



HAL
open science

Les cousins lointains de la CMP

Adriano Evangelisti

► **To cite this version:**

Adriano Evangelisti. Les cousins lointains de la CMP. Astrid Rassegna, 2022, Astrid Rassegna, 16/2022 (363). halshs-03838797

HAL Id: halshs-03838797

<https://shs.hal.science/halshs-03838797v1>

Submitted on 3 Nov 2022

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

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

Les cousins lointains de la CMP

di Adriano Evangelisti

L'organe de conciliation parlementaire intervenant au cours d'un différend entre les deux chambres voit le jour sous la Constitution du 4 octobre 1958. Cependant, il ne s'agit pas d'un organisme qui apparait ex nihilo à compter de la Vème République. En effet, l'ancêtre de la CMP voit déjà le jour pendant la IIIème République en présence d'un bicamérisme égalitaire, bien que les bénéfices furent modestes et insatisfaisants.

Il s'agissait néanmoins d'une solution qui tirait son origine du droit comparé car elle s'inspira de deux exemples étrangers, notamment le *Joint Committee* au Royaume-Uni et le *Conference Committee* aux États-Unis.

Si l'introduction des premières CMP en France s'inspira de ces deux exemples étrangers, elle ne retint pas pourtant la souplesse de ces derniers.

Sur ce point les règles d'organisation internes du Joint Committee prévoient une absence de formalisme, ce qui rend ce mécanisme souple qui demeure d'initiative parlementaire.

De même les *Conferences Committee* se développèrent au Congrès américain en l'absence de règles précises, ce système fut déterminé par des usages et des pratiques parlementaires.

L'analyse comparative constitue un outil des plus profitables. En premier lieu, elle permet d'éviter tout rapprochement hâtif entre la CMP français, notamment avec son illustre homologue anglais constituant l'exemple le plus anciens d'organe de conciliation (I) dont la fonction de conciliation entre les deux chambres est tombée en désuétude.

Mais le droit comparé permet de cerner aussi des divergences avec le système américain. Certes, si subsistent des similitudes en raison d'une utilisation similaire dans le Parlement français et américain de cet outil pour parvenir à une solution de la procédure législative, subsistent des divergences non négligeables avec la solution retenue dans la Constitution de la Vème par rapport à la commission mixte paritaire prévue par l'article 45 C (II).

Ainsi, si *idéalement* la CMP devait par hasard rencontrer un jour la CC, en raison des nombreuses différences existantes, elle pourrait difficilement penser qu'il s'agit de son lointain cousin qui s'est façonné par la force de l'expérience dans la vie parlementaire, ce qui la conduirait inévitablement à poursuivre son chemin sans donner aucune importance à cette rencontre fortuite qui aurait pu avoir de beau développement, à l'instar de deux navires qui se croisent au milieu de la nuit dans l'océan. De ce fait l'analyse comparative permet d'éviter cela favorisant une rencontre entre ces deux organes qui en dépit de leurs différences sont des parents proches.

I- Le Joint Committee : le plus ancien exemple de conciliation.

Nombreux sont actuellement les pays qui prévoient des instruments pour asseoir un compromis entre les deux chambres au moyen d'un organe chargé de la conciliation. Néanmoins historiquement les modèles de référence de ces organismes viennent de deux pays qui ont été pionniers, d'une part la Grande-Bretagne, qui a été *ab origine fidelis* le pays de naissance de cet outil, et les États-Unis qui l'ont mis en place au niveau pratique, cet organe constituant un outil incontournable de la procédure législative américaine.

La première mention de ces organes date de 1554¹.

¹ F.M.RIDDICK, *The US Congress organization and procedure*, Manassas, VA, U.S.A, National Capitol

À ce stade il est plus opportun de parler de la *préhistoire des Joint Committee*. En effet il s'agissait de *messages parlementaires* échangés entre les membres des deux chambres. La finalité de cet échange s'expliquait en raison de la navette parlementaire : si un texte était voté par une chambre mais ensuite il était rejeté par l'autre, la chambre de rejet faisait connaître à l'autre les raisons à la base de son refus lors d'une conférence qui avait une finalité explicative. Il s'agissait de réunions libres entre les membres des deux chambres qui n'étaient pas finalisées à résoudre un différend législatif pouvant surgir lors de l'examen des textes comme en témoigne un sénateur français lors de la III^{ème} République.

En effet lors d'un débat parlementaire du Sénateur Clément du 10 juin 1876, une mention explicite a été faite à cet usage parlementaire. Le parlementaire lors de son intervention s'en prenait à l'introduction par voie réglementaire en France d'un organe chargé de trouver une conciliation entre les deux chambres car il soutenait qu'un tel organe contrevenait à l'esprit de la Constitution. D'après le sénateur une telle disposition introduite par voie réglementaire ne découlait pas du domaine du règlement intérieur « *Je me demande quel est le caractère de cette disposition. Est-ce une disposition appartenant réellement à notre règlement intérieur ? Car nous faisons un règlement intérieur et nous ne faisons que cela [...]*² ». En effet, le sénateur contestait l'utilisation abusive du règlement pour mettre en place en réalité une révision déguisée (*projet de loi additionnelle*) pour modifier les rapports entre les pouvoirs publics dessinés par les textes constitutionnels de 1875³.

Pour justifier l'utilisation abusive du règlement, le sénateur s'appuyait sur l'histoire constitutionnelle française en soutenant qu'un tel organe de conciliation n'avait jamais été prévu pendant la période allant de 1814 à 1848⁴. C'est ainsi que le sénateur faisait recours à des exemples étrangers (Danemark⁵, Suède⁶, Autriche⁷, Angleterre) pour soutenir que la norme fondamentale de l'époque n'autorisait pas expressément la possibilité de convoquer une commission délibérante conjointement, agissant comme *un petit Congrès*. C'est ainsi qu'un tel instrument devait être écarté en raison de sa prétendue inconstitutionnalité⁸.

C'est en se référant au contexte anglais que le sénateur parlait de ces conférences (nommés *conférences ordinaires*) en s'appuyant sur le Erskine May *Parliamentary Practice*, 7^{ème} édition de 1873 qui indiquait que le mandat des membres à ces réunions (*mangers*) « *qui n'ont pas la liberté de parler [...]*⁹ » se limitait à une lecture des textes votés et des motifs à la base de la décision prises. En plus des conférences ordinaires s'organisaient aussi des *conférences libres* qui se différenciaient par rapport aux

Publishers Inc, 1949, cit.p.269.

² Annales du Sénat et de la Chambre des députés, session de 1876, séance du 10 juin 1876, cit.p.236.

³ *Idem*.

⁴ *Idem*.

⁵ En se référant à ce pays, le sénateur s'appuyait sur la présence, dans la Constitution du 28 juillet 1866, d'un organe composé par les membres des deux assemblées chargé d'asseoir un compromis, au moyen d'un rapport, après 2 navettes infructueuses (en ce sens l'article 53 de la norme fondamentale danoise de l'époque).

⁶ La Constitution de Suède de 1866 à l'article 49 dessinait sans équivoque un *bicamérisme égalitaire absolu* en prévoyant que « *les chambres ont dans toutes les questions la même autorité* ». Toutefois concernant les lois des finances l'article 69 prévoyait que si les deux chambres approuvaient des textes différents, ces derniers auraient votés séparément les textes et auraient été considérés comme approuvés la proposition réunissant le nombre le plus élevé de suffrages en comptant les voix des deux chambres. C'est ainsi qu'on aboutissait à des résultats identiques à la séance plénière conjointe des membres du Parlement qui toutefois n'avait pas lieu car les chambres délibéraient séparément.

⁷ Le Parlement de ce pays était composé du Parlement autrichien et la diète hongroise. Il était prévu que les affaires communes des deux pays étaient régies par les délégations du Reichsrat et du Parlement hongrois. Ces dernières siégeaient séparément (article 27) mais pouvaient faire connaître à l'autre délégation ses opinions et décisions. En cas de différends, les deux délégations procédaient à échanger par des messages écrits (article 34). Si après l'échange de 3 messages infructueux entre les deux délégations on n'arrivait pas à asseoir un compromis, l'on procédait à une séance commune de deux délégations, où toutefois la décision pour être valable prévoyait un système de double quorum, car il fallait la présence de 2/3 des membres des deux délégations (*quorum de présence*) pour la validité des décisions prises. Pour l'adoption de la décision il fallait la majorité absolue des composants (*quorum de délibération*), comme le prévoyait l'article 35.

⁸ *Ibidem*, cit.p.237.

⁹ *Idem*.

autres par la possibilité accordée à ces membres d'exercer le droit de vote. Néanmoins ces conférences qui auraient pu apporter des résultats plus satisfaisants se réunirent en 170 ans seulement en 1702 et en 1836. C'est en se référant à leurs usages que le sénateur citait Erskine May en affirmant que « *les résultats de la conférence libre avaient été si peu satisfaisants que le Parlement renonça à leur usage*¹⁰ ». C'est en citant l'exemple étranger que le sénateur suggérait comme solution une révision consistant à constitutionnaliser dans les lois fondamentales de l'époque dite commission de conciliation¹¹. Les arguments utilisés par le sénateur reposent sur une interprétation extensive sur le mot « *concurrentement* » utilisé à l'article 8 de la 2ème loi constitutionnelle, se référant à la fonction législative exercée par les deux chambres, qui aurait rendu inconstitutionnelle les délibérations lors de telles réunions. C'est ainsi que le sénateur donnait à l'adverbe employé à l'article 8 une portée extensive empêchant même une réunion commune des membres des deux chambres qui était finalisée à trouver une entente commune, dans une *réunion provisoire et temporaire* car successivement les deux chambres auraient dû délibérer séparément le texte préalablement approuvé. Les arguments utilisés par le sénateur rentrent en contradiction car après avoir souligné l'impossibilité d'introduire une telle commission par voie réglementaire, ce dernier affirmait que les normes fondamentales de l'époque laissaient ouvertes plusieurs solutions pour la voie d'une conciliation. Ce qui est vrai si on observe les dispositions constitutionnelles de l'époque, mais il apparaît alors instrumental et contradictoire affirmer que les dispositions insérées dans le règlement seraient inconstitutionnelles car en réalité celles-ci étaient très génériques en la matière et laissaient un champ très vaste aux règlements parlementaires. C'est alors que les mots utilisés par le sénateur en se référant à la commission de conciliation codifiée par voie réglementaire « *conciliation forcée et réglementée* » permettent de comprendre les réels propos du parlementaire. En effet, ce dernier soutenait que la conciliation pouvait se produire sous plusieurs formes sans besoin d'être codifiée. C'est alors que le sénateur opposait à une *conciliation réglementée*, une *conciliation informelle* qui aurait pu s'organiser de manière moins farouche que celle prévue dans les règlements de l'époque. En effet pour le sénateur il était important de ne pas forcer la constitution de l'époque, c'est ainsi que ce dernier en admettant la possibilité de mécanismes de conciliations informels souhaitait que ces derniers restent une prérogative exclusive de deux chambres qui, *rationae materiae*, auraient décidé de leur éventuelle convocation. Le sénateur en soutenant que la constitution n'avait pas prévu de tels mécanismes de conciliation, affirmait que celle-ci admettait le dissentiment entre les deux chambres qui devaient se résoudre sans besoin d'un organe intermédiaire réglementé (la commission de conciliation) qui aurait altéré l'équilibre constitutionnel. C'est ainsi que l'introduction d'un tel organe allait à l'encontre de l'indépendance des chambres. En d'autres termes, le sénateur s'opposait à un mécanisme de conciliation géré par des règles rigides. C'est alors qu'à ce *hard law parlementaire* il préférait un *flex law parlementaire* qui aurait laissé aux chambres toutes latitudes d'action, de manière à ce que « *le Sénat a, concurrentement avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois. Tous différends pouvant surgir entre les deux chambres seront réglés dans les conditions et dans les usages que les chambres considéreront opportuns en fonction de la contingence* », en imaginant une réécriture de la constitution selon les directives du sénateur Clément.

Il est intéressant d'observer la similitude de certains propos tenus par ce sénateur avec ceux de Einaudi lors des travaux en Italie de la deuxième sous-commission de l'assemblée constituante (ci-après DSC), lorsque ce dernier exposait sa théorie générale du bicamérisme. Dans les comptes-rendus des travaux en DSC Einaudi ne mentionne pas les propos du sénateur ce qui nous laisse penser que le constituant n'avait pas lu les propos du parlementaire. Cependant ce qui importe c'est que, les propos de Einaudi s'apparentent *mutatis mutandis* aux raisons invoquées par le sénateur Clément lorsqu'il observait que

¹⁰ *Ibidem*, cit.p.238.

¹¹ La solution proposée par le sénateur consistant dans un amendement ainsi rédigé : « *S'il existe entre les deux chambres un désaccord sur des amendements à un projet de loi adopté par l'une des deux assemblées, les commissions chargées par le Sénat et par la Chambre des députés se réuniront pour amener une entente entre les deux assemblées* ».

des dissentiments pouvaient surgir entre les deux chambres et que ces derniers étaient physiologiques car la Constitution les avait mis en place. En outre d'une manière semblable Einaudi excluait l'introduction de dispositifs d'ingénierie constitutionnelle laissant aux chambres, sans trop de rigidité constitutionnelle, le soin de déterminer leurs propres règles et usages.

Si le sénateur Clément se servait de l'Angleterre à titre d'exemple pour critiquer les conférences de conciliation qu'on était en train de mettre en place dans les règlements parlementaires, il est vrai que les deux exemples de conférences citées constituaient l'état embryonnaire des futurs *Joint Committee* (A), de leur utilisation atypique (B), et des évolutions mise en place après les Parliament Acts de 1911 et 1949 par le législateur (C).

Si alors certains exemples étrangers utilisés par le sénateur notamment celui du Danemark, qui prévoyait une CMP constitutionnalisée, pouvaient avoir un certain sens, s'agissant de l'Angleterre la comparaison faite avec le mécanisme de conciliation prévu par les règlements parlementaires de la III^{ème} République semble moins appropriée. En effet, la finalité des conférences anglaises n'était pas encore celle de rapprocher les points de vue entre les deux chambres pour limiter les navettes, il s'agissait de conférences d'explications de la chambre refusant de voter le texte voté par l'autre.

Enfin si on analyse le discours du sénateur Clément on constate que celui-ci s'appuie sur le droit comparé citant les pays qui, s'étaient dotés d'organes comparables à une commission de conciliation. Il est toutefois intéressant d'observer que parmi les pays cités ne figurent pas les États-Unis qui avaient mis en place un système de conciliation qui aboutira au *Conference Committee*. Ce système n'est pas expressément mentionné dans la Constitution qui se limite à prévoir le principe classique de la navette (Article Premier, Section 7, 2), mais laisse aux deux chambres la possibilité de se doter de leur règlement (Article Premier, Section 5,2). C'est ainsi que l'institution des Conférences Committees a été faite sur la base d'une disposition constitutionnelle. S'agissant des 3 lois constitutionnelles ces dernières ne faisaient pas d'obstacle à l'institution d'un organe de conciliation qui d'ailleurs, comme aux USA, ne remettait pas en cause la nature égalitaire des deux chambres s'agissant de la fonction législative, mais était finalisé à asseoir plus facilement un compromis bicaméral. La prétendue inconstitutionnalité de l'instrument introduit par voie réglementaire aurait eu un sens en présence d'une juridiction constitutionnelle chargée de contrôler la conformité des règlements à la Constitution, à condition que celle-ci soit riche en dispositions de droit parlementaire. En effet, on peut parler d'un effet *accordéon* du droit constitutionnel vis-à-vis du droit parlementaire : plus ce dernier constitutionnalise en son sein les domaines parlementaires, et plus le champ d'action du droit parlementaire au moyen des règlements parlementaires se restreint ; au contraire le périmètre du droit parlementaire (*accordéon*) s'élargit lorsque la Constitution reste muette ou générale sur certains aspects.

On peut alors se questionner sur les exemples fournis par le sénateur Clément se référant aux pays étrangers : simple oubli ou ignorance en la matière ? Impossible de fournir une réponse mais peut-être que les exemples fournis peuvent s'expliquer avec ce qu'on surnomme en psychologie le *confirmation bias*, soit un phénomène cognitif par lequel les gens ont la tendance à rechercher des informations qui tendent à confirmer leurs arguments¹².

A-Les Joint Committees

Par rapport aux exemples précités, les Joint Committees (ci-après JC) furent une évolution consistant à institutionnaliser les négociations entre les deux assemblées pour aboutir à un accord commun, plutôt qu'à procéder à des réunions qui semblaient être plus animées par un esprit de *politesse institutionnelle* que par une volonté d'asseoir un compromis.

¹² John Darley, Paget Gross, *A hypothesis-confirming bias in labeling effects*, 1983, Journal of Personality and Social Psychology, 44, 20-33.

Les Joint Committees restent un acte d'initiative exclusivement parlementaire, l'exécutif n'intervient nullement dans la convocation de cet organe.

Si les Standing Orders (ci-après SO) des deux chambres (SO 140 *House of Commons*, SO 51 et 73 de la *House of Lords*) prévoient la présence de 5 *Permanent Joint Committees*¹³, il faut considérer que ces derniers ont des fonctions qui diffèrent par rapport aux fonctions qui étaient traditionnellement confiées à ces organes. C'est pour cette raison qu'ils méritent d'être analysés dans un deuxième temps. Il serait toutefois inutile de se limiter à la lecture des SO des deux chambres du parlement de Westminster. En effet s'agissant de l'évolution du droit parlementaire Renato Ibrido se référant au droit parlementaire anglais parle de la *méthode historique*. Avec cette définition il indique un droit parlementaire profondément ancré à l'histoire qui se distingue par la *flexibilité* et la *continuité* avec le passé au travers de règles non écrites¹⁴. L'auteur qui représente au mieux cette tradition est Thomas Erskine May.

À ce jour le droit parlementaire appliqué à Westminster peut être compris sur la base de ces indications :

« *Le droit, les privilèges, les procédures et les usages du Parlement dans une nation ayant une longue histoire et une constitution non écrite, doivent se découvrir principalement en observant la pratique plus que dans la consultation de textes fondamentaux ou de décisions prises par un tribunal*¹⁵».

L'ouvrage de E.MAY est une œuvre magistrale de recueil des précédents parlementaires afin que ces derniers puissent être connus par les parlementaires, de la majorité et de l'opposition, ainsi que par l'opinion publique. Se référant à cet ouvrage, on emploie l'expression de *Bible of the Parliament* ou *Book of Precedents*. Il ne s'agit pas d'un regroupement de règles mais plutôt une description des procédures et règles appliquées dans les deux chambres du Parlement anglais qui a été réalisée à partir de 1844 et qui depuis est constamment mise à jour par le *Clerk of the House* (la dernière mise à jour, la 25^{ème}, date de 2019).

En raison de son importance, il convient d'analyser le contenu de l'E.MAY quant au Joint Committee. Concernant son organisation, l'ouvrage se compose de 7 parties (*Parts*), ces dernières s'articulent en Chapitres (*Chapter*). À leurs tours les chapitres se composent de Sections (*Sections*) qui se divisent enfin en paragraphes numérotés qui reprennent le numéro du Chapitre (ex. les paragraphes contenus dans les Sections de l'article 38 seront numérotés par 38.1, 38.2, etc.).

S'agissant des Joint Committees, ils sont contenus dans la Section 6 (*Committees*) dans le Chapitre 41 (*Joint Committees and the Lords and Commons*).

Le paragraphe 41.1 définit les Joint Committees comme des organes composés par les membres venant de *Committees* des deux chambres travaillant ensemble. Dans les faits cet organe travaille comme un organisme commun. Une démonstration est fournie par des procédures parlementaires générales : les membres nomment un président commun¹⁶ et travaillent ensemble¹⁷.

En Angleterre le travail en commission se fait dans les *Committees* qui peuvent être permanents (*Standing Committees*) ou temporaires et spéciaux (*Select, ad hoc committees*).

¹³ Il s'agit du *Joint Committee on Consolidation Bill* (SO 140), *Statutory Instruments Joint Committee* (SO 151), *Human Rights Joint Committee* (SO 152 B), *Tax Law rewrite Joint Committee* (SO 152 C), *National Security Joint Committee* (SO 152 I).

¹⁴ R.IBRIDO, L'interpretazione del diritto parlamentare, *Politica e diritto nel processo di risoluzione dei casi regolamentari*, Studi di diritto pubblico (SDP), Franco Angeli Editore, Milano, 2015, cit.p.142.

¹⁵ T.ERSKINE MAY, *A treatise on the law, privileges, proceedings, and usage of the Parliament*, London, Buttherworths, 1883, traduction de l'italien : *Leggi, privilegi e procedura e consuetudini del Parlamento inglese, Trattato di Sir. T.E.May*, Torino, Unione Tipografico editrice, 1888.

¹⁶ Une exception à ce principe fut faite lors de la session parlementaire 2015-2016 en raison de la nomination du *Joint Committee on the Palace of Westminster* (composé de 12 membres, 6 par assemblée) qui avait la tâche d'envisager la restauration et le renouvellement du Palais Westminster, ce Joint Committee procéda à l'élection de deux Présidents.

¹⁷ La seule exception en la matière est constituée par le *Joint Committee on Statutory Instruments*.

Les premiers sont principalement des organes restreints marqués par des lettres de l'alphabet et composés de manière à représenter la géographie politique de la séance plénière,¹⁸leur nombre peut varier de 16 à 50 en fonction de loi examinée¹⁹. À ces organes est attribuée la classique fonction d'élaborer le texte mais selon le procédé particulier propre à la procédure législative anglaise, soit le système des 3 lectures, qui place le travail de la commission après la 2ème lecture.

Il conviendra alors pour des raisons de clarté d'examiner la procédure législative anglaise et ensuite d'analyser rapidement les Standing Committee et les Select Committees.

En effet, si dans la majorité des parlements les travaux en commissions s'effectuent avant les travaux de la séance plénière, le système anglais ne suit pas la même logique. La procédure législative s'ouvre par la 1ère lecture (*first reading*) qui consiste dans un passage d'un texte de loi (*Bill*) en séance plénière (*the floor*). Dans cette circonstance il est annoncé le titre du texte qui est ensuite imprimé et publié officiellement comme un acte du parlement (*Hous of Commons Paper*).

Après cette première étape la deuxième lecture (*second reading*), qui se déroule deux semaines après la first reading, est un débat général en séance plénière sur les principes généraux de la loi présentée où les membres du gouvernement et tous les parlementaires peuvent prendre la parole.

Ce débat général s'achève par un vote de la chambre qui devra décider s'il faut poursuivre son examen. Une fois terminé le débat général en séance plénière, s'ouvre la phase du *Committee Stage* qui constitue un examen approfondi du texte (*line by line examination of the bill*). La loi est examinée dans sa totalité, article par article, ainsi que tous les amendements proposés. Cette phase se termine avec un vote du texte par la commission qui, en cas de modifications, est réimprimé et examiné par la séance plénière.

La phase successive au committee stage est celle du *Report Stage*. Cette phase a la finalité de permettre aux parlementaires d'examiner et, le cas échéant, de présenter des amendements pour remodifier le texte par rapport à la version approuvée par la commission. Tous les parlementaires participent au débat, il s'agit de la dernière chance pour modifier le texte.

La dernière étape est la troisième lecture (*Third reading*), il s'agit de la dernière possibilité pour la séance plénière de débattre le texte. Ce débat est plus court par rapport au premier débat qui avait eu lieu en séance plénière (*second reading*), il est circonscrit à la loi telle qu'approuvée lors du Report Stage. On parle de dernier débat car le dernier examen s'achève lors du Conference report : les parlementaires ne peuvent plus amender le texte, ils doivent simplement se prononcer par un oui ou un non sur le texte voté. En cas de vote favorable la troisième lecture se conclut et le texte est transmis chez les lords où sera suivi la même procédure.

A partir de la session parlementaire 2006-2007 pour donner suite à une modification des *Standing Orders* des *Commons* ont été apportées des modifications aux *Standing Committees* qui désormais s'appellent *General Committee* qui incluent une série importante de différentes commissions²⁰. Sur ce point il mérite d'être observé que le SO 84 prévoit 9 *General Committees*, notamment 3 *Grand Committees* qui s'occupent de la législation anglaise concernant l'Ecosse (the *Scottish Grand Committee* (d)), le pays de Galle (the *Welsh Grand Committee* (e)) et l'Irlande du Nord (the *Northern Ireland Grand Committee* (f)), qui sont formés en large partie par les membres de la chambre élus dans les circonscriptions électorales de ces territoires. Ensuite, on a le *Regional affairs Committee* (g) du 84 des SO, qui correspond à une commission qui s'occupe des questions concernant l'Angleterre, ainsi qu'un *Delegated Legislation Committee* (h) et 3 *European Committees* qui examinent les documents venant de l'Union Européenne qui leur ont été confiés par la commission spéciale de l'Union

¹⁸ N.WILDING, P.LAUNDY, *Standing Committees*, dans , *An Encyclopedia of Parliament*, Cassel, London, 1972, cit.p.74.

¹⁹ NORTON P.*Does Parliament Matter?* Harvester Wheatsheaf, NewYork-London-Toronto-Sydney-Tokyo-Singapour, 1993.

²⁰ M.IACOMETTI, *L'organizzazione interna dei Parlamenti*, Carocci Editore, Roma, 2010, cit.p.214.

Européenne (*European Scrutiny Committee*). Enfin on compte les *Second Reading Committees*²¹, les *Committees to Consider bills on Report* (il s'agit des commissions qui seront chargées de prendre en compte le texte faisant l'objet de la 2nd reading en vue du Report Stage) et les *Public Bills Committees*, il s'agit de la dénomination qu'assument les *General Committees* lorsque on va leur confier l'examen des propositions de loi d'intérêt général (*publics bills*).

En fonction des sessions, le nombre des *Publics Bills Committee* peut varier sensiblement selon les lois examinées par sessions. On peut affirmer que les *General Committees* prévus par le SO 84 seraient une sorte de *permanent general committees*, contrairement au *Publics Bills Committees* qui peuvent varier en fonction de lois examinées, un genre de *commissions ad hoc* en fonction de la législation proposée. Si en effet des *General Committees* ont été codifiés dans les SO, il faut préciser que ces derniers peuvent varier en fonctions des modifications réalisées à l'encontre de ces dernières contenues dans des *Addendum*. Cet acte parlementaire contient les modifications parlementaires intervenus : modifications au règlement (*Amendements to Standing Orders*), introduction de nouvelles dispositions réglementaires (*New Standing Orders*) ou des dispositions transitoires (*New Temporary Orders, Resolution*). Si l'on considère les dernières modifications apportées aux SO (*Addendum to Standing Orders* du 17 février 2020) on observe qu'elles n'ont pas modifiées les *General Committees* prévus par le SO 84.

Au Parlement anglais, comme dans d'autres Parlements, on peut apporter des modifications aux règlements en vigueur, les SO. Ceux-ci constituent des dispositions assimilables aux règlements parlementaires et sont destinés à rester en vigueur jusqu'à ce qu'ils ne soient pas expressément abrogés ou modifiés. Toutefois à côté des SO existent d'autres types de règles qu'on pourrait qualifier des *règlements parlementaires temporaires*. Il s'agit des *Temporary Standing Orders*, des règlements qui sont appliqués par l'assemblée pendant plusieurs sessions parlementaires²². Un autre cas de règlements provisoires, sont les *Sessional Orders* et les *Resolutions*, soit des règlements qui restent en vigueur pendant une seule session parlementaire et qui pour être encore efficaces doivent être approuvés au début de chaque nouvelle session²³. Ces derniers sont utilisés pour la nomination de certaines commissions spéciales dont le mandat est limité à la session en cours.

Un cas *sui generis* est représenté par les *Experimental Orders*. Ces derniers partagent avec les deux autres types de règlements la nature transitoire, limitée à une ou deux sessions. Toutefois la finalité de ce type de règlement est de tester de nouvelles règles qui, en cas de bon résultat, pourront devenir des futurs *Standing Orders*. En l'occurrence, ils pourront ainsi être l'antichambre des futurs *Standing Orders*.

C'est pour ces raisons que le contenu des SO est certainement important mais il peut, en fonction des nombreux instrument réglementaires utilisables, varier pendant certaines sessions en utilisant les dispositions réglementaires qu'on vient de mentionner en fonction des circonstances ou de la contingence du moment.

À côté des *Standing Committees* (désormais *General Committees*), on trouve les *Select Committees* préalablement décrits comme des commissions temporaires. Il s'agit en effet de commissions qui suivent des procédures moins rigides et formelles par rapport à celle suivies dans les *Standing Committees*. Le caractère informel est témoigné aussi par les réunions de ces commissions qui ne suivent pas la disposition en bancs opposés, propre à l'hémicycle de Westminster, mais se réunissent autour d'une table en fer de cheval. Contrairement au commissions permanentes anglaises qui ont une fonction d'élaboration de la loi, les *Select Committees* peuvent utiliser tous les instruments possibles pour réaliser des auditions et organiser librement leur calendrier des travaux afin de pouvoir convoquer

²¹ Il peut arriver parfois que textes qui ne font pas l'objet de controverses majeures soient débattus lors de la 2^{ème} lecture en commission, même si cela est très rare. Dans cette circonstance le texte est voté par la commission mais il doit toujours passer par la séance plénière pour y être voté afin de clôturer la deuxième lecture.

²² S.CURRIERI, *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Università degli Studi di Firenze, Facoltà di Economia, Istituto Giuridico, CEDAM, Padova, 1995, cit.p.624.

²³ S.CURRIERI, *Idem*.

des experts liés aux thématiques de compétence de la commission. Leur activité n'est pas subordonnée à l'activité parlementaire, comme en témoigne le fait qu'ils peuvent siéger quand bien même le Parlement ne tient pas de séances et peuvent aussi organiser des réunions en dehors de ses enceintes. En outre ils ont la possibilité de se réunir avec les commissions de l'autre chambre pour des finalités communes²⁴.

L'innovation majeure concernant ces commissions a été faite à partir de 1979 par l'introduction chez les *Commons* des *Departmental Security Committees* (défini par les *Standing Orders Select Committees related to Government Department*) dont la finalité est de contrôler les différents ministères et de recueillir toutes les informations nécessaires, s'apparentant ainsi aux fonctions des commissions d'enquête²⁵.

En revenant sur ce qu'on a observé précédemment, le Joint Committee est un organe composé de membres des *Committees* des deux chambres.

La finalité des réunions peut être différente, allant des matières concernant l'organisation parlementaire (réforme de la House of Lords, les *Parliamentary Privilege*) mais peut aussi porter sur des textes de loi en cours d'examen parlementaire ou de dessein de loi (*draft bill*)²⁶.

Comme il a été remarqué²⁷ la demande de convocation doit venir des deux chambres, s'agissant de l'examen d'une loi la demande de convocation d'un Joint Committee doit venir de la chambre où le texte est en examen²⁸. Une telle règle est semblable à celle qui figure dans les articles 130 et 140 des règlements parlementaires lors de la IIIème.

La demande de convocation d'un Joint Committee se fait au moyen d'une résolution votée par une des deux chambres qui est communiquée à l'autre chambre par un message où on informe l'autre chambre de cette initiative. Si cette dernière est d'accord elle communique à l'autre chambre son avis favorable et nomme les commissaires qui feront partie du futur Joint Committee. La même opération sera faite par l'autre chambre²⁹.

C'est ainsi qu'on observe une similitude avec la procédure prévue par les règlements français de 1876, la procédure pouvant échouer en cas de désaccords entre les deux chambres. Par exemple lorsque les Lords ne sont pas d'accord avec une proposition venant des *Commons* ou inversement (*refus implicite*), ou encore en présence d'une demande de Joint Committee venant d'une chambre ne recevant aucune réponse par l'autre (*refus implicite*)³⁰.

Une similitude avec le cas français concerne aussi le fait que les membres des Joint Committee ne sont pas strictement en nombre égal. La règle générale prévoit que les chambres nomment le même nombre de Lords et de Commons, mais dans la pratique il y a eu des exceptions à cet usage. La différence sur ce point avec le cas anglais consistait dans le fait que les règlements français prévoyaient des solutions réglementaires hétérogènes, un nombre fixe pour les sénateurs et un nombre pouvant être potentiellement différents pour les députés au cas anglais caractérisé par une grande souplesse en la matière.

Les travaux du Joint Committee se concluent avec l'élaboration d'un rapport qui est imprimé et envoyé aux deux chambres pour y être examiné.

Il est important de constater que la procédure des Joints Committees décrite dans le Chapitre 41 de l'Erskine May prévoit une grande souplesse, les deux chambres ont une grande souplesse concernant la maîtrise de cette procédure. Toutefois en observant ce procédé on constate l'absence de conséquences liées à l'échec du Joint Committee. En effet, il peut arriver que les chambres n'arrivent

²⁴ Sur ce point voir E.MAY, paragraphe 38.1

²⁵ M.IACOMETTI, op.cit.p.216.

²⁶ T.E.MAY, paragraphe 41.2.

²⁷ M.D.PIERRE, *Ibidem*, op.cit.p.27

²⁸ En ce sens T.E.MAY, paragraphe 41.2

²⁹ T.E.MAY, *Ibidem*, op.cit.paragraphe 41.3

³⁰ T.E.MAY, *Idem*, repris par M.D.PIERRE, *Ibidem*, op.cit.p.28.

pas à s'accorder pour sa convocation (comme il est prévu au paragraphe 41.3) en outre même en cas de rapport élaboré par cet organe, il est seulement prévu que le rapport sera distribué aux deux chambres (paragraphe 41.8), sans prévoir la possibilité que les deux chambres délibèrent sur un éventuel rapport visant un texte de loi.

Par rapport à ce qui a été observé précédemment sur la procédure législative, il est intéressant de se poser une question quant à la fonction exercée par le Joint Committee avec les *Parliament Acts* de 1911 et 1949. En effet, concernant la procédure législative il est prévu, comme dans tous les Parlements, qu'en cas d'amendements le texte soit transmis d'une chambre à l'autre jusqu'à ce que les chambres puissent asseoir un compromis sur un texte commun (les Britanniques se référant à cette phase parle de *Considerations of Amendments*). Toutefois il est prévu que dans certaines circonstances, lorsque les deux chambres ne parviennent pas à trouver un compromis, soit la procédure s'enlise ou alors, dans des cas exceptionnels, la *House of Commons* puisse prévaloir sur les *Lords* en s'appuyant sur les *Parliament Acts*³¹.

C'est ainsi qu'on pourrait se poser une question : en cas de désaccords permanents entre les deux chambres, serait-il possible d'utiliser le Joint Committee sans devoir utiliser le *Parliament Act* pour approuver la loi ? En effet le renvoi qui est fait au *Parliament Act* semblerait laisser imaginer que les Joints Committees soient tombés en désuétude en tant qu'instrument pour résoudre les différends sur un texte pouvant surgir lors de la procédure législative.

Toutefois l'utilisation de cet instrument pourrait se concevoir en s'appuyant sur l'E.MAY au paragraphe 41.2 qui prévoit toujours la possibilité de le convoquer sur un texte de loi en particulier. Les SO des deux chambres sur ce point sont inutiles, ces derniers en effet mentionnent les *Permanent Joint Committees* qui sont à leur tour mentionnés dans l'E.MAY (paragraphe 41.9-41.13).

C'est alors qu'une réponse à cette question peut venir toujours de l'E.MAY mais en faisant une intégration avec le Chapitre 11 (*Power and jurisdiction of Parliament*) notamment la section nommée « la juridiction des deux chambres » (*Jurisdiction of both Chambers*) et plus précisément le contenu de ladite section nommée *exclusive cognizance*, terme archaïque utilisé en anglais pour se référer à la *sole jurisdiction* (la juridiction exclusive). Il s'agit du principe clé du droit parlementaire anglais indiquant que les chambres sont juges de leurs propres procédures et de toutes questions pouvant surgir au sein des enceintes parlementaires (paragraphe 11.15).

Ce principe implique l'immunité de contrôle externe, comme l'affirme *William Blackstone* « toute question surgissant au sein des enceintes du Parlement, doit être examinée, discutée, et jugée seulement par la chambre compétente³² ». Cette exclusive cognizance, qui se base sur l'article 9 du *Bill of Rights*, prévaut sur tous les autres droits reconnus par l'ordre juridique. Il s'agit en effet d'une exception à l'état de droit qui a été accepté depuis la jurisprudence *Bradlaugh v. Gosset* de 1884 qui affirmait que « le Parlement anglais n'est pas soumis à un contrôle juridictionnel dans l'application des lois qui sont en lien avec ses procédures internes, quand bien même l'application soit erronée, aucun cour a le pouvoir d'interférer, directement ou indirectement³³ ».

Si le principe de l'exclusive cognizance permet aux chambres d'être les seules juges de la légitimité de leurs procédures, il faut ajouter que les chambres anglaises sont guidées par les précédents. Cela est témoigné par la fonction exercée par le *Clerk of the House* et par son importante fonction de codification qui consiste à recueillir et réaménager les usages et les précédents parlementaires.

Si alors le paragraphe 41.2 prévoit la possibilité de convoquer des Joints Committees, ce dernier se réfère à des anciens précédents où l'on fit recours à ces organes. En effet, la note 2 qui est faite au paragraphe 41.2 indique que c'est lors de la session 1958-1959 où le dernier Joint Committee a été mis

³¹ C'est ce qui figure d'ailleurs sur le site du parlement anglais, *How laws are made? Consideration of amendments*.

³² WILLIAM BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England* (1765), cit. pages 58-59.

³³ *Bradlaugh v Gosset* (1884) 12 QBD 271.

en place pour examiner le texte de loi sur les chemins de fer (*Highways Bills*). C'est ainsi qu'il est utile d'analyser ce précédent lors de l'examen du texte à la House of Lords. Concernant ce texte, il est important de préciser qu'il s'agissait majoritairement d'un *consolidation bill*, soit une loi qui regroupe en son sein l'ensemble de la législation existante sans y apporter de modifications. S'agissant de la *Higway Bills*, il s'agissait d'un texte qui regroupait majoritairement l'ensemble de la législation existante en y apportant quelques modifications d'ordre mineur. Il est important de préciser que ce texte avait été préalablement élaboré par une commission d'experts nommés par le gouvernement. Le Joint Committee était proposé lors de la 2nd reading à la House of Lords et non pas dans les étapes successives de la procédure législative anglaise, ce qui est normalement le cas en ce qui concerne les organes parlementaires chargés d'asseoir un compromis lorsqu'un différend parlementaire surgit lors de la procédure législative. C'est ainsi que la demande de Joint Committee venant des Lords avait été proposé avant que ces derniers puissent éventuellement modifier le texte pour asseoir un compromis plus facilement avec les *Commons*. En d'autres termes, on n'avait pas attendu que les Lords amendent le texte pour convoquer un organe de conciliation mais dans cette circonstance le Joint Committee avait été demandé pour essayer de s'accorder avec l'autre chambre, sans pour autant préjuger la possibilité pour ces derniers d'amender le texte sortant du Joint Committee, sur lequel les lords auraient maintenu toutes latitudes³⁴.

C'est ainsi qu'au parlement anglais, *governed by precedents*, lorsque on constate l'absence de précédents récents (*lack of recent precedents*) pour un texte confié à un Joint Committee, il convient de noter des initiatives comme le *pre-legislative scrutiny of draft government bills* où les Joint Committees sont utilisés. Avec cette expression on indique un examen détaillé d'un avant-projet de loi (*early draft bill*) qui est effectué par une commission parlementaire composée par les membres des deux chambres, Joint Committees, avant que la version finale soit élaborée par le gouvernement et présentée aux chambres. À ce jour, aucun témoignage nous est fourni d'une utilisation d'un Joint Committees pour résoudre un désaccord entre les deux chambres dans l'examen d'un texte. Mais cela n'empêcherait pas toutefois qu'une telle décision dans le futur puisse être prise par les deux chambres en reproposant une procédure semblable à celle de 1958³⁵. Une partie de la doctrine³⁶ fait un lien de causalité entre la progressive primauté de la House of Commons par le Parliament Act et la fin des Joint Committees. Il conviendrait toutefois de parler d'une désuétude de convocation de ces organes pour résoudre les *deadblocks* entre les deux chambres. C'est alors sauf éventuels revirements dans les usages, qu'il faut s'attendre à une raréfaction des Joint Committee convoqués par voie incidente lors de l'examen parlementaire.

Les *Parliament Acts* se sont rendus nécessaires pour justifier la primauté de la House of Commons dans certains domaines par rapport à la House of Lords. Néanmoins, ces derniers ne règlementent nullement la fonction des Joint Committees pour résoudre un conflit entre les deux chambres et éviter ainsi le *dernier mot* des Commons, comme c'est le cas dans la procédure législative française. C'est ainsi que la fonction des Joint Committees ne fait pas l'objet d'une codification, ce qui ne permet pas d'utiliser cet organe uniquement pour rapprocher les divergences existantes entre les deux chambres, à l'instar de ce qui se passe dans les procédures législatives d'autres pays.

Si alors l'organe de conciliation est utilisé a posteriori du commencement de l'iter legis et intervient une fois que les deux chambres n'arrivent pas s'accorder sur un texte, l'utilisation des Joint Committees qui est actuellement faite dans le Parlement Anglais lors des *pre-legislative scrutiny* mettrait en place une sorte de potentiel organe de conciliation qui agirait a priori du commencement de la procédure

³⁴ Pour plus de détails voir le *Lord's Hansard* du 27 janvier 1959, Volume 213. En effet lors de l'examen de ce texte *Lords Silkin* s'interrogeait sur la procédure qui aurait été mise en place suite à la convocation du Joint Committee et notamment sur la possibilité des Lords d'amender le texte élaboré dans le Joint Committee. A ces préoccupations répondait *Lords Gosford* en disant que le travail du Joint Committee n'aurait pas entraver le droit des Lords à apporter des améliorations au texte au moyen d'amendements.

³⁵ Une telle interprétation nous est confirmée par le service du Clerk of the House de la House of Commons.

³⁶ M.D.PIERRE, op.cit.pages 29-30 et F.RIDDICK, op.cit.p.269

législative. En effet, lors de l'examen d'un draft-bill les Joint Committees pourraient avoir la possibilité avec leurs observations d'orienter le Gouvernement dans la rédaction du texte avant que ce dernier puisse commencer son parcours auprès des chambres.

La fonction exercée actuellement par le Joint Committee est ainsi assez ambiguë car contrairement à ce qu'on pourrait penser ces derniers ne sont pas utilisés pour résoudre les divergences des chambres sur un texte pendant l'iter legis. Tout aurait été plus simple si on avait codifié dans un *Act of Parliament* la fonction de ces organes.

B- Le Joint Committee on Convention : une utilisation atypique du Joint Committee.

Le réflexe de la codification appartient probablement à une logique du droit parlementaire opposée à celle utilisée au Parlement de Westminster qui est inspiré par un principe de *contingence parlementaire* orientée par les circonstances et les nécessités du moment. Un bel exemple qui nous permet d'analyser la procédure parlementaire anglaise orientée vers une *méthodologie des résultats* est représentée par un passage du E.MAY relatif aux rapports entre les deux chambres, notamment une section du Chapitre 30 (*double insistance and the loss of a Bills*, paragraphe 30.25) qui concerne la circonstance où se mettrait en place un blocage parlementaire (un *deadblock*) suite à des modifications apportées à un texte ne faisant pas l'objet d'un accord entre les deux chambres. Le E.MAY se réfère à une *double insistance* pour indiquer une circonstance où les deux chambres ne veulent pas renoncer aux amendements apportés à un texte, une situation qui peut conduire à l'enlisement du texte en discussion³⁷. Toutefois à la fin de ce paragraphe est mis en place un *flex proceedings* prévoyant qu'« *il ne faut pas cependant oublier qu'aucune règle de procédure contraignante ne régit ces procédures dans l'une ou l'autre chambre, et, si l'on souhaite sauver un texte, des variations aux procédures prévues peuvent être envisagées pour atteindre cet objectif* »³⁸. Cette phrase permet de comprendre la logique de la méthodologie des résultats et permet d'observer que la réussite de la procédure législative anglaise réside dans sa grande souplesse et dans la complexe cohabitation de conventions régissant les rapports entre la *House of Commons* et la *House of Lords*, ainsi que sur les Acts, dont les *Parliamentary Acts* sont le meilleur exemple, qui ont codifiés les relations entre les chambres en fonction des conventions qui s'étaient mises en place. On peut parler d'une constitution matérielle du bicamérisme anglais qui englobe les *Parliamentary Acts* (1911, 1949), les *Life Peer Ages Act* de 1958 et 1963, la *House of Lords Act* de 1999, le *Constitutional Reform and Governance Act* de 2010, et le *Fixed Parliament Act de 2011* qui a encadré le droit de dissolution. Le périmètre de cette constitution matérielle du bicamérisme est complété par des *conventions* disciplinant les rapports entre les deux chambres. L'histoire constitutionnelle anglaise est aussi l'histoire de ces conventions, de leur *codification*³⁹ en règles formelles et des questionnements sur l'opportunité de les formaliser, qui permettent de parler d'un *véritable dilemme anglais de la codification*.

En effet au début de l'histoire institutionnelle anglaise, les relations entre les deux chambres s'étaient établies par des conventions qui mirent en place une spécialisation législative des deux chambres. À partir de 1395 les impôts étaient perçus avec l'*advice and consent* des Communes et des Lords⁴⁰, ensuite à compter du XV et XVIème siècle, la *House of Commons* exerce l'initiative législative et d'amendements des propositions venant des Lords. C'est ensuite à compter du XVIIème siècle que les *Commons* décident de s'attribuer une *financial primacy on financial matters*. Cette primauté en matière

³⁷ C'est ce que se produit avec le *European Parliamentary Elections Bills* (1997-1998) où les deux chambres n'arrivèrent pas à s'accorder sur un texte, entraînant ainsi la fin de l'examen (*the loss of a Bill*).

³⁸ Traduction de l'anglais de la dernière phrase du paragraphe 30.25 de l'E.MAY.

³⁹ On retiendra le mot *codification* à l'instar de l'anglais *codify*, toutefois il est opportun d'entendre avec ce mot la volonté de *formaliser en règle écrite des conventions* et non pas la tendance à réunir dans un code des lois préexistantes.

⁴⁰ MASTIAS J., GRANGÉ J.(dir.),cit.p.265, *Les Secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale*, Economica, Paris, 1987.

financière s'est basée sur une résolution approuvée en 1671 qui affirmait que «*toutes les aides mises en place par les Communes ne devraient pas être altérées par les Lords*⁴¹». Cette compétence que les Commons s'étaient octroyés a été renforcée par une successive résolution approuvée en 1678 dont le texte prévoyait : «*tous types d'aides ou d'assistance de nature financière sont une prérogative des Communes ; les textes qui ont la finalité d'octroyer ce genre d'aides devrait commencer leur examen dans cette chambre ; il en va qu'il constitue un droit irréfutable pour les Communes de rédiger de manière définitive ce texte, d'y apporter toutes modifications possibles et que par ailleurs ces textes ne devraient pas être altérés par les Lords*⁴²». Il est vrai qu'avant cette résolution votée par les Communes, comme le souligne la doctrine, s'était mise en place une convention, qui datait de l'époque d'Edouard I, selon laquelle la House of Lords exerçait en matière financière un pouvoir de *self-restraint*⁴³.

Néanmoins il faut considérer qu'il s'agissait d'une véritable *soft convention* reposant sur la volonté de Lords de s'auto-limiter dans les *Financial Bills*. Comme il résulte du contenu de cette résolution il s'agissait d'un simple souhait adressé par les Communes aux Lords, dont d'ailleurs la portée non contraignante nous est témoinnée par la formule anglaise utilisée dans la résolution de 1678 «*ought not to be*». En effet, les Lords ne partagèrent pas ces points de vue et s'autorisèrent la possibilité de rejeter de lois en matière financière comme ce fut le cas en 1860, où les Lords rejetèrent le *Paper Duty Repeal Bill* et en 1909 où les Lords conservateurs opposèrent leur veto au budget présenté par Lord Asquith, épisode qui fut à la base de l'approbation successive du Parliament Act de 1911. Il faut préciser que la possibilité des Lords de mettre leur veto parlementaire ne se limita pas uniquement à des lois financières. En effet, il convient de rappeler qu'en 1893 les Lords rejetèrent le texte de loi sur la *Home Rule*⁴⁴ déjà approuvé par la *House of Commons* à majorité libérale. Néanmoins la convention constitutionnelle mettant en place le self-restraint des Lords se limitait à la matière financière, c'est ainsi que par la voie des conventions constitutionnelles s'était mis en place un bicamérisme inégalitaire pour les lois financières qui demeurerait égalitaire pour les autres types de lois. Ce modèle toutefois reposait uniquement sur la volonté de Lords de respecter des conventions, en cas de non-respect aucune conséquence juridique n'aurait pu être opposée. C'est ainsi que l'approbation du premier Parliament Act constitue une *petite révolution anglaise*, car il formalise des règles non écrites pour régler les rapports entre les deux chambres, mettant en place un *bicamérisme inégalitaire*.

Le Parliament Act de 1911 et sa modification de 1949, sont souvent cités comme un exemple historique visant à réduire les prérogatives de la deuxième chambre : la *House of Lords* qui après l'approbation de ces deux actes, aurait un pouvoir de veto suspensif temporaire dans l'exercice de la fonction législative.

Cette affirmation est un peu trop simpliste car elle ne prenden compte de manière superficielle les mesures contenues dans les Parliament Act. En effet, la logique mise en place par ces deux actes consiste dans l'introduction d'un bicamérisme inégalitaire visant deux types de bills : les *bills financiers* (Money Bills) et les *commons bills*, ce qui indique tout type de bill n'ayant pas une nature financière. S'agissant de Bills financiers ces derniers, après avoir été votés par les *Commons*, doivent être votés par les Lords dans un délai d'un moins sans possibilité d'apporter des amendements, faute de quoi ils pourront être promulgués sans avoir reçu le consentement des Lords (section 1, (1)) du Parliament Act. Une condition de délai doit être réunie, le texte doit être envoyé chez les Lords au moins un mois avant

⁴¹ House of Commons Library, Briefing Paper, *Conventions on relationship between the Commons and Lords*, Number 5996, 7 January 2016, Lucinda Maer, cit.p.20.

⁴² House of Commons Library, *Idem*.

⁴³ A.TORRE, In praise of the House of Lords, *Riflessioni sulle prospettive di riforma della seconda camera britannica*, dans C.DECARO (a cura di), *Il bicameralismo in discussione : Regno Unito, Francia, Italia*. Profili comparati, LUISS University Press, Roma, 2008, cit.p.43.

⁴⁴ Il s'agissait d'un texte élaboré par le Premier Ministre de l'époque Gladstone qui était finalisé à instituer un Parlement Irlandais indépendant, en laissant toutefois la gestion de la politique économique et militaire sous la gestion de Westminster. La Home Rule de 1893 est la deuxième tentative qui avait été mise en place, car la première tentative date de 1886, à cette époque le texte fut rejeté à la *House of Commons* par une fronde interne à la majorité libérale de 93 commoners, 343 contre et 313 pour.

la fin de la session parlementaire⁴⁵. Le 2 de la même section énumère les domaines qui sont inclusent dans les Bill financiers, comme *l'imposition, l'abrogation, la remise, la modification, ou la règlementation de la fiscalité*. Il appartient au speaker des Commons de vérifier la pertinence des mesures contenues dans les Bills financiers et d'endosser un certificat signé par ce dernier qu'il s'agit d'un projet de finance (Section 1, (3))⁴⁶.

Pour les *commons bills* il est prévu que ces derniers, après le vote des *Commons*, en cas de rejet par les Lords puissent être approuvés dans un délai d'un an, sans le consentement des Lords, à compter de l'approbation du texte dans la session successive (Section 2, (1)). En outre s'applique la même condition de délai que pour les Bills financiers : le texte approuvé doit être envoyé chez les Lords au moins un mois avant la fin de la session. À l'identique de qui était prévu pour les bills financiers, l'aval du speaker est requis au moyen d'un certificat pour garantir le respect de la procédure suivie (Section 2, (2))⁴⁷.

À l'exception de ces lois, la procédure égalitaire s'applique. C'est ainsi que le Parliament Act ne peut s'appliquer au *private bills*, aux bills qui ont été envoyés chez les Lords dans un délai inférieur à un mois avant la fin de la session et aux textes qui ont commencé leur examen chez les Lords, ainsi que sur la *législation secondaire*. C'est ainsi que «*the terms of the Parliament Act only apply to bills introduced in the house of Commons*⁴⁸».

La législation mise en place n'exclut pas un bicamérisme égalitaire qui peut tempérer la nature égalitaire mise en place depuis 1911

Toutefois si *de iure* le bicamérisme égalitaire est encore en place, de *facto* on constate des limites à ce type de bicamérisme par la présence de *conventions* qui ont la finalité d'assurer la centralité de la *House of Commons*, sans pour autant avoir un effet récessif sur les compétences des Lords, et de pallier certaines brèches laissées ouvertes par la législation. Dépendant des conventions, les limites à la nature égalitaire du bicamérisme n'ont pas une portée absolue et sont soumises à des revirements, c'est ainsi qu'on explique les questionnements sur l'opportunité ou pas du législateur anglais de codifier ces conventions.

Ce travail complexe a été mené principalement par un *Joint Committee* (notamment le *Joint Committee on Conventions*) qui a exercé une fonction atypique. En effet, cet organe paritaire était composé des membres des deux chambres (11 *Commoners*, 11 Lords) mais sa fonction n'était pas celle d'asseoir un compromis par rapport à un texte en discussion entre les chambres. Sa mission consistait à évaluer «*l'opportunité de codifier les conventions clés régissant les relations entre les deux chambres*⁴⁹». C'est ainsi qu'on peut comparer sa mission à une sorte de *commission bicamérale d'enquête parlementaire* devant rédiger un rapport contenant des observations adressées au gouvernement.

La convocation de ce Joint Committee a une genèse bien précise qui date de la période de la réforme de la House of Lords sous le gouvernement travailliste de Tony Blair. C'est à cette époque qu'on peut faire remonter la question ou le dilemme des conventions.

La *Commission on the Reform of the House of Lords*, dont le président était Lord Wakeham, mise en place en janvier 2000, avait relevé l'importance des conventions dans les rapports entre les deux chambres, notamment des *conventions centrales* et avait demandé à ne pas les modifier, en faisant des recommandations au gouvernement (*Wakeham Report*).

Dans la réponse donnée par l'exécutif, le *Completing the reform* (novembre 2001), l'exécutif accepta les conclusions du rapport de Wakeham qui demandait de maintenir les conventions qui mettaient en

⁴⁵ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/section/2>.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ RUSSEL M., *The british House of Lords : A tale of adaptation and resilience*, dans J.LUTHER, P.PASSAGLIA, R.TARCHI (eds.), *A World of Second Chamber. Handbook for constitutional studies on Bicameralism*, Giuffrè, Milano, 2006, cit.p.65.

⁴⁹ House of Lords, House of Commons- *Joint Committees on Convention, Convention of the UK Parliament- Report of session 2005-2006, Volume I, HL Paper 265-1, HC 121-1, 3 novembre 2006, Londres.*

place une primauté de la House of Commons et la nécessité pour les Lords d'exercer un pouvoir de *self-restraint*.

En 2002, le gouvernement demanda aux deux chambres de nommer un *Joint Committee* pour continuer la réforme de la House of Lords. Ce *Joint Committee on the House of Lords reform 2002-2003*) dans son premier rapport⁵⁰ affirma qu'on avait pas suffisamment pris en compte la fonction exercée par les conventions qui dirigent les travaux de la House of Lords et plus largement les rapports avec la House of Commons. Le Joint Committee affirmait que ces conventions, ayant une nature de *self-restraint*, impactait profondément les rapports entre les deux chambres. Ces conventions contribuaient de manière déterminante à l'efficacité du Parlement et étaient déterminantes pour éviter des blocages entre les deux chambres. C'est ainsi que le Joint Committee recommandait vivement que ces conventions restent en place. Une recommandation identique fut faite dans le deuxième rapport⁵¹ après le vote non concluant du Joint Committee sur la réforme de la House of Lords, qui devait éliminer davantage les *Hereditary Peers* restants après la réduction déjà faite par le *House of Lords Act* de 1999. C'est ainsi que le travail du Joint Committee sur la réforme de la House of Lords paradoxalement déboucha sur l'importance des conventions « dont le maintien aurait pu faire partie d'un programme de réformes⁵²» et sur le concept de codification.

Ce concept, véritable héritage des travaux du Joint Committee sur la house of Lords fut repris par un groupe de Lords travaillistes guidés par Lord Hunt qui aboutit sur le *Hunt Report*. Dans ce document il était prévu que « *le parti travailliste aurait dû s'engager dans les élections pour réformer les pouvoirs et les conventions régissant la House of Lords, par l'approbation d'un nouveau Parliament Act et par la codification des conventions clés entre les chambres du Parlement*⁵³, en raison du fait que dans de nombreuses occasions on a testé les limites desdites conventions».

Enfin c'est lors de la campagne électorale de 2005 que le parti travailliste inclut dans son programme une réforme parlementaire prévoyant la possibilité de codifier certaines conventions régissant les travaux parlementaires. On observe ainsi que la question de la codification des conventions, qui commençait à avancer dans les débats parlementaires, devint un engagement politique qui se traduisit ensuite par la convocation du *Joint Committee on Convention*.

Ce dernier représente ce qu'on pourrait qualifier de *première saison des dilemmes de la codification* (1), suivie d'une *deuxième saison des dilemmes de la codification* (2) représentée par le *Strathclyde Report* de 2015.

(1) La première saison des dilemmes de la codification

En ce qui concerne la première saison de la codification, le Joint Committee on Conventions fut nommé avec des finalités précises. En acceptant la primauté des Commons, il devait examiner s'il était possible de codifier les *conventions clés* sur les relations entre les deux chambres, notamment : la *Salisbury-Addison* convention (a), la convention sur la législation secondaire (b), la convention exigeant que le Lords devrait examiner les textes dans des délais raisonnables (c), les conventions sur les échanges des amendements entre les deux chambres (d).

Le Joint Committee à l'origine devait conclure ses travaux le 21 juillet 2006, mais ces travaux furent prolongés jusqu'à la fin de la session parlementaire, et se conclurent le 31 octobre 2006 car au total le Joint Committee a tenu 11 séances⁵⁴.

⁵⁰ Report of the Joint Committee on House of Lords Reform, Session 2002-03, HL Paper 17, HC 171.

⁵¹ Second Report from the Joint Committee on House of Lords Reform, Session 2002-03, HL Paper 97, HC 668.

⁵² Second Report, op.cit, para 15.

⁵³ Report to the Lords Labour Group by the Working Group on House of Lords Reform. Lords Carter and Tomlinson, members of this Committee, were members of that group, op.cit, Section 3, Summary.

⁵⁴ 23 mai 2006, 6 juin 2006, 13 juin 2006, 20 juin 2006, 27 juin 2006, 4 juillet 2006, 11 juillet 2006, 18 juillet 2006, 17 octobre 2006, 24 octobre 2006, 31 octobre 2006.

Le rapport du Joint Committee on Convention se compose de 9 parties dont 6 concernent les conventions. Chaque partie prévoit le contexte dans lequel la convention a été mise en place (*Bakground*), les témoignages de l'utilisation de la convention (*evidence*), l'avis donné par les Clerks des deux chambres (*Clerks*), les témoignages du monde académique (*academic witness*), les exemples comparatifs (*Overseas*) et enfin les conclusions du Joint Committee sur l'opportunité de codifier (*Conclusions, Codification*)⁵⁵.

L'activité du Joint Committee on Conventions prévoyait des limites, c'est ainsi que cet organe ne prenait pas en compte (point 11 du Report fait le 25 mai 2006) les *conventions internes*, soit toutes les conventions qui n'affectaient pas les rapports entre les deux chambres et qui se mettaient en place au sein de chaque chambre. Seules les conventions *interparlementaires* étaient prises en compte .

Le Joint Committee convenait de l'existence de la *primauté des commons* en raison du droit positif, des Parliament Acts approuvés et du *Constitutional Reform and Governance Act* de 2010 qui accroît la primauté de Commons sur les Lords en matière de traités internationaux⁵⁶. Cette primauté était aussi garantie par d'autres conventions parlementaires comme le remarquait la juriste Meg Russel qui dessinait la primauté des Commons : la confiance parlementaire, la désignation du Premier Ministre et des membres de l'exécutif parmi les membres de la majorité. En raison des lacunes existantes dans la législation les conventions deviennent centrales. C'est alors qu'on peut affirmer l'existence d'un *principe de subsidiarité* par lequel les conventions interviennent dans les domaines qui ne sont pas octroyés à la loi. Pour que les conventions puissent se mettre en place, il est nécessaire que ces dernières soient partagées, à défaut on ne peut pas parler de convention.

La primauté des Commons repose sur le Parliament Act mais est intimement liée à la nature et à la composition de la deuxième chambre qui permet en effet le maintien de conventions qui assurent et renforcent la position de cette chambre. C'est alors que le JCC (ci-après on nommera le Joint Committees on Conventions) affirmait qu'une telle primauté pouvait se maintenir à condition de ne pas altérer la composition de la House of Lords par l'introduction d'un mandat électoral. Il est intéressant de remarquer que dans l'importance accordée à ces conventions, qui permettent la mise en place d'un *bicamérisme de conventions* parallèle à celui règlementé par les Parliament Acts, le JCC faisait une approche comparative avec le Sénat canadien. En effet, ce dernier comme la chambre des Lords partage la présence de sénateurs qui sont nommés mais qui contrairement aux Lords restent en fonction jusqu'à l'âge de 75 ans. Si contrairement au contexte anglais le Canada a une *codified constitution*, celle-ci ne contient aucun principe comparable à ceux des Parliament Acts, le bicamérisme *de iure* demeure égalitaire. Néanmoins par une convention qui s'est mise en place le Sénat canadien exerce un pouvoir de *self-restraint*, en cas de différends avec la première chambre il se limite à acquiescer sur le texte en discussion, le bicamérisme *de facto* demeure inégalitaire. On constate donc que si un bicamérisme de convention apparaît physiologique dans un contexte anglais de *uncodified constitution*, ce dernier peut être présent même dans des pays qui majoritairement ont une *codified constitution*.

La primauté des Commons peut s'accroître par le rôle de conventions qui constituent des greffes, c'était sur la base de ces *conventions greffées* que se concentrait principalement l'analyse du JCC.

(a) La *Salisbury-Addison Convention*

Cette convention s'est mise en place à compter de 1880.

On peut distinguer une première phase de cette convention allant de 1880 à 1945 où se développa la

⁵⁵ House of Lords, House of Commons- *Joint Committees on Convention, Convention of the UK Parliament*, op.cit.p.1

⁵⁶ Dans la partie 2 (Ratification des traités) la Section 20 met en place un mécanisme qui prévoit une primauté des communes dans la procédure de ratification des traités. En effet, un traité peut être ratifié si dans un délai 21 jours prévus dans la sous-section (1) (c) les deux chambres n'arrivent pas à s'accorder, sous-section (4) (b). L'expiration de ce délai, entraîne la ratification du traité.

doctrine du marquis de Salisbury, Premier Ministre anglais (1885, 1886-1892 et 1895-1902) et Lords de 1868 jusqu'à 1903, date de sa mort. D'après Salisbury la volonté exprimée par le peuple et les positions exprimées par la chambre des Communes ne coïncident pas nécessairement. C'est pour cette raison que les Lords avaient le droit de rejeter un texte qu'ils considéraient controversé qui impactait profondément les lois fondamentales du Royaume-Uni. Dans cette première phase la doctrine Salisbury était finalisée à perpétuer l'influence des Lords contrairement aux théories élaborées par le Duke de Wellington et de Bagehot pendant le XIX^{ème} siècle. D'après le Duc de Wellington en correspondance de l'approbation du Great Reform Act de 1832, les Lords ne pouvaient qu'acquiescer à un texte préalablement voté par la majorité des communes⁵⁷. C'est ensuite Walter Bagehot qui reproposait la subordination des Lords aux Communes, en affirmant que « *depuis le Great Reform Act la House of Lords est devenu une chambre de révision et de vétos suspensifs. Elle modifier le texte, elle peut rejeter les textes sur lesquels la chambre des communes ne s'est pas encore prononcée. Son veto est hypothétique*⁵⁸ ». Comme le remarque Corinne Comstok Weston « *à la fois Bagehot et Wellington admettaient le principe que les Lords devait suivre les décisions de la chambre des communes comme des porte-parole de la nation* ». Toutefois cette vision n'était pas acceptée par Salisbury qui développa une théorie réactionnaire en proposant une nouvelle fonction de la chambre des Lords qui aurait dû accomplir une fonction référendaire « *elle avait le devoir de renvoyer certaines mesures devant l'électorat chaque fois qu'elle considérait que le gouvernement n'avait pas reçu le mandat des électeurs pour prendre ces mesures [...]. L'aspect central dans cette théorie consistait dans le fait que le baromètre politique pour les Lords ne reposait pas sur la Chambre des Communes mais sur les intérêts de la nation*⁵⁹ ».

Cette première doctrine de Salisbury tendait à donner une nouvelle légitimité aux Lords durant une période où on assistait à un progressif élargissement du suffrage universel.

La deuxième phase de la Salisbury convention se met en place à partir de 1945. Durant cette période, l'approbation du 1er Parliament Act en 1911 avait constitué un tournant important dans les relations des deux chambres, ainsi que l'extension du suffrage faite en 1928 par le *Representation People (Equal Franchise) Act de 1928*. C'est ainsi que la doctrine élaborée par Salisbury connaît une reformulation significative en 1945. Lors des élections du 5 juillet 1945 le parti travailliste avait obtenu une majorité écrasante à la chambre des communes (393 sièges), toutefois il ne disposait pas d'une majorité à la chambre des Lords où les conservateurs disposaient d'une majorité écrasante. C'est ainsi que se mettait en place une *petite paralysie législative* en raison de la cohabitation de deux majorités opposées au sein du même parlement. En effet en raison du Parliament Act de 1911, les Lords, concernant les textes non financiers, avaient le droit d'exercer leur droit de veto pendant une durée de deux ans en retardant sensiblement l'approbation définitive d'un texte approuvé par les communes, considérant d'ailleurs que la durée de la législature avait été réduite à 5 ans. C'est ainsi que les lords conservateurs Addison et Cranborne (qui devint en 1947 marquis de Salisbury) s'accordèrent sur la future *Salisbury Addison-Convention* énoncée par Lord Cranborne lors de l'exposition du programme du nouveau gouvernement : « *il faudrait reconnaître que ces propositions ont été exposées aux électeurs durant la dernière campagne électorale et le peuple de ce pays, en pleine connaissance de ces mesures, a renvoyé le parti travailliste au gouvernement. Le gouvernement peut donc, à mon avis, prétendre à juste titre qu'il a le mandat de présenter ces mesures et[...]il serait une erreur pour cette chambre de rejeter des propositions qui ont été préalablement soumises à l'électorat*⁶⁰ ». C'est ainsi qu'à partir de ce discours s'établit cette convention entre les deux majeurs partis politiques qui était justifiée pour faire face à la

⁵⁷ GODFREY LE MAY, *The Victorian Constitution : Conventions, Usages, and Contingencies*, (1979), cit. pages 129-30 dans la House of Lords Library, Library Note, *The Salisbury Doctrine*, 30 June 2006, LLN 2006/006, cit. p.6.

⁵⁸ W.BAGHEOT, *The English Constitution*, 1958 édition, cit. p.88.

⁵⁹ Traduction de l'anglais CORINNE COMSTOK WESTON, « *Salisbury and the Lords, 1868-1895, Peers Politics and Power : The House of Lords, 1603-1911*, eds. Clyve Jones and David Lewis Jones (1986), cit. pages 463-464 dans House of Lords Library, Library Note, *The Salisbury Doctrine*, 30 June 2006, LLN 2006/006, cit. p.6.

⁶⁰ Traduction de l'anglais, 113 HL Hansard, 16 August 1945, Vol 137, col 47.

contingence politique-institutionnelle : régler les relations entre deux chambres en présence de deux majorités politiquement différentes.

Néanmoins, restaient exclues de cette convention les mesures ne faisant pas partie du programme électoral du parti travailliste présenté aux élections⁶¹.

La mise en place de cette convention dépendait de facteurs contingents, comme il a été observé des délais contenus dans le Parliament Act de 1911 ainsi que sur une *House of Lords* dont la composition échappe au pouvoir politique, les *Life Peer Ages Act* datent de 1958 et 1963. C'est ainsi qu'à partir de la réforme de 1949 des Parliament Act et surtout de la réforme de 1999 impactant la composition de la chambre des Lords se posait la question si la convention était toujours valable, objet d'enquête du JCC. Sur ce point, le JCC affirmait qu'une telle convention était toujours valable en raison de la composition toujours différente des Lords par rapport aux Commons. Il est important d'observer sur ce point qu'une telle convention reposait sur un accord des deux majeurs partis et sur la présence d'un *bipartisme anglais*, excluant ceux qui n'appartenaient ni à la majorité ni à l'opposition de l'époque. En effet, le problème des conventions réside dans leur mobilité et dans l'acceptation par des acteurs politico-institutionnels en fonction des circonstances. L'effondrement de certaines circonstances implique la fin des conventions, d'autre part les conventions peuvent être soumises à des réadaptations. Concernant la Salisbury-convention cette dernière après 1999 n'a pas été remise en cause par les deux majeurs partis, en raison aussi du fait que le *bipartisme anglais* n'est pas complètement rentré en crise. Toutefois, il faut préciser que si avant 1999 le maintien de cette convention pouvait se justifier, à compter de cette date l'exclusion de la majorité des *Hereditary Peers* a fait cesser un des derniers éléments pouvant encore justifier la Salisbury-Addison convention, comme l'affirme le professeur Rodney Brazier⁶². Le maintien de la convention repose ainsi sur un accord persistant et majoritaire entre les partis politiques anglais car autrement une convention contestée n'est pas une convention.

La mission principale du JCC, devant se prononcer sur la codification de cette convention, consistait aussi à définir les contours précis de ladite convention. Sur ce point le JCC reprenait le Wakeham Report en affirmant l'évolution de la Salisbury-Addison convention prévoyant que :

- un *manifesto bill* n'est pas rejeté par la chambre des Lords ;
- un *manifesto bill* n'est pas soumis à des amendements destructeurs (*wrecking amendments*) ;
- un *manifesto bill* est approuvé en 3ème lecture par le lords dans des délais raisonnables⁶³.

Si au début la Salisbury-Addison convention était née comme un accord politique entre les travaillistes et les conservateurs, le JCC affirmait la mutation de la nature de cette convention qui désormais constituait une *convention of the whole house*⁶⁴.

S'agissant de la codification, le problème majeur du JCC concernait la possibilité de codifier un *manifesto bill*. En raison de la difficulté en la matière, le JCC rejetait l'hypothèse de codifier ce concept, préférant le maintien d'une convention *flexible et unenforceable* pouvant toujours s'adapter aux futures circonstances comme cela s'était produit dans le passé. La seule codification suggérée consistait dans la possibilité d'approuver une résolution commune entre les deux chambres énonçant les termes généraux de la convention et prévoyant la possibilité de garantir un débat le plus ouvert possible, ainsi que de nommer la convention *Gouvernement Bill Convention*⁶⁵.

(b) La convention sur la législation secondaire

⁶¹ HL Hansard, 4 November 1964, Vol 261, col 66.

⁶² House of Lords, House of Commons- *Joint Committees on Convention*, cit.p.30, paragraphe 93.

⁶³ Il s'agit d'un des points majeurs de l'évolution de la convention originaires qui au commencement visaient seulement les textes présentés à la chambre des communes.

⁶⁴ House of Lords, House of Commons- *Joint Committees on Convention*, cit.p.32, paragraphe 98.

⁶⁵ House of Lords, House of Commons- *Joint Committees on Convention*, Ibidem, cit.p.35, paragraphe 115.

Il s'agit d'une convention très emblématique.

S'agissant de la législation secondaire, cette dernière vise la loi qui est créée par les ministères d'après les dispositions contenues dans la loi du Parlement.

Généralement la législation secondaire est utilisée pour fixer la date à partir de laquelle les dispositions d'une loi vont entrer en vigueur ou pour modifier la législation existante.

La majorité des actes rentrant dans la législation secondaire est constituée par les *Statutory Instruments* (ci-après désignés SI), on estime que 3500 sont approuvés chaque année, ils sont préparés par le gouvernement et sont accompagnés d'un *memorandum* qui trace les objectifs du SI et les raisons invoquées.

Comme la loi du Parlement autorise le SI, c'est ainsi que dans ce dernier on retrouve quasiment la même formule qui autorise le membre du gouvernement à prendre des mesures conformément à une disposition prévue par la loi⁶⁶.

Le Parlement peut approuver ou rejeter un SI mais il ne peut pas l'amender.

La fonction exercée par le Parlement dans l'examen du SI varie en fonction de ce qui est prévu dans la loi votée par le Parlement (*Parent Act*).

En fonction de l'examen parlementaire qui dépend de la loi, on distingue deux procédures d'examen parlementaires : la *procédure affirmative*, la *procédure négative*.

Dans la procédure affirmative, un SI doit être approuvé par le Parlement pour rentrer en vigueur. La majorité des SI doivent être approuvés par les deux chambres. Dans cette procédure le SI peut être bloqué si les deux chambres votent contre la motion du gouvernement demandant l'approbation du SI. Chez les Lords il est possible de présenter des amendements à la motion présentée par le gouvernement avec l'effet de déclarer que l'assemblée rejette l'approbation du SI. Dans certaines circonstances exceptionnelles la loi peut autoriser le gouvernement à faire recours à la *made affirmative procedure*. Par ce procédé le SI rentre automatiquement en vigueur mais devra être converti dans un certain délai par le Parlement. Faute de quoi le SI devient caduc. On estime que 20% des SI sont soumis à la procédure affirmative.

La procédure négative pour sa part ne nécessite pas l'approbation parlementaire, les SI sont présentés au Parlement et sont signés par le Ministre compétent. Le SI rentre immédiatement en vigueur à moins que les deux chambres se prononcent pour leur annulation (*prayer motion*) dans un délai de 40 jours à compter de leur présentation. Une telle motion pour stopper l'entrée en vigueur d'un SI est très rare. La majorité des SI (80%) sont soumis à cette procédure. Contrairement aux *Bills*, les SI peuvent être débattus en même temps par les deux chambres, aucune règle sur ce point ne discipline la chambre devant commencer en premier l'examen.

Concernant la législation secondaire, le Parliament Act ne s'applique pas à cette législation. C'est ainsi que s'agissant de la procédure affirmative en cas de rejet des Lords, la chambre des communes ne peut surmonter le veto des Lords qui, dans cette circonstance, n'est pas soumis à un délai (comme c'est le cas dans le Parliament act pour les *Money Bills* et les *Other Public Bills*). Sur ce point, le *Lords Companion* prévoyait au Chapitre 10 (paragraphe 8.02) sur la législation secondaire que « *la House of Lords a parfois rejeté des SI* » et que « *Cette chambre affirme sa liberté de voter sur toute législation secondaire soumise à son approbation* »⁶⁷.

Sur la base de ces parties, il a été soutenu l'existence d'une convention d'après laquelle les Lords ne rejettent pas un SI. Si *Companion* affirme que les Lords ont voté quelques fois contre un SIS, il semble difficile par cette affirmation d'admettre une convention.

L'affirmation que les lords ne devraient pas rejeter un SIS remonte aux années 1950, mais la question se posa pleinement en 1968 sur l'opportunité de voter contre un tel instrument. C'est dans cette

⁶⁶ La formule utilisée est généralement la suivante : « *The secretary of the state makes the following regulations in exercise of the power conferred by section..... of the Act* ».

⁶⁷ Ce principe figure encore actuellement dans le *Companion to the Standing Orders of the House of Lords*, il s'agit actuellement (après la mise à jour du Companion en 2017) du Chapitre 10 et non plus du Chapitre 10, et du paragraphe 10.02 et pas du 8.02. Cf. <https://publications.parliament.uk/pa/ld/ldcomp/composo2017/composo12.htm#a223>.

circonstance que l'opposition mit en place sa doctrine du délai de réflexion (*delay for reflection*) : si les Lords avaient rejeté la motion pour l'approbation du SI le gouvernement aurait pu représenter le SI et en cas de nouvelle approbation par les communes, les Lords auraient dû revenir sur leur intention de le rejeter et se seraient conformés à la décision prise par les communes. Dans les faits c'est ce qui se produisit : le SI fut rejeté par les Lords, le gouvernement représenta ce dernier à la chambre des communes un SI identique qui fut approuvé et quelques semaines après ce dernier fut approuvé définitivement par les Lords. Il s'agissait toutefois d'une convention *ex momento* entre les deux principaux partis anglais, soit les *frontbenchers* et qui excluait les Libéraux-Démocrates ainsi que les *Crossbenchers* présents chez les Lords.

Dans un deuxième temps entre 1983 et 1991, les Lords n'émirent pas de votes en faveur d'une motion rejetant un SI. En revanche, des votes eurent lieu sur une motion non considérée comme fatale pour l'approbation d'un SI. Cette convention qui s'était mise en place à partir de 1968 fut ensuite perpétuée et fit l'objet d'une reprise par le Wakeham Report qui recommandait la transformation du veto des Lords en veto temporaire. Ce dernier par ailleurs effectuait une distinction entre une *motion fatale pour l'approbation du SIS* et une *motion non fatale*, c'est sur ce deuxième type de motion qu'on demandait aux Lords de se diriger.

Ce type de convention est véritablement un cas sui generis, en effet on parle de *doubtably existing convention*. En effet, il est possible d'affirmer l'absence d'une *generally accepted convention* et plutôt d'une *loose convention*. De toute façon même en admettant l'existence d'une telle convention *Ea rest facti, non juris est*. Comme le souligne le *Clerk of the Parliament* le rejet d'un SIS ne constitue nullement une défaite fatale pour le gouvernement qui d'ailleurs aurait la possibilité de représenter les mesures contenues dans le SIS dans un nouvel Act ou, comme le souligne, le *Clerk of the House of Commons* de faire recours à la Salisbury-Addison Convention en soutenant que le SIS met en œuvre une législation qui se rattache à un manifesto bill. En outre, comme l'affirmait le professeur Bradley le fait que les Lords puissent être déterminants dans l'approbation d'un SIS (procédure affirmative) dépend exclusivement du Parent Act, c'est ainsi qu'il serait suffisant de prévoir dans la loi votée une procédure négative.

C'est ainsi que JCC affirmait que les Lords ne « *devraient pas régulièrement rejeter les SIS, mais que cette possibilité pouvait s'exercer dans des circonstances exceptionnelles* » en raison du contenu des lois et par la fonction exercée par la chambre des Lords comme chambre de perfectionnement. Le JCC concluait qu'il était en revanche envisageable la mise en place de *motion non fatale* pour la mise en œuvre du SIS. Toutefois, le JCC ne donnait pas une définition claire des circonstances exceptionnelles, c'est ainsi que le contour de cette potentielle convention restaient vagues et soumis aux évolutions des futures contingences parlementaires.

Au regard des conventions existantes entre les deux chambres il s'agit d'une des conventions les plus fragiles car soumise constamment à l'interprétation non uniforme faite au cas par cas par les partis politiques.

(c) La convention des *délais raisonnables* (*reasonable time convention*)

La logique sous-jacente de cette convention réside dans le fait que les textes du gouvernement devaient être examinés par les Lords dans des délais raisonnables, faisant en sorte que les textes gouvernementaux ne soient pas mis de côté par les Lords. Cette convention était liée à la Salisbury-Addison, il s'agissait d'une convention implicitement incluse dans l'autre car s'agissant d'un manifesto bill, il était envisageable que ce dernier soit examiné par les Lords dans des délais resserrés.

Sur ce point la proposition faite par le gouvernement consistait à codifier un délai à partir duquel les Lords auraient dû se prononcer : le délai proposé était de 60 jours, ensuite augmenté à 80 jours. Il s'agissait en effet de la reprise d'une proposition faite en 1968 par le gouvernement de l'époque dans le

*White Paper*⁶⁸. La réforme soutenue par l'exécutif de l'époque faisait partie d'un projet visant à réformer le Parliament Act, car une fois que le délai était passé le texte ne devait pas revenir à la chambre des communes pour y être examiné, mais on considérait que si les lords n'examinaient pas le texte dans les délais convenus, ce dernier pouvait être promulgué⁶⁹. Le délai de 60 jours avait la finalité de réduire le délai d'un an pour les textes non financiers prévu par le Parliament Act.

La proposition faite par l'exécutif faisait l'objet d'une opposition de la part des partis d'opposition ainsi que des Clerks du Parlement. En effet, le problème majeur résidait dans la difficulté à devoir codifier les délais raisonnables, ces derniers pouvant être importants en fonction du contenu des lois examinées. C'est ainsi que la conception de *reasonable time* suggérée par le gouvernement prévoyait l'introduction de délais contraignants pour accélérer l'examen parlementaire. La logique reposant sur le principe qu'à l'expiration du délai le texte aurait dû être considéré comme étant approuvé ou renvoyé à la chambre des communes en vue de l'examen définitif. Sur ce point, on observe ainsi une volonté de rationalisation propre à l'exécutif qui, par la codification de ce délai, aurait pu détourner les délais impartis par le Parliament Act de 1949. Du côté des oppositions, on insistait sur le risque d'approuver des *Rushed Law and Bad Law* en fonction du contenu complexe de certaines lois. Si alors le *reasonable time* invoqué par l'exécutif était propre à une logique de rationalisation de la procédure législative, cela ne signifiait pas que le *reasonable time* était une *convention ad hoc* créée et imaginée par l'exécutif. En effet, cette convention était reconnue par les parlementaires ainsi que par les *Clerks*. Ces derniers reconnaissaient que le problème résidait dans la difficulté à traduire *de iure* un délai raisonnable. L'aspect principal résidait dans le fait que l'élément raisonnable pouvait résider dans la prévision que les Lords auraient approuvé le texte avant la fin de la session parlementaire. Toutefois, il n'était pas envisageable de figer l'examen parlementaire dans une logique de délais précise qui pouvait évoluer en fonction des textes examinés. En outre, le faible obstructionnisme parlementaire (à l'exception du *Industrial Relations Bill* en 1971 et du *Hunting Bill* en 2003) était la preuve que le parlement n'essayait pas de ralentir l'examen des textes. Sur ce point, il était évident *a contrario* que l'introduction de délais juridiquement impartis auraient eu des effets pervers sur le *filibustering*.

Si l'exécutif souhaitait ainsi la codification d'un délai raisonnable, le JCC se prononçait pour l'existence d'une telle convention mais il affirmait qu'il n'y avait pas de définition conventionnelle possible pour des délais raisonnables et il recommandait qu'aucun délai ne soit prévu. C'est ainsi le *self-regulation powers* des Lords dans l'examen des textes qui permettait à la convention de se maintenir en place. Ce pouvoir pouvait toutefois subir des revirements en fonction des circonstances comme le remarquait le JCC en dressant le tableau de 2 de lois qui avaient subi des délais considérables et qui avaient mis sous pression l'existence de ladite convention⁷⁰.

(d) La convention sur les échanges des amendements entre les deux chambres

⁶⁸ Avec ce mot on indique en Angleterre un document rédigé par le gouvernement dans lequel il expose ses propositions de réformes de la législation. Souvent ces documents contiennent les drafts des lois que l'exécutif envisage de réformer. Ce document permet de mettre en place les bases pour la future consultation à venir et des discussions avec les groupes d'intérêts concernés par les réformes, il permet aussi en dernier ressort un échange avant que le Bill soit présenté au Parlement. Le mot est désormais plus connu sous le terme de *Livre Blanc*, désormais on se réfère à ce terme avec les documents rédigés par la Commission Européenne, dont la fonction est celle de proposer des réformes précises sur des secteurs particuliers, soumises ensuite à l'examen du Conseil et du Parlement Européen. Les livres blancs sont opposés aux *Livres verts* qui ont la finalité d'exposer une série d'idées de réformes finalisées à être discutée dans un débat public. Les livres verts contiennent ainsi les idées officieuses de réformes, les livres blancs des propositions de réformes officielles.

⁶⁹ House of Lords, House of Commons- *Joint Committees on Convention*, Ibidem, Cit.p.42, paragraphe 142.

⁷⁰ Il s'agissait du Animal Health Bill du 26 mars 2002 sur lequel les Lords votèrent un report de l'examen en committee stage. L'examen commença le 25 juillet avec 4 mois de retard par rapport à un texte sur lequel l'exécutif espérait une promulgation avant l'été. L'autre cas concernait le Constitutional Reform Bill, le 8 mars 2004 il démarra son examen chez les Lords. Le texte fut transmis aux Commons avant la Noël, soit 6 mois après le délai expiré par l'exécutif. Cf. HOUSE OF COMMONS LIBRARY, Briefing Paper, Number 56996, 7 January 2016, *Convention on the relationship between the Commons and the Lords*, LUCINDA MAER, cit.p.24.

Durant la procédure législative les désaccords entre les deux chambres sur un texte se traduisent au moyen d'amendements apportés à un texte. Le problème se pose lorsque se met en place une *double insistance* entre les deux chambres pouvant aboutir à l'abandon du texte, à moins qu'on utilise le Parliament Act.

Pour faciliter l'échange des amendements deux pratiques se sont mises en place à la chambre des communes.

Une première prévoit la possibilité que les amendements apportés à un texte soient examinés dans la même séance plénière où ces derniers sont reçus par les Lords.

La deuxième pratique qui s'est mise en place pour accélérer les échanges entre les deux chambres réside dans la technique du *packaging*. Cette technique évite d'examiner individuellement les amendements. En effet, elle consiste à regrouper les amendements connexes à la fin des débats et de la décision. Le regroupement permet d'emballer les amendements dans une motion sur un groupe d'amendements qui pourra être en faveur ou en défaveur des amendements emballés. Le *packaging* des amendements s'est mis en place depuis 1990 à la chambre des communes et s'est ensuite développé chez les Lords. Toutefois, un problème procédural surgit en 2004 lors de l'examen d'un texte, dans cette circonstance on se posa la question des conséquences pratiques de cette technique particulière. C'est ainsi que dans cette circonstance on convenait que ladite pratique était une technique de rationalisation des débats parlementaires interne à chaque chambre sans effets contraignants sur l'autre. En effet, la technique du *packaging* s'apparente à des techniques de rationalisation des votations, à l'instar de ce qui se passe en Italie où par les dispositions réglementaires, on a développé la technique du kangourou⁷¹. Toutefois si cette technique a le mérite d'accélérer la discussion des amendements à un texte en discussion, elle n'a aucune portée pour l'autre chambre du Parlement. On peut d'ailleurs remarquer que cette technique en l'occurrence peut avoir un effet *antifilibustering* et de *time consuming* car elle permet d'accélérer la discussion des amendements mais ne permet pas de favoriser une solution sur les amendements référés à un texte en discussion.

Sur la difficulté existante entre les deux chambres à s'accorder entre elles, le JCC reconnaissait encore une fois la difficulté à codifier une règle pour gérer les navettes entre les chambres. La solution qui est fournie réside sur le respect d'une convention existante entre les deux chambres prévoyant que les chambres ne devraient pas considérer les amendements apportés par l'autre chambre sans qu'une notice soit faite. Selon le JCC le respect de cette règle faciliterait les échanges des amendements entre les deux chambres.

Il est intéressant de remarquer que le JCC n'évoque jamais la possibilité de convoquer un Joint Committee pour asseoir un compromis sur les amendements restants en discussion.

S'agissant de la codification des conventions mentionnées, le JCC envisageait deux possibilités.

Une première préconisait la possibilité de mettre en place une *codification flexible* sous la forme des *autoritative statements* ou une *codification rigide* sous la forme d'instruments juridiquement plus contraignants.

Avec les *autoritative statements*, le JCC faisait référence à une vaste gamme d'instruments parlementaires incluant « des *rapports approuvés par les deux chambres, des résolutions communes, des déclarations des chambres, des nouveaux paragraphes insérés dans le Erskine May ou dans le House of Lord's Companion to Standing Orders, des concordats entre les deux chambres ou un memorandum of understanding*⁷² ».

La codification rigide prévoyait le *Standing Orders* ou un Act of Parliament, dont le dernier était perçu

⁷¹ Grace à cette technique qui repose sur une base réglementaire (art.97, al.2 du règlement du Sénat) le Président a la possibilité de regrouper certains amendements ou de mettre en votation certains amendements pour accélérer les votations en raison du principe de l'économie procédurale des votations parlementaires.

⁷² House of Lords, House of Commons- *Joint Committees on Convention*, Ibidem, cit.p.68, paragraphe 253, lettres de a) à k).

comme le plus contraignant à juste titre.

La différence majeure existante entre les conventions et la loi réside dans le concept d'évolution et d'interprétation. En effet, la loi se fonde sur une imposition et sur une sanction. La convention ne prévoit pas de sanction et reste soumise à des évolutions qui pourront modifier son interprétation. Comme l'affirmait le Clerk of the Parliament une convention peut être énoncée comme c'est le cas de certaines conventions contenues dans le *Companion* de la chambre des Lords, néanmoins l'enregistrement d'une convention sous une forme convenue peut d'une part introduire de la clarté sans pourtant en assurer un respect systématique. C'est ainsi que si sur certaines conventions comme la Salisbury-Addison convention, il s'agissait de l'opposition qui était liée et en mesure de respecter cette convention, pour d'autres conventions comme celle de la législation secondaire et de délais raisonnables, les conventions reposaient sur le pouvoir d'auto-régulation des assemblées constamment soumises aux violations des backbenchers.

Les positions de la doctrine au sein du JCC prévoyait d'une part la volonté de maintenir en vigueur une série de conventions pouvant s'adapter en fonction des évolutions de la réalité politique, comme l'affirmait Lord Norton of Louth. D'autres soulignaient (Professeur Bogdanor) l'existence nécessaire de ces conventions, étant le résultat de l'ordre juridique anglais « *Les Conventions jouent un rôle fondamental dans une constitution non écrite comme celle de notre pays* ». Mais c'est le professeur Bradley qui résumait au mieux la situation en prévoyant certes la possibilité de codifier les conventions dans des règles écrites, néanmoins une telle codification aurait été en contraste juridique avec l'ordre juridique anglais « *Le système britannique est dynamique et flexible. Il manque de clarté, il peut paraître parfois fastidieux, mais il peut toujours évoluer lorsque les circonstances changent. Une convention peut être l'expression pratique d'un principe ; dans certaines situations il peut être possible, même nécessaire, de violer temporairement la convention tout en maintenant son principe. Il s'agit d'une conséquence logique de la souveraineté du Parlement que les exceptions soient prévues : en effet un texte peut soulever des questions tellement importantes qu'il n'est pas possible de prévoir par anticipation la réaction des Lords⁷³* » et on pourrait ajouter des éventuels revirements dans les conventions en place.

C'est ainsi que le JCC convenait de ne pas procéder à une codification des conventions qui aurait pu rendre nécessaire la présence d'une procédure juridictionnelle portant ainsi atteinte à un pilier constitutionnel fondamental du Royaume-Uni la souveraineté du Parlement et au principe d'un Parlement responsable devant son électorat et non pas devant les tribunaux.

En n'accomplissant pas sa mission de codification qui lui avait été confiée par l'exécutif, le JCC considérait que les travaux réalisés par ce dernier auraient été cités et aurait constitué une base utile pour le futur indépendamment des solutions retenues.

Une telle affirmation fut confirmée par les faits comme en témoigne la *deuxième saison des dilemmes de la codification*.

2. La deuxième saison des dilemmes de la codification

Les soucis relatifs à la codification ne s'arrêtèrent pas avec la convocation du JCC.

En effet, paraît en octobre 2011 le *Cabinet Manual*. Il s'agissait d'un document qui à l'instar d'un manuel de droit constitutionnel expliquait les lois, les conventions et les règles existantes régissant la forme de gouvernement au Royaume-Uni. Ce document contient un semble hétérogène de règles écrites, notamment des Acts of Parliament, et des conventions toujours en place. Le contenu du Cabinet Manual ne devait pas être statique car il devait se borner à mettre à jour les changements intervenus dans la législation ainsi que les évolutions des conventions. C'est ainsi que dans l'esprit de ses rédacteurs, il devait être mis à jour de manière constante en suivant l'exemple étranger de la Nouvelle-

⁷³ House of Lords, House of Commons- *Joint Committees on Convention*, Ibidem, cit.p.72.

Zélande. Ainsi l'intention devait être celle de mettre en place un manuel rédigé par le gouvernement contenant l'ensemble des faits juridiques (règles non écrites) et des actes juridiques en vigueur au Royaume-Uni régissant la forme de gouvernement.

Dans ce document (composé de 11 Chapitres) le Chapitre 5 (*Le Gouvernement et le Parlement*) notamment le paragraphe 5.2, il est prévu que les deux chambres acceptent l'existence de conventions qui disciplinent leurs rapports et le document repropose certaines conventions qui avaient été citées par le précédent JCC, notamment la primauté de la Chambre des communes ainsi que la Salisbury-Addison convention⁷⁴.

Sur ce point le Cabinet Manual se borne à une simple citation des travaux du JCC et ne s'interroge pas sur la possibilité de formaliser en règles écrites des conventions existantes.

C'est en 2015 que l'on se réinterrogeât à l'occasion du *Strathclyde Report* (a) et du rapport fait par le *Committee on Constitution* de la Chambre des Lords sur la *Salisbury-Addison Convention* publié le 20 octobre 2017 (b).

(a) Le Strathclyde Report

Ce rapport a une genèse parlementaire. Le 26 octobre 2015, les Lords approuvèrent deux amendements à une motion du gouvernement pour l'approbation d'un SI concernant la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de crédit d'impôt.

Ces SI reposaient sur le *Tax Credits Act* de 2002 qui accordait au Trésor anglais le pouvoir de modifier les règles de crédits d'impôt, notamment la Section 41 (1) de la loi exige que les crédits soient remis à jour chaque année⁷⁵. S'agissant de la procédure d'approbation, la Section 66 (1) et (3) dispose que les modifications apportées aux crédits sont approuvées au moyen de SI qui sont approuvés par les deux chambres par une résolution parlementaire⁷⁶. Le *Tax Credits Act* met en place une procédure affirmative pour l'approbation du SI.

Les 2 amendements approuvés par les Lords à la motion gouvernementale d'approbation du SI prévoyaient :

- Les lords refusaient d'examiner le SI jusqu'à ce que l'exécutif dépose un rapport devant prendre en compte les observations faites par l'Institut des Analyses Fiscales. Approuvé 307 voix contre 272 ;
- Les lords refusaient d'examiner le SI jusqu'à ce que des changements soient mis en place pour une durée de 3 ans, approuvé avec 289 contre 272⁷⁷.

Le vote donna lieu à un débat parlementaire afin de savoir si les amendements apportés à la motion gouvernementale étaient fatals, notamment s'ils constituaient des raccourcis pour éviter que le SI puisse rentrer en vigueur (*fatal amendments*).

Après ce vote, se posa à nouveau la question du respect de la convention sur la législation secondaire élaborée par le JCC avait été respectée par les Lords.. C'est ainsi que le gouvernement demanda à Lord Strathclyde d'effectuer un examen rapide des conventions existantes entre les deux chambres et notamment d'essayer de voir comment sécuriser le rôle de la chambre des communes dans l'approbation de la législation et de garantir sa primauté dans les matières financières et dans la législation secondaire.

Dans le rapport de Strathclyde publié le 17 décembre 2015, il exposa sa doctrine du pouvoir de retardement (*power of delay doctrine*).

Le rapport se penchait à nouveau sur la convention de longue date élaborée par le JCC selon laquelle les Lords ne devraient pas rejeter les SI.

⁷⁴ *Cabinet Manual*, A guide to Laws, procedure and conventions and rules on the operation of government, cit.p.39.

⁷⁵ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/21/section/41>.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ *HOUSE OF COMMONS LIBRARY, Briefing Paper, Number 56996, 7 january 2016, op.cit.p.4.*

Sur ce point, l'on observa que cette convention avait été interprétée de manière si différente qu'elle avait fini par ne plus être comprise par tous et n'avait pas été acceptée par tous les membres du Parlement. En effet s'agissant de cette convention, il est possible d'affirmer qu'il s'agit d'une *convention de la chambre des communes*, ayant la finalité de réécrire la logique du Parliament Act, qui n'a pas été totalement acceptée par les Lords. S'appuyant sur le rejet du SI par les Lords en 2015, Strathclyde affirmait que la « *convention est devenue tellement flexible qu'elle est à peine une convention* ».

Le problème majeur concernant la législation secondaire réside dans l'hétérogénéité qui existe entre la procédure d'approbation prévue pour la législation primaire et celle secondaire. Cette différence repose sur les lois régissant ces deux procédures : le *Parliament Act*, pour la législation primaire ; le *Statutory Instrument Act* de 1946 pour la législation secondaire.

En effet, par le parliament Act met en place un bicamérisme en partie égalitaire. La partie égalitaire de ce bicamérisme dépend des matières exclues de cet Act notamment la législation secondaire qui est disciplinée par la loi de 1946 sur le SI. Cette dernière propose à nouveau un binôme bicamérisme égalitaire/inégalitaire concernant l'approbation des SI entre procédure affirmative et procédure négative.

C'est ainsi que le Strathclyde Report souhaitait mettre en place un alignement des procédures parlementaires au moyen d'une modification législative⁷⁸, permettant aux Commons d'avoir sur la législation secondaire la même primauté que sur la législation primaire.

En effet, il était prévu d'apporter des modifications aux procédures affirmative et négative pour l'approbation des SI.

S'agissant de la procédure affirmative, il était prévu qu'en cas de rejet du SI par les Lords, les Communes auraient eu la possibilité d'outrepasser la décision prise, permettant ainsi l'entrée en vigueur du SI sans l'approbation des Lords.

Concernant la procédure négative, elle était enclenchée par les Lords qui auraient maintenu la possibilité d'approuver une *prayer motion* dans un délai de 40 jours à compter de son dépôt parlementaire pour annuler l'entrée en vigueur du SI, conformément à la section 5 (1) du Statutory Instrument Act. Toutefois, les Lords auraient eu la possibilité d'approuver une motion pour lever la suspension préalablement votée et voter définitivement le SI.

Les modifications proposées inscrivaient la primauté des *Commons* de manière globale dans l'approbation de la législation secondaire, mettant fin à la faible convention en vigueur sur la législation secondaire. Les deux procédures suivaient la même logique, la seule différence concernait la procédure négative dont l'initiative revenait aux Lords. Ainsi on formalisait la convention existante pour la procédure négative prévoyant que la prayer motion est généralement examinée par les Lords, à moins d'une forte opposition venant des Commons. Concernant la possibilité d'introduire un délai de réflexion entre le rejet des Lords et la délibération définitive des Commons, le problème qui se posait concernait la cohabitation entre le délai de la délibération des Lords et celle des Commons et les délais contenus dans le SI pour son entrée en vigueur. Dans la majorité des cas le SI prévoit une entrée en vigueur immédiate des mesures, c'est ainsi que l'introduction d'un délai de réflexion aurait eu l'effet de retarder l'entrée en vigueur des mesures. C'est ainsi qu'il était convenu de ne pas prévoir un délai particulier mais de laisser aux Commons, lors leur éventuel dernier mot, de décider la date en fonction de l'importance des mesures contenues dans le SI.

La modification suggérée devait s'appliquer à la loi de 1946 sur les SI en y apportant des amendements, évitant ainsi de réserver au Parent Act le soin de discipliner les différentes procédures d'approbation. La réforme des SIS imaginée dans le Strathclyde Report, devant mettre fin à la convention existante

⁷⁸ Dans le rapport sont proposées 3 solutions, parmi lesquelles figurent aussi la possibilité de prévoir dans les règlements parlementaires les circonstances dans lesquelles les Lords auraient pu exercer leurs vetos sur les SI. Il s'agissait de codifier les circonstances exceptionnelles qui avaient été préalablement élaborées par le JCC. Néanmoins malgré une codification faite dans les règlements, celle-ci aurait été précaire : la chambre aurait toujours pu suspendre l'application d'une telle disposition au moyen des différentes instruments présents dans le droit parlementaire anglais (v.*supra* page 82). Cf. *Strathclyde Review : Secondary Legislation and the primacy of the House of Commons*, December 2015, cit.p.5.

sur la législation secondaire, devait s'élever au rang de réforme et de complètement du Parliament Act. Si alors pour les travailliste, la réforme déguisée de cet Act devait passer par la codification de la convention sur les délais raisonnables en introduisant le délai de 60 jours du white paper de 1968 pour les Lords, après lequel la loi aurait été considérée comme approuvée, pour les conservateurs cette réforme se serait mise en place par un alignement entre les procédures prévues pour la législation primaire et secondaire : une boucle parfaite complétant la primauté des Commons déjà accrue par le Constitutional Reform and Governance Act de 2010.

Le rapport de Strathclyde fut remis au gouvernement le 15 décembre 2015 qui en décembre 2016 donna une réponse au rapport, le *Government Reponse to the Strathclyde Review : Secondary Leegislation and the primacy of the house of commons and the related Select Committee Report*. Si alors l'exécutif s'alignait sur le rapport récemment rédigé, chose assez probable en raison de la même couleur politique entre lord Strathclyde et le gouvernement conservateur en place, et soutenait la proposition d'aligner les procédures existantes entre législation primaire et secondaire, ce dernier affirmait que les modifications suggérées ne seraient pas été prises en compte pour la session parlementaire courante⁷⁹. Le gouvernement concluait simplement en faisant une mise en garde sur le respect de la convention existante sur la législation secondaire, en cas de violation, il aurait pris les mesures nécessaires.

C'est ainsi que le Strathclyde report était finalisé à codifier la primauté des communes par des modifications à la législation existante. Si alors cette deuxième saison des dilemmes de la codification s'est conclue avec une volonté de codifier dans la législation la primauté des Commons, *de facto* la situation demeure inchangée, à ce jour les Lords n'ont pas briser de nouveau la convention sur la législation secondaire. La deuxième saison des dilemmes de la codification n'a pourtant pas mis fin aux questionnements. C'est alors qu'à la fin du *dilemme du Brexit*, il conviendra d'observer s'il sera mis fin à cette longue attente godotienne de la codification.

(b) Le rapport du *Committee on Constitution* et l'évolution de la Salisbury-Addison Convention

Les principes sous-jacents à cette convention élaborée par le JCC étaient repris dans le Cabinet Manual. Mais c'est en 2010 que se posèrent des questions sur la possibilité d'appliquer la convention dans un gouvernement de coalition. En effet, le gouvernement en place ne se composait pas d'un seul parti mais il était le résultat d'un accord de coalition (*coalition agreement*) entre les conservateurs et les libéraux-démocrates, en raison du *Hung Parliament* qui s'était mis en place pour la deuxième fois dans les élections anglaises.

Dans le *coalition agreement* se posait la question sur l'application de cette convention. Le gouvernement ne mettait pas en place le programme d'un simple parti préalablement soumis aux électeurs (*single party manifesto*), l'accord de coalition réalisé était le résultat du *Hung Parliament*⁸⁰. C'est seulement en 2011 que Lord Strathclyde apporta une première réponse quant à la possibilité d'utiliser cette convention.

En élaborant sa doctrine Strathclyde affirmait que la situation politique mettait sous stress la convention, néanmoins cette dernière continuait à s'appliquer. La convention s'appliquait aux manifesto bills présentés lors des élections. Toutefois, le gouvernement formé s'était mis en place par la confiance accordée par les Commons qui garantissait l'application des mesures contenues dans l'accord de coalition entre les deux partenaires de la majorité. C'est ainsi que la Salisbury-Addison convention devait continuer à s'appliquer même si elle n'était pas si évidente par rapport à la circonstance où un seul parti gagnait les élections. Ce qui ne faisait pas foi c'était la *confidence motion*

⁷⁹

Government Response to the Strathclyde Review : Secondary Legislation and the primacy of the house of commons and the related Select Committee Report, cit.p.8,paragraphe 23.

⁸⁰ *HOUSE OF COMMONS LIBRARY, Briefing Paper, Number 56996, 7 january 2016, op.cit.p.15.*

approuvée par les Commons qui contenait les engagements du gouvernement et dans cette circonstance des deux partenaires de la coalition. Lorsque cette chambre accordait la confiance, ces engagements devaient être respectés par les Lords⁸¹. C'est ainsi que le manifesto bill pouvait résulter de simples engagements électoraux présentés par un parti lors des élections (*single manifesto bill commitments*) ou pouvait être la synthèse de plusieurs engagements de différents partis lors des élections en présence d'un Hung Parliament (*plural manifesto bill commitments of differents parties*).

Les questions qui avaient été soulevées par Strathclyde en 2011 furent examinées dans le rapport réalisé par les Lords dans le *Constitution Committee* concernant les implications constitutionnelles d'un gouvernement de coalition (*Constitutional Implications of coalition government*) réalisé le 5 février 2014, notamment le Chapitre 4 visant les rapport *entre le gouvernement et le Parlement pendant un gouvernement de coalition*, précisément la dernière sous-section *La Chambre des Lords et le gouvernement de coalition*, paragraphes 93-100. D'après le committee, il n'était pas possible de faire un lien de causalité directe entre le *party's manifesto* (soit une déclaration publique de politique et d'objectifs émise avant une élection par un parti politique) et le *coalition agreement*, et donc la possibilité accordée à ce dernier de substituer intégralement le manifesto présenté lors des élections : de manière synthétique la doctrine de Salisbury pouvait s'appliquer uniquement pour les manifesto qui avaient été pris a priori devant les électeurs pendant la campagne électorale⁸². C'est ainsi que le committee concluait que la Salisbury convention ne pouvait pas s'appliquer aux mesures contenues dans le coalition agreement, ce dernier étant un accord entre les partis a posteriori de la campagne électorale ne pouvant avoir la même valeur que celle d'un party's manifesto⁸³. Toutefois, si le coalition gouvernement présentait un lien même indirect avec les engagements tenus par les partis politiques dans leur manifesto, il était possible d'appliquer la Salisbury-Addison convention⁸⁴. En même temps, le committee affirmait que s'était mise en place une pratique exigeant que les Lords ne bloquait pas le texte d'origine gouvernementale, indépendamment du fait qu'il soit inclus dans un *party's manifesto*⁸⁵. C'est ainsi qu'en cas d'impossibilité de recourir à la Salisbury-Convention, il était possible pour l'exécutif de s'appuyer sur cette pratique.

Si en 2014 le committee on constitution devait se prononcer sur la possibilité d'utiliser la Salisbury convention dans un gouvernement de coalition, à la suite des élections de 2017 le committee fut appelé à se prononcer sur l'application de cette convention à un gouvernement minoritaire.

Si alors en 2006, le JCC avait proposé la possibilité que la Salisbury-Addison Convention puisse s'appliquer même pour les textes présentés chez les Lords, cette possibilité était ouvertement reconnue par les Lords en 2017 qui reconfirmaient les contenus de cette convention élaborée par le JCC en 2006. Néanmoins, ces derniers confirmaient leur droit à examiner le SI, avec l'impossibilité de faire recours à la Salisbury-Addison convention en la matière, sans que puisse être reconnue la primauté des Commons en la matière (à l'exception de la procédure négative).

L'exemple de la Salisbury convention démontre bien l'importance accordée aux deux chambres dans l'interprétation des conventions. Ces dernières en effet ont la possibilité par leur jurisprudence interne d'élargir la portée des conventions à travers différents organes parlementaires.

Dans ce sens, le JCC a exercé une position atypique car il était chargé d'accomplir une mission qui lui avait été conférée par le gouvernement de l'époque : vérifier l'opportunité de codifier certaines conventions existantes entre les deux chambres. Si le JCC recommandait de ne pas procéder à une telle codification, le fruit de son travail s'avérait déterminant. En outre, s'il paraît atypique qu'une sorte de commission mixte paritaire se réunissent pour vérifier l'opportunité de procéder à formaliser en règles écrites des conventions, on peut observer qu'une telle commission mixte paritaire s'avérait logique

⁸¹ House of Commons Debates, 20 January 2011, c.593, 596.

⁸² Constitution Committee, *Constitutional Implications of coalition government*, Chapitre 4, paragraphe 95.

⁸³ Constitution Committee, *Constitutional Implications of coalition government*, Ibidem, paragraphe 98.

⁸⁴ Constitution Committee, *Constitutional Implications of coalition government*, Ibidem, paragraphe 99.

⁸⁵ Constitution Committee, *Constitutional Implications of coalition government*, Ibidem, paragraphe 100.

dans le contexte du Parlement anglais et que sa mission ne se différencie pas trop de celle des organes de conciliation car le JCC en réunissant les membres des deux chambres pouvait avoir la finalité d'asseoir un compromis commun sur les conventions existantes afin de combler certaines lacunes existantes pouvant affecter la procédure législative.

Par l'œuvre d'interprétation faite par les deux chambres on constate la présence en Angleterre d'un bicamérisme de convention pouvant être à la fois égalitaire, en présence de l'acceptation réciproque par les deux chambres d'une certaine convention, et inégalitaire lorsque les deux chambres n'arrivent pas à donner la même interprétation d'une convention. La non-acceptation d'une certaine convention par les Lords peut se justifier comme une volonté de mettre en place un *check and balances* par rapport à certaines fonctions et prérogatives exercées par les Commons. Une telle situation est la conséquence de cette volonté de ne pas procéder à une codification.

Si d'une part, l'absence de codification permet aux conventions de rester *flexibles et unenforceable*, il est vrai aussi que même l'interprétation donnée pourra évoluer en fonction de la contingence et changer de manière permanente et même différemment entre les deux chambres. C'est alors que la mise en place d'un permanent Joint Committee on Convention pourrait s'avérer utile afin d'éviter que les interprétations entre les deux chambres diffèrent.

C- Les *Permanents Joint Committees* et les *Joint (Statute) Committees* : les évolutions réalisées a posteriori des Parliament Acts.

Si les JC dans leurs fonctions traditionnelles depuis 1958 ne sont plus utilisés pour résoudre les différends surgissant lors de la procédure législative entre les deux chambres, les SO pour leur part ont prévu des JC auxquels ont été attribués des fonctions précises. Ces derniers ne surgissent pas de manière incidente face aux multiples exigences de la contingence parlementaire, mais ils ont des fonctions stables, c'est ainsi qu'on parle de Permanent Joint Committees (1) (ci-après PJC) pour les différencier des autres JC prévus dans le E.MAY (paragraphe 41.2) qui peuvent se mettre en place sur n'importe quel sujet et qui donc n'ont pas de tâches permanentes. La différence existante entre le JC et le PJC réside dans le fait que ces derniers sont prévus par les SO des deux chambres qui leur donnent une base légale. Par ailleurs, il subsiste aussi une autre catégorie représentée par les Joints Statute Committee (2).

1. Les Permanents Joint Committees

On dénombre 5 PJC présents au Parlement : le Joint Committee on Statutory Instrument (JCSI) (a), le Joint Committee on Consolidation Bills (JCCB) (b), le Joint Committee on Tax Law Rewrite Bills (JCTL) (c), le Joint Committee on Human Rights (JCHR) (d), le Joint Committee on the National Security Strategy (JCNSS) (e).

(a) Le *Joint Committee on Statutory Instrument*

Le JCSI est prévu par le SO 151 des Commons et le SO 73 de la chambre des Lords.

Il se compose de 14 membres dont chaque moitié appartenant aux deux chambres du parlement anglais. Le quorum pour la validité des réunions est de 2 membres pour chaque délégation⁸⁶. La coutume exige

⁸⁶ Sur ce point, il est intéressant de remarquer que dans le SO des Lords rien n'est dit quant au quorum prévu dans le JCSI, ce dernier est précisé dans le SO des commons 151 (2) : « *The quorum of the committee shall be two* ». C'est ainsi qu'on peut se questionner si le quorum de 2 sur un ensemble de 14 membres doit s'appliquer dans l'ensemble ou en fonction de chaque délégation, soit 2 membres présents sur 7 Commons et pour les 7 Lords. Il n'y aurait pas eu de doutes s'il avait été prévu « *The quorum shall be two of the conferees of both houses* ». Néanmoins sur ce point, les SO restent muets et il

que normalement le président soit choisi parmi l'opposition et appartienne aux Commons. Dans l'organisation de son travail, il est possible de nommer un ou plusieurs sous-comités qui vont travailler conjointement, des *Sub-Joint Committees* au sein du même *Joint Committees*.

Son activité est indépendante de celle du Parlement, le SO des commons 151 (5) prévoit qu'il puisse se réunir quand bien même se tiennent des travaux en séance plénière⁸⁷. Généralement, le JCSI se réunit une fois par semaine.

À moins que les chambres n'en décident autrement, le mandat des membres couvre la durée de la législature, fixée à 5 ans, à moins qu'intervienne entre temps une dissolution anticipée conformément aux *Fixed Parliament Act* de 2011. En cas de fin de législature ou de dissolution anticipée, l'activité du JCSI ainsi que des autres *committees* du Parlement cesse en raison de l'absence du principe de la *prorogatio*.

Le JCSI exerce une fonction technique au regard des SI qui sont présentés.

Les actes soumis à son attention sont ceux qui découlent de la procédure affirmative⁸⁸.

Dans l'exercice de ses fonctions, le JCSI a la possibilité de demander aux Ministères qui ont rédigé le SI de lui soumettre un *memorandum* pour expliquer les mesures qui ont été prises ou de demander à un représentant de l'exécutif de se présenter devant le JCSI et d'expliquer les finalités du SI⁸⁹.

Avant d'effectuer le rapport adressé aux deux chambres, l'opportunité est donnée aux ministères compétents de fournir des explications orales et écrites.

À conclusion de ses travaux, le JCSI rédige un rapport qui est soumis ensuite à la séance plénière dans lequel il peut souligner que le SI est :

1. Rédigé conformément aux dispositions contenues dans le parent act ;
2. Il contient des délais qui n'ont pas été respectés par rapport à la publication ou au dépôt face au Parlement ;
3. Le SI utilise des pouvoirs qui outrepassent ceux contenus dans le parent act ;
4. Sa formulation ou sa rédaction nécessitent des éclaircissements ;
5. Il est rédigé de manière imparfaite ;
6. Il n'est pas strictement en lien avec le contenu du parent act et avec la politique contenue dans ce dernier ;
7. Un ou plusieurs doutes subsistent quant à sa validité ou il semble que le SI utilise des pouvoirs inhabituels par rapport à ceux qui lui sont conférés par le parent Act⁹⁰.

Dans la majorité des cas, l'activité du JCSI se réduit à une activité de légistique se limitant à souligner que le SI est rédigé de manière imparfaite et qu'il nécessite des éclaircissements (point 4 et 5). Lors de la session parlementaire de 2020 sur 30 SI, 86% des rapports soulignent des erreurs rédactionnelles ou une formulation ambiguë nécessitant des éclaircissements.

Le travail du JCSI est essentiellement finalisé à signaler aux assemblées les SI défectueux au-delà de la dimension matérielle (*fonction légistique*) et ceux qui sont hors le cadre juridique du parent act ou qui dépassent ses compétences (*fonction juridique*). C'est surtout cette fonction qui s'avère très importante car si les SI font partie du droit du pays, à l'instar des *Act of Parliament*, les SI sont soumis à un contrôle juridictionnel. En effet, les tribunaux ont la possibilité de vérifier si le Ministre qui a émis le SI a utilisé effectivement un pouvoir qui lui a été conféré sur la base législative (*Parent Act*), si l'exercice de ce pouvoir est disproportionné ou incertain par rapport à ce que prévoit la loi ou enfin

est incroyable de constater qu'un éclaircissement sur ce point est fourni par le paragraphe 40.25, plus précisément la note en bas de page n°1 qui prévoit que « *le Joint Committee on Human Rights et sur le Statutory Instrument prévoit un quorum de 2 lords et 2 commoners* ».

⁸⁷ https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/so_341_051119_web.pdf.

⁸⁸ SO des Commons, 151 (1), (A) ; SO de la chambre des Lords 73, (1).

⁸⁹ SO des Commons, 151 (6).

⁹⁰ SO des Commons 151, de (i) à (viii); SO des Lords 73, lettres de a) à h).

s'il y a eu un vice de procédure dans l'approbation du SI⁹¹.

S'agissant de la procédure affirmative, à la chambre des communes une fois que le SI a été examiné par le JCSI, il est examiné par la *Delegated Legislation Committee* (DLC), une commission composée de 18 membres. Contrairement au JCSI qui évalue le SI dans ses aspects techniques, le DLC examine son contenu, en particulier ses implications politiques. Ce dernier n'a pas la possibilité de bloquer son examen, d'ailleurs son examen n'est pas obligatoire car dans certains cas l'on procède à l'examen en séance plénière. Si le SI concerne des matières financières ce dernier requiert une approbation monocamérale de la seule chambre des communes. C'est ainsi qu'il sera examiné seulement par la *Select Committee on Statutory Instrument* (SLSI), une sorte de demi JCSI qui ne comprend que les membres appartenant aux communes. En cas d'approbation, il entrera en vigueur.

À la chambre des Lords, l'examen parlementaire pour la procédure affirmative ne peut pas commencer en séance tant que le JCSI et la *Secondary Legislation Scrutiny Committee* (SLSC) n'ont pas examiné le SI. Le SLCS chez les Lords a la fonction d'examiner les effets induits par le SI ainsi que ses implications politiques. S'il peut faire des recommandations, il n'a pas le pouvoir d'apporter des amendements à l'instar du JCSI, il exerce juridiquement une fonction consultative qui est obligatoire mais pas contraignante. L'examen du SLCS se déroule en même temps que celui du JCSI⁹².

Une fois que ces deux étapes ont été franchies, le SI sera soumis à l'examen en séance plénière ou à celui du *Grand Committee*, une salle adjacente à la séance plénière. Si le texte est soumis à l'examen du Grand Committee, ce dernier devra être examiné ensuite par la séance plénière qui a seule l'autorité pour statuer définitivement en la matière⁹³.

Aussi, les SIS soumis à la procédure négative sont soumis à l'examen du JCSI. Comme ces derniers rentrent immédiatement en vigueur, à moins que les deux chambres approuvent une *prayer motion* dans un délai de 40 jours, une convention s'est mise en place et exige qu'un SI soumis à la procédure négative soit déposé au Parlement au moins 21 jours avant qu'il rentre en vigueur.

La procédure négative plus commune est la *made negative procedure*, le SI rentre immédiatement en vigueur et peut être révoqué par le parlement si les deux chambres approuvent dans les 40 jours une *prayer motion* qui annule son entrée en vigueur. Dans la pratique, seulement 3 motions pour annuler un SI ont été approuvées : en 1978, en 2000 et enfin en 2015⁹⁴.

S'agissant de la procédure négative, le rôle du JCSI est moins évident car ce qui compte dans cette procédure c'est le dépôt de la motion pour annuler l'entrée en vigueur du SI dans les 40 jours. Les SI soumis à la procédure négative peuvent être soumis seulement à l'examen du DLC lorsqu'un Ministre dépose une motion à la Chambre des Communes dans ce sens⁹⁵. Néanmoins, si 20 parlementaires s'opposent à cette procédure, empêchant que le SI soit examiné seulement par cette commission⁹⁶.

La procédure d'approbation des SI s'avère très complexe et variable car soumise aux différentes lois qui sont approuvées et qui vont discipliner la procédure d'approbation. C'est pour cette raison qu'il faut toujours avoir à l'esprit que le Parent Act pourrait toujours mettre en place de nouvelles procédures, par rapport au binôme classique procédure affirmative/négative, qui demeurent les deux procédures les plus utilisées.

⁹¹ *House of Commons Library*, Briefing Paper, Number 06509, 15 december 2016, *Statutory Instruments*, Richard Kelly, cit.p.4.

⁹² <https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation/statutory-instruments-lords/>.

⁹³ <https://www.parliament.uk/about/how/laws/secondary-legislation/statutory-instruments-lords/>.

⁹⁴ *House of Commons Library*, Briefing Paper, Number 06509, Ibidem, cit.p.7.

⁹⁵ Le texte de la motion est rédigé de la manière suivante : « *That the ... Regulations be referred only to a Delegate Legislation Committee* ». Cf. *House of commons Library*, Briefing Paper, Ibidem, cit.p.8

⁹⁶ *House of Commons Information Office*, *Statutory-Instruments*, Factsheet L7 Legislatives Series May 2008, cit.p.7.

(b) Le Joint Committee on Consolidation Bills

La finalité du JCCB se limite à l'examen des Consolidation Bills, soit des lois qui unifient dans un seul texte des lois déjà existantes. La finalité est celle de réunir une législation devenue fragmentée au fil du temps. C'est pour cette raison que les Consolidation Bills sont dans la majorité des cas approuvés rapidement par le parlement.

Le JCCB se compose de 12 membres dont les missions sont définies par les règlements des deux chambres (SO 140 des communes, SO 51 de la chambre des Lords) qui consistent dans l'examen :

- des consolidation bills ;
- des textes rédigés conformément au Consolidation of Enactments Procedure Act (1949) ;
- des textes qui vont intégrer à la législation existante les amendements rédigés par la Law Commission ;
- des textes rédigés par la Law Commission ayant la finalité de modifier les lois existantes en abrogeant certaines dispositions qui sont tombées en désuétude.

Comme pour le JCSSI, le JCCB a la possibilité de faire des auditions et de se réunir indépendamment des travaux en séance plénière.

L'examen des textes commencent toujours chez les Lords, même si sur ce point aucun détail n'est donné par les SO qui sur ce point restent silencieux. C'est le E.MAY, encore une fois, qui nous éclaire sur ce point (paragraphe 41.9) en affirmant que la priorité est accordée aux Lords.

Contrairement au JCSSI qui exerce une fonction d'examen parlementaire *ex ante*, les Consolidation Bills commencent leur examen en séance plénière et sont déferés au JCCB à la fin de la deuxième lecture donc *ex post* l'examen parlementaire.

L'activité du JCCB s'exerce dans une séance lors de laquelle on examine le draft du texte proposé. Ensuite, les textes examinés sont soumis à l'examen des Lords avec le rapport rédigé par le JC qui est envoyé aux deux chambres. Toutefois, la spécificité de cette procédure réside dans le fait que le texte est renvoyé à l'examen du *Committee of The Whole House*. De cette manière, les débats se déroulent avec moins de formalités par rapport à ce qui se passe avec la Présidence du Speaker qui, pendant un débat, n'accorde qu'une seule fois la parole à un parlementaire⁹⁷. L'utilisation de cette procédure ne permet pas de se substituer à la délibération finale de la séance plénière, à l'instar de ce qui se passe en Italie avec les *commissions législatives*⁹⁸ (art.72, al.3 de la constitution italienne). C'est ainsi que lors de l'approbation des consolidation bills chez les Lords, le Committee of the Whole House permet d'englober la procédure normalement prévue dans le committee stage et le report stage. La procédure prévoit ainsi 5 phases distinctes, comme la procédure législative normale, la différence réside dans le fait qu'après la 2nd reading, le texte est soumis au JCCB, il est examiné ensuite par le Committee of The Whole House et enfin voté définitivement⁹⁹.

L'examen à la chambre des communes est plus rapide, le texte n'est pas débattu lors de la 2nd et 3rd reading même si en pratique rien n'empêche qu'il soit débattu en JCCB. Il est possible toutefois pour le gouvernement de présenter une motion pour que le texte ne soit pas examiné par le JC. Dans la pratique, le texte est examiné et approuvé sans débat parlementaire¹⁰⁰.

Le JCCB s'assure que le texte qui lui est soumis tombe dans les compétences attribuées par les SO. Il s'agit ainsi d'une fonction simplement technique qui prend en compte la rédaction des textes, en outre la possibilité d'apporter des amendements reste circonscrite, cette dernière dépend des recommandations formulées par la Law Commissions et du Consolidation of Enactment Procedure Act (1949).

⁹⁷ M.IACOMETTI, op.cit.210.

⁹⁸ *Idem*.

⁹⁹ E.MAY, paragraphe 41.9.

¹⁰⁰ E.MAY, paragraphe 28.52, SO 58 de la chambre des communes.

Le Consolidation Act de 1949 accorde au Lord Chancellor un pouvoir d'initiative en matière de consolidation bill qui met en place une procédure parlementaire différente par rapport aux autres.

Ce dernier a la possibilité de rédiger un consolidation bill de n'importe quelle matière, la seule limite prévue est que le texte proposé puisse permettre une *rationalisation de la législation existante*, des *corrections* ou des *améliorations aux dispositions existantes*. À cet effet, ce dernier a la possibilité de déposer au parlement un *memorandum* dans lequel seront exposées les modifications suggérées¹⁰¹. Une fois que le memorandum est déposé au parlement, le Consolidation Bill est aussi présenté lequel sera examiné par le JCCB 30 jours après le dépôt du memorandum¹⁰². Si ce dernier approuve le texte qui a été déposé sans y apporter aucune modification, avec l'aide et le support des deux présidents des deux assemblées agissant conjointement, le texte est considéré approuvé par les deux chambres et ne fait pas l'objet d'un examen parlementaire¹⁰³. Inversement, si le JCCB apporte des modifications, le texte sera soumis au traditionnel examen parlementaire comme décrit précédemment.

Un rôle important dans la mise en place des Consolidation Bills est joué par la *Law Commission* qui a été mise en place par le législateur avec le Law Commission Act de 1965. Cette loi a institué la Law Commission composée de 5 membres dont 4 nommés par le Lord Chancellor. Les membres doivent être des magistrats ou des professeurs universitaires de droit¹⁰⁴ qui restent en fonction pour une durée de 5 ans¹⁰⁵. La finalité de cette commission est celle de vérifier l'état de la législation, en éliminant des éventuelles anomalies existantes, en abrogeant des dispositions législatives devenues obsolètes et enfin de favoriser une simplification de l'ensemble de la législation¹⁰⁶. C'est ainsi qu'elle rédige à la demande du gouvernement un programme contenant les propositions des consolidation bills qui constituent des recommandations. Ces dernières sont examinées par le JCCB sous la forme d'amendements ou de véritables propositions.

C'est ainsi que s'est mise en place une procédure parlementaire particulière prévoyant que la law commission formule des textes qui sont ensuite examinés informellement par le JCCB. En cas d'avis positif, le texte va commencer l'examen parlementaire selon les procédures décrites auparavant¹⁰⁷.

(c) Le Joint Committee on Tax Law Rewrite Bills

Ce JC se compose de 14 membres, il a une finalité éminemment technique : simplifier le contenu des lois fiscales sans apporter de modifications au contenu des lois en vigueur.

La chambre des communes l'a mise en place en 2001 avec le SO 152 C et le SO 60. Il s'agit des seules dispositions réglementaires qui disciplinent cet organe, le SO des Lords ne prévoit aucune disposition en la matière. L'absence d'une réglementation chez les lords accorde une certaine primauté réglementaire des communes et en ce qui concerne les procédures suivies dans le JC. En effet sur ce point, il est prévu que les procédures du JC seront celles suivies par les commissions présentes à la chambre des communes lorsque les procédures rentrent en conflit avec celles des Lords¹⁰⁸.

S'agissant de la procédure d'approbation, on constate que cette dernière s'apparente à celle des consolidations bills : après la 2nd reading le texte est examiné par le JC¹⁰⁹ et ensuite soumis à l'examen du Committee of the Whole House¹¹⁰. Toutefois, contrairement aux consolidations bills qui sont examinés par le Committee of the Whole House, le SO prévoit la possibilité d'éviter ce type d'examen.

¹⁰¹ Consolidation of Enactments (Procedure) Act de 1949, Section 1, (1).

¹⁰² Consolidation of Enactment, Section 1, (3).

¹⁰³ Consolidation of Enactment, Section 1, (4), ainsi que l'E.MAY paragraphe 28.110.

¹⁰⁴ *Law Commission Act*, Section 1, (2).

¹⁰⁵ *Ibidem*, Section 1, (3).

¹⁰⁶ *Ibidem*, Section 3, (1).

¹⁰⁷ *The Law Commission and Law Commission Bill procedure*, House of Library Commons, cit.p.10.

¹⁰⁸ SO 152 C des Commons, (6).

¹⁰⁹ So 60 des Commons, (6).

¹¹⁰ *Ibidem*, (7).

La chambre des communes a la possibilité de voter une motion prévoyant que le texte ne soit pas examiné selon cette procédure et qu'il soit soumis directement à la délibération finale¹¹¹ (3rdreading). C'est ce qui s'est passé dans les faits pour l'examen des lois approuvées à la chambre des communes qui n'a pas examiné le texte dans le committee of the whole house et est passée directement à la votation finale¹¹². La différence qu'on relève concerne l'examen parlementaire qui pour les consolidations bill était fait en première lecture par les Lords, concernant le Tax Law Rewrite Bills ce dernier commence à la chambre des communes et ensuite soumis à l'approbation des Lords. Les textes approuvés ont fait l'objet de seulement deux lectures parlementaires : les lords n'ont pas apporté d'amendements, c'est ainsi qu'à la fin de la 2nd reading le texte a été soumis directement à la délibération finale après la votation d'un *order of committment*¹¹³.

Le travail du Tax law rewrite bills fut réalisé par le *Taw Law Rewrite Projet* mis en place en 1996 qui travailla conjointement avec le *HM Revenue and Customs*, le Ministère chargé de la perception des impôts. L'activité du JCTRB a contribué à l'approbation du *Corporation Tax Act* de 2010 ainsi que le *Taxation Act* de 2010. Depuis 2010 ce JC a cessé son activité et plus aucun JC de ce genre a été mis en place¹¹⁴ même si les dispositions qui le régissent sont encore présentes dans les SO de la chambre des communes.

(d) Le Joint Committee on Human Rights

Le JCHC a été institué en 2001 par le SO 152 B à la chambre des communes, aucune disposition figure dans les SO des Lords.

Il se compose de 12 membres répartis de manière paritaire entre les deux chambres. Le quorum pour la validité des réunions est de 2 membres¹¹⁵, c'est encore l'E.MAY qui nous éclaire en la matière prévoyant qu'il s'agit de 2 membres pour chaque délégation parlementaire¹¹⁶.

L'activité du JCHR s'articule autour de 2 grands axes :

- Il examine les bills présentés par l'exécutif qui affectent les droits humains afin de vérifier leur compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme introduite dans le droit anglais par le *Human Rights Act* (HRA), les droit fondamentaux garantis par le *common law* et ceux contenus dans les instruments internationaux ratifiés par le Royaume-Uni ;
- L'examen des propositions de *remedial orders*¹¹⁷;

Le JCHR a la possibilité d'interroger les membres du gouvernement, des témoins et des experts en la matière. Il met en place aussi des investigations sous forme d'enquêtes (*inquiries*) permettant de recueillir des idées concernant certains textes qui ont été déposés. C'est ainsi que le JCHR permet aux citoyens de recueillir par internet leur avis en formulant des questions sur des textes gouvernementaux ou des mesures adoptées par ce dernier¹¹⁸.

¹¹¹ *Ibidem*, (8).

¹¹² <https://publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmhansrd/cm100204/debtext/100204-0011.htm#10020466000001>.

¹¹³ Cet outil règlementaire est prévu par le SO 47 (2). Lorsque aucun amendement est déposé, il est possible de décider d'outrepasser l'examen en commission (*Committee Stage*) pour parvenir directement au vote final.

¹¹⁴ E.MAY, paragraphe 41.12.

¹¹⁵ SO 152 B, (5).

¹¹⁶ *Ibidem*, paragraphe 41.11.

¹¹⁷ SO, 152 B (2) (a), (2) (b), E.MAY paragraphe 41.11 ; HRA Act, Section 10, Schedule 2.

¹¹⁸ Lors de la crise du COVID-19, le JCHR a demandé aux citoyens de s'exprimer sur les mesures prises par le gouvernement, à savoir si ces dernières étaient respectueuses des droits humains (1ère question), l'impact des mesures gouvernementales en vigueur sur les droits humains (2ème question) et les personnes qui auraient été plus affectées par les mesures adoptées (3ème question). Les citoyens disposent d'un plafond maximal de 1500 caractères pour exprimer leurs idées et propositions. Les propositions recueillies sont ensuite publiées sur le site internet. Ces dernières sont soumises à

Son activité se concrétise par la rédaction d'un rapport soumis à l'attention des deux chambres dans lequel il expose la compatibilité d'une loi avec les droits humains et souligne des possibles modifications pour pallier une éventuelle incompatibilité.

Le JCHR exerce une activité de contrôle a priori s'agissant des textes présentés par le gouvernement un *pre-legislative scrutiny on government draft-bill*. Si cette tâche rentre dans celles prévues par le SO, ce dernier exerce par ailleurs des activités qui se déroulent avant même que soient déposés les textes du gouvernement : il s'agit en effet de rencontres qui ont lieu de manière informelle entre les membres du JCHR et les équipes du gouvernement. Dans cette circonstance, le JC en question contribue à faire évoluer les positions du gouvernement sur un texte qui n'a pas encore été rédigé¹¹⁹, une sorte de *pre-legislative informal scrutiny on pre-draft bill*.

Il exerce aussi une activité a posteriori lorsqu'une loi a été déclarée incompatible par les juridictions anglaises ou par la Cour Européenne des droits de l'homme. Dans cette circonstance, le parlement a la possibilité d'intervenir au moyen de la législation ordinaire ou par les remedial orders.

Le remedial order est un type de législation secondaire qui a été introduite par le HRA à la section 10. L'initiative de cet Act revient à un Ministre dans deux types de circonstances.

La première circonstance a lieu lorsqu'une loi a été déclarée incompatible avec le HRA.

La deuxième relève de l'initiative du Ministre : lorsque ce dernier considère, eu égard à la jurisprudence la Cour Européenne des Droits de l'Homme, qu'une loi en vigueur est incompatible avec les obligations qui découlent de l'adhésion du Royaume-Uni à ladite convention¹²⁰.

C'est ainsi que le remedial peut intervenir soit a posteriori d'une déclaration d'incompatibilité ou a priori à partir de l'initiative d'un Ministre qui suppose l'incompatibilité d'une loi en vigueur, dans les deux cas pour adopter un remedial order doivent exister des *raisons convaincantes*¹²¹. La formule employée dans le HRA est ambiguë, c'est ainsi que le JCHR a essayé de donner une interprétation à cette formule dans un rapport réalisé dans la session de 2001-2002¹²² (notamment les paragraphes 32, 33 et 34¹²³). Le JCHR reconnaissait qu'il était préférable en cas d'incompatibilité de recourir à la législation ordinaire afin de permettre à tous les parlementaires de pouvoir analyser le contenu de la loi proposée (par.32). Toutefois, ce dernier considérait que dans certaines circonstances il aurait été envisageable le recours aux remedial orders, c'est ainsi qu'une liste était rédigée afin de cerner les circonstances justifiant l'utilisation d'un tel instrument (par.33) :

- Lorsque le remedial order concerne des modifications contenues dans un ensemble de textes soumis à l'examen du parlement depuis 2 ou 3 ans et qu'il paraît difficile d'arrêter un calendrier parlementaire pour pouvoir l'examiner ;
- Lorsque le calendrier parlementaire est totalement saturé par l'examen d'autres textes ;
- Lorsqu'il y a un besoin urgent de pallier une déclaration d'incompatibilité ;
- Lorsqu'il y a un besoin d'éviter un retard excessif car la déclaration d'incompatibilité pourrait affecter la liberté, la sécurité, l'intégrité physique ou morale de l'individu.

l'attention du JCHR et l'usager est informé de l'iter de la proposition rédigée. Le JCHR n'a aucune obligation pour la prise en compte de ces propositions. Néanmoins, en cas de prise en compte il va publier le nom de l'auteur ainsi que le contenu de la proposition. Cf. <https://committees.parliament.uk/call-for-evidence/85/the-governments-response-to-covid-19-human-rights-implications/> <https://committees.parliament.uk/submition/#/evidence/85/preamble>.

¹¹⁹ Dans ce sens A. BACHERT-PERETTI, *L'exemple du Royaume-Uni*, cit.p.202, dans *Procédure législative et QPC : Recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles*, Sous la direction de S. DE CACQUERAY, S. HUTIER, *Recherche réalisée à l'occasion des 10 ans de la QPC, avec le soutien du Conseil Constitutionnel*, Rapport définitif Janvier 2019.

¹²⁰ HRA Act, Section 10, (1) (a), (2) (b), E.MAY, paragraphe 31.39.

¹²¹ Ce mot est employé à la section 10, (2).

¹²² E.MAY, note 11 en base de page.

¹²³ *Seventh Report of the Joint Committee on Human Rights*.

Ces circonstances toutefois visent le cas où une déclaration d'incompatibilité est intervenue (remedial order a posteriori), comme le prévoit le rapport lorsqu'il affirme que la décision finale pour remédier à une incompatibilité devrait intervenir 6 mois après la fin du procès.

Aucun détail n'est précisé quant à la contingence où le Ministre décide de faire recours à un remedial order sans que soit intervenue une déclaration politique. C'est ainsi qu'il doit s'agir d'un jugement discrétionnaire et politique¹²⁴ relevant à ses yeux¹²⁵ comme en témoigne le recours à la jurisprudence en place.

Les remedial orders appartiennent à la législation secondaire, toutefois contrairement aux SI (order, rule, regulation) ces derniers se mettent en place par rapport aux conditions édictées dans le HRA. Si alors le SI est une conséquence de son Parent Act qui détermine ses modalités d'approbation de cette législation secondaire, soumis à la compétence du JCSS ; le remedial order pour sa part est une mesure *complétant des lacunes législatives* se mettant en place lorsque sont réunies certaines circonstances : déclaration d'incompatibilité, décision d'un Ministre afin de pallier une éventuelle incompatibilité.

À ce jour, 8 remedial orders ont été approuvés : 5 après une déclaration d'incompatibilité rendue aux termes de la section 4 et 10 (1) (a) du HRA¹²⁶, 3 conformément à la section 10, (1) (b)¹²⁷.

Le remedial order se différencie par rapport à loi notamment pour sa procédure d'adoption qui prévoit deux types de procédures : ordinaire¹²⁸ (aussi dite *non urgente*)¹²⁹ et urgente¹³⁰.

La procédure ordinaire prévoit 4 phases.

La première phase commence avec le Ministre qui dépose au parlement un document contenant :

- Une proposition de draft du remedial order ;
- Une explication de l'incompatibilité que le remedial se propose d'éliminer ;
- Une déclaration des motifs qui sont à la base du recours de cette procédure ;
- Une déclaration explicative des raisons qui ont conduit à la rédaction du remedial order dans les termes proposés¹³¹.

La deuxième phase commence en même temps que le dépôt et consiste en une période de 60 jours pendant laquelle des propositions ou des suggestions adressées au Ministre pourront être faites . Dans ce délai, le JCHR effectue des recommandations adressées aux deux chambres dans son rapport, à savoir si le draft du remedial order devrait être présenté au parlement dans les mêmes termes du dépôt initial.

À l'expiration de ces 60 jours, le Ministre présente le draft du remedial order devant les deux chambres. Si des modifications ont été apportées par rapport à la version initialement déposée ces dernières doivent être indiquées dans le draft.

La troisième phase prévoit à nouveau un délai de 60 jours qui commence à partir du dépôt du draft remedial order. À nouveau, lors cette phase le JCHR examine le draft déposé et effectue des recommandations contenues dans le rapport adressé aux deux chambres, notamment si le draft doit être approuvé par les deux chambres ou s'il nécessite des modifications.

Une fois que le JCHR a rédigé son rapport et que le deuxième délai de 60 jours s'est achevé, s'ouvre la

¹²⁴ En ce sens E.MAY, paragraphe 31.39.

¹²⁵ Les mots employés dans le (1) de la Section 10 sont « it appears to Minister [...] »

¹²⁶ Le Mental Health Care Act 1983 (remedial) order de 2001 (premier remedial order adopté), L'*Asylum and Immigration Act* de 2004 (Remedial) order de 2011, le *Sexual Offences Act* de 2003 (Remedial) order de 2012, l'*Human Fertilisation and Embryology Act* de 2008 (remedial) order de 2018, le *British Nationality Act* de 1981 (remedial) order de 2019.

¹²⁷ Le *Naval Discipline Act* de 1957 (remedial) order de 2004, le *Marriage Act* de 1949 (remedial) order de 2007, le *Terrorism Act* de 2000 (remedial order) de 2011.

¹²⁸ HRA, Schedule 2 Remedial Order, 2 et 3.

¹²⁹ En ce sens l'E.MAY, paragraphe 31.39.

¹³⁰ HRA, *Ibidem*, 4.

¹³¹ HRA, *Ibidem*, Schedule 2, paragraphe 3(1) et 5, E.MAY paragraphe 31.40.

quatrième phase qui consiste dans le dépôt d'une motion par le Ministre pour l'approbation du draft order par les deux chambres. Après l'approbation des deux chambres, le remedial order rentre en vigueur.

La procédure urgente est activée à l'initiative du Ministre lorsque ce dernier considère qu'il est nécessaire de remédier rapidement à l'incompatibilité. Dans cette circonstance, il présente au parlement le remedial order. Ensuite, un délai de 60 jours commence à partir du moment où le remedial order a été rédigé par le Ministre et non pas, comme pour la procédure non urgente, à partir du moment où ce dernier est présenté au Parlement. À l'issue de ces 60 jours, le Ministre rend devant chaque chambre du parlement des déclarations résumant l'ensemble des recommandations et des modifications qui lui ont été adressées sur le remedial order. Si le Ministre considère que des modifications sont opportunes il peut présenter un *replacement order* qui va se substituer au remedial order initialement présenté (*original remedial order*), a contrario il peut maintenir ce dernier. L'*original remedial order* ou le *replacement order* doit être approuvé dans un délai de 120 jours par les deux chambres à compter du jour où le remedial order a été initialement rédigé par le Ministre, ce qui signifie qu'après l'expiration du premier délai de 60 jours, il reste 60 jours pour son approbation. Si ce dernier n'est pas approuvé dans les 120 jours, il devient caduc¹³².

Dans la procédure d'urgence le JCHR en pratique examine le remedial order dans le délai des 60 jours et souligne dans son rapport si le remedial order doit être approuvé dans sa version originale, s'il doit être modifié au moyen d'un *replacement order*, s'il convient en l'état ou en dernier ressort s'il ne doit pas être approuvé. Se situant dans le 1er délai de 60 jours, l'activité du JCHR permet par ce moyen que le rapport sera examiné par le Ministre avant les déclarations qui va rendre face au parlement. L'activité du JCHR peut par ailleurs se poursuivre pendant le délai de 120 jours, lequel peut encore effectuer des rapports à la lueur des éventuelles modifications faites au remedial order afin de permettre que le remedial order puisse être approuvé dans les délais convenus¹³³.

Qu'il s'agisse de la procédure ordinaire ou non ordinaire, les remedial orders sont soumis à l'approbation du parlement dans une procédure législative égalitaire, le Parliament Act ne peut s'appliquer s'agissant de la législation secondaire. Si alors le SSI peut prévoir aussi une procédure législative égalitaire (procédure affirmative), les remedial orders sont toujours soumis à une procédure affirmative qui requiert l'approbation des deux chambres. C'est alors que par rapport aux remedial orders la fonction exercée par le JCHR s'avère encore plus déterminante par rapport au JCSSI et au SIS soumis à la procédure négative.

Le Parliament Act pourrait toutefois être utilisé en présence de Bill présenté par le gouvernement pouvant affecter les domaines des droits humains. Si dans la majorité des cas, l'exécutif fait recours à des Bills cela s'explique en raison de la procédure plus longue et plus réfléchie par rapport à celle des remedial orders, particulièrement ceux soumis à la procédure urgente. Lorsqu'il s'agit de Bills d'ailleurs, ces derniers ne sont pas strictement en lien avec la déclaration d'incompatibilité, alors que les remedial orders sont utilisés quand celle-ci est intervenue (*remedial order a posteriori*) ou en amont de cette dernière (*remedial order a priori*) en présence d'une législation que l'on suppose être incompatible avec les droits humains.

Si un bill est présenté indépendamment d'une déclaration d'incompatibilité, le JCHR exerce une fonction de contrôle a priori de l'examen parlementaire vérifiant que ce dernier respecte les droits conventionnels (HRA, conventions ratifiées par le Royaume-Uni) ainsi que les droits fondamentaux reconnus par le common law. Le JCHR se comporte comme un *chien de garde* face aux textes gouvernementaux en s'assurant que ces derniers ne rentrent pas en conflit avec la jurisprudence en place. La procédure parlementaire qui se déroule a posteriori de l'intervention du JCHR est facilitée par son action. Ce dernier s'appuie sur la jurisprudence mettant en place un contrôle parlementaire de conformité à cette dernière. C'est ainsi qu'une part de la doctrine avait critiqué son activité en

¹³² HRA, *Ibidem*, paragraphe 4, E.MAY, *Ibidem*, paragraphe 31.41.

¹³³ E.MAY, note en base de page 7, paragraphe 31.4 ; *Seventh Report of JCHR*, paragraphe 23.

soulignant l'absence d'un apport supplémentaire du JCHR qui se limiterait simplement à appliquer la jurisprudence en place¹³⁴. Une telle position soulève des interrogations car le JCHR est un organe parlementaire, exerçant une fonction *para-juridictionnelle* mais qui ne peut être nullement comparé à celle exercée par les juridictions aux sens propres du terme. L'utilisation de la jurisprudence par le JCHR a le mérite d'induire une *parlementarisation de la jurisprudence* lors de l'élaboration de la loi qui s'avère importante lorsque par exemple les textes présentés sont défailants et lacunaires dans la *certification ministérielle*¹³⁵. Cette dernière s'avère le plus souvent inefficace pour la procédure législative en raison des faibles renseignements et des informations succinctes donnés aux parlementaires. C'est ainsi que l'intervention des JCHR¹³⁶ contrecarre ces manques.

La parlementarisation de la jurisprudence au cours des débats parlementaires s'avère importante et ne doit pas être minimisée. En effet, dans certains ordres juridiques où la décision de justice rend caduque la disposition en question, le parlement ne prévoit pas obligatoirement un examen de la jurisprudence rendue. C'est par exemple le cas de l'Italie et des dispositions contenues dans les règlements parlementaires, particulièrement l'art.139 du règlement du Sénat. Si les deux règlements se bornent à prévoir la transmission des décisions rendues par la Cour Constitutionnelle, l'examen de ces décisions n'a pas une portée contraignante au Sénat, l'alinéa 3 de l'article 139 qui vise l'examen des décisions par la commission attribuée à cette dernière un pouvoir discrétionnaire¹³⁷ «*La Commission, lorsqu'elle estime que les règles déclarées illégitimes par la Cour doivent être remplacées par de nouvelles dispositions [...] adopte une résolution invitant le gouvernement à intervenir*»¹³⁸. Donc malgré l'effet contraignant des décisions de justice, on assiste à une prise en compte à géométrie variable des décisions jurisprudentielles¹³⁹, dans cette circonstance de la justice constitutionnelle.

Si en Angleterre l'absence d'effets juridiques à la déclaration d'incompatibilité rendue par les juridictions laisse au Parlement le dernier mot en la matière, conformément aux principes constitutionnels anglais de la souveraineté parlementaire¹⁴⁰, il est intéressant d'observer que les déclarations d'incompatibilité ont été levées, en raison de la suite qui a été donnée par le Parlement¹⁴¹. Dans cette circonstance, la parlementarisation de la jurisprudence mise en place par le rôle du JCHR s'avère important.

Le JCHR exerce alors une fonction déterminante pour souligner des lacunes existantes dans les textes gouvernementaux et éviter que certaines dispositions puissent porter atteinte aux droits humains (*contrôle a priori para-juridictionnelle*). Il faut aussi souligner le rôle important de ses rapports qui constituent une base importante pour les débats parlementaires et notamment pour les parlementaires moins experts dans les questions affectant les droits humains (*fonction pédagogique*).

Par ailleurs s'agissant des *remedial order*, il exerce une fonction importante pour la conclusion de la procédure législative. En l'espèce, on peut affirmer que le JCHR dans l'examen de ces textes réussit à faire ce que faisait au début les premiers JC du parlement anglais qui agissaient comme des organes de conciliation entre les deux chambres : il exerce une fonction de commission mixte paritaire a priori lorsque le gouvernement dépose le *remedial order* et a posteriori, notamment dans la complexe procédure d'urgence des *remedial orders* où il est important d'asseoir un compromis faute de quoi l'acte en question deviendra caduc.

¹³⁴ F. Klug et H. Wildbore, « Breaking New Ground : The JCHR and the Role of Parliament on Human Rights Compliance », EHRLR, 2007, p. 243-246.

¹³⁵ Le HRA section 19 (1), (2), prévoit que le Ministre qui a présenté le bill au parlement rédige une déclaration certifiant que le texte est, d'après son point de vue, compatible avec les droits conventionnels ou que, en l'absence d'une telle déclaration en raison de l'impossibilité pour le Ministre, le texte soit examiné par les deux chambres.

¹³⁶ A. BACHERETTI, op.cit.p.201.

¹³⁷ A. EVANGELISTI, *L'exemple de l'Italie*, cit.p.190, dans *Procédure législative et QPC : Recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles*, op.cit.

¹³⁸ <http://www.senato.it/1044?articolo=1137&sezione=157>.

¹³⁹ A. EVANGELISTI, *Idem*.

¹⁴⁰ A. BACHERETTI, op.cit.p.196.

¹⁴¹ A. BACHERETTI, op.cit.p.200.

(e) Le Joint Committee on *National Security Strategy*

Ce Joint Committee est le plus récent parmi les Permanent Joint Committees, il a été mis en place en 2010 par le SO 152I de la chambre des communes. Contrairement aux autres PJC, ce dernier ne prévoit pas la parité des membres. Il se compose de 22 membres, 12 venant de la chambre des communes et 10 des Lords. Le SO 152I ne dit rien en la matière prévoyant uniquement que le JC se compose de 12 membres des communes qui vont s'associer avec les membres de l'autre chambre¹⁴². La réponse sur les effectifs est donnée par le *Companion* de la Chambre des Lords, qui a introduit la même disposition introduite chez les communes, dans le SO qui prévoit que ce JC se compose de 12 membres des communes et 10 Lords¹⁴³.

Le quorum du JC est de 3 membres¹⁴⁴ pour chaque délégation et constate les mêmes règles générales présentes dans les autres JC : durée de la commission jusqu'à la fin de la législature¹⁴⁵, possibilité de siéger indépendamment des travaux en séance plénière et d'auditionner toutes personnes compétentes en la matière¹⁴⁶.

La mission du JCNSS consiste à évaluer la politique nationale de sécurité, c'est pour cette raison que les membres nommés dans cette commission sont experts en la matière et appartiennent généralement aux commissions de la défense ou des affaires étrangères. Plus précisément, il évalue la NSS ainsi que la SDSR (strategy defense security review) au moyen d'un document rédigé par l'exécutif contenant les axes centraux de la politique nationale de sécurité et de défense (*NSS and SDR document*)¹⁴⁷. Dans le cadre de son activité d'évaluation, il rédige un rapport dans lequel il formule des recommandations adressées à l'exécutif.

Le JCNSS exerce la fonction d'une *commission bicamérale non paritaire* qui évalue la politique gouvernementale de sécurité et de défense en adressant des recommandations ayant une valeur éminemment politique.

Son activité ne présente pas de lien avec la procédure législative qui sera mise en place, en effet à ce jour le JCNSS n'a jamais mis en place un *pre-legislative scrutiny* sur des textes présentés par l'exécutif affectant ses domaines de compétences. Le SO 152I qui définit ses fonctions est assez générique en la matière car il prévoit simplement qu'il analyse la NSS. Pour la mise en place d'un *pre-legislative scrutiny*, il serait alors plus envisageable de créer un Joint Committee ad Hoc sur la base d'un *Public bill* chargé d'évaluer un éventuel draft bill présenté par le gouvernement dans les domaines affectant la défense nationale et cessant son activité après la rédaction du rapport.

2. Les *Joint Statute Committees*

L'E.MAY se réfère à ces derniers comme étant un autre type de Joint Committee¹⁴⁸, par rapport aux JCP ou JC *ad hoc* qui sont des *commissions mixtes parlementaires* en raison de la composition englobant les membres deux chambres.

La différence existante entre les JC traditionnels et ces derniers reposent uniquement sur une base juridique : les JC, y compris le PJC, sont prévus par les règlements des assemblées, les JSC ont été institués par le législateur par un Act of Parliament, mais ils ont les mêmes prérogatives que les JC

¹⁴² SO 152I, (1).

¹⁴³ *Companion to the Standing Orders and guide of proceedings of the House of Lords*, paragraphe 11.56, cit.p.218, ainsi que l'E. MAY, paragraphe 41.13.

¹⁴⁴ Comme pour les autres JC c'est l'E.MAY qui apporte une réponse sur le quorum, le SO 152I prévoyant la même formule générale.

¹⁴⁵ SO 152I, (4).

¹⁴⁶ *Idem*.

¹⁴⁷ *Role of the Joint Committee on National Security Strategy*, UK Parliament website.

¹⁴⁸ E.MAY, paragraphe 41.14.

traditionnels.

Figure parmi les JSC, l' *Intelligence and Security Joint Committee* (ISJC) (a) et le *Ecclesiastical Joint Committee* (EJC) (b).

(a) L' Intelligence and Security Joint Committee

L'ISJC a été institué sur la base de l' *Intelligence Service Act* de 1994. La Section 10 de cette loi accordait à ce dernier le pouvoir d'examiner la politique, l'administration et les dépenses de l'ensemble des services de renseignements secrets. Cette section de la loi a été abrogée par le *Justice and Security Act* de 2013 qui a développé les prérogatives et les limites de cet organe et à qualifier cet organe comme étant parlementaire¹⁴⁹.

L' ISJC se compose de 19 membres appartenant aux deux chambres, nommés par la chambre du parlement à laquelle ils appartiennent¹⁵⁰. Toutefois si la nomination est parlementaire, celle-ci est faite par le Premier Ministre qui désigne les membres et, à cet effet, se consulte avec le leader de l'opposition¹⁵¹.

Les fonctions du ISJC consistent dans un examen ou dans la supervision des dépenses de l'administration, de la politique et des activités de l'ensemble des services de renseignements secrets britanniques. L' ISJC peut viser aussi tous autres domaines rattachés à l'ensemble de l'activité des services secrets, le périmètre de son activité est prévu dans un *memorandum of understanding* (MOU). Si alors l' ISJC peut analyser tout type d'activité, cela peut se faire seulement si ce dernier et le Premier Ministre considèrent que la matière en question ne relève pas d'opérations en cours et n'est pas déterminante pour l'intérêt national, le Premier Ministre a demandé au ISJC d'examiner une affaire, la question examinée par l' ISJC se limite à prendre en compte les informations qui ont été fournies volontairement par les services secrets.¹⁵²

Le périmètre de l'activité du ISJC dépend des principes qui ont été fixés dans le MOU et qui doivent faire l'objet d'un accord entre le Premier Ministre et l' ISJC. C'est ainsi que la loi prévoit *un périmètre des compétences générales*, qui pourra ensuite être élargi par le MOU¹⁵³. Sa procédure d'approbation est une procédure égalitaire, ce dernier doit être approuvé par l' ISJC et le Premier Ministre qui sont placés sur un pied d'égalité. La même procédure est prévue pour sa modification¹⁵⁴.

L'activité du ISJC est finalisée à la rédaction d'un rapport publié une fois par an et présenté aux deux chambres¹⁵⁵. Toutefois, si la procédure demeure ici différente par rapport aux autres JC car avant le dépôt du rapport, l' ISJC doit envoyer ce dernier au Premier Ministre¹⁵⁶. Cet envoi n'est pas une simple règle de politesse car celui-ci dispose d'un pouvoir de veto sur le contenu du rapport. Il appartient au Premier Ministre d'exclure les matières qu'il considère préjudiciables aux fonctions exercées par les services secrets. En cas d'exclusion de certaines matières, le rapport devra contenir une déclaration en ce sens¹⁵⁷.

Pour sa part, le *Justice and Security Act* discipline aussi le mandat de cet organe qui reste en fonction pour la durée de la législature¹⁵⁸ ainsi que les procédures internes du ISJC. La loi prévoit en cas

¹⁴⁹ Justice and Security Act, s.1 (1).

¹⁵⁰ *Ibidem*, (3).

¹⁵¹ *Ibidem*, (4), (5).

¹⁵² *Ibidem*, Section 2, (3) (a), (b), (c).

¹⁵³ *Ibidem*, Section 2, (5) (a).

¹⁵⁴ *Ibidem*, (5) (b), (c).

¹⁵⁵ *Ibidem*, Section 3, (1).

¹⁵⁶ *Ibidem*, (3).

¹⁵⁷ *Ibidem*, (5).

¹⁵⁸ Cette disposition est la même que celle présente employée dans les autres JJC, toutefois les dispositions réglementaires affectant ces derniers prévoient aussi la possibilité pour chaque chambre de **disposer une durée différente**. En ce sens le JCCSB, SO 140, (4) ; le JCSSI, SO 151, (11) ; le JCHR, SO 152 B, (6) ; le JCTRB, SO 152C, (4); le JCNSS, 152I, (4). Cette possibilité est exclue par le Justice and Security Act, *Schedule 1, (1)*.

d'égalité la voix prépondérante du Président¹⁵⁹ à moins qu'il s'agisse du Vice-Président¹⁶⁰ et le quorum requis pour chaque séance fixé à 3 membres¹⁶¹. Enfin, la loi consacre d'un point de vue législatif le principe d'*interna corporis acta* en prévoyant que l'ISCJ puisse se doter de ses propres procédures internes¹⁶², qui pourraient être le cas échéant différentes par rapport aux autres procédures parlementaires régies dans les SO (*infra-procédures*).

Le fait que le législateur accorde à ce ISCJ le pouvoir de se doter ses propres règles internes de procédure est une conséquence logique du principe de la *sole jurisdiction* dont bénéficie le parlement anglais. Malgré cet aspect il faut considérer que parmi tous les JC et PJC, l'ISCJ est celui qui prévoit une des procédures les moins flexibles. Les règles de cette législation sont loin de la flexibilité présentes à Westminster.

En conclusion on peut affirmer que cet organe, tout en étant parlementaire, est sous la maîtrise de l'exécutif et de la majorité. Si dans la rédaction du MOU, le Premier Ministre peut s'opposer à une certaine rédaction la même chose vaut aussi pour l'ISJC, aucun de ces deux acteurs ne dispose du dernier mot (sur ce point la loi ne fournit aucun détail sur comment ces deux derniers vont s'accorder). Toutefois s'agissant de la rédaction du rapport, le Premier Ministre dispose d'un large pouvoir discrétionnaire sur le contenu du rapport, il dispose ainsi d'un véritable dernier mot.

(b) L'Ecclesiastical Committee

L'*Ecclesiastical (Joint) Committee* (EC) comme le ISJC a été institué par la voie législative par le *Church of England Assembly (Power) Act* de 1919.

L'act de 1919 prévoit l'institution du EC qui se compose de 30 membres, 15 de chaque chambre¹⁶³. Contrairement aux autres PJC, les membres ne sont pas nommés par chaque chambre mais il y a une désignation des membres. Si l'ISCJ prévoit *une procédure hybride*, membres nommés par chaque assemblée sur désignation du Premier Ministre qui se consulte avec le leader de l'opposition, dans l'EC il s'agit d'une *procédure de nomination* : les 15 membres par assemblée sont nommés par les Présidents des deux chambres pour la durée de la législature¹⁶⁴. Le quorum de fonctionnement est de 12 membres¹⁶⁵. La loi ne prévoit aucune disposition en ce qui concerne la nomination du Président mais renvoie simplement au EC le pouvoir de se doter de ses propres règles¹⁶⁶. Sur ce point une convention s'est mise en place prévoyant que le Président est un membre de la chambre des Lords¹⁶⁷. La fonction du EC est singulière car avec cet Act de 1919, le législateur anglais a délégué l'initiative législative à l'Assemblée de l'Église et ensuite en 1969 au Synode Général (*General Synod*), la plus haute instance dirigeant l'église d'Angleterre. Il s'agit d'une assemblée composée de 3 chambres : la chambre des évêques (*House of Bishops*), la chambre du Clergé (*house of Clergy*), la chambre des *laity*¹⁶⁸.

La loi prévoit que chaque mesure approuvée par le Synode Général, soit soumise à l'EC par le *Legislative Committee* (LC). Cet organe, qui inclut les composants du synode général, a la tâche de

¹⁵⁹ *Ibidem*, Schedule 2, 2, (2).

¹⁶⁰ *Ibidem*, (4).

¹⁶¹ De la même manière que le SO, la loi prévoit simplement que le quorum est fixé à 3. Sur ce point l'E.MAY ne dit rien, il semblerait toutefois que l'on puisse appliquer la même logique suivie pour les autres JPC où les lacunes des SO étaient intégrées par le E.MAY, et donc d'appliquer le nombre de 3 à chaque délégation parlementaire plutôt qu'à l'ensembles des présents.

¹⁶² *Ibidem*, (1).

¹⁶³ *Church of England (Assembly)Power Act* 1919, Section 2 (1).

¹⁶⁴ *Ibidem*,(2).

¹⁶⁵ *Idem*.

¹⁶⁶ *Ibidem*, (3).

¹⁶⁷ E.MAY, paragraphe 31.48.

¹⁶⁸ Synodical Government Measures Act 1969, Schedule 2, (1).

présenter au Parlement les propositions qui ont reçu l'approbation du Synode¹⁶⁹. C'est ainsi que l'EC examine les drafts approuvés par le Synode et présenté par LC, son travail se conclut avec la rédaction d'un rapport qui est présenté au parlement. Si cette tâche se recoupe à celle effectuée par les autres JC, l'examen et l'élaboration du rapport par l'EC prévoit une procédure spécifique. En effet ce dernier est tenu, avant la présentation du rapport au parlement de le communiquer sous forme d'un projet au LC. Le rapport ne pourra pas être présenté au parlement tant que ce dernier ne donne pas son accord sur son contenu¹⁷⁰. Le LC avant que le rapport soit déposé au parlement a aussi la possibilité de retirer certaines mesures de l'examen du EC¹⁷¹. C'est ainsi que dans la rédaction du rapport contenant le draft, on constate une procédure égalitaire entre l'EC et le LC, en raison des négociations qui sont menées par ces deux organes pour parvenir à un accord commun. Pour parvenir à un tel accord l'EC peut inviter le LC à participer et à travailler conjointement¹⁷². Ce qui constitue un cas tout à fait atypique de commission mixte paritaire qui travaille avec un organe de nature extra-parlementaire.

Une fois que le rapport a été approuvé, le texte est présenté au parlement pour l'approbation parlementaire. Cette dernière se fait au moyen d'une motion parlementaire qui doit être approuvée par les deux chambres. On constate ainsi une procédure affirmative dans son approbation à l'instar de celle présente dans les SI. Il mérite d'être observé la présence d'une *double procédure égalitaire* : une a priori de l'examen parlementaire dans l'approbation du rapport entre l'EC et le LC, l'autre durant la procédure législative empêchant la chambre des communes de primer sur les lords. Il faut préciser sur ce point que le Parliamentary Act de 1949 ne prévoit rien en la matière, c'est l'act de 1919 qui introduit une procédure égalitaire qui *de iure* paraît s'ajouter à celles exclues de l'application du Parliamentary Act. Il est arrivé toutefois dans la pratique que certaines motions ont été approuvées et ensuite rejeté par une chambre, notamment en 1984 où les communes rejetèrent un texte qui fut ensuite retiré de l'ordre du jour des Lords. Toutefois dans cette circonstance, le texte fut représenté et approuvé ensuite par les deux chambres dans la session parlementaire successive¹⁷³. C'est ainsi que les deux chambres n'ont pas suivi le précédent de rejeter un texte, qui a constitué un *not precedent* ou un *précédent qui ne constitue pas un précédent*, et depuis ont toujours approuvés les textes selon la procédure prévue dans l'Act de 1919. La pratique parlementaire a confirmé la nature égalitaire de cette procédure.

L'EC avec sa législation de référence délègue l'initiative législative à un organe extra-parlementaire, le Synode Général, dans la rédaction des textes affectant ses compétences¹⁷⁴. Si alors il n'est pas rare de constater dans certains ordres juridiques la présence de certains organes constitutionnels extra-parlementaires exerçant l'initiative législative¹⁷⁵, concernant le rôle exercé par le Synode anglais ainsi que par le LC, on constate que ces derniers n'ont pas seulement l'initiative législative mais participent directement à la confection des lois, plaçant ainsi l'organe parlementaire (EC) dans une position passive si on considère que ce dernier ne peut amender le rapport¹⁷⁶ ainsi que les deux chambres lors de la procédure d'approbation parlementaire.

C'est ainsi que pour un pays dont le pilier constitutionnel majeur réside dans la souveraineté parlementaire, on constate que celle-ci est rudement mise à l'épreuve s'agissant des procédures parlementaires, de la législation rattachée et des prérogatives du EC. Ces derniers aspects sont

¹⁶⁹ *Church of England Power Act*, Section 3, (1).

¹⁷⁰ *Ibidem*, (4).

¹⁷¹ *Ibidem*, (5).

¹⁷² *Ibidem*, (2).

¹⁷³ E.MAY, *Ibidem*, 31.49.

¹⁷⁴ Les mesures approuvées par le Parlement et qui relèvent de la compétence concernent des sujets ayant trait au droit canon de l'église anglaise notamment : la liturgie utilisée dans l'église d'Angleterre, les dispositions disciplinaires en vigueur pour le clergé, l'ordination des femmes comme prêtres et leur consécration comme évêques ou encore les dispositions touchant les retraites du clergé et les pouvoirs des conseils des paroisses. Cf. E. MAY, paragraphe 31.47.

¹⁷⁵ C'est le cas par exemple du CNEL (Conseil National de l'Économie et du Travail) italien prévus par l'article 99 de la constitution qui non seulement a une fonction consultative mais dispose de l'initiative législative s'agissant de la législation économique et sociale. (art.99, dernier alinéa).

¹⁷⁶ E.MAY, *Ibidem*, 31.48.

d'ailleurs figés par la législation. Si cette dernière peut être modifiée par des successifs Act of Parliament, sont prévues des limites qui ne peuvent pas faire l'objet de modifications législatives : en effet la *composition*, les *pouvoirs de l'Ecclesiastical Committee* et la *procédure d'approbation parlementaire* ne peuvent faire l'objet de modifications¹⁷⁷, constituant ainsi des dispositions *législatives renforcées* ayant une *force passive* supérieure à celles des autres Act of Parliament.

II- Le Conference Committee américain et l'ambivalence de parenté avec la CMP.

L'enracinement des Joint Committees eut lieu même avant 1789. En effet, les colons suivant l'exemple de leurs homologues britanniques faisaient recours à cet instrument bien avant l'élaboration de la Constitution. C'est alors en raison des bénéfices significatifs apportés par cet outil, que ce dernier fut utilisé par le premier Congrès Américain a posteriori de l'entrée en vigueur de la Constitution (1789-1791)¹⁷⁸. D'autre part, si l'expérience pré-constitutionnelle constituait le lieu privilégié pour la mise en place de cet outil venant d'Angleterre, militait en faveur de cette solution surtout le vide existant dans le droit constitutionnel américain car « *il n'y a aucune disposition dans la Constitution pour cet outil qui a tant de fonctions* ». Effectivement, si les « *pères fondateurs [avaient mis en place] un Parlement avec deux chambres, chacune ayant la finalité d'exercer un contrôle sur l'autre, et [par ailleurs] ils avaient donné plus de pouvoir au Sénat que ceux qui sont normalement attribués à une [deuxième chambre du Parlement]* », toutefois « *ils n'avaient conçu aucun organe chargé d'aplanir les divergences surgissant entre les deux chambres*¹⁷⁹ » tout au long de l'iter legis. Ce qui constituait immanquablement un oubli non négligeable et paradoxal dans la mesure où « *un Parlement bicaméral avec une deuxième chambre forte rendait nécessaire des moyens efficaces pour régler les différends entre les deux chambres*¹⁸⁰ ». Un constat qui dès le début n'échappait pas à Samuel Adams qui, au sujet du Parlement américain écrivait en 1790 « *Le Parlement américain est bien équilibré. Il se structure en deux chambres dont chacune constitue un contrepoids à l'autre* », il ajoutait aussitôt « *Les deux chambres siègent dans des endroits différents et probablement raisonnent de manière différente selon leurs propres perspectives sur une même question* » préconisant enfin « *suite à un désaccord, la possibilité de raisonner et de communiquer au travers d'un organe de conciliation*¹⁸¹ ».

Si au tout début de l'histoire américaine, le Conference Committee (CC) était utilisé, il est opportun de préciser que ses fonctions et ses caractéristiques n'étaient soumises à aucune règle. C'est ce qui caractérisait la *première période* des CC américains qui ne fut pas une simple parenthèse constituant une sorte de *préhistoire de la procédure législative*, car cette situation resta en place jusqu'à 1880¹⁸².

Malgré l'absence de véritables règles écrites, le premier Congrès américain adopta une résolution très générique qui institutionnalisait cet instrument dans les enceintes parlementaires.

Il s'agissait en l'occurrence d'une résolution constituant pour l'heure la *préhistoire des futurs conference committees* qui prévoyait que :

« *le Congrès décide que dans tous les cas où un amendement à une loi est approuvé par une chambre et l'autre chambre s'y oppose, si les deux chambres demandent de convoquer un conference committee, et vont à cet effet nommer des délégués en son sein, et cette requête est acceptée par les deux chambres, un tel conference committee devra, à un moment opportun, s'accorder sur la nomination du Président devant présider ledit organe, sur le lieu des réunions, et devra par ailleurs prendre ses décisions*

¹⁷⁷ Church of England Power Act, Section 3, (6).

¹⁷⁸ McCown, *The Congressional Conference Committee*, cit.p.24.

¹⁷⁹ *Ibidem*, 12.

¹⁸⁰ *Idem*.

¹⁸¹ J.ADAMS, *Life and works*, vol.VI, cit.p.421.

¹⁸² *Ibidem*, cit.p.100.

*oralement ou par écrit, les deux chambres vont par ailleurs déterminer le mandat du conference committee par rapport à un texte en discussion qui sera discuté par le committee dans la plus grande liberté*¹⁸³ ».

Cette disposition permet de constater dès le départ l'absence de simple conference committee (*simple conference committee*) et la présence de conference committee libre (*free conference committee*) dans le droit parlementaire américain. Notamment, il n'y a pas des conference committees où on a une délégation chargée simplement de présenter la position de sa chambre devant l'autre chambre sans avoir aucun autre type de discussion (*simple conference committee*), bien au contraire dans le conference committee on retrouve les délégations des membres des deux chambres qui vont discuter les points de désaccords sur un texte afin de parvenir à une solution de compromis (*free conference committee*)¹⁸⁴.

S'il n'est pas possible ici de retracer les évolutions des fonctions du CC dans le Congrès américain, un aspect s'avère significatif concernant l'utilisation de cet organe par rapport à ce qui a été examiné précédemment dans le Parlement anglais. Non seulement il est possible d'affirmer que l'Amérique a été le pays d'importation de cet organe parlementaire anglais, mais contrairement à son pays d'origine, le CC n'est pas tombé en désuétude et son utilisation correspond à celle qui est faite souvent dans d'autres pays : un organe chargé de résoudre les différences entre les deux chambres et de parvenir à une conclusion de la procédure législative. Ce qui s'explique en raison de la progressive émergence d'un bicamérisme inégalitaire en Angleterre, consacrée en droit positif par les deux *Parliaments Acts* lors du XXème siècle.

Ainsi, dès le début de l'histoire américaine le CC permet d'asseoir cette fonction dans la mesure où, dans la première session du Parlement américain en 1789, eurent lieu les premières convocations de cet organe¹⁸⁵, ce qui permet d'observer à l'aune de l'histoire constitutionnelle américaine « *le grand pouvoir accordé au Conference Committee [dont] la nécessité dans une [procédure législative égalitaire] était perçue dès le début*¹⁸⁶ ». Certes, cette situation ne s'accompagnait pas d'une mise en place systématique de cet outil dans la procédure législative américaine et, sans vouloir se livrer à une analyse historique pointilleuse, une systématisation de ce mécanisme eut lieu dans la deuxième partie du XIXème siècle alors que pendant plusieurs années « *l'antagonisme entre les deux chambres avait atteint son sommet sur certaines lois* ». De ce fait, le CC s'imposait comme une solution « *dans une tentative désespérée de trouver un accord entre le Senat et la Chambre des représentants* » en raison d'une prise de conscience reposant sur le fait qu'il « *y avait plus de chances de trouver un accord au sein d'un petit groupe [de membres appartenant] à chaque chambre*¹⁸⁷ ». Ainsi « *à partir de 1850 l'approbation des lois coïncidait avec celle du texte*¹⁸⁸ » venant de la CC.

Sans donc recevoir aucune consécration constitutionnelle, la CC assume une position incidente lors de la procédure législative qui la rapproche de ce fait à la CMP en France : sa convocation a lieu lorsque les deux chambres ont approuvé un texte dans des termes différents, donc a posteriori du commencement de la procédure législative. Ce qui ne signifie nullement que sa convocation puisse avoir lieu a priori de l'émergence effective d'une discorde législative entre les deux chambres. En effet, bien avant que se concrétise pareille discorde entre les deux chambres, il est possible qu'une chambre décide de déférer le texte à l'examen du CC. Pour ce faire un vote unanime de la chambre en question est nécessaire, ce qui permet aisément de comprendre le faible nombre de convocation de la CC à ce stade de la procédure législative et de s'y référer comme à un organe intervenant durant l'iter legis¹⁸⁹.

¹⁸³ Trad.de l'anglais McCown, op.cit.p.39 dans F.RIDDICK, op.cit.p.270.

¹⁸⁴ *Ibidem*, 13, 14.

¹⁸⁵ McCown, *Ibidem*, 39.

¹⁸⁶ *Ibidem*, 49.

¹⁸⁷ *Ibidem*, 73.

¹⁸⁸ *Idem*.

¹⁸⁹ Chapter 13- *Conferences between the houses*, dans *Riddick Senate procedure, House practice : a guide to the rules*,

Tout ceci est d'ailleurs confirmé par les sites internet¹⁹⁰ ainsi que les documents parlementaires américains existants qui, ne mentionnent jamais cette possibilité désormais tombée en désuétude, et se référant à la CC prévoient sa convocation lorsque, non seulement émergent des divergences entre les deux chambres, mais que ces dernières ont une portée substantielle rendant indispensable la convocation de cet organe parlementaire de conciliation¹⁹¹. Au regard de cette situation, la convocation de cet organe « *est de droit commun* » : face à un désaccord entre les deux chambres il n'y a pas de navettes parlementaires, par conséquent « *le texte ne fera pas l'aller et le retour entre la Chambre des représentants et le Sénat jusqu'à ce qu'un accord puisse s'établir, il sera examiné en Conference Committee*¹⁹² ».

L'ensemble de cette situation a permis jusqu'à présent d'observer des similitudes entre l'organe de conciliation parlementaire américain et celui français. Dans l'ensemble on peut constater une certaine ambivalence en termes de parenté avec l'instance de conciliation parlementaire française.

En effet, les points de convergences assument une portée majeure lorsqu'une comparaison est établie entre l'organe de conciliation américain et la CMP existante en France sous la III^{ème} République en présence d'un bicamérisme égalitaire.

La comparaison avec la réalité hexagonale s'avère opportune par rapport à l'instrument envisagé pour résoudre les *blocages législatifs (deadlocks between the two houses)* qui est une solution parmi d'autres comme la « *la dissolution, la séance commune du Parlement, le référendum*¹⁹³ » permettant d'aboutir, avec des moyens différents, à un résultat identique. Similairement aux Etats-Unis, la CMP de la III^{ème} République prévue par les règlements des deux chambres (articles 130, 131 du règlement du Sénat de 1879, articles 140-142 du règlement de la Chambre des députés de 1876) n'était pas une « *nouvelle commission* » car elle se composait de deux délégations, formées par des députés et des sénateurs, qui « *fonctionnaient en parallèle*¹⁹⁴ » comme deux corps distincts rendant difficile l'émergence d'une « *volonté commune*¹⁹⁵ ». C'est ainsi que les textes élaborés par cette instance devaient faire l'objet d'un double vote par les deux délégations afin de pouvoir être soumis pour examen aux deux chambres. De plus, la convocation n'était pas systématique, à compter de l'émergence d'un désaccord entre les deux chambres, car la convocation de la CMP découlait d'une volonté commune des deux chambres, une des deux chambres pouvant en l'occurrence « *refuser la procédure de conciliation*¹⁹⁶ » rendant inévitable une poursuite indéterminée des navettes parlementaires. Sur ce point les similitudes sont donc au rendez-vous avec le CC américain, dans les deux cas « *le vote est pris par groupe et non pas par tête, ainsi la décision est atteinte par une majorité des deux délégations* », de cette façon « *il importe peu qu'une délégation soit numériquement supérieure* » : car « *la décision de [la délégation plus nombreuse] n'a pas la possibilité de primer sur celle émise par la délégation moins nombreuse*¹⁹⁷ ». Cependant, les similitudes en question cédaient le pas avec des différences importantes dont la plus importante concernait la possibilité d'amender le texte élaboré par la CMP par les deux chambres conformément à une décision du Président du Sénat du 7 juin 1889, ce qui contribuait donc à octroyer le dernier mot à l'organe de conciliation dans l'élaboration du texte. En définitive, on peut affirmer que les différences majeures résident dans le fait qu'au regard de la

precedents and procedures of the house, 2015, pp.333-367, cit.p.338.

¹⁹⁰ Sur ce point voir *The legislative process : Resolving differences* disponible sur <https://www.congress.gov/legislative-process/resolving-differences>.

¹⁹¹ Sur ce point E. RYBICKI, *Conference committee and related procedures: an introduction*, Congressional Research Service, mars, 2021, pp.8 et *Resolving legislative differences in Congress: Conference Committees and Amendments between the houses*, mai 2019, pp..35.

¹⁹² M.D. PIERRE, *Ibidem*, 31.

¹⁹³ H.W.V. TEMPERLEY, *Senates and Upper Chambers* (London, 1910), J.A.R. MARRIOTT, *Second Chambers* (London, 1910).

¹⁹⁴ M.D. PIERRE, *Ibidem*, 52.

¹⁹⁵ *Idem*.

¹⁹⁶ *Idem*.

¹⁹⁷ McCOWN, *op.cit, Ibidem*, 238.

situation française, l'organe de conciliation représentait « *un système codifié de règles avec quasiment [aucune règle non écrite] ayant une fonction intégrative aux règles existantes* », alors que le CC américain représente un système « *issu de [règles non écrites] dans lequel les règles écrites n'ont en général énoncé que l'utilisation [qui a été] jugée efficace par le travail réel*¹⁹⁸ ». De ce point de vue, en se référant respectivement à la CMP et en la mettant en perspective avec le CC américain, il s'agit certes de jumeaux mais hétérozygotes ou plutôt en termes de parenté, en raison des distinctions existantes, entre deux cousins germains.

Si le rapprochement entre le CC et la CMP permet de constater un certain niveau de parenté, cette dernière s'atténue au regard de la CMP mise en place avec la Constitution de la Vème République.

Non seulement la CMP dans le contexte français ne constitue pas l'ultime étape pour résoudre les différends législatifs entre les deux chambres, car il existe en ultime instance le dernier mot de l'Assemblée Nationale, en raison de la nature inégalitaire du bicamérisme français. Mais en plus, s'il est vrai que le fonctionnement de la CMP est régi par une certaine informalité, où les règlements parlementaires ont un rôle important à jouer en raison de la réserve extensive dont ils bénéficient, cela ne doit pas laisser penser que cet organe a le dernier mot dans l'édiction du texte sur lequel les chambres n'ont pu s'accorder. Sur ce point, des contraintes pèsent sur cet organe qui réduisent ses marges de manœuvre législative.

Le rapprochement entre ces deux systèmes laisse entrevoir une situation gouvernée par un système cartésien s'agissant de la réalité française, opposée à un système moins normatif, plus pragmatique, et élastique mais aussi imprévisible au regard des prérogatives dont dispose, tout au long de la procédure législative américaine, le CC qui en définitive à une nature hybride partagée entre organe de conciliation et *officieusement* troisième chambre du Parlement américain.

C'est ainsi qu'à défaut d'une *procédure de conciliation informelle*, où les deux chambres s'accordent sur les points de désaccords en se communiquant réciproquement les amendements (*informal alternative to Conference*) comme cela fut le cas pendant le 110^{ème} congrès (2001-2002)¹⁹⁹, et évitant ainsi une navette parlementaire se poursuivant à perpétuité face à l'émergence d'un désaccord bicaméral²⁰⁰ avec l'espoir qu'un accord puisse être in fine trouvé, le CC constitue l'autre alternative pour mettre fin au désaccord législatif. Dans cette situation, une fois que la convocation a été décidée par les deux chambres (*arrangement for a conference committee*), une fois nommés les membres des délégations parlementaires pour chaque chambre (*appointment of conferees*) et enfin, après que chaque délégation a été instruite par sa chambre d'appartenance afin d'insister ou de se désister sur certains amendements apportés au texte durant l'iter legis avant la convocation du CC sans que cela puisse s'apparenter à tout forme de mandat impératif (*instruction of conferees*)²⁰¹, l'organe en question se réunit afin de parvenir à l'élaboration d'un texte (*committee report*). Dans ce processus on observe déjà une situation qui illustre bien l'état de flexibilité du droit parlementaire car si « *les règles de procédure guident [normalement] l'activité législative de la Chambre et du Sénat* », il est « *frappant de constater qu'[à cette occasion] il n'y a presque pas de règles régissant la procédure dans [cet organe de conciliation]*²⁰² ». En effet, hormis les quelques règles organisationnelles prévues par les règlements concernant la notification à chaque membre de délégations du lieu de la réunion, les sujets traités dans chaque réunion²⁰³, les membres du CC ont une large liberté comme en témoigne le fait qu'ils peuvent « *adopter ou pas leurs propres règles régissant les débats, le quorum pour la validité des réunions, le vote par procuration, et le amendements présentés*²⁰⁴ ». La seule règle commune aux deux chambres régissant les travaux parlementaires du CC concerne « *l'approbation d'un texte*

¹⁹⁸ *Ibidem*, 238.

¹⁹⁹ E. RYBICKI, *Ibidem*, 10, note 14.

²⁰⁰ *Ibidem*, 4.

²⁰¹ *Ibidem*, 14.

²⁰² *Ibidem*, 18.

²⁰³ *Riddick Senate procedure*, op.cit, *Ibidem*, 344.

²⁰⁴ E. RYBICKI, *Ibidem*, 18.

*commun*²⁰⁵». C'est alors que si le *conference report* est le résultat à atteindre, en définitive subsiste une certaine liberté dans les moyens utilisés laissant entrevoir en cela un *droit parlementaire machiavélique* où tous les moyens en définitive sont légitimes pour parvenir au résultat précité. Ainsi, dans l'effort de trouver un compromis entre les deux chambres, le CC acquiert un immense pouvoir car « *il peut aussi réécrire le texte de loi d'une manière complètement différente au texte préalablement examiné par les deux chambres*²⁰⁶ » réduisant de ce fait à peau de chagrin le précédent travail parlementaire. Une situation qui au regard de ce qui a été dit précédemment ne doit pas étonner « *en raison de l'absence des contraintes procédurales* » gouvernant le droit parlementaire en CC « *car on procède selon des règles purement conventionnelles*²⁰⁷ ». La flexibilité gouvernant le droit parlementaire est une conséquence logique de cette situation car « *il est évident que le choix de la méthode selon laquelle diriger les travaux parlementaires, [donc l'édiction des règles ad hoc de droit parlementaire], dépend profondément de l'ampleur de la dissidence existante sur le texte à l'attention du CC, du positionnement des leaders des partis politiques ainsi que par les objectifs législatifs que les chambres entendent poursuivre* ». Tout ceci démontre bien la profonde « *interdépendance existante entre la procédure parlementaire et les procédures gouvernant les décisions politiques* ²⁰⁸ ». Si alors au regard de la procédure législative américaine un très grand rôle est joué par la commission du règlement chez les représentants (*Rules committee*), laquelle est en mesure de tailler des normes réglementaires ad hoc (*special rules*) qui contrairement à ce qui se passe dans la majorité des pays « *ne sont pas étrangères aux exigences politiques [et bien souvent] elles tirent leurs origines à partir d'exigences spécifiques du moment afin de déterminer le déroulement de la procédure législative*²⁰⁹ », donc d'accélérer ou « *bien retarder ou bloquer [la procédure législative sur l'examen d'un texte]* » déterminant de ce fait « *le sort des textes législatifs*²¹⁰ », on peut observer une situation similaire par rapport aux règles existantes au sein du CC. Certes, il est vrai que les *special rules* chez les représentants ont un effet déterminant pour la conclusion de l'iter legis au niveau de cette chambre se fondant « *sur une application jusqu'aux extrêmes conséquences du principe majoritaire*²¹¹ » et que la situation existante au sein de l'organe de conciliation parlementaire demeure différente, les délégués des représentants ne pouvant imposer des *conference committee special rules*. Il n'en reste pas moins que si ces *special rules* en question ont une *portée atténuée* contrairement à celles édictées chez les représentants, elles peuvent toujours être adaptées en fonction de l'objet de la loi et de la situation parlementaire que cette dernière suscite. Cette flexibilité non seulement, comme on a pu l'observer précédemment, autorise le CC à modifier en tout et pour tout le texte lui étant soumis, mais elle permet aussi d'insérer des dispositions étrangères ou non pertinentes (*germaness requirement*) à celles de l'objet de la loi, une situation qui est possible car si ce le principe de la pertinence des dispositions est appliqué chez les représentants, cette diligence n'est pas présente chez les sénateurs. En effet, on observe un *principe de la pertinence atténuée* au Sénat américain car ce principe peut être appliqué seulement en présence d'un vote unanime de la part des sénateurs (*unanimous consent agreement*). A défaut de cette unanimité, il est possible au Sénat de déposer des amendements étrangers au contenu de la loi (*riders*) ce qui arrive souvent en pratique : le texte amendé par la chambre des représentants représente un formidable véhicule qui permet d'inclure toute sorte de dispositions législatives²¹². Ainsi cette situation permet d'observer le bicamérisme américain sous une autre perspective. En effet, si *de iure* subsiste un bicamérisme, *de facto* on a un genre de *tricamérisme* qui cohabite au sein du

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ S. CURRIERI, op.cit, *Ibidem*, 591.

²⁰⁷ L. ELIA, *La forma di governo e la procedura legislativa negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1961, cit.p.135.

²⁰⁸ V. LONGELY, OLESZEK, *Bicameral politics. Conference committee in Congress*, New Heaven and London, 1987, cit.p.227.

²⁰⁹ S. CURRIERI, *Ibidem*, 581.

²¹⁰ *Idem*.

²¹¹ *Ibidem* 588.

²¹² E. RYBICKI, *Ibidem*, 3.

bicamérisme lorsque le CC altère le texte examiné auparavant par les deux chambres, méconnaissant de ce fait la règle de l'entonnoir. Dans ce cadre, l'organe de conciliation a un véritable dernier mot dans l'édition car le texte qu'il élabore fait l'objet d'un véritable vote de ratification parlementaire par les deux chambres qui peuvent seulement l'approuver ou le rejeter en bloc, le *committee report* étant selon une jurisprudence parlementaire instaurée en 1852 et ensuite codifiée dans les règlements en 1882 « *indivisible [and] unamendable [...]* »²¹³. Il est difficile de percevoir dans cette situation un bicamérisme pleinement égalitaire, le seul égalitarisme dans ce cas découle d'un non-droit d'amendement exercé de la même façon par les deux chambres. En revanche face à des amendements étrangers insérés au sein du CC ou par le Sénat avant sa convocation, la nature égalitaire du bicamérisme se neutralise car le droit d'amendement, cœur essentiel d'un bicamérisme égalitaire, n'est pas reparti de la même façon entre les deux chambres car les sénateurs disposent d'un droit d'amendement plus étendu a contrario du principe de la pertinence appliqué chez les représentants. Il serait alors plus approprié de parler d'un *bicamérisme à géométrie variable* s'agissant de sa nature égalitaire. En présence d'un désistement du Sénat à insérer des dispositions non pertinentes pendant l'*iter legis* la nature égalitaire du bicamérisme américain serait préservée. En revanche, face au non-respect de la *germaneness* par le Sénat, on aurait un bicamérisme inégalitaire en raison d'un droit d'amendement différemment exercé entre les membres des deux chambres. Mais l'ensemble de cette situation dévoile aussi, au regard des modalités de résolution des différends législatifs entre les deux chambres, un *bicamérisme conflictuel* et du *renoncement*. D'une part la conflictualité est une conséquence inévitable au regard de la diversité dans l'application de la *germaneness* combinée à l'impossibilité d'amender le texte issu du CC. Dans ce cas face à un texte contenant des dispositions étrangères insérées par le Sénat elles feront l'objet d'une discussion au sein du CC. Cette situation met donc d'abord les délégués et ensuite l'ensemble des représentants dans une position délicate en les forçant à voter pour ou contre le texte issu de l'organe de conciliation contenant des dispositions étrangères n'ayant fait l'objet d'aucune discussion lors de la lecture intervenant avant la convocation du CC. S'il est vrai que la Chambre des représentants a toujours la possibilité d'expurger du texte élaboré par l'organe de conciliation les dispositions non pertinentes, par la voie d'un vote parlementaire, ce vote n'est pas sans conséquence sur l'ensemble de l'*iter legis*. En effet, en cas de vote favorable éliminant les matières non pertinentes, le texte approuvé par le CC est considéré comme rejeté et la procédure législative arrive à sa conclusion sur un échec. C'est alors qu'il est souvent préférable pour la Chambre des représentants de se prononcer de manière défavorable contre l'élimination des dispositions non pertinentes d'une part car une majorité des parlementaires de la chambre soutiennent le contenu des dispositions étrangères, de l'autre et le plus souvent car tout en ne partageant pas de telles dispositions, les représentants sont conscients que le Sénat ne renoncera pas à ces dernières et qu'un rejet équivaldrait à un enlisement de la procédure législative²¹⁴. C'est souvent cet aspect qui les conduit à voter en faveur des dispositions non pertinentes, ce qui permet néanmoins de constater ici le *renoncement* caractérisant le bicamérisme américain où en définitive il vaut mieux pour la Chambre des représentants tolérer, ou avaliser des dispositions étrangères, plutôt que voter contre car cette solution équivaldrait en conclusion à ne rien avoir, jetant aux orties le travail législatif ainsi mené.

Au regard de ce que nous avons observé en Amérique, la CMP française présente plusieurs différences. Tout d'abord dans l'acronyme lui-même, la similitude est partielle car dans les deux pays il s'agit certes d'une commission mixte composée par les membres des deux chambres, mais elle n'est pas paritaire aux Etats-Unis puisque les deux délégations dans le CC n'ont pas les mêmes effectifs. En outre, la CMP agit d'une manière unitaire le texte étant soumis à un vote unique et non pas à un vote séparé par délégation parlementaire. Encore, l'élaboration du texte ne préjuge pas de la possibilité pour

²¹³ McGown, *Ibidem*, 55.

²¹⁴E. RYBICKI, *Ibidem*, 31.

les chambres d'exercer le droit d'amendement. Enfin, la convocation de la CMP répond à des dispositions constitutionnelles précises : après une lecture par chaque chambre lorsque la procédure accélérée est engagée ou après deux lectures par chaque chambre à la demande du Premier Ministre ou des deux Présidents d'Assemblée (art.45, al.2 C).

Mais en plus de ces aspects, il y a d'autres différences substantielles qui différencient l'organe de conciliation français et qui ont trait à l'activité législative de la CMP laquelle a une marge de manœuvre plus réduite par rapport à son homologue américaine. Certes, en faveur de cela milite le différent déterminisme constitutionnel car la Constitution états-unienne ne prévoit pas une disposition comparable à l'article 45 C et à ses multiples étapes l'apparentant à un véritable «*échafaudage constitutionnel*²¹⁵». C'est alors qu'un lecteur habitué à la rédaction de la quasi majorité des Constitutions européennes reste assez déconcerté et déçu en lisant la Constitution américaine en matière d'iter legis qui se borne principalement à prévoir dans l'article I, dans le 2 de la section 7 «*Tout projet de loi adopté par la Chambre des représentants et par le Sénat devra, avant d'acquiescer force de loi, être soumis au Président des Etats-Unis*²¹⁶ » et renvoie pour le reste l'essentiel au droit parlementaire, chargé d'écrire les pages blanches laissées par la Constitution. Si tout cela est vrai, ces aspects ne doivent pas occulter le rôle important exercé par le juge constitutionnel, ce dernier exerçant un rôle significatif en matière de contrôle de la procédure législative, donc en ce qui concerne les vices formels opposés aux vices substantiels. C'est ainsi que si très tôt le Conseil Constitutionnel assure le respect des règles de procédure en matière de lois organiques²¹⁷ et d'irrecevabilités financières²¹⁸, 15 ans plus tard à partir de 1975 il explicite sa volonté de juger les vices formels en affirmant «*qu'il lui appartient, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution d'une loi votée par le Parlement et en instance de promulgation, non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de cette loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative*²¹⁹», laquelle s'élargie tout au long des années soixante-dix à l'encontre d'aspects concernant des questions de la procédure législative telle que le droit d'amendement, le fonctionnement de la commission mixte paritaire ainsi que le lien entre un amendement et le texte auquel il se rapporte. Sur ces derniers aspects, le Conseil se borne à cadrer l'activité de la CMP nonobstant le silence constitutionnel régissant ses travaux, cette dernière «*sembl[ant] vouée à la discrétion* » comme le prouve le fait qu'elle soit «*mentionnée par le seul article 45 de la Constitution*²²⁰ » ce qui s'accompagne d'une «*rareté des sources écrites* », la norme fondamentale ne mentionnant rien, «*au-delà du principe de la parité, [sur] son fonctionnement*²²¹ ». Si ce silence constitutionnel était «*conforme à l'idée selon laquelle une certaine liberté [devait] être laissée aux assemblées parlementaires pour [son] organisation et fonctionnement*²²² », bien que les constituants de la Vème aient pris des mesures supplémentaires pour limiter «*les précédents qui entraînent l'infléchissement, voire la dénaturation des constitutions écrites*²²³ » témoignant donc «*une rigueur de l'encadrement écrit par les rédacteurs de la Constitution*²²⁴ », tout ceci n'impliquait pas la mise en place d'un droit parlementaire machiavélique propre à la CMP comme celui du CC américain. En effet malgré «*la modestie des dispositions constitutionnelles* » l'activité de la CMP a fait l'objet de plusieurs décisions du Conseil Constitutionnel «*dont les apports jurisprudentiels [...] [ont conduit] vers plusieurs précisions décisives pour [son]*

²¹⁵ M. D. PIERRE, *Ibidem*, XI-XIV.

²¹⁶ F. M.-SOUCRAMANIEN, *Les grandes démocraties, Constitutions des Etats-Unis, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie*, Paris, Dalloz, 2010, pp.237, cit.p.6.

²¹⁷ Décision 60-6 DC du 15 janvier 1960, cons.droit n°1.

²¹⁸ Décision 60-11 DC du 20 janvier 1961.

²¹⁹ Décision 75-57 DC du 23 juillet 1975, cons.droit n°1.

²²⁰ S. BERNARD, *La commission mixte paritaire*, RFDC, 2001/3, N°47, pp.451-478, cit.p.451.

²²¹ *Ibidem*, 457.

²²² *Idem*.

²²³ F. GOGUEL, *Les institutions politiques françaises*, IEP, 1967-1968, Les cours du droit, I, cit.4.

²²⁴ S. BERNARD, *Idem*.

*activité*²²⁵ ». De ce fait déjà en 1976, par sa décision 76-74 DC le Conseil énonce les limites dans l'exercice du droit d'amendement de la CMP qui « *ne peut proposer un texte que si celui-ci porte sur des dispositions restant en discussion, c'est-à-dire qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblée*²²⁶ ». Bien entendu il ne s'agit là nullement d'une décision prétorienne du Conseil car la décision précitée du juge constitutionnel français est directement rattachée à l'alinéa 2 de l'article 45 C qui dans sa dernière partie se référant à la convocation de la CMP précise qu'elle sera « *chargée de proposer un texte **sur les dispositions restant en discussion***²²⁷ ». Au regard de cela, le juge constitutionnel ne fait que consacrer au niveau jurisprudentiel la règle de l'entonnoir qui peut se résumer de cette façon : « *Devant chaque chambre, le débat se restreint, au fur et à mesure des lectures successives d'un texte, sur les points de désaccord, tandis que ceux des articles adoptés en termes identiques sont exclus de la navette*²²⁸ ». Bien que la consécration de ladite règle fut pendant longtemps atténuée par le Conseil en raison d'une différente application de cette mesure car dans un premier temps on assiste à un *entonnoir inégalitaire*. Ainsi aussitôt consacrée, le Conseil « *réfuse l'entonnoir*²²⁹ » à l'encontre du droit d'amendement exercé par l'exécutif²³⁰, qui de ce fait est un droit absolu et illimité car il « *n'est soumis à aucune restriction, ni en deuxième lecture, ni même après la CMP*²³¹ », faisant entrevoir dans ce cas d'espèce son attitude à s'ériger en « *chien de garde de l'exécutif* » par une inégale application du droit d'amendement permettant à l'exécutif d'avoir « *la maîtrise de ce droit dès lors qu'une commission mixte paritaire parvenait à élaborer un texte*²³² ». 17 ans années seront alors nécessaires pour provoquer un revirement jurisprudentiel qui se produit par la décision 98-402 DC du 25 juin 1998 où on met fin à l'*entonnoir inégalitaire* en faveur d'un *entonnoir égalitaire* en « *pos[ant] une limitation au droit d'amendement après CMP*²³³ » au motif qu' « *il ressort de l'économie de l'article 45 [de la Constitution] que **des adjonctions ne sauraient, en principe, être apportées au texte soumis à la délibération des assemblées après la réunion de la commission mixte paritaire*** » et que « *[...] s'il en était ainsi, des mesures nouvelles, résultant de telles adjonctions, pourraient être adoptées sans avoir fait l'objet d'un examen lors des lectures antérieures à la réunion de la commission mixte paritaire et, en cas de désaccord entre les assemblées, sans être soumises à la procédure de conciliation confiée par l'article 45 de la Constitution à cette commission*²³⁴ ». Le droit amendement exerçable a posteriori de la CMP acquiert une portée subsidiaire car en étoffant une jurisprudence qui germe en 1998 prévoyant que les « *seuls amendements susceptibles d'être adoptés à ce stade de la procédure [après la CMP] doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte en discussion, soit être dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement* », le Conseil affine et arrête successivement sa jurisprudence par sa décision 2000-430 DC limitant le droit d'amendement après la CMP à ces cas de figure : « *[la] relation directe avec une disposition restant en discussion, [...] la nécessité de respecter la Constitution, [la] coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ou de corriger une erreur matérielle*²³⁵ ». En plus avec l'abandon définitif en 2001 de la jurisprudence dite des limites inhérentes au droit d'amendement consacrée par la décision 86-221 DC du 29 décembre 1986, le Conseil consacre à partir de la décision 2001-445 DC du 19 juin 2001 la nécessité pour un amendement de n'être pas « *dépourvu de tout lien* » avec les dispositions initiales du texte déposé, éliminer des textes examinés les

²²⁵ *Ibidem*. 458..

²²⁶ Décision 76-74 DC du 28 décembre 1976, cons.droit n°4.

²²⁷ C'est nous qui soulignons.

²²⁸ J.-P. CAMBY, *Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée*, RDP, 2, 2006.

²²⁹ D. CHAMUSSY, *La procédure parlementaire et le Conseil Constitutionnel*, Nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel, n°38, janvier 2013.

²³⁰ Le début de cette jurisprudence commence avec la décision 81-136 DC du 31 décembre 1981.

²³¹ *Idem*.

²³² La qualité de la loi, Service des études juridiques, disponible sur le site du Sénat.

²³³ *Idem*.

²³⁴ C'est nous qui soulignons. Décision 98-402 DC précitée, cons.droit n°2.

²³⁵ Décision 2000-403 DC du 29 juin 2000, cons.droit n°7.

dispositions ayant un contenu étranger notamment les cavaliers législatifs.

C'est alors que par l'utilisation de la règle de l'entonnoir, combinée à la chasse aux cavaliers législatifs, le Conseil a apporté une limitation du droit d'amendement lors de l'iter legis qui témoignait la « *nécessité d'améliorer [par la voie jurisprudentielle] la qualité de la loi*²³⁶ ». De ce fait la limitation du droit d'amendement s'applique a priori de la CMP, les amendements devant, à défaut d'être considérés cavaliers, présenter un lien avec les dispositions du texte initial ; mais aussi a posteriori de cette dernière, les amendements devant être en relation avec les dispositions restant en discussion. Un aspect, représentatif de l'entonnoir que le Conseil devait renforcer à compter de l'année 2006 où le Conseil allait « *pousse[r] à son terme la logique [...] de l'entonnoir*²³⁷ ». L'attitude jurisprudentielle permettait de constater un raisonnement aux antipodes de celui que le Conseil faisait en 1981 lors de la mise en place de l'entonnoir inégalitaire. En effet dans cette circonstance ce type d'entonnoir se caractérisait par un élargissement car permettant à l'exécutif d'exercer le droit d'amendement concernant des aspects nouveaux de la loi en discussion. Non seulement cette attitude allait être abandonnée et reconduite vers un régime égalitaire de l'entonnoir par rapport aux acteurs de la procédure législative, mais on devait assister à un *rétrécissement de l'entonnoir* au regard des lectures parlementaires car à partir de 2006, le Conseil annonçait qu'il allait faire valoir l'entonnoir à compter de la deuxième lecture. En se basant sur l'analyse de l'article 45 C, le Conseil a jugé d'abord que « *le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1*²³⁸ » et ensuite « *qu'il résulte de la combinaison des dispositions précitées que le droit d'amendement qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées ; qu'il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie*²³⁹ ». L'ensemble des démarches jurisprudentielles sont intéressantes car jusqu'à cette période le Conseil va façonner par sa jurisprudence le contrôle à exercer sur la procédure législative. C'est ainsi qu'à ce moment, ne sont pas présentes en Constitution des dispositions prévoyant explicitement la nécessité d'un lien d'un amendement avec le texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie, de telles dispositions sont en effet contenues dans les règlements parlementaires des deux chambres. Sur ce point l'article 45 C à l'époque des faits faisait mention de la nécessité pour la CMP de discuter des dispositions restant en discussion, ce qui constituait un aspect légèrement différent car cela avait trait à la logique de l'entonnoir devant s'appliquer durant les travaux de l'organe de conciliation. Par cette conduite le Conseil a donc développé une jurisprudence lui permettant, par la chasse aux cavaliers législatifs, de faire deux choses : essayer de réduire la procédure législative car la condition d'irrecevabilité, posée lorsque ne subsiste pas un lien avec le texte initialement déposé auprès de la première chambre, a *potentiellement* un effet de réduction de la procédure en réduisant les marges manœuvre du droit d'amendement ; agir sur la qualité de la loi car la réduction des lois bavardes permet certainement d'assurer une meilleure cohérence et lisibilité de la loi car cette dernière est cohérente avec ses propos et n'a pas une longueur infinie provoquée par l'introduction des dispositions manifestement étrangères. L'attitude du Conseil était alors anticipatrice de ce qu'allait faire le législateur constitutionnel dans la révision de 2008 en constitutionnalisant la nécessité de ce lien dans l'alinéa 1 de l'article 45 y ajoutant cette phrase « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41 tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

²³⁶ La qualité de la loi, *Idem*.

²³⁷ D. CHAMUSSY, *Ibidem*.

²³⁸ Décision 2005-532 DC du 19 janvier 2006, cons.droit n°24.

²³⁹ C'est nous qui soulignons. *Ibidem*, cons.droit n°25.

L'ensemble de ce cadre jurisprudentiel permet donc d'observer le fossé entre la CMP et le CC aux États-Unis. Il est vrai que cette différence repose à la base sur des divergences du texte constitutionnel non négligeables. On peut ainsi comprendre l'approche différente dans la censure des vices formels mise en place par le juge constitutionnel qui est à la base des agissements différents des organes de conciliations parlementaires américain et français. Une diversité qui ne doit cependant laisser penser qu'aux États-Unis la Cour Suprême n'a aucun pouvoir quant au contrôle de la procédure législative et que le Congrès a les pouvoirs en la matière. En effet, s'il est vrai que la jurisprudence américaine en la matière permet d'observer « *de manière claire et sans aucun type d'oscillations l'impossibilité de considérer les normes des règlements parlementaires comme normes paramètre pour juger de la constitutionnalité de la loi*²⁴⁰ », ce qui s'apparente étroitement à ce que considère le Conseil en France où les règlements « *n'ont pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle* », la Cour américaine censure les vices de forme mais considère « *indispensable la violation directe d'une norme constitutionnelle au motif que les juges peuvent désappliquer des normes inconstitutionnelles*²⁴¹ ». Ainsi en termes de procédure législative, « *l'inconstitutionnalité, pour le juge américain, signifie simplement la violation directe de la Constitution, [ignorant de fait] toute hypothèse de violation indirecte de la Constitution*²⁴² » par des normes interposées. Ce qui implique que les vices de forme opposables ont trait aux dispositions explicitement édictées dans l'article I de la Constitution américaine concernant la procédure législative. De ce fait, le déterminisme constitutionnel américain permet de comprendre l'attitude de la Cour suprême se retrouvant dans une position moins aisée par rapport à son homologue français qui se trouve dans une position plus facile car le contrôle a priori, *potentiellement* systématique à compter de l'ouverture de la saisine aux parlementaires, est aussi responsable de la jurisprudence constitutionnelle qui s'est développée en matière de procédure législative. Il est d'ailleurs possible sur ce point d'affirmer que le contrôle des vices formels ne répond pas à une finalité prévue par les pères fondateurs comme le prouve en ce sens le faible déterminisme constitutionnel américain en la matière. Néanmoins, un tel argument, propre à une lecture originaliste de la Constitution, serait facilement contournable car on pourrait aisément affirmer, en se basant sur une analyse textuelle, que même le contrôle de constitutionnalité n'était pas prévu à l'origine réduisant donc à peau de chagrin le *judicial review* mis en place en 1803 avec *Marbury v. Madison*. Par ailleurs, on pourrait retorqueur en utilisant les propos d'interprétation évolutionniste du juge à la Cour Suprême Frankfurter dans la décision *Martin v. Struthers* (1943) « *De génération en génération, [...] on rendra hommage à la sagesse prophétique des rédacteurs de la Constitution, qui l'ont conçue en termes larges afin qu'elle puisse s'adapter aux changements radicaux de notre société - changements qu'ils savaient inévitables encore qu'ils n'aient pu les prévoir - et qu'elle conserve toujours sa vitalité*²⁴³ », ce qui permettrait de s'appuyer sur des nouvelles circonstances, absentes en 1787, justifiant une nouvelle interprétation de la Constitution en matière de vices formels.

Mais en conclusion de toutes ses réflexions, il faut affirmer que si en définitive cette contribution n'a pas la prétention de vouloir illustrer la procédure législative américaine car cela nécessiterait l'apport de plusieurs articles en raison de son extrême complexité, elle permet d'observer qu'une raison de cette complexité et imprévisibilité du fonctionnement du CC doit être recherchée dans l'attitude du juge constitutionnel américain qui de manière prétorienne n'a pas valorisé certains aspects de la procédure législative, potentiellement attentatoire aux prérogatives des chambres du Parlement américain (*germaneness, droit d'amendement potentiellement illimité du CC*) car ceux-ci sont susceptibles de compromettre le bon fonctionnement et l'effectivité du bicamérisme égalitaire américain, mais aussi l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi. Cette situation est révélatrice alors d'un paradoxe car en dehors des vices formels, la Cour Suprême a bien souvent donné des interprétations

²⁴⁰ S. M. CICONNETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato (Stati Uniti, Germani federale, Italia)*, Padova, CEDAM, 1979, pp.194, cit.p.29.

²⁴¹ *Ibidem*, 30.

²⁴² *Idem*.

²⁴³ V. A. TUNC, S. TUNC, *Le système constitutionnel des États-Unis d'Amérique*, Paris, Domat, 1954, t.I, cit.pp.77-78.

extensives de la Constitution conformément à une des spécificités de la Constitution de la plus ancienne démocratie au monde, appartenant à un des pays les plus jeunes au monde, qui est « *rigide quant à sa procédure de révision, [mais] flexible quant à son interprétation [...] 244* ». Une tendance qui est bien illustrée par la célèbre décision *McCulloch v. Maryland* (1819) où le Chief justice Marshall affirmait le devoir de *développement constitutionnel* incombant au juge « *Nous ne devons jamais oublier que c'est une Constitution que nous interprétons [...] destinée à durer dans les âges à venir, et par conséquent à être adaptée aux crises variées des affaires humaines. Avoir prescrit les moyens par lesquels le gouvernement aurait dû, dans le futur, exercer ses pouvoirs aurait été changer entièrement le caractère de l'instrument et en faire un code. C'eût été une tentative déraisonnable que pourvoir par des règles immuables aux situations qui eussent été prévues obscurément, et auxquelles on ne peut vraiment bien parer que lorsqu'elles surviennent 245* » et qui permet de sortir de la querelle entre interprétation originaliste et évolutionniste car interpréter une Constitution ce n'est pas « *lire strictement les mots figurant [dans ce texte] ou l'interpréter comme un document vivant, mais donner un sens sur la base de faits, bien souvent nouveaux, qui sont présentés devant le juge 246* ».

Face à cela on constate une certaine ambivalence dans l'interprétation constitutionnelle américaine qui est extensive au regard des vices substantiels et restrictive à l'encontre des vices formels. De ce fait, si en France le Conseil se livre à une chasse aux cavaliers, ces derniers ne constituent pas une préoccupation majeure pour le juge américain pouvant être ajoutés avant et même durant la convocation du CC. C'est alors qu'inévitablement le CC finit pour devenir un cousin lointain de la CMP, bien plus que celui représenté par le Joint Committee au Royaume-Uni qui désormais ne constitue qu'un ancêtre historique de la CMP, ce qui ne peut surprendre en raison de la nature historique et sédimentaire de la Constitution anglaise.

En conclusion, on ne peut s'empêcher de considérer que si les divergences existent, elles découlent de différences induites par le droit constitutionnel ainsi que par la différente interprétation retenue par le juge constitutionnel. Cependant, elles ont trait aussi aux différentes voies d'accès à la justice constitutionnelle car en définitive la meilleure constitution détaillée au monde se réduit à peau de chagrin lorsque la juridiction chargée de son application se retrouve à attendre qu'on puisse lui envoyer la bonne affaire, intervenant lors d'un procès, lui permettant de mettre fin à une situation postulant des inconstitutionnalités déjà *ictu oculi*. De ce fait, l'absence ou la présence d'un contrôle a priori est responsable des comportements du CC voués à la diligence en France et à une « *grande marge discrétionnaire [en Amérique] pouvant réécrire [partiellement et totalement] le texte déféré à son attention 247* » disposant ainsi d'un véritable monopole dans l'écriture législative qui la rend aujourd'hui le cousin lointain de la CMP ou alors l'exemple d'un *organe de conciliation du passé* opposé un *organe de conciliation du présent* en raison de la présence d'un juge constitutionnel attentif à la qualité de la loi. Dans ce cas, celle-ci n'est plus un idéal réservé aux experts de la légistique comme le préconise le professeur Alexandre Flückiger « *L'idée des lois claires, tout à la fois lisibles et précises, est un idéal ; idéal chaque fois revendiqué mais jamais atteint. Parfaitement précise et prévisible, la loi deviendrait terriblement lourde et compliquée ; légère et simple, la réalité la rattraperait rapidement, car la complexité évitée se reporterait immédiatement sur les textes d'application, sur la jurisprudence et la pratique 248* », mais bien au contraire un objectif à atteindre. On peut affirmer en conclusion que si « *nul n'est censé ignorer la loi* » aux Etats-Unis, bien que cette dernière soit peu lisible et remplie de cavaliers législatifs par une des deux chambres ou par le CC, en

²⁴⁴ P. LAUVAUX, A. LE DIVELLE, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2015, cit.p.267.

²⁴⁵ *Ibidem*, 268.

²⁴⁶ Ainsi S. SOTOMAYOR, *Constitution: a living document?* disponible sur <https://www.youtube.com/watch?v=kHvgiEWH6A4>.

²⁴⁷ R. DICKMANN, A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, Carocci, 2011, pp.499, cit.p.469.

²⁴⁸ A. FLUCKIGER, *Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal*, les cahiers du Conseil Constitutionnel, n°21-janvier 2007.

France si « *nul n'est censé ignorer la loi* » encore faut-il que cette dernière soit intelligible comme le prouve l'attitude du Conseil à l'encontre des autorités parlementaires intervenant tout au long de l'iter legis. De ce fait, les chambres n'ont plus le dernier mot qui revient en définitive au Conseil, ce qui est loin d'être le cas en Amérique. Ce qui constitue un paradoxe car s'il est vrai que le CC américain s'est développé en s'appuyant sur « *l'environnement propre au droit parlementaire anglais* », tout cela s'est fait dans un contexte constitutionnel différent où « *la rigidité de la Constitution américaine aurait dû empêcher que le Conference Committee devienne ce puissant organe parlementaire*²⁴⁹ ». Un aspect qui bien entendu aurait été plus propre à un pays n'ayant pas formellement parlant une *Constitution écrite* où les conventions constitutionnelles « *ont permis de passer de la monarchie limitée au régime parlementaire contemporain* » en raison de « *l'adaptation pragmatique propre au droit constitutionnel anglais*²⁵⁰ » car elles « *permettent d'adapter un cadre juridique rigide à l'évolution sociale et à l'évolution des idées politiques*²⁵¹ ».

En conclusion, la CMP française linguistiquement parlant s'apparente à ces langues où la prononciation et l'écriture sont intimement liées. En revanche au regard des règles générales et communes à la procédure législative, le CC américain présente des similitudes avec les langues où existe un divorce entre la prononciation et l'écriture qui déconcerte l'observateur à l'instar d'un élève lorsqu'il s'aperçoit en regardant le tableau de classe du fossé entre les mots prononcés par son professeur et leur écriture.

²⁴⁹ McCown, *Ibidem*, 270.

²⁵⁰ P. AVRIL, *Les Conventions de la Constitution*, Paris, PUF, 1997, pp.202, cit.p.106.

²⁵¹ W. IVOR JENNINGS, *The law and the Constitution*, University of London Press, 1938, cit.p.97.