



HAL
open science

L'AUTONOMIE RÉGLEMENTAIRE SOUS LA V E RÉPUBLIQUE

Jean de Saint Sernin

► **To cite this version:**

Jean de Saint Sernin. L'AUTONOMIE RÉGLEMENTAIRE SOUS LA V E RÉPUBLIQUE. Revue française de droit constitutionnel, 2018, 113, pp.125-149. hal-03226874

HAL Id: hal-03226874

<https://hal.science/hal-03226874v1>

Submitted on 19 May 2021

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.

L'autonomie réglementaire sous la V^e République

JEAN DE SAINT SERNIN

RFDC, n°113, 2018, pp. 125-149.

« *Ubi societas, ibi jus* ». Par cette locution, Jean-Louis Pezant qualifiait les assemblées parlementaires de « petites sociétés - petites mais complexes (...) secrétant des règles particulières, adaptées à leur organisation et à leur mode de délibération propre¹. » Ce constat, somme toute anodin, formulé par l'ancien Secrétaire général de l'Assemblée nationale, l'est beaucoup moins de la part du conseiller constitutionnel. L'existence d'un droit « interne » au sein des assemblées politiques révèle alors un certain dualisme au sein de l'ordre juridique constitutionnel, non limité à un droit « externe » régissant le statut et les fonctions du Parlement.

Lato sensu, le droit parlementaire regroupe l'ensemble des règles écrites et non écrites émanant des assemblées parlementaires et visant à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir délibératif. *Stricto sensu*, le droit parlementaire désigne l'ensemble « des règles spéciales, propres aux assemblées (règles constitutionnelles, organiques, législatives)². » Le droit parlementaire entretient ainsi une certaine proximité avec le droit constitutionnel, en ce sens que ses sources résident pour partie dans la norme constitutionnelle et que sa finalité vise à l'exercice des missions constitutionnelles dévolues aux Assemblées. C'est dans cette perspective que le recteur Prélôt qualifiait le droit parlementaire comme « cette partie du droit constitutionnel qui traite les règles suivies dans l'organisation, la composition, les pouvoirs et le fonctionnement des assemblées politiques³. » « Troisième source du droit parlementaire écrit après la Constitution et la loi⁴ », le règlement intérieur des assemblées parlementaires est la source « privilégiée⁵ » du droit parlementaire. En effet, il constitue la norme comportant le nombre le plus élevé de dispositions relatives à « la vie intérieure⁶ » des chambres.

Régime parlementaire, la V^e République a entendu préserver l'un des acquis de l'histoire constitutionnelle française, à savoir « l'autonomie réglementaire⁷ », permettant aux assemblées législatives dans un gouvernement représentatif d'élaborer librement des normes réglementaires du droit parlementaire et de veiller discrétionnairement à leur application.

Cette « autonomie normative⁸ » d'apparence restreinte dans son objet a longtemps été plus largement synonyme « d'autonomie fonctionnelle » du pouvoir législatif. En fixant leurs propres règles de délibération interne, les assemblées s'arrogeaient corrélativement et souverainement l'orientation de la fonction parlementaire. S'observait alors un droit complémentaire voire concurrentiel à la norme constitutionnelle, celle-ci fixant l'organisation

¹ J-L. Pezant, « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, p. 43.

² P. Avril, « Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la V^e République », *RDP*, 1984, p. 573.

³ M. Prélôt, *Droit parlementaire français*, Cours de l'IEP, 1957-1958, Les cours du droit, p. 5.

⁴ *Ibid.*

⁵ « Puisque leur objet est précisément d'organiser le fonctionnement interne des assemblées, les procédures suivies dans leur délibération et la discipline de leurs membres », in, P. Avril, J. et J.-É. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, Lextenso, 5^e éd., p. 8.

⁶ F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel : Organisation et fonctionnement*, t. 1, Economica, 1997, p. 128.

⁷ Expression relevée notamment par : G. Scelle, *Cours de droit public*, Paris, 1943-1944, p. 144, C-L. Vier, « Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les règlements des assemblées », *RDP*, 1972, p. 197, A. Delcamp, « Le règlement des assemblées parlementaires », in *Traité international de droit constitutionnel*, D. Chagnollaud et M. Troper (dirs.), t.2, Dalloz, p. 360, J-C. Bécane et Y. Michel, in *Dictionnaire constitutionnel*, O. Duhamel et Y. Mény (dirs.), Paris, Puf, 1992, p. 910...

⁸ P-A. Collot, in *Traité international de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 270.

et le fonctionnement du pouvoir législatif, l'autre régissant spécialement les conditions de la délibération législative que le constituant n'a pas entendu régir.

L'instauration des mécanismes de rationalisation avec la Constitution du 4 octobre 1958 avait pour finalité de « constitutionnaliser le régime parlementaire⁹ » et avec lui le droit parlementaire écrit des Assemblées. La subordination juridique du droit parlementaire écrit constitué par le règlement des assemblées à la norme constitutionnelle va être obtenue avec le concours du Conseil constitutionnel. En réglementant au plus près les modalités d'exercice de la fonction parlementaire et en instaurant le contrôle de constitutionnalité du règlement intérieur, la V^e République maintient une forme de dualisme juridique avec désormais une suprématie du droit constitutionnel sur le droit parlementaire. La mise en place de l'obligation du contrôle de constitutionnalité du règlement va permettre « une interprétation du dispositif constitutionnel qui systématise la rigueur¹⁰ » du droit posé par la norme constitutionnelle. Les libertés parlementaires octroyées par le règlement des assemblées doivent désormais s'inscrire dans le respect de la légalité constitutionnelle.

Le règlement des assemblées parlementaires comporte en revanche une certaine souplesse dans sa rédaction et corrélativement dans son application par chacune des chambres du Parlement. La constitutionnalisation du droit parlementaire et sa subordination au droit constitutionnel n'ont pas aboli son autonomie. Loin de se borner à régir exclusivement et administrativement la vie interne des chambres, le règlement permet d'assouplir la rigidité constitutionnelle. Il demeure pour les élus parlementaires un outil juridique mais également politique, aménageant « les rapports de forces entre l'Assemblée et l'Exécutif¹¹. » Le règlement des assemblées devient ainsi l'une des sources écrites de cet « ordre parlementaire », pour reprendre l'expression d'Olivier Beaud, s'analysant comme « le droit qui règne dans les enceintes parlementaires, et par contrecoup, dans lequel les autres instances étatiques ne peuvent intervenir¹². »

En conséquence, dans quelle mesure le règlement intérieur et l'interprétation que les acteurs parlementaires en ont participent-ils à la construction d'un droit « parallèle au droit de la Constitution¹³ ? »

Sous la V^e République, le parlementarisme rationalisé et la rigidité constitutionnelle ont entraîné une primauté juridique du droit constitutionnel sur le droit parlementaire, sanctionnée de manière juridictionnelle. Néanmoins, cette hiérarchie ne pas fait obstacle à l'émergence et au maintien d'une certaine « autonomie normative » du règlement des Assemblées lors de son élaboration et de son adoption définitive (I), comme dans son application par les acteurs parlementaires (II).

I - LA PRESERVATION CONSTITUTIONNELLE DE « L'AUTONOMIE NORMATIVE » DANS L'ELABORATION ET L'ADOPTION DU RÈGLEMENT DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

A l'instar des régimes politiques étrangers et constitutionnels antérieurs, le constituant de 1958 a laissé aux chambres les marges de manœuvre constitutionnelle nécessaires à l'édition et à la modification de leur règlement respectif (A). Cette autonomie

⁹ B. Mirkin-Guetzevitch, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerres*, Paris, Sirey, 1937.

¹⁰ P. Avril, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n°68, 1994, p. 48.

¹¹ J.-C. Bécane, « Le règlement du Sénat : À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n°44, 1988, p. 81.

¹² O. Beaud, « L'ordre constitutionnel et ordre parlementaire, une relecture à partir de Santi Romano », *Droits*, n°33, 2001, p. 87.

¹³ P. Avril, J. et J.-É. Gicquel, *op. cit.*, p. 9.

juridique envisagée du point de vue formel se vérifie dans sa finalisation définitive et dans l'appréciation contentieuse qu'en donne le juge, lors de l'examen du contrôle de constitutionnalité (B).

A - L'EMANCIPATION PARLEMENTAIRE DANS L'INITIATIVE ET LA MODIFICATION DU REGLEMENT

La maîtrise par les acteurs parlementaires de la procédure d'élaboration du règlement est un acquis de l'histoire constitutionnelle puisque, hormis les régimes autoritaires et bonapartistes¹⁴, les assemblées parlementaires ont constamment disposé du monopole de l'initiative créatrice et modificatrice de leur règlement. Le maintien du régime républicain et du régime parlementaire ne conduira jamais le constituant français sous la V^e République à préciser strictement les modalités d'élaboration des règlements des assemblées.

« L'autonomie réglementaire » consiste pour les assemblées parlementaires en « la maîtrise de leur règlement¹⁵ », de son édicition à son adoption définitive. « L'autonomie réglementaire » révèle d'abord la reconnaissance par le constituant du pouvoir pour les assemblées parlementaires d'édicter librement leur règlement. Ce premier principe se retrouve usuellement en droit comparé¹⁶. L'autonomie réside ensuite dans l'absence d'instauration par le constituant d'un formalisme constitutionnel contraignant régissant la procédure d'élaboration du règlement des assemblées de son initiative à son adoption définitive, en passant par sa modification. L'autonomie implique enfin l'absence d'intervention d'un autre pouvoir constitué que les assemblées dans la conduite de la mise en œuvre de la confection de leur règlement. En l'absence de dispositions constitutionnelles explicites mentionnant ou encadrant la procédure d'initiative et de modification du règlement, son adoption par les assemblées exprime alors « l'autonomie de celles-ci¹⁷. »

A l'instar de celles qui l'ont précédée, la Constitution du 4 octobre 1958 ne contient aucune disposition relative spécifiquement aux règlements des assemblées parlementaires. En l'absence de dispositions constitutionnelles et contrairement au constituant étranger¹⁸, le règlement des assemblées vient préciser l'objet de la proposition de résolution. Au Sénat, l'article 24 alinéa 3 RS dispose que l'objet de la résolution vise « les décisions relevant de la compétence exclusive du Sénat ». L'Assemblée nationale a prévu dans son règlement une rédaction similaire¹⁹. Le règlement parlementaire possède ainsi un certain objet constitutionnel, dans la mesure où il vient régir ce qui a trait à la fonction constitutionnelle dévolue à chacune

¹⁴ Jusqu'au sénatus-consulte du 8 septembre 1869, le règlement des chambres était modifié et approuvé par l'Empereur, aux termes de l'article 5 de la Constitution impériale du 14 janvier 1852.

¹⁵ C-L. Vier., art.cit, p. 192.

¹⁶ Art.1 Section 5 al.2 de la Constitution américaine de 1787 : « Chaque chambre peut établir son règlement ». Art.72 al.1 de la Constitution espagnole de 1978 : « Les chambres établissent leur propre règlement ».

¹⁷ M. De Villiers et A. Le Divellec. *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris Sirey, 8^e éd., 2011, p. 314. Dans le même sens, M. Hauriou affirmait, que le règlement « est une série de résolutions prises souverainement et en toute liberté, puisque son pouvoir n'est pas limité sur ce point par la Constitution », *Précis de droit constitutionnel*, rééd., Dalloz, 2^e éd., 2015, p. 418.

¹⁸ Voir par exemple, l'article 112 de la Constitution polonaise de 1997 : « Le règlement intérieur voté par la Diète définit l'organisation interne, l'ordre des travaux de la Diète, la procédure de nomination et les modalités de fonctionnement de ses organes, ainsi que les modalités de l'accomplissement des devoirs constitutionnels et légaux des organes de l'État envers la Diète ».

¹⁹ Art.82 al.1 RAN : « Les décisions ont trait au fonctionnement et à la discipline de l'Assemblée relevant de sa compétence exclusive ».

des assemblées. Le Conseil constitutionnel a déclaré en ce sens, que le « pouvoir réglementaire » des assemblées s'exerçait « sous la forme de résolutions dont l'objet est la formulation de mesures et décisions relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée, c'est-à-dire les mesures et décisions d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de ladite Assemblée²⁰. »

Les deux assemblées disposent également du monopole dans l'initiative de la rédaction ou de la modification de leur règlement. Le « pouvoir réglementaire »²¹, qu'il soit originaire (élaboration) ou dérivé (modification), appartient aux seules assemblées et, plus précisément, au Bureau de celles-ci. Cette initiative prend la forme d'une résolution, acte non législatif. L'organe d'élaboration est « à la fois l'auteur et le sujet de droit qu'il entend créer²². » Cette résolution créatrice ou modificatrice, contrairement à celle applicable à la norme législative, appartient aux seuls membres de l'Assemblée individuellement ou collectivement. La structure bicamérale du Parlement impose que « chacune des chambres a le droit de faire séparément et librement son règlement²³. » Exclu du droit d'initiative réglementaire, le pouvoir exécutif, notamment le Gouvernement, n'est donc pas « juridiquement en mesure d'imposer une modification réglementaire aux assemblées²⁴. » L'autonomie réglementaire n'est pas tant celle du Parlement pris généralement en tant que corps constitué que celle de chaque Assemblée prise isolément.

Contrairement aux propositions de loi faisant l'objet de restrictions financières (art.40 C.) et matérielles (art.41 C.) par le constituant, les propositions de résolution sont régies par une procédure nettement plus souple. En effet, la Constitution du 4 octobre 1958 ne fixe pas de bornes au contenu des résolutions, permettant au Gouvernement d'en soulever, le cas échéant, l'irrecevabilité lors des débats en séance publique. En comparaison des initiatives législatives, les résolutions réglementaires s'en trouvent nettement favorisées.

Bien qu'ayant une nature non législative, les résolutions suivent une procédure constitutionnellement identique à celle des propositions de loi, l'analogie étant faite dans le règlement de l'Assemblée nationale et non dans celui du Sénat qui ne retient que le terme de « proposition de résolution ». Les résolutions font l'objet d'un renvoi pour instruction à la commission compétente qui, en pratique, se révèle être la commission des lois. Dans sa résolution du 2 juin 2009, le Sénat a entrepris de requalifier cette commission compétente « par nature » pour connaître des questions réglementaires, dénommée désormais : « Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et de l'Administration générale ». Le droit d'amendement peut être utilisé en commission aussi bien par les parlementaires (art.44 C.) que par le Gouvernement. Néanmoins, on observe une relative retenue du Gouvernement qui ne s'emploie pas à proposer des amendements qui bouleverseraient significativement le contenu des résolutions règlementaires. Le pouvoir exécutif n'entend pas ainsi formellement influencer le contenu du règlement.

Les résolutions franchissent plus aisément que les propositions de loi l'obstacle de l'ordre du jour. La maîtrise de l'ordre du jour par le Gouvernement, aux termes de l'article 48 C., n'a pas dissuadé les tentatives d'inscription des résolutions par les parlementaires en vue de leur discussion en séance publique. Une différence doit être relevée entre les deux assemblées.

²⁰ Décision Cc, décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, cité par P. Avril, « Droit constitutionnel et droit parlementaire », art.cit, p. 577.

²¹ Sans confusions avec le domaine de l'article 37 C., l'expression est mentionnée sur le site des assemblées <http://www.senat.fr/role/fiche/bur.html>

²² M. Laflandre, *op. cit.*, p. 149.

²³ A. Esmein, *op. cit.*, p. 939. Ce précepte se retrouve en droit comparé à l'instar de la Constitution irlandaise de 1937, Art.10 al.15 « Chaque chambre fixe ses règles de procédure et son règlement intérieur ».

²⁴ M. Laflandre *op. cit.*, p. 83.

Au Sénat, si les membres du Gouvernement et son Chef participent aux débats en séance publique, ils interviennent néanmoins rarement sur le contenu des dispositions réglementaires. À l'Assemblée nationale en revanche, il n'est pas rare que les députés « se laissent convaincre par le Premier ministre, qui participe largement aux débats sur leur règlement et même à leurs travaux en commission²⁵. » Ce constat réside dans l'existence du fait majoritaire et dans le lien favorisant le rapprochement organique entre le Gouvernement et sa majorité à l'Assemblée. En conséquence, la fixation des dispositions réglementaires par la majorité ne saurait inquiéter outre mesure le Gouvernement.

Lors de la discussion en séance publique, le Gouvernement se voit privé des mécanismes constitutionnels du parlementarisme rationalisé, notamment l'accélération de la discussion parlementaire avec engagement de sa responsabilité politique (art.49 al.3 C.) et l'ensemble des procédures liées au bicamérisme (procédure accélérée, réunion d'une CMP ou adoption définitive par l'Assemblée nationale aux termes de l'art.45 C.) puisque l'adoption d'une résolution ne suppose pas l'intervention de la navette parlementaire.

Formellement, la résolution réglementaire se distingue de la Constitution comme de la loi en ce que celles-ci « supposent une collaboration des deux assemblées parlementaires et une promulgation, alors que le règlement intérieur d'une assemblée est applicable du seul fait de son adoption²⁶. » La Constitution du 4 octobre 1958 ne prévoit pas non plus, à l'instar de ses homologues européennes²⁷, un quorum de majorité nécessaire à l'approbation du règlement en séance publique. Le parlementarisme rationalisé a ainsi souhaité préserver la souveraineté des assemblées parlementaires jusqu'à sa ratification définitive.

En vertu du principe « d'auto-organisation²⁸ », la procédure d'adoption réglementaire ne fait intervenir aucun organe constitutionnel extérieur à l'Assemblée. Le Gouvernement ou l'autre Assemblée sont rigoureusement tenus à l'écart de toute participation. Une fois adopté en séance plénière, le règlement devient exécutoire de plein droit dès qu'il a été voté dans son ensemble. Contrairement aux lois ordinaires ou constitutionnelles, aucun acte complémentaire « ni aucune mesure de promulgation ne sont requis pour qu'il soit applicable à tous les membres²⁹. » La chambre s'oblige elle-même à l'intérieur de l'enceinte où elle siège, sans intervention du pouvoir exécutif et sans préjudice de l'article 10 de la Constitution.

Une fois établi, comme le relève Eugène Pierre, le règlement « ne saurait être incessamment modifié ». En effet, « des changements trop fréquents lui ôteraient l'autorité qui s'attache aux lois éprouvées par l'usage³⁰. » Le respect du règlement par les acteurs parlementaires, comme son autorité normative, résident avant tout dans sa permanence. Depuis 1958, sur les 63 propositions de résolution visant à modifier le règlement du Sénat, 27 furent frappées de caducité et en conséquence ne furent pas adoptées. Deux tiers des propositions de résolutions sénatoriales ont été ainsi adoptées, chiffre incomparable à celui relatifs aux propositions législatives. À l'Assemblée nationale, l'adoption des modifications réglementaires est plus irrégulière. Sous la XI^e législature, 2 résolutions furent adoptées pour 4 caduques, 15 contre 5 sous la XII^e, 2 contre 7 sous la XIII^e et 3 contre 9 sous la XIV^e. Depuis 1997, le nombre de propositions de résolution caduques l'ayant emporté à l'Assemblée nationale sur celles adoptées témoigne surtout de la raideur du système politique et constitutionnel et de l'interprétation qu'en font les acteurs parlementaires.

²⁵ A. Delcamp, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », *cette Revue*, 2004-57, p. 42.

²⁶ G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, LGDJ, 1949, p. 149.

²⁷ Par exception, l'article 64 de la Constitution italienne du 27 décembre 1947 fixe une adoption « à la majorité absolue » ou encore l'article 74 de la Constitution slovène du 23 décembre 1991 fixe une majorité des deux tiers.

²⁸ D. Turpin., *Droit constitutionnel*, Paris, Puf, 2^e éd., 2007, p. 654.

²⁹ E. Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, réed. Loysel, 1989, t. 1, p. 496.

³⁰ *Ibid*, p. 493.

Le constituant de la V^e République a entendu préserver « l'autonomie réglementaire » des assemblées législatives, cette dernière étant devenue, selon la formule de Joseph-Barthelemy et Paul Duez, « un acquis du régime démocratique représentatif ». Cette autonomie passe par l'absence de rigidité constitutionnelle limitant les marges de manœuvre normatives des assemblées parlementaires dans l'édition et la modification de leur règlement. En 1958, comme auparavant, il est admis que chaque chambre « doit pouvoir établir son règlement et le modifier si nécessaire en vue d'assurer une indépendance vis-à-vis de chaque chambre et du Gouvernement³¹. » Si le parlementarisme rationalisé a conduit constitutionnellement le Gouvernement à s'approprier l'ensemble de la procédure législative de son initiative à son exécution, en passant par sa discussion et son adoption, le constituant a néanmoins entendu préserver la souveraineté des assemblées parlementaires dans l'élaboration formelle du règlement.

B - LA RELATIVITE DU CONTROLE JURIDICTIONNEL DES RESOLUTIONS REGLEMENTAIRES A LA LEGALITE CONSTITUTIONNELLE

L'une des innovations de la V^e République n'est pas tant d'avoir soustrait les règlements des assemblées au formalisme constitutionnel que d'avoir prévu leur approbation définitive par le concours du juge. Ainsi, les assemblées parlementaires passent « de la condition de souverains assurés de l'immunité de juridiction à celle de justiciables et la vie parlementaire, comme les dispositions qui la régissent, deviennent matière contentieuse après avoir été très longtemps un domaine soustrait à la censure des juristes³². » Comme le relève Alain Delcamp, deux préoccupations contradictoires s'affrontent pour les assemblées parlementaires : « celle de l'amélioration et de la clarification des règles (de droit parlementaire) et le risque de perte d'autonomie³³. » « Gardien³⁴ » par excellence du parlementarisme rationalisé mis à la disposition de l'exécutif, le contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil constitutionnel sur le règlement des assemblées parlementaires n'a pas pour autant entraîné une primauté significative du droit constitutionnel sur le droit parlementaire écrit. « L'autonomie réglementaire » des assemblées est aujourd'hui préservée, indépendamment des craintes initiales légitimes qui ont pu survenir quant à l'instauration d'une juridiction contentieuse en charge de la confrontation des légalités parlementaires et constitutionnelles.

Le renvoi au Conseil constitutionnel est obligatoire pour toute résolution visant à la création ou à la modification d'une disposition du règlement des assemblées. Si certaines Constitutions européennes³⁵ instituent le contrôle de la constitutionnalité des règlements des assemblées, la Constitution du 4 octobre 1958 se singularise par le caractère obligatoire de celui-ci. Dans ses *Mémoires d'espoir*, le général de Gaulle invitait « le Gouvernement à saisir le Conseil des règlements que tentent de se donner les chambres et qui excèdent leurs attributions³⁶. » L'article 61 C. ne fait pas clairement référence à la qualité du saisissant en matière réglementaire, même si la pratique révèle qu'elle appartient au Président de

³¹ Joseph-Barthelemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, LGDJ, Ed. Panthéon-Assas, 2014, p. 522.

³² L. Hamon., « Quand les assemblées ont des juges », *RDP*, 1959, p. 145.

³³ A. Delcamp, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », art.cit, p. 40.

³⁴ F. Laffaille., « L'exception sénatoriale ou l'étrange puissance de la seconde chambre », in, *Pouvoir exécutif et parlement de nouveaux équilibres ?* X. Magnon et R. Ghevontian (dirs.), PUAM, 2012, p. 495.

³⁵ Voir par exemple, l'article 93 de la Loi fondamentale allemande de 1949 : « La Cour constitutionnelle fédérale statue sur les litiges : sur l'interprétation de la présente Loi fondamentale à l'occasion des litiges sur l'étendue des droits et obligations d'un organe fédéral suprême ou d'autres parties investies de droits propres, soit par la présente Loi fondamentale, soit par le règlement intérieur d'un organe fédéral suprême ».

³⁶ C. de Gaulle, *Mémoires d'espoirs*, t. 1, Plon, rééd. 1999, p. 291.

l'Assemblée concernée. Le règlement est alors visiblement placé dans « une situation d'étroite dépendance par rapport aux normes de référence³⁷. » Sous les républiques précédentes, le règlement des assemblées parlementaires a pu être rédigé « au mépris de la Constitution », s'affranchissant « sous couvert de dispositions techniques, du respect dû à la Constitution, au point de disposer dans la pratique d'une autorité supérieure³⁸. » Désormais, la liberté des assemblées s'en est trouvée en apparence « réduite non seulement quant au contenu, mais encore quant à l'établissement de leur règlement³⁹. »

L'appréciation de la légalité constitutionnelle du règlement s'apprécie logiquement au regard du texte du 4 octobre 1958.

Dans deux décisions des 8 juillet 1966 et 20 novembre 1969, le Conseil a rappelé que son contrôle s'exerce autant « au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celles-ci et les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions prises en vertu de l'article 92 § 1⁴⁰. » Le Conseil constitutionnel s'inspire notamment de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui énonce les aspects techniques du droit parlementaire pour les assemblées. Cependant, cet élargissement des normes de références ne s'est pas traduit par une croissance des déclarations de non-conformité relative aux règlements des assemblées parlementaires sur ce fondement.

L'élargissement de la notion de Constitution sous l'appellation « bloc de constitutionnalité » avec la décision du 16 juillet 1971 relative à la liberté d'association, a pu laisser craindre une multiplication des griefs corrélée à la hausse des normes constitutionnelles de référence. En réalité, les censures des dispositions réglementaires ne sont intervenues que sur le fondement de la Constitution prise au sens strict. L'élargissement de la notion de Constitution n'a pas entraîné dans le même sens, à l'instar des normes législatives, une augmentation des déclarations de non-conformité réglementaires sur d'autres fondements.

Entre 1958 et 2016, sur les 37 résolutions abouties visant à modifier le règlement du Sénat, 10 résolutions furent déclarées partiellement conformes à la Constitution, 1 déclarée non conforme et 5 conformes sous réserve des interprétations fournies par le Conseil. Pour l'Assemblée nationale sur les 25 résolutions modificatrices adoptées depuis 1997, on dénombre trois déclarées partiellement conformes, trois conformes sous les réserves posées par le Conseil et une déclarée entièrement non conforme. À l'Assemblée nationale comme au Sénat les initiatives réglementaires passent avec une certaine latitude l'examen du contrôle de constitutionnalité par le Conseil, qui n'applique pas avec la rigidité la norme constitutionnelle.

Le règlement possède une valeur juridique « hiérarchiquement subordonnée⁴¹ » à la Constitution. À supposer que les dispositions réglementaires soient conformes, et bien qu'une décision du 23 juillet 1975⁴² aient pu laisser planer le doute, le Conseil a rappelé dans une décision emblématique des 10 et 11 octobre 1984 qu'elles « n'avaient pas en elles-mêmes

³⁷ P. Pactet et F. Mélin-Soucrarnien ACTET, *Droit constitutionnel*, Sirey, 32^e éd., 2013, p. 458.

³⁸ J. et J-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 29^e éd., 2015, p. 756. Voir aussi, A-M. Le Pourhiet, *Droit constitutionnel*, 6^e éd., Economica, 2014, p. 418.

³⁹ D. Ruzié, « Le nouveau règlement de l'Assemblée nationale », *RDP*, 1959, p. 867.

⁴⁰ Décision Cc ; n°66-28 DC du 8 juillet 1966. Voir aussi la décision Cc n°92-309 DC du 9 juin 1992 et n° 2015-712 DC du 11 juin 2015.

⁴¹ P. Hontebeyrie, « La fixation de l'ordre du jour prioritaire : un pouvoir sans contre-pouvoirs », *Pouvoirs*, n°34, 1985, p. 16.

⁴² « Que si la mise en œuvre de cette disposition (Art. 40 C.) est assurée, au cours de la procédure législative, dans les conditions prévues par les règlements des deux assemblées du Parlement, il est de la mission du Conseil constitutionnel de statuer sur le point de savoir si, au cours de l'élaboration de la loi, il a été fait de l'article sus-rappelé une application conforme à la lettre et à l'esprit de cette disposition », Cc, décision n°75-57 DC du 23 juillet 2015.

valeur constitutionnelle⁴³. » Cette solution confirme le caractère de « légalité spéciale, interne aux assemblées, qui s'attache à leurs règlements et qui, tout étant soumise à la légalité générale, ne se confond pas avec elle⁴⁴. »

Cependant, en reconnaissant la valeur *infra* constitutionnelle des règlements parlementaires, le Conseil constitutionnel a renforcé à son insu « l'autonomie réglementaire » des assemblées parlementaires. En effet, la négation de la valeur constitutionnelle du règlement des assemblées conduit le Conseil à écarter cette norme des sources référentielles utilisées par le Conseil dans son contrôle juridictionnel. Il en résulte que la méconnaissance des dispositions réglementaires par les acteurs politiques ne peut être portée à la connaissance du Conseil lors du contrôle de la constitutionnalité de la loi. Le Conseil s'est ainsi déclaré incompétent pour « vérifier que les lois qui lui sont déférées ont été adoptées conformément aux règlements respectifs de l'Assemblée nationale et du Sénat⁴⁵. » Dans une décision du 27 juillet 1978 relative à la réforme de la procédure pénale, le Conseil a rappelé que les griefs réglementaires n'étaient pas invocables à l'occasion de l'examen de la légalité constitutionnelle de la loi et que la méconnaissance de la procédure réglementaire ne saurait entraîner symétriquement celle de la procédure législative constitutionnelle⁴⁶. En se déclarant incompétent sur les griefs d'ordre réglementaires, le Conseil ne peut que « prendre acte de l'autonomie de l'ordre parlementaire⁴⁷ », qui échappe à son contrôle juridictionnel. Exclues des références de légalité du Conseil, les dispositions réglementaires ne peuvent être invoquées que si elles constituent la reprise de dispositions constitutionnelles méconnues dans l'élaboration de la loi. Une loi contraire à des dispositions réglementaires ne saurait pour autant être déclarée inconstitutionnelle.

L'ordonnance 58-1067 du 7 novembre 1958 dispose en son article 23 que « dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que le règlement parlementaire qui lui a été transmis contient une disposition contraire à la Constitution, cette disposition ne peut être mise en application par l'assemblée qui l'a votée ». Cependant, les résolutions modifiant les règlements sont « artificiellement isolées du règlement lorsqu'elles sont déférées au contrôle du Conseil constitutionnel ; celui-ci ne procède en effet pas à un réexamen complet du règlement modifié, mais seulement des dispositions modificatrices⁴⁸. » Contrairement au contrôle de constitutionnalité de la loi, qui peut s'exercer en dehors de dispositions législatives soulevées par les saisissants, le Conseil n'étend pas son examen à l'ensemble des dispositions réglementaires, mais seulement à celles ayant fait l'objet d'une résolution modificatrice. L'interdiction faite au Conseil de statuer *ultra petita* en matière de règlement parlementaire permet l'exemption « de la sanction directe de son application⁴⁹. »

Si le Conseil constitutionnel est juge de l'initiative et de la modification des règlements des assemblées parlementaires, l'application du règlement par ces dernières est en revanche exemptée de tout contrôle. Faute de modification immédiate du règlement jugé non conforme et d'application rigoureuse de la décision du Conseil, la jurisprudence peut partiellement rester

⁴³ Décision Cc n°84-181 DC du 11 octobre 1984.

⁴⁴ P. Avril, J. et J-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁵ A-M. Le Pourhiet, *op. cit.*, p. 419.

⁴⁶ « Que les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas valeur constitutionnelle ; que, dès lors, la loi a été délibérée et votée selon une procédure régulière », Voir aussi la décision n°81-136 DC du 31 décembre 1981 et n°99-419 DC du 9 novembre 1999. Dans le même sens, G. Carcassonne déclarait que « la violation des dispositions du règlement ne présentant pas ce caractère est certes blâmable, mais elle ne suffit pas à justifier la censure de la loi adoptée dans des conditions peccamineuses », *La Constitution*, Le Seuil, 11^e éd., 2011, p. 292.

⁴⁷ O. Beaud, *art.cit.*, p. 77.

⁴⁸ C-L. Vier, *art.cit.*, p. 201.

⁴⁹ P. Avril, « Droit parlementaire et droit constitutionnel », *art.cit.*, p. 575.

« lettre morte ». Le Conseil ne pouvant s'autosaisir, il ne pourra vérifier lors de nouvelles modifications règlementaires la prise en compte par les assemblées des griefs précédemment relevés.

Formellement, après une déclaration de non-conformité rendue par le Conseil, « ce sont les assemblées elles-mêmes qui adoptent une nouvelle rédaction des dispositions censurées et elles ont, en principe, toute latitude pour y procéder⁵⁰. » En effet, l'Assemblée n'est pas tenue « de procéder immédiatement à leur abrogation formelle ou à leur remplacement⁵¹. » Dès l'élaboration initiale du règlement en 1959, « une querelle s'est engagée entre la rue de Vaugirard et la rue de Montpensier⁵². » Dans une décision du 25 juin 1959 (59-2 DC), le Conseil a déclaré plusieurs dispositions du règlement du Sénat contraires à la Constitution. Alors que l'Assemblée nationale entreprit des modifications le mois suivant les griefs relevés par le Conseil, le Sénat a attendu le 27 octobre 1960 pour « débattre à nouveau⁵³ » de son règlement. Le recteur Prélôt, sénateur et principal initiateur du règlement du Sénat, rappelait les raisons de cette attente. « Une nouvelle rédaction faite sur le champ (...) eut paru un acquiescement (...). Votre commission a pensé que s'imposait à elle une attitude raisonnable, c'est-à-dire marquant à la fois sa déférence pour le Conseil et son désaccord sur le fond⁵⁴. » Certains auteurs n'hésitèrent pas à parler à l'époque de « crise réglementaire⁵⁵ » dont les effets ne tardèrent pas à se reproduire, comme en 1992 où le Sénat mit « plus d'une année⁵⁶ » à modifier son règlement concernant la mise en place des procédures abrégées (91-301 DC).

Dans un sens différent, le règlement de l'Assemblée nationale fit l'objet d'une censure partielle au titre de la décision 69-37 DC rendue le 20 novembre 1969. L'Assemblée fit preuve une nouvelle fois d'une remarquable célérité, par l'adoption le 17 décembre 1969, quasiment un mois après jour pour jour, de la résolution modificatrice de celle censurée par le Conseil. L'une des explications de cette meilleure volonté des députés de se soumettre aux exigences formulées par le Conseil constitutionnel réside dans le système majoritaire de la V^e République et dans le lien qui unit le Gouvernement à la majorité parlementaire de l'Assemblée. Le Sénat quant à lui demeure davantage attaché à « l'autonomie réglementaire », corollaire selon lui d'une autonomie au pouvoir exécutif.

Si aux termes de l'article 62 C, les pouvoirs publics, dont les assemblées parlementaires se voient « imposer » les décisions du Conseil, force est néanmoins de constater que l'autorité des décisions du Conseil demeure relative. Tout en montrant « sa déférence⁵⁷ » vis-à-vis de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et en reconnaissant l'autorité absolue de la chose jugée, la seconde chambre profite de l'absence de délai fixé par le constituant à l'article 62 C. pour s'octroyer tout le temps qu'elle juge nécessaire pour prendre en compte les griefs constitutionnels relevés par le Conseil dans la rédaction amendée du texte réglementaire.

Sous la V^e République, le parlementarisme rationalisé et la rigidité apparente de la norme constitutionnelle n'ont pas entraîné la fin de « l'autonomie normative » des assemblées parlementaires au stade de la procédure d'élaboration du règlement des assemblées. En donnant l'existence aux chambres, comme le rappelait Esmein, « la Constitution leur donne par cela

⁵⁰ C-L. Vier, art.cit, p. 200.

⁵¹ *Ibid*, p. 201.

⁵² M-F. Verdier, « Le Sénat et le Conseil constitutionnel », *LPA*, 15 mars 1996, n° 33, p. 5.

⁵³ C-L. Vier, art.cit, p. 201.

⁵⁴ JO Débat, Sénat, séance du 27 octobre 1960.

⁵⁵ Voir notamment, H. Ponceau, « La crise réglementaire », *Politique*, n°45-47, 1969, p. 247.

⁵⁶ A.Delcamp, « Le Conseil constitutionnel et le Parlement », art.cit, pp. 41-42.

⁵⁷ S. De Cacqueray, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, Economica, PUAM, 2001, p. 247.

même le droit de faire leur règlement⁵⁸. » Formellement, comme matériellement, le règlement dispose d'une autorité normative, conséquence que la norme constitutionnelle n'a pas entendu restreindre excessivement.

II - LE MAINTIEN CONSTITUTIONNEL D'UNE « AUTONOMIE NORMATIVE » DANS LA CONCEPTION ET L'APPLICATION DU RÈGLEMENT PAR LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Si le règlement des assemblées a pu être envisagé comme une règle de droit parlementaire contraignante et spéciale se bornant à régir strictement et exclusivement la délibération interne des assemblées, il est devenu parallèlement un complément matériel indispensable de la norme constitutionnelle, favorable à une autonomie fonctionnelle des assemblées (A). Indépendamment, du constituant et du juge, le règlement des assemblées a su trouver une autorité normative significative sinon identique à celle de la norme constitutionnelle (B).

A - L'AUTONOMISATION EXTERNE ET COMPLÉMENTAIRE DU RÈGLEMENT DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Si les précédentes Constitutions n'ont pas entendu régir l'élaboration du règlement des assemblées, la seule mention de celui-ci en « suppose ainsi la légitimité et la confirme au besoin⁵⁹. » La Constitution du 4 octobre 1958, comme ses devancières, mentionne le règlement en « des termes génériques⁶⁰ », mais ne contient aucune disposition quant aux dispositions matérielles que celui-ci est censé contenir. Originellement, le constituant français du XIX^e siècle avait opéré un « transfert des matières du domaine de la Constitution à celui de la loi ou du règlement intérieur des Assemblées⁶¹. » En ce sens, la brièveté des lois constitutionnelles de 1875 avait entraîné leur « complément par les règlements intérieurs de chambres⁶². » Cette « déconstitutionnalisation » du droit parlementaire, pour reprendre l'expression de Philippe Ardant, a longtemps favorisé l'autonomie fonctionnelle des assemblées législatives au détriment du Gouvernement.

L'instauration des mécanismes constitutionnels du parlementarisme rationalisé par le constituant de la V^e République a conduit corrélativement à constitutionnaliser les règles du droit parlementaire. Désormais, la Constitution du 4 octobre 1958 régit non seulement « l'activité normative des pouvoirs publics⁶³ », mais également les dispositions du droit parlementaire qui relevaient anciennement du règlement des assemblées. Constitutionnalisés, ce

⁵⁸ A. Esmein, *op. cit.*, p. 539.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ P-A. Collot, *art. cit.*, p. 270.

⁶¹ P. Ardant, « Le contenu des Constitutions : variables et constantes », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, p. 31.

⁶² D. Turpin, *op. cit.*, p. 654. Dans le même sens, « Les lois constitutionnelles de 1875, étant fort brèves et réduites au strict nécessaire, n'ont point édicté de règles sur la procédure législative et sur les débats des assemblées. Sans doute, cette réglementation n'a jamais pu passer en entier dans la Constitution ; les menus détails ont toujours dû être laissés au règlement », in A. Esmein, *op. cit.*, p. 540. Enfin, Poudra et E. Pierre relevaient la culture continentale du droit parlementaire en affirmant « qu'il n'est pas un droit fondé sur l'usage, comme en Angleterre, il a sa racine dans les lois constitutionnelles ou organiques et dans les règlements », in *Traité pratique de droit parlementaire*, 1868, préface p.V.

⁶³ J-M Denquin, « Approches philosophiques du droit constitutionnel », *Droits*, n°32, 2000, p. 39.

droit parlementaire s'impose en conséquence « de l'extérieur⁶⁴ » aux chambres et présente un caractère « unilatéral⁶⁵. » Or le droit constitutionnel n'a pas entendu régir avec précision l'ensemble des matières relevant du droit parlementaire, ouvrant des « zones de non droit constitutionnel » que vont s'approprier les règlements des assemblées. Dans la mesure où « l'autonomie réglementaire » ne saurait admettre que « prévale la tyrannie de la hiérarchie des normes⁶⁶ », il en résulte que le règlement de chaque chambre est « le complément indispensable de la Constitution⁶⁷. » Dans le cadre constitutionnel limitatif, le droit parlementaire issu du règlement des assemblées organise « non seulement les relations juridiques externes entre une norme et le droit qu'il génère, mais également une série de rapports politiques internes entre les composantes du Parlement (...), ainsi qu'entre le Parlement et les autres organes constitutionnels⁶⁸. »

En 1958, le pouvoir constituant originaire a entendu régir par la norme juridique l'organisation temporelle des chambres avec l'instauration d'un régime « strict de session⁶⁹ » (art.28 C.). La délimitation matérielle du pouvoir législatif est également prévue avec la création d'un domaine législatif (art.34 C.) et d'un domaine réglementaire (art.37 C.). La véritable innovation entreprise a été cependant de régir avec précision et en faveur du Gouvernement l'ensemble de la procédure législative : de la naissance de la norme législative à sa promulgation. Le constituant a alors opéré un véritable processus de constitutionnalisation de « nombreuses dispositions qui figuraient jusqu'alors dans les règlements⁷⁰. »

Le contrôle de constitutionnalité trouve ainsi sa justification, « à raison de l'envisagement par la norme constitutionnelle de nombreux détails concernant la procédure législative, aussi est-il (...) normal que les règlements des assemblées lui soient conformes⁷¹. » La norme constitutionnelle contient ainsi « des injonctions⁷² » limitant la liberté fonctionnelle du Parlement. On assiste ainsi à un véritable mouvement de constitutionnalisation du règlement des assemblées favorable au Gouvernement.

De manière plus anodine le pouvoir constituant dérivé a constitutionnalisé certaines dispositions du règlement favorables à l'autonomie des assemblées. La loi constitutionnelle du 4 août 1995 ayant modifié l'article 28 C. dispose désormais que « les jours et horaires de séances sont déterminées par le règlement de chaque assemblée ». Or cette disposition trouve son origine dans une pratique sénatoriale ancrée de longue date, que le Sénat avait longtemps opposée au Gouvernement afin de réduire le carcan juridique lié à l'ordre du jour prioritaire, en vertu de laquelle « Le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, mais le Sénat a la maîtrise de ses horaires⁷³. » La constitutionnalisation du droit parlementaire a alors permis, dans un sens inverse de celui escompté, la préservation de dispositions réglementaires favorables à l'autonomie des assemblées. En conséquence, le Sénat a ainsi énoncé dans l'article 32 de son

⁶⁴ M. Laflandre, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁵ P. Avril, « Quelques problèmes constitutionnels français », in *Mélanges offerts à J. Velu*, Bruylant Bruxelles, 1992, p. 295.

⁶⁶ F. Laffaille, *art.cit.*, p. 203.

⁶⁷ « Il en est la mise en œuvre en ce qui concerne l'action des assemblées », A. Esmein, *op. cit.*, p. 942.

⁶⁸ M. Laflandre, *op. cit.*, p. 139. M. Hauriou affirmait, qui « Ils (les règlements) sont des textes de la plus haute importance pour ce qui est de la pratique du régime parlementaire », *op. cit.*, p. 500.

⁶⁹ *Document pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, La Documentation française, 1991, p. 257.

⁷⁰ J-C. Bécane et Y. Mény, *art.cit.*, p. 910.

⁷¹ C. Debbsch, J-M Pontier, J. Bourdon, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 4^e éd., 2001, p. 521.

⁷² J-M. Denquin, « Approches philosophiques du droit constitutionnel », *art.cit.*, p. 39.

⁷³ Selon l'expression d'Alain Peyrefitte, in, JO débat Sénat, Séance du 13 novembre 1980, Session 1980-1981, pp. 4631 - 4632.

règlement qu'il « décide de tenir des séances en plus de celles prévues par le Règlement ». Cette disposition permet à la Conférence des présidents « de décider d'accepter ou de refuser la demande proposée par le Gouvernement de siéger le soir ou en dehors des mardi, mercredi et jeudi⁷⁴ » et le Conseil constitutionnel, dans sa décision 95-368 DC, n'y a trouvé aucun grief d'inconstitutionnalité. Le Sénat a pu accepter de lever la séance ou de la reprendre un autre jour que celui souhaité par le Gouvernement ou encore a refusé à plusieurs reprises les dates fixées par le Gouvernement et imposé les siennes.

Le maintien de « l'autonomie normative » du Parlement exige, comme le note René Chazelle, « que la chambre ne soit pas enserrée dans un carcan constitutionnel, législatif et réglementaire si étroit qu'elle ne puisse plus élaborer aucune norme sans entrer immédiatement dans le champ d'application d'un texte qui s'impose à elle⁷⁵. » Indépendamment du constituant dérivé dont l'intervention exige implicitement pour les assemblées une modification de leur règlement, les assemblées ont cherché à aménager leur règlement de manière à préserver leur autonomie fonctionnelle, indépendamment une nouvelle fois du constituant.

De manière anticipative, le Sénat a compris rapidement que l'autonomie fonctionnelle relevait du règlement respectif de chaque assemblée. En ce sens, le Sénat a modifié son règlement afin de mieux organiser ses méthodes de travail en faveur du pluralisme et du respect de la minorité⁷⁶. Faute de dispositions constitutionnelles jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le règlement garantit « les droits individuels des membres du Sénat dans l'organisation des délibérations et ne réserve aucune responsabilité privilégiée aux groupes de la majorité ou aux groupes les plus importants⁷⁷. » En vertu de son règlement ou d'une convention détachable, le Sénat a toujours garanti que tous les groupes devaient être représentés au bureau de chaque commission ou encore que les sièges des commissaires ou du Bureau étaient repartis proportionnellement à l'effectif des groupes.

L'Assemblée nationale a quant à elle instauré des procédés destinés à lutter contre l'obstruction parlementaire lors de la procédure législative à l'instar du Temps Législatif Programmé (art. 49 al.6 RAN) ou avec l'instauration de la « motion de rejet préalable » (art. 91 al.5 RAN), par la fusion de la question préalable et de l'exception d'irrecevabilité. Le règlement des assemblées parlementaires est ainsi devenu un outil normatif mis à la disposition des chambres pour préciser les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des assemblées, que le constituant a insuffisamment régis.

Le règlement des assemblées est également devenu, selon l'expression de Franck Laffaille, un système de « contournement normatif » du droit constitutionnel. Les deux assemblées et plus particulièrement le Sénat n'ont pas été avares de « toutes modifications de leurs règlements dans l'espoir d'accroître leur autonomie⁷⁸. »

Les assemblées ont d'abord pu se baser sur d'autres textes non soumis au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel, telle que l'Instruction Générale du Bureau, qui permit par exemple au Sénat de créer en 2009 deux délégations supplémentaires, l'une relative

⁷⁵ R. Chazelle., « Continuité et tradition juridique au sein de la seconde chambre et tradition juridique au sein de la seconde chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier », *RDP*, n° 3, Paris, 1987, p. 722.

⁷⁶ Citons par exemple avec J. Grangé, « l'aménagement du calendrier des réunions, modalités pratiques d'organisation des débats ; réglementation de l'exercice du droit de parole afin de prévenir les abus ; fixation possible d'un délai pour le dépôt des amendements, procédure de vote personnel à la tribune. », in, « Attitude et vicissitude du Sénat », *RFSP*, 1981, p. 37.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ F. Laffaille, art.cit, p. 501.

aux collectivités territoriales et l'autre à la prospective. Les missions communes d'information ont également été créées sur un fondement identique. Le Conseil constitutionnel exerce ainsi « un très lointain droit de regard sur les activités de contrôle des assemblées, en ce qu'il n'a pas à connaître des activités de contrôle *in concreto*⁷⁹. » Pour ce motif, on peut considérer que les activités de contrôle peuvent « se déployer au Parlement dans un espace de liberté constitutionnelle⁸⁰. »

Les assemblées ont ensuite pu compter sur une jurisprudence bienveillante du Conseil constitutionnel. Le juge ne censure généralement que les articles des règlements qui comporteraient une illégalité flagrante par rapport au texte constitutionnel, mais admet assez souplement l'octroi de droits parlementaires qui ne contreviennent pas à la lettre ou à l'esprit du constituant originaire. Dans une décision 71-42 DC, le Conseil déclare que les groupes parlementaires du Sénat disposent d'une liberté de création et il a également reconnu la légalité des sous-amendements (73-49 DC). Le Conseil est alors devenu un organe en charge de la protection « d'éventuels abus de la part du Gouvernement⁸¹ », alors qu'originellement sa mission institutionnelle consistait à encadrer les libertés parlementaires.

Le Constitution du 4 octobre 1958 « a enserré dans le cadre constitutionnel⁸² » le règlement des assemblées parlementaires. Cependant l'autonomie réglementaire admet encore le droit pour les assemblées parlementaire de fixer le contenu de leur règlement et de l'opposer aux autres acteurs constitutionnels. Le règlement peut résolument permettre à une Assemblée « de tirer ou non parti des attributions constitutionnelles reconnues par la Constitution⁸³. » Or, si la constitutionnalisation du droit parlementaire a fragilisé l'autorité normative de celui-ci, il faut noter, comme le relevait le doyen Vedel, « que l'importance politique de telle ou telle règle n'est pas nécessairement liée à la place que cette règle occupe dans la hiérarchie juridique⁸⁴ », mais qu'elle dépend de la conception qu'en ont les acteurs parlementaires.

B - L'AUTONOMIE CONCEPTUELLE INTERNE ET POLITIQUE DU REGLEMENT DES ASSEMBLEES

En fixant, les règles spéciales régissant la délibération des assemblées, le règlement possède une valeur technique, mais aussi politique. Dans un régime parlementaire majoritaire tel que celui de la V^e République, il peut être conçu comme un arme juridique redoutable permettant « d'étouffer la voix des minorités ou au contraire faciliter l'obstruction de celles-ci⁸⁵. » Or, malgré l'existence d'une majorité nette et cohérente dans le système politique de la V^e République, le règlement des assemblées parlementaires n'a jamais été le monopole d'une majorité et a toujours été déterminé dans l'intérêt du Parlement et de ses membres.

Il faut d'abord relever que, contrairement aux actes législatifs et administratifs, les règlements des assemblées survivent aux sessions, législatures et plus généralement aux changements de majorité, de Gouvernement comme de Chef de l'État. D'un point de vue

⁷⁹ E. Thiers, « Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques : un pouvoir presque sans entrave », *Pouvoirs*, n°134, 2010, p. 79.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Ed.STH, 1988, p. 126.

⁸² G. Vedel, *op. cit.*, p. 411.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

politique, le règlement des assemblées se caractérise par sa « permanence⁸⁶. » Le règlement n'est ensuite pas « le produit d'une majorité⁸⁷. » S'il obéit à celle-ci pour son initiative, sa révision comme son adoption, il se veut pour autant respectueux de la minorité⁸⁸, en développant parallèlement des conventions détachables favorables à une meilleure représentation de l'opposition. Anciennement dans la minorité, la nouvelle majorité a pu bénéficier de droits parlementaires dont elle n'entendra pas en retour priver la nouvelle opposition.

Le règlement renvoie ensuite au souci de « l'acceptabilité de la règle par les différentes composantes de l'assemblée »⁸⁹, à savoir la minorité, qui accepte les règles posées par la majorité, mais aussi la majorité, qui s'oblige elle-même par la règle de droit qu'elle a posée dans le règlement. Ainsi le 17 septembre 2014, a été adoptée à l'unanimité des membres de l'Assemblée nationale⁹⁰, la résolution fixant le statut d'association pour les groupes parlementaires. Ce n'est pas tant la majorité ou la minorité qui se trouve obligée par les dispositions réglementaires, mais davantage « l'ensemble du corps constitué⁹¹. » Au Sénat, de nombreuses résolutions ont été proposées par l'opposition à la majorité sénatoriale, soit à titre individuel, soit en étant associée à la majorité, tandis que cette collaboration s'est moins vérifiée à l'Assemblée nationale⁹². On observe à la seconde chambre, un dépassement fréquent du clivage majorité/opposition lors de l'adoption des résolutions parlementaires. Ainsi le 13 mai 2015, le groupe socialiste (groupe d'opposition) a joint ses 110 suffrages à celui du groupe majoritaire (LR). Maîtresse de son initiative, comme de son adoption définitive en séance plénière, la majorité ne l'est pas résolument pas dans la détermination de son contenu et se retrouve soumise dans des proportions identiques à la minorité.

Dans un sens parallèle, la codification réglementaire n'empêche pas le développement parallèle de sources non écrites, favorables à la minorité et permettant d'assouplir la rigidité apparente du règlement. De la même façon que la Constitution ne peut régir l'ensemble de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs publics, le règlement des assemblées est souvent complété par la pratique des acteurs politiques, notamment avec les précédents et les conventions parlementaires. Leur développement dépend en réalité de la conception qu'ont les assemblées du droit parlementaire réglementaire. Au Sénat, une place prédominante est accordée au droit parlementaire non écrit. En effet, le règlement est plus « succinct que celui de l'Assemblée nationale et doit s'entendre, au sens large, comme incluant l'ensemble des règles non écrites appliquées au Palais du Luxembourg⁹³. »

Le règlement du Sénat ne contient que 110 articles. Par comparaison le règlement de l'Assemblée nationale compte 164 articles. Or, un règlement parlementaire extrêmement formalisé et technique réduit à la fois la latitude de son interprétation et des règles prises en son application. Une telle conception est conforme au fait majoritaire comme à la rationalisation du parlementarisme. En effet, ce type de rédaction permet d'encadrer au plus près les agissements des élus en vue de maintenir une cohésion disciplinaire. Dans un sens inverse, un règlement

⁸⁶ D. Turpin, *op. cit.*, p. 645.

⁸⁷ A. Delcamp, « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges P. Gélard, Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 172.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ A. Delcamp, « Le règlement des assemblées parlementaires », *art.cit.*, p. 362.

⁹⁰ JO débat, Assemblée nationale, séance du 17 septembre 2014, p. 6449.

⁹¹ M. Hauriou, *op. cit.*, p. 499.

⁹² Depuis 1997, la seule résolution initiée à l'Assemblée nationale où l'opposition a été associée avec la majorité a été la résolution du 10 septembre 2014, en la personne de Christian Jacob. Au Sénat, rares sont les résolutions ayant été initiée par la seule groupe composant la formation majoritaire. Les résolutions ont, à de rares exceptions près, été toutes initiées individuellement par une formation minoritaire, ou par association avec d'autres formations.

⁹³ Documentation technique pour la coopération, *op. cit.*, p. 58.

équivoque ou incomplet « a plus de chances d'engendrer des pratiques originales⁹⁴. » La discipline réglementaire moins contraignante pourra alors encourager une certaine souplesse organisationnelle et fonctionnelle dans l'Assemblée.

Si l'Assemblée nationale conçoit sa mission générale comme devant accoucher d'une majorité parlementaire soutenant le Gouvernement, elle préférera le formalisme réglementaire et manifera de l'hostilité à la règle non écrite. Si les modifications réglementaires sont quantitativement assez similaires entre les deux chambres, celles régulièrement intervenues depuis 1959 à l'Assemblée nationale participent d'une logique codificatrice visant à réduire l'importance des règles non écrites et avec elles, les volontés émancipatrices des parlementaires⁹⁵. L'Assemblée nationale conçoit le règlement comme une norme intérieure de nature technique et un moyen d'établir un certain ordonnancement dans l'organisation, le fonctionnement et l'exercice de l'activité législative. En instaurant un formalisme plus rigide qu'à la seconde chambre, l'Assemblée nationale cherche politiquement à lutter contre les éléments hétérogènes de la majorité et les tentatives obstructionnistes de la minorité. Une telle réglementation assure l'homogénéité du travail parlementaire au sein de la majorité, mais plus largement au sein de l'Assemblée, ce qui permet au Gouvernement de bénéficier du soutien de l'institution parlementaire dans son ensemble.

Alors que le règlement de l'Assemblée nationale s'efforce de « tout régir avec précision, celui du Sénat se limite à l'essentiel⁹⁶. » Cette généralité va permettre une plus grande latitude dans son application comme dans son interprétation par la seconde chambre. La préférence pour l'absence de formalisme est communément partagée par l'ensemble des sénateurs et indépendamment de leur groupe politique de rattachement. L'absence de formalisme tenant à la réglementation d'une structure politique ou de travail parlementaire est le fruit d'une tradition déjà ancienne qui a dissuadé le Sénat de tout formalisme excessif. En ce sens, l'article 46-5 RS dispose que « chaque commission dresse procès-verbal de ses travaux », mais sans préciser la forme que doivent prendre lesdits procès-verbaux⁹⁷. Le règlement du Sénat n'a ainsi pas entendu procéder à la formalisation rigide d'une tradition qui s'établissait déjà dans le régime de la Constitution du 26 octobre 1946, comme sous les lois constitutionnelles de 1875. Les dispositions constitutionnelles du parlementarisme rationalisé n'exigent pas l'établissement réglementaire d'un formalisme contraignant qui restreindrait une autonomie à laquelle le constituant originaire n'a pas entendu déroger. Contrairement au règlement de l'Assemblée nationale qui s'emploie à fixer son rythme et son fonctionnement quotidien, la seconde chambre fonctionne sur un principe proprement inverse. Le règlement du Sénat ne précise pas « que les règles ordinaires applicables sont celles qui sont prévues par le règlement⁹⁸ » et ne fixe que les éléments nécessaires au bon exercice de la fonction parlementaire. À titre d'exemple, contrairement au règlement du Sénat qui renvoie à la pratique le soin de les établir, celui de l'Assemblée nationale délimite avec une relative minutie les compétences des huit commissions législatives permanentes (art.46 RAN).

⁹⁴ B. Luisin, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *RDP*, 1988, p. 1110.

⁹⁵ « De fait, si l'on se reporte aux douze modifications intervenues depuis 1959, on s'aperçoit que près de la moitié d'entre elles ont eu au moins partiellement pour objet d'imposer solennellement une interprétation officielle de certaines dispositions réglementaires (Assemblée nationale). Et il est encore plus remarquable de constater que ce sont généralement les autorités compétentes pour interpréter le règlement qui prennent l'initiative de telles modifications. Par là s'exprime leur hostilité à l'égard des précédents », in, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *Ibid.*

⁹⁶ *Recueil de fiches techniques sur le statut, les fonctions, les procédures et l'organisation du Sénat*, Document techniques pour la coopération, Service des relations internationales, Mars 2009, p. 58.

⁹⁷ A. Delcamp, « La procédure législative regard et pratiques sénatoriales », in *Actes de la journée d'étude du 17 mars 1995*, « Le bicamérisme », PUAM, Economica, 1997, p. 43.

⁹⁸ *Ibid.*

La relation qu'entretiennent les assemblées législatives avec le temps a fréquemment pour effet que ces dernières incorporent dans leur règlement « des usages et des traditions qui se sont établis au cours de l'histoire et qui se maintiennent à travers des vicissitudes constitutionnelles⁹⁹. » C'est en ce sens que le Sénat avait inscrit à l'article 76 de son règlement de 1959, hérité de la IV^e République, la procédure des résolutions parlementaires. Toutefois la codification réglementaire ne doit pas s'entendre exclusivement comme une reprise des « pratiques » anciennement observables au sein des chambres. La seconde chambre a ainsi compris que la « réglementarisation » des conventions et des pratiques sénatoriales risquait d'annihiler toute forme de flexibilité dans le respect par les élus des normes de droit parlementaire. Pierre Avril souligne en ce sens que les règles tirées du règlement parlementaire ne sauraient « courir après la réalité politique pour tenter de la saisir (au risque de rendre rigide ce qui gagne à rester flexible)¹⁰⁰. » Par ailleurs, elle expose davantage les assemblées parlementaires au risque de censure par le Conseil constitutionnel et a ainsi dissuadé le Sénat d'opérer une large entreprise codificatrice à l'instar de l'Assemblée nationale. Le règlement du Sénat n'entend pas ainsi régir l'ensemble des pratiques et des usages inhérents à la seconde chambre, afin de favoriser l'autonomisation des comportements individuels.

Le règlement des assemblées parlementaires a une importance normative en apparence limitée du point de vue matériel. Il est en effet constitué, de règles écrites dont « la validité est limitée à leur objet interne¹⁰¹. » Souvent qualifiées de « mesure d'ordre intérieur », ces règles écrites régissent *ratione materiae* : « l'aménagement interne et le fonctionnement des services¹⁰². » Le règlement conditionne « le travail de chaque assemblée et donne leur style aux délibérations¹⁰³. » Faute une nouvelle fois d'intervention du constituant français, contrairement à ce qui s'observe dans les Constitutions européennes¹⁰⁴, le règlement peut donc contenir des dispositions sur « la répartition des pouvoirs en son sein, non seulement pour la partie délibérative qui constitue l'essence même de son activité, mais aussi administrative et financière¹⁰⁵. »

L'analogie avec les mesures administratives se retrouve dans la dimension interne des dispositions réglementaires. « *Ratione loci*¹⁰⁶ », les dispositions réglementaires s'appliquent dans l'enceinte de chacune des deux assemblées et ne sauraient franchir les portes de celles-ci. Plus généralement, la Constitution n'admet pas que le règlement produise des effets sur d'autres normes juridiques. « *Ratione Personae*¹⁰⁷ », elles s'appliquent à l'ensemble du personnel permanent ou occasionnel et plus généralement à l'ensemble des personnes franchissant l'enceinte de l'Assemblée. En ce sens, elles concernent les élus parlementaires, les membres du Gouvernement, mais aussi les salariés, administrateurs, visiteurs externes... Le règlement s'impose non seulement aux « membres de la chambre pris individuellement, mais aussi à la chambre elle-même¹⁰⁸. » Les similitudes du règlement avec les mesures d'ordre intérieur pourraient affaiblir, la normativité de celui-ci.

⁹⁹ P. Avril, J. et J-É. Gicquel, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁰ P. Avril, « Enchantements et désenchantements constitutionnels sous la V^e République », *Pouvoirs*, n°126, 2008, p. 12.

¹⁰¹ P. Avril, J. et J-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰² A. de Laubadère, *Traité de droit administratif*, rééd. Yves Gaudemet, t. 1, LGDL, 2001, p. 649.

¹⁰³ J-C. Bécane et Y. Michel, *art.cit.*, p. 911.

¹⁰⁴ L'article 101 de la Constitution russe de 1993 dispose que « Chaque chambre adopte son propre règlement et décide des questions touchant les modalités internes de son activité ». Dans le même sens, la Constitution Lettone de 1922 dispose en son article 21 que « La *Saeima* établit un règlement pour fixer son organisation interne et son ordre intérieur ».

¹⁰⁵ A. Delcamp, « Le règlement des assemblées parlementaires », *art.cit.*, p. 359.

¹⁰⁶ P. Avril, J. et J-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ L. Duguít, *op. cit.*, p. 430.

Toutefois, les dispositions réglementaires se distinguent des mesures administratives internes en ce qu'elles touchent directement et non indirectement les parlementaires et présentent un certain caractère exécutoire, bien qu'elles ne puissent faire grief et donc être attaquées devant un juge. En ce sens, le règlement appartient à cette notion d'ordre parlementaire, « qui correspond à un ordre intérieur, ordre juridique parce que là où s'impose à la conduite des personnes et là où réside une règle assortie d'une sanction juridique, il y a règle de droit¹⁰⁹. » Les dispositions qu'édicte le règlement sont « obligatoires et pourvues de sanction : ce sont des règles juridiques dont les autorités de l'assemblée assurent l'application¹¹⁰. »

Le droit parlementaire, comme le droit constitutionnel, n'est pas une science purement « abstraite, en ce qu'il est sanctionné concrètement¹¹¹. » Sa juridicité peut s'observer d'abord par le contrôle obligatoire opéré par le Conseil constitutionnel au stade de son adoption finale. Le doute quant à sa juridicité a pu être permis puisque le Conseil constitutionnel, comme le juge ordinaire, ne contrôlent pas l'application du règlement des assemblées. Or, pour prétendre à juridicité, le droit doit être composé « de règles obligatoires pour ses destinataires, sauf que la sanction qui est prévue, sans être nécessairement infligée n'est pas toujours remise à un juge, mais au moins à l'opinion publique et aux électeurs¹¹². » Or, les autorités politiques des assemblées veillent au respect du règlement et en assurent souverainement l'interprétation, excluant la compétence du juge¹¹³. Lorsque les parlementaires des deux chambres estiment que les règles qui « dirigent les délibérations¹¹⁴ » ont été ou risquent d'être méconnues à l'occasion du déroulement de la séance publique, ils peuvent en aviser publiquement le Président de séance en invoquant le rappel au règlement (art. 36 al. 3 RS et art.54 RAN). Le Bureau assure également les modalités d'application, l'exécution et la sanction de la méconnaissance des dispositions réglementaires. Ces sanctions sont « opposables sans recours à un organe extérieur au Parlement¹¹⁵ » et ne sont pas non plus susceptibles d'appel devant lui. A défaut d'être sanctionné juridictionnellement, le droit parlementaire relevant du règlement des assemblées l'est assurément juridiquement.

D'apparence restreint d'un point de vue spatial, le règlement des assemblées ne l'est pas d'un point de vue temporel. En effet, les dispositions réglementaires ont cette faculté d'être « autonomes à l'égard de l'ordre général¹¹⁶ » fixé par la norme constitutionnelle, car elles survivent « aux régimes politiques et à leurs Constitutions respectives ». Il est vrai que le changement constitutionnel entraîne corrélativement pour les assemblées le changement réglementaire. Le règlement demeure en l'état « tant que les bases constitutionnelles sur lesquelles existaient la chambre qui l'a voté subsistent¹¹⁷. » Les assemblées sont en effet tenues de mettre spécialement en application réglementaire les dispositions générales constitutionnelles fixées par le constituant originaire ou dérivé. Dans le même temps, ces dispositions réglementaires incorporent « des usages et des traditions qui se sont établis au cours

¹⁰⁹ J. Rivero, *Les mesures d'ordre intérieur administratif*, Paris, Sirey, 1934, p. 934.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ M. Merle, « Droit public et sciences politiques », in, *Centre international de synthèse, le droit, les sciences humaines et la philosophie*, Paris, Vrin, 1973, pp. 198-199.

¹¹² J. Boudon, *Manuel de droit constitutionnel*, t.2, « La V^e République », Puf, 2014, p. 28. Dans le même sens, « Il appartient à chaque assemblée de déterminer elle-même, les limites de ses prérogatives ; la seule sanction réside alors dans le contrôle réciproque des représentants eux-mêmes et dans la surveillance de l'opinion publique », Union interparlementaire, *Parlements*, 1966, p. 107

¹¹³ « Ces dispositions invitent les assemblées à assurer l'application de leurs règlements par leurs propres moyens, et indépendamment du concours du juge », in, M. Hauriou, *op. cit.*, p. 500.

¹¹⁴ P. Avril. et J. Gicquel, *op. cit.*, p. 141.

¹¹⁵ A. Delcamp, « Le règlement des assemblées parlementaires », art.cit, p. 360.

¹¹⁶ P. Bastid, *op. cit.*, p. 260.

¹¹⁷ L. Duguit, *op. cit.*, p. 430.

de l'histoire ». Avec la V^e République, ces dispositions réglementaires héritées de précédentes constitutions peuvent survivre tant qu'elles ne contreviennent manifestement pas aux dispositions constitutionnelles. Il convient par exemple de citer le rappel au règlement, l'élection du Président de l'Assemblée, les sanctions disciplinaires du Bureau, la détermination des jours et horaires de séance. Qu'il soit intégral ou partiel, le changement constitutionnel formel n'aboutit qu'à un changement réglementaire matériel relatif.

Le règlement des assemblées donne « une physionomie vivante au régime représentatif¹¹⁸. » Il doit être envisagé comme une règle de droit parlementaire, pleinement normative autant dans ses éléments matériels que formels et dont les dispositions sont complémentaires à la norme constitutionnelle. Au sein de l'ordre constitutionnel auquel il demeure subordonné, le règlement est néanmoins « distinct¹¹⁹ » de celui-ci, compte tenu de l'interprétation du contrôle de constitutionnalité opéré par le Conseil. Si le règlement est placé juridiquement en deçà de la Constitution et doit la respecter, il possède une large autonomie, favorisant l'exercice d'un pouvoir normatif dont disposent les assemblées dans leur organisation et leur fonctionnement.

¹¹⁸ G. Vedel., *op. cit.*, p. 411.

¹¹⁹ O. Beaud., *art.cit.*, p. 77.