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

Basile Ridard

Le temps constitue un enjeu essentiel pour le Parlement et se trouve généralement étudié dans une perspective très politique. Il serait ainsi au cœur de l'affrontement entre les membres des assemblées, dont la motivation serait de prolonger la procédure, et les membres du Gouvernement, qui tenteraient au contraire de l'écourter. Si un tel constat apparaît pertinent au regard de la réalité sociopolitique du Parlement, celui-ci relève toutefois avant tout de l'étude des stratégies partisanes et non de celle des règles parlementaires.

Or, le grand nombre de normes consacrées au temps parlementaire, issues des textes constitutionnels et des règlements des assemblées, témoigne de son importance tout au long de la procédure législative. En conséquence, la présente recherche consiste à mener une analyse strictement juridique de l'encadrement temporel du processus d'élaboration de la loi au sein des chambres parlementaires. Le choix d'une telle approche présente l'avantage de reconsidérer la procédure législative en se fondant en premier lieu sur les règles applicables aux assemblées et d'aborder ainsi le droit parlementaire dans une perspective nouvelle. Pour autant, il est aussi essentiel d'intégrer pleinement les pratiques au champ de l'étude, dans la mesure où celles-ci occupent une place prépondérante dans le cadre des assemblées.

Le recours à la méthode comparative permet de saisir la diversité des modes de gestion temporelle au sein des chambres et au-delà, de dégager des concepts communs aux systèmes parlementaires allemand, britannique, espagnol et français. Dès lors, il est possible d'identifier deux catégories de normes relatives au temps parlementaire de la procédure législative. D'une part, les normes impératives, qui imposent aux parlementaires et aux ministres d'intervenir dans des délais précisément déterminés et d'autre part, les normes dispositives, qui les habilitent à agir sur la durée de la procédure législative. Cette classification juridique permet de comprendre que, en dépit des apparences, les règles relatives au temps parlementaire sont pour la plupart très précisément déterminées.

Les variations de la durée de la procédure législative dépendent principalement du recours plus ou moins fréquent aux compétences mises à disposition des parlementaires et des ministres pour l'allonger ou pour l'écourter. A cet égard, il apparaît que les instruments de maîtrise du temps d'élaboration de la loi présentent un certain paradoxe. Si les moyens de réduire la durée de la procédure législative ont pour la plupart directement pour objet de l'écourter, l'objectif recherché n'est pas toujours atteint. A l'inverse, l'exercice de compétences n'ayant pas a priori pour objet de modifier la durée de la procédure législative conduit fréquemment à son allongement temporel. Plus largement, bien que certains moyens tendent généralement à hâter ou à retarder l'adoption des textes législatifs, le résultat n'est pas toujours celui escompté par les membres des assemblées ou du Gouvernement. En définitive, le temps s'avère un élément central au Parlement, dans la mesure où l'essentiel des normes relatives à la procédure législative concernent sa temporalité.