés nazis en uniforme à l'Assemblée une histoire plus quotidienne et normale de l'institution. Les problèmes du parlement n'en étaient pas moins profonds : la croissance des extrêmes a progressivement détruit le Reichstag comme lieu de travail et d'intégration. En prétendant combattre les divisions partisanes, chaque fraction refusait le compromis. Il n'y eut jamais de formation supra-partisane au Reichstag. Et pourtant la moitié des députés ont fait la guerre, et il n'y avait à ce titre pas de grandes différences entre les fractions : le NSDAP (parti nazi) et le DNVP (parti conservateur) étaient certes les premiers partis d'anciens combattants, mais le SPD (parti socialiste), le KPD (parti communiste) et les partis de la coalition comptaient aussi une majorité de vétérans dans leurs rangs. Quatorze ans n'ont pas suffi à créer une union combattante interfractionnelle ou tout simplement une position commune sur les questions qu'avait soulevé la guerre. Les identités et les représentations politiques, pour la plupart peu modifiées par la guerre, étaient trop différentes pour être dépassées. Quelle guerre ont vécu les députés ? Quelles conséquences a eu cette expérience de guerre sur leur culture politique ? L'entrée de la guerre au Reichstag est le problème principal de ma thèse de doctorat. 1 674 députés se sont assis au Reichstag, et 756 ont fait la guerre.

**Expérience de guerre :** Durant les quatorze ans de la République, huit élections du Reichstag ont eu lieu régulièrement. Le Reichstag a donc compté 4 105 mandats, mais si l'on tient compte d'un taux de renouvellement global d'environ 41%, la République de Weimar a compté 1 674 députés. 756 députés ont fait la guerre, soit 45%. Seuls 160 (10%) étaient déjà assis au Reichstag avant la guerre : ce fut pour tous les autres une expérience proche de ce que vivaient l'ensemble des classes d'âge mobilisées. Certes, beaucoup étaient déjà politisés, mais il ne faut pas exagérer ce processus. Ces hommes n'en ont pas moins vécu la guerre. Comment ces expériences de guerre ont-elle agi sur ces générations ? Quels furent les conséquences et l'héritage de ces quatre ans de conflit sur des hommes nés entre 1865 et 1900 ? Existents-ils une ou plusieurs générations de la guerre ?

Les cadres généraux de cette expérience sont partagés par tous les soldats : rupture avec le monde civil, éloignement de la famille, entrée dans la hiérarchie et le quotidien militaire, peur, fatigue, solidarité, virilité, maladie et souvent mort. Mais la guerre d'un ouvrier n'est pas celle d'un *Junker*, ces propriétaires terriens de l'Ouest de l'Elbe, loin s'en faut. La provenance sociale joue à plein dans les modalités les plus générales de l'expérience de guerre, la plus décisive étant celle du grade. En effet, et c'est ce que révèle notre étude, classes sociales et positions dans la hiérarchie militaire vont de pair. Chez les nobles et les notables, où les carrières dans la haute administration ou dans l'armée étaient traditionnelles, la guerre est une guerre de gradés. Souvent appelés dès le début de la guerre à des postes importants, ces hommes font une guerre de généraux et d'officiers, décrite et fantasmée comme une guerre de courage, d'héroïsme, de sacrifice pour la patrie. Avec la défaite, la révolution et la République, ces antagonismes ne font que s'amplifier, d'autant que la guerre n'a pas eu les mêmes conséquences sur les grands "milieux sociaux-moraux" (R. Lepsius).

**Guerre et politisation :** La décision politique de voter les crédits de guerre le 4 août 1914

comme la quotidienneté de l'expérience de guerre ont joué à plein dans la radicalisation d'une grande partie des militants socialistes, et ont abouti à la création d'un deuxième parti ouvrier, communiste. Il ne faut pas négliger les autres déterminants, facile à isoler (comme l'âge) ou très difficile à connaître (la position politique au sein du parti avant la guerre). Il n'en demeure pas moins : la guerre a radicalisé une partie de la gauche, et déchiré le monde ouvrier en deux grandes formations politiques. À l'exact inverse de la gauche ouvrière, dont seul 14% des membres *n'étaient pas politisés* avant la guerre, chez les 254 députés du NSDAP sur lesquels nous disposons d'informations, seuls 11 *étaient politisés* avant la guerre. C'est toute une génération, née entre 1885 et 1900, qui entre en politique. Pour cette génération, le *cursus honorum* est souvent identique : après avoir servi pendant la guerre à un poste intermédiaire (officier subalterne, notamment *Leutnant*), ces hommes entrent en masse (33%) dans les Corps Francs (*Freikorps*) ou dans un des nombreux mouvements de la droite *völkisch*. Ils rejoignent finalement le NSDAP. Qu'en est-il pour les partis traditionnels du Kaiserreich ? Du centre du SPD au centre du DNVP (parti conservateur), et malgré des identités politiques très différentes, 1919 ressemble beaucoup à 1912. C'est le cas dans les urnes, et cela malgré la modification drastique du corps électoral, qui double avec la République ; c'est le cas dans l'organisation même des partis, les libéraux n'étant pas parvenus à unifier leur force, les conservateurs se muant en un DNVP inchangé ; c'est le cas dans les trajectoires individuelles des députés, qui exposent les doutes et les crises idéologiques que la guerre a certes soulevés en eux, pour rapidement expliquer pourquoi changer de parti n'avait pas lieu d'être.

Cette image traditionnelle de l'étouffement du centre par les extrêmes met de côté les conséquences importantes qui touchent tous les partis politiques sous la République de Weimar : l'extrême gauche et l'extrême droite n'avaient pas l'apanage de l'expérience de guerre. Comment la guerre est-elle entrée au Reichstag ?

**Guerre et culture politique :** Malgré l'intégration des femmes dans le scrutin et la modification de l'ensemble du système de vote, l'élection de l'Assemblée constituante de janvier 1919 ne renverse pas en profondeur les grands équilibres politiques de l'avant-guerre. Dans l'hémicycle du Reichstag, les traditions héritées du *Kaiserreich* restent solides. Les archives des commissions parlementaires ont été détruites. Il ne reste à l'historien que les comptes-rendus de session plénière : à bien des égards, ce matériel crée plus de problèmes qu'il n'en résout, pour de nombreuses raisons. Comme nous l'avons dit, l'hémicycle est ouvert aux journalistes, donc au public, et c'est souvent pour les électeurs que parle le député au pupitre.

La guerre prend cinq formes au Reichstag : la première est celle de slogans politiques, utilisés par la droite, qui de la guerre ne retiennent que ce qui permet d'affaiblir le camp adverse. La deuxième forme est la question du pacifisme, contrarié, empêché, car aucun parti ne peut se revendiquer pacifiste sans approuver en retour les conséquences de traités de paix. Les partis de gauche – communiste mis à part – sont incapables de défendre l'idéal pacifiste. La troisième forme est celle qui fait intervenir l'expérience des députés en tant que telle : la question de la hiérarchie. Sur les bancs du Reichstag, la question des grades fait dévier les débats vers l'expérience personnelle : les généraux de droite croisent alors le fer avec les simples soldats de gauche. Sans surprise, cet indicateur que nous avons isolé comme étant l'un des plus déterminants dans la différenciation des expériences de guerre – au-delà même de son instrumentalisation politique – rejaillit à l'Assemblée avec force. Une tentative de captation de la légitimité combattante est la quatrième forme de la guerre au Reichstag. La cinquième et dernière réside dans les mots, qui progressivement se militarisent, sans pour autant que tout soit dicible : certains tabous ne peuvent être levés qu'à grands risques.

**Conclusion :** Les résultats de cette étude prosopographique révèlent des logiques complexes. La guerre a bien eu des effets très différents sur l'échiquier politique, notamment sur la politisation des acteurs. Les conséquences sur l'imaginaire politique sont, elles, moins facilement généralisables, mais ce qui permet de conclure l'étude des débats comme des mémoires individuelles, c'est la prégnance des identités politiques très antagonistes de l'avant 1914, que la guerre et l'héritage qu'en ont tirés les partis n'a fait qu'approfondir. Notre corpus doit bien évidemment jouer dans le sens d'une lecture peut-être trop politique et trop tactique de cette question, mais il n'en demeure pas moins que nous pouvons conclure : ce n'est pas la guerre qui s'est emparée du politique, mais la politique qui s'est emparée de la guerre.

**Samuel SANCHEZ**

*Les Règlements intérieurs des Assemblées nationales (1848-1851).  
Ampleur de la rénovation de la légalité interne*

Comme tout groupement humain, chaque grande institution secrète des normes la régissant. Son fonctionnement interne appelle nécessairement un cadre juridique dont l'importance peut se manifester en dehors de l'institution. Cela est particulièrement vrai pour les assemblées « législatives » en raison des incidences sur la construction constitutionnelle et sur la conduite des affaires de l'État.

Si la mise en œuvre de techniques délibératives adaptées et l'existence d'un cadre juridique effectif avaient manqué aux assemblées de la première Révolution française, un constat analogue ne peut être dressé à propos des Assemblées nationales républicaines à compter de 1848. Lorsque les contingences emportent la chute du régime monarchique de Juillet et la reconnaissance de l'électorat-droit, le droit parlementaire élaboré à partir de mai 1848 profite de l'expérience et des progrès du parlementarisme.

Ma thèse intitulée *Les Règlements intérieurs des Assemblées nationales de 1848 à 1851* a pour objet de démontrer que ces assemblées procèdent, au cours de cette courte période temporelle, à une rénovation substantielle de la « légalité interne » (c'est-à-dire du droit qu'elle fabrique pour elle-même) et qu'elles sont à l'origine de nombre d'innovations qui seront parties intégrantes des Règlements des chambres hautes et basses des régimes républicains postérieurs. Que ce soit au sein de la Constituante de 1848 ou la Législative de 1849, la mécanique réglementaire est l'objet d'une attention renouvelée, ce que confirme le foisonnement des propositions sur cette question. Les innovations, organisationnelles comme fonctionnelles, sont guidées par un pragmatisme rénovateur : élaborer des méthodes de travail appropriées à la nature démocratique de la nouvelle représentation nationale et à la revalorisation du pouvoir délibérant dans le système politique.

**Quel est le processus de la rénovation de la légalité interne entre 1848 et 1851 ?**

Dépositaire unique de la souveraineté régénérée, la Constituante n'opère aucunement une révolution en droit parlementaire avec son Règlement intérieur. Au contraire, elle refuse, ainsi que la Législative à partir de 1849, de faire table rase du passé. Elle lui préfère une œuvre de rénovation, en tant que remise en usage et, aussi, transformation en mieux par l'innovation. Cette rénovation de la légalité interne est réalisée en trois phases qui structurent l'étude. Tout d'abord, la Constituante de 1848 s'essaie à la réalisation d'une synthèse entre la légalité interne de la Constituante de 1789 et celle de la chambre basse de la monarchie dite « parlementaire ». Cependant, le Règlement intérieur de mai 1848 ne saurait se limiter à ce simple travail car il participe d'une affirmation de la souveraineté parlementaire. Ensuite, la perfectibilité du cadre juridique initial conduit rapidement à des modifications limitées mais efficaces de réglementation intérieure, et au développement de pratiques *praeter legem*. Enfin, les représentants de la Législative feront le choix d'une réforme mesurée du Règlement de la Constituante, l'attention portant uniquement sur ses lacunes. Le texte réglementaire de novembre 1851, fruit des trois phases rénovatrices, sera la source de la légalité interne des chambres parlementaires de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> Républiques, et marque encore le droit parlementaire actuel.

## **Quelle doit être la place du Règlement intérieur dans l'ordonnement juridique étatique et son rôle dans le système politique ?**

La République née en Février est une étape majeure dans le perfectionnement du droit parlementaire. La démarche entreprise dépasse l'analyse strictement historique. Elle vise à mettre en perspective les évolutions du droit parlementaire depuis 1789 jusqu'à la modification du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale à la suite de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, et à déterminer le rôle qu'a joué la courte période de la II<sup>e</sup> République.

Cependant, la rénovation entreprise entre 1848 et 1851 n'est pas que prescriptive, mais aussi conceptuelle. Il est possible de citer un exemple : l'idée d'une stricte conformité du Règlement à la Loi fondamentale. Cette idée qui sera très largement débattue pendant la III<sup>e</sup> République est rejetée par la Constituante après le 4 novembre 1848. Toutefois, cette idée d'une conformité à la norme suprême est mise en œuvre par l'Assemblée nationale de 1849 qui l'étendra, volontairement et à plusieurs reprises, à la Loi.

Outre cela, l'analyse des débats parlementaires et de la littérature politique laisse apparaître que, pour la première fois dans l'histoire institutionnelle française, le Règlement intérieur devient pleinement un complément de la Constitution, voire un instrument dans l'action politique du corps délibérant vis-à-vis du gouvernement.

La démonstration fait néanmoins apparaître que la théorisation du Règlement n'est pas la cause de la rénovation, mais sa conséquence. Ainsi, l'étude de cette théorisation ne peut pas être isolée de celle de la rénovation.



## Céline VINTZEL

### *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative : Etude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*

La singularité de la procédure législative française, si souvent affirmée, est-elle un mythe ou une réalité ? Autrement dit, le Gouvernement français possède-t-il la panoplie d'armes la plus puissante qui soit pour assurer sa domination dans le processus législatif et y a-t-il recours de manière abusive ? L'étude comparative des différentes étapes de l'élaboration de la loi (impulsion, préparation, décision) dans les régimes parlementaires allemand, britannique, français et italien nous apprend que l'idée communément admise de l'exception procédurale française doit être infirmée. Tous les Gouvernements de référence disposent de moyens procéduraux équivalents pour faire aboutir leurs projets de loi. Au stade de l'initiative, ils contrôlent, directement ou indirectement, l'ordre du jour et des mécanismes permettent partout de faire obstacle à la législation de coût d'origine parlementaire. A l'étape de la préparation, le parlementarisme rationalisé français, d'une part, est finalement assez limité et, d'autre part, a été en grande partie déjoué par les députés et sénateurs. A l'étape de la décision, même les armes qui sont décrites comme les éléments les plus singuliers de la procédure législative française, à savoir le vote bloqué et l'engagement de responsabilité sur le vote d'un texte, ne sont, sous des formes et à des degrés divers, pas inconnus des autres régimes de référence.

Dans les régimes parlementaires modernes, qui sont des régimes de fusion des pouvoirs et de domination du Gouvernement sur le Parlement, le parlementarisme rationalisé ne se limite pas aux prérogatives procédurales qui sont confiées par la Constitution au Cabinet, en tant qu'organe distinct des Chambres, contre celles-ci et qui sont protégées par un juge constitutionnel. Il s'entend comme l'ensemble des instruments procéduraux, directs ou indirects, qui permettent l'adoption, dans des délais raisonnables, du programme législatif du Gouvernement. Il importe peu que ces moyens se trouvent dans la Constitution. Ils peuvent se situer dans n'importe quelle source du droit. Le parlementarisme rationalisé comporte deux variantes principales : la variante classique et la variante moderne. Dans la variante classique (appelée ainsi, non seulement car elle était à l'origine la seule concevable, mais aussi parce qu'elle reste attachée à la théorie, dépassée, du régime parlementaire conçu comme un régime de séparation et d'équilibre des pouvoirs), c'est le Gouvernement qui détient en propre la totalité, ou la très grande majorité, des outils lui permettant de faire adopter son programme législatif dans des délais raisonnables. Ces outils sont inscrits dans la Constitution et leur effectivité est protégée par un juge constitutionnel. Dans la variante moderne du parlementarisme rationalisé (nommée ainsi parce le fonctionnement des régimes actuels prouve qu'elle constitue désormais une alternative à la première et, en conséquence, car elle est liée à la théorie récente - du moins sur le Continent - du régime parlementaire conçu comme un régime de fusion des pouvoirs), ce sont les assemblées elles-mêmes qui, pour le compte du Gouvernement, sont les surveillantes générales du travail législatif. Les instruments permettant de faire adopter le programme législatif du Gouvernement figurent alors pour la plupart dans les normes infra-constitutionnelles (et notamment dans le règlement intérieur des Chambres). En conséquence, le juge constitutionnel est (là où il existe), relativement discret en ce qui concerne le contrôle de la mise en œuvre du parlementarisme rationalisé. Comment se classent les différents régimes de référence par rapport aux deux variantes ci-dessus

dégagées ? La France a pleinement fait sienne la première d'entre elles en 1958 et la réforme constitutionnelle de 2008 n'a pas fondamentalement remis en cause le choix initial des constituants, même si elle l'a atténué. L'Italie et l'Allemagne se rattachent sans aucune réserve à la seconde variante. Quant au Royaume-Uni, il constitue un cas intermédiaire entre ces deux modèles.

Le cumul du fait majoritaire et de la mise en oeuvre du parlementarisme rationalisé ne doit pas être analysé comme une singularité dans le mode d'exercice du pouvoir gouvernemental. Dans un régime parlementaire majoritaire, le parlementarisme rationalisé reste indispensable pour canaliser et discipliner la majorité parlementaire et pour prévenir et/ou tenir en échec l'obstruction de l'opposition.

La culture institutionnelle constitue un paramètre à prendre en compte, à côté du degré de rigidité de la majorité et du parlementarisme rationalisé, pour déterminer les atouts dont un Gouvernement dispose pour faire aboutir son programme législatif.