

# QUAND TROP DE CONTRÔLE TUE LE CONTRÔLE : LA RARÉFACTION DES RÉOLUTIONS MODIFIANT LES RÈGLEMENTS DES ASSEMBLÉES

Sophie de Cacqueray

Presses Universitaires de France | « [Revue française de droit constitutionnel](#) »

2015/2 n° 102 | pages 377 à 390

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130651314

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2015-2-page-377.htm>

Pour citer cet article :

Sophie de Cacqueray, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *Revue française de droit constitutionnel* 2015/2 (n° 102), p. 377-390.

DOI 10.3917/rfdc.102.0377

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

*Quand trop de contrôle tue le contrôle :  
la raréfaction des résolutions  
modifiant les règlements des assemblées*

---

SOPHIE DE CACQUERAY

Les résolutions parlementaires modifiant les règlements des assemblées sont-elles une espèce en voie de disparition ? La question mérite d'être posée étant donné le peu de modifications des règlements parlementaires adoptées ces dernières années : depuis l'an 2000, chaque assemblée n'a en effet voté que 7 résolutions soit une moyenne de 0.5 résolution/an.

Or, l'histoire constitutionnelle française est marquée par la volonté des assemblées parlementaires d'occuper une place privilégiée au sein des pouvoirs constitués. Pour parvenir à réaliser cet objectif, deux possibilités s'offrent à elles. La première consiste en l'adoption d'une Constitution favorable aux compétences du Parlement. Ce fut le cas, par exemple, de la Constitution de 1946 où l'exécutif était inexistant face aux prérogatives des chambres et principalement de l'Assemblée nationale. La seconde réside en la rédaction d'un règlement intérieur de nature à infléchir le contenu des dispositions constitutionnelles.

À l'évidence, les modifications des règlements présentent donc des intérêts substantiels dans la perspective d'une amélioration des pouvoirs des assemblées et d'un perfectionnement de la procédure parlementaire. À cet égard, la référence aux III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques est particulièrement révélatrice. De tels changements sont d'autant plus avantageux qu'aucun contrôle n'est effectué quant à leur conformité à la Constitution. Or, depuis 1958 et plus encore ces dernières années, on constate une raréfaction des modifications des règlements des assemblées. Désormais, les assemblées cherchent d'autres méthodes pour renforcer leurs prérogatives et améliorer les conditions de leur fonctionnement.

Sophie de Cacqueray, maître de conférence HDR GERJC Institut Louis Favoreu CNRS UMR 7318.

*Revue française de Droit constitutionnel*, 102, 2015

## I – LA NON RÉFORME DES RÈGLEMENTS PARLEMENTAIRES

Avec l'adoption de la Constitution de 1958 apparaît un changement dans l'attitude des assemblées entraînant la diminution du vote de résolutions destinées à modifier les règlements parlementaires.

A – LES MODIFICATIONS DES RÈGLEMENTS  
DANS L'HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE

La Chambre des députés, après s'être dotée d'un règlement le 16 juin 1876, a modifié ce dernier à soixante-quinze reprises, ce qui représente environ une modification par an<sup>1</sup>. De même, sous la IV<sup>e</sup> République, l'Assemblée nationale a remanié vingt-sept fois le règlement qu'elle avait adopté le 20 mars 1947, soit une moyenne de 2.2 modifications chaque année. Les dispositions des règlements de cette assemblée ont donc fait l'objet de fréquents changements sous les régimes précédents. Or, la situation a évolué sous la V<sup>e</sup> République. En effet, entre l'adoption de son règlement définitif en juin 1959 et 1999, l'Assemblée nationale n'a procédé qu'à l'adoption de vingt-huit résolutions soit environ 0.7 modification par année<sup>2</sup>.

En raison d'une Constitution peu favorable aux prérogatives des assemblées, les députés auraient dû employer leur règlement pour reconquérir les pouvoirs perdus en 1958 comme ils le faisaient auparavant. En réalité, il semble que cette chambre n'ait pas voulu procéder de cette manière pour restaurer ses prérogatives ou améliorer son fonctionnement interne.

De son côté, le Sénat a eu une attitude différente sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques. Il a utilisé son règlement comme un instrument au service du développement de ses compétences. Sous la III<sup>e</sup> République, le règlement du Sénat, en date du 10 juin 1876, n'a été modifié qu'à trente-cinq reprises, ce qui représente 0.55 modification par an. En outre, la plupart des changements proviennent de l'introduction, dans le règlement du Sénat, de dispositions figurant déjà dans le règlement de la Chambre des députés. En réalité, le Sénat prenait peu d'initiatives pour réviser son règlement et se contentait de reproduire ce qui existait déjà à la Chambre des députés lorsque cela s'avérait efficace. L'attitude du Sénat, empreinte

1. Les trois refontes du règlement de la Chambre des députés du 4 février 1915, 24 mars 1932 et 22 janvier 1935 ont été comptabilisées de la même manière que les autres modifications du règlement même s'il s'agissait en réalité d'adopter un nouveau règlement.

2. Ne sont pas prises en compte dans ces statistiques les deux résolutions parlementaires qui ont conduit à l'adoption du règlement définitif de l'Assemblée nationale et qui correspondent aux décisions du Conseil constitutionnel n° 59-1 DC et n° 59-2 DC. En outre, la décision n° 60-10 DC concernait deux résolutions votées par l'Assemblée nationale le 5 décembre 1960 et transmises au Conseil constitutionnel dans la même saisine.

de prudence, était justifiée par un contexte précis ; à cette époque, le bicaméralisme étant égalitaire et les chambres ayant des compétences élargies, les innovations apportées au règlement n'étaient pas nécessaires pour développer les prérogatives sénatoriales.

En revanche, sous la IV<sup>e</sup> République, le Conseil de la République a procédé à l'adoption de dix-sept résolutions complétant son règlement en date du 5 juin 1947, soit l'équivalent de 1.4 modification par an. Cette différence, entre la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> Républiques, trouve son origine dans la volonté du Conseil de la République de récupérer les prérogatives que la Constitution lui avait enlevées. Dans cette perspective, cette assemblée a été contrainte de modifier souvent son règlement.

Un nouveau changement est à noter depuis 1958 puisque le Sénat n'a révisé son règlement qu'à vingt-huit reprises entre 1959 et 1999 soit 0.7 fois par an<sup>3</sup>. Il a donc d'emblée limité les modifications de son règlement alors même que ses membres ont contesté la dévalorisation de cette chambre et ont entendu jouer un rôle plus important dans le fonctionnement des institutions actuelles.

Si l'on compare les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, il apparaît ainsi que le Sénat utilise son règlement en fonction du régime politique et constitutionnel dans lequel il se trouve. Lorsque la Constitution lui est favorable, il ne lui est pas nécessaire de réviser son règlement. À l'inverse, si la Constitution ne lui accorde pas l'importance qu'il souhaiterait avoir, le vote de résolutions complétant le règlement devient alors le moyen de retrouver les pouvoirs qui lui manquent. Néanmoins, cette analyse ne correspond pas à l'étude de la V<sup>e</sup> République et encore moins aux évolutions qui semblent se faire jour depuis l'an 2000.

En réalité, bien que les deux chambres aient eu une perception différente de l'intérêt de modifier leur règlement en fonction des régimes constitutionnels, leur attitude se rejoint aujourd'hui quant à la diminution des changements apportés à leur règlement respectif. En effet, le vote fréquent de résolutions relatives au règlement ne présente d'attrait qu'en l'absence de contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées car le développement du contenu du règlement parlementaire s'effectue parfois en violation de la Constitution dans le but d'élargir les compétences initialement octroyées à l'assemblée. Dès lors qu'un contrôle juridictionnel existe, la marge de manœuvre des chambres s'amenuise. Sous peine de censure, celles-ci ne peuvent modifier leur règlement que dans le respect de la Constitution.

C'est donc bien la compétence du Conseil constitutionnel dans le contrôle des règlements des assemblées parlementaires qui explique

3. La résolution portant adoption du règlement définitif du Sénat n'est pas prise en compte dans ces statistiques. Elle correspond à la décision du Conseil constitutionnel n° 59-3 DC.

que les chambres réduisent désormais les modifications apportées à leur règlement intérieur alors qu'elles voudraient améliorer l'efficacité du travail parlementaire. Le Conseil constitutionnel censurant toute méconnaissance éventuelle de la Constitution, il apparaît moins opportun de modifier le règlement. La reconquête des pouvoirs perdus en 1958 ne peut donc plus passer par la modification des règlements des assemblées. Au contraire, l'adoption de résolutions visant à modifier les règlements des assemblées parlementaires revêt plus d'inconvénients que d'avantages car les chambres sont exposées à la censure du juge constitutionnel.

Si le contrôle de constitutionnalité présente l'intérêt de soumettre les assemblées à la norme fondamentale, il conduit les chambres à s'abstenir de réviser leur règlement. De nos jours, la recherche d'une plus grande autonomie parlementaire implique donc une limitation des modifications des règlements des assemblées.

## B – L'INTENSIFICATION DE LA NON-RÉFORME DES RÈGLEMENTS

Au-delà de la stricte analyse comptable qui conduit à comptabiliser le vote de 7 résolutions par chambre entre 2000 et 2013 soit une moyenne de 0.5 modification par an, d'autres indices mettent en relief la diminution du vote des résolutions modifiant les règlements parlementaires. Ainsi, depuis l'an 2000, l'Assemblée nationale a adopté des résolutions contenant au mieux 10 articles<sup>4</sup>. Une seule résolution a procédé à une refonte quasi complète du règlement de l'Assemblée nationale : celle adoptée en 2009 pour tenir compte de la révision constitutionnelle de 2008 et qui contenait 157 articles, ce qui fait d'elle la plus importante modification du règlement de l'Assemblée nationale depuis 1958<sup>5</sup>. Hormis cette résolution dont le vote a été « imposé » par la norme fondamentale, les 6 autres ne contiennent qu'une moyenne de 5.6 articles par résolution, ce qui constitue une diminution par rapport à la période 1958-1999<sup>6</sup>. Quant au Sénat, fidèle à son habitude, il a très peu modifié son règlement. Comme pour les députés, les sénateurs ont adopté en 2009 la plus importante modification de leur règlement depuis 1958 contenant seulement 36 articles<sup>7</sup>. Hormis cette résolution, les autres ne contiennent qu'une

4. Il s'agit des résolutions votées en 2003 (470 DC) et en 2005 (526 DC). Quatre autres résolutions contiennent 2 articles (462 DC, 493 DC et 664 DC) et une résolution contient 8 articles (537 DC).

5. Jusque-là la plus importante modification du règlement de l'Assemblée nationale contenait 75 articles et avait été votée en 1994 (CC, décis. n° 94-338 DC).

6. La moyenne se situait alors autour de 9.6 articles par résolution.

7. Jusque-là la plus volumineuse résolution modifiant le règlement du Sénat contenait 26 articles et avait été votée en 1976 (décision 76-64 DC).

moyenne de 3.33 articles par résolution contre 7.6 articles pendant la période 1958-1999<sup>8</sup>.

En fait, les assemblées parlementaires ont rarement procédé à des révisions significatives de leur règlement. L'existence d'un contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées explique sans doute la faible densité des résolutions modifiant les règlements. Moins les résolutions contiennent d'articles modifiant le règlement d'une assemblée, moins les risques de censure sont élevés<sup>9</sup>.

Le faible intérêt des modifications des règlements se vérifie aussi si on analyse le contenu des résolutions parlementaires complétant les règlements des assemblées. Beaucoup de résolutions ont pour but des aménagements d'ordre intérieur, liés au fonctionnement interne des assemblées et peu susceptibles d'être censurés par le Conseil constitutionnel car elles interviennent dans la sphère de compétence maximale des assemblées. Tel est le cas par exemple de la résolution votée en 2002 par l'Assemblée nationale visant à modifier la dénomination de la commission de la production et des échanges pour faire entrer dans son champ de compétences les questions liées à l'environnement<sup>10</sup>. On peut également citer la résolution votée par le Sénat en 2008 qui augmente le nombre de vice-présidents et de secrétaires<sup>11</sup>.

De plus, en lisant le contenu des résolutions adoptées depuis l'an 2000 on constate que la plupart l'ont été pour tenir compte d'une révision constitutionnelle ou du vote d'une loi organique. Tel est le cas des résolutions votées en 2004<sup>12</sup>, 2005<sup>13</sup>, 2008<sup>14</sup>, 2009<sup>15</sup>, 2010<sup>16</sup> et 2011<sup>17</sup>. Une telle attitude ne révèle pas de changement notable par rapport à ce qui existe depuis 1958, période pendant laquelle 41 % des résolutions votées par les assemblées contenaient au moins une disposition dont l'adoption avait été imposée. Toutefois, on constate que la proportion est encore plus grande puisque l'on se situe désormais à 57 % de résolutions votées contenant au moins un article dont l'adoption a été imposée par la Constitution ou la loi, organique ou ordinaire. Peu de résolutions ont donc été votées de

8. Hormis celle de 2009, les résolutions du Sénat contiennent 8 articles (495 DC), 7 articles (515 DC), 2 articles (643 DC), 1 article (565 DC, 570 DC et 621 DC).

9. Cependant, s'il est vrai que certaines résolutions affectent la rédaction d'un nombre limité d'articles des règlements, elles peuvent néanmoins avoir une importance primordiale pour le fonctionnement des institutions. C'est le cas, par exemple, des résolutions adoptées pour permettre l'application de l'article 88-4 de la Constitution. Bien que celles-ci ne concernent que deux articles dans chacun des règlements, elles ont une importance déterminante quant aux prérogatives reconnues aux assemblées parlementaires.

10. CC, décis. n° 2002-462 DC.

11. CC, décis. n° 2008-570 DC.

12. CC, décis. n° 2004-495 DC.

13. CC, décis. n° 2005-515 DC et 2005-526 DC.

14. CC, décis. n° 2008-565 DC.

15. CC, décis. n° 2009-581 DC et 2009-582 DC.

16. CC, décis. n° 2010-610 DC.

17. CC, décis. n° 2011-643 DC.

façon spontanée par les assemblées pour améliorer leur fonctionnement interne et celles qui l'ont été n'ont pas opéré de bouleversement majeur dans le travail parlementaire.

Enfin, dernier élément notable, le Sénat a adopté 5 résolutions après la révision constitutionnelle de 2008 alors que l'Assemblée nationale n'en a adopté que 2 pendant cette même période. On perçoit là l'attitude différente des deux assemblées à l'égard de leur règlement et du contrôle de constitutionnalité obligatoire prévu par l'article 61, alinéa 1, de la Constitution, le Sénat cherchant toujours à tirer le meilleur parti des révisions constitutionnelles susceptibles d'accroître son autonomie ou ses compétences et évitant de modifier son règlement en dehors de ces conditions pour limiter l'impact de l'article 61, alinéa 1 de la Constitution. Toutefois, même dans ces circonstances, le Sénat ne se précipite pas forcément pour modifier son règlement. Par exemple, il n'a pas immédiatement modifié son règlement pour augmenter le nombre de ses commissions permanentes après la révision constitutionnelle de 2008 mais a attendu 2011 pour créer une septième commission permanente<sup>18</sup> alors que l'Assemblée nationale a ajouté 2 commissions permanentes immédiatement après la révision constitutionnelle de 2008 portant à 8 le nombre de commissions permanentes possible dans chaque assemblée.

La diminution, formelle et matérielle, des résolutions modifiant les règlements parlementaires que l'on constate depuis l'an 2000 conduit les assemblées à modifier leur comportement. Elles cherchent encore davantage à réformer leurs règles de fonctionnement par d'autres biais afin d'éviter tout contrôle de constitutionnalité.

En fait, les assemblées se sont adaptées à l'existence d'un contrôle obligatoire de leur règlement parlementaire. En conséquence, elles ont opté, le Sénat étant en pointe sur cette question, pour une stratégie consistant à minimiser l'impact de ce contrôle en étendant à chaque fois que possible les normes constitutionnelles en droit parlementaire ou en recourant très souvent à des règles non écrites impossibles à contrôler pour le Conseil constitutionnel.

## II – DES PALLIATIFS À LA NON RÉFORME DES RÈGLEMENTS

### A – LES RÉVISIONS DE LA CONSTITUTION

Les assemblées ont profité des différentes révisions de la Constitution notamment en 1992, 1995 et 1999 pour élargir les normes constitutionnelles applicables en droit parlementaire. À ce titre, ces révisions

18. *Ibid.*

marquent la volonté de l'Assemblée nationale et du Sénat non seulement d'accroître leurs prérogatives mais également de contrecarrer la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ainsi, les révisions constitutionnelles de 1992 et 1999 ont permis l'introduction de l'article 88-4 autorisant le vote de résolutions sur des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative puis d'élargir le dispositif aux actes relevant des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers comportant des dispositions de nature législative. Or, l'adoption d'un tel dispositif n'était pas indispensable à la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam. Les parlementaires ont en réalité exploité l'indispensable révision de la Constitution, en vue de la ratification de ces traités, pour obtenir du gouvernement un accroissement de leurs prérogatives que ne permettait pas une simple modification des règlements des assemblées. Dans cette perspective, l'article 88-4 résulte d'un amendement de l'opposition à l'Assemblée nationale, modifié ultérieurement par le Sénat. Ce sont les sénateurs qui ont permis l'introduction du terme « résolution » dans la Constitution, marquant ainsi leur désir de revenir sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel dégagée dans les décisions 59-2 DC et 59-3 DC<sup>19</sup>. Quant à la révision constitutionnelle de 1995 elle a permis également aux assemblées d'obtenir la mention à l'article 28 de la Constitution de la disposition selon laquelle « les jours et horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée<sup>20</sup> ». En réalité, cette nouvelle rédaction revient à constitutionnaliser la pratique en vigueur au Sénat en vertu de laquelle le gouvernement peut seulement fixer l'ordre des textes prioritaires venant en discussion sans en imposer les horaires. Cette pratique qui, initialement, était contraire à la Constitution, trouve ainsi un fondement constitutionnel permettant de faire échec à l'article 48, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution<sup>21</sup>. Les avancées conquises par les assemblées parlementaires à l'occasion de cette révision transparaissent aussi de la nouvelle rédaction de l'article 48 de la Constitution, les parlementaires ayant la faculté de poser des questions au gouvernement pendant « une séance *au moins* par semaine<sup>22</sup> ». Cette disposition met en échec la jurisprudence du Conseil constitutionnel

19. J. Larche, « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale ajoutant à la Constitution un titre : "Des Communautés européennes et de l'Union européenne" », Documents du Sénat, n° 375, 1991-1992, pp. 53-55 ; J. Larche, *JORF*, Compte rendu intégral, Sénat, 16 juin 1992, p. 1729 ; B. Baufume, « La réhabilitation des résolutions : une nécessité constitutionnelle », *RDJ*, 1994, pp. 1422-1425.

20. Cette modification n'était pas envisagée par le projet de loi constitutionnelle déposé par le Premier ministre.

21. X. Roques, « La révision constitutionnelle et la réforme des méthodes de travail de l'Assemblée nationale », *LPA*, n° 135, 1995, p. 16.

22. Cette modification n'était pas envisagée par le projet de loi constitutionnelle déposé par le Premier ministre.



issue de la décision 63-25 DC en accordant aux assemblées la faculté de procéder à plus d'une séance par semaine de questions orales<sup>23</sup>.

Cette méthode, si elle est relativement difficile à mettre en œuvre, présente des avantages indéniables pour les deux chambres du Parlement puisque la Haute juridiction est tenue d'appliquer le texte constitutionnel tel qu'il est élaboré par le constituant.

La révision constitutionnelle de 2008 n'échappe pas à cette tradition instaurée précédemment comme en témoigne l'insertion dans la Constitution d'un article 51-1<sup>24</sup> qui permet de contourner la jurisprudence du Conseil constitutionnel issue de la décision 537 DC. Tel est le cas aussi de la modification de l'article 48 de la Constitution selon lequel l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée à propos duquel la jurisprudence constitutionnelle préservant les prérogatives du gouvernement en la matière avait toujours été très vigilante<sup>25</sup>. Il en est enfin de même de l'article 43 qui fait passer le nombre de commissions permanentes de 6 à 8 dans chaque assemblée<sup>26</sup>. Quant à l'article 42 de la Constitution, qui prévoit désormais que la discussion en séance porte sur le texte adopté par la commission et non plus sur le texte déposé par le gouvernement, il fait partie des vieilles revendications parlementaires qui ne pouvaient être satisfaites que par le biais d'une révision de la Constitution<sup>27</sup>.

Toutefois, un changement important s'est produit avec la révision constitutionnelle de 2008 puisque désormais le législateur ordinaire se voit doté de compétences en droit parlementaire résultant des articles 39 et 51-2 de la Constitution<sup>28</sup>. La compétence ainsi reconnue par la Constitution au législateur ordinaire constitue un autre moyen pour les assemblées de s'affranchir du contrôle obligatoire de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution comme elles ont déjà tenté de le faire grâce aux modifications apportées à l'ordonnance du 17 novembre 1958. Cette nouvelle situation réduit volontairement la sphère de compétence des

23. La Haute Juridiction avait censuré le règlement de l'Assemblée nationale parce que celui-ci prévoyait que la séance du jeudi matin et une heure de la séance du jeudi après-midi étaient réservées aux questions orales alors que l'article 48 de la Constitution ne réservait qu'une seule séance par semaine à cet exercice. CC, décis. n° 63-25 DC, considérants 1 et 2.

24. « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires. »

25. S. de Cacqueray, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Economica, PUAM, 2001 pp. 91-92.

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. Ces compétences s'ajoutent à celles prévues aux articles 34 concernant le régime électoral des assemblées et 25 : « Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs. »

règlements des assemblées<sup>29</sup> et oblige le juge constitutionnel à veiller encore davantage au respect réciproque des compétences entre la loi et le règlement parlementaire dans le cadre d'un véritable dialogue Conseil constitutionnel/Parlement.

Dans cette perspective, le Conseil constitutionnel vient de modifier dans la décision 2013-664 DC le considérant de principe lié à la hiérarchie des normes. Dans les décisions 581 DC et 582 DC, le Conseil constitutionnel estimait que « la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour *son* application ». Or, dans la décision 664 DC le Conseil constitutionnel modifie sa formulation en indiquant que « la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour *leur* application ». L'intégration de la loi organique parmi les normes de référence du contrôle des règlements des assemblées n'est pas une nouveauté. Dès l'origine, le Conseil constitutionnel a eu recours à cette jurisprudence concernant les lois organiques qui ont modifié les ordonnances organiques prises en application de l'article 92 de la Constitution. Puis, lorsque le constituant, lors des diverses révisions constitutionnelles, a étendu la compétence du législateur organique, le Conseil constitutionnel a naturellement intégré ces lois organiques dans les normes de référence applicables aux règlements des assemblées parlementaires. De ce fait, à chaque fois que le constituant élargit le domaine de compétence du législateur organique, le contenu des normes de référence opposables aux règlements des assemblées s'accroît. La loi organique du 15 avril 2009 prise en application de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'échappant pas à cette règle, elle figure naturellement parmi les normes de référence opposables aux règlements des assemblées.

Le changement opéré dans la rédaction du considérant 2 de la décision 664 DC mérite l'attention. Le Conseil constitutionnel semble indiquer qu'entrent dans les normes de référence opposables aux règlements des assemblées toutes les mesures législatives prises pour l'application de la Constitution comme des lois organiques opérant ainsi un élargissement des normes de références potentielles. En effet, auparavant, le juge constitutionnel n'évoquait que les mesures législatives prises pour l'application de la Constitution, ce qui limitait les normes de référence législatives principalement à l'ordonnance du 17 novembre 1958 et à ses modifications, le législateur ordinaire n'ayant que peu de compétences en matière

29. Même si cette dernière s'est accrue par la référence directe dans la norme fondamentale aux règlements des assemblées.

parlementaire. Désormais, toutes les mesures législatives prises pour l'application de la Constitution ou de la loi organique peuvent servir de normes de référence au contrôle des règlements des assemblées.

Ce changement terminologique emporte plusieurs conséquences. Tout d'abord, à chaque fois que la loi ordinaire interviendra en droit parlementaire cela conduira à restreindre l'autonomie des assemblées et la compétence dévolue aux règlements parlementaires qui ne pourront que mettre en œuvre les normes supérieures. Ensuite, cela implique, dans l'hypothèse où ces lois ne seraient pas soumises au contrôle du Conseil constitutionnel que ce dernier opère un contrôle *a posteriori* pour ne garder parmi les normes de référence applicables au contrôle des règlements des assemblées que les dispositions législatives conformes à la Constitution. À défaut, les assemblées pourraient par ce biais s'affranchir ainsi du contrôle obligatoire prévu à l'article 61, alinéa 1, de la Constitution ce que le Conseil constitutionnel a toujours évité.

Le Conseil constitutionnel veille de ce fait à préserver la répartition des compétences entre la loi et le règlement parlementaire, comme il le fait depuis 1959. Malgré l'extension de la réserve constitutionnelle de compétence des règlements des assemblées qui s'est opérée au travers des différentes révisions constitutionnelles adoptées depuis 1958, le Conseil constitutionnel demeure particulièrement vigilant afin d'éviter de voir le contrôle de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution contourné ou amoindri par le recours à la loi ordinaire. Par exemple, dans la décision 581 DC, deux censures sont prononcées sur ce fondement. En premier lieu, le Conseil constitutionnel, reprend la formulation de l'article 51-2 de la Constitution selon lequel

des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information. La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

Or, la résolution votée par l'Assemblée nationale va au-delà de la compétence conférée au règlement par la norme fondamentale en prévoyant les modalités de déroulement des auditions et de l'accès au compte rendu de ces auditions, ce qui entraîne inévitablement la censure de cette disposition. En second lieu, le juge déclare contraire à la Constitution la disposition qui permettait au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de demander assistance à la Cour des comptes considérant qu'il appartient à la loi « de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander cette assistance ».

Dans ces deux hypothèses, le Conseil constitutionnel applique sa jurisprudence traditionnelle qui lui permet de délimiter la sphère de compétence des règlements. Celle-ci ne soulève pas de difficulté s'agissant de la

mise en œuvre de la Constitution ou de la loi organique. Quand la norme fondamentale ou la loi organique fixe les dispositions applicables en droit parlementaire, les assemblées ont pour seule compétence de les mettre en œuvre sans rien y ajouter. En revanche, la compétence du législateur ordinaire rend les choses plus compliquées ce qui explique la jurisprudence constitutionnelle destinée à éviter tout contournement de l'obligation découlant de l'article 61, alinéa 1 de la Constitution.

Parallèlement, les assemblées optent aussi pour l'utilisation de règles non écrites qu'elles évitent souvent de transcrire dans leur règlement même lorsqu'elles ont fait preuve de leur efficacité. Cette attitude existe dans les deux chambres mais est encore plus prégnante au Sénat.

## B – LE RECOURS À DES RÈGLES NON ÉCRITES

Les assemblées parlementaires ne fonctionnent pas sur le seul fondement de leur règlement. Il existe, en marge de ses dispositions, toute une série de pratiques qui sont éventuellement en contradiction avec le règlement et que les parlementaires utilisent de façon préférentielle. Selon Eugène Pierre,

la manière dont les affaires se présentent est si variable que, dans un grand nombre de cas, le texte du règlement ne paraît pas formel. Ainsi naît la nécessité de l'interpréter. [...] Les interprétations qui ont eu lieu de la sorte constituent la tradition, les précédents<sup>30</sup>.

Malgré le développement du droit écrit sous la V<sup>e</sup> République, les usages, précédents ou pratiques, sont loin d'avoir disparu des assemblées parlementaires actuelles<sup>31</sup>. Face à l'importance de ces règles non écrites, les parlementaires peuvent choisir de les maintenir en marge du règlement ou les y intégrer à l'occasion du vote d'une résolution.

La codification des règles non écrites en vigueur dans les assemblées présente deux inconvénients majeurs qui résultent des risques de censure du Conseil constitutionnel et de l'émergence d'une rigidité au détriment de la souplesse qui caractérise les pratiques non écrites<sup>32</sup>.

30. E. Pierre, *De la procédure parlementaire, Étude sur le mécanisme intérieur du pouvoir législatif*, Paris, Éditions Quantin, 1887, p. 19.

31. « *D'un point de vue strictement quantitatif, les précédents ne sont pas moins nombreux aujourd'hui* », B. Luisin, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *RDP*, 1988, p. 1108.

32. Selon le sénateur Guy Allouche, « Si ce qui relève d'une décision du bureau est certes applicable, cela demeure soumis non pas au bon vouloir, mais à la bienveillance du président de séance, qui peut rappeler ou ne pas rappeler ladite décision ! Introduire ces dispositions dans notre règlement, c'est risquer de rigidifier certaines situations », *JORF*, Compte rendu intégral, Sénat, 4 mai 1994, p. 1422.

Ces handicaps semblent très souvent l'emporter sur la volonté de codification qui permet à la règle non écrite d'acquiescer une « valeur réglementaire », d'être connue de tous et d'avoir un sens certain. En réalité, après avoir vérifié le bien-fondé des pratiques en vigueur en leur sein, les assemblées acceptent parfois de les incorporer à leur règlement. L'existence de règles non écrites apparaîtrait alors comme une étape préalable et indispensable à toute modification du règlement des assemblées.

Dans certains cas, la codification ne présente pas un grand intérêt dans la mesure où il s'agit de dispositions qui concernent le fonctionnement interne des assemblées, sans répercussion sur l'équilibre institutionnel. Dès lors, le risque d'une censure du Conseil constitutionnel s'avère quasiment nul. Tel était le cas avec la résolution votée par l'Assemblée nationale en 2002 visant à ajouter une compétence environnementale à une commission permanente<sup>33</sup>. Il en est de même en 2003 lorsque l'Assemblée nationale a décidé d'autoriser le bureau à déterminer les conditions dans lesquelles des personnalités peuvent être admises à s'adresser à l'Assemblée<sup>34</sup>.

Néanmoins, dans certaines situations, la codification n'a pas été aussi simple et, au grand étonnement des parlementaires, a entraîné une réaction de la part du Conseil constitutionnel. Le meilleur exemple se trouve certainement dans la résolution de 2013 adoptée par l'Assemblée nationale visant à permettre une coprésidence des groupes parlementaires qui fait l'objet d'une déclaration de non-conformité totale par le Conseil constitutionnel alors même que la question de la conformité à la Constitution avait été très peu soulevée en commission comme en séance.

En ce domaine encore on note une différence entre les deux chambres du Parlement. Le Sénat ayant parfois été contrarié par le Conseil constitutionnel dans ses tentatives de codification<sup>35</sup>, les sénateurs ne s'empressent plus d'intégrer dans leur règlement les règles non écrites qu'ils utilisent quotidiennement. En comparant les deux chambres, on constate ainsi que l'Assemblée nationale a voté, depuis l'an 2000, 3 résolutions visant à intégrer dans le règlement des pratiques parlementaires alors que le Sénat n'a procédé à aucune codification<sup>36</sup>.

Cette réticence à inclure dans le règlement les règles non écrites qui se développent à l'intérieur des chambres, combinée à la diminution

33. CC, décis. n° 2002-462 DC.

34. CC, décis. n° 2003-470 DC.

35. Le Sénat avait été censuré dans la décision n° 94-339 DC.

36. Depuis l'an 2000, l'Assemblée nationale est plus censurée que le Sénat par le Conseil constitutionnel. Ses résolutions ont fait l'objet de 2 non-conformités partielles (2009-581 DC et 2006-537 DC) et 1 non-conformité totale (2013-664 DC) contre 1 non-conformité partielle pour le Sénat (2009-582 DC). On semble donc assister à une inversion de tendance par rapport à la période 1958-1999 au cours de laquelle c'était le Sénat qui voyait ses résolutions faire l'objet de déclarations de non-conformité.

des modifications des règlements et au nombre très limité de réformes d'importance initiées par les parlementaires, démontre l'existence d'une « rigidification » des règlements des assemblées parlementaires due au contrôle exercé par le Conseil constitutionnel non seulement dans le cadre de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution mais également à travers le contrôle facultatif de l'alinéa 2. Dans le but précis de réduire l'impact du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel, les chambres ne considèrent plus leur règlement comme un instrument dont la modification peut assurer le développement des prérogatives ou améliorer le fonctionnement des assemblées mais plutôt comme un outil qui doit dispenser de la censure du Conseil constitutionnel.

Dans ces conditions, la diminution formelle et matérielle des résolutions modifiant les règlements des assemblées ne risque-t-elle pas d'entraîner une excessive rigidification des modalités de fonctionnement des assemblées. Autrement dit, l'article 61, alinéa 1, de la Constitution n'a-t-il pas rempli sa mission au-delà de ce qui était nécessaire pour empêcher tout retour aux errements des régimes précédents ?