

*Les*  
**CAHIERS  
DU  
GEVIPAR**



GROUPE D'ÉTUDES SUR LA VIE ET LES  
INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES

**N°3 (SEPTEMBRE 2026)**

COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE DU 3 JUIN 2026

**« QUE RESTE-T-IL DES OUTILS DU PARLEMENTARISME RATIONALISÉ ? »**

## GEVIPAR

Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires

### Compte rendu de la table ronde

#### « Que reste-t-il des outils du parlementarisme rationalisé ? »

Sénat - 3 juin 2026

Avec :

**Jean-Philippe Derosier**, Professeur de droit public à l'Université de Lille, Titulaire de la Chaire d'Études parlementaires

**Corinne Luquiens**, Secrétaire générale honoraire de l'Assemblée nationale, ancienne membre du Conseil constitutionnel

**Basile Ridard**, Maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Lille

Animation :

**Mathieu Peruyero**, Sénat

Ce document est un compte rendu de la table ronde « Que reste-t-il des outils du parlementarisme rationalisé ? » organisée par le GEVIPAR au Sénat, le 3 juin 2026. Il reprend l'essentiel des propos des intervenants, ainsi que certaines questions et réponses. Il a été établi par les responsables du GEVIPAR sur la base de l'enregistrement de l'événement, et validé par les trois intervenants principaux et les auteurs des questions.

© 2026, GEVIPAR. Tous droits réservés.

Toute reproduction, diffusion ou utilisation, intégrale ou partielle, sous quelque forme ou support que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite des auteurs et de l'éditeur du document. ISSN en cours.

Les lecteurs sont autorisés à citer ce document dans un cadre scientifique ou académique, sous réserve d'en mentionner la source complète :

« Compte rendu de la table ronde "Que reste-t-il des outils du parlementarisme rationalisé ?" », *Cahiers du GEVIPAR*, Paris, n° 3, 2026, 24 p.

**M. Mathieu Peruyero.** – Bienvenue au Sénat pour cette table ronde sur le parlementarisme rationalisé, coorganisée par le GEVIPAR en collaboration avec la chaire d'études parlementaires de l'université de Lille.

Je suis responsable de la division du secrétariat de la Présidence et du Bureau au Sénat, mais je m'exprimerai ce soir non pas en cette qualité, mais en tant que coresponsable du GEVIPAR. Pour ceux qui ne le savent pas – nous avons de nombreux étudiants dans la salle ce soir –, il s'agit d'un groupe de recherche tripartite qui réunit l'Assemblée nationale, le Sénat et Sciences Po. Le responsable pour l'Assemblée nationale est Gérald Sutter, qui est par ailleurs chef de la division de la séance à l'Assemblée nationale ; pour Sciences Po, il s'agit d'Olivier Costa, directeur de recherche CNRS au CEVIPOF.

Le GEVIPAR a été créé en 2009. Il a pour objectif de soutenir la recherche sur les questions parlementaires, d'animer un débat entre chercheurs, praticiens et élus, et de diffuser des connaissances à destination de la société civile et des médias.

Avant de vous présenter brièvement nos invités et le thème de la table ronde, je cède la parole à Jean-Philippe Derosier au nom de la chaire d'études parlementaires.

**M. Jean-Philippe Derosier.** – Je suis ravi d'être présent ici ce soir. Je suis également intervenant, mais je souhaite dire quelques mots au nom de la chaire d'études parlementaires, dont je suis le titulaire depuis 2023. Elle a été créée à l'université de Lille le 1<sup>er</sup> octobre et a été inaugurée solennellement dans cette même maison le 4 octobre 2023, jour anniversaire de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Elle a vocation à porter et à diffuser les études parlementaires, c'est-à-dire la recherche, principalement en droit, mais aussi en sciences politiques et en histoire, pour tout ce qui concerne le Parlement ainsi que la vie politique et parlementaire.

Nous disposons d'une plateforme internet. Nous publions tous les trimestres – pas plus tard qu'avant-hier – une chronique sur la vie du Parlement, à laquelle participent activement des administrateurs des deux assemblées, dont Gérald Sutter, que je salue. Nous diffusons également un podcast, « Dans l'hémicycle ». Le prochain épisode, avec la participation d'Anne Levade et de Rémi Lefebvre sur les primaires, sera mis en ligne très prochainement. Nous en publions un tous les quinze jours, réalisé par la journaliste Bérengère Bonte.

Je suis très heureux que la chaire soit associée au GEVIPAR. C'est la première fois, et j'espère que ce ne sera pas la dernière. Nous pourrions ainsi poursuivre une collaboration entre ce groupe d'études, qui mène des travaux traditionnels très intéressants sur la vie parlementaire, et la chaire, dont l'objet est assez complémentaire dans ses champs de recherche.

**M. Mathieu Peruyero.** – En complément de Jean-Philippe Derosier, nous aurons deux invités ce soir, que je remercie évidemment de leur participation. Nous aurons tout d'abord la chance d'entendre Corinne Luquiens, qui a exercé les plus hautes fonctions à l'Assemblée

nationale. Je ne vais pas toutes les citer, mais parmi celles-ci, elle fut cheffe du service de la commission des lois, directrice du service des relations internationales, directrice de la séance, directrice générale des services législatifs, puis, bien sûr, entre 2010 et 2016, Secrétaire générale de l'Assemblée nationale et de la Présidence. Elle a ensuite été désignée pour siéger au Conseil constitutionnel, dont elle a été membre entre 2016 et 2025. Ce double regard nous sera évidemment très précieux pour analyser l'évolution du parlementarisme rationalisé.

Nous avons également le plaisir d'accueillir Basile Ridard, maître de conférences en droit public à l'université de Lille, qui est donc très bien représentée ce soir. Il est l'auteur d'une thèse remarquée sur l'encadrement du temps parlementaire dans la procédure législative en Allemagne, en Espagne, en France et au Royaume-Uni, d'ailleurs récompensée par le prix de thèse de l'Assemblée nationale. Il a récemment publié sur de nombreux thèmes en lien avec notre sujet du jour, par exemple la motion de défiance, les gouvernements minoritaires ou encore la formation des coalitions.

Comme vous le savez, le thème qui nous réunit ce soir est : « Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ? ».

Je ne serai pas trop long, mais avant de céder la parole aux intervenants, il me semblait que pour savoir ce qu'il en reste, il fallait au moins essayer de nous mettre d'accord sur ce dont nous parlons. Je me suis risqué à une tentative de définition : le parlementarisme rationalisé consiste à codifier les pratiques et les usages qui organisent le fonctionnement du Parlement et les rapports entre l'exécutif et les assemblées afin – et c'est très important – de les orienter vers un but déterminé. C'est donc finalement un objectif et des règles juridiques à son service.

Dans le cas français, l'objectif du constituant en 1958 n'était pas seulement de remédier aux désordres internes aux assemblées mais d'assurer une forme de prééminence du Gouvernement.

D'abord, bien sûr, en lui donnant de la stabilité. Pour reprendre le mot célèbre de Michel Debré, que l'on a beaucoup entendu récemment : « Parce qu'en France la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte au moins en partie de la réglementation constitutionnelle ».

Au-delà de la stabilité, il s'agissait aussi de donner au Gouvernement les moyens procéduraux pour maîtriser le temps parlementaire, éviter l'obstruction, empêcher la prolifération des dépenses et faire adopter les projets de loi essentiels à son action. En résumé, lui permettre de dominer le jeu parlementaire. Michel Debré l'avait là aussi assumé sans détour, dans une formule peut-être moins connue, mais que je trouve particulièrement explicite : « Les propositions émanant de l'initiative parlementaire, les interpellations et les questions orales ne constituent pas la tâche constante des assemblées : ce sont des incidents de la vie parlementaire qui doivent se greffer sur un travail fondamental qui est la discussion des projets de loi déposés par le gouvernement. »

On peut imaginer qu'il aurait été quelque peu surpris en découvrant que, lors de la dernière session parlementaire, plus de 80 % des textes adoptés définitivement étaient issus non pas de projets de loi gouvernementaux, mais de propositions de loi déposées par les parlementaires.

Dans ce contexte, notre table ronde appelle à répondre à trois grandes séries de questions.

D'abord, une question de diagnostic : les outils du parlementarisme rationalisé, qui ont connu des évolutions importantes depuis 1958, sont-ils encore efficaces dans le contexte de fragmentation de la vie politique que nous connaissons ?

Ensuite, une question de légitimité : peut-on encore défendre la rationalisation du parlementarisme « à la française » ou faut-il rechercher d'autres formes de rationalisation, qui visent peut-être moins à assurer la prééminence du Gouvernement qu'à organiser plus efficacement le fonctionnement du Parlement ?

Enfin, une question prospective, qui ne sera pas inintéressante à quelques mois des élections présidentielles : faut-il relancer la mécanique de rationalisation du Parlement en changeant les textes qui régissent son fonctionnement ? Force est de constater en tout cas que les propositions se sont multipliées ces dernières semaines, tant dans les chambres qu'en dehors, sur des sujets aussi variés que le droit d'amendement, l'organisation de la discussion budgétaire ou encore les commissions d'enquête.

Pour essayer d'éclairer ce thème, nous prévoyons un premier tour de parole pour chaque intervenant, de l'ordre de dix à quinze minutes, afin de garder ensuite évidemment le maximum de temps pour les échanges avec la salle. Je vous propose donc d'entendre tout d'abord Corinne Luquiens.

**Mme Corinne Luquiens.** – Ayant le privilège de m'exprimer en premier, je vous propose de dresser une forme de bilan des outils du parlementarisme rationalisé mis en place en 1958.

Il est difficile d'échapper à un très rapide historique. Si l'on a mis en place un système aussi encadré que celui de la V<sup>e</sup> République, c'est parce que nous avons connu la IV<sup>e</sup> et la III<sup>e</sup> République. La question du parlementarisme rationalisé est une constante de la vie constitutionnelle en France, soit qu'on lui prête toutes les vertus, soit qu'on lui attribue tous les maux. On rappellera que Léon Blum avait commencé, en 1936, dans *La Réforme gouvernementale*, à évoquer des pistes de réforme.

On a du mal à le croire, mais la IV<sup>e</sup> République était déjà considérée comme un régime de parlementarisme rationalisé. Je ne vais pas y revenir, mais il y avait des mécanismes de nomination du président du Conseil qui devaient lui assurer une forme de légitimité. Il y avait également un encadrement des procédures de mise en cause de sa responsabilité. Nous savons qu'ils n'ont pas fonctionné, car les gouvernements se sont retirés sans y être constitutionnellement obligés.

De fait, 104 gouvernements se sont succédé sous la III<sup>e</sup> République entre 1870 et 1940, soit en soixante-dix ans. Ce qui est, à mes yeux, le plus choquant d'un point de vue démocratique, c'est que des changements radicaux de majorité se sont produits sans intervention du corps électoral. Quant à la IV<sup>e</sup> République, elle a connu vingt-quatre présidents du Conseil qui ont formé vingt-deux gouvernements en moins de douze ans. L'instabilité gouvernementale s'est donc accélérée malgré un mécanisme qui était censé la prévenir.

Je voudrais aussi insister sur le fait que cette situation n'avait pas pour conséquence un renforcement des pouvoirs du Parlement, et j'en veux pour preuve le recours aux décrets-lois.

En dehors des procédures prévues par les lois constitutionnelles de 1875, et au contraire de ce que prévoyait la Constitution de 1946, le Parlement ne parvenait même pas à exercer son propre rôle, c'est-à-dire la fonction législative. Tout cela explique que la Constitution de 1958 se soit construite en réaction à cette situation.

La meilleure façon de présenter les outils du parlementarisme rationalisé et d'en dresser le bilan est de le faire de manière didactique, en examinant dans les différents domaines ce que sont ces outils et ce qui a pu être fait depuis, soit au travers de réformes constitutionnelles, soit au travers d'évolutions de la pratique qui en ont changé la logique.

Je l'ai fait autour de trois thèmes : le partage de compétences entre le législatif et l'exécutif dans l'édiction des normes, l'encadrement du fonctionnement du Parlement et de la procédure législative, et enfin, bien sûr – c'est le point qui vient le plus spontanément à l'esprit –, la modalité de nomination du Gouvernement et sa responsabilité.

Je commence par le partage des compétences entre le législatif et l'exécutif. Ce n'est pas un élément qui vient spontanément à l'esprit quand on parle de parlementarisme rationalisé, mais pourtant, en 1958, dans les commentaires qui ont été faits sur la Constitution, on a présenté comme une grande révolution – et c'en était une à l'époque – le fait que le domaine de la loi soit défini et limité. Le pouvoir réglementaire apparaissait comme le pouvoir de droit commun, puisque, en dehors du domaine législatif, c'est effectivement le Gouvernement qui est compétent pour édicter des normes. De plus, toute une série d'outils permettaient au Gouvernement de protéger son domaine. C'est donc évidemment déjà un élément important : le Parlement est limité dans sa capacité à agir.

Puisque j'ai parlé des décrets-lois, je me dois de mentionner aussi – c'est d'ailleurs un peu d'actualité – la procédure des ordonnances, qui a institutionnalisé la délégation de pouvoir. C'est un mécanisme qui constitue incontestablement une dépossession des assemblées au bénéfice du Gouvernement, même s'il implique leur consentement. Je ne vais pas en faire l'historique, mais la procédure des ordonnances a été utilisée de manière relativement disparate. Il y a eu les ordonnances sur la sécurité sociale en 1967, qui ont provoqué un mouvement social assez violent juste avant mai 68, et ensuite une longue période pendant laquelle elle a été moins utilisée. Puis, les ordonnances ont été essentiellement cantonnées à des domaines assez techniques, comme la transposition des directives européennes et l'adaptation du droit outre-mer. Or, il se trouve que, sous l'actuelle présidence de la République, il y a eu un retour en force des ordonnances, avec des thèmes qui ne sont pas secondaires, comme, par exemple, les ordonnances « travail » de 2017, qui avaient pour ambition de rénover le dialogue social. La période du Covid a également vu, évidemment, une utilisation importante de cette procédure. Sous réserve que le Gouvernement trouve une majorité pour voter les lois d'habilitation, il est difficile d'affirmer que cette procédure est devenue obsolète. Il faut d'ailleurs souligner que l'on a fortement envisagé, à la fin de l'année dernière, la possibilité de recourir à une procédure qui n'a jamais été utilisée jusque-là : non pas celle de l'article 38 de la Constitution, mais celle de l'article 47, qui permet au Gouvernement d'édicter le projet de loi de finances par ordonnance si les délais constitutionnels impartis au Parlement ne sont pas respectés – le pendant existant pour la loi de financement de la sécurité sociale. La question pourrait donc se poser, à rebours de l'idée que le parlementarisme rationalisé se trouve compromis, d'utiliser une arme jusqu'alors inutilisée.

J'en viens à mon deuxième point : l'encadrement du fonctionnement du Parlement et de la procédure législative. Dans ce domaine, évidemment, je ne peux pas être exhaustive, ce serait extrêmement long. C'est pourtant dans ce domaine que les contraintes résultant des mécanismes du parlementarisme rationalisé ont été les plus fortes. Toutefois, plusieurs réformes constitutionnelles – et je voudrais y insister – sont venues en atténuer la rigueur. Il y a d'abord le régime des sessions. C'était une révolution, alors que, sous la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République, la session était continue. En 1958, on a prévu un régime de deux sessions de 80 et 90 jours, soit moins de six mois pendant lesquels le Parlement siégeait en session ordinaire. À cela, il faut ajouter que les sessions extraordinaires, qui peuvent être convoquées à la demande du Gouvernement ou de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, ne le sont en fait que

dans la mesure où le Président de la République l'accepte. La jurisprudence de 1960 du général de Gaulle, qui a refusé la convocation d'une session parlementaire demandée par une majorité de députés, demeure. Cette durée de session est apparue très rapidement insuffisante, en particulier à partir de 1981.

En effet, la généralisation de l'alternance a eu pour conséquence que les gouvernements successifs avaient un programme législatif considérable et qu'ils ne pouvaient absolument pas le faire aboutir dans ce délai. Une autre difficulté tenait au fait que le contrôle du Parlement ne s'exerçait que de manière intermittente, en tout cas en séance publique. La loi constitutionnelle du 4 août 1995 a donc institué une session unique – c'était une attente assez forte – qui dérogeait au principe du parlementarisme rationalisé de la V<sup>e</sup> République. J'ajoute que, depuis que nous avons une session de neuf mois, les sessions extraordinaires n'ont pour autant pas cessé de se multiplier. Certes, le nombre de jours de séance est en principe limité à cent vingt par session, mais des jours supplémentaires peuvent être ouverts à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres de chaque assemblée, après consultation de leur président. Un autre élément essentiel pour le fonctionnement du parlementarisme rationalisé était la fixation de l'ordre du jour. Nous savons qu'en 1958, c'est le Gouvernement qui fixait l'ordre du jour prioritaire. Les assemblées disposaient d'un ordre du jour complémentaire dans la mesure où il restait du temps disponible et, en pratique, il n'en restait pas, ou extrêmement peu. C'était donc en fait le Gouvernement qui fixait l'ordre du jour des assemblées. Là aussi, une réforme importante est intervenue avec la loi constitutionnelle de 2008, qui consacre le principe d'un ordre du jour partagé. Sur une période de quatre semaines, une alternance a été mise en place : deux semaines seulement sont réservées au Gouvernement, une semaine est réservée au contrôle et la dernière semaine, non définie, est en pratique réservée à un ordre du jour législatif fixé par les assemblées. Nous y reviendrons peut-être dans les questions, mais je ne suis pas certaine que ce soit la réforme la plus heureuse qui ait été réalisée, et ce pour plusieurs raisons. La première est que je ne pense pas que la multiplication des débats pendant la semaine de contrôle soit la meilleure façon de contrôler l'action du Gouvernement. Ce sont des séances assez peu fréquentées, puisqu'il n'y a pas de vote. Par ailleurs, le fait de limiter à deux semaines dans chaque période de quatre semaines le temps disponible pour le Gouvernement fait obstacle, dans un certain nombre de cas, à l'adoption de projets de loi. Cela aboutit finalement, pour des projets importants, à une discussion morcelée sur plusieurs mois.

Autre élément important : le fonctionnement des commissions. Je n'insiste pas sur le fait que la révolution, en 1958, a consisté à limiter le nombre de commissions à six. Nous sommes passés à huit en 2008. Le Sénat, d'ailleurs, dans sa sagesse, s'en est tenu à sept. Cela reste, évidemment, très différent de ce qui existait sous la République précédente. En revanche, l'autre élément majeur tient au fait que la discussion s'engage désormais en séance sur le texte de la commission, alors qu'en 1958, il avait été décidé qu'elle s'engageait sur le texte du Gouvernement. Cela change beaucoup les choses, car il est plus difficile pour le Gouvernement de revenir sur le texte de la commission qu'il ne l'était de faire rejeter les amendements de celle-ci. C'est donc une réforme véritablement importante. Par ailleurs, il existe toute une série de procédures qui renforcent les pouvoirs du Gouvernement lors de l'examen des textes. J'insisterai sur l'une d'entre elles, qui joue un rôle crucial : le Gouvernement a la maîtrise, finalement, de la navette. Le Gouvernement peut accélérer la discussion et, éventuellement, donner le dernier mot à l'Assemblée nationale. Je tiens également à rappeler que le Conseil constitutionnel a forgé un principe nouveau qui joue un rôle protecteur : celui des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Jusqu'à présent, il n'en a fait usage que sous la forme de réserves d'interprétation et il n'a jamais trouvé motif de censure sur ce fondement, mais c'est tout de même une sorte d'épée de Damoclès qui fait que les présidents de séance et les présidents d'assemblée ne peuvent pas abuser des mécanismes d'encadrement des débats

dont ils disposent. Les différentes formes d'irrecevabilité, en particulier celle de l'article 40, n'ont pas été remises en cause.

Une nouvelle est même apparue, qui est également une création du Conseil constitutionnel. Il s'agit du fait qu'un amendement qui n'a pas de lien, même indirect, avec un texte en discussion est irrecevable. Pour l'anecdote, je rappelle qu'il s'agissait simplement d'une création jurisprudentielle, qui a été confortée dans la réforme constitutionnelle de 2008 par un amendement qui avait pourtant pour objet d'en limiter la portée. En réalité, cela a donné une consécration constitutionnelle à une création jurisprudentielle. Je ne dirai rien de particulier à propos du vote bloqué, qui existe toujours, sauf pour souligner qu'il n'est plus tellement utilisé, car cela suppose d'avoir une majorité, ce qui est le problème actuellement.

J'en viens donc au troisième volet d'encadrement dans le cadre du parlementarisme rationalisé : la nomination du Gouvernement et les modalités de sa responsabilité, ainsi que la dissolution. S'agissant des conditions de nomination du Gouvernement, nous savons que la grande réforme de 1958 a créé un Président de la République fort dont la puissance a été accrue, évidemment, par son élection au suffrage universel direct. De ce fait, c'est lui qui nomme le Premier ministre et, sur la proposition de ce dernier, les membres du Gouvernement. C'est de lui seul que cette nomination émane. Il y a évidemment une exception : le cas de la cohabitation, lorsqu'une majorité hostile au Président de la République se forme à l'Assemblée nationale. Nous avons également pu constater, à la suite de la dissolution du 9 juin 2024, que le choix du Président de la République pouvait être plus ou moins fortement contraint. Il n'y a pas, en revanche, de procédure d'investiture, je n'insiste pas sur ce point. La responsabilité du Gouvernement est évidemment le domaine dans lequel il y a eu beaucoup d'encadrement. D'abord, si l'on prévoit que le Gouvernement peut engager sa responsabilité sur son programme, rien ne lui impose de le faire ; il ne le fait donc que s'il est assuré d'avoir une majorité absolue qui soutiendra sa politique. Concernant la motion de censure, vous savez tous qu'elle est très encadrée. De 1958 à 2024, une seule motion de censure a été adoptée, en 1962, et a abouti au renversement du Gouvernement.

À la suite de cette dernière, une majorité favorable au Président de la République a été réélue. En revanche, depuis la dissolution il y a moins d'un an, la responsabilité du Gouvernement a été mise en cause à deux reprises : le 4 décembre 2024, par le vote de censure contre le gouvernement Barnier, puis le 8 septembre 2025, par l'enjeu de la confiance qui avait été sollicitée par François Bayrou. Nous voyons donc bien que, si les procédures d'encadrement de la mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement demeurent, elles perdent de leur efficacité avec la disparition du fait majoritaire. Il faut évidemment faire une place à part à la procédure qui caractérise sans doute le mieux le parlementarisme rationalisé : l'article 49, alinéa 3, et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte. Je voudrais souligner qu'à mes yeux – et là, je prends une position –, c'est le corollaire de l'article 20, qui prévoit que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il s'agit en fait de mettre l'Assemblée nationale devant ses responsabilités en choisissant soit de donner au Gouvernement les moyens de conduire sa politique à travers l'adoption des textes qu'il juge nécessaires, soit de mettre en œuvre sa responsabilité en le renversant par le vote d'une motion de censure. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a toutefois limité l'usage de cette procédure à un texte par session, hors loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale. S'agissant du droit de dissolution, nous savons qu'il s'agit d'un pouvoir propre du Président de la République, soumis à très peu de contraintes : une consultation, dont le dernier exemple montre qu'elle est assez formelle, et l'impossibilité de dissoudre dans l'année qui suit une dissolution précédente. Nous avons eu deux dissolutions que l'on pourrait dire spontanées, sans que ce soit le résultat d'un conflit ouvert entre le Parlement et le Gouvernement : en 1997 et en 2024. Ces deux exemples risquent de compromettre pendant un certain temps l'usage

inconsidéré du droit de dissolution. En conclusion, je voudrais dire que, paradoxalement, la plupart des mécanismes du parlementarisme rationalisé ont été largement utilisés alors que la « divine surprise » de majorités larges et stables les rendait moins nécessaires.

C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles ils ont été sévèrement critiqués et, pour certains d'entre eux que j'ai évoqués, remis en cause. Tel est le cas de l'article 49, alinéa 3, qui a été trop souvent utilisé non pas pour mettre l'Assemblée et la majorité devant leurs responsabilités, mais pour accélérer l'examen des textes, puisque, comme vous le savez, lorsque le Gouvernement engage sa responsabilité sur le vote d'un texte, le débat est immédiatement interrompu. Le Gouvernement définit en outre le texte qui sera considéré comme adopté, sauf vote d'une motion de censure. Cet usage, que l'on peut considérer comme non prévu par les constituants de 1958, et peut-être abusif, a fait naître l'idée qu'il fallait effectivement limiter l'emploi du « 49.3 ».

En réalité, la situation actuelle me semble démontrer que ce sont moins les mécanismes du parlementarisme rationalisé qui expliquent le fonctionnement des institutions que l'existence ou l'absence d'une majorité cohérente ou de compromis, disposée à soutenir le Gouvernement. C'est donc du corps électoral que dépend la stabilité gouvernementale, contrairement à ce que déclarait Michel Debré en 1958. Sur ce point, les événements lui donnent tort. Bien que cela soit un peu hors sujet, il faut souligner que le mode de scrutin n'est pas, à cet égard, déterminant. En effet, nous avons connu le scrutin d'arrondissement sous la III<sup>e</sup> République, qui était très proche du scrutin uninominal majoritaire actuel, et cela n'a pas permis de dégager une majorité. L'absence de majorité sous la IV<sup>e</sup> République ne tenait donc pas à la représentation proportionnelle. Il reste à voir si le scrutin uninominal majoritaire à un tour en Grande-Bretagne garantira toujours l'existence d'une majorité. Sous la V<sup>e</sup> République, c'est donc bien davantage, me semble-t-il, l'existence d'une majorité stable et cohérente qui explique le fonctionnement des institutions et, s'agissant de la dépossession des moyens du Parlement, le fait que ces majorités soient disciplinées – ce que rien n'impose. Ce ne sont pas nécessairement les mécanismes en eux-mêmes qui sont en cause.

**M. Jean-Philippe Derosier.** – Je m'inscrirai dans le prolongement du propos de Corinne Luquiens, que je rejoins assez largement sur le diagnostic, peut-être de manière un peu plus nuancée sur certains remèdes. Je m'attacherai aux trois questions exposées dans son propos introductif.

Il est vrai que la Constitution du 4 octobre 1958 – et je dis bien celle du 4 octobre 1958 – a envisagé, avec un objectif déterminé, une rationalisation du parlementarisme. L'objectif a été rappelé : maîtriser les relations entre l'exécutif et le législatif et, surtout, assurer une domination du premier sur le second. C'est cet esprit de domination qui guidera quelque peu mon propos.

La mécanique de rationalisation de 1958 était imaginée au départ indépendamment, abstraction faite et sans même prévoir ce qui est apparu en 1962, à savoir le fait majoritaire. Au contraire même, ces outils de rationalisation étaient prévus pour faire fonctionner notre régime parlementaire en l'absence de fait majoritaire, lequel n'existait ni sous la III<sup>e</sup> République, ni sous la IV<sup>e</sup> République, ni au début de la V<sup>e</sup> République.

En 1962, le fait majoritaire apparaît et il est devenu en quelque sorte la normalité – je ne dis pas la norme, mais la normalité. À quelques rares exceptions près, la plus flagrante étant la disparition de toute majorité et l'apparition de ce que j'appelle le fait fragmentaire depuis 2024.

L'usage des outils de rationalisation cumulé au fait majoritaire a conduit à une forme de dénaturation de certains de ces outils. L'un des meilleurs exemples est l'article 49, alinéa 3. Comme cela a été dit, il a été initialement prévu pour créer une majorité sur un texte lorsqu'elle n'existe pas ou qu'elle est incertaine, et il a été utilisé en réalité pour accélérer le processus, faire tomber des amendements et taire l'opposition. C'est ce qui lui a donné mauvaise presse, conduisant à la contestation dont il fait l'objet aujourd'hui, alors qu'il me paraît être un outil fondamentalement démocratique. Nous aurons sans doute l'occasion d'y revenir.

Ces outils de rationalisation du parlementarisme, qui ont donc continué à être utilisés tout au long de l'histoire de la V<sup>e</sup> République, sont remobilisés aujourd'hui avec le fait fragmentaire.

Ces outils ont été imaginés dès le départ pour les situations pour lesquelles nous les utilisons aujourd'hui, à savoir l'absence de fait majoritaire ou, en tout cas entre 2022 et 2024, un fait majoritaire très relatif. Il manquait près de cinquante députés au Gouvernement pour atteindre la majorité absolue et, comme je le disais, depuis 2024, le fait est fragmentaire. De là découle une série d'interrogations qui conduisent au débat de ce jour. Ces outils fonctionnent-ils, sont-ils encore pertinents et faut-il en envisager d'autres ?

Fonctionnent-ils ? La réponse que l'on pourrait spontanément apporter est oui. Ne serait-ce que parce que, depuis 2022, et a fortiori depuis 2024, nous arrivons à produire des lois. Le Gouvernement ne tombe pas tous les quatre matins. Un équilibre s'établit à peu près. Le fait qu'une question de confiance soit refusée n'est pas, à mon sens, synonyme d'une crise profonde. Cela engendre une crise politique, comme nous en avons connu dans notre histoire, mais cela ne veut pas dire que la Cinquième République est à bout de souffle et qu'il faut en changer. Non, puisque précisément elle a prévu un mécanisme et que celui-ci a été mobilisé dans les règles constitutionnelles prévues. Si, par la suite, aucun gouvernement n'avait pu être nommé et que nous retombions dans une configuration digne de la Quatrième République, là, effectivement, la crise serait bien plus profonde, mais ce n'est pas le cas. Globalement, les outils fonctionnent. Je ne veux pas les passer tous en revue, car je n'en ai pas le temps. Toutefois, je tiens à souligner que je ne nourris pas le même pessimisme que Corinne Luquiens à l'égard de la dissolution. En 2027, il y aura d'ailleurs, à mon avis, une dissolution.

Si je suis plus optimiste sur la dissolution, c'est qu'elle continue à se justifier en tant qu'épée de Damoclès. Elle est bien plus utile par sa présence que par son usage ; au contraire, son usage traduit l'apparition d'une crise qui n'a pas pu être réglée autrement que par sa présence et la menace de son utilisation a été insuffisante pour discipliner les parlementaires.

Ces outils, qui globalement me semblent fonctionner, sont-ils encore pertinents ? La question se situe dans le prolongement de la première, mais la réponse doit être plus nuancée. En effet, pour citer quelques exemples, les ordonnances que vous avez mentionnées, sont un outil qui fonctionne et qui est globalement pertinent, pour autant qu'il soit utilisé, là encore, à bon escient. Elles ont longtemps été utilisées pour la codification, pour l'adaptation et la transposition du droit de l'Union européenne, ou pour l'adaptation en outre-mer. Autant d'objectifs qui me paraissent parfaitement légitimes dans le recours aux ordonnances, car cela permet d'éviter au Parlement de se perdre dans des débats techniques auxquels seuls quelques parlementaires pourraient participer. Non que je veuille dénigrer le savoir des parlementaires, mais transposer les moindres directives ou adapter les lois aux moindres situations d'outre-mer me semble pouvoir être fait par des services gouvernementaux, à charge pour le Parlement de se concentrer sur l'essentiel, c'est-à-dire la vision d'ensemble, à travers la ratification. Or, précisément sur ce sujet, force est de constater que le Parlement ne fait pas véritablement, et en tout cas pas pleinement, son travail, ratifiant assez occasionnellement et assez peu.

À ce sujet d'ailleurs, quelques mots sur une jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a fait beaucoup parler d'elle à l'époque, la décision 2020-843 QPC du 28 mai 2020 dite « Force 5 », qui considère qu'une disposition issue d'une ordonnance est une disposition législative au sens de l'article 61-1 dès lors que le délai d'habilitation est expiré. Certains y ont vu un renforcement des ordonnances et l'absence de nécessité de les ratifier, alors qu'il s'agissait, au contraire, d'un cantonnement des prérogatives du Gouvernement sous la vigilance du Conseil constitutionnel. Cela participait donc d'une meilleure rationalisation de cet outil.

Il existe une autre dénaturation : c'est l'usage qui est fait de la motion de rejet que l'on qualifie de « positive ». Celle-ci est légitime au Sénat, dans une logique de rationalisation. En effet, une fois que le Sénat a déjà débattu une première fois du texte et qu'il constate le désaccord avec l'Assemblée, il est inutile de tenir un deuxième débat pour réitérer les arguments et réadopter des amendements qui, de toute façon, ne seront pas retenus. Il vote ainsi la question préalable, afin de renvoyer immédiatement le texte à l'Assemblée nationale et de passer à autre chose. En revanche, lorsque l'Assemblée nationale s'en sert pour éviter tout débat sur un texte, faisant ainsi obstacle à l'obstruction – je ne dis pas que l'obstruction est une bonne chose, mais la motion de rejet n'est pas le bon mécanisme pour la contrer –, cela me paraît sans doute plus problématique.

En définitive, ces outils ont-ils encore leur pertinence ? Oui, car ils fonctionnent. Oui, car ils sont nécessaires, surtout dans les périodes telles que celles que nous vivons actuellement. Rien ne dit qu'elle est éphémère, rien ne dit non plus qu'elle est pérenne, mais il faut se préserver. Néanmoins, il faudrait en revoir les mécaniques d'usage afin de les cantonner aux objectifs pour lesquels ils ont été initialement prévus.

Enfin, faut-il en envisager d'autres ? On peut toujours faire évoluer les choses. On peut d'abord, effectivement, corriger ceux qui sont actuellement applicables, en envisageant par exemple que l'article « 49.3 » ne puisse être utilisé qu'à la fin du débat parlementaire et non pas à tout instant. Nous pouvons également envisager deux aspects : institutionnaliser davantage les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre, d'une part, et entre le Gouvernement et le Parlement, d'autre part.

Sur le premier point, l'idée qui avait été mise sur la table en 2007 par la commission Balladur selon laquelle le Président de la République définit la politique nationale, n'était pas une mauvaise chose, tout simplement parce que cela reflète la réalité. Comme l'on n'a jamais réussi à réaligner la pratique sur la théorie, alignons la théorie sur la pratique et intégrons cette disposition dans la Constitution, à la condition d'y adjoindre six mots supplémentaires, à savoir qu'il le fait « en collaboration avec le Premier ministre », pour institutionnaliser la nécessaire collaboration entre les deux têtes de l'exécutif. En période de cohabitation, qui était l'argument avancé contre cette constitutionnalisation, l'on se retrouverait dans une configuration identique à celle du Royaume-Uni, à savoir que c'est le Roi qui prononce le discours du trône, mais que c'est le Premier ministre qui lui donne des directives pour l'écrire. Si nous avons une période de cohabitation et que c'est le Président qui définit la politique de la Nation en collaboration avec le Premier ministre, il sera contraint de recueillir l'avis du Premier ministre, puisqu'il est le seul à pouvoir transformer l'essai devant le Parlement.

Je terminerai par l'institutionnalisation des rapports entre le Gouvernement et le Parlement. Il convient de tout simplement supprimer la priorité dont dispose le Gouvernement sur l'ordre du jour, à l'exception de la matière budgétaire, et de permettre aux assemblées de fixer intégralement leur ordre du jour, ce qui contraindrait le Gouvernement à collaborer avec les groupes pour voir ses textes inscrits à l'ordre du jour. Le Gouvernement devra également être privé de tout droit d'amendement, à l'exception de la matière financière – là encore pour

des raisons évidentes, notamment liées à l'article 40 et à l'expertise de Bercy en la matière –, afin de collaborer nécessairement avec les rapporteurs des textes et ainsi renforcer le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement.

**M. Basile Ridard.** – Je tiens à mon tour à remercier très sincèrement les organisateurs de ce séminaire du GEVIPAR et vous dire tout mon plaisir d'y participer aux côtés de Jean-Philippe Derosier et de Corinne Luquiens, en tant que membre de la chaire d'études parlementaires de l'université de Lille.

Je me concentrerai, dans une perspective internationale, surtout sur l'étranger proche. Cela n'empêche pas qu'il puisse exister des évolutions du recours aux outils du parlementarisme rationalisé tout aussi marquantes, voire davantage, dans d'autres systèmes qui nous sont plus lointains.

Je me suis aussi interrogé sur la manière de circonscrire le sujet. Les outils du parlementarisme rationalisé désignent, à mon sens, l'ensemble des mécanismes qui visent à encadrer l'exercice des compétences du Parlement et à renforcer la capacité d'action du Gouvernement, dans une approche avant tout française du parlementarisme rationalisé. Il s'agit d'une définition volontairement large, qui ne se limite donc pas au seul dispositif qui viserait à prévenir une trop grande instabilité gouvernementale au sein des régimes parlementaires. En d'autres termes, l'idée est ici de retenir une conception matérielle du parlementarisme rationalisé, centrée sur la finalité de ces outils, plutôt que sur une approche davantage historique, qui relèverait du concept forgé en 1928 par Boris Mirkine-Guetzévitch. En effet, s'en tenir à une conception trop étroite du parlementarisme rationalisé présenterait un intérêt limité pour l'analyse de la pratique, quand on sait que, par exemple en Allemagne, la motion de censure constructive n'a été utilisée qu'à deux reprises depuis 1949.

Si l'on porte le regard au-delà des frontières françaises, un premier constat s'impose : aucun système étranger ne connaît un mécanisme véritablement équivalent à celui prévu par le fameux article 49, alinéa 3, de la Constitution française, qui constitue l'une des manifestations les plus poussées du parlementarisme rationalisé.

Au-delà de cet instrument phare qui n'existe pas en réalité à l'étranger, qu'en est-il des autres outils du parlementarisme rationalisé ?

Pour répondre à cette question, il convient d'indiquer de manière générale que de nombreux outils du parlementarisme rationalisé subsistent dans les États qui y sont accoutumés. C'est le cas notamment du Royaume-Uni. En revanche, on en trouve moins souvent qu'auparavant la manifestation dans certains des États qui étaient déjà moins habitués à y recourir ; je mettrai ici l'accent sur l'Allemagne et sur l'Espagne.

Afin de caractériser ces différents États et leurs parlements, je m'appuierai sur trois illustrations. La première concerne les dispositifs de fixation du temps global de l'examen d'un texte de loi. De ce point de vue, j'ai fait le choix de me concentrer sur la procédure législative et les outils de rationalisation de cette dernière.

Au Royaume-Uni, en effet, la « guillotine » peut être déclenchée par le Gouvernement à tout moment pour fixer une échéance ferme et précise à l'examen d'un texte législatif. Cette guillotine permet une réduction draconienne du débat et, en ce sens, est plus rigide qu'un autre outil – la motion de programmation –, qui est apparue en 1997 au Royaume-Uni et permet de formaliser un calendrier des étapes successives de la discussion sans fixer un terme définitif.

La motion de programmation est généralement déposée très tôt par le Gouvernement britannique dans la discussion parlementaire, de manière à en réduire la durée globale, alors que la guillotine est souvent déclenchée plus tard, pour mettre fin à un débat qui s'éternise après des dizaines d'heures d'examen, en particulier lorsque l'opposition tente de repousser au plus tard possible l'adoption d'un texte de loi.

L'observation de l'usage récent de la guillotine est instructive. Alors qu'avant 1997, elle n'était mobilisée par le Gouvernement qu'à quelques reprises lors de chaque session, elle a été utilisée de manière beaucoup plus importante tout au long du gouvernement Blair. Depuis lors, elle n'est finalement que très rarement employée. Cette évolution s'explique principalement par le fait que la nouvelle procédure de programmation lui a été préférée, au point de la supplanter en pratique. Cet outil du parlementarisme rationalisé est donc encore largement employé aujourd'hui par le Gouvernement pour encadrer la durée de la discussion.

Si l'on s'intéresse, en revanche, à des mécanismes équivalents en Allemagne et en Espagne, on constate que le Gouvernement ne dispose pas de procédures spécifiques de fixation du temps global pour réduire la durée de la procédure législative. La durée de la discussion y est encadrée avant tout, en pratique, par les organes internes du Parlement. Ainsi, en Espagne, l'article 118 du règlement du Congrès des députés autorise par exemple son président à « fixer à l'avance le temps maximum du débat sur un texte et à le répartir en conséquence entre les intervenants prévus ». Ce mécanisme n'est engagé qu'à la demande de la Conférence des présidents et il s'agit donc bien d'une initiative parlementaire.

De même, en Allemagne, selon une logique similaire, le Gouvernement ne dispose pas non plus d'une procédure spécifique pour réduire la durée du débat et ainsi rationaliser la discussion. Dans le cadre de la procédure ordinaire, le paragraphe 35 du Règlement intérieur du Bundestag prévoit simplement que celui-ci détermine lui-même « la durée de la discussion sur une question donnée », à savoir pour chaque article et pour chaque amendement, et ce sur la proposition du comité des doyens – ce dernier étant, peu ou prou, l'équivalent de la Conférence des présidents. Cette procédure est presque toujours respectée en pratique et, en l'absence de volonté 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. On voit donc là une différence sensible entre le Royaume-Uni d'un côté, l'Allemagne et l'Espagne de l'autre.

Une deuxième illustration de cette thèse du renforcement des outils du parlementarisme rationalisé dans les États où ils sont déjà fortement pratiqués, et d'affaiblissement de ces outils – du moins en pratique – lorsqu'ils sont moins forts à l'origine, peut se trouver à travers le vote bloqué ou son équivalent à l'étranger. Si l'on compare en effet les trois systèmes considérés à la France, la procédure du vote bloqué apparaît de loin comme la plus radicale, dès lors qu'elle permet au Gouvernement de présenter à l'assemblée une offre « à prendre ou à laisser », et de réduire drastiquement le nombre de votes en recourant à un scrutin unique.

Alors qu'en France, le vote bloqué relève d'une décision gouvernementale, les mécanismes équivalents à l'étranger qui visent à limiter le nombre de votes relèvent, en particulier en Allemagne et en Espagne, des organes parlementaires internes eux-mêmes et non du Gouvernement. Ainsi, au Bundestag, le conseil des doyens peut décider d'organiser ce qui est qualifié de « vote groupé » portant sur tout ou partie d'un texte de loi. Dans son principe, ce vote groupé apparaît assez proche de la procédure française, mais son objectif est totalement différent en pratique. Là où le vote bloqué à la française a pu être fréquemment mobilisé sur des textes politiquement controversés et a permis ainsi au Gouvernement de retenir ses propres

amendements, le vote groupé à l'allemande n'est engagé que pour des dispositions du texte législatif qui n'ont pas été amendées et qui ne font donc pas, *a priori*, l'objet de vifs débats.

De manière analogue, en Espagne, c'est le président du Congrès des députés – là encore un organe interne au Parlement – qui peut ordonner les votes par article, groupe d'articles ou d'amendements en fonction de la complexité du texte, et ce de manière à rendre plus claire la confrontation politique des différentes positions.

Une troisième et dernière illustration de notre constat initial concerne les modalités de fixation de l'ordre du jour, qui représente un indicateur central du degré de rationalisation du parlementarisme. On peut distinguer deux cas de figure : à l'instar de la France, le Royaume-Uni est marqué par une forte prépondérance gouvernementale au détriment du Parlement, tandis que l'Allemagne et l'Espagne se caractérisent par une logique parlementaire, fondée sur la négociation entre groupes politiques au sein du Parlement.

Au Royaume-Uni, le gouvernement dispose d'une maîtrise quasi intégrale de l'agenda de la Chambre des communes. Par l'intermédiaire du *Leader of the House* et des *whips*, il contrôle la programmation des séances et détermine le contenu inscrit à l'ordre du jour, dans le cadre de pratiques souvent informelles mais tout à fait stabilisées. Les consultations avec les groupes d'opposition, organisées via les *usual channels*, ne remettent pas en cause cette prééminence gouvernementale. La fixation de l'ordre du jour y constitue ainsi un instrument direct de conduite du programme législatif par l'exécutif. En France, cela a été évoqué, la situation a été longtemps proche de ce modèle avec un quasi-monopole gouvernemental de l'ordre du jour. Si la révision constitutionnelle de 2008 a permis une certaine évolution en introduisant un partage formel de la programmation des travaux entre le Gouvernement et le Parlement, l'influence gouvernementale demeure déterminante. De ce point de vue, le Royaume-Uni va donc encore plus loin que la France en termes de rationalisation de la fixation de l'ordre du jour.

À l'inverse, en Allemagne et en Espagne, la fixation de l'ordre du jour repose principalement sur des organes plus ou moins équivalents à la Conférence des présidents. Au sein du comité des doyens au Bundestag et de la *Junta de Portavoces* au Congrès des députés espagnol, les groupes parlementaires jouent un rôle central. Certes, le Gouvernement exerce une influence politique notable par l'intermédiaire de la majorité parlementaire. Toutefois, il ne dispose d'aucune compétence formelle qui lui permette d'imposer l'agenda. En cas de désaccord, le soin de déterminer l'ordre du jour revient à l'assemblée elle-même, ce qui confère à ces systèmes une autonomie parlementaire plus affirmée dans l'organisation de leurs travaux qu'en France et au Royaume-Uni.

Pour terminer, je soulignerai un autre aspect que l'on peut constater en Espagne depuis une dizaine d'années : le relatif affaiblissement du Gouvernement, ponctuel mais régulier, en lien avec un outil classique de parlementarisme rationalisé, à savoir le vote de confiance. Depuis les élections législatives de décembre 2015, le reflux des deux principaux partis politiques et la difficulté de former des coalitions gouvernementales ont eu pour conséquence que le vote de confiance a rencontré des difficultés dans sa mise en œuvre. Le Gouvernement Rajoy a connu un premier échec lors du vote d'investiture du 30 août 2016, et ce n'est que le 29 octobre de la même année que la confiance lui a été accordée à l'occasion d'un deuxième vote. Une motion de censure constructive a ensuite conduit en 2018 à un changement de Premier ministre et de Gouvernement, et à son remplacement par le Gouvernement Sanchez. Là aussi, à la suite de nouvelles élections en 2019, l'investiture de M. Sánchez n'a été possible en 2020 qu'après un premier vote d'investiture infructueux, qui supposait de réunir une majorité absolue, puis un deuxième vote où seule la majorité relative était requise. En conclusion, au sein des parlements étrangers considérés, force est de constater

que la question du parlementarisme rationalisé est moins prégnante qu'en France. Cela s'explique peut-être par le fait que ces assemblées se caractérisent moins par la confrontation que par la collaboration et la recherche d'une certaine forme de compromis, en particulier en Allemagne et en Espagne mais aussi, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni.

**M. Gérald Sutter.** – Je remercie les trois intervenants, qui ont notamment permis de déjouer un lieu commun que l'on rencontre souvent sur cette question du parlementarisme rationalisé. En effet, on dépeint souvent les choses de manière un peu simpliste en disant, en résumé, que cela permet de gouverner sans majorité. Or, nous voyons bien actuellement que ce n'est pas le cas. Nous le savons finalement depuis peu, puisqu'avec l'apparition du fait majoritaire en 1962, la question ne se posait plus tellement.

Cela déjoue aussi cette petite musique qui consiste à dire qu'en 2008, le constituant aurait eu tort de désarmer le Gouvernement face au Parlement en pensant que le fait majoritaire était pérenne. Nous voyons bien aujourd'hui que le parlementarisme rationalisé, à lui tout seul, n'a pas d'effet magique. Par exemple, le « 49.3 » ne peut que difficilement être utilisé parce que le Gouvernement n'est pas sûr de ne pas se faire renverser. De même, la différence entre la discussion en séance du texte de la commission et celle du texte du Gouvernement est réelle tant qu'il y a une majorité relativement solide, mais dans le contexte politique actuel, le texte initial du projet de loi du Gouvernement serait, de toute façon, très largement détricoté par amendements en séance.

Autre exemple : en matière d'ordre du jour, le Gouvernement continue de fixer une grande partie de l'ordre du jour, au moins deux semaines sur une séquence de quatre semaines. Mais même avec cette prérogative, le Gouvernement est en difficulté ces derniers mois. En avril dernier, la séance à l'Assemblée nationale a dû être suspendue pour convoquer la Conférence des présidents – ce qui n'était absolument pas prévu – parce que courait le bruit de la possible inscription anticipée à l'ordre du jour, par le Gouvernement, d'une proposition de loi sur l'antisémitisme présentée par Mme Caroline Yadan. Il s'agissait pourtant là de l'exercice d'une prérogative gouvernementale, qui n'a en rien été altérée par la révision de 2008. Alors que nous étions en « semaine du Gouvernement », le simple fait que le Gouvernement puisse avoir cette intention a déclenché une levée de boucliers et, finalement, ce dernier a dû renoncer à modifier le calendrier des travaux de l'Assemblée.

Lorsque je parle de levée de boucliers, il ne s'agit pas seulement – et c'est cela qui est intéressant – de celle des groupes d'opposition. La plupart des groupes de la majorité eux-mêmes étaient très critiques à l'égard du Gouvernement. C'est dire que le changement des pratiques est loin d'être seulement le résultat de la révision de 2008 : il est aussi lié aux conditions politiques, voire d'ordre culturel. Une des questions que l'on peut se poser – et personne, à mon sens, n'a la réponse – est de savoir si l'on retrouvera un jour une majorité forte telle que celles connues à partir de 1962. Ensuite, quand bien même il y aurait une majorité « à l'ancienne », le Parlement fonctionnerait-il à nouveau comme avant ? Ce n'est pas certain, parce qu'est peut-être à l'œuvre un effet d'acculturation, par lequel seraient durablement intégrées certaines des pratiques récemment apparues en période de majorité relative. Les mêmes outils pourraient donc ne plus être utilisés de la manière dont ils l'étaient dans le passé. Pour terminer, un des éléments dont on a moins parlé – et qui peut expliquer une différence avec les comparaisons faites par Basile Ridard – est que, dans les régimes mentionnés, il n'y a pas d'interférence d'un Président de la République élu au suffrage universel direct. C'est là une spécificité propre à la France, qui perturbe les mécanismes parlementaires traditionnels. Quoi qu'il en soit, les outils du parlementarisme rationalisé ont indéniablement encore de beaux jours

devant eux, mais l'on voit en tout cas, ces derniers temps, qu'à eux seuls, ils sont loin de suffire à permettre aux assemblées de fonctionner correctement.

**M. Olivier Costa.** – Je vais poser une question de politiste, dont la spécificité est sans doute de ne pas admettre de réponse... Mais il faut néanmoins amorcer cette discussion. Je pense qu'il faut appréhender le destin du parlementarisme rationalisé en prenant un peu de recul et en analysant plus largement les évolutions des démocraties, disons, avancées, et la crise de la logique représentative. Tous ces régimes sont en effet confrontés aujourd'hui à une attente paradoxale des citoyens.

D'un côté, ils refusent l'idée que les élus puissent imposer leurs vues avec les outils du parlementarisme rationalisé : ils aspirent à plus de participation, plus de redevabilité, plus de transparence et de contrôle. C'est la petite musique du « coup d'État permanent » qui est reprise à leur compte par la gauche radicale, la droite radicale et des mouvements sociaux comme les Gilets Jaunes, notamment en France depuis 2019. Elle était déjà, à mon sens, l'une des motivations de la réforme constitutionnelle de 2008, qui n'a visiblement pas atteint son objectif à cet égard.

Mais, dans le même temps, les citoyens sont en demande d'un gouvernement plus efficace, plus rapide, où l'on ne perd pas son temps en palabres. Nous observons cette fascination, dans des franges croissantes de l'espace politique français, pour les leaders charismatiques – Vladimir Poutine, Xi Jinping, Donald Trump, Javier Milei – qui n'ont pas à s'embarrasser de discussions et de consultations pour prendre des décisions fermes et rapides. En somme, la démocratie parlementaire apparaît comme un régime lent et incapable d'opérer des réformes majeures, et une partie des citoyens sont en attente d'un leader providentiel qui viendra, si ce n'est renverser la table, prendre le taureau par les cornes.

J'en viens à ma question : dans ce contexte d'injonctions contradictoires, peut-on encore compter sur des règles institutionnelles ou sur des astuces de procédure pour avancer ? L'allergie de beaucoup au 49.3 est le symptôme le plus évident d'un épuisement du parlementarisme rationalisé, de même que la popularité du référendum d'initiative citoyenne (RIC), qui est avant tout une marque de défiance vis-à-vis du gouvernement et de la représentation nationale. Comment, par ailleurs, peut-on incorporer à la réflexion le fait que la plupart des citoyens ne comprennent pas grand-chose à ces affaires, que beaucoup des journalistes n'y entendent pas beaucoup plus ou ne s'y intéressent pas, et que l'on lit beaucoup d'inepties lorsque l'on parle dans l'espace public de l'article 49, alinéa 3, ou de l'article 40 ?

**M. Éric Thiers.** – Je voulais vous remercier pour ces interventions très complémentaires. Nous sommes à la conjonction de trois phénomènes.

Un premier phénomène, qui n'est pas juridique, porte sur le changement de mœurs au sein des assemblées. On constate une modification tout de même très profonde de la civilité parlementaire, à laquelle s'ajoute un problème de discipline non seulement au sein des groupes mais également de la part des organes parlementaires au regard des règles qu'ils ont mission d'appliquer. Il en va ainsi de l'application de l'article 40 de la Constitution, quand un président de la commission des finances refuse de l'appliquer ou qu'on exempte de son respect les propositions de loi. Nous avons un rapport à la règle qui laisse craindre que le droit parlementaire devienne un objet extrêmement bizarre : une multiplication de précédents dans tous les sens, sans logique d'ensemble.

Le deuxième point est un éclatement des forces politiques avec l'augmentation du nombre de groupes, qui est un élément conduisant à une perturbation très profonde du fonctionnement des assemblées, notamment sur l'organisation de l'ordre du jour. Nous n'avons pas du tout parlé du contrôle, parce que ce n'était pas l'objet des interventions, mais son déploiement sous tous azimuts souvent sans cohérence en est aussi l'une des conséquences. Sans compter les amendements et les débats qui n'en finissent plus.

Le troisième choc tient à la réforme de 2008, qui globalement est un échec au regard des objectifs vertueux qu'elle s'était assignés dans le domaine parlementaire. Je le dis avec beaucoup de tristesse, ayant participé à sa conception et à son adoption. C'est un échec parce que le pari était de donner au Parlement la possibilité de démontrer qu'il était responsable. Je reviens ici au problème essentiel : quelle est la fonction du Parlement ? C'est un point que nous n'avons pas évoqué. À quoi un Parlement sert-il aujourd'hui au XXI<sup>e</sup> siècle ? À faire un bon budget ? À faire de bonnes lois ? On constate aujourd'hui que cela ne fonctionne pas.

Je ne sais si les règles que l'on modifiera suffiront à y remédier. Contrairement à ce que disait Jean-Philippe Derosier, il ne me semble pas qu'il faille abandonner les rares instruments qui demeurent, s'agissant notamment de l'ordre du jour. Il y a aussi la question du droit d'amendement, que l'on considère comme un acquis intouchable mais sur lequel il faudra bien revenir un jour ou l'autre. Peut-on considérer que cela reste un droit individuel avec tous les risques que cela pose et les conséquences que cela a sur la thrombose du Parlement ?

Se pose également la question de l'articulation entre la commission et la séance. Le fait que le Parlement soit désormais un « home studio », pour reprendre l'expression de Jean-Félix de Bujadoux, a un effet de perturbation très profonde des fonctions parlementaires. Les parlementaires ne parlent pas à ceux qui les entourent, à leurs collègues, mais à ceux qui sont de l'autre côté des caméras. En résumé, ma première question est la suivante : à quoi sert le Parlement ? Il faut mener aujourd'hui une réflexion globale sur le sujet et nous attendons des universitaires qu'ils y contribuent. Pour l'instant, je ne la vois pas. Ma deuxième question est plus circonscrite : comment arrive-t-on, par la règle de droit, à contrecarrer, à canaliser ou à modifier les mœurs parlementaires qui sont, à mon sens, très préoccupantes ?

**Mme Corinne Luquiens.** – Il a été dit que la Constitution de 1958 avait été construite dans l'idée d'asseoir une hiérarchie, avec un esprit de domination. En réalité, je ne suis pas absolument certaine que ce soit ainsi qu'il faille voir les choses. Il s'agit plutôt d'une répartition des compétences. Il me semble qu'un gouvernement est fait pour gouverner. Il se trouve que, sauf à abroger l'article 20 de la Constitution, il est difficile, d'une part, de supprimer la possibilité pour le Gouvernement de fixer l'ordre du jour et, d'autre part, de le priver de toute arme pour pouvoir effectivement mettre en œuvre son programme.

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation mais le Parlement, bien entendu, peut l'infléchir. C'est lui qui vote les lois ; il n'est donc pas obligé de voter les projets de loi tels que le Gouvernement les dépose. Cela est peut-être aussi une dérive qui a tenu non seulement à l'existence de majorités fortes, mais surtout à celle de majorités excessivement disciplinées. C'était vrai au début de la V<sup>e</sup> République, cela a été à nouveau vrai avec l'actuel Président de la République dont la majorité, constituée de parlementaires manquant d'expérience, n'a pas joué son rôle.

Cependant, quand j'entends dire que l'ordre du jour va être fixé par les assemblées, honnêtement, cela me paraît absurde. J'ai beaucoup travaillé à la commission des lois et je ne vois pas beaucoup de réformes profondes de la justice qui puissent être élaborées par le Parlement. Elles peuvent être discutées par le Parlement, elles peuvent être améliorées par le

Parlement, elles peuvent être rejetées dans certains de leurs aspects par le Parlement – mais élaborées, non. Il y a un ou deux administrateurs qui, dans chaque commission des lois des assemblées, suivent le droit pénal. Face à la Chancellerie, c'est dérisoire.

Il y a aussi une difficulté propre à la France, avec une dérive sur la durée des débats. Régulièrement, j'entends dire que la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État a été votée en deux ans. Effectivement, cela a été un débat parlementaire vraiment approfondi. Mais enfin, nous n'étions pas pressés. Ce n'est pas tout à fait la même chose que les lois que nous votons aujourd'hui dans l'urgence et qui sont demandées en permanence. Les citoyens sont en demande constante de législation. Nous passons notre temps à dire qu'il faut aller vite. Mais comment répondre à cette attente alors qu'il n'existe aucun des mécanismes qui fonctionnent dans d'autres pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne ? Il n'y a pas de consensus en France pour organiser des débats. Une tentative a été faite à l'Assemblée nationale, parce que c'est là que le problème se posait de la manière la plus évidente – je tiens à préciser que le Sénat est beaucoup plus raisonnable dans sa manière d'organiser les débats.

Avec le temps législatif programmé, nous avons essayé de fixer une durée maximale au débat et de laisser les groupes choisir comment ils souhaitaient utiliser le temps dont ils disposaient. Désormais, on ne fait plus usage de cette procédure et les débats se déroulent au fil de l'eau. J'ai connu des périodes où, sur des sujets controversés comme les nationalisations, la décentralisation ou les grandes réformes pénales, se tenaient des débats très approfondis en commission et en séance, au cours desquels il y avait de véritables échanges d'arguments. Des amendements de l'opposition étaient d'ailleurs adoptés, car ils avaient pour objectif d'améliorer le texte. Maintenant, les amendements n'ont plus pour objet d'améliorer le texte. Ils portent à côté du texte. Ils visent à retarder les débats, voire à empêcher l'adoption des lois. Il y a donc là, me semble-t-il, un vrai sujet.

**M. Jean-Philippe Derosier.** – Je souhaite apporter quelques éléments d'éclaircissement.

Ma proposition ne concernait pas l'article 39 (initiative des textes) mais l'article 48 (fixation de l'ordre du jour). Le Gouvernement conserverait l'initiative des lois. Pour préparer les textes, il faut bénéficier de l'expertise gouvernementale. Vous avez cité l'exemple de la Chancellerie, mais cela vaut pour tous les ministères dans tous les domaines. Je ne le remets absolument pas en cause.

En revanche pour l'inscription à l'ordre du jour, ce serait au Gouvernement de négocier avec son groupe. C'est précisément là l'objectif. Il en va de même à propos du droit d'amendement : il doit discuter avec son groupe et avec le rapporteur qui est généralement – en tout cas à l'Assemblée nationale – issu de son groupe et de sa coalition.

Sur un autre point, nous faisons effectivement face à un afflux d'amendements qui sont « à côté de la plaque » et qui posent un véritable problème. Il me semble vain d'espérer que l'on puisse retirer le droit d'amendement à titre individuel. Pour une raison très simple : tous les parlementaires y sont extrêmement attachés et ce sont eux qui devraient voter la révision constitutionnelle permettant de le mettre en œuvre. Il faut donc trouver une autre solution.

L'autre piste à explorer concerne le temps législatif programmé (TLP) que vous avez évoqué. Aujourd'hui, il ne fonctionne effectivement pas. On peut toutefois envisager de le réformer pour le cumuler à une forme de motion guillotine et confier au président de séance davantage de droits dans l'organisation du débat.

D'autres propositions peuvent encore être faites. Je ne les énumérerai pas toutes. Nous avons travaillé pendant un an, en 2023, sur toute une série de propositions dans le cadre d'un groupe de réflexion (le GRÉCI, Groupe de réflexion sur l'évolution de la Constitution et des institutions). Nous en avons élaboré 130. Je vous renvoie donc à cet ouvrage publié chez LexisNexis, auquel vous pouvez vous reporter (ainsi qu'à la plateforme [www.legreci.fr](http://www.legreci.fr)).

**Mme Corinne Luquiens.** – S'il s'agit d'inciter le Gouvernement à négocier avec sa majorité, mais aussi avec l'opposition, cela existe déjà. Avant la réforme sur la fixation de l'ordre du jour, le Gouvernement ne pouvait pas inscrire un projet à l'ordre du jour si la commission n'était pas prête. Il y avait donc, au préalable, un tour de table avec les commissions avant la Conférence des présidents pour leur demander quand elles seraient en mesure d'examiner les textes. Ensuite, il y avait aussi un échange avec les groupes.

Il ne faut pas s'imaginer que le Gouvernement arrivait et imposait ses vues. Certes, il envoyait une lettre fixant l'ordre du jour mais il devait négocier en amont – et c'était sûrement encore plus vrai au Sénat. Le problème est que les relations se sont tellement tendues que ces *gentlemen's agreements* n'existent plus.

J'ajoute que cela dépend aussi de la majorité elle-même. Pour le coup, je suis désolée de dire que toutes les majorités ne se sont pas ressemblées – j'ai par exemple connu celle de 1981, qui était très docile. Et d'autres l'ont été également. Il suffisait de dire que cela venait du « Château » pour que tout le monde s'exécute. C'est cela qui ne va pas, et c'est une question d'état d'esprit. Il me semble que c'est un peu différent au Sénat, parce que le Sénat a toujours été une assemblée qui, sans être vraiment d'opposition, n'appartient pas forcément aussi nettement à la majorité. À l'Assemblée nationale, le problème est que la majorité ne jouait pas son rôle critique.

C'est de cela que tout dépend. Cela me rappelle toujours la formule de Carcassonne à propos des moyens de contrôle. Il avait dit : « *le Parlement ne manque pas de pouvoirs mais de parlementaires pour les exercer* ». Cela a horrifié les parlementaires, mais c'était terriblement vrai. Il en va de même aujourd'hui : ce qui manque au Parlement, ce ne sont pas les pouvoirs pour contester les décisions les plus absurdes du Gouvernement ; ce sont les parlementaires pour les exercer.

**M. Basile Ridard.** – Je souhaitais réagir à ce qui a été dit, s'agissant notamment du constat d'échec de la réforme de 2008.

À propos du droit d'amendement et des possibilités de l'encadrer, nous avons un débat au sein de la chaire d'études parlementaires. Malgré la situation politique globalement hostile, je n'exclus pas un encadrement du droit d'amendement. En 2017, j'avais cité lors des travaux sur le projet de révision constitutionnelle les exemples allemands et espagnols. En effet, en Allemagne, dans une première phase de la discussion, tout député peut déposer un amendement au Bundestag. En revanche, dans une deuxième phase, seuls 5 % au moins des députés, ou un groupe parlementaire, peuvent le faire. En Espagne, les choses sont encore plus encadrées, puisque le droit d'amendement est encadré par chaque président de groupe. Ce sont donc les présidents de groupe qui arbitrent et qui décident quels sont les amendements les plus pertinents. Cela a tout de même la vertu que les amendements présentés en séance sont généralement crédibles. C'est un filtre qui est sain, à mon sens, car il est de nature politique et s'exerce au sein de chaque groupe.

Sur l'autre remarque concernant le Parlement qui serait devenu un « home studio », il est vrai que cette dimension est importante. Là aussi, on peut songer à l'exemple allemand. En Allemagne, seulement 10 % du temps de réunion se passe en assemblée plénière.

Le reste se déroule en commission. Or, les commissions parlementaires – et, sur ce point, cela va à rebours de l'évolution française – ne sont, pour la plupart, pas publiques. Le fait qu'elles ne soient pas publiques permet une discussion beaucoup plus construite et raisonnée entre les différents groupes. Par ailleurs, avant chaque réunion de commission, les représentants des groupes se réunissent dans une sorte de réunion préalable. Ce sont donc toute une série de facteurs qui ne rendent pas les exemples étrangers parfaits, loin de là, mais qui en font des sources d'inspiration pour le système français.

**M. Olivier Rozenberg.** – Il me semble que le parlementarisme rationalisé a échoué à différents égards. J'évoquerai rapidement trois illustrations.

Premièrement, nous avons un sentiment de dérationnalisation du parlementarisme lié à l'impression de chaos et d'imprévu, qui va fondamentalement à l'encontre de l'objectif initial.

Deuxièmement, l'obstruction s'est progressivement développée depuis les années 1980 sans que ces outils y répondent véritablement.

Troisièmement, le Conseil constitutionnel pallie les faiblesses du parlementarisme rationalisé avec la censure des cavaliers. J'y vois une conséquence du fait que les outils prévus pour encadrer l'activité durant la procédure législative ne fonctionnent pas – à mon avis, avec des abus de la part du Conseil constitutionnel, mais c'est une autre question.

Enfin, plus largement, il y a une forme d'échec culturel, avec des parlementaires et des citoyens qui critiquent l'utilisation de ces outils. Sur ce point, nous avons d'ailleurs des études qui font état d'une baisse de popularité du Premier ministre après l'utilisation de l'article 49, alinéa 3.

Face à ce qui me semble un échec du parlementarisme rationalisé, la question que je vous pose est la suivante : le projet intellectuel du parlementarisme rationalisé, tel qu'il est né dans les années 1930, consistant à définir des règles d'encadrement de l'activité parlementaire pour réduire le chaos et faire fonctionner le régime face à la menace totalitaire, est-il caduc ? Ou faut-il le renouveler en allant plus loin dans l'encadrement, par exemple pour le droit d'amendement, et en évitant les règles qui jouent dans l'autre sens, par exemple ce seuil si bas pour la constitution des groupes ?

**M. Mathieu Peruyero.** – S'il fallait remettre le pied à l'étrier en matière de rationalisation du Parlement, il y aurait finalement deux voies : soit renforcer les armes gouvernementales – ce qui a été un peu la logique qui a présidé au début de la V<sup>e</sup> République – , soit essayer de le faire par des moyens qui sont entre les mains des parlementaires, comme le montre l'exemple du temps législatif programmé.

Pourquoi dis-je cela ? Parce qu'au Sénat, nous avons des règles et des pratiques internes qui ont permis d'avancer en ce sens, avec un certain succès. Ainsi, les réunions législatives de commission au Sénat ne sont pas filmées, ce qui permet de préserver une atmosphère de travail, loin des réseaux sociaux. Autre exemple qui rendait très jaloux mes collègues de l'Assemblée nationale lorsque je travaillais à la commission des finances : au stade de la commission, seul le rapporteur général dépose des amendements sur le projet de loi de finances, car on ne veut pas doubler le débat qui aura lieu en séance. Nous avons ainsi

quelques dizaines d'amendements à examiner, contre plusieurs milliers à l'Assemblée nationale.

Je serais donc curieux de vous entendre sur le point suivant : si l'on choisissait de relancer un programme de rationalisation, quelle orientation faudrait-il privilégier ? S'agirait-il de donner des outils supplémentaires au Gouvernement ou, au contraire, de se reposer sur les organes parlementaires ?

**Mme Corinne Luquiens.** – Je souhaite revenir sur les points majeurs qui ont été évoqués.

D'abord, la multiplication du nombre de groupes est effectivement préoccupante. Elle l'est d'autant plus qu'avec l'affirmation des droits de l'opposition et des groupes minoritaires, notamment en matière de contrôle, cela crée des droits systématiques qui, finalement, font perdre beaucoup de leur intérêt à un certain nombre de procédures.

Nous n'avons pas parlé de l'ordre du jour fixé par les assemblées. À l'Assemblée nationale, les groupes savent très bien que leurs propositions de loi n'iront pas vraiment jusqu'au terme du parcours législatif mais les inscrivent quand même. Il n'y a même pas d'accord entre les deux chambres pour faire en sorte que les propositions d'une assemblée soient votées par l'autre. Parfois, on va jusqu'à examiner des propositions de loi quasi identiques dans les deux chambres. C'est vraiment le comble de l'absurde.

Il en va de même pour les commissions d'enquête : chaque assemblée fait sa commission d'enquête sur le même sujet et entend les mêmes personnes, qui doivent se déplacer pour venir à l'Assemblée nationale et au Sénat dans une salle de commission souvent vide.

Ces quelques exemples illustrent ainsi pourquoi il sera nécessaire de réduire le nombre de groupes et de rationaliser les droits qui leur ont été octroyés.

En complément, il faudrait également convaincre les parlementaires que ce qui compte, ce n'est pas le quantitatif, c'est le qualitatif.

J'ai vu des amendements discutés pendant plus d'une heure, qui donnaient lieu à un débat approfondi. Désormais, le temps de parole est de deux minutes, y compris pour un amendement majeur du rapporteur général sur le projet de loi de finances. C'est absurde. De ce fait, il ne ressort rien des débats. D'ailleurs, les parlementaires se moquent souvent du sort de leur amendement. La seule chose qui compte, ce sont les images pour les réseaux sociaux. Il en va de même pour les procédures de contrôle. Pour ma part, je suis pour la suppression de la semaine de contrôle. C'est vraiment du temps perdu. L'hémicycle n'est pas le lieu adéquat pour contrôler le Gouvernement. Les commissions d'enquête illustrent également le problème : le quantitatif a tué le qualitatif. Si vous faites un micro-trottoir dans la rue et que vous demandez aux gens quelles commissions d'enquête il y a eu, à part peut-être l'affaire Benalla, ils ne sauront que répondre. Sinon, il faudra remonter à la commission d'enquête sur les prisons ou à celle sur l'affaire d'Outreau. S'agissant du droit d'amendement, il faudrait bien sûr le limiter. Je suis tout à fait convaincue par la sagesse des Espagnols ou des Allemands, qui considèrent que l'amendement est un instrument qui a pour but de modifier la loi, non d'affirmer des positions. Mais je suis très pessimiste sur la possibilité d'avancer en ce sens.

**M. Jean-Philippe Derosier.** – Je suis très largement d'accord avec ce qui vient d'être dit, tant sur le nombre de groupes que sur l'exercice du droit d'amendement.

L'abaissement des seuils à quinze députés pour constituer un groupe est une aberration. Je suis favorable à un retour à un seuil minimum de trente députés à l'Assemblée nationale et de vingt sénateurs au Sénat, ce qui ne modifierait d'ailleurs pas tant que cela le nombre de groupes actuels.

Quant à la rationalisation du droit d'amendement, j'ai dit que cela me semblait impossible en l'état, mais cela ne veut pas dire que je n'y suis pas favorable. Il serait effectivement nécessaire, comme cela a été très bien dit, que le qualitatif prime sur le quantitatif. Mais ce n'est pas normatif : on ne peut pas avoir un article de loi qui dispose que le qualitatif doit primer sur le quantitatif. C'est donc un état d'esprit vers lequel il faut tendre.

J'ai l'intuition que la domination du Gouvernement à l'égard du Parlement qui s'est installée au fil de la V<sup>e</sup> République a contribué à la situation actuelle.

Les quelques mesures que j'ai mises sur la table – suppression de la priorité pour l'ordre du jour, suppression du droit d'amendement –, qui contraindraient le Gouvernement à négocier avec le Parlement, pourraient faire évoluer les choses. Il y a en tout cas une réflexion à avoir, dans le contexte politique rappelé par Olivier Rozenberg. Un travail est à mener sur cette re-rationalisation du parlementarisme.

**M. Basile Ridard.** – Pour prolonger la discussion et répondre à la question d'Olivier Rozenberg, j'ajouterai que le droit parlementaire a ses limites. Malgré toutes les belles propositions formulées ici dans un contexte de montée des extrêmes, nous pouvons malheureusement constater que le droit peut parfois se révéler impuissant.

Je reprendrai le cas allemand, par exemple. Certes, il y a beaucoup moins de séances plénières mais ce que l'on pourrait appeler la « tiktokisation » existe aussi. Elle n'a pas la même portée qu'en France, puisqu'ils ont moins le temps de s'y livrer, mais elle est bien présente, en particulier du côté des partis d'extrême gauche et d'extrême droite en Allemagne.

J'exprimerai peut-être un point de désaccord sur les commissions d'enquête et l'importance du contrôle. En France, nous avons certes peut-être beaucoup de commissions d'enquête. À titre personnel, j'ai plutôt tendance à m'en réjouir, car un certain nombre d'États qui nous entourent – on peut citer le Luxembourg – n'en font quasiment pas usage. Il y a donc peut-être un juste milieu à trouver, mais ce n'est pas parce que le Parlement français en crée peut-être beaucoup qu'il faut nécessairement renoncer à la fonction de contrôle ou la freiner.

**Mme Corinne Luquiens.** – Pour préciser ma pensée, je suis, bien évidemment, tout à fait favorable aux commissions d'enquête. Au début de la V<sup>e</sup> République, il a fallu attendre les années 1970 pour qu'elles se développent – c'était une sorte d'offense au Gouvernement que d'en créer une. J'y suis donc tout à fait favorable mais pas dans ces proportions. Il s'agit aussi d'une question pratique. Je ne sais pas si vous vous rendez compte que, lorsqu'il y a onze commissions d'enquête, sans compter les missions d'information et les réunions des commissions parlementaires, les députés ne peuvent pas être partout. De fait, il y a un absentéisme très important lié à l'impossibilité de participer à tout.

Je suis aussi profondément convaincue qu'il est absurde de donner un droit d'initiative à l'opposition en matière législative car cela n'aboutira pas. En revanche, le rôle de l'opposition doit s'exercer pleinement en matière de contrôle.

Je ne suis pas pour la suppression du droit d'amendement du Gouvernement. Tout le monde a le droit à l'erreur. En réalité, le problème essentiel est l'absence de délai de dépôt pour les amendements du Gouvernement. Pour le coup, cela n'a aucune justification.

**M. Pierre Januel.** – Je suis journaliste, et donc un peu responsable de la situation actuelle, si j'en crois les différents intervenants.

Au-delà de la presse et des réseaux sociaux, le nombre de groupes a également été critiqué. Mais les onze groupes à l'Assemblée nationale ont presque tous une justification propre. Prenons un cas concret : s'il fallait supprimer un groupe, le nom qui revient le plus est celui de LIOT. Or, LIOT a une base régionaliste. Le régionalisme, en Corse, en Bretagne, en Outre-Mer, cela représente quelque chose aujourd'hui. Ensuite, le deuxième groupe que l'on dit pouvoir supprimer est GDR, l'ancien groupe communiste. Celui-ci a quand même une histoire. Aujourd'hui, le Parti communiste reste le parti le plus riche de France ; il demeure un parti assez puissant. Le troisième groupe qui pourrait être concerné, c'est l'UDR, qui est l'allié du Rassemblement national. Mais ils portent une ligne assez différente du RN sur de nombreux sujets, notamment sur le libéralisme.

Aujourd'hui, nous avons un paysage éclaté. Eric Thiers parle de pulvérisation démocratique. Ce n'est pas seulement le cas en France : nous observons la même chose en Angleterre ou en Allemagne, avec l'apparition de nouvelles forces politiques. Ce qui nous distingue par rapport à nos voisins, ce ne sont pas les mécanismes de rationalisation, mais peut-être la faiblesse des mécanismes de coopération. Les partis politiques français ne coopèrent pas. Pourquoi ? Parce que leur seul objectif est l'élection présidentielle. Quel est l'intérêt de s'allier avec un autre parti, même proche, que l'on veut battre.

Dans ce contexte, on ne peut pas utiliser les mécanismes de rationalisation – 49.3, vote bloqué, deuxième délibération -, parce que ce sont des mécanismes qui semblent trop puissants quand il n'y a pas de majorité.

Le problème avec notre Constitution est que les mécanismes de stabilisation et de dialogue n'ont pas trouvé leur place. On pourrait d'ailleurs évoquer le Sénat, qui dans l'idée initiale devait jouer un rôle d'équilibre et de modération, ancré dans le temps long.

J'ai tout de même l'impression, depuis trois ans, que les sénateurs sont des députés comme les autres, qui visent d'abord à faire de la politique. On le voit sur le texte relatif à la fin de vie, ou encore sur la loi de programmation militaire. On ne peut pas dire que le Sénat stabilise l'action gouvernementale. C'est davantage un élément perturbateur supplémentaire dans un jeu déjà très complexe, alors même que le Sénat dispose d'une majorité assez claire. Le Sénat est une chambre pleinement politique.

Pour ces raisons, le Parlement s'occupe aujourd'hui d'objets assez mineurs. Nous avons des lois sur la simplification – qui est contre ? –, des lois sur la fraude – qui est pour ? –, des lois contre le narcotrafic, des lois de programmation militaire, des propositions de loi transpartisanes. Nous avons étudié un texte à l'Assemblée sur les colliers électriques pour chiens. Nous avons des lois mémorielles, mais nous n'avons pas de texte sur tous les sujets clivants et importants pour les Français : la protection sociale, l'immigration, l'environnement et les contraintes que l'on est prêt à s'imposer, la dette, l'économie, l'avenir. Nous avons une classe politique qui est absente, et cela se ressent chez les Français. Ce décalage entre ce que fait ou ne fait pas le Parlement et les problèmes réels que connaît notre pays va finir par se payer.

On parlait tout à l'heure du changement culturel chez les députés. C'est vrai, et nous aurons du mal à revenir aux pratiques d'avant 2022. En même temps, les politiques sont des acteurs extrêmement rationnels. S'ils agissent ainsi, c'est parce qu'ils ont intérêt à se démarquer. Ce sur quoi nous devrions peut-être jouer, ce sont les mécanismes, non pas tant de rationalisation parlementaire, mais de coopération. Nous avons vu que cela a pu fonctionner sur le budget, en trouvant un compromis sur les éléments les plus problématiques et les plus durs.

Plus que le nombre de groupes, la question est de savoir comment mieux discipliner les groupes. Or, sur ce point, la France connaît un élément de faiblesse assez fort : un président de groupe ne peut pas s'imposer aux membres de son groupe. C'est pour cette raison que nous avons des niches à rallonge : chaque député veut son texte. C'est vrai à l'Assemblée nationale, et cela arrive aussi au Sénat, puisque l'on s'aperçoit que les changements culturels et le nombre croissant d'amendements, entre autres, s'y manifestent également.

**M. Éric Tavernier.** – Vous me permettrez de rappeler que le premier instrument de rationalisation de la Ve République a été le Sénat – et c'était bien ainsi qu'il avait été imaginé au départ. Sur ce point, Pierre Januel est un peu sévère. De 2022 à 2025, le Sénat a parfaitement rempli son rôle. La première lecture a d'ailleurs très souvent eu lieu au Sénat, car c'est la chambre sur laquelle le Gouvernement pouvait s'appuyer pour faire adopter un texte.

S'agissant des commissions d'enquête, je m'inscris en faux contre un discours quelque peu crépusculaire des uns et des autres consistant à dire que « c'était mieux avant ». Nous avons connu plusieurs commissions d'enquête marquantes au Sénat au cours de la période récente – je pense par exemple aux eaux en bouteille. Celle sur le narcotrafic a même débouché sur une proposition de loi majeure, qui donne espoir dans la capacité des assemblées à jouer pleinement leur rôle. Je tiens à cet égard à rappeler que le constat que les propositions de loi sont devenues majoritaires dans la législation n'est pas un phénomène récent : cela avait commencé dès la fin du premier quinquennat Macron. Là où je vous rejoins, c'est que certains groupes peinent à trouver de nouveaux sujets de commission d'enquête ou de mission d'information. De l'aveu général, certaines d'entre elles présentent un intérêt plus faible que d'autres.

Je tiens enfin à revenir sur le débat concernant les amendements. Là aussi, peut-être faut-il apporter des nuances. Nous avons encore des débats de qualité. Il n'y a pas beaucoup d'obstruction au Sénat. Je ne m'ennuie pas en séance et on peut passer des heures sur un sujet. En revanche, nous avons une difficulté particulière avec les textes financiers, pour lesquels les groupes ne parviennent pas à jouer leur rôle de modérateur, alors même que le champ ouvert au droit d'amendement est très large – et couvre notamment toute la fiscalité.

Entendons-nous bien : le sénateur est là pour défendre son amendement. Il est rare que celui-ci tombe. Mais cela s'inscrit dans une conception individualiste du droit d'amendement très ancrée en France, qui empêche les groupes de jouer pleinement leur rôle dans l'organisation des débats.

**M. Mathieu Peruyero.** – Y a-t-il une dernière réaction des trois intervenants ?

**M. Jean-Philippe Derosier.** – Il y a trop de commissions d'enquête, je suis d'accord sur ce point. J'ai souvenir d'une époque où, lorsqu'une commission d'enquête était créée à l'Assemblée nationale, c'était un événement. Quand une personne était convoquée

devant une commission d'enquête, c'était comme si elle était convoquée au commissariat de police ou devant le juge d'instruction. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas.

Je vous trouve un peu sévère sur la semaine de contrôle, même si je comprends certaines réserves. Elle a néanmoins une grande vertu qui justifie, à mon sens, qu'elle soit encore préservée : rappeler aux parlementaires qu'ils ont aussi le devoir de contrôler le Gouvernement. Jusqu'en 2008, on avait un peu perdu de vue ce devoir. L'introduction de cette semaine de contrôle a permis de raviver le contrôle parlementaire.

**Mme Corinne Luquiens.** – À l'Assemblée nationale, la semaine de contrôle est en fait une semaine de circonscription. Là aussi, je caricature un peu, mais cela représente tout de même beaucoup de temps perdu.

**M. Mathieu Peruyero.** – Merci à tous. Nous vous avons promis des débats riches – et ils l'ont été !

## Les Cahiers du GEVIPAR

Le GEVIPAR, Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires, a été créé en 2009 par Sciences Po et les deux chambres du Parlement français afin de soutenir la recherche sur ces questions, d'animer un débat scientifique entre chercheurs, praticiens et élus, et de diffuser des connaissances à destination de la société civile.

Il organise diverses manifestations scientifiques : séminaires, conférences et colloques. Les « Cahiers du GEVIPAR » reprennent, sous un format numérique, le contenu de certains de ces événements.

Ils sont publiés sous la responsabilité des animateurs du GEVIPAR : Olivier Costa (CEVIPOF-Sciences Po), Mathieu Peruyero (Sénat) et Gérald Sutter (Assemblée nationale).

### Déjà parus :

- « [La Ve République est-elle devenue un régime parlementaire ?](#) » Compte rendu de la table ronde du 7 avril 2025, *Les Cahiers du GEVIPAR*, Paris, n° 1, novembre 2025, 24 pages
- « [Thèses récemment soutenues en études parlementaires](#) », *Les Cahiers du GEVIPAR*, Paris, n° 2, mars 2026, 59 pages

### Contact :

Olivier Costa - GEVIPAR  
CEVIPOF - Sciences Po  
27, rue Saint Guillaume 75007 Paris  
[gevipar@gmail.com](mailto:gevipar@gmail.com)  
[www.sciencespo.fr/cevipof/fr/evenements/seminaires-recherche/seminaire-gevipar/](http://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/evenements/seminaires-recherche/seminaire-gevipar/)

Direction de publication : Olivier Costa, Mathieu Peruyero et Gérald Sutter  
Édition : Katia Jouffre Lafargue et Olivier Costa  
Communication et contact presse : Katia Jouffre Lafargue

Pour citer cette publication : « Compte rendu de la table ronde "Que reste-t-il des outils du parlementarisme rationalisé ?" », *Cahiers du GEVIPAR*, Paris, n° 3, 2026, 24 p.

© GEVIPAR, 2026