

Propositions pour l'analyse doctrinale des gouvernements parlementaires

Armel Le Divellec
Professeur à l'Université du Maine

N.B. : Le présent texte doit être vu essentiellement comme une base synthétique de discussion pour un débat que l'on espère pouvoir engager avec les participants à l'atelier.

I. Ouverture

- Le thème de l'atelier renvoie à l'un des grands thèmes du droit constitutionnel libéral moderne. Il est heureux que l'on ouvre à nouveau ce chantier, passablement laissé en friche en France depuis 1958, ce qui, à bien des égards, a permis aux clichés et aux théories les plus frustes, simplistes voire même souvent fausses, de conserver une place qu'ils auraient dû perdre depuis longtemps.

La « grille d'analyses » de l'Atelier partant de l'hypothèse de la « soudure étroite entre législatif et exécutif » formulée par G. Vedel en 1958, paraît inviter à réfléchir « au-delà » de ce postulat, afin de sauver ce qui peut l'être « du » principe de « séparation des pouvoirs ».

Il me semble pourtant qu'avant de songer à une telle entreprise, il importe d'abord de tenter de réfléchir et de débattre afin de préciser plus nettement les termes du problème. Une réflexion *de lege ferenda* sur le thème complexe des « contre-pouvoirs » qui seraient éventuellement à réinventer aujourd'hui nécessite au préalable de revenir sur la nature du système de gouvernement de très loin le plus répandu dans le monde libre, le type parlementaire, qui pose des problèmes particuliers en ce qui concerne l'exécutif et le parlement. On notera au passage que la problématique générale des pouvoirs et de leur "séparation" ne se limite pas au gouvernement et au parlement. Elle pourrait intégrer par exemple les questions de la séparation du pouvoir civil et du pouvoir religieux, du civil et du militaire, de l'Etat et de la société civile, la séparation territoriale (centre - périphérie) ou encore la séparation des organes de gouvernement lato sensu et des juridictions. Mais la question du couple gouvernement-parlement présente de fortes spécificités et notre propos, dans ce qui suit, est bien de se concentrer sur cette partie de la question, qui peut être envisagée d'une façon relativement autonome¹.

- Il ne s'agit pas d'un problème uniquement théorique : il comporte des implications très concrètes dans le droit positif de chaque pays, dans les institutions telles qu'elles existent aujourd'hui dans le constitutionnalisme contemporain.

Or, il existe une inadéquation assez profonde entre les façons de parler, de présenter les régimes

¹ C'est notamment en cela que l'objection amicalement formulée par Jean-Philippe Feldman dans sa contribution ne nous paraît pas recevable : notre propos n'est, d'une part, pas de tenir un discours prescriptif sur les mérites ou défauts d'une séparation par mitigation des pouvoirs au sens de la pensée libérale classique, ni, d'autre part d'invalider dans l'absolu l'importance d'un tel principe (quelle que soit sa définition) envisagé de façon générale. Il s'agit pour nous de proposer d'autres manières de penser et de décrire, en juriste, la question de l'articulation entre gouvernement et parlement dans les systèmes parlementaires.

parlementaires (leurs conditions juridiques et politiques de fonctionnement) et leur réalité concrète. La doctrine française continue très largement à penser le parlementarisme dans des termes qui, souvent, ne sont guère pertinents ; elle travaille fréquemment avec ce que les Allemands appellent des « coquilles conceptuelles » empruntées au « constitutionnalisme du XIX^e siècle », pré-parlementaire. Ce décalage est fâcheux à bien des égards, et on constate qu'il déteint sur les représentations des acteurs politiques, ce qui, logiquement, aboutit parfois à des modifications intempestives des textes constitutionnels.

- Il est à cet égard symptomatique que l'on ait repris les termes employés par Vedel (et bien d'autres avant et après lui) d' « Exécutif » et surtout de « Législatif ». Or, il est important, à mon sens, d'éviter de parler ainsi pour désigner les organes. (Ces termes sont inappropriés, en dépit des apparences de continuité historique des cadres juridiques des systèmes constitutionnels nés à la fin du XVIII^e siècle et largement préservés jusqu'aujourd'hui.)

- Il me paraît essentiel de repenser au plan conceptuel la problématique de l'organisation des pouvoirs avant de songer à imaginer des pistes destinées à corriger ou faire évoluer pratiquement tel ou tel système politico-institutionnel individuel. A la fois parce qu'élaborer des théories à peu près opératoires est la tâche la plus noble de la doctrine constitutionnelle, mais aussi parce qu'un tel travail conceptuel est indispensable pour ne pas se méprendre sur ce que l'on veut et ce que l'on pourrait utilement faire (si du moins on se place sur le terrain du réformisme constitutionnel *lato sensu*).

- En l'occurrence, la « soudure » dont il est question (plus précisément : à la fois organiquement, entre gouvernement et assemblées, et fonctionnellement, entre les fonctions exécutive et législative) ne résulte pas du hasard. Elle est, dans le plus grand nombre de démocraties modernes, de nature proprement *constitutionnelle*, elle résulte de ce qu'il est permis d'appeler la logique des institutions se rattachant au type du gouvernement parlementaire. (Contrairement à ce que suggérait G. Vedel, lorsqu'il y a harmonie d'orientation politique aux Etats-Unis entre le Président et le Congrès, elle ne débouche pas sur les mêmes effets, précisément parce que la logique des institutions n'y est pas la même que dans les régimes parlementaires.)

- On pourrait être tenté, *en tant que juriste*, de contourner le problème en écartant comme trop « littéraire » la théorie des régimes politiques (i.e. des systèmes de gouvernement), et notamment la notion de gouvernement parlementaire, et se concentrer sur ce qui moins insaisissable - les organes, leurs compétences juridiques, les procédures - et examiner les questions sans référence aux théories. Mais ce serait, nous semble-t-il, méconnaître que des représentations intellectuelles générales président toujours, à des degrés divers selon les pays et les époques, aux constructions juridiques, spécialement dans l'univers aujourd'hui dominant des constitutions écrites : lorsqu'ils ont tenté de poser le cadre d'un certain type d'aménagement des pouvoirs, les constituants (français de 1875, 1946 et 1958, allemand de 1919 et 1949, italien de 1947, espagnol de 1978 etc...) se sont référés ne serait-ce qu'implicitement à certains schémas mentaux généraux qui répondaient à leurs attentes. Les textes constitutionnels de la plupart des démocraties libérales seraient incompréhensibles si l'on ne les éclairait pas par la référence à la notion de gouvernement parlementaire.

II. Thèses sur l'approche conceptuelle générale des systèmes parlementaires

- On parle souvent de la « crise » des parlements, d'une crise de la représentation, crise de la fonction législative, crise de la responsabilité politique, etc... En réalité, il me semble qu'il s'agit surtout d'une inadéquation de la façon de parler et, au fond, de penser les régimes qui se réclament du gouvernement parlementaire (ce sont de loin les plus nombreux), de penser et de parler de l'articulation entre l'Exécutif et les assemblées représentatives.

- La plupart des régimes parlementaires ont été institutionnellement construits (ou organisés) sur un

substrat pré-parlementaire, trop influencé par des doctrines biaisées de la « séparation des pouvoirs », si bien qu'on en a négligé la logique pragmatiquement inventée par les Anglais : le modèle de Westminster a été mal transposé juridiquement (et doctrinalement). Ce qui n'empêche que les pays pratiquant le gouvernement parlementaire retrouvent presque tous, pour l'essentiel, sa logique générale de fonctionnement, mais cet état de fait est, le plus souvent, imparfaitement intériorisé par une doctrine accrochée à des préjugés théoriques inadéquats².

A. Les formules à rejeter

- Il convient de cesser de parler du « (pouvoir) Législatif » pour désigner les assemblées parlementaires. Le « pouvoir législatif » est une fonction ; celle-ci est partout confiée à plusieurs organes, non seulement aux assemblées, certes — qui font toutefois aussi autre chose et ne sont donc pas réductibles à un « Législatif » — mais également au gouvernement, voire au chef de l'Etat, quand ce dernier est doté de compétences à cet égard. (On laissera de côté ici la réflexion sur le thème du pouvoir des juges, des collectivités territoriales ou des autorités administratives). C'est par une fâcheuse inconséquence que certaines constitutions démocratiques modernes ont fini par employer expressément des énoncés assimilant purement et simplement le pouvoir législatif aux seules assemblées³.

- Il est absolument inutile et même pernicieux de ranger les régimes parlementaires dans une catégorie baptisée « séparation souple des pouvoirs »⁴. Tous les régimes constitutionnels libéraux s'y rattachent, y compris - et c'est inévitable - le système à l'américaine : les *checks and balances* présupposent logiquement que la "séparation" ne soit pas absolue : plus exactement, l'indépendance organique du Président et des chambres du Congrès ainsi que leur spécialisation fonctionnelle ne sauraient être absolues.

- De même pour la formule de « collaboration des pouvoirs » (qui n'est pas propre aux régimes parlementaires : si le Président américain et le Congrès ne collaboraient pas, le système serait paralysé).

- De même encore pour l'idée selon laquelle le régime parlementaire se caractériserait intrinsèquement par « l'équilibre » entre Exécutif et Législatif, ou même entre Exécutif et Parlement. (Un tel équilibre ne peut être qu'un fait (politique) – d'ailleurs relatif – qui ne peut être constaté qu'*ex post*.)

- Sur un plan quelque peu différent, on peut ajouter qu'il est faux de considérer le droit de dissolution des assemblées par l'Exécutif comme un élément intrinsèque du régime parlementaire, et comme la « contrepartie » au pouvoir de censure.

B. Des principes communs aux régimes parlementaires

- Ce que l'on entend couramment par séparation des pouvoirs est, en ce qui concerne les relations entre le gouvernement et le parlement, trop général pour être opératoire ; le « concept » (ou ce que l'on pose comme tel, dans une grande approximation théorique) n'offre pas tel quel de clé pertinente pour comprendre les régimes parlementaires. Il doit être considérablement affiné, faute de quoi il induit des fausses pistes pour réformer le fonctionnement d'un système politique.

- Il est bien certain que les régimes constitutionnels libéraux posent techniquement une certaine distinction — ce qui sous-entend logiquement la pluralité — d'organes ainsi qu'une distinction de fonctions juridiques étatiques. Le terme de "distinction des pouvoirs" est ainsi plus adéquat car plus neutre que celui de "séparation". (La doctrine allemande emploie plus volontiers le terme de *Gewaltenunterscheidung* plutôt

² Ce n'est pas le lieu de développer en détail ces affirmations. On trouvera de riches et profondes explications dans l'ouvrage de Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, P.U.F., 3^e éd. 2004.

³ V. A. Le Divellec, « Le gouvernement, portion dirigeante du Parlement », *Jus Politicum* (Revue électronique : <http://www.juspoliticum.com>), n°1, 2008.

⁴ Catégorie popularisée par Esmein (v. notre article : « Esmein et les théories du gouvernement parlementaire », in S. Pinon, P.-H. Prétot [dir.], *Le droit constitutionnel d'Adhémar Esmein*, à paraître chez Montchrestien fin 2008.

que *Gewaltentrennung*.) La distinction organique des pouvoirs, le fait que le corps qui exerce le pouvoir immédiat (le gouvernement ou "exécutif") soit distinct des ou du corps des parlementaires, est une donnée élémentaire de toute constitution libérale. Mais *distingué* ne veut pas dire nécessairement *séparé* (dérivant d'une autre source, échappant à toute emprise d'un autre organe). C'est là le coeur de l'ambiguïté que cultive la doctrine traditionnelle : elle n'a pas réussi à penser l'*articulation* entre Exécutif et Parlement hors de la catégorie de la "séparation".

- En droit et en pratique, les régimes parlementaires sont tous - par delà leur diversité - des régimes de *solidarité juridique et politique* entre l'Exécutif et le Parlement. Ils se caractérisent toujours par une certaine « fusion » (Bagehot) ou un « entrelacement » (Mme de Staël) des pouvoirs, qui, dans tous les régimes parlementaires, existe toujours juridiquement⁵ et est amplifiée par le développement des partis et la pratique politique. Cette fusion (subtile, qui est autre chose qu'une « confusion ») n'est pas un ensemble d'exceptions à un principe général de « séparation » entre les organes qui devrait exister a priori ; elle est au contraire elle-même un principe général selon lequel légiférer et administrer ne peuvent être raisonnablement séparés et, dès lors, l'organe principalement en charge de la direction de l'appareil d'Etat ne peut ni logiquement ni pratiquement être exclu de la confection des normes générales⁶.

- Pour autant, formuler - comme G. Vedel et d'autres - l'idée d'une « soudure » entre parlement et gouvernement, laquelle exprimerait un « principe d'unité du pouvoir » (celui-ci étant fondé sur le principe démocratique), est beaucoup trop réducteur du point de vue rigoureusement juridique. En effet, cette formule ne doit pas conduire à occulter le maintien, à un niveau en quelque sorte secondaire (ou, si l'on veut, « technique ») de la distinction formelle entre exécutif et Parlement : ne serait-ce du fait de l'existence d'une minorité, qui ne saurait être absorbée, ainsi que du fait de la spécificité des tâches de gouvernement et d'administration (une assemblée nombreuse est évidemment impropre à exercer par elle-même toutes les compétences requises pour la direction d'un Etat moderne). Autrement dit, admettre que le régime parlementaire repose sur un principe d'unité ne supprime pas la distinction « technique » entre le cabinet et le Parlement, la distinction organique des pouvoirs entendue dans un sens relativement neutre, et ce, même dans les régimes les plus radicalement monistes.

- Le cabinet, dans le parlementarisme moderne, procède directement ou indirectement du Parlement. Ce dernier détient ce que W. Bagehot appelait (pour la Grande-Bretagne) une « fonction élective », celle de désigner le Premier ministre. (Cette fonction, qui s'est progressivement imposée avec l'épanouissement de la logique du gouvernement parlementaire, est une forme anticipée de la responsabilité politique — le Roi a fini par nommer des ministres appartenant à la majorité parlementaire pour éviter les conflits avec le Parlement qui, autrement, serait porté à les forcer à la démission — est, outre-Manche, formellement « invisible » et non formalisée ; mais elle a entretemps été codifiée par une procédure dans plusieurs constitutions après 1945, par exemple à l'article 63 de la Loi fondamentale d'Allemagne). Ce point est même vrai dans le cas de la V^e République : le Président de la République ne peut nommer un Premier Ministre qu'à l'intérieur d'un cercle de l'acceptable pour la majorité de l'Assemblée nationale⁷.

⁵ Il importe de souligner ce point : dans des simplifications étonnantes, la doctrine néglige voire méconnaît allègrement tout ce qui, *sur le plan juridique* (et non seulement sur le plan politique), imbrique profondément le gouvernement au Parlement et à la fonction décisionnelle (compatibilité des fonctions de ministre et de parlementaire, droit d'entrée des ministres dans les chambres, droit d'initiative dans la procédure parlementaire, etc...).

⁶ C'est pourquoi le parlementarisme de type westministérien requiert (par convention ou en vertu d'une règle juridique écrite) que les ministres soient ou deviennent membres du Parlement. Pour n'avoir pas voulu aller aussi loin (en raison d'un préjugé dogmatique), les régimes parlementaires du continent européen ont trouvé une solution pratique qui aboutit à un résultat (presque) identique : en conférant le droit d'entrée et de parole (voire d'initiative procédurale) des ministres dans les assemblées. C'est admettre qu'en fait, le gouvernement est une partie du Parlement lui-même (v. notre article cité supra, note 3).

⁷ Notons qu'il s'agit d'une norme d'habilitation : un Parlement peut renoncer à l'exercer effectivement, notamment si la Constitution ne prévoit pas de procédure formelle. Mais de tels cas sont assez rares (la fin de la République de Weimar, par exemple). Dans le cas français depuis 1958, elle ne joue que négativement : la majorité de l'Assemblée

- Dès lors, le Parlement, en régime parlementaire, est avant tout une instance de légitimation de l'exécutif : après en avoir désigné le chef, sa première fonction est le soutien au gouvernement qu'il a désigné ou contribué à mettre en place⁸. (Cette légitimation est d'autant plus forte que le soutien est exprimé après confrontation et débat public avec l'opposition.)
- Juridiquement (et en dépit des formules parfois utilisées par les constitutions écrites), la fonction législative est exercée conjointement par les assemblées et le gouvernement ; ce dernier a même vocation à jouer le rôle principal pour concevoir, arbitrer et présenter la première version des textes que le Parlement aura à ratifier après débat public et, le cas échéant, après amendements.
- La fonction dite de « contrôle » traditionnellement dévolue aux assemblées subsiste mais a changé de nature : elle n'est plus seulement la critique publique de ce qui est fait par d'autres (le gouvernement, l'administration) en totale indépendance à l'égard des positions politiques des assemblées, mais aussi la légitimation des initiatives de l'exécutif, et la prise d'influence sur celui-ci avant que la décision ne soit prise (contrôle anticipé, qui peut aller jusqu'à une sorte de « codécision » -- ce que la doctrine allemande a appelé la *Mitsteuerung* c'est-à-dire codirection)⁹.
- Un cabinet parlementaire est structurellement à la fois « serviteur » et « maître » du Parlement, selon la formule de Chateaubriand. La cohérence de l'orientation politique fixée initialement par la majorité parlementaire (et, derrière elle, la majorité électorale) fonde le cabinet à exiger d'elle le soutien au nom du pacte commun.
- (- La position du chef de l'Etat n'est pas a priori fondamentalement essentielle dans les régimes parlementaires modernes. Elle ne l'est encore que là où le droit positif lui ménage encore des capacités d'intervention significatives, et où les acteurs font effectivement jouer celles-ci. On constate pourtant fréquemment une tendance de la doctrine (française, surtout) à surévaluer le rôle du chef de l'Etat dans les républiques ; il s'agit d'un effet déformant de la France de la V^e République, l'un des seuls pays à maintenir un dualisme effectif.)

III. Quelques implications pratiques

1) Admettre la thèse positive de la « fusion des pouvoirs » comme marque fondamentale des régimes parlementaires permet d'abandonner la conception courante, excessivement mécaniste, consistant à n'analyser un régime parlementaire qu'à travers le prisme d'une concurrence entre les organes, comme une sorte de *Kriegsspiel* dans lequel gouvernement (et parfois le chef d'Etat) et assemblées parlementaires agissent uniquement dans une logique de lutte, compétences contre compétences. Cette façon d'appréhender le régime est largement valable dans les systèmes pré-parlementaires ou non parlementaires, dans lesquels l'autonomie des organes constitutionnels est essentielle, mais non là où il est admis que le Parlement puisse exercer sa fonction élective¹⁰.

nationale consent implicitement au Premier ministre choisi par le Président (mais la limite du choix de ce dernier est dessinée par la configuration partisane de l'Assemblée, sauf à nommer un gouvernement de combat ou de transition qui préparerait des élections parlementaires anticipées comme en 1981 et 1988).

⁸ Ce soutien a vocation à se manifester chaque fois que le Parlement exerce l'une de ses compétences juridiques. On pourrait dire qu'il s'agit d'une « matrice de comportement » pour la majorité gouvernementale (nous empruntons l'expression à Jean-Marie Denquin).

⁹ A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, LGDJ, 2004, p 307 et s.

¹⁰ Il faut ajouter à cela que le droit constitutionnel gagnerait à être appréhendé pour ce qu'il est, c'est-à-dire comme un ensemble de prescriptions formelles qui dessinent un cadre nécessairement général et incomplet, d'autant plus qu'une grande partie des compétences juridiques attribuées par la constitution aux organes sont des normes d'habilitation, que leur titulaire est libre d'exercer ou non (exemples : le droit de dissolution, la priorité gouvernementale à l'ordre du jour). Surtout, il ne saurait définir positivement les comportements des acteurs. Même s'il est fortement « rationalisé », le parlementarisme ne peut fonctionner à la manière d'un piano mécanique.

Ainsi, l'alternative - très fréquemment postulée par la doctrine et les observateurs - entre « parlement fort » et « gouvernement fort » est tout simplement fautive : les deux organes peuvent être simultanément « puissants » ; c'est même le signe d'un régime parlementaire qui fonctionne convenablement.

Le maintien du raisonnement mécaniste, celui d'un antagonisme entre organes, produit d'étranges illusions : les réformistes constitutionnels se trompent souvent en croyant qu'un ajout de compétence juridique produira des effets alors que toute l'activité du Parlement, toutes ses décisions et actes, ont vocation, dans un régime parlementaire, à être conditionnés par le rapport au gouvernement (sauf question de conscience ou cas particulier).

- Plus profondément encore, il n'existe pas de lien de causalité absolu entre des mécanismes formels (notamment en cas de constitution écrite) et le fonctionnement effectif du système de gouvernement. Non pas que les facteurs juridiques soient sans incidence sur celui-ci. Simplement, la doctrine est souvent portée à surévaluer la portée d'une norme juridique dans l'explication d'un phénomène pratique (ainsi, parmi d'autres exemples, le fait qu'une constitution attribue d'amples compétences et un statut favorable au chef de gouvernement n'implique pas que celui-ci sera nécessairement « fort » dans la pratique). Or, plus qu'à l'aide de raisonnements de type causal, il est plus pertinent de raisonner en termes de contraintes et de potentialités offertes par la combinaison des facteurs juridiques d'un système constitutionnel.

2) Il est, selon moi, parfaitement vain de prétendre « dessouder Législatif et Exécutif ». (Sauf à déparlementariser radicalement un régime, ce qu'aucun pays, à ma connaissance, n'a jamais fait dans la liberté. Et encore le déciderait-on en principe que l'on n'y arriverait probablement pas aisément, tant un consensus et une profonde convergence de pratiques de tous les acteurs politiques seraient nécessaires.)

- La chimère d'un « parlement » (i.e. d'une assemblée) autonome n'a pas disparu, comme tend à le montrer notamment, en France, une partie des propositions du rapport du comité Balladur et des points de la Constitution française révisés en juillet 2008 (par ex. sur l'ordre du jour). On cultive volontiers l'espoir insensé d'une Assemblée nationale qui statuerait comme un organe véritablement autonome alors qu'en réalité, son travail restera structuré politiquement par la distinction majorité-opposition et que l'Exécutif saura, quand il le voudra, exiger le soutien de la partie de l'Assemblée sur laquelle il s'appuie.

*Exemple de la nouvelle compétence du Parlement français d'approuver l'envoi de troupes à l'extérieur du territoire (il y a lieu de penser que la discipline majoritaire jouera le plus souvent)

*De même pour l'approbation parlementaire de certaines nominations (il est vrai qu'elle a été organisée plutôt comme une possibilité de « veto », mais le problème reste le même ; la majorité s'abstiendra habituellement de s'opposer pour ne pas gêner le choix de l'Exécutif – du moins quand il n'est pas manifestement déraisonnable).

*De même encore pour l'aménagement nouveau de la fixation de l'ordre du jour parlementaire : comme ailleurs, la majorité suivra largement les consignes du gouvernement.

3) En-deça des règles juridiques formelles (qui, bien souvent posées avant l'adoption consciente du gouvernement parlementaire, n'en reflètent qu'imparfaitement — préjugés dogmatiques de la séparation des pouvoirs obligent — la logique et les nécessités d'organisation), le régime parlementaire repose essentiellement sur un ensemble subtil de pratiques. Des études minutieuses — hélas trop rares — sur le fonctionnement concret des pays pratiquant ce type de système de gouvernement montreraient combien on retrouve à peu près partout, pour l'essentiel, des pratiques voisines sinon identiques en ce qui concerne les relations entre gouvernement et parlement. Mais il s'agit du niveau essentiellement informel, qui échappe souvent aux observateurs en général et aux juristes en particulier.

Plus précisément, le plus important dans le fonctionnement concret des régimes parlementaires est certainement la concertation entre l'exécutif (et ses cercles de travail) et les membres de la majorité parlementaire. Dans un pays comme l'Allemagne, cette concertation, qui se déroule en marge des processus officiels - notamment de la procédure législative au Bundestag - est depuis longtemps très poussée, très organisée, et elle produit de grands résultats, à la fois pour l'efficacité de la décision politique, la stabilité gouvernementale et surtout l'influence des parlementaires sur les choix du gouvernement.

- Il nous semble qu'en revanche, cette dimension informelle du parlementarisme constitue la grande faiblesse du régime français de la V^e République. L'exécutif a pris l'habitude de tenir autant qu'il le peut à l'écart les parlementaires des choix de politique gouvernementale, de la préparation des textes législatifs. Sans être nulle, cette concertation inhérente au bon fonctionnement du parlementarisme est tout simplement faible, et c'est à nos yeux sur ce plan — bien plus que sur les règles constitutionnelles formelles — que les parlementaires pourraient regagner une influence significative. Cela passerait, par exemple, en matière législative, par la pratique d'associer systématiquement en amont les députés et sénateurs spécialistes aux projets du gouvernement. Mais cela exigerait, on l'aura compris, des parlementaires se consacrant pleinement à leur mandat national !