

**RECHERCHE SUR LES MODES DE  
FORMATION DU DROIT  
PARLEMENTAIRE.  
L'EXEMPLE DU SÉNAT.**

**Diane BOISSEAU**

Mémoire  
Master II Droit public fondamental

*Sous la direction de Philippe BLACHÈR  
Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3*

**N° 28**

**Université Jean Moulin Lyon 3**

**Faculté de droit**

**Année universitaire 2020/2021**

**Recherche sur les modes de formation du droit  
parlementaire. L'exemple du Sénat.**

**Mémoire de recherche présenté  
dans le cadre du Master 2 Droit public fondamental**

**Diane BOISSEAU**

Sous la direction de

**P. BLACHÈR,**

Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3



**Recherche sur les modes de formation du droit  
parlementaire. L'exemple du Sénat.**

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à adresser mes plus sincères remerciements au professeur Philippe Blachère, pour avoir accepté de diriger mes recherches. Sa disponibilité, son soutien et ses conseils ont rendu ce travail possible.

J'adresse mes remerciements à Monsieur Jean-Louis Hérin, Secrétaire général honoraire du Sénat, pour avoir répondu à mes questions, me permettant ainsi d'approfondir mes connaissances sur l'institution.

## PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

al.	alinéa
<i>AJDA</i>	<i>Actualité juridique, Droit administratif</i>
A.N.	Assemblée nationale
Ass.	Assemblée du contentieux ou Assemblée plénière
C	Constitution
<i>CCC</i>	<i>Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
C. const.	Conseil constitutionnel
chron.	chronique
CMP	Commission mixte paritaire
coll.	Collection
Cons.	Considérant d'une décision du Conseil constitutionnel
DC	Décision rendue par le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle <i>a priori</i>
dir.	sous la direction de
<i>Ibid.</i>	<i>Ibidem</i> (note identique se trouvant sur la même page)
JCP-A.	<i>Semaine juridique — Administration et collectivités territoriales</i>
JCP-G.	<i>Semaine juridique — Édition générale</i>
J.O.	Journal Officiel de la République française
I.G.B.	Instruction générale du Bureau
LO	Loi organique
<i>NCCC</i>	<i>Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
PEC	procédure d'examen en commission
PLEC	procédure de législation en commission
p.	page
PUF	Presses universitaires de France
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
R.A.N.	Règlement de l'Assemblée nationale

<i>Pouvoirs</i>	<i>Revue Pouvoirs</i>
PUF	Presses universitaires de France
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
R.S.	Règlement du Sénat
Sect.	Section du contentieux du Conseil d'État
s.	suivant
sp.	spécialement
T.	tome
V.	voir

# **SOMMAIRE**

*Une table des matières détaillée figure à la fin du mémoire*

## **INTRODUCTION GÉNÉRALE**

### **PREMIÈRE PARTIE**

#### **L'ENRICHISSEMENT DU DROIT PARLEMENTAIRE PAR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE**

##### **Titre I : L'intégration croissante de la jurisprudence constitutionnelle par le Sénat**

Chapitre 1. La réception de la jurisprudence constitutionnelle au Sénat

Chapitre 2. L'incitation au contrôle de constitutionnalité par la codification

##### **Titre II : Le contrôle croissant du Conseil constitutionnel sur le Sénat**

Chapitre 1. L'élargissement de la compétence du Conseil constitutionnel sur les  
normes de droit parlementaire

Chapitre 2. Un contrôle de constitutionnalité en devenir

### **DEUXIÈME PARTIE**

#### **L'ÉMANCIPATION DU DROIT PARLEMENTAIRE EN TANT QUE DROIT POLITIQUE**

##### **Titre I : Les modes alternatifs de contrôle du droit parlementaire**

Chapitre 1. Le recours à des normes d'origine externe

Chapitre 2. Le recours à des normes internes

##### **Titre II : Les interstices de formation du droit parlementaire**

Chapitre 1. L'incertitude constitutionnelle de normes de droit parlementaire

Chapitre 2. Le développement du droit parlementaire par le dialogue  
institutionnel

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

Un an après le début de la crise sanitaire de la covid-19, le Sénat s'interroge sur la nécessité de créer au sein de son Règlement, un « régime de crise ». À l'occasion de la réunion du Bureau le 25 mars 2021, les conclusions du groupe de travail sur les méthodes de travail au Sénat, mis en place en décembre 2020 à l'initiative du Président Gérard Larcher, ont été examinées. Parmi les 41 propositions, certaines portent sur l'amélioration du fonctionnement du Sénat en temps de crise. En effet, s'adaptant à cette situation nouvelle, tant l'Assemblée nationale que le Sénat ont modifié leur pratique. Si le Règlement du Sénat est effectivement modifié, et c'est le cas pour 15 propositions, ce dernier fera alors l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 61 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution. Lorsqu'elle s'est engagée sur cette voie en réformant son Règlement, l'Assemblée nationale a été censurée. En effet, par la décision n° 2021-814 DC du 1<sup>er</sup> avril 2021, le juge constitutionnel estime que la possibilité pour la Conférence des présidents d'adapter les dispositions relatives aux modalités de participation, de délibération et de vote des députés, « *ne sont ni limitées ni précisées par la résolution, qui se borne à prévoir qu'elles doivent respecter le principe de vote personnel et les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, lesquels s'imposent en tout état de cause* »<sup>1</sup>. Le Sénat se trouve ainsi confronté à un obstacle constitutionnel, de nature à l'inciter à adopter des dispositions en accord avec les principes constitutionnels de clarté, de sincérité et de publicité des débats parlementaires, le pluralisme, le droit d'amendement et le droit de vote. Cette hypothèse permet de mesurer l'influence de la jurisprudence constitutionnelle sur le droit parlementaire.

### § 1. OBJET DE L'ÉTUDE

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, n° 2021-814 DC du 1<sup>er</sup> avril 2021, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise*, Cons. 6.

Pour appréhender précisément l'objet de cette étude, il convient de définir les termes du sujet, et notamment celui de droit parlementaire (A), qui sous la V<sup>e</sup> République est en partie soumis au contrôle de constitutionnalité (B).

### A. Éléments de définition du droit parlementaire

Au sein de la doctrine française, la notion de droit parlementaire recouvre plusieurs acceptions. Dans sa définition la plus large, « est “parlementaire”, selon Marcel Prélot, le droit qui intéresse les assemblées politiques délibérantes<sup>2</sup>. » Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel définissent le droit parlementaire d'abord en tant « [qu'il] comprend l'ensemble des règles applicables aux assemblées, quelle que soit la nature de ces règles (constitutionnelles, organiques, législatives ou ressortissant à leur ordre intérieur)<sup>3</sup>. » De manière plus restrictive, « le droit parlementaire se définit comme le droit spécial des assemblées, il désigne la “légalité” particulière qui exprime leur traditionnelle autonomie et qui résulte de leur pouvoir d'auto-organisation<sup>4</sup>. » Les auteurs distinguent trois sources du droit parlementaire, rappelant la distinction traditionnelle des normes applicables aux assemblées « selon qu'elles résultent de textes (Constitution, lois et règlements parlementaires), ou qu'elles émanent des pratiques suivies par celles-ci<sup>5</sup>. »

Le Règlement du Sénat est la source principale de la procédure parlementaire et le texte de référence en matière d'organisation interne. D'un point de vue formel, « le règlement est une résolution que l'assemblée intéressée adopte selon la procédure ordinaire »<sup>6</sup>. Les règlements parlementaires ont pour objet « d'organiser le fonctionnement interne des assemblées, les procédures suivies dans leurs délibérations, et la discipline de leurs membres »<sup>7</sup>. La spécificité sénatoriale s'exprime par ses méthodes de travail, qui sont donc en principe contenues dans le Règlement. Parmi celles-ci, l'organisation des groupes politiques, du travail des commissions,

---

<sup>2</sup> P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 6e éd., 2021, p. 19.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>7</sup> *Ibid.*

avec notamment l'intégration de la nouvelle procédure de législation en commission, l'inscription à l'ordre du jour et la tenue des séances ou le vote des résolutions. Une fois adoptées et déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, les dispositions sont obligatoires et pourvues de sanction, dont les autorités de l'Assemblée assurent l'application. Elles exercent des fonctions de juge, et leur action est encadrée en interne, pour trancher les conflits relatifs à la discipline ou à l'interprétation de la pratique du Règlement. Les règlements des assemblées, outils inhérents à la vie de l'institution, n'étaient jusqu'alors pas contrôlés au regard de la Constitution, le Parlement étant « *la source des sources* »<sup>8</sup>. C'est par leur biais notamment que la IV<sup>e</sup> République a basculé dans le « régime d'assemblée ». En réaction, la Constitution de 1958 a eu pour objectif « *de limiter l'influence du Parlement* »<sup>9</sup>, par la mise en place de la rationalisation du parlementarisme, « *entendue comme une réglementation constitutionnelle des rapports entre l'exécutif et le législatif permettant au gouvernement d'asseoir sa prévalence*<sup>10</sup>. » La saisine obligatoire préalable du Conseil constitutionnel pour contrôler le Règlement est issue d'un amendement du sénateur radical Gilbert Jules. Les implications d'un tel contrôle sur le droit parlementaire n'étaient alors pas envisagées de tous, et l'évolution de la Constitution montre que cet ajout a considérablement impacté le Sénat en particulier, et le bicamérisme dans son ensemble. Ainsi l'article 61 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution remet en cause l'autonomie des règlements des assemblées, désormais contrôlés avant leur mise en application, ce qui vient réduire le pouvoir exclusif des assemblées d'établir la norme applicable en leur sein. S'opère alors un glissement pour les assemblées, qui « *passent de la condition de souverains assurés de leur immunité de juridiction à celle de justiciable* »<sup>11</sup>. Quant aux lois organiques relatives au Sénat, il s'agit d'une catégorie nouvelle de loi prévues à l'article 46 al. 4 de la Constitution, qui dispose que « *les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.* » La loi organique est celle fixant dans le cadre de la Constitution, les règles relatives aux pouvoirs

---

<sup>8</sup> M. Laflandre, *Contribution à l'étude des sources du droit parlementaire sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1996. Cité par P. Avril, J. Gicquel, J-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ, 6e éd., 2021, p. 21.

<sup>9</sup> P. Blachère, *Le Parlement en France*, Paris, LGDJ, 2012, p. 21.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> L. Hamon, « Quand les assemblées parlementaires ont des juges, Quelques réflexions sur l'équilibre constitutionnel de 1959 », Dalloz, chron., 1959, p. 254. Cité par C. Enfert, *Le Règlement du Sénat sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Economica, 1997, p. 31.

publics, et soumise pour son adoption à la procédure prévue par l'article 46 de la Constitution de 1958. Si elles existaient déjà dans les Constitutions de 1848 et de 1946, elles font l'objet d'une mise en œuvre systématique dans la Constitution de 1958, servant de fondement à des dispositions régissant le statut des membres du Parlement, son fonctionnement, et ses modalités d'intervention. La procédure d'adoption des lois organiques prévoit le respect de délais *minimum*, mais n'empêche pas le Gouvernement d'engager la procédure accélérée de l'article 45 C ou la réunion d'une commission mixte paritaire, sous réserve pour cette dernière que l'Assemblée nationale adopte le texte à la majorité absolue de ses membres. Dans le cadre de l'article 46, al. 4 C, et des lois organiques relatives au Sénat, « *le bicamérisme devient en revanche égalitaire* »<sup>12</sup>, puisque la loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, sans que ne puisse être appliquée la procédure du dernier mot à l'Assemblée nationale. Jean-Louis Héryn de relever que l'interprétation de cette disposition par le Parlement interdit le recours à la procédure de la commission mixte paritaire et de la procédure accélérée<sup>13</sup>. Les lois organiques relatives au Sénat ont été conçues originellement pour protéger le Sénat d'incursions de l'Assemblée nationale, qui aurait pu être tentée de limiter ou défavoriser le Sénat par le vote de lois organiques le concernant, et pour lesquelles elle aurait eu le dernier mot. À l'instar des autres lois organiques, ces dernières sont soumises au contrôle de constitutionnalité obligatoire du Conseil constitutionnel avant leur mise en application. Appelées à déployer les dispositions prévues par la Constitution, le juge doit pouvoir s'assurer que les lois organiques la respectent strictement. Par son contrôle de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel va vérifier que le Parlement a respecté l'intention du constituant, notamment dans la rationalisation du parlementarisme. Mais ce que ne donne pas la Constitution, c'est une définition précise du caractère relatif au Sénat. Est-ce que la distinction comprise dans le texte a un impact réel en pratique ? C'est à l'interprète authentique qu'est revenu la tâche de déterminer le contenu de cette notion. Alors que la doctrine s'est divisée sur le sens et la portée à donner à cette disposition constitutionnelle, l'on remarque dans la jurisprudence du Conseil que ce dernier en a largement restreint la portée. À l'occasion de deux

---

<sup>12</sup> J.-L. Héryn, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2e éd., 2012, p. 117.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 118.

décisions rendues en 2009<sup>14</sup>, le Conseil constitutionnel semble trancher définitivement : une loi organique ne sera relative au Sénat que si elle le concerne directement, spécifiquement et uniquement. Les lois organiques relatives au Sénat sont moins nombreuses. En effet, les dispositions qui concernent le Sénat sont intégrées dans les lois organiques « classiques », dès lors que l'Assemblée nationale est elle aussi concernée. Que reste-il au Sénat pour garantir sa spécificité parlementaire sur le terrain des lois organiques ? L'analyse des décisions du Conseil constitutionnel montre finalement que ce n'est pas tant le caractère relatif au Sénat qui importe au Conseil, mais l'assurance que la procédure qui leur est dédiée a été respectée. Dans ce cas, pourquoi une telle différence dans le texte de la Constitution ? Le caractère relatif au Sénat implique que le Sénat donne son accord. Tant qu'il le donne, le Conseil constitutionnel semble ne pas voir l'utilité de qualifier ou non la loi organique de « relative au Sénat ». Il conviendra de revenir sur les motivations du Conseil constitutionnel lors du contrôle de constitutionnalité des lois organiques relatives au Sénat.

## **B. Le contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire**

La V<sup>e</sup> République donne naissance à un nouvel organe chargé d'exercer un contrôle de conformité à la Constitution, énoncé à l'article 61. L'alinéa premier prévoit un contrôle obligatoire pour « *les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application* ». L'alinéa suivant prévoit la faculté pour les quatre autorités originelles (le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat) et depuis 1974 pour soixante députés ou soixante sénateurs, de saisir le Conseil constitutionnel afin qu'il se prononce sur la conformité à la Constitution de toute loi. Ce contrôle de constitutionnalité s'inscrit dans la volonté du constituant de contrôler la volonté du législateur, et de mettre fin aux excès du légicentrisme. Le nouveau contrôle de constitutionnalité obligatoire *a priori* concerne, entre

---

<sup>14</sup> Conseil constitutionnel, n° 2009-576 DC du 3 mars 2009, *Loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France* ; Conseil constitutionnel, n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*.

autres, les normes qui sont spécifiques au Sénat : le Règlement du Sénat, et les lois organiques relatives au Sénat.

La jurisprudence constitutionnelle est aujourd'hui reconnue comme un mode de création autonome du droit parlementaire. Comment s'intéresser à la portée du texte constitutionnel sans s'appuyer sur l'interprétation qui en est faite par son juge ? Le Conseil constitutionnel, interprète authentique de la Constitution, détermine dans ses décisions la portée des règles de valeur constitutionnelle<sup>15</sup>. Ce faisant, la jurisprudence a pu être qualifiée de source dérivée du droit parlementaire<sup>16</sup>. Plus encore, le juge constitutionnel fait oeuvre prétorienne, lorsqu'il découvre des règles à valeur constitutionnelle ne figurant pas dans le texte même de la Constitution<sup>17</sup>, et sa jurisprudence est qualifiée à ce titre de source originaire<sup>18</sup>. Enfin, les auteurs de conclure que la jurisprudence du Conseil constitutionnel est « *une véritable source du droit parlementaire* »<sup>19</sup>.

Le contentieux constitutionnel est une discipline récente, née avec le Conseil constitutionnel dans la Constitution française de 1958. Si le respect de la Constitution s'impose à tous les acteurs de la vie juridique, l'étude du contentieux constitutionnel a pour objet principal la jurisprudence du Conseil constitutionnel, « *le seul organe habilité à imposer la Constitution aux actes normatifs situés juste en dessous de cette dernière, c'est-à-dire aux engagements internationaux et aux lois* »<sup>20</sup>. Pour Dominique Rousseau, Pierre-Yves Gahdoun et Julien Bonnet, le droit du contentieux constitutionnel a pour objet de « *proposer une connaissance du Conseil constitutionnel, de ses méthodes de jugement, de sa jurisprudence, de sa place dans le paysage institutionnel français et européen*<sup>21</sup>. » Par ailleurs, « *les analyses principalement contentieuses et jurisprudentielles, centrées sur le Conseil constitutionnel,*

---

<sup>15</sup> Dans sa décision n° 62-18 L du 16 janvier 1962, *Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole*, le Conseil constitutionnel ajoute que l'autorité de ses décisions s'attache non seulement au dispositif, mais « *aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même* », Cons. 1.

<sup>16</sup> P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 6e éd., 2021, p. 34.

<sup>17</sup> Dans sa décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre fiscal*, le Conseil constitutionnel crée la notion de « *limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement* », Cons. 8.

<sup>18</sup> P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 6e éd., 2021, p. 35.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>20</sup> M. Verpeaux, *Contentieux constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2e éd., 2020, Avant-propos.

<sup>21</sup> D. Rousseau, P.-Y. Gahdoun, J. Bonnet, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 12e éd., 2020, p. 23.

*doivent être reliées à la dynamique institutionnelle d'une juridiction dont la trajectoire a déjoué les prédictions des constituants de la V<sup>e</sup> République<sup>22</sup>. »*

Dans ce cadre, il conviendra de montrer par quels mécanismes le Sénat et le Conseil constitutionnel construisent la norme parlementaire. Dans l'hypothèse où la formation de ce droit relève d'une norme écrite soumise au contrôle de constitutionnalité, nous nous intéresserons à l'influence de la jurisprudence constitutionnelle dans la formation du droit parlementaire.

## § 2. INTÉRÊT DE L'ÉTUDE

Si le droit parlementaire s'applique par nature aux assemblées, comment la norme est construite et acquiert ce statut ? Puisant dans des sources variées, le droit parlementaire est façonné par les acteurs juridiques. À travers le prisme du droit parlementaire applicable plus spécifiquement au Sénat, l'on peut déceler plusieurs modes de formation du droit parlementaire.

Ce dernier est pour partie un droit écrit, et depuis 1958, majoritairement soumis au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel. En s'appuyant sur le contentieux constitutionnel des normes spécifiques au Sénat, cet objet d'étude veut d'abord contribuer à l'étude du contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire, et à l'influence subséquente de la jurisprudence constitutionnelle. Règlement et lois organiques relatifs au Sénat sont des normes de droit parlementaire, soumises à un contrôle de constitutionnalité particulier en ce qu'il est obligatoire et qu'il intervient avant la mise en application des nouvelles dispositions. Cela conduit le Conseil constitutionnel à anticiper les effets que les normes sont susceptibles de produire, afin de garantir que leur application est conforme aux exigences constitutionnelles<sup>23</sup>. D'ailleurs, la saisine ne revêt pas les mêmes caractéristiques, et a les traits d'une lettre de transmission. Pour autant, le Conseil constitutionnel exerce-t-il le même office ? Est-ce que l'étude de son contentieux permet de mieux comprendre ce qu'est le droit

---

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> Parmi elles, les « exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire », ou les « exigences propres à la hiérarchie des normes », V. Conseil constitutionnel, n° 581 et 582 DC du 25 juin 2009 sur les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, Cons. 3.

parlementaire ? Quel apport du contrôle de constitutionnalité obligatoire pour les normes de droit parlementaire ? Notre étude s'attache à mettre en lumière la place du Conseil constitutionnel dans la formation du droit parlementaire. Les décisions du juge constitutionnel sont rendues à l'occasion d'une saisine, qui fait donc intervenir une autre institution dans le contentieux constitutionnel. La vision défendue par le Sénat permet également d'appréhender et de comprendre les raisons d'être d'une décision du Conseil constitutionnel. Par sa pratique du droit parlementaire, le Sénat participe à la formation du contentieux constitutionnel afférant. Le développement du contentieux constitutionnel relatif au droit parlementaire est aussi le fruit d'un mouvement agissant en parallèle, celui de la constitutionnalisation du droit parlementaire. En intégrant des normes de droit parlementaire au sein du Titre IV de la Constitution, les assemblées sont liées par le texte – et son interprétation – dans l'élaboration de leurs propres normes. Cette constitutionnalisation va de pair avec le contrôle de constitutionnalité obligatoire *a priori* prévu à l'article 61 C, dont la compétence revient au Conseil constitutionnel. Ce dernier, trouvant appui sur les dispositions constitutionnelles, influe sur les normes applicables au Sénat. Dans un mouvement général de constitutionnalisation des branches du droit, le droit parlementaire ne semble pas échapper à cette logique. Le contrôle de constitutionnalité lui est-il spécifique ? Notre objet d'étude vise à mettre en lumière que le Sénat est un acteur de premier plan pour défendre et étendre sa compétence à travers les textes et l'interprétation qui en est faite par ces deux institutions. La philosophie du Sénat, qui est de ne pas s'enfermer dans des règles trop strictes pouvant être inadaptées, voire inapplicables dans certaines circonstances, a pour objectif de préserver la souveraineté parlementaire, puisqu'elle permet au Sénat de se réserver la possibilité d'interprétation la plus large possible afin de trouver la solution adéquate. Tel un cercle vertueux, sous la V<sup>e</sup> République, le Sénat défend ses droits à travers la Constitution, et défend ainsi une vision de la Constitution. Ainsi le Sénat et le Conseil constitutionnel créent un mouvement et des échanges constants. Au-delà des rapprochements organiques et informels, c'est le contrôle de constitutionnalité qui est la première trace visible de l'échange. Celle à partir de laquelle les liens peuvent se former, entre les institutions et entre les normes. C'est à partir de ce contrôle de constitutionnalité obligatoire *a priori* que l'on peut déceler les influences réciproques. La spécificité sénatoriale s'exprime donc aussi par son contentieux. Le traitement que fait le Conseil constitutionnel de ces règles spécifiques au Sénat

donne une clé de lecture du bicamérisme, et de la façon dont le Sénat essaye de maintenir sa spécificité dans les institutions françaises. Il donne à voir que le Sénat veut défendre son autonomie vis-à-vis de multiples acteurs constitutionnels, s'appuyant sur l'aide du Conseil quand il le peut, et s'adaptant à sa jurisprudence, puisqu'il le veut. Le Conseil constitutionnel impose, par son interprétation, une ligne de conduite au Sénat. Il utilise parfois des artifices pour servir une fin politique précise, souvent en maintenant le déséquilibre constitutionnel au profit du Gouvernement.

Il y a un pan du droit parlementaire qui échappe au contentieux de la constitutionnalité. Ces normes qui, pourtant spécifiques au Sénat puisque s'appliquant à la vie de l'assemblée, ne sont pas contrôlées. Le droit parlementaire est aussi un droit non écrit, qui n'est pas soumis au contrôle de sa conformité à la Constitution. Se dégage alors une autre vision du droit parlementaire en tant qu'il est un droit politique, dont la formation répond à d'autres logiques. Pierre Avril fait le constat que la Constitution ne se réduit pas au droit écrit, qui comprend le texte et la jurisprudence y afférant, mais comporte également des règles qui ne sont pas écrites et dont l'origine est proprement politique. Notre étude se penchera donc également sur certaines lacunes du contrôle du juge constitutionnel. En effet, il n'existe pas de contrôle du Conseil constitutionnel sur les conventions de la Constitution. L'auteur de référence en la matière est le Professeur Avril. Selon lui, la Constitution est d'abord une loi de procédure qui attribue des compétences et en règle l'exercice. Son caractère plus ou moins contraignant dépend de son efficacité, et sa supériorité concerne moins la loi que les acteurs. Avec pour corollaire que le fond du droit dépend des autorités qui l'appliquent, soit pour développer le régime esquissé par le texte, soit pour l'infléchir, soit pour en contredire le dessein. La thèse de Pierre Avril est la suivante : la Constitution n'existe pas en dehors de son application. L'application suppose toujours une interprétation préalable qui arrête le sens du texte. L'interprétation résulte d'une décision qui choisit, parmi les significations virtuelles, celle qui deviendra le droit positif. Cette décision, qui appartient aux organes auxquels la Constitution confie son application, est fondamentalement politique, même si elle s'appuie sur une motivation juridique. Elle est politique parce que les organes intéressés s'attachent en priorité à défendre (ou à étendre) leur compétence, soit en confrontation (décision de 1971), soit en coopération avec les autres

(décision de 1974). Cette opération s'identifie à l'application de la Constitution pour la simple raison qu'il appartient aux organes investis d'une compétence non seulement de l'exercer, mais aussi d'en préserver l'exercice : si eux ne le font pas, qui s'en préoccupera ? Partant, l'étude des modes de formation du droit parlementaire veut aussi montrer que le droit parlementaire est un droit politique au sens du professeur Avril.

### § 3. CADRE DE L'ÉTUDE

Cette étude cherche à rendre compte du processus complexe de formation du droit parlementaire, à travers l'exemple du Sénat. Elle se fonde d'abord sur la jurisprudence constitutionnelle. En effet, après soixante ans, le Conseil constitutionnel continue d'étendre son contrôle sur les normes spécifiques au Sénat, et par ses décisions, il construit la norme de droit parlementaire. Dans ce nouveau cadre, il conviendra d'analyser la façon dont le Sénat appréhende la procédure de contrôle, et effectue des modifications utiles sur les textes.

Pour étudier les modes de formation du droit parlementaire, la recherche s'appuie également sur l'observation de la pratique sénatoriale, qui, en parallèle, échappe au contrôle de constitutionnalité. Il s'agira de voir que le droit parlementaire est aussi le fruit de l'interprétation de ses acteurs, qui participent à la construction de la norme parlementaire.

Cette étude s'intéresse à la façon dont le contentieux constitutionnel façonne le droit parlementaire, et comment, en retour, le Sénat permet au contentieux constitutionnel de s'enrichir (**Première partie**). En parallèle, levant certains obstacles du juge constitutionnel, le droit parlementaire sénatorial continue de s'émanciper par des rapports institutionnels et des mécanismes proprement politiques (**Deuxième partie**).

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **L'ENRICHISSEMENT DU DROIT PARLEMENTAIRE PAR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE**

En application de l'article 62 de la Constitution, le Sénat réceptionne la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dotée de l'autorité de chose jugée. En prêtant une attention particulière à la constitutionnalité des dispositions qu'il souhaite voir entrer en vigueur, le Sénat est sur ce point, un véritable acteur du contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire (**Titre 1**).

En parallèle, par l'action du juge constitutionnel, le contrôle de constitutionnalité trouve progressivement à s'appliquer à de nouvelles dispositions de droit parlementaire (**Titre 2**).

## TITRE I

### L'INTÉGRATION CROISSANTE DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE PAR LE SÉNAT

Dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République, le Sénat compose avec une nouvelle institution venant concurrencer son ancien office de garant de la Constitution et protecteur des libertés fondamentales<sup>24</sup>. Fort de son expérience, le Sénat va prouver son utilité à la bonne marche du Conseil constitutionnel, et c'est d'ailleurs le Président du Sénat qui fournira les saisines permettant au juge constitutionnel de s'émanciper<sup>25</sup>.

Dans le cadre de la saisine obligatoire *a priori*, le Sénat, malgré quelques réticences, s'est adapté à l'examen de constitutionnalité (**Chapitre 1**).

Plus encore, le Sénat a fait le choix de codifier dans son Règlement des pratiques, anciennes et nouvelles, permettant au Conseil constitutionnel d'assurer à nouveau son office, et invitant à une réception durable de sa jurisprudence (**Chapitre 2**).

---

<sup>24</sup> L'article 25 de la Constitution de 1852 rétablit le Sénat comme « *gardien du pacte fondamental et des libertés publiques* ».

<sup>25</sup> Parmi celles-ci, la célèbre décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*, venant consacrer la valeur constitutionnelle du « bloc de constitutionnalité ».

## CHAPITRE 1

### La réception de la jurisprudence constitutionnelle au Sénat

Afin de s'adapter aux exigences constitutionnelles inscrites à l'article 61 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution, le Sénat a organisé ses méthodes de travail. Dans l'élaboration de ses textes, le Sénat met en œuvre les prérogatives qu'il tient de la Constitution, pour la prévenir contre toute atteinte (**Section 1**). Lorsque la décision du Conseil constitutionnel est une déclaration de non-conformité, le Sénat met en œuvre les outils pour s'y conformer (**Section 2**).

#### Section 1. En amont : anticiper une sanction du Conseil constitutionnel

Lorsqu'il intervient en amont de la saisine obligatoire du Conseil constitutionnel, le Sénat se montre un acteur efficace du contrôle de constitutionnalité, au titre de l'article 41 de la Constitution (**I**), et par l'attention qu'il porte à la jurisprudence constitutionnelle dans l'élaboration de ses textes (**II**).

##### I. Le Sénat garant de la constitutionnalité des lois au titre de l'article 41 de la Constitution

Le Sénat est titulaire d'une compétence en matière de constitutionnalité au titre de l'article 41 de la Constitution, qui dispose que « *s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.* » Son deuxième alinéa précise « *[qu'] en cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.* » Dans le cadre du contrôle de l'article 41 de la Constitution, le Sénat, en lien avec le Gouvernement, exerce le rôle de gardien du domaine de la loi, en avance par rapport au Conseil constitutionnel, détenteur originel de cette qualité.

L'application de cet article au Sénat est révélatrice des liens qui peuvent exister entre deux interprètes de la Constitution, agissant dans une temporalité différente, et avec des outils différents. L'on pourrait s'interroger sur cette fonction du Sénat : est-ce que le contrôle de la recevabilité pourrait faire partie de la fonction de contrôle du Sénat, comprise à l'article 24 de la Constitution<sup>26</sup> ? En contrôlant qu'une disposition n'empiète pas sur le domaine de la loi, le Sénat contrôle que le Gouvernement reste dans son domaine attribué, le domaine réglementaire. Depuis la décision *Blocage des prix et des revenus* de 1982, le Conseil constitutionnel estime qu'une loi quiempiète sur le domaine réglementaire n'est pas nécessairement en contrariété avec la Constitution, dès lors que le Gouvernement y consent<sup>27</sup>. À travers la jurisprudence constitutionnelle, la loi a progressivement retrouvé un domaine d'action illimité ou presque, le Gouvernement usant peu ses prérogatives constitutionnelles pour réinsérer une disposition dans le domaine réglementaire<sup>28</sup>. Ce phénomène a eu pour conséquence une quasi-abrogation de fait de l'article 41 C. Parallèlement, l'on assiste à une inflation législative, caractérisée par une loi bavarde et sociétale, à la détérioration des débats parlementaires, à l'obstruction par le droit d'amendement, et à un ordre du jour surchargé<sup>29</sup>. En conséquence, le Conseil constitutionnel développe une jurisprudence attentive à la qualité rédactionnelle de la loi<sup>30</sup>, avec des modifications subséquentes des règlements des assemblées en vue d'améliorer la procédure

---

<sup>26</sup> L'article 24 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* »

<sup>27</sup> Conseil constitutionnel, n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 5*, Cons. 11.

<sup>28</sup> Le Gouvernement a la faculté d'utiliser les procédures des articles 37 al. 2 et 41 de la Constitution pour revendiquer son domaine.

<sup>29</sup> V. A. De Montis, P. Jense-Monge, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017, n° 112, p. 861-880.

<sup>30</sup> Dans son étude, Georges Bergougnous relève que « *plusieurs décisions du Conseil constitutionnel manifestent l'attention qu'il porte au respect des conditions procédurales d'adoption de la loi telles qu'elles résultent des travaux préparatoires* ». Ainsi le Conseil constitutionnel contrôle la conformité à la Constitution de l'adoption d'un article additionnel reprenant une disposition précédemment amendée et rejetée (Conseil constitutionnel, n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*, Cons. 4.) ; de la discussion en séance publique sur le projet initial du Gouvernement et non de la commission (Conseil constitutionnel, n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*) ; ou encore en contrôlant qu'il existe un lien, même indirect, entre l'amendement déposé et le texte en discussion (Conseil constitutionnel, n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, *Loi relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée*, Cons. 2 à 6.). G. BERGOUGNOUS, « La prise en compte de l'exigence de sécurité juridique par le Parlement au service de la qualité de la loi », *Titre VII*, n° 5, 2020.

parlementaire<sup>31</sup>. D'ailleurs, dans une étude produite par le Sénat en 2007<sup>32</sup>, l'institution veut attirer l'attention des sénateurs sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à la qualité de la loi<sup>33</sup>.

C'est la révision constitutionnelle de 2008 qui procède à la parlementarisation de l'article 41 de la Constitution, en conférant au Président d'assemblée un rôle particulièrement important puisqu'il peut limiter le droit d'amendement, en maîtrisant l'usage de l'article 41 C<sup>34</sup>. Il est intéressant de noter que le Sénat avait été contre une telle modification, estimant que la protection du domaine réglementaire appartenait en premier lieu au Gouvernement. Mais la Haute assemblée a su tirer profit de cette nouvelle compétence pour faire évoluer l'article 41 C en un instrument de protection du Parlement, et non du domaine réglementaire. Avant 2015, aucune exception d'irrecevabilité soulevée en séance sur ce fondement, à l'Assemblée nationale ou au Sénat, ne pouvait repousser la discussion de propositions de lois ou d'amendements. Pourtant, l'avantage de l'article 41 C, c'est qu'il permet à chaque parlementaire de « *repousser certaines demandes par des arguments strictement juridiques* »<sup>35</sup>. En 2015, le Sénat réactive la procédure afin de renforcer la qualité des délibérations. C'est désormais le rôle de la commission, qui établit une liste de ce qui est manifestement irrecevable, et la transmet au

---

<sup>31</sup> Ainsi, les résolutions n° 85 du 2 juin 2009, *tendant à modifier le Règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat* ; n° 100 du 13 mai 2015, *réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace* ; et n° 112 du 18 juin 2019, *clarifiant et actualisant le Règlement du Sénat*, toutes soumises au contrôle du Conseil constitutionnel, posent les conditions de temps de parole, de la recevabilité des amendements, ou du partage de l'ordre du jour. La dernière proposition de résolution (texte de la commission n° 629), adoptée le 1<sup>er</sup> juin 2021 au Sénat, prévoit également dans son intitulé de « *mieux utiliser le temps de séance publique* », en réduisant le temps de parole.

<sup>32</sup> *La qualité de la loi*, Note de synthèse du service des études juridiques du Sénat, n° 3 (2007-2008), 1<sup>er</sup> octobre 2007, disponible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/ej/ej03/ej03.html>

<sup>33</sup> Pour un exemple récent de cette prise en compte par les sénateurs, v. Compte rendu intégral des débats, Séance du 18 mai 2021, lors de la discussion générale du projet de loi de Gestion de sortie de la crise sanitaire, Mme Maryse Carrère, s'exprimant à propos de la mise en place du pass sanitaire relève « *[qu'] il reste que nous étions unanimes sur un point : l'imprécision du texte initialement présenté quant à la notion de « grand rassemblement ». Je me souviens de l'avertissement qu'avait lancé en 2005 Pierre Mazeaud, alors président du Conseil constitutionnel, dans ses vœux au Président de la République : “Clarté et normativité de la loi, cela ne veut pas dire que la loi dise tout.” Je souscris évidemment à sa remarque : la loi ne doit pas s'étendre au-delà de son rôle. En revanche, elle ne doit pas non plus demeurer si imprécise.* »

<sup>34</sup> La procédure de l'article 41 C applicable au Sénat est indiquée à l'article 45 du Règlement du Sénat, et fait également l'objet d'un *vademecum* dédié.

<sup>35</sup> A. De Montis, P. Jense-Monge, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017, n° 112, p. 868.

Président du Sénat. Il est également possible de consulter le Président de la commission des Lois, et le Gouvernement est informé avant qu'une irrecevabilité ne soit soulevée. Se mettent ainsi en place des échanges informels entre les différents acteurs concernés<sup>36</sup>. Il faut noter que le titulaire d'une telle action est le Président de l'assemblée, qui représente l'institution en tant que telle, ce qui permet une certaine « dépolitisation »<sup>37</sup>. En conséquence ces acteurs deviennent des gardiens de la Constitution. D'autres gardiens de la Constitution, en sus du Conseil constitutionnel. La méthode suivie est binaire, et en principe objective : elle vise à identifier les dispositions qui relèvent du domaine de la loi de celles qui n'en relèvent pas. Pour ces dernières, c'est désormais le Règlement du Sénat qui renvoie aux dispositions qui ne relèvent « manifestement pas du domaine de la loi »<sup>38</sup>. Il se réfère au critère de l'évidence, moins susceptible d'être soumis aux aléas des appréciations politiques. Le mécanisme se base sur l'expérience : dès lors qu'une irrecevabilité est admise, la disposition, le texte et le contexte sont compilés dans des « précédents ». Ce qui a permis l'instauration d'une formation aux collaborateurs de sénateurs, et partant, la diffusion du droit parlementaire.

L'application de l'article 41 C au Sénat renvoie à une question constitutionnelle essentielle : la loi doit-elle poser des principes fondamentaux ou « entrer dans le détail » ? Qui est habilité pour répondre ? Si le Règlement prévoit expressément la saisine du Conseil constitutionnel en cas de désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement<sup>39</sup>, la pratique au Sénat est telle qu'il n'y aura pas d'opposition à la décision finale du Gouvernement, ni de saisine du Conseil constitutionnel. Selon cette lecture sénatoriale de la disposition constitutionnelle, le Sénat, certes, ne garde pas le dernier mot, mais décide de laisser sa compétence au Gouvernement, ignorant l'interprétation que pourrait avoir le Conseil constitutionnel.

---

<sup>36</sup> Sur les échanges informels entre institutions, voir *infra*.

<sup>37</sup> A. De Montis, P. Jense-Monge, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017, n° 112, p. 869.

<sup>38</sup> Article 45 du Règlement du Sénat : « 6. - Le président de la commission saisie au fond adresse au Président du Sénat, avant leur examen en séance publique, la liste des propositions ou des amendements dont la commission estime qu'ils ne relèvent manifestement pas du domaine de la loi ou qu'ils sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38 de la Constitution. » Le Sénat de relever que « dans sa décision du 11 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a considéré que la liste transmise au Président du Sénat "n'a qu'une valeur indicative" et que ce dernier ne saurait être lié dans l'appréciation des irrecevabilités ni limité dans l'exercice d'une prérogative dont l'article 41 de la Constitution indique qu'elle lui est personnelle. »

<sup>39</sup> Article 45 du Règlement du Sénat, 8. -

Cette nouvelle procédure de l'article 41 de la Constitution commande selon les auteurs la nécessité d'un effort collectif, qui se dirige vers une « *culture normative différente* »<sup>40</sup>. Néanmoins, si l'Assemblée nationale ne s'engage pas sur la même voie (elle repousse une telle opportunité pour le moment), il y a un risque de distorsions avec le Sénat sur les conditions d'exercice du droit d'amendement. Le Sénat se pose ainsi comme une assemblée « juridique » et non « politique ». À la réserve près que tous les Présidents du Sénat (ce qui ne fait que peu de changements en pratique), aient la même volonté de représenter l'institution.

Outre l'office issu de la lettre de la Constitution, le Sénat porte une attention particulière à l'interprétation du Conseil constitutionnel sur la norme parlementaire.

## II. L'attention portée à l'interprétation du Conseil constitutionnel

Lors de la phase parlementaire, le rôle des administrateurs des assemblées est essentiel, puisque ce sont eux qui effectuent la veille jurisprudentielle et secondent les élus dans leurs missions. La prise en compte du contrôle de constitutionnalité s'effectue à plusieurs niveaux : au sein des commissions, le rapporteur tire les conséquences sur la constitutionnalité des amendements, et en séance. Les parlementaires se fondent aussi sur les Commentaires aux Cahiers pour appliquer l'interprétation constitutionnelle<sup>41</sup>, qui vaut également pour des normes de droit parlementaire<sup>42</sup>. Ils combinent plusieurs raisonnements juridiques : la lecture *a contrario*, l'analogie ou le copier-coller des décisions du Conseil constitutionnel. L'usage de la

---

<sup>40</sup> A. De Montis, P. Jense-Monge, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017, n° 112, p. 876.

<sup>41</sup> Constat établi par exemple pour l'Assemblée nationale, Séance du 5 juin 2014, *Journal Officiel de l'Assemblée nationale*, p. 3867. Cité par S. De Cacqueray, S. Hutier, « Procédure législative et QPC : Recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles », *Titre VII*, Hors-série, 2020.

<sup>42</sup> Ainsi, à propos de la décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, les Cahiers du Conseil constitutionnel tirent les conséquences suivantes : « Désormais, et tant que le Sénat n'aura pas répondu positivement à l'invitation du Conseil, celui-ci pourra donc connaître directement de la méconnaissance, par les amendements sénatoriaux, de l'article 40 de la Constitution (autrement dit comme juge de premier et dernier ressort), alors que l'invocation de l'article 40 de la Constitution à l'encontre des amendements des députés continuera de n'être possible devant le Conseil que si l'irrecevabilité financière a été soulevée à l'Assemblée nationale ».

référence constitutionnelle est politique entre l'opposition et la majorité, entre le Gouvernement et le Parlement.

Il n'existe pas, au Sénat (ni à l'Assemblée nationale), de structure spécifiquement dédiée au contrôle de constitutionnalité des amendements. Pourtant, une telle innovation leur permettrait de donner une première interprétation du texte constitutionnel, en opérant systématiquement un contrôle de la conformité en amont d'un contrôle du Conseil constitutionnel. Le Sénat intègre assez largement la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et fait mention des décisions, dans les rapports, les textes, au sein des commissions ou en séance publique. Par ailleurs, il est appuyé par le Conseil d'État, qui procède également à une analyse de la constitutionnalité des dispositions à l'occasion des projets de loi ou lorsqu'il est sollicité par le Parlement<sup>43</sup>.

Toujours dans le cadre de l'intérêt de Haute chambre porté à l'interprétation du Conseil constitutionnel, l'on peut noter la faculté pour la Conférence des présidents de déférer une étude d'impact au Conseil constitutionnel, qui a retenu une conception timide de son contrôle. Au point, selon Jean-Louis Hérim « *de conforter le doute sur la sincérité et la complétude des études d'impact* »<sup>44</sup>. Cet outil mérite certainement une plus grande attention du Sénat pour garantir la constitutionnalité des dispositifs qu'il envisage.

Les lois organiques relatives au Sénat intéressent particulièrement la question de l'interprétation du Conseil constitutionnel, et de sa réception par le Sénat. Jusqu'en 1985, il y a eu 24 saisines sur le fondement de l'article 46 de la Constitution, sans que le Conseil ne donne une seule fois la définition de la loi organique relative au Sénat. Cette dernière a pour spécificité qu'elle est votée dans les mêmes termes par les deux assemblées, le Sénat disposant ici d'un droit de veto. Alain Delcamp analyse la jurisprudence du Conseil constitutionnel pour dresser les critères de la loi organique relative au Sénat<sup>45</sup>. Dans sa décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985, qui concernait l'augmentation du nombre de députés, dû au passage au scrutin proportionnel, le Conseil constitutionnel estime qu'elle ne peut être considérée comme une loi organique relative au Sénat, puisque « *la seule circonstance que son application affecterait*

---

<sup>43</sup> Sur ce point, v. *infra*.

<sup>44</sup> J.-L. Hérim, « Le Sénat et la révision », *RFDC*, 2018, n°116, p. 858.

<sup>45</sup> A. Delcamp, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *RFDC*, 2011, n° 87, p. 465-498.

*indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat*<sup>46</sup>. » Ainsi, est-ce qu'il suffirait de faire une loi hermétiquement à part pour que le Conseil constitutionnel y voit, par la force des choses, une loi organique relative au Sénat ? Depuis les années 2000, le Conseil constitutionnel confirme des lois organiques relatives au Sénat qui sont évidentes (parce que le touchant directement), mais ne prend pas position lorsqu'il ne le juge pas nécessaire (et valide par conséquent des extensions de domaine). Il vient limiter les pouvoirs donnés au Sénat par l'article 46 alinéa 4 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel tend à se retrancher derrière des exigences de procédure, qui dès lors qu'elles sont vérifiées, permettent de valider la constitutionnalité de la disposition. Au cours de la navette, l'adjonction de dispositions affectant le Sénat a-t-elle pour effet de la rendre relative au Sénat ? Dans sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, le Conseil constitutionnel semble, selon Alain Delcamp, apporter un élément de réponse : les projets de lois organiques relatives au Sénat peuvent être soumis à la procédure de la commission mixte paritaire tant qu'ils sont votés dans les mêmes termes. C'est une logique finaliste, ici parce qu'il est question d'urgence. Dans son commentaire de la décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, le Conseil constitutionnel s'exprime en ces termes : « *on ajoutera que la loi organique a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par l'article 46 de la Constitution. Dès lors qu'elle a été votée dans les mêmes termes par les deux assemblées et sans réunion de la commission mixte paritaire, la question de savoir s'il s'agit d'une loi organique relative au Sénat peut être laissée de côté* ». Ainsi tant que la procédure a été respectée et que le vote a eu lieu dans les mêmes termes, la qualification de loi organique relative au Sénat n'emporte aucune conséquence utile pour le Conseil constitutionnel. Alors même qu'il s'agit de l'application d'une disposition constitutionnelle, dont il réduit significativement la portée. Pour le moment, les sénateurs n'ont soulevé aucune difficulté sur ce point au cours de la procédure, permettant à cette interprétation de perdurer.

Le Conseil constitutionnel a fait un effort de qualification, repris par la doctrine universitaire, qui a tenté de systématiser des positions aux contours assez diffus. Après avoir volontairement

---

<sup>46</sup> Conseil constitutionnel, n° 85-195 DC du 10 juillet 1985, *Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, Cons. 5.

placé la question de la qualification de loi organique relative au Sénat de côté<sup>47</sup>, le Conseil va, *a minima*, la mentionner. Précisant ainsi que ce n'est pas un oubli involontaire mais bien une politique jurisprudentielle. En mars 2009, dans sa décision n° 2009-576 DC, alors que la loi est votée dans les mêmes termes (donc que la question aurait pu être mise de côté), le Conseil constitutionnel précise qu'il ne s'agit pas d'une loi organique relative au Sénat<sup>48</sup>. Un mois plus tard, le Conseil se prononce sur une loi concernant la procédure parlementaire, qui fait l'objet d'un compromis entre les deux assemblées. Le Conseil constitutionnel estime qu'il ne s'agit pas d'une loi organique relative au Sénat. Il fait l'effort de ne pas qualifier la loi organique comme étant relative au Sénat. Dans son commentaire, le Conseil affirme « *comme dans sa décision du 3 mars 2009 sur la loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés de l'audiovisuel public, il a relevé que, s'agissant d'une loi qui n'était pas relative au Sénat – chaque assemblée étant concernée par les mêmes dispositions –, la procédure avait répondu aux exigences des trois premiers alinéa de l'article 46.* » Néanmoins dans ce cas, bien que les deux assemblées soient tombées d'accord, la procédure en cause renvoie à leurs règlements respectifs, ce qui implique qu'il puisse y avoir une différenciation. Cette façon d'agir est encore plus simple pour le Sénat, la spécificité parlementaire sera assurée au besoin par le Règlement. Enfin, Alain Delcamp procède à une classification sectorielle, s'efforçant dans chaque domaine d'intervention, de faire apparaître la raison pour laquelle une loi organique est relative au Sénat. Par exemple, concernant le mode de scrutin du Sénat, il y a une originalité en la matière, comprise à l'article 24 de la Constitution<sup>49</sup>, et rappelée dans la décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*. Ainsi le choix du mode de scrutin, le seuil, la répartition des sièges relèvent de la loi ordinaire. En conséquence,

---

<sup>47</sup> Par exemple, dans la décision du Conseil constitutionnel, n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*.

<sup>48</sup> Conseil constitutionnel, n° 2009-576 DC du 3 mars 2009, *Loi organique relative à la nomination des présidents des sociétés France Télévisions et Radio France et de la société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France*, Cons. 1 : « *Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement de l'article 13 de la Constitution ; que cette loi, qui ne constitue pas une loi organique relative au Sénat, a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de l'article 46 de la Constitution ;* ».

<sup>49</sup> Article 24, al. 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.* »

la loi organique relative au Sénat ne protège qu'une toute petite partie du mode de scrutin, à savoir la durée du mandat, les conditions d'éligibilité et de remplacement.

Aux origines de l'article 46 al. 4 de la Constitution, la loi organique relative au Sénat ferait partie de l'arsenal pour protéger le Sénat, mais sert-elle seulement à cela ? Entre l'idée du constituant et la lecture du Conseil constitutionnel, y aurait-il eu un renversement ?

Par son anticipation, le Sénat prête une attention particulière à la norme constitutionnelle et à l'interprétation de son juge pour l'application du droit parlementaire. Il en va de même lorsqu'il règle les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel.

## **Section 2. En aval : se conformer à une sanction du Conseil constitutionnel**

Lorsque le Sénat réceptionne une décision du Conseil constitutionnel, il applique – mécaniquement – cette dernière afin que son texte puisse être applicable (I). Cependant, et c'est aussi un moyen d'affirmer sa spécificité, le Sénat peut résister temporairement au juge constitutionnel (II).

### I. L'application de la nouvelle jurisprudence : l'autorité de chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel

En vertu de l'article 62 de la Constitution, les décisions du Conseil constitutionnel sont revêtues de l'autorité de chose jugée, qui renvoie à la force de vérité légale<sup>50</sup>. Par ailleurs, l'alinéa 3 de ce même article pose l'effet *erga omnes* des décisions du Conseil constitutionnel, qui s'imposent au-delà des parties, aux « *pouvoirs publics* » et à « *toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ». L'autorité de chose jugée s'attache au dispositif de la

---

<sup>50</sup> Article 62 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application. / Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause. / Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles. »

décision, ainsi qu'aux motifs qui en sont le soutien nécessaire<sup>51</sup>. Le Conseil constitutionnel s'inscrit sur ce point à l'image des autres Cours constitutionnelles. Le Sénat est dans l'obligation de tenir compte de la décision du Conseil constitutionnel, et de son interprétation. S'il veut voir appliquées les normes qu'il entérine, il ne peut le faire qu'en respectant la lecture du Conseil constitutionnel. Dans le cadre de notre étude, l'on peut se demander si l'autorité de la chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel, reçue par les sénateurs, est l'illustration du dialogue entre les deux institutions ? Ou s'agit-il simplement de tirer les conséquences juridiques d'une procédure obligatoire ? Le Sénat peut être concerné à travers différentes hypothèses. Notre étude portera principalement sur la réception par le Sénat de la jurisprudence relative aux normes parlementaires qui le concerne spécifiquement : son Règlement et les Lois organiques relatives au Sénat. Néanmoins il convient de nuancer immédiatement le propos, en ce que la pression constitutionnelle est acceptée par tous les acteurs, et n'est pas systématiquement synonyme de rapports de force. Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il déclare une disposition inconstitutionnelle, opère toujours un renvoi au législateur, qui modifie lui-même son texte (et *a fortiori* son Règlement), contrairement à d'autres États où le juge constitutionnel opère directement les modifications dans le texte. Reste à déterminer la marge de manœuvre laissée aux sénateurs par le juge constitutionnel lui-même.

Par ses décisions, le Conseil constitutionnel peut définitivement fermer une voie au Sénat. En témoigne la réforme du Règlement du Sénat du 18 juin 2019. À travers cette résolution, le Sénat a voulu étendre la liste des amendements recevables après la première lecture d'un texte. Jean-Éric Gicquel de relever que « *le Conseil constitutionnel s'est montré ici plus circonspect* »<sup>52</sup>. Après la première lecture, seuls sont recevables les amendements qui sont en relation directe avec une disposition restant en discussion<sup>53</sup>. Comme le rappelle Jean-Éric Gicquel, « *échappent à cette règle ceux destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination*

---

<sup>51</sup> Conseil constitutionnel, n° 62-18 L du 16 janvier 1962, *Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole*, Cons. 1.

<sup>52</sup> J.-E. Gicquel, « Sénat – La réforme du règlement du Sénat du 18 juin 2019. Une codification de pratiques sénatoriales déclarée partiellement conforme à la Constitution », *JCP-G.*, 29 Juillet 2019, n°30-3529, 828.

<sup>53</sup> V. principalement la décision du Conseil constitutionnel, n° 2006-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme*.

*avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle* »<sup>54</sup>. Ces trois exceptions échappant à l'exigence de relation directe avec la disposition en discussion « *sont limitées dans leur portée* »<sup>55</sup>. Ainsi le Conseil constitutionnel restreint la portée du droit d'amendement des sénateurs, ce qu'il n'a pas pour habitude de faire.

Le Conseil constitutionnel intervient également sur des questions de procédure parlementaire, à l'occasion de l'interprétation par le Sénat de la règle constitutionnelle. Il l'a fait dans une décision n° 2012-655 DC à propos de l'interprétation de l'article 42 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, qui dispose que « *la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43* ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie. » Lors de la discussion en séance au Sénat de la loi *Duflot I*, cette dernière a porté sur le projet de loi du Gouvernement, alors que la commission saisie avait adopté une version du texte. Ce, dans l'objectif de laisser un délai raisonnable aux sénateurs pour qu'ils puissent déposer leurs amendements. Le Conseil constitutionnel rejette cette interprétation sénatoriale libérale. Il estime que ce texte ne vaut que dans des cas exceptionnels de rejet total ou partiel<sup>56</sup>. Le Sénat a, en n'établissant pas son propre texte, porté à la règle de l'article 42 C une atteinte substantielle de procédure<sup>57</sup>. Cette décision se trouve finalement en faveur de la compétence du Sénat, qui ne peut la nier. À cet égard, l'on peut relever que c'est rarement dans ce sens que cela se produit. Cette erreur du Sénat a permis au Conseil constitutionnel de se prononcer. Le Sénat fait-il volontairement des interprétations extensives pour permettre au Conseil constitutionnel de se prononcer ? Et ainsi d'assoir la primauté du texte de la commission sur celui du Gouvernement ?

---

<sup>54</sup> J.-E. Gicquel, « Sénat – La réforme du règlement du Sénat du 18 juin 2019. Une codification de pratiques sénatoriales déclarée partiellement conforme à la Constitution », *JCP-G.*, 29 Juillet 2019, n°30-3529, 828.

<sup>55</sup> Conseil constitutionnel, n° 2019-786 DC du 11 juillet 2019, *Résolution clarifiant et actualisant le règlement du Sénat*, Cons. 21.

<sup>56</sup> Conseil constitutionnel, n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, Cons. 2 : « *qu'il ressort des termes de cet article que le constituant a entendu que, après inscription à l'ordre du jour dans les conditions fixées par l'article 48 de la Constitution, la discussion d'un projet ou d'une proposition de loi porte en séance sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ; qu'il n'en va autrement que dans le cas où la commission saisie en application de l'article 43 a rejeté le texte qui lui était soumis ainsi que dans celui où la commission ne s'est pas prononcée sur l'ensemble des articles du texte avant le début de l'examen en séance ;* ».

<sup>57</sup> Le commentaire de la décision rappelle à propos de cette règle de l'article 42 de la Constitution qu'elle est « *une règle de procédure substantielle* ».

L'autorité de chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel peut mettre fin à une pratique sénatoriale. Tel fut le cas dans la décision n° 2006-544 DC à propos de l'article 40 de la Constitution, qui dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ». Selon Natalia Chaeva, « *l'interprétation souple de l'article 40 par le Sénat permettant de retarder l'examen de l'irrecevabilité financière d'un amendement à la séance publique a été définitivement sanctionnée par le Conseil constitutionnel en 2006*<sup>58</sup>. » Désormais l'examen de la recevabilité financière de l'amendement au Sénat se fera dès son dépôt : « *que, si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en oeuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements ; qu'une telle procédure n'a pas encore été instaurée au Sénat ;* »<sup>59</sup>.

Enrichissant l'échange entre les deux institutions, le Sénat intègre dans son Règlement une réserve d'interprétation qui est issue d'une décision du Conseil constitutionnel. C'est ce qu'il a fait lors de la réforme de son Règlement du 18 juin 2019, à propos de la possibilité de faire siéger le Sénat en dehors des jours de séance de droit commun. Le Sénat a repris la réserve d'interprétation de la décision n° 2015-712 DC<sup>60</sup> du Conseil constitutionnel, en l'intégrant à l'article 32 alinéa 2 de son Règlement<sup>61</sup>. Ce dernier dispose désormais que « *le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine. En outre, sous réserve du plafond prévu au deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution et lors des*

---

<sup>58</sup> N. Chaeva, « La réforme du Règlement du Sénat. Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ? », *Pouvoirs*, 2016, n° 159, p. 88.

<sup>59</sup> Conseil constitutionnel, n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007*, Cons. 13.

<sup>60</sup> Conseil constitutionnel, n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, Cons. 51 et 52.

<sup>61</sup> Le Règlement du Sénat indique à cet effet que « *dans sa décision du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel a ajouté que ces dispositions ne sauraient "avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par l'article 32 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité"* ».

*semaines au cours desquelles chaque assemblée a décidé de siéger, le Sénat peut décider de tenir d'autres jours de séance, à la demande de la Conférence des Présidents, du Gouvernement ou de la commission saisie au fond ».*

Si le Sénat applique la lettre de la Constitution en assurant l'autorité de chose jugée aux décisions du Conseil constitutionnel, il peut volontairement en ralentir la prise en compte.

## II. Le délai mis à la modification du texte : la résistance temporaire du Sénat

Le Sénat peut se montrer particulièrement réticent à appliquer une solution du Conseil constitutionnel. Souvent lorsque ce dernier livre une interprétation de la norme constitutionnelle qui n'était pas celle retenue par la Haute assemblée. Cette hypothèse concerne principalement le Règlement du Sénat, moyen pour ce dernier de s'affranchir de certaines dispositions du texte constitutionnel par une lecture libérale. C'est à l'occasion du premier contrôle de son Règlement que le Sénat manifeste son désaccord avec la jurisprudence constitutionnelle, puisqu'il mettra un an et demi à le rectifier<sup>62</sup>. Marcel Prélot relevait à l'époque que le Sénat a voulu marquer « *à la fois sa déférence pour le Conseil constitutionnel et son désaccord sur le fond* »<sup>63</sup>.

L'application de l'article 40 de la Constitution, relatif à l'irrecevabilité financière, illustre le choix stratégique du moment par le Sénat. En effet, ce dernier a d'abord considéré qu'il n'opèrerait pas de contrôle préalable à leur dépôt des amendements. L'irrecevabilité financière n'était prononcée que dans le cas où elle était soulevée en séance publique. Cette lecture permettait de contourner la rigueur imposée à l'initiative du Parlement. À l'occasion d'une nouvelle rédaction de l'article 45 de son Règlement, qui organise le traitement des irrecevabilités, le Conseil constitutionnel a mis fin à cette interprétation libérale de l'article 40 de la Constitution. Il a considéré « *que le respect de l'article 40 de la Constitution exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions et amendements formulés par les sénateurs et cela antérieurement à l'annonce de*

---

<sup>62</sup> Résolution n° 3, *modifiant certains articles du Règlement du Sénat*, adoptée le 27 octobre 1960.

<sup>63</sup> *Journal officiel de la République française*, Débats parlementaires, Sénat, Séance du 27 octobre 1960.

*leur dépôt et par suite avant qu'ils ne puissent être publiés, distribués et mis en discussion, afin que seul soit accepté le dépôt des propositions et amendements qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarés irrecevables ; qu'il impose également que l'irrecevabilité financière puisse être soulevée à tout moment non seulement à l'encontre des amendements, mais également à l'encontre des modifications apportées par les commissions aux textes dont elles ont été saisies ; »<sup>64</sup>. L'article 17 bis du Règlement du Sénat a été modifié en conséquence. Le Sénat a tiré avantage de son interprétation aussi longtemps qu'il le pouvait. Il aura résisté temporairement à la lecture de l'interprète authentique de la Constitution, le Conseil constitutionnel.*

Au Sénat, un mouvement de résolutions spontanées prend forme à compter de la deuxième mandature du Président Larcher. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'on remarque un décalage entre le Sénat et l'Assemblée nationale, puisque le premier a adopté cinq résolutions, là où la deuxième n'en a adopté que deux. De manière générale, les deux assemblées minimisent les modifications de leurs règlements pour échapper à la censure du Conseil constitutionnel, et préfèrent utiliser d'autres voies plus stratégiques. Ainsi, Sophie de Cacqueray note que « *le Sénat [cherche] toujours à tirer le meilleur parti des révisions constitutionnelles susceptibles d'accroître son autonomie ou ses compétences et [évite] de modifier son Règlement en dehors de ces conditions pour limiter l'impact de l'article 61 al. 1 de la Constitution* »<sup>65</sup>. Le Sénat, contrairement à l'Assemblée nationale, ne se presse pas. 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 alors que l'Assemblée nationale a ajouté deux commissions permanentes immédiatement après la révision constitutionnelle de 2008 portant à huit le nombre de commissions permanentes possible dans chaque assemblée* »<sup>66</sup>. Suite à une censure du Conseil constitutionnel sur une résolution modifiant son Règlement, le Sénat met

---

<sup>64</sup> Conseil constitutionnel, n° 2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en oeuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, Cons. 25.

<sup>65</sup> S. De Cacqueray, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015, n° 102, p. 382.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

parfois un certain temps à procéder à la modification. En conséquence, les dispositions voulues ne sont soit pas appliquées, soit appliquées en contrariété avec l'interprétation du Conseil constitutionnel, mais non intégrées dans le texte. À titre de comparaison, l'Assemblée nationale a voulu immédiatement entériner sa pratique issue de la crise de la covid-19. Cependant, le Conseil constitutionnel a estimé que les mesures n'étaient pas suffisamment précises pour qu'il puisse effectuer son contrôle et l'a incitée à y remédier afin de pouvoir déclarer la disposition comme conforme à la Constitution. L'Assemblée nationale voulant certainement garder de la souplesse dans la détermination des procédures à suivre dans une situation de crise, n'y a pas remédié et poursuit sa pratique en dehors de son Règlement, et ainsi du contrôle du Conseil. Le Sénat a pris l'habitude de ne pas modifier trop souvent et précisément son Règlement pour maintenir sa liberté d'initiative dans la formation du droit parlementaire.

Le Sénat, lorsqu'il fait le choix de codifier ses pratiques parlementaires dans ses normes de référence, conduit logiquement le Conseil constitutionnel à se prononcer sur leur conformité à la Constitution. Ce mouvement témoigne d'une volonté de la Haute assemblée d'associer plus la jurisprudence constitutionnelle au développement du droit parlementaire.

## CHAPITRE 2

### L'incitation au contrôle de constitutionnalité par la codification

D'un point de vue étymologique, la codification renvoie en premier lieu à la réunion de règles au sein d'un Code, fruit d'un processus concerté de rédaction d'une règle jusque-là non écrite, ou dispersée. Plus largement, la codification peut se définir par la systématisation écrite de règles préexistantes, ou expérimentales. La codification est liée au développement progressif de règles nouvelles, mises par écrit, et participe d'un même processus normatif de développement de la règle de droit. En ce sens, elle vient poursuivre le processus de formation d'une règle de droit, en déclarant, cristallisant ou créant une norme<sup>67</sup>. Lorsque le Sénat codifie des règles non écrites de droit parlementaire, alors le Conseil constitutionnel en contrôlera la conformité à la Constitution. Ce processus a les inconvénients de ses avantages. En effet, la codification de règles non écrites risque la censure du Conseil constitutionnel, et emporte une forme de rigidité des règlements au détriment de la souplesse. Le Sénat avait pour spécificité, par rapport à l'Assemblée nationale, de ne pas codifier systématiquement une pratique. Il ne prend le risque que s'il estime quelles seront insusceptibles de faire l'objet d'une censure du Conseil constitutionnel (**Section 1**), ou lorsque l'avis de ce dernier lui est utile pour mettre en place une pratique innovante (**Section 2**).

#### Section 1. La codification de pratiques préexistantes

À l'occasion du contrôle de constitutionnalité de pratiques codifiées réglant les relations entre le Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel se montre particulièrement méfiant

---

<sup>67</sup> Notre étude s'en tient à une définition générale du processus de codification, en tant qu'il permet la mise à l'écrit de règles de droit. Mais les formes de la codification sont variées et ne poursuivent pas les mêmes finalités. Ainsi Denys de Béchillon relève « [qu'] un récent ouvrage de synthèse et de théorie du Droit comparé recense plus d'une dizaine de modalités d'agencement du Droit en corpus. Selon les cas, les règles sont classées en forme associative, chronologique, alphabétique, caténaire, hiérarchisées, à base de faits ou de systématisation doctrinale, par imitation, etc. », Citant J. Vanderlinden, *Comparer les droits*, Bruxelles, Story-scienta, 1995, p. 227-300, D. De Béchillon, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Éd. Odile Jacob, 1997, p. 122.

envers la Haute assemblée (I), allant jusqu'à découvrir de nouvelles règles constitutionnelles opposables au Sénat (II).

### I. Le cadre constitutionnel à la codification de pratiques sénatoriales

Si le Sénat était à l'origine pensé comme le soutien du Gouvernement face à une Assemblée nationale indisciplinée, le fait majoritaire, renforcé depuis les années 2000<sup>68</sup>, a placé la Haute assemblée dans une position toute autre, le plus souvent dans l'opposition<sup>69</sup>. Afin de s'adapter au nouvel équilibre des relations qu'il entretient avec l'Exécutif soutenu par l'Assemblée nationale, le Sénat recourt aux moyens de procédure et à la temporisation en adoptant de nouvelles pratiques. C'est la raison pour laquelle l'introduction de ces pratiques dans le Règlement du Sénat concerne souvent les liens qu'il entretient avec le Gouvernement, notamment dans le cadre de la procédure législative (aménagement dans les rythmes de travail, dans l'organisation des débats) et dans le développement de sa fonction de contrôle du Gouvernement. Lorsque ces nouvelles pratiques sont insérées dans le texte du Règlement, elles sont soumises au contrôle de constitutionnalité. Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel s'est initialement montré particulièrement protecteur du Gouvernement, ce qui peut être une application logique du déséquilibre constitutionnel en sa faveur. Ainsi dès 1959, à propos de l'introduction de la question orale au sein du Règlement des assemblées, si « *le Conseil avait posé le principe selon lequel ce qui n'est pas permis au Parlement lui est interdit, il adopte volontiers le principe inverse en ce qui concerne le Gouvernement* »<sup>70</sup>. En effet, le Conseil constitutionnel, craignant que la pratique de la question orale ne puisse engager la responsabilité

---

<sup>68</sup> La révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, la première soumise au *référendum* sur le fondement de l'article 89 de la Constitution, limite à cinq ans la durée du mandat présidentiel, marquant la fin du septennat en vigueur depuis 1973 et l'alignement avec la durée du mandat des députés.

<sup>69</sup> Ainsi, après les élections d'avril 1959, alors que l'Assemblée nationale est majoritairement favorable au Gouvernement, le Sénat compte une proportion importante d'élus du centre et de gauche, et le premier conflit s'engage pour la rédaction du Règlement du Sénat, où Michel Debré tente de restreindre le contrôle de la Chambre sur le Gouvernement. En 1962, le Sénat s'oppose vivement à l'utilisation par le Général de Gaulle de la procédure de l'article 11 C pour réviser la Constitution, tombant en disgrâce, accentuée en 1969 par le projet de n'en faire qu'une chambre consultative. De 1981 à 1986 et de 1988 à 1993, avec l'élection du Président de la République François Mitterrand, la nouvelle majorité est en opposition avec celle du Sénat, rendant le compromis sur les textes difficile, malgré la volonté affichée du Président Poher. Finalement, ces évolutions ont permis au Sénat de trouver les solutions pour exercer ses missions constitutionnelles.

<sup>70</sup> P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ, 6e éd., 2021, p. 34.

du Gouvernement, à l'image de la IV<sup>e</sup> République, censure les dispositions et empêche leur mise en application. Dans une même logique de protection du Gouvernement face à la volonté des assemblées d'intégrer durablement de nouvelles pratiques dans leurs normes de référence, le juge constitutionnel a interprété restrictivement le droit d'amendement des parlementaires, au profit de celui du Gouvernement. En témoigne la jurisprudence sur la pratique de « l'entonnoir »<sup>71</sup>, où le Conseil constitutionnel a pendant un temps décidé que le Gouvernement puisse remettre en cause à n'importe quel moment des décisions conformes des deux assemblées. Plus encore, dans sa décision n° 81-136 DC du 31 décembre 1981<sup>72</sup>, le Conseil constitutionnel autorise l'Assemblée nationale à adopter un nouvel amendement après la réunion de la commission mixte paritaire, dès lors qu'il était accepté par le Gouvernement. Ainsi le juge constitutionnel estimait que le droit d'amendement du Gouvernement n'était soumis à aucune restriction, y compris après la réunion de la commission mixte paritaire. Il adopte cette lecture alors même que la pratique de l'entonnoir n'est que la mise en œuvre de l'article 45 de la Constitution, qui les y autorise<sup>73</sup>.

Dans une autre configuration, il peut arriver qu'une nouvelle pratique au Sénat fasse préalablement l'objet d'un accord avec le Gouvernement avant d'être codifiée. Dans cette hypothèse, bien que le Conseil constitutionnel puisse relever que le Gouvernement accorde une nouvelle prérogative au profit du Sénat, et en l'absence de contradiction à la Constitution, il entérine une pratique voulue par les acteurs. Tel fut le cas pour la technique des questions au Gouvernement, qui a été introduite *praeter legem* en vertu d'un accord conclu entre le Gouvernement et le Sénat le 2 avril 1982. À la suite de la révision constitutionnelle du 4 août 1995, la pratique des questions d'actualité a été codifiée à l'article 75 *bis* du Règlement du

---

<sup>71</sup> La règle de l'entonnoir est définie de la manière suivante par Jean-Pierre Camby : « *Devant chaque chambre, le débat se restreint, au fur et à mesure des lectures successives d'un texte, sur les points de désaccord, tandis que ceux des articles adoptés en termes identiques sont exclus de la navette* », J.-P. Camby, « Droit d'amendement et navette parlementaire : une évolution achevée », *RDP*, n° 2, 2006.

<sup>72</sup> Conseil constitutionnel, n° 81-136 DC du 31 décembre 1981, *Troisième loi de finances rectificative pour 1981*, Cons. 10.

<sup>73</sup> Article 45, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux Assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.* »

Sénat<sup>74</sup>. Le Conseil constitutionnel n'a pu que valider ce procédé consenti par le Gouvernement. De la même manière, le Conseil constitutionnel peut consacrer certains processus coutumiers qui sont en réalité passés dans le Règlement du Sénat<sup>75</sup>. Tel fût le cas de l'interprétation parlementaire en matière de compensation des ressources, qui a été inscrite dans le Règlement du Sénat<sup>76</sup>, et dont le Conseil a validé la constitutionnalité dans sa décision n° 76-64 DC du 2 juin 1976<sup>77</sup>. Sorte de moyen détourné des assemblées pour prolonger le droit parlementaire, le Conseil constitutionnel, bien qu'implicitement, fait droit à la pratique sénatoriale.

Finalement dans le cadre du contrôle de constitutionnalité du droit parlementaire, le Conseil constitutionnel cherche l'équilibre entre une protection rigoureuse des droits de l'Exécutif et la protection des droits des parlementaires. Bruno Genevois se réfère à la décision n° 90-278 DC du 7 novembre 1990 relative aux procédures abrégées prévues par le Règlement du Sénat, qui résume la position du Conseil constitutionnel en la matière : « *Considérant cependant que les modalités pratiques retenues à cet effet doivent être conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure législative ; qu'en particulier, il leur faut respecter aussi bien les prérogatives conférées au Gouvernement dans le cadre de cette procédure que les droits des membres de l'assemblée concernée et, notamment, l'exercice effectif du droit d'amendement garanti par le premier alinéa de l'article 44 de la Constitution* <sup>78</sup>; »

Dans ce cadre, le juge constitutionnel continue de veiller rigoureusement au respect des droits du Gouvernement et du Parlement, opposant parfois à ce dernier de nouveaux fondements constitutionnels.

---

<sup>74</sup> Article 75 bis du Règlement du Sénat : « *L'ordre du jour du Sénat comporte, une fois par semaine, des questions au Gouvernement en liaison avec l'actualité. Chaque sénateur intervenant dispose d'un temps de parole fixé par la Conférence des Présidents, comprenant sa réponse éventuelle au Gouvernement. La Conférence des Présidents arrête la répartition du nombre de ces questions entre les groupes et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe en tenant compte de leur importance numérique et fixe les modalités de leur dépôt et de la procédure suivie en séance.* »

<sup>75</sup> Sur la coutume, v. *infra*.

<sup>76</sup> Articles 24, al. 2 et 45 al. 1<sup>er</sup> du Règlement du Sénat ; Chapitre V, paragraphe I de l'I.G.B.

<sup>77</sup> Conseil constitutionnel, n° 76-64 DC du 2 juin 1976, *Résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du règlement du Sénat*, Cons. 1.

<sup>78</sup> Conseil constitutionnel, n° 90-278 DC du 7 novembre 1990, *Résolution modifiant les articles 16, 24, 29 et 48 du règlement du Sénat et introduisant dans celui-ci des articles 47 ter, 47 quater, 47 quinquies, 47 sexies, 47 septies, 47 octies, 47 nonies et 56 bis A*, Cons. 7, Cité par B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*. Principes directeurs, Éditions STH, 1988, p. 126.

## II. La découverte de nouveaux fondements constitutionnels opposables à la pratique sénatoriale

À l'occasion de plusieurs contrôles, le Conseil constitutionnel a édicté une règle applicable aux sénateurs qui n'existe pas *stricto sensu* dans les textes de référence. L'interprète authentique de la Constitution s'affranchit alors de son texte, pour élargir son contrôle sur le Parlement. Dans sa décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, dite *Amendement Seguin*, le Conseil constitutionnel se fonde sur le principe de « *limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement* »<sup>79</sup>. Cette adjonction interroge plus profondément sur la limite, incertaine, entre le droit d'amendement et l'initiative parlementaire, qui dépend donc de l'interprétation que fera le Conseil constitutionnel. S'il le mentionne dans cette décision, c'est en 1989 qu'il applique le principe selon lequel un amendement « *ne saurait être sans lien* » avec le texte du projet<sup>80</sup>. Le droit d'amendement est le terreau des confrontations entre Gouvernement et Parlement, et au sein même de ce dernier entre la majorité, la minorité, l'opposition. Cette nouvelle règle permet au Conseil constitutionnel d'exercer un contrôle accru sur la fabrication de la loi et sur les prérogatives des parlementaires. Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoyait un tel contrôle de recevabilité de l'amendement. Ainsi lorsque le Conseil constitutionnel se prononçait également dessus, il traitait une irrecevabilité réglementaire en une irrecevabilité constitutionnelle, conférant à l'article le statut de règle de valeur constitutionnelle. Cette disposition a été consacrée par la loi constitutionnelle de 2008 au sein de l'article 45 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution. Suivant la même logique, dans sa décision n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, le Conseil constitutionnel ajoute un cas de priorité sur l'ordre du jour en faveur du Gouvernement, en estimant que « *par application des prérogatives qu'il tient de la Constitution, décider l'inscription à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée d'une proposition de*

---

<sup>79</sup> Conseil constitutionnel, n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, *Loi portant diverses mesures d'ordre social*, Cons. 8 et 11.

<sup>80</sup> Conseil constitutionnel, n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, *Loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales*.

*résolution ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ; »*<sup>81</sup>. Ce, alors même que l'article 48 de la Constitution ne mentionne pas une telle priorité. Toujours en faveur du Gouvernement, Pierre Avril relève une interprétation constructive du Conseil constitutionnel à propos de la discussion du texte adopté par la commission<sup>82</sup>. Anticipant la contrainte pour le Gouvernement de devoir déposer un amendement en séance pour rétablir son texte, le Conseil constitutionnel en déduit que le nouvel article 42 de la Constitution implique que le Gouvernement participe aux travaux de la Commission et assiste au vote<sup>83</sup>.

Par ailleurs, le contrôle de conformité s'applique également à l'ensemble de la procédure d'adoption de la loi, en témoigne la décision n° 57-75 DC du 23 juillet 1975, dans laquelle le Conseil constitutionnel s'exprime ainsi : « *Considérant qu'il appartient au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'une loi votée par le Parlement et en instance de promulgation, non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de cette loi à la Constitution mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative*<sup>84</sup>; » Qu'est-ce que le Conseil constitutionnel entend par les termes « règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative » ? Ces règles ne concernent pas les dispositions du Règlement déclarées conformes par la procédure de l'article 61 al. 1 C<sup>85</sup>. En conséquence, « [...] *les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux-mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution ; »*<sup>86</sup>. L'on peut s'interroger sur une telle considération à propos du contrôle de la constitutionnalité de la loi, dès lors qu'il s'agit de la stricte application de la hiérarchie des normes. Sauf à

---

<sup>81</sup> Conseil constitutionnel, n° 92-314 DC du 17 décembre 1992, *Résolution complétant le règlement de l'Assemblée nationale pour l'application de l'article 88-4 de la Constitution*, Cons. 17.

<sup>82</sup> P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *NCCC*, 2016, n° 50, p. 47.

<sup>83</sup> Conseil constitutionnel, n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, *Loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution*, Cons. 36.

<sup>84</sup> Conseil constitutionnel, n° 75-57 DC du 23 juillet 1975, *Loi supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle*, Cons. 1.

<sup>85</sup> Conseil constitutionnel, n° 80-117 DC du 22 juillet 1980, *Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*, Cons. 3 : « [...] *que les dispositions des règlements des assemblées parlementaires n'ont pas valeur constitutionnelle ; [...] »*

<sup>86</sup> Conseil constitutionnel, n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, Cons. 5.

considérer les règlements des assemblées comme évoluant en parallèle, ce qui contredit l'idée même de les confronter à la norme constitutionnelle. Sur ce point, le Conseil constitutionnel reste amené à contrôler l'application de ces dispositions au regard d'exigences constitutionnelles telles que la clarté et la sincérité du débat<sup>87</sup>, lui permettant ainsi de retrouver un fondement constitutionnel qui ne découle pas du règlement des assemblées.

En codifiant de nouvelles pratiques parlementaires, le Sénat cherche à obtenir l'avis et l'aval du Conseil constitutionnel.

## **Section 2. La codification de pratiques innovantes**

En 2014, la réélection du Président Larcher est marquée par sa volonté de moderniser les méthodes de travail du Sénat, à l'appui de son Règlement<sup>88</sup>. C'est ainsi qu'il a expérimenté une toute nouvelle pratique, la procédure d'examen en commission (I), qui grâce à l'aiguillage du Conseil constitutionnel, a pu être pérennisée (II).

### **I. L'expérimentation de la procédure d'examen en commission**

Les liens historiques entre la commission et la séance au Sénat permettent d'expliquer la lente avancée en faveur de la procédure d'examen en commission<sup>89</sup>. La tradition issue de la

---

<sup>87</sup> À l'occasion de sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, le Conseil constitutionnel précise les règles relatives au droit d'amendement et modifie son considérant de principe en intégrant le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, Cons. 25.

<sup>88</sup> C'est une attitude que le Sénat a continuellement adoptée depuis le début de la V<sup>e</sup> République, lui qui, pour reprendre les mots de son ancien Président Christian Poncelet, incarne « *les valeurs de la République en ce qu'elles ont de plus essentiel : la continuité des institutions, la nécessité du débat et la garantie de l'existence du dialogue démocratique* » (Ch. Poncelet, « La modernisation du travail du Sénat », in *Les 50 ans de la Constitution, 1958-2008*, Paris, LexisNexis, 2008, p. 267). À travers les résolutions modifiant son Règlement, le Sénat a ainsi intégré un meilleur respect du pluralisme dans ses organes dirigeants, développé les procédures de questions écrites et orales avec le Gouvernement, facilité la déclaration et les seuils pour se constituer groupes d'opposition ou minoritaire, mis en place les procédures abrégées, précisé le traitement des irrecevabilités constitutionnelles, encadrer la déontologie de ses membres, etc.

<sup>89</sup> J.-L. Héryn, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, 2011, n°139, p.119-128.

Révolution française marque la primauté de la séance publique, puisque la loi est l'expression de « la volonté générale ». Néanmoins, la délibération se faisait sur le rapport de la commission. En conséquence, le Gouvernement devait trouver un « allié » parmi les parlementaires, pour déposer un amendement de « rétablissement » afin de revenir à son texte. Raison pour laquelle la Constitution du 4 octobre 1958 s'inscrit contre les commissions permanentes de l'Assemblée nationale (datant de 1902), et du Sénat (datant de 1921). Ainsi, la constitutionnalisation du droit d'amendement à l'article 44 C « *va empêcher de "réguler" en interne, par la voie du Règlement, le flux des amendements* »<sup>90</sup>. L'on voit là l'importance du Règlement, venant s'intercaler entre le Gouvernement et le Parlement. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a longtemps eu une position absolutiste du droit d'amendement, en tardant à reconnaître la théorie de l'entonnoir<sup>91</sup>. La loi constitutionnelle de 2008 offre une première avancée, en décidant que la délibération en séance plénière se ferait sur le texte de la commission, sauf exceptions marginales. À ce stade, les deux chambres du Parlement rejettent la double possibilité offerte par la loi organique de « temps législatif programmé » et de « procédure d'examen simplifiée ». La primauté du droit sacré d'amendement est encore affirmée. Le Sénat se concentre sur l'examen de tous les amendements dès l'examen du texte en commission<sup>92</sup>. Ce n'est que plus tard, à l'image des *leggine* italiennes, que le Sénat va ouvrir la voie à une possible adoption d'un texte en commission.

C'est au mois de mars 2015 que le Bureau et la Conférence des présidents du Sénat approuvent les mesures du groupe de réflexion constitué en 2014 sur les méthodes de travail du Sénat pour mettre en place une procédure expérimentale d'examen en commission. L'un des objectifs poursuivis par ce groupe étant la valorisation du travail en commission pour mieux préparer la séance publique. Ainsi, jusqu'au 30 septembre 2017, sur le fondement de l'article

---

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>91</sup> Le Conseil constitutionnel a poussé à son terme la logique de l'entonnoir dans sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006, *Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers*, Cons. 24 à 27.

<sup>92</sup> Il y a une liberté de choix au Sénat de déposer un amendement en séance ou en commission (voire aux deux en cas de rejet de la commission). Si l'amendement présenté en commission est adopté, il est intégré au texte de la commission et présenté aux voies en séance, sans explication de vote. L'on constate que la majorité amende en commission, et l'opposition débat en séance publique.

44 de la Constitution<sup>93</sup> et de l'article 16 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009<sup>94</sup>, sera expérimentée la procédure d'examen en commission au cours de laquelle le droit d'amendement ne s'exerce qu'en commission. La mise en œuvre de la PEC appartient à la Conférence des présidents, et peut être demandée par le Président du Sénat, le président de la commission saisie au fond, un président de groupe ou le Gouvernement. Ces mêmes acteurs disposent d'un droit de veto : ils peuvent s'opposer à la mise en œuvre de la PEC lors de la réunion de la Conférence des présidents, puis demander le retour à la procédure normale au plus tard dans les trois jours suivant la publication du rapport de la commission.

La PEC met en avant le travail de la commission. Dans cette hypothèse, la réunion de la commission est publique et le Gouvernement peut y participer. Les règles du débat en séance plénière sont applicables en commission, sous réserve de règles spécifiques. Parmi celles-ci l'interdiction de présenter toute autre motion de procédure que celle de l'exception d'irrecevabilité. Ainsi, la conformité à la Constitution ne saurait subir d'atteintes. Enfin lors de la séance plénière, seuls peuvent intervenir le Gouvernement, le(s) rapporteur(s) des commissions pendant dix minutes, et, pour explication de vote, un représentant par groupe pendant sept minutes, ainsi qu'un sénateur ne figurant sur la liste d'aucun groupe pendant trois minutes. Ensuite, le Président met aux voix l'ensemble du texte adopté par la commission. La PEC a été mise en œuvre à titre expérimental pour l'adoption de quatre lois<sup>95</sup>, spécifiques et limitées dans leur champ d'application. Le futur de cette procédure montrera peut-être son utilité à être appliquée uniquement à une partie d'un texte.

---

<sup>93</sup> Article 44, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.* »

<sup>94</sup> Article 16 de la loi organique n° 2009-403 DC du 15 avril 2009 : « Les règlements des assemblées peuvent, s'ils instituent une procédure d'examen simplifiée d'un texte et si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition du Gouvernement, du président de la commission saisie au fond ou du président d'un groupe, prévoir que le texte adopté par la commission saisie au fond est seul mis en discussion en séance. »

<sup>95</sup> Loi portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint Barthélemy, 17 novembre 2015 ; Loi organique portant dématérialisation du Journal officiel de la République française et loi portant dématérialisation du Journal officiel de la République française (examen conjoint), 22 décembre 2015 ; Loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1127 du 10 septembre 2015 portant réduction du nombre minimal d'actionnaires dans les sociétés anonymes non cotées, 10 mai 2016 ; Loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé et Loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions sur les produits de santé, 27 octobre 2016.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la mise en œuvre d'une telle procédure dans sa décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015. Il valide la procédure d'examen en commission, en l'assortissant de trois réserves destinées à garantir son respect à la Constitution<sup>96</sup>. Ainsi, la procédure « *ne peut être mise en œuvre que pour les textes autres que les projets de révision constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale* » et « *les amendements déposés en commission feront l'objet d'un examen systématique de leur recevabilité au regard de l'article 40 de la Constitution* ». Concernant les règles du débat, le Conseil constitutionnel précise par une réserve d'interprétation « *qu'il appartiendra au président de la commission d'appliquer les différentes limitations du temps de parole en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* ».

Cette procédure est l'exemple topique de la spécificité sénatoriale, et de sa faculté à imaginer de nouveaux procédés pour améliorer la fabrication de la loi. Alors que l'Assemblée nationale disposait des mêmes fondements lui permettant de mettre en œuvre une procédure d'examen en commission, elle ne s'en est pas saisie dans l'immédiat. En effet, la chambre basse a d'abord décidé d'intégrer le temps législatif programmé, qui permet de fixer à l'avance la durée de l'examen d'un texte en séance. Dans ce cas, chaque groupe parlementaire dispose d'un temps de parole global qu'il utilise à sa convenance. Cet outil est propre à l'Assemblée nationale, et ne correspond pas à l'esprit du Sénat, qui estime un tel dispositif inutile en son sein pour parer à une éventuelle obstruction. Jean-Jacques Hyst de noter, à l'occasion de la résolution réformant les méthodes de travail du Sénat que « *nous n'allons pas passer au temps législatif programmé, comme à l'Assemblée nationale, qui nous semble avoir des effets assez négatifs sur la qualité du travail parlementaire*<sup>97</sup>. » L'encadrement du temps de parole au Sénat fait l'objet d'un dispositif là encore spécifique, dans la gestion des espaces réservés<sup>98</sup>.

---

<sup>96</sup> Conseil constitutionnel, n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace, Cons. 35, 38 et 40.

<sup>97</sup> J.-J. Hyst, Rapporteur de la commission des lois, Séance du 13 mai 2015, Réforme des méthodes de travail du Sénat, Compte rendu intégral des débats disponible à cette adresse : [http://www.senat.fr/seances/s201505/s20150513/s20150513001.html#Niv1\\_SOM5](http://www.senat.fr/seances/s201505/s20150513/s20150513001.html#Niv1_SOM5)

<sup>98</sup> Sur ce point, v. *infra*.

L'expérimentation plutôt encourageante de la procédure d'examen en commission a permis au Sénat de l'intégrer dans son Règlement.

## II. La pérennisation de la procédure de législation en commission

En 2017, à l'issue de la période d'expérimentation et sous l'impulsion du Président Larcher, la procédure d'examen en commission a été pérennisée et adaptée, pour s'inscrire durablement dans le Règlement du Sénat. Il s'agit désormais de la procédure de législation en commission. Quelques différences sont à noter au regard de l'expérimentation menée pendant deux ans. Parmi les plus notables, la PLEC peut être partielle, et appliquée à certaines dispositions d'un texte. Cette possibilité vise à encourager son utilisation. Le retour à la procédure normale peut être demandé par les mêmes acteurs, mais au plus tard le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle le texte est examiné en séance. Par ailleurs, les temps de parole en séance plénière ont été modifiés, légèrement à la baisse. La résolution prévoit également que les règles de publicité et de débat en séance sont applicables en commission. Certains auteurs avaient émis des réserves sur une publicité du travail en commission, demandée dès la révision constitutionnelle de 2008 pour répondre à la critique selon laquelle « *la loi se fait en commission* »<sup>99</sup>. Le président Jean-Jacques Hyst avait exprimé ses doutes en estimant que « *si les travaux des commissions sont intégralement publiés, à quoi sert la séance publique ?* »<sup>100</sup>.

L'essence de la procédure demeure et est inscrite comme telle dans le *Vademecum* présenté sur le site du Sénat<sup>101</sup> : « *elle vise à réserver le droit d'amendement au stade de la commission, la séance publique étant consacrée aux explications de vote et au vote sur l'ensemble* ». Enfin, conséquence logique de la Constitution, la PLEC ne peut porter sur un projet de révision

---

<sup>99</sup> J.-L. Hérim, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, 2011/4, n°139, p.125.

<sup>100</sup> Cité par J.-L. Hérim, « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, 2011/4, n°139, p. 126.

<sup>101</sup> *Vademecum* sur la procédure de législation en commission en application des articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement du Sénat, disponible à cette adresse : [http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/N\\_9\\_Vade\\_mecum\\_LEC.pdf](http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/N_9_Vade_mecum_LEC.pdf)

constitutionnelle, de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale, pour lesquels la commission saisie au fond n'établit pas de texte, conformément à l'article 42 C.

Le Conseil constitutionnel a déclaré ce dispositif remanié comme étant conforme à la Constitution, sous une réserve<sup>102</sup>. Celle-ci est relative à la limitation du temps de parole durant l'examen du texte. Le Conseil estime « *[qu']il appartient au président de séance d'appliquer ces différentes limitations du temps de parole et à la Conférence des présidents d'organiser, le cas échéant, les interventions des sénateurs en veillant au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire* ». Il souligne également dans cette réserve qu'aucune disposition de la résolution ne confère à la Conférence des présidents la faculté de limiter le temps de parole du Gouvernement. En effet, interrogé à ce sujet, Jean-Louis Hérin estime qu'il est normal que le Conseil constitutionnel souhaite ménager le Gouvernement, car ce dernier a longtemps été opposé à cette procédure<sup>103</sup>. Procédure différente de la plénière, où il a le soutien du groupe majoritaire et la possibilité de provoquer un scrutin pour rassembler la majorité. La décision du Conseil constitutionnel reprend également les réserves d'interprétation prononcées deux ans auparavant à propos de la procédure expérimentale. Ainsi la procédure de législation en commission ne peut porter sur un projet de révision constitutionnelle, un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, conséquence logique de l'article 42 al. 2 de la Constitution<sup>104</sup>. À l'instar de la procédure normale, les amendements déposés en commission feront l'objet d'un examen systématique au regard de l'article 40 de la Constitution. Sur ce point, le Conseil constitutionnel rappelle que « *conformément à la réserve énoncée au considérant 14 de la décision du Conseil constitutionnel du 11 juin 2015 [...], cet examen ne fait pas obstacle à ce que l'irrecevabilité financière des amendements et des propositions de loi puisse être soulevée à tout moment lors de leur examen en commission* »<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Conseil constitutionnel, n° 2017-757 DC du 16 janvier 2018, Résolution pérennisant et actualisant la procédure de législation en commission, Cons. 16.

<sup>103</sup> Propos de J.-L. Hérin, issus d'un échange par courriel en date du 9 novembre 2020.

<sup>104</sup> Article 42 al. 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée. »

<sup>105</sup> Conseil constitutionnel, n° 2017-757 DC du 16 janvier 2018, Résolution pérennisant et actualisant la procédure de législation en commission, Cons. 5.

Le Conseil constitutionnel rappelle également que le délai limite de dépôt des amendements, fixé par la Conférence des présidents, n'est ni applicable aux amendements du Gouvernement, ni aux sous-amendements<sup>106</sup>. Ce faisant, il veille au respect des droits du Gouvernement dans une procédure qui par nature, ne lui est pas favorable. Attentif au respect du droit d'amendement, tant pour le Gouvernement que pour le Parlement, le Conseil constitutionnel réitère sa mise en garde à l'attention de la Conférence des présidents, qui dans sa faculté de fixer le délai pour le dépôt des amendements, « *doit permettre de garantir le caractère effectif de l'exercice du droit d'amendement conféré aux membres du Parlement par l'article 44 de la Constitution* »<sup>107</sup>. À plusieurs reprises, le juge constitutionnel rappelle que pendant toute la durée d'application de la procédure de législation en commission, le président de la commission et le président de séance doivent veiller au respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Le cadre étant posé, le Sénat à toutes les clés pour trouver l'équilibre dans l'application de cette nouvelle procédure. La procédure de législation en commission implique qu'aucune motion ne peut être présentée en commission, sauf l'exception d'irrecevabilité et la question préalable (qui n'est utilisée qu'au Sénat, dont le vote équivaut au rejet du texte). À ce propos, le Conseil constitutionnel ajoute que « *la dérogation relative au dépôt et à la discussion de l'exception d'irrecevabilité préserve la possibilité effective, pour les sénateurs, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte soumis à la procédure de législation en commission* »<sup>108</sup>, insistant sur la nécessité de laisser ouverte cette voie pour garantir la conformité à la Constitution. Dans le même esprit, une fois le texte soumis au vote en séance publique, le Règlement limite la recevabilité des amendements portant sur des dispositions faisant l'objet de la procédure de législation en commission « *aux seuls amendements visant à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec une autre disposition du texte en discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes en vigueur ou à procéder à la correction d'une erreur matérielle* »<sup>109</sup>. Le Gouvernement, le président de la

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, Cons. 9.

<sup>107</sup> *Ibid.*, Cons. 10.

<sup>108</sup> *Ibid.*, Cons. 12.

<sup>109</sup> *Ibid.*, Cons. 14. À l'occasion de sa décision n° 2019-786 DC du 11 juillet 2019, *Résolution clarifiant et actualisant le règlement du Sénat*, portant sur les mêmes exceptions, le Conseil constitutionnel précisera la portée de sa jurisprudence, estimant que « s'il résulte de l'économie de l'article 45 de la Constitution que, par exception,

commission saisie au fond et le président de groupe peuvent toujours s'opposer à la mise en œuvre de la procédure de législation en commission, et demander un retour à la procédure normale, « *sauf décision contraire de la Conférence des présidents* ». Le Conseil constitutionnel a clarifié ce qu'il fallait entendre par cette disposition en s'appuyant sur les travaux parlementaires. Ainsi, cette décision contraire de la Conférence des présidents « *ne peut porter que sur le fait de retenir, pour la date limite de présentation d'une demande de retour à la procédure législative normale, une autre date que le vendredi précédant la semaine au cours de laquelle le texte est examiné en séance* ». Le juge constitutionnel livre l'interprétation à donner de cette disposition en ajoutant qu'elle ne lui confère pas « *la possibilité de s'opposer à cette demande lorsqu'elle intervient dans les délais prévus* »<sup>110</sup>. Cette opposition que peut former la Conférence des présidents n'est qu'une limite formelle rappelée et encadrée par le juge constitutionnel, et n'implique aucun pouvoir d'appréciation sur l'opportunité de demander le retour à une procédure normale.

Pour le Secrétaire général honoraire du Sénat, la législation en commission a pour objectif de trouver un meilleur équilibre entre séance et commission, dans le sens d'une modernisation des méthodes de travail parlementaire. Avec une réserve, « *obtenir à chaque instant l'adhésion des groupes et des sénateurs, surtout de l'opposition* ». C'est la force du Sénat. Cette jeune procédure sera façonnée par la pratique, et l'auteur de mettre en garde que « *les commissions doivent se garder de tout impérialisme ou corporatisme, et prendre en compte les sensibilités des groupes* », afin de rendre cette procédure utile et efficace<sup>111</sup>. L'exercice du droit d'amendement en commission est « *le rôle décisionnel des commissions* »<sup>112</sup>. Le Sénat a toujours eu un attrait particulier pour le travail des commissions, là où l'Assemblée nationale confie en priorité le travail aux différents groupes parlementaires. Partant, cette procédure vise à redonner aux commissions un rôle perdu. Il aura fallu de nombreuses années pour que le Sénat se montre suffisamment légitime et fiable afin que la Constitution de la V<sup>e</sup> République – et son juge – autorisent à nouveau une concentration du travail en commission.

---

après la première lecture, des amendements sans relation directe avec une disposition restant en discussion sont recevables dans trois cas, ces trois exceptions sont limitées dans leur portée. » Cons. 21.

<sup>110</sup> *Ibid.*, Cons. 6.

<sup>111</sup> Propos de J.-L. Hérim, issus d'un échange par courriel en date du 9 novembre 2020.

<sup>112</sup> J.-L. Hérim, « Le Sénat et la révision », *RFDC*, 2018, n°116, p. 864.

La procédure de législation en commission, a été appliquée à 27 textes depuis la réforme, dont trois fois en PLEC partielle, notamment pour la Loi d'accélération et de simplification de l'action publique. Cette procédure vise des thématiques plutôt ciblées telles que le patrimoine, l'environnement, la santé, la sécurité. Elle accuse un certain rejet à raison de la crise sanitaire de la covid-19 en 2020, avec seulement quatre lois votées en PLEC. Néanmoins le Sénat semble s'être adapté et a repris son rythme initial en 2021, avec au 28 avril 2021, déjà trois lois votées en PLEC.

Cette spécificité sénatoriale a finalement incité l'Assemblée nationale à intégrer un tel processus au sein de son Règlement, en quasiment tous points similaires à celui du Sénat. Depuis la résolution n° 281 du 4 juin 2019, la chambre basse s'est dotée de la procédure de législation en commission, prévues aux articles 107-1 à 107-3 de son Règlement, au sein du Chapitre V *bis*. Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur la nouvelle procédure à l'occasion du contrôle obligatoire prévu par l'article 61 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution. L'Assemblée nationale ayant repris à son compte les réserves d'interprétation énoncées pour le Sénat, le Conseil constitutionnel a logiquement relevé que la procédure était conforme à la Constitution<sup>113</sup>.

Le Sénat s'adapte au nouveau contrôle de constitutionnalité obligatoire des normes de droit parlementaire prévu à l'article 61 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution. En anticipant, suscitant et assimilant la jurisprudence constitutionnelle, il favorise sa formation par l'échange avec le Conseil constitutionnel. Ce dernier contribue à l'enrichissement du droit parlementaire en étendant progressivement le contrôle qu'il exerce dessus.

---

<sup>113</sup> Conseil constitutionnel, n° 2019-785 DC du 4 juillet 2019, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Cons. 35 à 40.

## TITRE II

### LE CONTRÔLE CROISSANT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LE SÉNAT

En parallèle de la réception de la jurisprudence constitutionnelle par le Sénat, le Conseil constitutionnel étend progressivement son contrôle sur les normes de droit parlementaire. À l'occasion du contrôle de constitutionnalité du Règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel a découvert la règle du respect du « domaine des règlements », et ensuite procédé à l'examen d'office d'une disposition qui n'avait pourtant pas été modifiée par le Sénat. La Haute assemblée doit s'adapter aux nouvelles exigences du juge constitutionnel sur le droit parlementaire (**Chapitre 1**). Au-delà de cette hypothèse, pour le moment restreinte, il reste des domaines où le contentieux de la constitutionnalité pourrait être approfondi. Que ce soit pour adapter le contrôle du droit parlementaire en période de crise, ou parce que dans certaines hypothèses, le Sénat se montre en retrait (**Chapitre 2**).

## CHAPITRE 1

### L'élargissement de la compétence du Conseil constitutionnel sur les normes de droit parlementaire

À l'occasion du contrôle de constitutionnalité *a priori* du Règlement de l'Assemblée nationale et du Règlement du Sénat, le Conseil constitutionnel a par deux fois considérablement élargi son pouvoir de contrôle. Le juge constitutionnel découvre de nouvelles modalités à l'occasion de son contrôle de constitutionnalité, et ce faisant étend sa compétence en droit parlementaire. Premier apport, il consacre l'existence du domaine des règlements des assemblées, dont la portée reste à identifier (**Section 1**). Deuxième apport, sur le fondement du changement de circonstances de droit, il procède à l'examen d'office d'une disposition non modifiée du Règlement du Sénat, nouvel outil dont la portée semble utilitariste (**Section 2**).

#### Section 1. La consécration de nouvelles exigences : le domaine des règlements

En découvrant l'exigence du respect du domaine des règlements des assemblées, le Conseil constitutionnel fait coup-double. S'il étend clairement sa compétence (**I**), il conviendrait d'en éclairer les implications (**II**).

##### I. L'extension du champ de sa compétence

C'est à l'occasion du contrôle du Règlement de l'Assemblée nationale que le Conseil constitutionnel consacre le « *domaine des règlements des assemblées parlementaires* »<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Notion jusque-là inconnue, utilisée par Philippe Bachschmidt. V. P. Bachschmidt, « Le Conseil constitutionnel accentue son contrôle sur les règlements des assemblées parlementaires », *Constitutions*, 2015, n° 1, p. 41-43.

Dans sa décision n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, le Conseil constitutionnel se prononce, entre autres, sur le statut des collaborateurs des députés<sup>115</sup>. L'un des articles de la résolution habilitait les questeurs « à déterminer et mettre en œuvre les conditions de la négociation d'un "statut" des collaborateurs parlementaires avec les organisations représentatives de ces derniers, qui sont liés par un contrat de droit privé aux députés qu'ils assistent ». Or, dans son commentaire, le Conseil constitutionnel rappelle que n'entrent pas dans le domaine des règlements des assemblées « les règles de droit du travail applicables aux collaborateurs des députés, liés à ces derniers par des contrats de droit privé ». C'est en ce sens que l'on peut comprendre son nouveau considérant, voulant que « ces dispositions, qui ne sont relatives ni à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée nationale, ni à la procédure législative, ni au contrôle de l'action du Gouvernement, ne sont pas au nombre de celles qui peuvent figurer dans le règlement de l'Assemblée nationale ; que, par suite, l'article 4 et la dernière phrase insérée dans l'article 18 du règlement par l'article 5 de la résolution doivent être déclarés contraires à la Constitution ; [...]»<sup>116</sup> »

En sus de la stricte conformité à la Constitution des dispositions soumises au Conseil constitutionnel, il faut que ces dernières entrent dans un domaine expressément défini par le juge. L'étendue du pouvoir réglementaire des assemblées est donc contrôlée au regard d'une nouvelle condition, celle d'entrer dans un cadre préétabli. L'on peut s'interroger sur la nécessité pour le Conseil constitutionnel de limiter, tardivement, l'autonomie des assemblées. Certainement parce que la situation est inédite, et que le Conseil n'avait pas cru devoir rappeler aux assemblées que leur Règlement ne peut s'adapter à toutes les évolutions internes, qu'il reste un outil encadré dans son objet. Là où l'Assemblée nationale fait un effort de codification et soumet volontairement ses dispositions au Conseil constitutionnel, ce dernier lui retire cette faculté. Quel intérêt poursuit le juge constitutionnel ? En ne permettant pas aux assemblées de réglementer en interne le statut des collaborateurs, le Conseil constitutionnel renvoie à la compétence d'un autre organe, le législateur. Il y substitue la procédure législative ordinaire, au cours de laquelle le Gouvernement est représenté. C'est le constat opéré par Antonin Gelblat,

---

<sup>115</sup> Conseil constitutionnel, n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*.

<sup>116</sup> *Ibidem*, Cons. 8.

qui estime que « *cette politique jurisprudentielle vise à encadrer le pouvoir des chambres plus qu'à leur garantir l'existence d'un domaine réservé et c'est surtout le respect par les assemblées du domaine de compétence du législateur (et donc des prérogatives du Gouvernement) auquel s'attache le Conseil constitutionnel.*<sup>117</sup> » Le Conseil constitutionnel est-il toujours le « *bras armé du Gouvernement*<sup>118</sup> » ? Ainsi, le juge constitutionnel se fait le gardien de l'équilibre des pouvoirs, permettant au Gouvernement de retrouver son pouvoir d'initiative et d'amendement en la matière. Dans ce cas de figure, unique jusqu'à présent, l'on peut s'interroger sur le fait que le statut des collaborateurs, certes soumis à un contrat de droit privé, ne puisse relever de l'organisation ou du fonctionnement de l'Assemblée nationale. Le seul lien de droit privé unissant le député à son collaborateur, soumis aux règles du droit du travail, implique la compétence du législateur ordinaire. Ce, même dans l'hypothèse où le Règlement était en conformité avec le droit du travail. Cela peut d'autant plus interroger que le Conseil constitutionnel se livre à une étude approfondie de ce qui relève ou non du domaine des règlements, en estimant « *[qu'] à l'inverse, les précisions apportées par l'article 5 de la résolution quant à l'emploi de collaborateurs parlementaires par les députés et au crédit affecté à la rémunération de ces collaborateurs, qui relèvent des moyens mis à la disposition des députés pour l'exercice de leur mandat, qui avaient leur place dans le règlement, n'ont pas été jugées contraires à la Constitution.* » Ainsi, sur le même sujet qu'est le statut des collaborateurs, certaines dispositions relèveront du législateur ordinaire, d'autres de l'autonomie des assemblées via leurs règlements. Cette jurisprudence n'a pas encore trouvé à s'appliquer au Sénat, qui fera certainement preuve de plus de prudence à intégrer de nouvelles dispositions sur le sujet dans son Règlement.

Être gardien des domaines, rôle originel du Conseil constitutionnel, trouve des réminiscences pour les règlements des assemblées. Plus encore, que décidera le Conseil constitutionnel si le Règlement d'une assemblée vise une situation qui n'entre pas dans celles qu'il a prévu ? Cela peut conduire les assemblées à régler ces dispositions en recourant à d'autres moyens qui ne

---

<sup>117</sup> A. Gelblat, « (Dés)aveu prétorien quant à la mise en place d'un « État d'urgence parlementaire » », *Jus Politicum Blog*, 9 avril 2021, disponible sur [https://blog.juspoliticum.com/2021/04/09/desaveu-pretorien-quant-a-la-mise-en-place-dun-etat-durgence-parlementaire-par-antonin-gelblat/#\\_ftn6](https://blog.juspoliticum.com/2021/04/09/desaveu-pretorien-quant-a-la-mise-en-place-dun-etat-durgence-parlementaire-par-antonin-gelblat/#_ftn6)

<sup>118</sup> P. Avril, « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *NCCC*, 2016, n° 50, p. 39-49.

seront pas soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, notamment la jurisprudence du Bureau, qui peut trancher un conflit et donner son avis, ou encore l'Instruction générale du Bureau.

Le futur de cette jurisprudence dépendra de l'interprétation qu'en fera le Conseil constitutionnel.

## II. Les implications du raisonnement

La situation récente de l'Assemblée nationale montre que le raisonnement du Conseil constitutionnel sur le domaine des règlements reste à préciser. Jusqu'à présent, le Conseil n'a appliqué sa nouvelle jurisprudence qu'à l'Assemblée nationale, mais ses implications sur le domaine des règlements en général concernent également le Sénat. L'application de cette jurisprudence constitutionnelle à l'Assemblée nationale est un moyen, pour la Haute assemblée, d'anticiper les effets du contrôle de constitutionnalité des normes parlementaires qu'il voudrait voir modifier. Dans le cadre de la crise de la covid-19, l'Assemblée nationale a souhaité codifier dans son Règlement les pratiques mises en place dans le cadre de l'urgence sanitaire, notamment sur les conditions de vote et de débat<sup>119</sup>. Dans sa décision n° 2021-814 DC du 1<sup>er</sup> avril 2021, le Conseil constitutionnel estime « *[qu'] à l'exception de la mention selon laquelle, le cas échéant, elles peuvent consister en un recours à des outils de travail à distance, ces adaptations ne sont ni limitées ni précisées par la résolution, qui se borne à prévoir qu'elles doivent respecter le principe du vote personnel et les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, lesquels s'imposent en tout état de cause* »<sup>120</sup>. Le Conseil constitutionnel de conclure qu'il « *ne peut dès lors mesurer la portée des adaptations permises par cette résolution pour exercer le contrôle de constitutionnalité des règles de fonctionnement de*

---

<sup>119</sup> La résolution adoptée le 1<sup>er</sup> mars 2021 permettait à la Conférence des présidents, en cas de circonstances exceptionnelles, de prendre toute règle ayant pour effet de déroger temporairement aux dispositions du règlement, pour adapter les modalités de participation, de délibération ou de vote des députés lors des réunions de commission et en séance publique.

<sup>120</sup> Conseil constitutionnel, n° 2021-814 DC du 1<sup>er</sup> avril 2021, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise*, Cons. 6.

*l'Assemblée nationale que lui impose le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution* »<sup>121</sup>. Ainsi, alors que les assemblées peuvent adapter leur règlement dans les situations de crise, c'est à la condition qu'il soit suffisamment précis. Il en va de l'office même du juge constitutionnel. Dans cette situation inédite, le Conseil constitutionnel reproche à l'Assemblée nationale de n'avoir pas assez précisé et limité les dispositions qu'elle souhaitait voir inscrites. Il semble évident que les nouvelles dispositions voulues par l'Assemblée nationale relèvent du domaine des règlements tel qu'il est inscrit dans la décision de 2014, en ce qu'elles règlent l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée nationale. Cette exigence de précision pourrait être analysée comme venant prolonger l'exigence de rester dans le domaine assigné par le Conseil constitutionnel. Les assemblées ne délimitent pas le champ de leur règlement, et les dispositions qui y figurent doivent être d'une telle précision qu'aucun doute ne peut intervenir. En exigeant une telle précision, le Conseil constitutionnel borne lui-même sa compétence, ne s'arrogeant pas le droit d'anticiper les effets des nouvelles dispositions jugées trop imprécises. Pourtant, il a déjà eu ce genre de raisonnement, à propos des résolutions insérées dans les premiers règlements des assemblées en 1959, pour lesquelles le Conseil constitutionnel avait jugé que « *dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50* »<sup>122</sup>. Le Conseil constitutionnel poursuit certainement un autre intérêt. En effet, il demande aux assemblées d'exercer pleinement leur compétence, comme il peut le faire pour le législateur ordinaire lorsqu'il relève une incompétence négative. Cette dernière interdit au Parlement de déléguer à d'autres autorités la compétence d'édicter des règles qui relèvent du domaine de la loi. L'incompétence négative est une violation de l'article 34 de la Constitution, le législateur devant aller au bout de la fixation des règles. C'est une violation de la compétence du Parlement à son propre détriment. Dans le cadre de l'incompétence négative, le Conseil constitutionnel

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, Cons. 7.

<sup>122</sup> Conseil constitutionnel, n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale* ; et n° 59-3 DC du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat*.

rappelle au législateur ses obligations constitutionnelles, issues de l'article 34 de la Constitution, mais également l'interdiction de toute violation d'une exigence de valeur constitutionnelle. Dans le cadre du règlement des assemblées, le Conseil constitutionnel exige, à l'instar du législateur ordinaire, que la chambre épuise sa compétence, et fixe des règles précises. Mais à la différence de l'incompétence négative, cette tentative du Conseil constitutionnel risque de ne pas être efficace. Contrairement au domaine des règlements, qui lui a permis de renvoyer la détermination des règles du statut des collaborateurs au législateur ordinaire, l'assemblée peut tout à fait décider de ne pas épuiser sa compétence.

Si l'incompétence négative commande que le législateur soit suffisamment précis, le domaine des règlements et l'exigence de précision issue de la décision de 2021 ne sont qu'une incitation. L'Assemblée nationale a pour le moment décidé de maintenir ces règles exceptionnelles sur un autre fondement, celui de l'usage parlementaire. À l'aune de ces deux décisions, qui veulent encadrer la compétence des assemblées dans l'édiction de leurs règlements, le Conseil constitutionnel doit trouver un équilibre suffisant pour que les assemblées décident elles-mêmes de l'utilité de telles restrictions. En témoigne le ton sur lequel s'exprime le Conseil constitutionnel dans son communiqué, invitant l'Assemblée nationale à exercer sa compétence, mais dans le cadre qu'il fixe : *« Cette décision n'a aucunement pour effet d'interdire aux assemblées d'adopter dans leur règlement des dispositions dérogatoires leur permettant d'assurer la continuité de leurs travaux en temps de crise. Elle leur impose seulement de définir ces dérogations avec suffisamment de précision pour que le Conseil constitutionnel puisse se prononcer sur leur conformité à la Constitution. »*

Ce mouvement du Conseil constitutionnel, qui vise à rigoureusement contrôler les assemblées lorsqu'elles modifient leur règlement, vaut également lorsqu'elles n'ont pas modifié de dispositions.

## **Section 2. Le nouvel examen d'office ou le prolongement du contrôle *a priori* après l'entrée en vigueur du Règlement**

C'est à l'occasion d'une saisine du Règlement du Sénat que le Conseil constitutionnel va développer une nouvelle jurisprudence accroissant son contrôle. Ce faisant, il modifie la nature même de son contrôle sur le règlement des assemblées. Se fondant pour la première fois sur le changement de circonstances de droit (I), il applique au fond une réserve issue d'un contrôle du Règlement de l'Assemblée nationale (II).

### I. L'application du changement de circonstances de droit comme fondement de sa compétence

La résolution du Sénat du 13 mai 2015 se veut l'Acte II de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. À l'occasion du contrôle de constitutionnalité obligatoire, le Conseil constitutionnel procède pour la première fois à un examen d'office d'une décision non modifiée. Il s'agit de l'article 32 al. 2 du Règlement du Sénat, qui prévoyait la possibilité de tenir des jours supplémentaires de séance par décision du Sénat, et non à la demande du Gouvernement. Dans sa décision n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel fait appel, pour la première fois concernant le règlement d'une assemblée, à une notion classique du droit qu'est le changement de circonstances de droit. Le changement de circonstances de droit est notamment connu en droit administratif, puisque l'abrogation d'un acte réglementaire irrégulier de manière originelle ou en raison d'un changement de circonstances de fait ou de droit, est une obligation<sup>123</sup>. Cette notion est un outil que le juge manie pour rendre ses décisions, à l'aune des circonstances nouvelles capables d'influencer l'issue d'un litige. La notion de changement de circonstances de droit figure dans la loi organique sur le Conseil constitutionnel, à l'occasion de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité<sup>124</sup>. Une interprétation stricte de l'article 61 de la Constitution conduit à limiter l'intervention du juge constitutionnel aux dispositions des règlements modifiées par la

---

<sup>123</sup> Conseil d'État, 3 février 1989, *Compagnie Alitalia*, Lebon 391, et loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, art. 1<sup>er</sup>, solution codifiée à l'article L. 243-2 CRPA.

<sup>124</sup> Article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; ».

résolution, en témoigne les termes « *avant leur mise en application* »<sup>125</sup>. L'article 17 de cette même ordonnance précisant que « *les règlements et les modifications aux règlements adoptés par l'une ou l'autre assemblée sont transmis au Conseil constitutionnel par le président de l'assemblée.* » Il n'existe donc aucun fondement textuel à cette extension de compétence du juge constitutionnel sur les règlements des assemblées pour changement de circonstances de droit<sup>126</sup>. Pour Anne-Charlène Bezzina, « *la mobilisation de la notion de changement de circonstances de droit permet ainsi au juge constitutionnel de prolonger le contrôle a priori après l'entrée en vigueur ou la mise en application de la disposition contrôlée* »<sup>127</sup>. C'est une notion qui se situe « *au carrefour entre le contrôle a priori et le contrôle a posteriori* »<sup>128</sup>. Lorsqu'il contrôle la résolution du Sénat en date du 13 mai 2015, et la disposition relative à la tenue des séances, le Conseil constitutionnel s'exprime en ces termes : « *Considérant que le changement de circonstances de droit justifie un nouvel examen des dispositions du deuxième alinéa de l'article 32 du règlement du Sénat ; [...]* »<sup>129</sup>. L'hypothèse est la suivante : le Conseil constitutionnel opère une comparaison entre l'intention du Constituant lors des révisions constitutionnelles de 1995 et 2008 relatives à la fixation de l'ordre du jour, par le Gouvernement, et le Parlement. Il relève qu'en 2008, le Constituant a estimé que « *s'il ressort du dernier alinéa de l'article 28 de la Constitution que les jours et horaires de séance sont déterminés par le règlement de chaque assemblée, ce règlement ne saurait faire obstacle au pouvoir que le Gouvernement tient du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution de disposer de l'ordre du jour de la moitié des semaines de séance fixées par chaque assemblée en vertu des dispositions du deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution ;* » Il en déduit

---

<sup>125</sup> P. Monge, « Examen d'office d'une disposition du règlement du Sénat non modifiée », *RFDC*, 2016, n° 107, p. 656.

<sup>126</sup> Comme le relève Priscilla Monge dans l'article précité, en 1999 et 2004, le Conseil constitutionnel a utilisé ce fondement pour des dispositions non modifiées d'une loi organique (qui normalement est contrôlée avant sa mise en oeuvre). V. P. Monge, « Examen d'office d'une disposition du règlement du Sénat non modifiée », *RFDC*, 2016, n° 107, p. 657, Décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, *JO*, 21 mars 1999, p. 4234 et décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, *JO*, 2 mars 2004, p. 4220.

<sup>127</sup> A.-C. Bezzina, *Les questions et moyens soulevés d'office par le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2014, p. 322.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> Décision n° 2015-712 DC, 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, Cons. 52.

un changement de circonstances de droit par rapport à la situation de 1995. Ce alors même que la disposition contrôlée n'a pas été modifiée.

La saisine du Conseil constitutionnel ressemble plutôt à une lettre de transmission. Émanant du Président du Sénat, ce dernier n'expose pas de motivations juridiques devant appuyer la révision du Règlement. Le Conseil constitutionnel procède à l'examen d'office de ce moyen, pour exercer son contrôle de la conformité à la Constitution du Règlement du Sénat. Il exerce sa compétence à l'aune de sa jurisprudence passée, constatant la modification de la Constitution et de l'intention du Constituant en la matière. Reprenant son rôle de garant de l'équilibre entre les pouvoirs, mais soumis à la norme constitutionnelle, il ne peut alors que renverser sa jurisprudence issue de 1995. En effet à cette date, le Conseil constitutionnel déclara conforme à la Constitution la disposition du Règlement du Sénat<sup>130</sup>. Ce dernier de reprendre l'évolution de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière : « *Dans sa décision du 15 décembre 1995, le Conseil constitutionnel a considéré que la mise en oeuvre de cette procédure permettant de tenir d'autres séances que celles prévues au présent alinéa était "subordonnée à la double condition que le plafond de cent vingt jours de séance fixé par le deuxième alinéa de l'article 28 [de la Constitution] n'aura pas été dépassé, et qu'il s'agisse de semaines au cours desquelles chaque assemblée aura décidé de tenir séance". Dans sa décision du 11 juin 2015, le Conseil constitutionnel a ajouté que ces dispositions ne sauraient "avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par l'article 32 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité".* »

Jusqu'à présent, seules les révisions de la Constitution sont susceptibles de constituer un changement de circonstances de droit. Dans ce cas, pourquoi le Conseil constitutionnel n'a-t-il pas procédé directement à l'examen d'office lors de la résolution du Sénat de 2009 mettant en œuvre la révision constitutionnelle de 2008 ? Quelles obligations l'ont finalement conduit à agir

---

<sup>130</sup> Article 32 al. 2 du Règlement du Sénat : « *Le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine. En outre, sous réserve du plafond prévu au deuxième alinéa de l'article 28 de la Constitution et lors des semaines au cours desquelles chaque assemblée a décidé de siéger, le Sénat peut décider de tenir d'autres jours de séance, à la demande de la Conférence des Présidents, du Gouvernement ou de la commission saisie au fond.* »

de la sorte ? Quel futur pour cette jurisprudence, qui n'a été utilisée qu'une seule fois ? Se dirige-t-on vers une nouvelle forme de contrôle des règlements des assemblées par le Conseil constitutionnel ? Comme le note Priscilla Monge, « dans un souci de cohérence de cette jurisprudence, et comme ce fut le cas pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel va désormais devoir se livrer d'office à un nouvel examen de l'ensemble des dispositions des règlements des assemblées, dès lors qu'un changement de circonstances de droit résultant d'une révision constitutionnelle les aura affectées<sup>131</sup>. »

L'examen d'office du Conseil constitutionnel va finalement lui permettre d'appliquer au Sénat une réserve qu'il avait énoncé à propos du Règlement de l'Assemblée nationale.

## II. L'application au Sénat d'une réserve dictée par l'Assemblée nationale

Sur le fondement du changement de circonstances de droit, le Conseil constitutionnel examine une disposition qui n'avait pourtant pas été modifiée par le Sénat. À l'occasion de son nouveau contrôle, il applique à la Haute assemblée une réserve d'interprétation qu'il avait faite six mois auparavant à propos du Règlement de l'Assemblée nationale. Cette dernière pose que les dispositions du règlement limitant la tenue des séances de droit à la demande du Gouvernement au seul examen des textes et demandes visés au troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution<sup>132</sup> « ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent [ces] jours de séance [...] pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité »<sup>133</sup>. Pour Priscilla Monge, « le Conseil

---

<sup>131</sup> P. Monge, « Examen d'office d'une disposition du règlement du Sénat non modifiée », *RFDC*, 2016, n° 107, p. 662.

<sup>132</sup> Article 48 al. 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité. »

<sup>133</sup> Conseil constitutionnel, n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Cons. 21.

constitutionnel étend donc le contrôle qu'il exerce sur les règlements des assemblées parlementaires et mobilise "l'exception du changement de circonstances" pour prononcer une réserve d'interprétation opportuniste »<sup>134</sup>. La rédaction du règlement des deux assemblées posait une nouvelle difficulté à la suite de la révision constitutionnelle de 2008. Le rapport de Jean-Jacques Urvoas en avait expressément relevé les difficultés constitutionnelles, puisque la combinaison des articles 28 C et 48 C modifié pouvait doublement réduire les jours et horaires de séance pour le Gouvernement, « [...] le mécanisme proposé pourrait paraître apparaître comme aboutissant à sacrifier 28 à 48 pour reprendre l'expression de Guy Carcassonne »<sup>135</sup>. En tout état de cause, le Conseil constitutionnel ayant relevé cette difficulté pour l'Assemblée nationale<sup>136</sup>, a décidé de l'appliquer logiquement à la deuxième assemblée, dans le souci de garantir l'équilibre entre les deux chambres. C'est ainsi qu'il ajoute « que ces dispositions ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui résultent du deuxième alinéa de l'article 48 de la Constitution, avoir pour objet ou pour effet de priver le Gouvernement d'obtenir de droit que se tiennent des jours de séance autres que ceux prévus par l'article 32 du règlement pour l'examen des textes et des débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour des deux semaines de séance sur quatre qui lui sont réservées par priorité »<sup>137</sup>.

Mais cette méthode du juge constitutionnel est également risquée, puisqu'elle conduit à globaliser le contrôle du règlement des assemblées. L'un se lisant à la lumière de ce qui a été décidé pour l'autre, ce qui peut apparaître gênant pour garantir l'autonomie, en sus de la spécificité du Sénat. En l'occurrence, il s'agissait plutôt pour le Conseil constitutionnel de préserver les droits du Gouvernement. Une extension de compétence que le Conseil constitutionnel aurait fait à dessein ? Priscilla Monge de noter à cet effet que « le contrôle de constitutionnalité des règlements des assemblées [est] entré dans une nouvelle ère où les réserves d'interprétation formulées par le juge constitutionnel peuvent être "dictées" par

---

<sup>134</sup> P. Monge, « Examen d'office d'une disposition du règlement du Sénat non modifiée », *RFDC*, 2016, n° 107, p. 662.

<sup>135</sup> *Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 2381, 20 novembre 2014, p. 101 et 103.

<sup>136</sup> Conseil constitutionnel, n° 2014-705 DC du 11 décembre 2014, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, Cons. 21.

<sup>137</sup> Conseil constitutionnel, n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, *Résolution réformant les méthodes de travail du Sénat dans le respect du pluralisme, du droit d'amendement et de la spécificité sénatoriale, pour un Sénat plus présent, plus moderne et plus efficace*, Cons. 52.

*l'Assemblée nationale et le secrétaire général en charge des relations avec le Parlement* »<sup>138</sup>. Dans le commentaire de la décision relative au Sénat et à l'article 32 de son Règlement, il n'est question que de la réserve d'interprétation décidée pour l'Assemblée nationale. Peut-on y voir une stratégie de l'Assemblée nationale, alliée du Gouvernement, pour faire examiner la disposition du Sénat par le Conseil constitutionnel ? Toujours selon Priscilla Monge, l'office du juge constitutionnel ne peut s'exercer sans limite et s'étendre indéfiniment sous prétexte de la supériorité de la Constitution. Mais en pratique, qu'est-ce qui l'en empêcherait ? Le Conseil constitutionnel n'a pas formulé une réserve d'interprétation pour les deux assemblées au moment du contrôle d'un seul règlement. Il préfère s'adresser directement au Sénat pour réaffirmer l'autorité de la Constitution, et de sa réserve. Cela signale la volonté du juge constitutionnel d'assurer la légitimité de sa réserve. La solution trouvée par le Conseil constitutionnel semble pour le moment peu systématisable. Déjà parce que les règlements des deux assemblées sont loin d'être ressemblants en tous points, et parce que le Conseil constitutionnel se fait ici le garant de l'équilibre en faveur du Gouvernement. Néanmoins il interroge. En effet, si deux dispositions sont identiques dans les règlements des deux assemblées, et qu'une révision constitutionnelle intervient, le Conseil constitutionnel n'aura qu'à appliquer sa nouvelle jurisprudence à l'un, pour qu'elle soit applicable – mécaniquement – à l'autre.

Le Conseil constitutionnel enrichit la jurisprudence constitutionnelle relative au droit parlementaire en approfondissant le contrôle de constitutionnalité y afférant. Ce faisant, il demande au Sénat d'intégrer de nouvelles exigences constitutionnelles dans l'élaboration de son droit. Néanmoins, l'entreprise du juge constitutionnel n'est pas achevée, et il reste des domaines où son contrôle peut être utile dans la formation du droit parlementaire.

---

<sup>138</sup> P. Monge, « Examen d'office d'une disposition du règlement du Sénat non modifiée », *RFDC*, 2016, n° 107, p. 661.

## CHAPITRE 2

### Un contrôle de constitutionnalité en devenir

L'étude des modes de formation du droit parlementaire trouve un intérêt particulier aujourd'hui, dans une période au carrefour de plusieurs questions constitutionnelles. En effet, cette étude s'inscrit dans le cadre inédit de la covid-19. Elle mérite de s'y attarder puisqu'en temps de crise, les réactions des institutions forment des précédents aux conséquences majeures en droit parlementaire. L'on remarque en ce domaine que le Conseil constitutionnel s'est montré très souple envers le Sénat, qui a délibérément porté atteinte aux règles de valeur constitutionnelle (**Section 1**). En période « normale », il est des domaines où le Sénat montre une certaine résistance au Conseil constitutionnel, qui le laisse agir en autonomie. Cette étude s'inscrit également après les dix ans de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité. Dans ce cadre, le Sénat n'a pas encore pleinement trouvé sa place et assumé sa spécificité (**Section 2**).

#### **Section 1. La bienveillance du Conseil constitutionnel envers le Sénat : le cas particulier de la crise de la covid-19**

Le cas de la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 interroge dès lors que le Conseil constitutionnel la déclare conforme à la Constitution alors-même que le Sénat en a violé la procédure (**I**). Dans le cadre de cette crise, les assemblées ont adapté leur mode de fonctionnement interne, par des pratiques qui semblent inconstitutionnelles (**II**).

##### I. L'absence de censure d'un non-respect de la Constitution par le Sénat

La loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 va pour la première fois conduire le Conseil constitutionnel à utiliser le fondement des « circonstances particulières de l'espèce » pour passer outre une violation de la Constitution. En effet, en vertu de l'article 46 al. 2 de la Constitution, et bien que le Gouvernement ait engagé la procédure accélérée, « *le*

*projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.* » En l'occurrence, le projet de loi organique a été adopté le 18 mars 2020 en Conseil des ministres. À cette même date, le gouvernement a engagé la procédure accélérée et a déposé le projet sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie. Dès le lendemain, le Sénat a examiné le projet en commission des lois, puis en séance publique. Il a finalement voté le projet de loi en première lecture le 19 mars 2020 (sous le n° 77). Ce faisant, le délai prévu par la Constitution n'a pas été respecté. Sur le fond, la loi organique d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 est constituée d'un article unique prévoyant « *[qu'] afin de faire face aux conséquences de l'épidémie du virus Covid-19, les délais mentionnés aux articles 23-4, 23-5 et 23-10 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel sont suspendus jusqu'au 30 juin 2020.* » Paul Cassia, ainsi que l'Association de défense des libertés constitutionnelles, dans leur contribution extérieure, relèvent que si le Gouvernement a engagé la procédure accélérée au Parlement au nom de l'urgence de la crise sanitaire, il « *a choisi non sans opportune contradiction de ne pas faire application des dispositions de l'article 61, alinéa 3, de la Constitution* », qui commandent au Conseil constitutionnel de se prononcer également dans l'urgence dans un délai de huit jours. L'urgence, qui justifie que ne soit pas respecté le délai au Parlement, « *est donc curieusement à géométrie variable, et en tout cas relative dès lors qu'il s'agit de garantir les droits et libertés fondamentaux* ». Cette solution, qui conclut à la conformité de la loi organique, n'est pas surprenante si l'on se réfère au Rapport n° 381 de la commission des lois ayant examiné le projet de loi organique <sup>139</sup>. Dans ce rapport figure la mention selon laquelle « *la commission des lois a approuvé ces dispositions, dont le rapporteur s'est assuré qu'elles avaient fait l'objet d'une concertation entre les différents acteurs du traitement des QPC au sein des juridictions suprêmes et du Conseil constitutionnel.* » Ainsi, grâce aux échanges informels avec le Conseil constitutionnel, le Sénat a pu adopter cet article unique, ayant l'assurance qu'il ne serait pas censuré par le juge. Le rapporteur s'étant déjà livré à un contrôle de proportionnalité qu'il savait opérant, en témoigne les mentions figurant dans le rapport, selon lesquelles « *dans les circonstances exceptionnelles actuelles, cette suspension*

---

<sup>139</sup> Rapport n° 381 (2019-2020) de M. Philippe BAS, fait au nom de la commission des lois, déposé le 19 mars 2020.

*limitée des délais opère une conciliation équilibrée entre l'obligation posée par l'article 61-1 de la Constitution pour les juridictions suprêmes de statuer sur les QPC “dans un délai déterminé” et les exigences de bonne administration de la justice ».*

Par ailleurs, à travers le contrôle obligatoire de cette loi organique, le Conseil constitutionnel se prononce également sur la procédure suivie devant lui. Néanmoins, le risque d'engorgement du Conseil constitutionnel était en réalité mineur, et le Conseil ne subit aucune sanction juridique du dépassement du délai indicatif de trois mois pour statuer sur une question prioritaire de constitutionnalité. À ce propos, « *s'il juge juridiquement moins indispensable la suspension du délai de trois mois dont dispose le Conseil constitutionnel pour statuer sur les QPC (ce dernier n'étant qu'indicatif), le rapporteur en admet volontiers la cohérence et la symbolique* ». Samy Benzina relève que « *rien n'imposait au Conseil constitutionnel de sauver cette loi. Tout au plus, la déclaration d'inconstitutionnalité aurait conduit quelques dizaines de QPC à être transmises de plein droit au juge constitutionnel* »<sup>140</sup>. Mathieu Carpentier propose lui aussi une analyse de la décision du Conseil constitutionnel, et déplore un raisonnement qui voudrait que « *la situation sanitaire emporte par avance l'absolution de tous les vices, du moins procéduraux, susceptibles d'entacher les textes soumis à son examen. À aucun moment le Conseil n'a recherché s'il était bien impossible au gouvernement d'attendre l'échéance du délai de 15 jours prévu par la Constitution* »<sup>141</sup>. L'auteur de poursuivre en s'appuyant sur Maurice Hauriou, qui avait perçu le danger que pouvait représenter ce type de raisonnement. « *Dans sa note sous l'arrêt Dol et Laurent du 28 février 1919, il opposait ainsi la théorie des circonstances exceptionnelles de l'arrêt Heyriès, qu'il avait salué avec enthousiasme, et une théorie de l'état de guerre qui, “comme une colossale éponge, [servirait] à laver toutes les illégalités et toutes les fautes et à diluer toutes les responsabilités”. Selon lui, la décision Dol et Laurent, par l'invocation notamment des “nécessités provenant de l'état de guerre”, pouvait*

---

<sup>140</sup> S. Benzina, « La curieuse suspension des délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité », *Jus Politicum Blog*, 3 avril 2020, disponible sur [https://blog.juspoliticum.com/2020/04/03/la-curieuse-suspension-des-delaix-dexamen-des-questions-prioritaires-de-constitutionnalite-par-samy-benzina%E2%80%A8/#\\_ftn8](https://blog.juspoliticum.com/2020/04/03/la-curieuse-suspension-des-delaix-dexamen-des-questions-prioritaires-de-constitutionnalite-par-samy-benzina%E2%80%A8/#_ftn8)

<sup>141</sup> M. Carpentier, « L'arrêt Heyriès du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum Blog*, 4 avril 2020, disponible sur <https://blog.juspoliticum.com/2020/04/04/larret-heyries-du-conseil-constitutionnel-par-mathieu-carpentier/>

*être interprétée comme la manifestation d'une telle théorie, et, partant, comme un infléchissement important de la doctrine exprimée par l'arrêt Heyriès<sup>142</sup>. »*

Dans cette situation, Sénat en particulier, Parlement en général, et Conseil constitutionnel modèlent le contrôle de constitutionnalité afin que la solution puisse arranger chacune des institutions.

Dans le même temps, les assemblées ont adopté des méthodes de travail qui semblent inconstitutionnelles, mais justifiées par la situation de crise sanitaire.

## II. Le maintien de pratiques inconstitutionnelles

La crise sanitaire de la covid-19 a bouleversé les méthodes traditionnelles de travail au sein des deux assemblées. Par la nécessité d'éviter toute propagation du virus et de maîtriser les contacts entre les parlementaires lorsqu'ils se réunissent, la crise a donné lieu à des pratiques nouvelles tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Au Sénat, cette pratique n'a pas été soumise au contrôle du Conseil constitutionnel et est le fruit d'accords de la Conférence des présidents, qui a tenté de trouver un équilibre entre l'exercice normal de la représentation nationale et les contraintes tenant à la sécurité sanitaire. Il convient de s'intéresser aux pratiques de débat et de vote pendant la crise de la covid-19. À cet effet, le Sénat a rapidement dû prendre des mesures, en témoigne les comptes rendus de réunions du Bureau du Sénat. Le jeudi 5 mars 2020, M. Rémy Pointereau, Questeur délégué, a présenté les mesures prises au Sénat concernant l'épidémie de Coronavirus (COVID-19). Le 27 mai 2020, M. le Président Larcher a rappelé que le Sénat avait poursuivi l'exercice de ses missions constitutionnelles *« grâce à l'utilisation de la visioconférence et à l'organisation de réunions délibératives, dans l'hémicycle comme en commission, avec des effectifs réduits permettant à la fois le respect des distances de sécurité et une représentation équilibrée des groupes »*. M. le Questeur délégué s'est prononcé en faveur d'un assouplissement du régime afin *« de permettre à un plus grand nombre de sénateurs de participer aux débats »*. *« En conclusion, le Président du Sénat a estimé que si l'usage de*

---

<sup>142</sup> *Ibidem.*

*moyens techniques tels que la visioconférence s'était révélé très efficace pour permettre au Sénat de fonctionner en période de crise, ce mode de fonctionnement devrait cependant conserver un caractère exceptionnel et laisser place à un retour à l'organisation habituelle des débats une fois la crise terminée.* » La crise s'étendant, l'Assemblée nationale a choisi, de son côté, de doter son Règlement de dispositions efficaces pour continuer à exercer ses missions. Lors de la réunion du 9 septembre 2020, M. Vincent Capo-Canellas, Questeur, a rappelé que « *depuis le 21 juillet dernier, le port du masque était imposé dans l'hémicycle, les salles de réunion et tous les espaces de circulation du Sénat, de même que selon la norme commune applicable au niveau national, il a indiqué que les Questeurs souhaitaient maintenir cette obligation, ainsi que le respect, dans la mesure du possible, d'une distance minimum d'un mètre entre deux personnes, sans toutefois poursuivre les limitations à la capacité des salles de réunion.* » Enfin « *M. Gérard Larcher, Président du Sénat, a insisté sur le principe du retour à une participation "en présentiel" aux travaux du Sénat, pour les sénateurs comme pour les fonctionnaires, et a souhaité que le recours au travail à distance et à la visioconférence reste exceptionnel et justifié par des circonstances particulières.* » Alors que l'Assemblée nationale a déjà soumis son Règlement adapté à la gestion d'une crise au Conseil constitutionnel, le Président du Sénat a quant à lui proposé lors de la réunion du 22 octobre 2020 « *de confier à Mme Pascale Gruny, présidente de la délégation en charge du travail parlementaire, une mission de réflexion sur l'organisation du Sénat en temps de crise, et notamment sur les modalités techniques du débat à distance, en lien avec Mme Laurence Rossignol, présidente de la délégation en charge des technologies numériques, et avec les Questeurs, ainsi qu'un travail sur la rénovation du droit de pétition, en lien avec M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois.* » Même en période de crise, le Sénat n'agit pas dans la précipitation, et anticipe la constitutionnalité de ses dispositifs avant la saisine du Conseil constitutionnel.

En tout état de cause, les mesures prises par le Sénat ont eu une influence directe sur les conditions du débat, que ce soit en commission ou en séance publique, ainsi que sur les conditions de vote. L'on sait par ailleurs que le Sénat, tout comme l'Assemblée nationale, n'a pas pu respecter pleinement les conditions de délégation de vote, et s'en est affranchi. Faute de dispositions adaptées à ce cas particulier, et par nécessité de continuer d'agir, les assemblées ont adopté des pratiques contraires à l'article 27 de la Constitution, qui dans son alinéa 3 dispose

que « *la loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.* » L'exception de délégation de vote est prévue aux articles 63 et 64 du Règlement du Sénat et au Chapitre XIV de l'Instruction générale du Bureau. L'article 63 prévoit les hypothèses de délégation de vote, parmi lesquelles « *maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer* », ou « *en cas de force majeure, par décision du Bureau du Sénat* ». Si ces deux cas peuvent être associés à la crise sanitaire de la covid-19, ce serait au prix d'une interprétation extensive et indéfinie.

La comparaison avec l'Assemblée nationale est intéressante en ce qu'elle illustre l'indépendance du Sénat, et sa faculté à maintenir son autonomie de décision lorsqu'il s'agit de traiter une situation inédite. L'Assemblée nationale a choisi d'entériner la pratique issue de la crise de la covid-19 au sein de son Règlement, qui a été obligatoirement transmis au Conseil constitutionnel pour faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité *a priori*. Le Sénat s'est bien gardé de prendre un tel risque. En effet, comme le note Alexis Fourmont, « *les députés se sont efforcés de s'inscrire dans le sillon tracé par la jurisprudence constitutionnelle avec les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire ainsi qu'avec le principe du vote personnel, prévu à l'article 27 de la Constitution*<sup>143</sup>. » L'article unique de la résolution prévoit que, en cas de « *circonstances exceptionnelles de nature à affecter de façon significative les conditions de participation, de délibération ou de vote* » la *Conférence des présidents peut adapter temporairement les modalités de participation, de délibération et de vote des députés lors des réunions de commission et en séance publique, le cas échéant par le recours à des outils de travail à distance, en tenant compte de la configuration politique de l'assemblée. La Conférence des présidents doit se prononcer tous les quinze jours sur l'opportunité du maintien ou de la modification des décisions ainsi adoptées* »<sup>144</sup>. Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoyait d'autoriser le vote à distance dès lors que la présence des députés était à ce point limitée que les délégations de vote ne permettraient pas à chaque député d'exprimer son

---

<sup>143</sup> A. Fourmont, « Révision du Règlement de l'Assemblée nationale : refus du droit parlementaire d'exception », *Jus Politicum Blog*, 25 mars 2021, disponible sur [https://blog.juspoliticum.com/2021/03/25/revision-du-reglement-de-lassemblee-nationale-refus-du-droit-parlementaire-dexception-par-alexis-fourmont/#\\_ftn9](https://blog.juspoliticum.com/2021/03/25/revision-du-reglement-de-lassemblee-nationale-refus-du-droit-parlementaire-dexception-par-alexis-fourmont/#_ftn9)

<sup>144</sup> Conseil constitutionnel, n° 2021-814 DC du 1<sup>er</sup> avril 2021, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise*, Cons. 4.

suffrage. Alexis Fourmont de noter que « *le Parlement a certes su s'adapter à la crise sanitaire, mais le besoin a été ressenti de prévoir un cadre juridique plus complet. Ainsi la formalisation juridique arrive-t-elle après la pratique, sans que le Sénat ait éprouvé la nécessité de faire évoluer son règlement*<sup>145</sup>. » Mais le juge constitutionnel a déclaré cette résolution non conforme à la Constitution, et explique dans son communiqué de presse que « *le Conseil constitutionnel juge que, si les assemblées parlementaires peuvent adapter leur règlement pour assurer la continuité de leurs travaux dans des situations de crise, c'est à la condition que ces adaptations soient suffisamment précises pour lui permettre de contrôler leur constitutionnalité* ». Le Conseil constitutionnel affirme ne pas pouvoir « *mesurer la portée des adaptations permises par cette résolution pour exercer le contrôle de constitutionnalité des règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale que lui impose le premier alinéa de l'article 61 de la Constitution* »<sup>146</sup>. Antonin Gelblat d'estimer « *[qu'] en conséquence, il estime ne pas être en mesure de contrôler la constitutionnalité du RAN, ce qui porte atteinte à l'article 61 al. 1 C. On peut y voir une transposition de sa jurisprudence relative à l'incompétence négative car la chambre basse est sanctionnée pour ne pas avoir suffisamment encadré l'habilitation qu'elle conférerait à la CDP. En creux, ce sont donc les droits de la minorité parlementaire que le Conseil cherche à protéger contre les atteintes que la majorité pourrait y porter en décidant de s'octroyer un blanc-seing pour déroger au RAN*<sup>147</sup>. » Il poursuit en considérant que cette solution du Conseil constitutionnel doit être considérée « *comme une incitation adressée à l'Assemblée pour qu'elle modifie son règlement afin d'y inscrire un corps de règles dérogatoires plus précises que le Conseil constitutionnel serait alors en mesure de contrôler. Le communiqué de presse qui accompagne la décision prend d'ailleurs soin de préciser que celle-ci "n'a aucunement pour effet d'interdire" la création d'un tel état d'urgence parlementaire*<sup>148</sup>. » Reste que l'Assemblée nationale est parfaitement libre de ne pas modifier son Règlement en le précisant afin que le

---

<sup>145</sup> A. Fourmont, « Révision du Règlement de l'Assemblée nationale : refus du droit parlementaire d'exception », *Jus Politicum Blog*, 25 mars 2021, disponible sur [https://blog.juspoliticum.com/2021/03/25/revision-du-reglement-de-lassemblee-nationale-refus-du-droit-parlementaire-dexception-par-alexis-fourmont/#\\_ftn9](https://blog.juspoliticum.com/2021/03/25/revision-du-reglement-de-lassemblee-nationale-refus-du-droit-parlementaire-dexception-par-alexis-fourmont/#_ftn9)

<sup>146</sup> Conseil constitutionnel, n° 2021-814 DC du 1<sup>er</sup> avril 2021, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise*, Cons. 7.

<sup>147</sup> A. Gelblat, « (Dés)aveu prétorien quant à la mise en place d'un « État d'urgence parlementaire » », *Jus Politicum Blog*, 9 avril 2021, disponible sur [https://blog.juspoliticum.com/2021/04/09/desaveu-pretorien-quant-a-la-mise-en-place-dun-etat-durgence-parlementaire-par-antonin-gelblat/#\\_ftn6](https://blog.juspoliticum.com/2021/04/09/desaveu-pretorien-quant-a-la-mise-en-place-dun-etat-durgence-parlementaire-par-antonin-gelblat/#_ftn6)

<sup>148</sup> *Ibidem*.

Conseil constitutionnel puisse exercer l'office qu'il souhaiterait, et maintenir cette pratique autant que les nécessités le commanderont. Le Sénat, s'il veut lui aussi créer un régime exceptionnel pour une situation exceptionnelle, devra faire preuve de précision, ce qui n'est pas forcément dans l'esprit de la haute assemblée.

Cet épisode, qui met en lumière les liens entre la situation de crise, le maniement des sources du droit parlementaire par les assemblées et le contrôle du Conseil constitutionnel, est évocateur des tensions qui peuvent exister entre les institutions. Le Conseil constitutionnel, en adoptant cette attitude, essaye de ménager un espace de confiance pour que les assemblées précisent leur Règlement. C'est la condition *sine qua non* pour qu'il puisse continuer d'exercer cet office<sup>149</sup>. Mais le risque est latent : les assemblées peuvent pour la même raison se refuser à une telle inscription dans leur règlement afin de conserver leur autonomie. Alexis Fourmont de relever « [qu'] il semble possible de se demander si ce dispositif de Parlement de crise n'alimente pas la crise du Parlement »<sup>150</sup>.

Le Conseil constitutionnel, faute de mieux, se montre bienveillant envers le Sénat. Mais il est des cas où ce dernier résiste volontairement au juge constitutionnel.

## **Section 2. La résistance du Sénat face au Conseil constitutionnel**

Deux situations différentes illustrent la résistance du Sénat face au juge constitutionnel, qui ne poursuit donc pas les mêmes finalités. D'abord dans le domaine des élections sénatoriales, où l'institution maintient son autonomie (I). Ensuite dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité, où l'institution peine à percevoir sa place (II).

### **I. Le renvoi à l'autonomie parlementaire dans la gestion (du report) des élections sénatoriales**

---

<sup>149</sup> Condition qui n'est pas sans rappeler l'exigence de respect du domaine des règlements initié plus tôt dans la jurisprudence constitutionnelle (v. *supra*).

<sup>150</sup> A. Fourmont, « Révision du Règlement de l'Assemblée nationale : refus du droit parlementaire d'exception », *Jus Politicum Blog*, 25 mars 2021, disponible sur [https://blog.juspoliticum.com/2021/03/25/revision-du-reglement-de-lassemblee-nationale-refus-du-droit-parlementaire-dexception-par-alexis-fourmont/#\\_ftn9](https://blog.juspoliticum.com/2021/03/25/revision-du-reglement-de-lassemblee-nationale-refus-du-droit-parlementaire-dexception-par-alexis-fourmont/#_ftn9)

À l'occasion de la décision n° 2020-802 DC<sup>151</sup>, le Conseil constitutionnel se prononce sur le report de l'élection de six sénateurs. Il faut garder présent à l'esprit que ce sont les mêmes acteurs, qui agissant en tant que législateur organique, décident de la tenue de leurs propres élections. Il convient de s'intéresser à ce cas précis, qui donne à voir l'équilibre que le Conseil constitutionnel essaye de trouver. Dans ces décisions, il n'est nullement question de séparation des pouvoirs ou d'autonomie des assemblées, mais le Conseil pose les limites constitutionnelles dans lesquelles le législateur peut exercer sa liberté. C'est le commentaire de la décision qui rappelle le cadre préexistant du contrôle du Conseil constitutionnel sur la gestion par les assemblées de leurs propres élections. « *Le Conseil constitutionnel a déjà eu à connaître de règles organiques modifiant la durée des mandats de certains sénateurs. Ainsi, dans sa décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, il a validé, sans remarque de constitutionnalité particulière, la réduction de neuf à six ans de la durée du mandat des sénateurs et le remplacement d'un renouvellement par tiers tous les trois ans à un renouvellement par moitié tous les trois ans*<sup>152</sup>. » « *Par sa décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat, il s'est prononcé sur des dispositions qui, afin d'éviter une concentration d'élections locales la même année que l'élection présidentielle de 2007, visait, concomitamment au report par une loi ordinaire d'une année du renouvellement des conseillers municipaux et d'une série de conseillers généraux, au report d'une année des élections sénatoriales prévues en septembre 2007 (sénateurs élus en 1998), tout en prolongeant d'un an les mandats sénatoriaux de la série suivante*<sup>153</sup>. » Le Conseil constitutionnel, à l'occasion des élections sénatoriales, a reconnu le pouvoir d'appréciation du législateur pour fixer la durée du mandat des assemblées dès lors que les modifications auquel il procède sont justifiées par un motif d'intérêt général et ne méconnaissent pas les règles et principes constitutionnels,

---

<sup>151</sup> Conseil constitutionnel, n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020, *Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France*.

<sup>152</sup> Conseil constitutionnel, n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, *Loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat*.

<sup>153</sup> Ces modifications avaient d'ailleurs été suggérées par le Conseil constitutionnel dans ses observations « *sur les échéances électorales de 2007* », dans lesquelles il avait considéré : « *Il convient donc de reporter les élections locales, ce qui pose nécessairement la question du report des élections sénatoriales* », v. décision n° 2005-22 ELEC du 7 juillet 2005, *Observations du Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007*.

notamment l'exigence de périodicité raisonnable de l'expression du suffrage. Le Sénat sert de support pour appliquer cette jurisprudence « à toutes les autres élections politiques ».

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a cette fois-ci permis au Conseil constitutionnel de se prononcer dans le contexte d'une situation de crise anormale. À propos de la décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020<sup>154</sup>, le Conseil revient dans le commentaire sur la situation : « compte tenu de la perturbation que le report du second tour d'un scrutin en cours pouvait potentiellement entraîner sur l'ensemble du processus électoral et des risques de manipulation attachés à une telle décision (dans l'hypothèse, par exemple, où une majorité parlementaire déciderait de modifier un processus électoral qui lui serait défavorable), les circonstances qui motivent un tel report ne peuvent être que très restreintes ». Dans sa jurisprudence antérieure, le Conseil constitutionnel a déjà validé des prorogations de mandat, mais comme le rappelle Dominique Chagnollaud de Sabouret, cette modification exceptionnelle et transitoire ne pourrait avoir pour effet d'attenter à l'exercice de liberté de suffrage selon « une périodicité raisonnable »<sup>155</sup>. Le Conseil de poursuivre « [qu'] ainsi, à la différence de sa jurisprudence relative aux adaptations du calendrier électoral ou aux modifications des durées de mandats électifs [...] pour lesquelles un "simple" motif d'intérêt général peut suffire, le Conseil constitutionnel a exigé un motif impérieux d'intérêt général. » Ainsi, le juge constitutionnel met en garde la majorité politique contre un détournement des élections afin de leur assurer de supposés meilleurs résultats si elle était reportée. Cette remarque s'inscrit dans le contexte du report des élections départementales et régionales voulues par l'Exécutif, et le Conseil constitutionnel y sera particulièrement vigilant dans l'intensité de son contrôle.

En dernier lieu, reste à s'intéresser au report des élections régionales et départementales, qui ont un impact, certes assez restreint, sur la composition du collège sénatorial. Jean-Louis Debré, ancien Président du Conseil constitutionnel, a été consulté par le Gouvernement afin qu'il se prononce sur l'opportunité d'un tel report dans le temps des élections. Son audition par la commission des lois au Sénat est particulièrement évocatrice des tensions qui pèsent entre les

---

<sup>154</sup> Conseil constitutionnel, n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020, *M. Daniel D. et autres [Modification du calendrier des élections municipales]*.

<sup>155</sup> D. Chagnollaud, « Peut-on dissoudre le Sénat », *Recueil Dalloz*, 2018, n° 31, p. 1699.

acteurs constitutionnels. Ainsi dans le compte rendu des débats, Jean-Louis Debré s'exprime en ces termes : « *Quelle sera la position du Conseil constitutionnel sur le report des élections départementales et régionales de 2021 ? Je ne peux pas vous répondre [...]. L'impératif, c'est que les élections départementales et régionales aient lieu dans un délai raisonnable. Je n'anticipe pas la jurisprudence du Conseil constitutionnel – même si j'ai fait un stage dans cette maison. À mon époque, nous avions une jurisprudence bien précise, qui reposait sur la notion de délai raisonnable. À cet égard, je considère qu'il y a un risque à reporter les élections régionales et départementales après l'élection présidentielle. Cette dernière aura lieu au printemps 2022 et sera suivie des élections législatives. Cela reviendrait à reporter les élections régionales et départementales de quasiment deux ans. On sortirait du raisonnable [...].* »

L'influence de l'ancien Président du Conseil constitutionnel n'ira pas plus loin, et le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur la loi<sup>156</sup>. La loi portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique<sup>157</sup> a été adoptée définitivement par le Sénat le 16 février 2021. Elle n'a pas fait l'objet d'un contrôle du Conseil constitutionnel au titre de l'article 61 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution. Lors de la séance du 14 avril 2021, Le Premier ministre, Jean Castex, sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, a procédé à une déclaration suivie d'un débat et d'un vote à propos du maintien des élections en juin et des dispositions strictes pour en assurer la sécurité (suivant l'avis du Conseil scientifique<sup>158</sup>). Le Premier Ministre met en avant les deux impératifs constitutionnels que sont la liberté de suffrage et la protection de la santé. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, reprend la décision du Conseil constitutionnel sur le report des élections municipales intervenu en 2020. Le Conseil

---

<sup>156</sup> À l'occasion de son audition par la commission des lois en date du 13 janvier 2021, Jean-Louis Debré de renseigner les conditions de sa consultation : « *Je ne le sais pas, mais j'ai un sentiment. Je ne suis pas proche du Gouvernement, ni de personne, et je regarde tout cela avec beaucoup de distance. Au cours des auditions que j'ai faites, certains ne cachaient pas les conclusions auxquelles ils souhaitaient que j'arrive. Bien sûr, c'était maquillé par des arguments juridiques ou politiques. Mais l'idée était claire : on a eu les élections municipales, maintenant, on « file » sur l'élection présidentielle ! Et on dégage la voie ! Cela m'a stupéfait. On aurait dû me demander cela au lendemain même des élections municipales. Pourquoi avoir attendu ? En fait, on voulait que j'arrive à la conclusion qu'il fallait que l'on reporte tout après les présidentielles. Eh bien, dès le départ j'ai dit non. C'est pour cela qu'on ne me confiera pas de deuxième rapport...* »

<sup>157</sup> Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 parue au JO n° 46 du 23 février 2021.

<sup>158</sup> Avis du Conseil scientifique COVID-19, 29 mars 2021, Élections régionales et départementales : analyse des enjeux sanitaires, disponible à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/avis-conseil-scientifique-29032021.pdf>

constitutionnel avait estimé que le report était impossible après le mois de juin<sup>159</sup>. Le sénateur de poursuivre que « *le choix du Parlement est clair, c'est en juin et pas plus loin* ». À ce propos, le Conseil scientifique ne se prononce pas uniquement sur la date, qui est acquise, mais sur les conditions du vote. La quasi-totalité des propositions sénatoriales ont été reprises par le Gouvernement, signe du dialogue entre les institutions, dès lors que ce scrutin concerne directement le Sénat. Les sénateurs adoptent par 319 voix contre 8 le maintien des élections avec des dispositions strictes pour assurer la sécurité. Le Sénat a débattu et n'a pas cédé sur ce point. Aucun titulaire du droit de saisir le Conseil constitutionnel au titre de l'article 61 al. 1<sup>er</sup> C n'a jugé utile de le faire. Dans cette hypothèse, le Conseil constitutionnel aurait contrôlé le report des élections en regardant s'il existait un motif impérieux d'intérêt général le justifiant. Si l'on peut supposer que la crise sanitaire est de même nature qu'un an auparavant, les moyens ne sont plus les mêmes. Avec l'expérience de la gestion d'un an de crise, et la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière électorale, il semble qu'il n'aurait pas validé un dispositif repoussant indéfiniment le scrutin.

Plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, le Sénat cherche encore la place qu'il peut jouer et l'influence qu'il peut donner dans le contentieux constitutionnel.

## II. L'appropriation de la question prioritaire de constitutionnalité par le Sénat : entre observation et exécution

Guillaume Drago, s'exprimant une année après l'entrée en vigueur de la QPC, tente de tracer l'influence de cette procédure sur le Parlement. Le Conseil constitutionnel dispose en effet de nombreux outils pour lier le Parlement à sa déclaration d'inconstitutionnalité. L'auteur rappelle que « *la question de la relation entre contrôle de constitutionnalité et Parlement n'est*

---

<sup>159</sup> Conseil constitutionnel, n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020, *M. Daniel D. et autres*, Cons. 23 : « *D'autre part, en premier lieu, le législateur a prévu que le second tour des élections municipales aurait lieu au plus tard au mois de juin 2020. Le délai maximal ainsi fixé pour la tenue du second tour était, lors de son adoption, adapté à la gravité de la situation sanitaire et à l'incertitude entourant l'évolution de l'épidémie.* »

*pas une question nouvelle* »<sup>160</sup>. Elle se pose déjà de manière accrue dans le cadre du contrôle *a priori*. À l'occasion des dix ans de la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a mis en œuvre une vaste recherche universitaire permettant de révéler les implications de cette procédure. Sophie de Cacqueray et Sophie Hutier, responsables scientifiques, et leur équipe, ont mené une recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles à l'occasion de l'étude sur la procédure législative et la QPC. Sous ce prisme, l'enjeu de la QPC réside dans le fait que les acteurs de la procédure législative ne disposent plus de la maîtrise de leurs actes. Les auteurs se posent la question suivante : dans quelles mesures Gouvernement et Parlement anticipent le contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, de quelle manière les institutions ont endossé un rôle spécifique dans la QPC pour permettre son effectivité ? Elles relèvent également que le contrôle *a posteriori* peut s'apparenter à une étape de la procédure législative, puisqu'il peut intervenir largement en aval<sup>161</sup>. À travers leur étude, les auteurs rappellent que le Conseil constitutionnel, par la QPC, peut imposer des délais de modification et une troisième lecture au Parlement. En découle un « *décalage entre deux temporalités aux exigences différentes* »<sup>162</sup>, l'immédiateté de la justice, et le recul du travail parlementaire. Selon Jean-Louis Hérin, dans le cadre d'une QPC débouchant sur une abrogation, le Conseil constitutionnel peut donner des indications que « *le législateur devra suivre lors de l'élaboration de la loi nouvelle* »<sup>163</sup>. Tel fut le cas dans l'exemple marquant de la législation portant sur la garde à vue. Dans ce cadre, les parlementaires se trouvent dans l'obligation de produire des lois « fourre-tout », pour prendre en compte les déclarations d'inconstitutionnalité. Ce qui peut donner lieu à des situations paradoxales, faute d'outils spécifiquement dédiés à une telle reprise. À ce propos, dans sa décision n° 2019-786 DC relative au Règlement du Sénat, Jean-Éric Gicquel estime que « *le Conseil n'a pas accepté pleinement l'extension souhaitée par le Sénat dans l'article 47 du*

---

<sup>160</sup> G. Drago, « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, disponible sur <http://juspoliticum.com/article/L-influence-de-la-QPC-sur-le-Parlement-ou-la-loi-sous-la-dictee-du-Conseil-constitutionnel-379.html>

<sup>161</sup> S. De Cacqueray, S. Hutier, « Procédure législative et QPC : Recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles », *Titre VII*, Hors-série, 2020.

<sup>162</sup> Constat établi par Sophie Lamouroux. Cité par S. De Cacqueray, S. Hutier, « Procédure législative et QPC : Recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles », *Titre VII*, Hors-série, 2020, p. 132.

<sup>163</sup> Propos de J.-L. Hérin, issus d'un échange par courriel en date du 9 novembre 2020.

*règlement* ». En effet, le Conseil constitutionnel rejette que soient intégrés des amendements correctifs d'inconstitutionnalités relevées en QPC, les déclarant sans lien direct avec le texte<sup>164</sup>. De plus, il rejette les amendements visant à corriger une erreur matérielle dans un autre texte en cours d'examen ou dans un texte promulgué depuis le début de l'examen du texte en discussion, car, comme le relève Jean-Éric Gicquel, « *l'exception relative à la correction d'erreurs matérielles ne concerne que la correction des erreurs que comporte le texte examiné* »<sup>165</sup>. L'étude dresse le constat que le législateur est un suiveur, un exécutant des décisions QPC. Elle nuance le propos en rappelant que cette pression constitutionnelle est acceptée par les acteurs de la procédure, d'où l'importance que le Conseil constitutionnel attache au renvoi au législateur, et ce faisant à la séparation des pouvoirs.

La question prioritaire de constitutionnalité « *a brisé le monopole représentatif dans l'invocation de la Constitution, qu'exerçaient de fait les parlementaires* »<sup>166</sup>. S'ajoute à cela que c'est le Gouvernement qui est le défenseur originel de la loi devant le Conseil constitutionnel, à travers son Secrétariat général. Au regard des conditions de la procédure, le Gouvernement peut être amené à défendre une loi adoptée sous une majorité politique différente. Ainsi la QPC rassemble une multitude d'acteurs, ce qui n'implique pas nécessairement un rapport de force, ou un dialogue. En effet, selon le rapport, il n'est peut-être pas question de dialogue, mais simplement de deux acteurs institutionnels qui tirent les conséquences juridiques de l'autorité de chose jugée du Conseil constitutionnel. Guillaume Drago relevait en 2011 à propos de la QPC que « *cette procédure répond à l'idée que la défense de la loi devant le Conseil constitutionnel ne doit pas seulement être assurée par le Secrétariat général du Gouvernement mais aussi par le Parlement, auteur principal et constitutionnel de la loi* »<sup>167</sup>. Or jusqu'à

---

<sup>164</sup> Conseil constitutionnel, n° 2019-786 DC du 11 juillet 2019, *Résolution clarifiant et actualisant le règlement du Sénat*, Cons. 22 : « *D'une part, l'exception relative à la nécessité d'assurer le respect de la Constitution se limite aux amendements destinés à rendre conforme à la Constitution le texte en discussion.* »

<sup>165</sup> Conseil constitutionnel, n° 2019-786 DC du 11 juillet 2019, *Résolution clarifiant et actualisant le règlement du Sénat*, Cons. 23. Cité par J.-E. Gicquel, « La réforme du règlement du Sénat du 18 juin 2019. Une codification de pratiques sénatoriales déclarée partiellement conforme à la Constitution », *JCP-G.*, n° 30, 29 juillet 2019.

<sup>166</sup> Constat établi dans le rapport de Valentine Martin. Cité par S. De Cacqueray, S. Hutier, « Procédure législative et QPC : Recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles », *Titre VII*, Hors-série, 2020, p. 34.

<sup>167</sup> G. Drago, « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, disponible sur <http://juspoliticum.com/article/L-influence-de-la-QPC-sur-le-Parlement-ou-la-loi-sous-la-dictee-du-Conseil-constitutionnel-379.html>

présent, le Parlement est plutôt « spectateur » du procès QPC. En effet, si le Président de l'Assemblée nationale a versé quatre observations au début de la mise en œuvre de la procédure, il ne l'a plus refait depuis<sup>168</sup>. Par ailleurs, le Président du Sénat n'est jamais intervenu par cette voie. Ce qui peut apparaître étonnant puisque c'est le Sénat lui-même qui a souhaité cette disposition<sup>169</sup>. Leur rôle diffère de celui du Gouvernement, puisque dans le cadre de la QPC, ce dernier agit sous le titre d'autorité constitutionnelle chargée de l'exécution des lois. Le Parlement n'a pas encore trouvé de rôle actif dans la procédure. Pour le moment, il se contente de reprendre, de manière efficace mais inadéquate, les déclarations d'inconstitutionnalité. La décision du 11 juillet 2019 montre que la question prioritaire de constitutionnalité a un impact sur le droit parlementaire, puisqu'elle concerne le calendrier parlementaire. En effet, dans cette décision, le Conseil constitutionnel pose une contrainte supplémentaire au Parlement – et à lui-même – qui devra vérifier que le délai qu'il impose pour corriger une inconstitutionnalité peut être respecté compte tenu des contraintes de temps pesant sur le Parlement. L'on pourrait se demander quelle serait la sanction si le Parlement ne s'exécutait pas, y aurait-il exécution forcée ?

D'un point de vue historique, le Sénat, qui avait le quasi-monopole de la défense des libertés, a *nolens volens* passé la main au Conseil constitutionnel, devenu le grand protecteur des libertés. Dès lors, il y a une concurrence institutionnelle d'image<sup>170</sup>. Face à la QPC, centrée sur la protection des droits et libertés fondamentaux, le Sénat n'a pas encore déployé toute sa capacité à protéger, en intervenant au cours de la procédure. Pour le moment, il le fait par ses saisines DC, qui nous le savons, ont permis les avancées majeures pour le développement des

---

<sup>168</sup> Conseil constitutionnel, n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, *Consorts L.* ; n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, *Union des familles en Europe* ; n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, *M. Alain C. et autre*, et n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, *SNC KIMBERLY CLARK*.

<sup>169</sup> Cette disposition est issue d'un amendement du Sénat sur la loi organique du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. V. X. MAGNON (dir.), *La question prioritaire de constitutionnalité. Pratique et contentieux*, Lexisnexis, 2011, n° 279. Cité par G. Drago, « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 6, 2011, disponible sur <http://juspoliticum.com/article/L-influence-de-la-QPC-sur-le-Parlement-ou-la-loi-sous-la-dictee-du-Conseil-constitutionnel-379.html>

<sup>170</sup> Propos de J.-L. Héryn, issus d'un échange par courriel en date du 9 novembre 2020.

droits constitutionnels<sup>171</sup>. Le futur donnera sûrement raison au Sénat, si ce dernier s'adapte en développant ses normes de droit parlementaire.

La jurisprudence constitutionnelle issue du contrôle de constitutionnalité obligatoire *a priori* est une source nouvelle du droit parlementaire. Le Sénat, par l'échange avec le Conseil constitutionnel, participe à son développement. Mais le droit parlementaire ne peut se réduire à ce mouvement, dont il s'émancipe en parallèle.

---

<sup>171</sup> L'on peut citer la célèbre décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, dite *Liberté d'association*, qui est le fruit d'une saisine du Président du Sénat.

## DEUXIÈME PARTIE

### L'ÉMANCIPATION DU DROIT PARLEMENTAIRE EN TANT QUE DROIT POLITIQUE

La saisine obligatoire *a priori* du juge constitutionnel a incité le Sénat à tempérer les modifications des textes qui lui sont spécifiques. Si le contrôle issu de l'article 61 de la Constitution intéresse le règlement et les lois organiques relatives au Sénat, ce ne sont pas les seules normes parlementaires capables d'influencer profondément le positionnement du Sénat. En effet, certaines modifications opérées sur ces textes emporteraient la censure du Conseil constitutionnel, raison pour laquelle le Sénat se tourne vers d'autres normes de droit parlementaire, qui débordent la jurisprudence constitutionnelle (**Titre I**).

Enfin, le droit parlementaire se révèle dans d'autres espaces. S'il n'est pas figé dans une norme écrite, il n'en demeure pas moins que le droit parlementaire non écrit peine à avoir un statut constitutionnel reconnu par le juge. D'ailleurs, le Sénat et le Conseil constitutionnel ne sont pas les seuls interprètes du droit parlementaire, et par les relations qu'il entretient avec les autres institutions, le Sénat participe à son déploiement (**Titre 2**).

## **TITRE I**

### **LES MODES ALTERNATIFS DE CONTRÔLE DU DROIT PARLEMENTAIRE**

En s'appuyant sur d'autres sources pour faire évoluer le droit parlementaire, le Sénat montre sa capacité à s'adapter en tant qu'institution. Plutôt que de s'interdire toute évolution profonde en anticipant une censure du Conseil constitutionnel, le Sénat utilise efficacement les relais normatifs. Pour autant, il ne contourne pas systématiquement le contrôle de constitutionnalité, mais agit dans le cadre de fonctions lui conférant une autre légitimité, en recourant tant à des normes d'origine externe (**Chapitre 1**), que des normes internes (**Chapitre 2**).

## CHAPITRE 1

### Le recours à des normes d'origine externe

La constitutionnalisation du régime parlementaire, qui a eu pour conséquence le contrôle de constitutionnalité obligatoire *a priori* du règlement des assemblées, a enserré ce dernier dans de strictes limites supposées prévenir leurs excès. C'est l'une des raisons pour lesquelles le Sénat et l'Assemblée nationale cherchent à tirer profit d'une révision constitutionnelle, afin de repousser ces limites (**Section 1**). Le Sénat exerce également son influence sur la formation du droit parlementaire dans son rôle de législateur aux côtés de l'Assemblée nationale (**Section 2**).

#### Section 1. Le recours au Constituant

Le dépassement de la volonté du juge constitutionnel, par la révision de la Constitution, se manifeste par l'élargissement des normes applicables en droit parlementaire (**I**), et la constitutionnalisation de la pratique sénatoriale (**II**).

##### I. Exploiter la révision de la Constitution en élargissant les normes applicables en droit parlementaire

Depuis le début de la V<sup>e</sup> République, le Sénat n'a fait obstacle qu'à trois projets de révision constitutionnelle<sup>172</sup>. La Haute assemblée se montre très favorable au renforcement des droits des groupes politiques qui ne sont ni de la majorité, ni de l'opposition, et entend de cette manière préserver le bicamérisme face au fait majoritaire. C'est le Sénat qui est à l'origine de la modification de l'article 24 de la Constitution en 2008, afin de passer à la forme active : « *Le Parlement vote la loi* ». Le Sénat montre, à travers son implication dans les révisions constitutionnelles, qu'il est un acteur vigilant au service du bicamérisme dans son ensemble. La Constitution est une source particulièrement utile du droit parlementaire en ce qu'elle

---

<sup>172</sup> J.-L. Hérin, « Le Sénat et la révision », *RFDC*, 2018, n°116, p. 853.

bénéficie d'une supériorité protectrice pour toute norme y étant inscrite. Cependant, Jean-Louis Hérin en dresse un constat : « *Le droit parlementaire devient de plus en plus de nature constitutionnelle, avec pour conséquence une surcharge du texte fondamental, ce qui veut dire moins d'autonomie pour les assemblées dans la détermination de leurs méthodes de travail respectives*<sup>173</sup>. » Doit-on en déduire l'importance de passer par les lois organiques, pour que la Constitution pose les principes et ne fasse que renvoyer à leur application ? Mais dans ce cas, le traitement réservé aux lois organiques relatives au Sénat semble ne pas être adapté à cette finalité<sup>174</sup>. Sophie De Cacqueray de noter à propos du Sénat qu'il cherche « *toujours à tirer le meilleur parti des révisions constitutionnelles susceptibles d'accroître son autonomie ou ses compétences et [évite] de modifier son Règlement en dehors de ces conditions pour limiter l'impact de l'article 61 al. 1 de la Constitution* »<sup>175</sup>. En effet, intégrer une nouvelle disposition relative au Parlement au sein de la Constitution a pour conséquence qu'elle sera intégrée en tant que norme de référence à l'occasion du contrôle de constitutionnalité afférant aux règlements. La disposition constitutionnelle va s'intégrer au sein de la hiérarchie des normes, qu'Anne-Marie Le Pourhiet définit comme un « *hamburger* », composé de plusieurs tranches, avec au sommet la loi constitutionnelle, suivie de la loi organique, puis de la révision de Règlement, de la décision du Conseil constitutionnel, et de l'Instruction générale du Bureau, « *avec in fine les changements de pratiques, laissés à la libre intelligence des parlementaires et du Gouvernement* »<sup>176</sup>. L'on peut ici s'interroger sur la place de la décision du Conseil constitutionnel, qui livre une interprétation de la norme constitutionnelle, et qui pourtant, selon cet auteur, se situe au-dessous des règlements des assemblées, alors-même que ces dernières prennent en compte l'interprétation donnée par le Conseil constitutionnel dans leur élaboration<sup>177</sup>.

Les révisions de la Constitution de 1992, 1995 et 1999 ont eu pour effet d'élargir les normes applicables en droit parlementaire. Elles ont notamment eu pour objectif de contrecarrer la

---

<sup>173</sup> J.-L. Hérin, « Le Sénat et la révision », *RFDC*, 2018, n°116, p. 855.

<sup>174</sup> Sur l'interprétation des lois organiques relatives au Sénat par le Conseil constitutionnel, v. *infra*.

<sup>175</sup> S. De Cacqueray, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015, n° 102, p. 382.

<sup>176</sup> J.-L. Hérin, « Le Sénat et la révision », *RFDC*, 2018, n°116, p. 856.

<sup>177</sup> Sur ce point, v. *supra*.

jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière. La révision constitutionnelle de 1992 renvoie à la loi organique le soin de fixer le statut des collectivités territoriales et leur mode de scrutin, là où les autres modes de scrutin locaux et régionaux le sont par des lois ordinaires<sup>178</sup>. C'est donc la révision constitutionnelle qui a inséré dans le champ des lois organiques des dispositions spécifiques aux collectivités d'outre-mer, impactant leur place dans la hiérarchie des normes. Dans le même esprit, l'on peut également se référer à l'exemple de l'article 88-4 de la Constitution<sup>179</sup>, adopté alors qu'un tel dispositif n'était pas indispensable à la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam. Le Sénat y intègre la notion de « résolution », s'inscrivant en opposition avec les décisions du Conseil constitutionnel n° 59-2 DC et 59-3 DC<sup>180</sup>, qui censurent la faculté offerte aux assemblées de voter des résolutions. En 2008, par la révision constitutionnelle de l'article 51-1 de la Constitution relative aux groupes d'opposition et minoritaires<sup>181</sup>, les parlementaires contournent la décision du Conseil constitutionnel n° 2006-537 DC<sup>182</sup>, par laquelle il a estimé « [...] qu'en requérant des groupes une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition et en conférant, en cas de contestation, un pouvoir de décision au Bureau de l'Assemblée nationale, les modalités retenues par la résolution conduisent à méconnaître le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution et, compte tenu des conséquences qu'en tirent les articles 2-III, 6 et 7, ont pour effet d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée ; ». Ainsi, les parlementaires, exerçant leur office de révision de la Constitution, influencent la formation du droit parlementaire, et parviennent à surmonter les censures de l'interprète authentique.

---

<sup>178</sup> Sur la caractérisation de loi organique relative au Sénat, v. *supra*.

<sup>179</sup> L'article 88-4 C est rédigé comme suit : « *Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne. / Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne. / Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.* »

<sup>180</sup> Conseil constitutionnel, n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale* ; et n° 59-3 DC du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat*.

<sup>181</sup> L'article 51-1 C est rédigé comme suit : « *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.* »

<sup>182</sup> Conseil constitutionnel, n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, Cons. 13.

L'élargissement des normes applicables en droit parlementaire ne vise pas exclusivement à dépasser la jurisprudence constitutionnelle. En effet, le progrès de la constitutionnalisation du droit parlementaire est également visible dans la modification des articles 42 C quant à la délibération sur le texte de la commission<sup>183</sup>, 43 C quant au nombre commissions<sup>184</sup>, et 48 C quant à la fixation de l'ordre du jour, au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, aux questions au Gouvernement<sup>185</sup>.

Le cas particulier de la procédure de législation en commission<sup>186</sup> montre la persévérance du Sénat à développer le droit parlementaire, avec la levée de l'obstacle constitutionnel par le constituant en 2008 et la modification de l'article 44 de la Constitution insérant à l'alinéa 1<sup>er</sup> : « *Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.* » Cette procédure, véritable avancée en faveur du travail parlementaire en commission, a depuis été reprise par l'Assemblée nationale.

Outre l'expansion du droit parlementaire en général par la révision de la Constitution, cette dernière permet également de constitutionnaliser la pratique sénatoriale.

## II. Exploiter la révision de la Constitution en constitutionnalisant la pratique sénatoriale

---

<sup>183</sup> Article 42 al. 1 C : « *La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.* »

<sup>184</sup> Article 43 al. 1 C : « *Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.* »

<sup>185</sup> L'article 48 C est rédigé comme suit : « *Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée. / Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour. / En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité. / Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. / Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires. / Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.* »

<sup>186</sup> Sur ce point, v. *supra*.

Certains processus coutumiers ont été insérés dans le Règlement des assemblées, avec pour conséquence directe que le Conseil constitutionnel peut en contrôler, voire en consacrer les nouvelles dispositions. Tel a été le cas pour l'interprétation parlementaire en matière de compensation des ressources issue de l'article 40 C<sup>187</sup>, qui a été inscrite dans le Règlement du Sénat, et validée par le Conseil constitutionnel avec une réserve d'interprétation<sup>188</sup>. Ce « relais normatif » n'est pas reconnu en tant que tel par le Conseil constitutionnel, qui ne fait aucunement référence au processus coutumier. De même, lors de la révision constitutionnelle de 1995, les parlementaires vont intégrer à l'article 28 de la Constitution<sup>189</sup> une pratique en vigueur au Sénat, à savoir que « *le gouvernement peut seulement fixer l'ordre des textes prioritaires venant en discussion sans en imposer les horaires* »<sup>190</sup>. De la même manière en 2008, la révision constitutionnelle qui insère le nouvel article 51-1 C, reconnaissant des prérogatives particulières aux groupes minoritaires et d'opposition n'est que la reprise d'une pratique datant de 2009 au Sénat, et l'inspiration d'une même disposition dans le Règlement de l'Assemblée nationale<sup>191</sup>. Enfin, la dernière réforme du Règlement du Sénat par la résolution du 18 juin 2019, avait pour objet selon le Président de la commission des lois Philippe Bas, de « *clarifier, simplifier, codifier, bref rendre enfin plus lisibles – et à droit quasi constant – les règles de droit parlementaire applicables au Sénat* ». Cette référence à la notion de « droit quasi constant » peut sembler une mention implicite de la codification de la pratique sénatoriale sur

---

<sup>187</sup> Cette règle, issue d'une interprétation constante du Sénat de l'article 40 de la Constitution, offre la possibilité aux parlementaires de « gager » une perte de recettes. En effet, l'article 40 C vise, d'un côté, « *la création ou l'aggravation d'une charge publique* » (singulier), mais, de l'autre, « *la diminution des ressources publiques* » (pluriel). Sur ce fondement, il est donc possible de gager une diminution de ressources par une augmentation de ressources simultanée.

<sup>188</sup> Conseil constitutionnel, n° 76-64 DC, du 2 juin 1976, *Résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du Règlement du Sénat*, Cons. 1 : « *Considérant que les dispositions des articles 24, alinéa 2, et 45, premier alinéa, du Règlement du Sénat, dans la rédaction qui leur a été donnée par la résolution susvisée, ne sont contraires ni à l'article 40, ni à aucune autre disposition de la Constitution, pour autant, toutefois, que la ressource destinée à compenser la diminution d'une ressource publique soit réelle, qu'elle bénéficie aux mêmes collectivités ou organismes que ceux au profit desquels est perçue la ressource qui fait l'objet d'une diminution et que la compensation soit immédiate ;* »

<sup>189</sup> L'article 28 al. 4 C est rédigé comme suit : « *Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.* »

<sup>190</sup> S. De Cacqueray, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015, n° 102, p. 383.

<sup>191</sup> J.-E. Gicquel, « La réforme du règlement du Sénat du 18 juin 2019. Une codification de pratiques sénatoriales déclarée partiellement conforme à la Constitution », *JCP-G.*, n° 30, 29 juillet 2019, p. 2.

les points inscrits dans le Règlement. Il n'y a quasiment pas eu d'opposition du Conseil constitutionnel, preuve en est que la codification du droit souple permet d'entériner durablement des normes parlementaires.

Le mouvement de constitutionnalisation du droit parlementaire a pour conséquence de le faire échapper au contrôle du Conseil constitutionnel. En effet, le juge constitutionnel n'a pas, en droit français, la compétence pour contrôler une loi constitutionnelle, comme il le rappelle dans sa décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003<sup>192</sup>. Le Conseil Constitutionnel s'est lui-même déclaré incompétent sans réserve ni exception, pour statuer sur la conformité de la Constitution d'une révision constitutionnelle : « *Le Conseil constitutionnel est un pouvoir constitué. Il exerce un contrôle légitime sur le Parlement, autre pouvoir constitué. En cas de conflit, c'est le pouvoir constituant qui tranche par référendum ou par la voie du Congrès. Le Conseil constitutionnel, pouvoir constitué, ne saurait s'arroger le pouvoir constituant*<sup>193</sup>. » Ainsi il n'y a pas de contrôle de la révision de la Constitution, où tout pouvoir est reconnu au pouvoir constituant dérivé, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 89 de la Constitution<sup>194</sup>. Le juge constitutionnel, au stade de la révision de la Constitution, n'est ni le créateur, ni l'interprète de la norme.

---

<sup>192</sup> Conseil constitutionnel, n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, *Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, Cons. 2. Par cette décision, le Conseil constitutionnel confirme sa jurisprudence issue de la décision n° 62-20 du 6 novembre 1962, *Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962*, rendue à propos de l'utilisation de l'article 11 de la Constitution.

<sup>193</sup> Commentaire de la décision du Conseil constitutionnel, n° 2003-469, DC du 26 mars 2003, *Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, CCC, n°15, 2004.

<sup>194</sup> Article 89 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement. / Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. / Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale. / Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. / La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.* »

C'est en tant que législateur que le Sénat peut, de concert avec l'Assemblée nationale, influencer sur la formation du droit parlementaire.

## **Section 2. Le recours au législateur**

Le droit parlementaire s'étend par l'intervention croissante du législateur (I), qui entraîne une interversion dans la hiérarchie des normes (II).

### I. L'intervention croissante du législateur

Depuis 2008, le législateur ordinaire a compétence en droit parlementaire en vertu des articles 39 et 51-2 de la Constitution, qui s'ajoutent aux articles 34 et 25. Comme le relève Sophie De Cacqueray, « *cette nouvelle situation réduit volontairement la sphère de compétence des règlements des assemblées 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* »<sup>195</sup>. Ainsi plusieurs pans du droit parlementaire – la fixation du régime électoral des assemblées, la création d'une commission indépendante dédiée, l'organisation et le fonctionnement des commissions d'enquête, les modalités de saisine du Conseil d'État pour avis par le Parlement – relèvent de la compétence du législateur ordinaire<sup>196</sup>. En conséquence, le dernier mot peut être donné à l'Assemblée nationale, et le Conseil constitutionnel ne pas être saisi pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des dispositions nouvelles. Le Sénat a donc une ample latitude pour influencer sur la création de règles de droit parlementaire, qu'il doit cependant ménager avec la navette parlementaire et l'éventuelle saisine du juge constitutionnel. L'hypothèse du vote d'une loi

---

<sup>195</sup> S. De Cacqueray, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015, n° 102, p. 384-385.

<sup>196</sup> L'on peut citer la loi n° 2013-702 du 2 août 2013 relative à l'élection des sénateurs, et pour laquelle la procédure accélérée initialement engagée a été retirée, qui vise principalement à modifier les modalités de calcul des délégués des communes, et à abaisser le seuil pour recourir au scrutin de liste, afin de favoriser la parité ; ou, plus récemment, la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, notamment celles relatives aux comptes de campagne, déclarée conforme à la Constitution par la décision n° 2019-793 DC du 28 novembre 2019, *Loi visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral*.

concernant la modification du régime électoral du Sénat est en ce sens, évocateur. Tel fut le cas, en 2003, à l'occasion de la proposition de loi portant réforme de l'élection des sénateurs<sup>197</sup>, qui elle-même s'articule avec une proposition de loi organique, mettant ainsi en lumière la délicate répartition des compétences pour régler un même domaine. Cette loi entend rééquilibrer les effets de la précédente<sup>198</sup>, qui, en abaissant le seuil nécessaire pour appliquer la représentation à la proportionnelle, a renversé la tendance, ce mode de scrutin devenant alors celui des deux tiers du Sénat, devant le scrutin majoritaire. S'y ajoute la prise en compte de l'objectif constitutionnel de parité inscrit à l'article 3 de la Constitution selon lequel « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ». C'est dans ce contexte que le rapporteur de la proposition de loi, Jacques Larché, vient indiquer que cette dernière tend « *en premier lieu à tirer les conséquences de l'abaissement de la durée du mandat sénatorial de neuf à six ans, de l'instauration progressive du renouvellement du Sénat par moitié et de l'augmentation du nombre de sénateurs proposés par la proposition de loi organique précitée [n° 312]* ». Il ajoute que « *l'application du scrutin majoritaire à deux tours dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins tendait à rétablir l'équilibre entre les modes de scrutin sénatoriaux, bouleversé par la loi du 10 juillet 2000, en vue de permettre une représentation fidèle et équitable des collectivités territoriales par le Sénat.* » Par cette loi, le Sénat tire les conséquences de la modification intervenue deux ans plus tôt dans la fixation de son régime électoral, et marque sa volonté de rétablir son propre équilibre dans le bicamérisme français. Cette fois-ci à l'occasion d'une procédure ne nécessitant qu'une seule lecture par les deux assemblées, la loi du 30 juillet 2003 a été adoptée selon la lecture sénatoriale. Elle a permis au Sénat de réinvestir le champ de sa propre élection, en façonnant, avec persévérance le droit parlementaire.

---

<sup>197</sup> Loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs, déclarée partiellement conforme à la Constitution par la décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*.

<sup>198</sup> La loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs, a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale en dernière lecture, contre l'avis du Sénat. Elle prévoyait, à titre de correctif démographique, la désignation d'un délégué supplémentaire par tranche de 300 habitants dans toutes les communes, faisant ainsi reposer la composition du collège électoral sénatorial sur des bases en réalité exclusivement démographiques. Cette loi a été censurée par le Conseil constitutionnel, estimant que le système aurait donné une importance allant au-delà de la « *simple correction démographique* » aux délégués supplémentaires dans le collège électoral sénatorial, V. Conseil constitutionnel, décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, Cons. 8.

Le Sénat peut également agir sur la norme parlementaire dans son rôle de législateur organique. À la différence de la loi ordinaire, la loi organique est obligatoirement soumise au contrôle du Conseil constitutionnel. Ce contrôle est révélateur en ce qu'il peut concerner des dispositions spécifiques au Sénat, mais décidées par les deux assemblées, voire en dernier lieu par la seule Assemblée nationale. Son interprétation est d'autant plus importante que la loi organique est un texte cadre complétant la Constitution, dont l'inspiration devrait demeurer le Parlement, au risque de favoriser le Gouvernement. De plus, les lois organiques bénéficient d'un statut privilégié au sein de la hiérarchie des normes, et peuvent ainsi exercer une influence significative en droit parlementaire. C'est l'une des raisons pour lesquelles certains auteurs s'inquiètent du recours habituel aux lois organiques. Ainsi, Régis Fraisse met en lumière les « dangers » qui entourent les lois organiques, à savoir leur multiplication, leur éparpillement, leur banalisation et leur cristallisation<sup>199</sup>. Face à ce constat, il se pourrait que les lois organiques contiennent des dispositions qui ne devraient pas bénéficier d'une telle force normative, ou devrait relever de la compétence des assemblées, voire du législateur ordinaire. Ces phénomènes pourraient faire perdre leur vocation originelle aux lois organiques, qui dans le cadre de la Constitution, s'en tiendraient au strict déploiement de ses dispositions. Au surplus, la raison d'être des lois organiques fait l'objet d'interprétations différentes entre la doctrine et le Conseil constitutionnel. Ce dernier considère que la loi organique ne peut pas poser de grands principes et seulement renvoyer à la loi ordinaire, et Régis Fraisse de noter que « *se confirme ainsi une tendance générale à un "glissement vers le haut" de l'ensemble du système normatif. Il s'agit là de l'un des aspects encore insuffisamment signalé de l'inflation législative, et qui atteint désormais aussi le texte constitutionnel* »<sup>200</sup>. Alain Delcamp estime « *[qu'] en déléguant de façon si importante au législateur des pans entiers qui auraient dû être seulement encadrés par le texte constitutionnel, le constituant a pris le risque de son propre dessaisissement au profit du Conseil constitutionnel qui peut jouer ainsi un rôle d'écran entre l'intention du constituant et l'application qui doit être faite de la Constitution à travers les lois ordinaires et*

---

<sup>199</sup> R. Fraisse, « Six ans de lois organiques devant le Conseil constitutionnel (2001-2006) – Bilan et perspectives », *Les petites affiches*, 29 novembre 2006, n° 238, p. 19.

<sup>200</sup> A. Delcamp, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *RFDC*, 2011, n° 87, p. 495.

*les règlements des assemblées* »<sup>201</sup>. L'on remarque que la préoccupation principale des auteurs se situe au niveau de l'articulation entre les acteurs, et de la légitimité de chacun d'eux à créer la norme de droit parlementaire. À ce sujet, le positionnement Conseil constitutionnel constitue l'un des points d'achoppements. D'ailleurs, la banalisation des lois organiques relatives au Sénat, qui sont désormais associées à des lois organiques classiques, est le fruit de l'interprétation du juge constitutionnel. En restreignant la faculté pour le Sénat de déployer le droit parlementaire le concernant spécifiquement, il incite les acteurs à passer par d'autres relais normatifs.

La place de la norme de droit parlementaire dépend donc aussi de l'interprétation du Conseil constitutionnel, posant la question de l'échelon le plus adapté dans la hiérarchie des normes.

## II. L'interversion dans la hiérarchie des normes

Dans sa décision n° 2013-664 DC, le Conseil constitutionnel opère un changement de son considérant de principe sur la hiérarchie des normes. Auparavant, il 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* »<sup>202</sup>. En 2013, le Conseil indique désormais 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* »<sup>203</sup>. Ce changement 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 et des lois

---

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 496.

<sup>202</sup> Conseil constitutionnel, n° 2009-581, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale et 2009-582 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, Cons. 2.

<sup>203</sup> Conseil constitutionnel, n° 2013-664 DC du 28 février 2013, *Résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin d'instaurer la faculté, pour les groupes politiques, de se doter d'une coprésidence paritaire*, Cons. 2.

organiques, « opérant ainsi l'élargissement des normes de références potentielles »<sup>204</sup>. Ainsi s'opère une réduction du champ des règlements et de l'autonomie des assemblées parlementaires, qui devront intégrer les dispositions législatives relatives au droit parlementaire comme des normes dotées d'une autorité supérieure aux règlements<sup>205</sup>. Ce faisant, les lieux de formation du droit parlementaire s'en trouvent modifiés par cette interprétation du Conseil constitutionnel. Par ailleurs, ces lois ordinaires peuvent être contrôlées par le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, moyen pour le juge de poursuivre son contrôle et assurer que les normes qui s'appliquent aux assemblées sont conformes à la Constitution. En effet l'on pourrait imaginer l'hypothèse d'une loi ordinaire aux dispositions étendant le champ des règlements des assemblées, puisque ce sont les mêmes acteurs, qui ne serait pas contrôlée via la procédure du contrôle *a priori*. Il s'avère que le Conseil constitutionnel cherche à éviter tout contournement découlant de l'article 61 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution par la loi ordinaire. Dans sa décision n° 2009-581 DC<sup>206</sup>, il opère un contrôle resserré sur la répartition des compétences entre la loi et les règlements à propos des commissions d'enquêtes de l'article 51-2 C, et censure deux dispositions. Ainsi, Sophie de Cacqueray relève que « *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" »*<sup>207</sup>. Ces remarques sur la hiérarchie des normes appellent logiquement une

---

<sup>204</sup> S. De Cacqueray, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015, n° 102, p. 385.

<sup>205</sup> Dans sa dernière décision rendue à propos du règlement d'une assemblée, le Conseil constitutionnel réutilise sa formule initiale. Les prochaines décisions permettront de déterminer la nature de ce changement. V. Conseil constitutionnel, n° 2021-814 DC du 1er avril 2021, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise*, Cons. 3.

<sup>206</sup> Conseil constitutionnel, n° 2009-581 du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*.

<sup>207</sup> S. De Cacqueray, « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, 2015, n° 102, p. 386.

réflexion plus générale sur l'autonomie laissée aux assemblées dans l'établissement de leur propre norme d'organisation. Elles impliquent également de s'interroger sur la séparation des pouvoirs, et notamment quant à l'interprétation du Conseil constitutionnel sur les normes de référence opposables aux assemblées. Si le juge constitutionnel ne contrôle pas toutes les normes de droit parlementaire, en témoigne les dispositions issues de lois ordinaires, son contrôle accru de la répartition des compétences sur le fondement de la hiérarchie des normes, maintient son influence sur les modes de formation du droit parlementaire.

Les assemblées parlementaires, et particulièrement le Sénat, ne recourent pas systématiquement à la norme écrite de droit parlementaire, gardant ainsi la souplesse d'action nécessaire à leur bon fonctionnement. En effet, la Haute assemblée contourne utilement la jurisprudence constitutionnelle par le recours à d'autres normes internes, afin de déployer plus librement le droit parlementaire.

## CHAPITRE 2

### Le recours à des normes internes

C'est en recourant à certaines normes internes que le Sénat se détache pleinement du contrôle du Conseil constitutionnel, et peut faire évoluer les normes de droit parlementaire qui lui sont applicables. En utilisant l'Instruction générale du Bureau, le Sénat fait figurer des dispositions qui pourraient relever de son Règlement, mais qui pour des raisons de lisibilité, – ou de stratégie –, ne le sont pas (**Section 1**). Dans ses relations avec le Gouvernement, le Sénat recourt à des accords informels, dont le Conseil constitutionnel n'est pas saisi. Et dans l'éventualité où il se prononcerait indirectement dessus, il ne peut légitimement aller à l'encontre de ces deux acteurs (**Section 2**).

#### Section 1. Le recours à l'Instruction Générale du Bureau

L'Instruction générale du Bureau est présentée aux côtés du Règlement du Sénat sur le site internet de l'institution, preuve en est que l'un ne se lit pas sans l'autre. Elle fixe les modalités d'application, d'ordre intérieur, de certaines dispositions du Règlement du Sénat, en application de son article 102<sup>208</sup>. Le recours à l'Instruction générale du Bureau est utile pour une bonne coordination des normes applicables au Sénat (**I**), et pour détailler en amont d'une éventuelle transcription dans le Règlement, des procédures nouvelles (**II**).

##### I. Pour des raisons de facilité : tout ne doit pas être régit par le Règlement

L'Instruction générale du Bureau fait partie des autres sources du droit parlementaire qui côtoient le Règlement du Sénat avec les coutumes, précédents, vademecum, et décisions du

---

<sup>208</sup> Article 102 du Règlement du Sénat : « *Le Bureau déterminera, par un règlement intérieur, l'organisation et le fonctionnement des services du Sénat, les modalités d'exécution par les différents services des formalités prescrites par le présent Règlement ainsi que le statut du personnel et les rapports entre l'administration du Sénat et les organisations professionnelles du personnel.* »

Bureau ou de la Conférence des présidents. Ce droit souple, nous l'avons vu, est progressivement codifié, pour être entériné dans des règles écrites. L'on pourrait alors craindre l'intrusion du juge dans l'élaboration des normes propres aux assemblées, et une atteinte subséquente à l'autonomie règlementaire du Sénat, qui est déjà largement entamée par le parlementarisme rationalisé de la V<sup>e</sup> République. Néanmoins, l'objectif est moins de contourner le contrôle de constitutionnalité que de préserver la souplesse des règles. « *Le droit parlementaire est un droit évolutif, vivant, car il est un droit de la vie parlementaire* »<sup>209</sup>. L'Instruction générale du Bureau, présentée avec le Règlement sur le site du Sénat<sup>210</sup>, sert de fondement à l'application de règles qui ne nécessitent pas forcément d'être insérées au sein même du Règlement. L'une des explications tient au fait que ce sont des dispositions purement techniques, voire de logistique, qui par nature ne nécessitent pas le contrôle du Conseil constitutionnel. L'on peut citer par exemple les articles tenant au patrimoine immobilier affecté au Sénat, les diverses publications au *Journal officiel*, les mesures d'affichage, ou encore les dispositions relatives à la chaîne parlementaire Public Sénat en période électorale. Dans ces hypothèses, la confrontation de ces règles à la Constitution n'emporte pas d'intérêt en soi puisqu'elle n'a pas vocation à régir ces domaines pratiques de l'organisation d'une assemblée. Néanmoins, certaines dispositions de l'Instruction générale du Bureau emportent des conséquences notables sur les méthodes de travail des sénateurs, donc sur leur action même. L'une de leur principale fonction constitutionnelle étant la fabrication de la loi, ces règles viennent en encadrer l'exercice. Or grâce à leur rang au sein de l'Instruction générale du Bureau, elles ne sont pas soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. Alors même que dans ces hypothèses, le rapport à la loi est direct. Interrogé à propos de l'Instruction générale du Bureau, Jean-Louis Hérin estime qu'elle contient « *des dispositions qui pourraient figurer dans le règlement* ». Ce faisant, il est bien question de normes qui pourraient faire l'objet d'un contrôle par le Conseil constitutionnel, mais qui sont sciemment placées au sein de l'Instruction. Les sénateurs, par ce biais, gardent de la souplesse d'une part, et conservent leur autonomie d'autre part. Ainsi Natalia Chavea note à l'occasion de la réforme du Règlement du Sénat en 2015, que « *l'utilisation des indemnités représentatives de frais de mandat a été traitée par*

---

<sup>209</sup> Propos de J.-L. Hérin, issus d'un échange par courriel en date du 9 novembre 2020.

<sup>210</sup> Visible à cette adresse : [http://www.senat.fr/role/nouvelle\\_procedure\\_legislative.html#c634706](http://www.senat.fr/role/nouvelle_procedure_legislative.html#c634706)

*l’Instruction générale du Bureau, sans faire l’objet du contrôle du Conseil constitutionnel* »<sup>211</sup>. Cette disposition, pourtant essentielle dans le cadre de la déontologie des parlementaires n’a donc pas été soumise au juge constitutionnel. Néanmoins, c’est certainement parce que l’institution sénatoriale elle-même exerce un contrôle sur la gestion des frais de mandat par son Comité de déontologie.

L’Instruction générale du Bureau peut également servir de relais, dans le cas où l’une de ses dispositions est finalement transférée dans le Règlement du Sénat. Tel a été le cas à propos de l’article 45 du Règlement du Sénat sur l’examen de la recevabilité financière, sociale et réglementaire, qui peut être exercée en commission ou en séance. La liste prévue par l’Instruction générale du Bureau a été déplacée au sein du Règlement et le Conseil constitutionnel, qui s’est donc prononcé, a ajouté que ce contenu ne s’impose pas au Président du Sénat, qui reste libre de solliciter l’article 41 de la Constitution<sup>212</sup>. L’on pourrait se demander pour quelles raisons le Sénat prend un tel « risque » de faire passer une conduite acquise, dans le Règlement, et de la soumettre au contrôle du Conseil constitutionnel ? Le Règlement reste doté d’une valeur spécifique dans la hiérarchie des normes, et a aussi vocation à intégrer des conduites qui sont acceptées et appliquées quelle qu’ait été la majorité politique initiatrice. Reste que nombre de dispositions prévues par l’Instruction générale du Bureau sont étroitement liées au Règlement du Sénat, et mettent en œuvre des dispositions issues de la Constitution. Tel est le cas de la détermination des scrutins<sup>213</sup> et de la délégation de vote en séance<sup>214</sup>, qui se rattachent aux articles 24, 25 et 27 de la Constitution.

L’Instruction générale du Bureau permet utilement de détailler les dispositions du Règlement. Elle sert aussi de fondement unique à de nouvelles hypothèses, comme la gestion de la déontologie au Sénat.

---

<sup>211</sup> N. Chaeva, « La réforme du Règlement du Sénat. Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ? », *Pouvoirs*, 2016, n°159, p. 81.

<sup>212</sup> Conseil constitutionnel, n° 2019-786 DC du 11 juillet 2019, *Résolution clarifiant et actualisant le règlement du Sénat*, Cons. 16.

<sup>213</sup> I.G.B., Chapitre XIV *bis*, XV et XVI.

<sup>214</sup> I.G.B., Chapitre XIV.

## II. Pour des raisons de complexité : le cas particulier de la déontologie au Sénat

En sus du Règlement, l'Instruction générale du Bureau prévoit également des dispositions relatives aux *Représentants d'intérêts* (XXII bis), dont le contenu renvoie au Comité de déontologie parlementaire, qui « *s'assure du respect du code de conduite défini par le Bureau du Sénat par les représentants d'intérêts dans les conditions prévues par l'article 4 quinquies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires* » (I). Par ailleurs, « *le droit d'accès au Sénat peut être accordé, dans les conditions déterminées par les Questeurs, aux représentants d'intérêts qui s'engagent à respecter le code de conduite. Leur liste est publiée sur le site Internet du Sénat* » (II). Ainsi l'Instruction générale du Bureau décline la compétence à plusieurs entités pour appliquer les dispositions relatives aux représentants d'intérêts<sup>215</sup>. L'Instruction générale du Bureau dispose d'une partie consacrée au *Comité de déontologie parlementaire au Sénat* (XX ter). Ce comité a la compétence pour répondre aux demandes d'avis et de conseils, il peut demander à tout sénateur la communication de documents nécessaires à l'exercice des missions qui lui sont conférées par la loi ou le Règlement du Sénat (deux normes qui peuvent être soumises à l'appréciation du Conseil constitutionnel). Il est également chargé d'élaborer un guide déontologique à l'attention des membres du Sénat. « *Ce guide précise la portée des obligations déontologiques afin de permettre aux membres du Sénat d'appréhender et de prévenir les situations de conflits d'intérêts qu'ils pourraient rencontrer dans l'exercice de leur mandat.* » Il n'est pas soumis à l'appréciation du Conseil constitutionnel. Enfin il présente à la fin de chaque année un rapport reprenant ses activités. Depuis son institution en 2009, le Comité de déontologie a rendu cinq avis<sup>216</sup>, dont un sur les représentants d'intérêts au Sénat. Dans ses avis, le Comité livre une interprétation de la norme applicable au Sénat, que ce soit sur le fondement

---

<sup>215</sup> À noter que le Bureau a également pris deux arrêtés du 31 mai 2017, élaborés par le Comité de déontologie parlementaire, qui ont fixé les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts au Sénat et précisé les modalités selon lesquelles le Comité de déontologie parlementaire et, le cas échéant, le Président du Sénat, s'assurent du respect de ces règles conformément au nouvel article 4 quinquies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

<sup>216</sup> Avis du 2 décembre 2015 sur les « clubs parlementaires » ; Avis du 27 novembre 2017 sur le régime de prise en charge des frais de mandat des sénateurs ; Avis du 5 avril 2018 sur la proposition de résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs ; Avis du 31 octobre 2019 sur le fichier utilisé par Monsanto ; Avis du 25 mars 2021 sur un signalement de suspicion de faits de harcèlement.

du Règlement ou de l'Instruction générale du Bureau. Dans quelle mesure cette interprétation sénatoriale pourrait entrer en conflit avec celle du juge constitutionnel ? Dans l'affaire du fichier utilisé par Monsanto, l'avis du Comité ressemble à une décision juridictionnelle. Pourtant, le Comité rappelle que sa compétence n'est que consultative : *« En l'absence de décision émanant d'une juridiction ou de la Commission nationale de l'informatique et des libertés établissant de manière certaine l'existence ou non d'un manquement d'un représentant d'intérêts à ses obligations légales comme responsable d'un traitement de données à caractère personnel, le Comité doit examiner si, au vu des informations et documents en sa possession, un tel manquement est manifestement constitué<sup>217</sup>. »* Dans cette hypothèse, il se substitue temporairement pour examiner la légalité des faits qui lui sont soumis. L'on voit bien que le Sénat, à travers son Instruction générale du Bureau, est doté de compétences quasi-juridictionnelles, qui ne sont soumises qu'à un contrôle de l'institution elle-même. Néanmoins le Comité de déontologie entretient des liens étroits avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, au soutien de laquelle il s'appuie pour prendre ses décisions<sup>218</sup>.

Bien que l'Instruction générale du Bureau en elle-même ne fasse pas l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, parfois le Conseil constitutionnel opère un tel contrôle de manière indirecte. Tel fut le cas dans le cadre de la déontologie au Sénat, puisque le Conseil constitutionnel s'est prononcé en amont sur ces dispositifs, grâce à son contrôle de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique<sup>219</sup>. Il a ainsi activement veillé au respect de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie des assemblées, et se montre garant du bicamérisme. En témoigne sa réserve d'interprétation protectrice des assemblées : *« D'autre part, les dispositions contestées ne sauraient, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, interdire aux assemblées parlementaires de déterminer, au sein des représentants d'intérêts, des règles spécifiques à certaines catégories d'entre eux, ou de prendre des mesures individuelles à leur égard<sup>220</sup>. »* Dans cette hypothèse, loin d'empêcher le Sénat de

---

<sup>217</sup> Avis n° CDP/2019-2 du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, 31 octobre 2019, point 5.

<sup>218</sup> C'est notamment la Haute autorité pour la transparence de la vie publique qui tient le Répertoire numérique national des représentants d'intérêts exerçant auprès des pouvoirs publics.

<sup>219</sup> Le Président du Sénat est l'un des auteurs de la saisine en tant que représentant de l'institution.

<sup>220</sup> Conseil constitutionnel, n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, *Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, Cons. 28.

créer une norme de droit parlementaire, le juge constitutionnel protège en amont la compétence des assemblées dans ce domaine, et leur assure un cadre constitutionnel. Le Sénat a désormais toute la légitimité pour déterminer librement les modalités de la déontologie applicables en son sein.

Parallèlement à l'utilisation d'autres normes écrites, le Sénat tente de contourner la jurisprudence du Conseil constitutionnel par le recours à des normes non écrites, les accords informels, qui se révèlent être un moyen autonome de production du droit parlementaire.

## **Section 2. Le recours aux accords informels**

Les accords informels, qui peuvent être qualifiés de conventions de la Constitution, ont une place particulière dans la doctrine française, et leur apport ne peut être nié. Après une ébauche théorique de cette notion (I), il conviendra d'en prendre la mesure au Sénat (II).

### I. L'approche théorique des conventions de la Constitution

Le professeur Avril est l'auteur de référence en matière de conventions de la Constitution, qu'il qualifie de « *règles non écrites portant sur la manière dont les pouvoirs juridiques attribués par la Constitution doivent être exercés, conformément aux principes et convictions politiques actuellement reconnus* »<sup>221</sup>. Pierre Avril effectue un parallèle entre l'interprétation juridictionnelle qui fixe le sens des dispositions de la Constitution à travers le développement d'une jurisprudence, et l'interprétation par les pouvoirs publics qui fixe aussi le sens des dispositions à travers l'application qu'ils en font. Mais leur statut est différent, puisque la jurisprudence des pouvoirs publics « *énonce implicitement des règles de fonctionnement qui émanent du comportement des acteurs et qui sont généralement respectées par ceux-ci dans leurs rapports, bien qu'elles ne soient pas formellement posées et bien que [ou parce que ?] leur justification soit principalement politique* »<sup>222</sup>. Edouard de Laboulaye,

---

<sup>221</sup> P. Avril, « Les conventions de la Constitution », *RFDC*, 1993, n° 14, p. 333.

<sup>222</sup> P. Avril, « Les conventions de la Constitution », *Commentaire*, 1997, n° 80, p. 906.

s'exprimant à propos des constitutions, dira « [qu'elles] ne sont pas des machines qui marchent toutes seules »<sup>223</sup>. Ces constitutions sont interprétées par les acteurs qui les mettent en œuvre, ce qui donne parfois lieu à des incohérences temporelles, dès lors que des violations dénoncées naguère peuvent devenir plus tard le droit positif<sup>224</sup>. Selon le professeur Avril, la notion de convention de la Constitution relève l'intérêt de « *qualifier l'ensemble des normes non écrites, qu'elles fussent fondatrices, interprétatives ou créatrices* »<sup>225</sup>. L'objectif de l'auteur est de démontrer que la Constitution comporte des règles non écrites qui sont de nature politique, et qu'il faut rendre compte de ces phénomènes politiques et constitutionnels non perceptibles à la seule lecture du texte constitutionnel. Selon Olivier Beaud, l'utilisation de cette notion démontrerait « *la suprématie de la pratique constitutionnelle sur le texte constitutionnel* »<sup>226</sup>. De cette démarche, l'on peut s'interroger sur la naissance d'une concurrence entre interprètes authentiques, entre le juge constitutionnel et les acteurs politiques. Les conventions de la Constitution renverraient par leur contenu à une moralité constitutionnelle, une sorte de légitimité, regroupant les principes et valeurs dominants du moment. Ce qu'Olivier Beaud résume ainsi : « *En d'autres termes, la pratique politique est l'équivalent juridique de la jurisprudence constitutionnelle, mais elle concerne un domaine autre que celui des juridictions, même si les deux sphères peuvent quelques fois connaître des intersections (cas particulier des conventions reconnues par le juge)*<sup>227</sup>. » La difficulté réside dans le passage de l'effectivité (des précédents), à la validité (en tant que norme générale). Il faut donc faire la différence entre les conventions de la Constitution et la coutume constitutionnelle. En effet, il n'y a pas de juridicité des conventions (de validité au sens kelsenien). Or le comportement des acteurs a/peut avoir une influence sur la norme écrite que le juge constitutionnel a à connaître.

---

<sup>223</sup> E. Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, Charpentier, 1872, p. 347 et 362. « *C'est la faute de l'esprit français, observait-il, de traiter des théories politiques comme des vérités mathématiques* », cité par V. AZIMI, « La Constitution et ses limites selon Edouard de Laboulaye », *RFDC*, 1996, p. 248.

<sup>224</sup> L'on peut citer le cas du vote de résolutions au sein des assemblées, rejetées lors du premier contrôle du règlement des assemblées en 1959, et finalement acquises à la cause des parlementaires par la révision constitutionnelle de 2008 (article 34-1 C).

<sup>225</sup> P. Avril, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, 1997, p. 148, cité par O. Beaud, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. A propos d'un ouvrage récent », *CCC*, n° 6, 1999.

<sup>226</sup> O. Beaud, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. A propos d'un ouvrage récent », *CCC*, n° 6, 1999.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

Dans notre ordre constitutionnel, il y a un double système de sanctions que sont les sanctions juridiques et les sanctions politiques, et certainement un passage de l'un à l'autre qui soit possible. Il existe également une *summa divisio* entre le droit constitutionnel juridique lorsqu'il concerne la forme, et le droit constitutionnel politique lorsqu'il concerne l'objet. Mais cette distinction est porteuse d'un paradoxe, puisque la légalité est garantie par la norme de la plus haute valeur (écrite et juridique), alors que la légitimité est garantie par une norme de moins noble essence (la convention). La nature de la convention est une règle constitutionnelle de comportement, mais non juridique. Pierre Avril de noter que « *le droit écrit maintient donc l'attribution des compétences, quand bien même leur exercice se trouverait affecté par le consentement des acteurs*<sup>228</sup>. » Une autre différence peut être relevée pour définir la convention de la Constitution, cette fois-ci par rapport à la coutume. Lorsqu'il est question d'une coutume, le droit attache des conséquences juridiques au précédent. Lorsqu'il est question de convention, elle est justifiée par la politique, il n'y a pas de reconnaissance du juge constitutionnel. Enfin, selon Olivier Beaud, une question est restée en suspens : les normes issues de ces pratiques modifient-elles ou abrogent-elles les règles constitutionnelles écrites ?

Dans un État où est mis en place une rationalisation du parlementarisme et une codification constitutionnelle, qui font de certaines règles non écrites des règles écrites, l'intérêt pratique de la notion de convention de la Constitution diminue.

La notion de conventions de la Constitution trouve à s'appliquer au Sénat, et rend impossible au Conseil constitutionnel de se prononcer à leur encontre. Dans ce cadre, le Sénat a pu élaborer une norme de droit parlementaire qui lui est spécifique : les espaces réservés.

## II. L'approche concrète : l'exemple topique des « espaces réservés » au Sénat

Jean-Éric Gicquel rappelle à propos du contrôle de constitutionnalité que « *de nombreuses pratiques, dont certaines à la constitutionnalité incertaine comme celle des*

---

<sup>228</sup> P. Avril, *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, 1997, p. 145, cité par O. Beaud, « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. A propos d'un ouvrage récent », *CCC*, n° 6, 1999.

“espaces réservés”, ne sont pas concernées et continuent ainsi d’échapper à l’observateur extérieur non prévenu »<sup>229</sup>. La distribution des « espaces réservés » au Sénat est l’exemple topique de la difficulté à qualifier en droit parlementaire, une norme non écrite en vigueur au Sénat. Ce cas est d’autant plus intéressant que cette interprétation du Sénat est certainement aujourd’hui inconstitutionnelle. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit au sein de la Constitution la semaine (et non plus la séance) d’initiative parlementaire et la possibilité pour les groupes minoritaires et d’opposition « *d’être maîtres, un jour par mois, de l’ordre du jour* »<sup>230</sup> (art. 48 al. 5 C). Jimmy Charruau de relever que pour les deux assemblées, le risque était « *que la majorité actionne les nombreux moyens mis à sa disposition (renvoi en commission, question préalable, etc.), à même de vider cette disposition de sa substance* »<sup>231</sup>. Les assemblées ont alors le choix, et si elles veulent rendre effective cette disposition de la Constitution, doivent lui apporter des garanties. C’est la logique qu’a suivi le Sénat, avec la distribution des désormais célèbres « espaces réservés ». Dans un premier temps, il faut se référer à l’article 29 bis, alinéa 5, du Règlement du Sénat, qui dispose que « *la Conférence des Présidents programme les jours réservés à l’ordre du jour proposé par les groupes d’opposition et les groupes minoritaires et en détermine les modalités.* » Le Sénat laisse une large place à la pratique pour appliquer cette disposition. Et c’est cette pratique qui va permettre au Sénat d’affirmer sa spécificité. Cette dernière tient aussi au fait qu’il n’y a pas, sauf une exception<sup>232</sup>, de majorité absolue au Sénat. Ce faisant, la nécessité d’assurer réellement des droits à l’opposition et à la minorité se fait particulièrement ressentir. Le Sénat s’est donc utilement saisi de cette occasion de marquer son identité pluraliste.

Le jour de séance par mois au Sénat correspond *in fine* à quatre demi-journées<sup>233</sup>, afin de tenir compte « *de l’augmentation du nombre de groupes sans réduire la plage horaire attribuée à*

---

<sup>229</sup> J.-E. Gicquel, « La réforme du règlement du Sénat du 18 juin 2019. Une codification de pratiques sénatoriales déclarée partiellement conforme à la Constitution », *JCP-G.*, n° 30, 29 juillet 2019, p. 3.

<sup>230</sup> J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les “espaces réservés” aux groupes minoritaires et d’opposition », *RFDC*, 2019, n° 118, p. 285.

<sup>231</sup> *Ibidem*, p. 286.

<sup>232</sup> Le Sénat n’a été à gauche qu’une seule fois sous la V<sup>e</sup> République, entre 2011 et 2014.

<sup>233</sup> À l’occasion de la proposition de résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, discutée en séance publique le 1<sup>er</sup> juin 2021, l’amendement n° 14 proposait d’insérer un article additionnel avant l’article 9 R.S., dont l’objet «  *vise à tirer profit du temps de séance disponible dans le calcul du temps réservé aux groupes d’opposition et aux groupes minoritaires* », puisque jusqu’à présent «  *pour le calcul du temps*

chacun »<sup>234</sup>. C'est dans ce cadre qu'a été conclu un « gentlemen's agreement », visant à garantir la pleine effectivité des espaces réservés. Ainsi la Conférence des présidents a décidé que « *tout texte inscrit au sein d'un "espace réservé" doit pouvoir être discuté en séance plénière article par article, excluant de ce fait, et sauf accord du groupe, toute motion de procédure (question préalable, renvoi en commission, exception d'irrecevabilité)* »<sup>235</sup>. D'autre part, les commissions ont l'obligation de garantir l'examen par le Sénat de la version initiale du texte déposé par les groupes<sup>236</sup>. L'on constate, par ces dispositions, un affaiblissement du rôle des commissions dans la fabrication de la loi, au profit des groupes politiques, ce qui semble n'être qu'une application logique des espaces réservés, eux-mêmes en faveur du pluralisme politique au Sénat. Cet objectif peut paraître légitime, mais est-il conforme à la Constitution ? Quid de l'obligation de présenter en séance un texte tel que présenté par son auteur<sup>237</sup>, de l'impossibilité d'exercer le droit d'amendement en commission<sup>238</sup>, ou de l'interdiction de présenter une exception d'irrecevabilité ? Jimmy Charruau relève sur ce dernier point que « *la Conférence des Présidents a elle-même avoué que cette règle était posée même si, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel*<sup>239</sup>, *doit être préservée la possibilité effective, pour les parlementaires, de contester la conformité à la Constitution des dispositions d'un texte* »<sup>240</sup>. Pour rappel, l'article 42 al. 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose que « *la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.* » Le Conseil constitutionnel ne semble pas permettre la discussion en séance de la version initiale du texte.

---

*de séance réservé aux groupes d'opposition ou groupes minoritaires, la séance du soir n'est pas prise en compte, ce qui a pour effet de réduire l'enveloppe globale accordée aux "niches parlementaires" et par conséquent, lors de la répartition entre ces groupes, le temps accordé à chacun d'entre eux* ». Cet amendement a été rejeté, mais montre l'intérêt prégnant des sénateurs sur la gestion du temps de parole et le réaménagement de leur norme parlementaire, qui aurait une incidence directe sur le *gentlemen's agreement*.

<sup>234</sup> J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les "espaces réservés" aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, n° 118, p. 290.

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 293.

<sup>236</sup> Conférence des Présidents, 24 mars 2009, cité par J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les "espaces réservés" aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, n° 118, p. 293.

<sup>237</sup> Art. 42, al. 1<sup>er</sup> C.

<sup>238</sup> Art. 44, al. 1<sup>er</sup> C.

<sup>239</sup> Conseil constitutionnel, n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, *Résolution modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale (articles 14, 36, 50, 65, 66, 91, 104, 128, 140-1 et 145)*, Cons. 5 à 12.

<sup>240</sup> J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les "espaces réservés" aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, n° 118, p. 295.

Dans sa décision n° 2012-655 DC, il estime que le « à défaut » ne concerne que le cas « où la commission saisie en application de l'article 43 a rejeté le texte qui lui était soumis ainsi que dans celui où la commission ne s'est pas prononcée sur l'ensemble des articles du texte avant le début de l'examen en séance ; »<sup>241</sup>. L'on voit que l'hypothèse de l'espace réservé ne répond pas à l'une de ces deux situations. De plus, sur l'impossibilité d'exercer son droit d'amendement en commission, le Conseil constitutionnel a pourtant rappelé dans sa décision n° 95-370 DC « que le bon déroulement du débat démocratique et, partant, le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels, supposent que soit pleinement respecté le droit d'amendement conféré aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution, et que, parlementaires comme Gouvernement puissent utiliser sans entrave les procédures mises à leur disposition à ces fins ; »<sup>242</sup>. L'article 44 de la Constitution dispose en effet que « ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. » Les règlements des assemblées peuvent altérer l'exercice du droit d'amendement lorsque la procédure poursuit des finalités qui lui sont propres et qui nécessitent une telle restriction. Au Sénat, tel est le cas pour la procédure de législation en commission<sup>243</sup> au cours de laquelle le droit d'amendement ne s'exerce qu'en commission.

Afin d'éviter toute censure d'une disposition efficace au Sénat, ce dernier s'est jusqu'à présent gardé de l'inscrire au sein de son Règlement. Mais Sophie de Cacqueray de noter que le Conseil constitutionnel pourrait tout aussi bien valider un tel dispositif, en défendant l'idée que « la Haute juridiction modifie la portée de son contrôle en fonction de la compétence reconnue aux assemblées dans l'élaboration de leur règlement »<sup>244</sup>.

Cette lecture du Sénat, dépassant certainement les limites instituées par le constituant, se veut au contraire respectueuse de l'esprit de la révision de 2008, qui vise à renforcer le statut de

---

<sup>241</sup> Conseil constitutionnel, n° 2012-655 DC du 24 octobre 2012, *Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*, Cons. 2.

<sup>242</sup> Conseil constitutionnel, n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, *Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale*, Cons. 10.

<sup>243</sup> Sur la nouvelle procédure de législation en commission, v. *supra*.

<sup>244</sup> S. De Cacqueray, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Paris-Aix-Marseille, Economica-PUAM, 2001, p. 205, cité par J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les "espaces réservés" aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, n° 118, p. 296.

l'opposition. Jimmy Charruau de conclure que « *la pratique peut être regrettée au nom du purisme juridique mais elle s'entend politiquement ; les solutions pour garantir effectivement ces droits – au demeurant peu nombreux – n'étaient pas légion* »<sup>245</sup>.

Par la création des « espaces réservés », le Sénat participe au déploiement du droit parlementaire. Si la plupart des auteurs qualifient ces « espaces réservés » de convention constitutionnelle<sup>246</sup>, peut-être ne répondent-ils pas entièrement à ses caractéristiques. En effet, selon Jimmy Charruau, le Sénat « *ne peut conclure de convention avec lui-même* »<sup>247</sup>. Il faudrait donc préférer la qualification de « convention sénatoriale », terme emprunté au professeur Avril. L'on peut aussi se satisfaire de « gentlemen's agreement », et considérer que dans ce cas précis, il ne s'agit que « *d'un accord politique conclu entre différents acteurs d'une seule institution auquel est associé le gouvernement qui, à l'Assemblée nationale, approuve une autre pratique* »<sup>248</sup>. Ces divergences théoriques tendent néanmoins toutes au même constat : le Sénat interprète seul une disposition constitutionnelle de droit parlementaire, pour créer la norme qui lui sera applicable. Si ce *gentlemen's agreement* est plutôt efficace au Sénat, reste qu'une telle lecture n'a pas été opérée à l'Assemblée nationale, pour laquelle la réforme a été jugée « sans effet »<sup>249</sup>.

---

<sup>245</sup> J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les “espaces réservés” aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, n° 118, p. 296.

<sup>246</sup> Pour reprendre ici, le relevé opéré par Jimmy, v. *ibidem*, p. 297. Parmi de nombreux exemples : « La séance plénière et l'activité du Sénat (1<sup>er</sup> oct. 2008-30 sept. 2009) », t. I, p. 157. V. J.-L. Hérin, « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs*, 2013, n° 146, p. 61. À notre connaissance, jamais la règle n'a été qualifiée de « précédent » ou d'« usage ». Il faut dire que le *gentlemen's agreement*, par son caractère constructif, paraît relever d'une autre nature. Il n'est d'abord pas un précédent en ce qu'il ne se contente pas de produire une solution face à une difficulté d'application du Règlement ; la règle posée par la Conférence des présidents remet davantage en cause qu'elle ne met en œuvre le droit posé par la Constitution. Cet accord n'est pas non plus, *a fortiori*, un simple usage, règle de conduite comme peut l'être celle de l'orateur devant se lever en séance pour prendre la parole. V. P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ-Lextenso, 2014, p. 17-28.

<sup>247</sup> J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les “espaces réservés” aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, n° 118, p. 299.

<sup>248</sup> *Ibidem*, p. 299.

<sup>249</sup> L'adoption de lois issues de ces journées demeure rare à l'Assemblée nationale. Stéphanie Douteaud évoque une « *réforme sans effet à l'Assemblée nationale* » ; constat partagé par Denis Jouve, cités par J. Charruau, « Une spécificité sénatoriale : les “espaces réservés” aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, n° 118, p. 313.

Le Sénat, acteur à plusieurs niveaux sur la formation du droit parlementaire, peut contourner les contraintes issues de la jurisprudence constitutionnelle. Plus encore, il révèle d'autres espaces d'élaboration de la norme parlementaire.

## TITRE II

### LES INTERSTICES DE FORMATION DU DROIT PARLEMENTAIRE

Parce que le droit parlementaire est celui de la vie de l'assemblée, il est par essence en constante évolution. En effet, la norme parlementaire s'adapte en fonction des situations nouvelles. C'est aussi parce que le droit parlementaire règle la vie de l'assemblée qu'il est un droit de tradition. Or la tradition est un concept délicat à saisir en droit, qui plus est en droit parlementaire, qui recouvre des formes et prend des sources variées. Elle nécessite une reconnaissance pour acquérir une valeur juridique, et non plus seulement politique. En France, cette reconnaissance pourrait s'effectuer par le juge constitutionnel. Mais ce dernier se montre réservé sur l'interprétation à donner tant de la coutume parlementaire, que des implications constitutionnelles du texte de la Constitution (**Chapitre 1**).

Enfin, s'il existe plusieurs lieux de formation du droit parlementaire, c'est qu'il existe aussi plusieurs acteurs capables de le déployer. C'est ainsi que le Sénat, par les relations qu'il entretient avec les autres pouvoirs, contribue à la création et à la concrétisation de normes de droit parlementaire (**Chapitre 2**).

## CHAPITRE 1

### L'incertitude constitutionnelle de normes de droit parlementaire

Le Conseil constitutionnel, en adoptant une attitude réservée à l'égard de certains processus de formation du droit parlementaire, laisse des pans entiers se développer sans sa reconnaissance. Loin de freiner la formation naturelle du droit parlementaire, mais privé de son contrôle de constitutionnalité, le juge constitutionnel permet néanmoins au Sénat de se référer à sa pratique en tant que fondement de règles parlementaires (**Section 1**).

Par ailleurs, l'interprète authentique de la Constitution se montre assez réservé dans l'interprétation qu'il livre des lois organiques relatives au Sénat. En faisant le choix d'en restreindre la portée, il incite le Sénat à développer une autre interprétation de la norme parlementaire (**Section 2**).

#### **Section 1. La réserve du Conseil constitutionnel sur la pratique sénatoriale : un empêchement pour le Sénat ?**

Forme la plus aboutie de reconnaissance par le juge de la pratique, la coutume parlementaire n'a pas de valeur constitutionnelle en droit français (**I**). Cela étant, le juge constitutionnel ne nie pas l'existence d'une pratique sénatoriale, mais limite sa portée (**II**).

##### I. Le rejet de la coutume parlementaire par le Conseil constitutionnel

La coutume est aujourd'hui majoritairement considérée par la doctrine comme un mode de formation à proprement parler de la règle de droit, et pas seulement comme le moyen de la constatation d'une norme préexistante<sup>250</sup>. Surtout, elle suppose la réunion de caractères particuliers. En droit international public, où elle est la plus communément admise, le statut de la Cour internationale de justice la définit comme « *preuve d'une pratique générale acceptée*

---

<sup>250</sup> D. De Béchillon, *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Éd. Odile Jacob, 1997, p. 280.

comme étant le droit »<sup>251</sup>. Elle est le résultat d'une pratique, à savoir la répétition de précédents<sup>252</sup>, et d'une *opinio juris*, à savoir la conviction pour l'acteur d'obéir à une obligation juridique. Si la formation de la coutume en droit international public est classiquement une pratique constante et uniforme, elle n'est jamais parfaite, la pertinence d'un comportement s'appréciant dans la durée. L'*opinio juris*, subjectif et immatériel, peut être plus difficile à saisir pour le juge, et sa preuve est souvent rapportée à l'appui d'un support matériel, une convention dans laquelle l'État inscrit sa volonté d'être lié par une règle juridique. Si la coutume est la source historique du droit international, elle a évolué. Avec l'accélération du temps juridique, les précédents nécessaires à la coutume peuvent se former plus rapidement, et suivent les évolutions demandées par la société.

La coutume requiert la reconnaissance d'un juge pour être applicable à une situation juridique donnée. Tant qu'elle ne l'est pas, elle n'a pas de valeur juridique. La coutume, pour qui n'est pas habitué à la manier, bouleverse la méthode de contrôle du juge constitutionnel. Appliquer cette qualification de la coutume internationale en droit interne emporte plusieurs difficultés. Elles ne tiennent pas tant à la caractérisation de la pratique, eu égard au Recueil des précédents tenu par le Sénat, ni à l'*opinio juris* puisque les sénateurs ne se cachent pas du bien-fondé de leur pratique, mais plutôt aux conséquences juridiques. En effet, le juge constitutionnel qui reconnaît une coutume, l'érige en norme de référence et la tient pour fondement lors de son contrôle de constitutionnalité. Il intègrerait la coutume parlementaire, décidée par d'autres interprètes de la Constitution, aux côtés de la norme constitutionnelle. Il apparaît clair que le Conseil constitutionnel écarte la coutume (les traditions parlementaires) comme fondement de son interprétation des normes constitutionnelles<sup>253</sup>. Il en fait mention une fois dans sa décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, non comme un fondement mais comme une illustration, pour expliquer le but de l'article 44 de la Constitution : « *Que ces dispositions ont pour objet de permettre au Gouvernement d'obtenir, par une procédure ne mettant pas en jeu sa*

---

<sup>251</sup> Article 38 § 1 al. b. du Statut de la Cour internationale de Justice.

<sup>252</sup> Sur la notion de précédent en droit parlementaire, v. *infra*. Le précédent se distinguerait de la coutume puisqu'il ne suppose pas une application régulière. À la différence du précédent, la coutume ne peut être qualifiée comme telle si elle n'est pas répétée dans le temps. Pour le précédent, une seule application suffit. Par ailleurs, le précédent peut être remis en cause si les élus le décident, là où une coutume s'impose à celui qui veut en changer seul le sens.

<sup>253</sup> V. P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ-Lextenso éditions, 6e éd., 2021.

*responsabilité politique, un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint sous le régime de la Constitution de 1946 et en vertu de la coutume parlementaire, que par la pratique de la question de confiance* »<sup>254</sup>. L'article 44 C, disposition constitutionnelle, se substitue à la coutume parlementaire. Faudrait-il comprendre de ce raisonnement que ce qui illustre ne fonde pas ?

La coutume peut être source d'obligations juridiques en droit parlementaire interne à l'assemblée, qui ressort à un ordre juridique distinct. Tant que le Conseil constitutionnel n'opère pas de reconnaissance, le processus coutumier n'est une norme applicable que pour les organes des assemblées. Mais il arrive que la « jurisprudence » arrêtée par le Bureau pour trancher une difficulté soit ensuite consacrée par le Règlement. Tel fut le cas de la résolution du Sénat du 4 mai 1994<sup>255</sup>. Ce constat n'empêche pas certains auteurs de renvoyer au droit parlementaire coutumier, comme Jean-Claude Bécane qui constate une grande stabilité des présidents au Sénat et relève « *l'incidence de cette continuité notamment sur la formation du droit parlementaire coutumier* »<sup>256</sup>. Il n'empêche pas non plus les fonctionnaires parlementaires, et les sénateurs, de reconnaître de la coutume parlementaire. En témoigne le vocabulaire utilisé dans le rapport tendant à actualiser le Règlement du Sénat<sup>257</sup>, qui fait expressément mention à propos de la déclaration d'urgence « *[que] si le Règlement du Sénat est, quant à lui, muet sur ce point, la coutume s'est établie d'appliquer une règle identique à celle de l'article 102 du Règlement de l'Assemblée nationale.* »

Si le juge constitutionnel ne reconnaît pas la coutume parlementaire, il reste que les parlementaires eux-mêmes ne souhaitent pas que le Conseil vienne s'immiscer dans l'établissement de leurs règles. Ils peuvent craindre une intrusion du juge dans l'élaboration des normes parlementaires et une atteinte à l'autonomie réglementaire du Sénat, déjà largement entamée par le parlementarisme rationalisé. Le Sénat semble ne pas prendre de risques inutiles,

---

<sup>254</sup> Conseil constitutionnel, n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, *Résolution modifiant les articles 95 et 96 du règlement de l'Assemblée nationale*, Cons. 1.

<sup>255</sup> V. P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ-Lextenso éditions, 6e éd., 2021, p. 42.

<sup>256</sup> J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, 1988, n°44, p. 80.

<sup>257</sup> Rapport n° 290 (2003-2004) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 mai 2004, disponible à cette adresse : <http://www.senat.fr/rap/103-290/103-290.html>

et n'en vient à codifier une « coutume » que s'il apparaît légitime et sûr que le juge constitutionnel se prononce dessus.

Bien que le Conseil constitutionnel ne reconnaisse pas la coutume parlementaire, il fait parfois mention de la « pratique » parlementaire.

## II. Des renvois indirects à la pratique par le Conseil constitutionnel

En 1959, à l'occasion du contrôle de constitutionnalité des premiers règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Conseil constitutionnel se réfère à la pratique des assemblées de la IV<sup>e</sup> République pour juger de l'inconstitutionnalité d'une disposition<sup>258</sup>. Les chambres prévoyaient la possibilité de voter en leur sein des résolutions. Le Conseil constitutionnel juge que « *dans la mesure où de telles propositions tendraient à orienter ou à contrôler l'action gouvernementale, leur pratique serait contraire aux dispositions de la Constitution qui, dans son article 20, en confiant au Gouvernement la détermination et la conduite de la politique de la Nation, ne prévoit la mise en cause de la responsabilité gouvernementale que dans les conditions et suivant les procédures fixées par ses articles 49 et 50* », et en ajoutant une nouvelle fois que « *la pratique de telles propositions, outre qu'elle ferait double emploi avec celle des propositions de loi, se heurterait à la lettre de la Constitution* ». Par cette décision, le Conseil constitutionnel opère un contrôle anticipé de la pratique des assemblées. Gardien prévoyant, l'évolution de la Constitution de la V<sup>e</sup> République conduira finalement le constituant de 2008 à contourner l'interprétation juridictionnelle. En effet, le nouvel article 34-1 de la Constitution vient reprendre le compromis auquel étaient initialement parvenus Michel Debré et les assemblées dans le Règlement de 1959 en autorisant sous condition le vote de résolutions<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> Conseil constitutionnel, n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale* et Conseil constitutionnel, n° 59-3 du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat*.

<sup>259</sup> Article 34-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique. / Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.* »

Par la suite, le Conseil constitutionnel a fait mention de la « pratique » parlementaire à seulement trois reprises parmi les lois organiques et les règlements des assemblées. Ainsi à l'occasion du contrôle de constitutionnalité obligatoire *a priori* de ces deux normes de droit parlementaire, le Conseil constitutionnel prend acte de l'existence de pratiques suivies au sein des assemblées. Il se montre particulièrement frileux à contrôler cette pratique, d'autant plus à en faire une norme de référence dans son contrôle de constitutionnalité. Mais il semble intéressant de relever dans ces cas, que le juge constitutionnel les mentionne volontairement, montrant *a minima* qu'elles ont un intérêt dans la compréhension du droit parlementaire. En 1960, à propos de la procédure dite du « vote bloqué » de l'article 44 al. 3 C, le Conseil constitutionnel estime « *que ces dispositions ont pour objet de permettre au Gouvernement d'obtenir, par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique, un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint sous le régime de la Constitution de 1946 et en vertu de la coutume parlementaire, que par la pratique de la question de confiance* »<sup>260</sup>. Cette citation intéresse en ce que le juge constitutionnel utilise à la fois la notion de coutume que de pratique parlementaire. Cela semble indiquer que le Conseil constitutionnel y voit une distinction, et n'entend pas leur donner la même valeur. En 1987, le Conseil constitutionnel se réfère à la pratique dans une situation particulière. Il s'agissait d'une loi prise suite à l'annulation par le Conseil d'État d'un décret de nomination d'un magistrat, venant valider les nominations qui étaient régulières au regard des conditions posées. Dans ces circonstances, le Conseil constitutionnel estime que « [...] *le législateur en adoptant les dispositions du paragraphe I de l'article unique du texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel n'a ni censuré la décision du Conseil d'État, ni méconnu aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle ; qu'il a uniquement pourvu, comme il avait seul pouvoir de le faire, à une situation qui, quelles que soient les erreurs administratives résultant d'une pratique ancienne qui ont été commises dans l'application de l'article 20 du décret n° 58-1277 du 22 décembre 1958, doit être réglée conformément aux exigences du service public et de l'intérêt général ;* »<sup>261</sup>. La référence à la pratique vient étayer la décision du Conseil constitutionnel,

---

<sup>260</sup> Conseil constitutionnel, n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, *Résolution modifiant les articles 95 et 96 du règlement de l'Assemblée nationale*, Cons. 1.

<sup>261</sup> Conseil constitutionnel, n° 87-228 du 26 juin 1987, *Loi organique relative à la situation des magistrats nommés à des fonctions du premier grade*, Cons. 7.

mais il ne lui donne aucune autre valeur. Enfin, le Conseil va aller plus-avant dans la caractérisation d'une pratique sénatoriale. Dans sa décision n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, il assume et rend visible le recours par le Sénat à une pratique, celle dite de la « réserve parlementaire ». Peut-être le fait-il parce que le contrôle de la disposition en question met fin à cette pratique, lui retirant ainsi *de facto* toute valeur. Ainsi, « *la pratique dite de la “réserve parlementaire”, dont la procédure n'est prévue par aucun texte, repose sur un engagement du Gouvernement envers les parlementaires d'exécuter le budget, s'agissant de certaines opérations déterminées, conformément aux demandes formulées par eux se traduisant par l'adoption d'amendements gouvernementaux au projet de loi de finances*<sup>262</sup>. » Dans cette décision, le Conseil constitutionnel valide le choix du législateur de ne pas supprimer la pratique de la réserve parlementaire pour les crédits ouverts avant l'exercice de 2018. Ce faisant, le Conseil déclare indirectement la pratique de la réserve parlementaire comme étant conforme à la Constitution, au moins jusqu'en 2018. Il fait également mention de la « *réserve ministérielle* »<sup>263</sup>. La disposition législative soumise au contrôle du Conseil vise à supprimer cette réserve à l'attention des collectivités territoriales dans le cadre de subventions. Le juge constitutionnel estime « *[qu'] en limitant ainsi les prérogatives du Gouvernement, l'article 15 porte atteinte à la séparation des pouvoirs et méconnaît l'article 20 de la Constitution* ». Ce faisant, le Conseil constitutionnel n'a-t-il pas indirectement reconnu et validé une pratique ? Dans le même sens, l'on peut se référer à la décision n° 2012-657 DC du 29 novembre 2012<sup>264</sup>, dans laquelle le Conseil constitutionnel est saisi pour la première fois d'un texte examiné par la navette parlementaire par-delà les changements de législatures. Par principe, il n'y a pas de caducité au Sénat sur les propositions et les projets de lois. Ainsi, s'il y a des élections législatives, le Sénat peut, en reprenant la navette, imposer un texte au Gouvernement et à la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale. C'est la question du « *statut d'assemblée permanente du Sénat* »<sup>265</sup>. Dans son commentaire de la décision, le Conseil constitutionnel note

---

<sup>262</sup> Conseil constitutionnel, n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, *Loi organique pour la confiance dans la vie politique*, Cons. 48.

<sup>263</sup> *Ibidem*, Cons. 51.

<sup>264</sup> Conseil constitutionnel, n° 2012-657 DC du 29 novembre 2012, *Loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc*.

<sup>265</sup> P. Bachschmidt, « Navette parlementaire et continuité sénatoriale », *Constitutions*, 2013, n° 1, p. 49-50.

que depuis une modification du Règlement du Sénat de 1894, le Sénat demeure toujours saisi des propositions de lois adoptées par les députés. Ce alors que cette disposition n'apparaît plus dans l'actuel Règlement du Sénat ; « *les règlements parlementaires [...], tout comme la pratique parlementaire, tiennent pour acquis que le Sénat [...]* »<sup>266</sup>. Faut-il y voir entre les lignes une reconnaissance de la valeur au moins normative de la pratique, voir la caractérisation d'une règle coutumière ?

Tout comme pour l'utilisation de la coutume, si le Conseil constitutionnel se montre prudent à utiliser la notion de pratique, cela n'empêche pas les parlementaires eux-mêmes de la caractériser et de lui donner une valeur. Cité dans le rapport de Patrice Gélard tendant à actualiser le Règlement du Sénat<sup>267</sup>, Daniel Hoeffel, rapporteur de la proposition de résolution de 1995<sup>268</sup>, s'était interrogé sur l'opportunité de « *figer dans une disposition du Règlement la périodicité des questions posées au Gouvernement en liaison avec l'actualité.* » « *Sur la forme, en effet, le Règlement du Sénat sera ainsi plus détaillé que celui de l'Assemblée nationale, alors que le génie de notre Règlement est précisément de ne pas entrer trop avant dans les détails susceptibles d'être réglés par la pratique.* » À l'occasion de la dernière résolution modifiant le Règlement du Sénat, le rapporteur, M. Philippe Bas, rappelle dans ses conclusions que la révision du Règlement se fait à droit « quasi-constant », c'est-à-dire, entre autres, en procédant à « *l'explicitation de pratiques parlementaires ou de jurisprudences constitutionnelles* »<sup>269</sup>. Il n'est pas inintéressant de noter que pour le sénateur, la pratique est placée au même rang que la jurisprudence constitutionnelle, source du droit parlementaire. De tout temps, les sénateurs se réfèrent à leur pratique dans l'élaboration de leur Règlement, afin de juger de l'opportunité d'une codification ou d'une modification<sup>270</sup>.

---

<sup>266</sup> *Ibidem.*

<sup>267</sup> Rapport n° 290 (2003-2004) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 mai 2004, disponible à cette adresse : <http://www.senat.fr/rap/103-290/103-290.html>

<sup>268</sup> Rapport au nom de la Commission des Lois constitutionnelle, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sur la proposition de résolution de MM. Yves Guéna, Henri de Raincourt, Jean Faure, Paul Girod, Jacques Valade, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Neuwirth, Mme Hélène Luc, MM. Claude Estier, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin, tendant à modifier le Règlement du Sénat n° 75, Sénat, session ordinaire de 1995-1996.

<sup>269</sup> Rapport n° 549 (2018-2019) de M. Philippe BAS, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 juin 2019, disponible à cette adresse : <http://www.senat.fr/rap/118-549/118-549.html>

<sup>270</sup> En ce sens, v. B. Luisin, « L'interprétation du Règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *RDP*, 1988, p. 1107 ; J. De Saint-Sernin, « Le précédent ; source normative du droit parlementaire non écrit ? », *in*

Bien qu'elle soit politique plus que juridique, il n'en demeure pas moins que la pratique observée au Sénat est largement respectée. À tout le moins, elle fait rarement l'objet de codification contraire<sup>271</sup>. La continuité de la pratique a le mérite de dépasser les majorités politiques en s'inscrivant dans la durée, puisque la majorité d'un temps ne peut mettre fin à une pratique au détriment d'un autre groupe politique<sup>272</sup>. À cet égard, Bernard Luisin estime que le sentiment obligatoire (*animus*) d'une règle non écrite ne peut naître que « *dans l'assentiment à l'égard d'une pratique dépassant les clivage politiques* »<sup>273</sup>. Par ailleurs, cela ne ressemble guère à la philosophie du Sénat et à la permanence de l'institution, autres raisons pour lesquelles le recours à la pratique est communément admis<sup>274</sup>.

---

*Mélanges Jean-Louis Hérin*, Paris, Mare & Martin, 2020, p. 415, cité par P. Avril, J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ-Lextenso éditions, 6e éd., 2021, p. 42 : « *Au début de la V<sup>e</sup> République, la commission des lois était couramment saisie par le Président ou le bureau de l'Assemblée des difficultés d'application du règlement ; elle était ainsi amenée à en étudier l'aménagement et à en codifier les pratiques : sous la 1<sup>ère</sup> législature, v. par exemple la proposition de résolution n° 986 et le rapport n° 987, ou encore n° 1745 faisant état de demandes d'interprétation.* »

<sup>271</sup> À ce sujet, il a été mis fin à la pratique sénatoriale venant interpréter l'irrecevabilité financière issue de l'article 40 C, non pas à l'initiative des sénateurs ou du Gouvernement, mais en raison de la jurisprudence constitutionnelle qui impose un contrôle de la recevabilité financière « *effectif et systématique* » au moment du dépôt des amendements. Preuve en est que certains sénateurs y étaient particulièrement attachés, et souhaiteraient le retour à la pratique antérieure, v. à l'occasion du débat sur la modification du Règlement du Sénat, le 1<sup>er</sup> juin 2021, Mme Marie-Claude Varailas s'exprimant en ces termes : « *Avant la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), il nous était proposé, avant la déclaration d'irrecevabilité, de modifier nos amendements pour échapper aux fourches caudines de l'article 40. Nous proposons de revenir à une pratique plus souple, sachant que la rédaction peut sans doute être améliorée.* »

<sup>272</sup> Jean de Saint Sernin de relever à ce propos que le fait majoritaire s'inscrit « *en porte-à-faux* » avec la pratique du précédent, qui le dépasse ; et que le précédent ne doit pas entraîner une rupture d'égalité parmi les parlementaires de la majorité comme de la minorité, J. De Saint Sernin, « Le précédent, source normative du droit parlementaire non écrit », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Hérin, Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Mare & Martin, 2020, p. 415-432.

<sup>273</sup> B. Luisin, « L'interprétation du règlement de l'Assemblée nationale par les précédents », *RDP*, 1988, p. 1130., cité par J. De Saint Sernin, « Le précédent, source normative du droit parlementaire non écrit », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Hérin, Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Mare & Martin, 2020, p. 423.

<sup>274</sup> En ce sens, Jean de Saint Sernin relève les nombreux avantages d'y recourir, parce que synonyme de constance, de lutte contre l'arbitraire, de protection des minorités, et pour reprendre Bernard Luisin, d'éviter la « *paralysie institutionnelle* ». Aussi, le renforcement et l'accroissement de l'écrit ne font pas disparaître les zones d'incertitudes, et donc la nécessité des précédents. Enfin, l'auteur relève qu'il n'y a pas de diminution significative du nombre de précédents, J. De Saint Sernin, « Le précédent, source normative du droit parlementaire non écrit », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Hérin, Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Mare & Martin, 2020, p. 415-432. V. aussi l'avis de Carole Enfert, qui rappelle l'épisode de l'automne 1994, où « *les propositions de la Commission des finances désirant une "rénovation de la discussion budgétaire" [...] [si] elles ont été acceptées par la majorité sénatoriale, ceci n'a pas engendré, tout du moins dans l'immédiat, une réforme réglementaire, c'était seulement un contrat moral. Les groupes s'efforceraient dès 1994 de tenir compte de ces orientations, et en 1995 cet effort devait être renforcé. Par exemple, le système des questions / réponses pour animer le débat fut inauguré le 26 novembre 1995 sur le budget du logement (JO, Débats-Sénat-Séance du 26 novembre 1995, p. 3122).* », C. ENFERT, *Le Règlement du Sénat sous la V<sup>e</sup> République*, Economica, 1997, p. 147.

Outre sa réserve à qualifier une coutume parlementaire ou à reconnaître la pratique sénatoriale, le juge constitutionnel livre une interprétation peu éclairante sur le sens de la loi organique relative au Sénat.

## **Section 2. La réserve du Conseil constitutionnel dans son interprétation : un encadrement pour le Sénat ? Focus sur l'interprétation des lois organiques relatives au Sénat**

L'interprétation du juge constitutionnel sur les normes parlementaires est déterminante quant au sens qu'elles revêtent pour les assemblées. Cette interprétation, fondée sur les textes qui concernent le Sénat, peut conduire à restreindre la portée de la norme applicable. Concernant son Règlement, le Sénat prend en considération les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel et les fait figurer en note à chaque article correspondant. Mais pour les lois organiques relatives au Sénat, la posture du juge constitutionnel est ambivalente. Et nous pouvons dans ce cadre nous intéresser à la réserve du Conseil constitutionnel lui-même, dans sa propre interprétation. Avec les lois organiques relatives au Sénat, l'on voit un juge constitutionnel qui met des années à construire une notion, en l'interprétant au gré des exigences qu'il fixe lui-même, et de créer une continuité jurisprudentielle par divers renvois dans ses décisions et commentaires, pour en assoir la légitimité. Laissant d'abord une certaine marge d'appréciation aux assemblées, il finit par interpréter rétroactivement – et restrictivement – sa propre jurisprudence. Par ailleurs, ces lois organiques particulières ont été le terreau d'une opposition au sein de la doctrine, qui n'a pas été sans influence sur la reconstruction de la notion et le fondement de sa qualification<sup>275</sup>.

Le constat est clair, le Conseil constitutionnel a considérablement réduit la portée de l'article 46 al. 4 C, qui dispose que « *les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les*

---

<sup>275</sup> Selon Pierre Blanquet, le Conseil constitutionnel a reconstruit une continuité jurisprudentielle dans la détermination du critère de la relativité au Sénat des lois organiques. Le Conseil n'est pas toujours assuré dans ses qualifications, qu'il fait évoluer en fonction de leur utilité. L'auteur renvoie également à la controverse doctrinale entre MM. Jospin et Gicquel, P. Blanquet, « Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2020, n°121, p. 75.

*mêmes termes par les deux assemblées.* » L'examen du critère de la relativité s'est accru en sévérité, le Conseil constitutionnel requérant plutôt celui de la spécificité. Son interprétation de la norme parlementaire n'est pas sans conséquence sur les rapports qu'entretiennent les deux chambres (I), et sur la place accordée au Sénat (II).

### I. La protection de l'autonomie du Parlement en général

Dans sa décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985, le Conseil constitutionnel recherche l'existence d'un lien direct entre la disposition et le Sénat pour qualifier la loi organique de relative au Sénat<sup>276</sup>. Ainsi une disposition peut concerner directement le Sénat même si elle touche dans les mêmes termes les deux assemblées, forçant ainsi le compromis entre elles. Pierre Blanquet relève que « *c'est précisément parce qu'elle [la disposition] est relative au Parlement qu'elle est relative au Sénat (et non l'inverse) et que c'est précisément pour cette raison que le bicamérisme égalitaire et l'émergence du compromis deviennent intéressants* »<sup>277</sup>. Cette décision laisse indéniablement une large marge d'appréciation pour convenir qu'une loi organique est relative au Sénat. Avec la nouvelle jurisprudence, masquée en 2010 et visible en 2014, il n'y a plus d'intérêt au service de la fonction du Parlement, sous prétexte de « ligoter » le Sénat. En effet en 2014, le Conseil exige un critère d'exclusivité pour le Sénat afin que la loi organique soit qualifiée de relative au Sénat<sup>278</sup>. Pour quelles raisons le Conseil constitutionnel a-t-il fait évoluer sa jurisprudence ? Sur ce point, la doctrine est divisée.

---

<sup>276</sup> Conseil constitutionnel, n° 85-195 DC du 10 juillet 1985, *Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, Cons. 5 : « *Considérant que, par les termes « lois organiques relatives au Sénat » employés par l'article 46 de la Constitution, il faut entendre les dispositions législatives qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant ; qu'en revanche, si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat ;* »

<sup>277</sup> P. Blanquet, « Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2020, n° 121, p. 90.

<sup>278</sup> Conseil constitutionnel, n° 2014-689 DC du 13 février 2014, *Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, Cons. 5 : « *Considérant que les autres dispositions de la loi organique ne modifient ni n'instaurent des règles applicables au Sénat ou à ses membres différentes de celles qui le sont à l'Assemblée nationale ou à ses membres ; qu'elles ne sont donc pas relatives au Sénat ; qu'elles pouvaient ne pas être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées ;* »

Si Jean-Pierre Camby justifie un simple changement d'attitude traduisant une « *position plus volontariste* »<sup>279</sup>, Pierre Blanquet estime qu'il s'agit d'un revirement de jurisprudence, « *le Conseil se présente ainsi comme le gardien de l'équilibre constitutionnel entre les deux chambres* »<sup>280</sup>. Et cet équilibre de la V<sup>e</sup> République est par nature inégalitaire. Si la loi organique ne concerne que le Sénat, alors l'équilibre initial est menacé et justifie le retour à un bicamérisme égalitaire pour son adoption. Ce raisonnement semble être plutôt en faveur de l'Assemblée nationale, en tant qu'il lui permet de donner son avis. Jacques Larché, sénateur ayant donné une interprétation de ce que pouvait être l'article 46 al. 4 C, n'était semble-t-il aucunement partisan d'une lecture consistant à réduire les lois organiques relatives au Sénat uniquement à celles qui lui sont spécifiques. Dans une situation analogue, il a d'ailleurs fait introduire à l'article 88-3 C<sup>281</sup> une loi organique « *votée dans les mêmes termes par les deux assemblées* » pour, selon Pierre Blanquet « *lever toute ambiguïté* »<sup>282</sup>. Selon Jacques Larché, est relative au Sénat une disposition susceptible de modifier la position d'une assemblée par rapport à l'autre. Cette voie médiane n'a pas été suivie par le Conseil constitutionnel. En effet, le risque d'une telle interprétation, c'est qu'une loi exclusivement tournée vers l'Assemblée nationale puisse être regardée comme relative au Sénat, ce qui vide certainement de son sens la disposition originelle. L'on peut s'interroger sur les raisons d'une telle neutralisation par le Conseil constitutionnel. Et Pierre Blanquet de conclure que « *réduire la portée du quatrième alinéa étudié permet de multiplier les dispositions pouvant être adoptée uniquement par l'Assemblée nationale et ainsi éviter la multiplication des débats : la procédure rationalisée est*

---

<sup>279</sup> J.-P. Camby, « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, n° 3, 2013, p. 160.

<sup>280</sup> P. Blanquet, « Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2020, n° 121, p. 85.

<sup>281</sup> L'article 88-3 de la Constitution du 4 octobre 1958 suit la même logique que l'article 46 al. 4 C : « *Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.* »

<sup>282</sup> J. Larché, au nom de la Commission des lois du Sénat, Rapport sur le projet de loi constitutionnelle adoptée par l'Assemblée nationale ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne », n° 375, 27/05/1992, p. 60, cité par P. Blanquet, « Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2020, n° 121, p. 87.

*renforcée et l'exécutif est conforté* »<sup>283</sup>. Une loi relative au Parlement n'est pas de ce seul fait, relative au Sénat. En témoigne l'hypothèse du statut des sénateurs. Ne sera une loi organique relative au Sénat que celle qui comprend des éléments différents du statut des députés. Est-ce une forme de protection ? Alain Delcamp note à cet effet qu'opérer une distinction en qualifiant *a posteriori* la loi organique de relative au Sénat n'est pas la méthode la plus simple, et qu'il faudrait renverser le principe. « *Ne serait-il pas plus simple de décider dès le départ que les dispositions adoptées seront automatiquement applicables – sauf exceptions – aux députés et aux sénateurs ?* »<sup>284</sup> » Ce serait une lecture favorable au bicamérisme, et réglerait la question du statut des parlementaires dans leur ensemble (d'autant qu'il y a des avancées en parallèle des deux chambres notamment en matière de déontologie). Est-ce que la loi organique relative au Sénat procède à l'empêchement de l'expansion du bicamérisme ? Faut-il que la loi organique relative au Sénat soit effectivement propre au Sénat ? En ce sens, le Conseil constitutionnel essaye-t-il de protéger la force du Parlement, plutôt que d'affaiblir le Sénat ?

Finalement, dès lors que les assemblées ont voté la disposition dans les mêmes termes, le Conseil constitutionnel laisse de côté la question de la relativité au Sénat<sup>285</sup>. Puisque le Sénat, dans les faits, donne son accord, peu importe juridiquement que la loi organique soit qualifiée comme telle. Néanmoins, cette lecture pragmatique fait fi de la justification au fond de cette disposition constitutionnelle. L'interprétation du Conseil constitutionnel a le mérite d'exister et de clarifier, certes *a posteriori*, la lecture qu'il convient d'adopter. Selon Jean-Pierre Camby, « *il est préférable que la procédure elle-même ne soit pas le sujet du débat* ». Il est vrai que

---

<sup>283</sup> P. Blanquet, « Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2020, n°121, p. 92.

<sup>284</sup> A. Delcamp, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *RFDC*, 2011, n° 87, p. 490.

<sup>285</sup> V. le commentaire de la décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, *Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale*, posant expressément que « *la loi organique a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par l'article 46 de la Constitution. Dès lors qu'elle a été votée dans les mêmes termes par les deux assemblées et sans réunion de la commission mixte paritaire, la question de savoir s'il s'agit d'une loi organique relative au Sénat peut être laissée de côté.* » Le Conseil constitutionnel s'attache d'abord à rechercher le vote dans les mêmes termes par les deux assemblées, v. notamment les décisions n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009, *Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*, Cons. 4. ; n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*, Cons. 1. ; n° 2014-689 DC du 13 février 2014, *Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, Cons. 4 et 5.

l'article 46 al. 4 C prévoit avant tout une procédure particulière, qui doit être respectée. L'auteur de poursuivre qu'avec ce critère posé par le juge constitutionnel, « *le bicaméralisme ne se définit pas comme les pouvoirs des assemblées, mais bien comme leurs pouvoirs respectifs au sein du Parlement* »<sup>286</sup>. Et c'est ce trait que le Conseil constitutionnel finit par vouloir mettre en avant.

Les lois organiques relatives au Sénat, si elles protègent le bicaméralisme par leur procédure dédiée, ont pour finalité première de protéger le Sénat.

## II. La protection de la spécificité du Sénat en particulier

Par son interprétation restrictive du caractère « relatif » au Sénat des lois organiques de l'article 46 al. 4 C, le Conseil constitutionnel a donné une tout autre portée normative à la disposition constitutionnelle. Les lois organiques relatives au Sénat sont devenues assez rares, et ne semblent pas être revendiquées par la Chambre haute. Elles sont limitées à des hypothèses sensibles pour le Sénat, qui jusqu'à présent les a adoptées d'un commun accord avec l'Assemblée nationale. De plus, la procédure de l'alinéa 4 n'exclut pas le recours à la commission mixte paritaire, tant que le Sénat ne s'y oppose pas, et qu'il n'y a pas de dernier mot donné à l'Assemblée nationale, comme ce fût le cas pour l'adoption de la loi organique du 21 février 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer<sup>287</sup>. Par cette interprétation du Conseil, l'esprit de la disposition constitutionnelle, qui recherche l'accord du Sénat, est respecté.

Plusieurs lois interrogent quant à leur éventuelle qualification de loi organique relative au Sénat. Ainsi, le Président de la République, Emmanuel Macron, a affirmé sa volonté de réduire le nombre de parlementaires<sup>288</sup>. Afin d'y parvenir, il faudra que le Parlement adopte une loi

---

<sup>286</sup> J.-P. Camby, « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, n° 3, 2013, p. 160.

<sup>287</sup> Conseil constitutionnel, n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*.

<sup>288</sup> Projet de loi organique n° 977 du 23 mai 2018.

organique<sup>289</sup>. S'agira-t-il d'une loi organique relative au Sénat ? La réponse est fondamentale. La loi organique relative au Sénat a été conçue pour protéger le Sénat d'atteintes qui pourraient lui être portées par l'Assemblée nationale. Or si la loi organique concerne les deux chambres, le Conseil constitutionnel estimera certainement que la disposition ne concerne pas exclusivement le Sénat, puisque l'Assemblée nationale subit également une réduction du nombre de ses députés. Tel fut le raisonnement suivi pour la fin du cumul de mandats, qui affectait pourtant plus particulièrement les sénateurs<sup>290</sup>. En ce sens, que restera-t-il de la disposition constitutionnelle ? Si le mécanisme ainsi formé de l'article 46 al. 4 C devient un « *simple bouclier [...] capable de protéger la chambre haute d'une entreprise exclusivement dirigée contre elle* »<sup>291</sup>, il est fort à parier que tant que l'Assemblée nationale est concernée, le Sénat ne peut revendiquer sa spécificité.

Les interrogations quant à la qualification de loi organique relative au Sénat concernent également des domaines où seul le Sénat est concerné. Dans son étude, Alain Delcamp constate que tous les modes de scrutin locaux et régionaux (ou territoriaux) ont été définis et modifiés par le seul biais de lois ordinaires, alors que le statut des collectivités d'outre-mer relève désormais de la loi organique depuis la révision constitutionnelle de 1992. Elles sont considérées comme ayant un impact sur le Sénat et sont des lois organiques relatives au Sénat<sup>292</sup>. L'on peut s'interroger sur le fondement d'une telle différence entre les modes de scrutins en métropole et en outre-mer. La révision constitutionnelle a inséré dans le champ des lois organiques des dispositions spécifiques aux collectivités d'outre-mer. Elles font donc l'objet d'une protection renforcée, tant par leur procédure d'adoption et de modification que par leur place au sein de la hiérarchie des normes. Ce alors même que le Sénat « *assure la*

---

<sup>289</sup> En effet, sur le fondement de l'article 25 al. 1<sup>er</sup> C : « *Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.* »

<sup>290</sup> Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, déclarée conforme par la décision du Conseil constitutionnel, n° 2014-689 DC du 13 février 2014, *Loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*.

<sup>291</sup> P. Blanquet, « Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel », *RFDC*, 2020, n° 121, p. 91.

<sup>292</sup> A. Delcamp, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *RFDC*, 2011, n° 87, p. 493.

*représentation des collectivités territoriales de la République* »<sup>293</sup>, sans distinction géographique.

L'une des solutions pour maintenir l'effectivité de l'article 46 al. 4 C serait de séparer, au sein d'une même loi organique, les dispositions spécifiquement relatives au Sénat, des dispositions relatives aux deux assemblées. C'est ce que propose Jean-Christophe Car dans sa thèse portant sur les lois organiques de l'article 46 de la Constitution de 1958<sup>294</sup>, à savoir le déclassement dans la loi organique des seules dispositions relatives au Sénat pour y appliquer la procédure du quatrième alinéa. Le juge constitutionnel a fini par interpréter la Constitution en ce sens<sup>295</sup>. En effet, dans sa décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, portant sur la loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, le Conseil constitutionnel distingue parmi les dispositions celles qui sont propres au Sénat, et vérifie le respect de la procédure<sup>296</sup>. De même, dans sa décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011 portant sur la loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, le juge adopte la même méthodologie. S'il n'en est pas fait mention directement dans la décision, c'est le commentaire qui éclaire sur la démarche suivie par le juge pour y parvenir. Ainsi, « *lorsque seules certaines dispositions de la loi sont propres au Sénat, le Conseil constitutionnel vérifie qu'elles ont été adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées* », ce qui était le cas en l'espèce pour deux dispositions. En faisant preuve d'une particulière rigueur dans son contrôle de constitutionnalité des lois organiques, afin d'isoler les

---

<sup>293</sup> Article 24 al. 4 de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>294</sup> J.-C. Car, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution*, Economica, 1999, thèse, n° 367, cité par J.-P. Camby, « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, n° 3, 2013, p. 160.

<sup>295</sup> Jean-Pierre Camby relève que le Sénat a tenté, par l'ajout par voie d'amendement d'articles additionnels concernant le Sénat, d'étendre le champ de la loi organique au Sénat (à propos du report des élections des députés). Cette initiative a été rejetée par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001, *Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*. V. J.-P. Camby, « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, 2013, p. 160.

<sup>296</sup> Conseil constitutionnel, n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*, Cons. 1 : « [...] que les prescriptions de l'article 46 de la Constitution ont également été respectées ; qu'en particulier, comme l'impose son quatrième alinéa, le dernier alinéa de l'article 9 relatif au Sénat a été voté dans les mêmes termes par les deux assemblées ; qu'ainsi, la loi examinée a été adoptée dans le respect des règles de procédure prévues par la Constitution pour une telle loi organique ; » Le dernier alinéa de l'article 9 concerne les consultations de l'assemblée de la Polynésie française sur les propositions de loi par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

dispositions relatives au Sénat, le Conseil constitutionnel offre finalement au Sénat la protection issue de l'article 46 al. 4 C. En effet, bien que son interprétation de la loi organique relative au Sénat ne puisse s'appliquer qu'à des hypothèses restreintes, le juge constitutionnel protège finalement le Sénat lorsqu'une disposition lui est propre. Le Conseil, en modelant ainsi son contrôle, protège la spécificité sénatoriale.

Mais la détermination du champ d'application de la procédure des lois organiques relatives au Sénat serait aussi un moyen pour le juge constitutionnel « *d'étendre son pouvoir dans les rapports entre les deux chambres* »<sup>297</sup>. En tout état de cause, par l'interprétation évolutive du Conseil constitutionnel, le rôle de l'article 46 al. 4 C, qui rétablit l'égalité en refusant le dernier mot à l'Assemblée nationale, a été renouvelé. Il est ainsi venu assurer la protection d'un équilibre constitutionnel entre les deux chambres, mais surtout, la protection de l'autonomie du Parlement, par la rigoureuse distinction entre ce qui relève spécifiquement du Sénat et ce qui concerne également l'Assemblée nationale. Parallèlement, il convient de relever que la pratique de la Constitution de la V<sup>e</sup> République ne voit pas le Gouvernement abuser de son pouvoir de dernier mot<sup>298</sup>. Cela peut justifier l'affaiblissement de la portée de l'article 46 al. 4 C, et pour la bonne cause. Le Sénat est un fervent défenseur de sa spécificité, mais également de la protection du bicamérisme, et donc du Parlement. En témoigne l'allocution du Président Larcher à l'occasion des 60 ans de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, dans laquelle il affirme que « *préserver les pouvoirs du Parlement, c'est préserver les fondements de la démocratie représentative. Affaiblir le bicamérisme, c'est affaiblir le Parlement* »<sup>299</sup>. » Finalement, l'interprétation du Conseil constitutionnel n'est pas si éloignée de l'intérêt de la Haute assemblée.

Le droit parlementaire se forme dans les creux laissés par l'interprétation du juge constitutionnel. Il trouve également à se déployer grâce aux échanges entre les institutions.

---

<sup>297</sup> J.-C. Car, *Les lois organiques de l'article 46 de la Constitution*, Economica, 1999, thèse, n° 367, cité par J.-P. Camby, « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, n° 3, 2013, p. 160.

<sup>298</sup> Par exemple, de 1958 à la session de 2015-2016, la procédure de dernier mot n'a représenté que 10 % des textes adoptés.

<sup>299</sup> Allocution du Président du Sénat, M. Gérard LARCHER, sur les 60 ans de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, mercredi 3 octobre 2018, disponible à cette adresse : [http://www.senat.fr/presidence/discours/discours\\_2018/2018\\_10\\_03\\_discours\\_60\\_ans\\_constitution.html](http://www.senat.fr/presidence/discours/discours_2018/2018_10_03_discours_60_ans_constitution.html)



## CHAPITRE 2

### Le développement du droit parlementaire par le dialogue institutionnel

Le droit parlementaire vise à régler la vie de l'assemblée, or cette assemblée entretient des liens étroits avec les autres pouvoirs institutionnels, dans le cadre des missions constitutionnelles qui lui sont dévolues. L'émulation née des échanges entre les institutions permet à la norme parlementaire de se développer. Elle devient le fruit d'accords et de compromis entre les acteurs, sur l'interprétation à donner d'une norme écrite, ou sur la création d'une norme non écrite. Ces échanges, d'abord politiques, sont un lieu de formation du droit parlementaire, dans le cadre duquel les différents pouvoirs adaptent et concrétisent la norme parlementaire.

Ainsi, le Sénat, lorsqu'il exerce ses fonctions, notamment celle de législateur au titre de l'article 24 C, interagit logiquement avec le Gouvernement et l'Assemblée nationale dans le cadre de la procédure législative, et contribue au développement du droit parlementaire (**Section 1**). Le dialogue se poursuit au sein même de l'institution, entre les sénateurs, et récemment avec un nouvel acteur inscrit au service du Parlement depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Conseil d'État<sup>300</sup> (**Section 2**).

#### Section 1. Les relations traditionnelles du Sénat

La V<sup>e</sup> République place originellement le Sénat comme un allié du Gouvernement, or la pratique montre que la chambre haute tend à s'affirmer, sous couvert de l'implication du Conseil constitutionnel (**I**). Dans le cadre du bicamérisme, les échanges entre les deux assemblées sont particulièrement utiles au développement de leurs normes de référence (**II**).

##### I. Les relations entre le Sénat et le Gouvernement

---

<sup>300</sup> Article 39, al. 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'État, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose. »

Les principales manifestations des relations entre le Sénat et le Gouvernement se trouvent dans la maîtrise du temps et l'exercice du droit d'amendement. Il s'agit de l'implication concrète du Gouvernement dans la fabrication de la loi, donc dans l'application du programme sur le fondement duquel il a été élu. Il faut garder présent à l'esprit que dans le cadre de la V<sup>e</sup> République, les relations entre le Gouvernement et le Sénat sont singulières, et ne trouvent pas les mêmes fondements lorsqu'il s'agit de l'Assemblée nationale. En effet, il faut rappeler que « *le Gouvernement ne dispose pas de "l'arme" de l'article 49.3 devant le Sénat* »<sup>301</sup>. Dès lors qu'il n'y a pas de mécanismes de mise en jeu de responsabilité réciproques, c'est une autre pratique qui va s'instaurer entre les deux institutions pour exercer une influence sur l'autre. Le Sénat, conçu originellement comme un allié du Gouvernement face à une Assemblée nationale par trop divisée, a vu son rôle évoluer en raison de la pratique de la V<sup>e</sup> République, à partir de laquelle s'est développé le fait majoritaire. Les relations entre le Gouvernement et le Sénat sont fonction des majorités politiques et des équilibres de pouvoirs. Ainsi le Sénat a pu accepter de se contredire à deux reprises, en 1979<sup>302</sup> et en 1980<sup>303</sup>, à la demande du ministre de l'Intérieur. Dès lors, « *le piège majoritaire s'est refermé*<sup>304</sup> ». Mais le Sénat n'accepte pas de se soumettre ainsi à l'avis du Gouvernement sans garanties. En contrepartie, la collaboration a été fructueuse sur les lois, par la recherche d'accords et la réussite de commissions mixtes paritaires, qui deviennent la règle.

La maîtrise des horaires et de l'ordre du jour est l'un des principaux enjeux du Gouvernement qui veut concentrer son action sur l'adoption de textes dont il est l'instigateur. Jean-Claude Bécane estime que la maîtrise du temps est une « *arme* »<sup>305</sup>. Une arme contre l'Exécutif. Au sein de son Règlement, « *le Sénat a affirmé son autonomie dans l'aménagement des rythmes de travail*.<sup>306</sup> » En effet, le Règlement permet au Sénat d'organiser la procédure applicable à

---

<sup>301</sup> J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, 1988, n°44, p. 81.

<sup>302</sup> Le Sénat rejette en seconde lecture un texte qu'il avait élaboré, après une discussion approfondie, sur les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers.

<sup>303</sup> Dans des conditions voisines, le Sénat se déjuge à propos d'un projet prévoyant des distributions d'actions en faveur des minorités.

<sup>304</sup> J. Mastias, « Histoire des tentations du Sénat de la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, 1988, n°44, p. 24.

<sup>305</sup> J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, 1988, n°44, p. 81.

<sup>306</sup> *Ibidem*, p. 85.

l'examen de la loi. Il peut notamment décider du temps qui lui sera consacré, ce qui est un moyen de contrer le déséquilibre en faveur du Gouvernement<sup>307</sup>. Dans le même esprit le Sénat, grâce à son Règlement, a pu mettre en place les débats organisés, l'organisation des groupes (le choix du seuil n'étant pas neutre pour placer un groupe comme une force motrice ou non en minorité, avec le Gouvernement). Il prévoit également le temps de parole (des défenseurs du texte de loi, entre autres), et de la fixation de l'ordre du jour. Ce dernier est une arme essentielle qui permet « *de contourner l'article 48 de la Constitution*<sup>308</sup>. » Le Conseil constitutionnel ne semble pas intervenir directement et ouvertement dans les conflits relatifs au Règlement entre le Sénat et le Gouvernement. En témoigne l'exemple de la discussion du projet de loi de finances pour 1986, où le Sénat a réaffirmé son autonomie en matière d'organisation de ses travaux et de gestion de son temps<sup>309</sup>. Mais la nuance tient en ce qu'il est intervenu en 1959<sup>310</sup> et en 1966<sup>311</sup>, pour déclarer certains dispositifs non conformes à la Constitution et « *rappeler les limites du pouvoir du Sénat dans ce domaine* »<sup>312</sup>. Un autre exemple réside dans l'usage de la question préalable par les sénateurs, utile pour limiter le temps de discussion. Le Conseil constitutionnel ne validera ce procédé que de manière limitée par la décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986. L'on voit ici que la norme constitutionnelle, et le contrôle du juge y afférant, deviennent des moyens au service des institutions pour s'opposer.

Lorsque le Sénat n'est pas de la même majorité que celle du Président de la République et de l'Assemblée nationale, ce qui fut le cas entre 1981 et 1986, il est alors accusé d'être une

---

<sup>307</sup> V. au contraire, l'adoption par le Sénat de la résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, qui prévoit dans son article 11, décrié par l'opposition, la réduction de deux minutes et trente secondes à deux minutes, le temps dévolu à la présentation des amendements et aux explications de vote. Plusieurs amendements ont été déposés afin de supprimer cet article, et M. Sueur de rappeler au nom de son groupe que cette résolution « *s'inscrit en effet dans une tendance générale, assez partagée dans les sphères du pouvoir exécutif, selon laquelle il faudrait constamment réduire le temps des débats au Parlement.* »

<sup>308</sup> J. Mastias, « Histoire des tentations du Sénat de la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, 1988, n°44, p. 29.

<sup>309</sup> Contre l'avis de l'opposition et du Gouvernement, la Conférence des présidents décida d'élargir la durée de la discussion générale à une période plus longue, de l'organiser par thèmes, et de ne réserver l'examen de la première partie et éventuellement de la deuxième que peu de jours. La majorité politique était déterminée à ne pas voter la première partie du projet de loi, ce qui la privait d'avoir à examiner les crédits de chaque Ministère.

<sup>310</sup> Conseil constitutionnel, n° 59-3 DC du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat* ; Articles 33-4 et 33-8 du Règlement du Sénat.

<sup>311</sup> Conseil constitutionnel, n° 66-28 DC du 8 juillet 1966, *Résolution tendant à modifier les articles 18, 42, 54 et 60 du règlement du Sénat et à compléter celui-ci par l'adjonction d'un article 21 bis*, Cons. 3-4.

<sup>312</sup> J.-C. Bécane, « Le Règlement du Sénat. À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, 1988, n°44, p. 88.

« *chambre de démolition* »<sup>313</sup>. Tel a été le cas pour le projet de loi relatif à l'enseignement privé, à l'occasion duquel le Sénat a opéré une interprétation stricte de son Règlement. L'interprétation du Sénat sur sa propre norme d'organisation fait varier en intensité les effets de son application, et lui permet de s'adapter aux configurations politiques. Le Sénat placé dans cette situation se sert de la procédure parlementaire. « *Pour signifier sa désapprobation de principe, il n'aborde pas la discussion des articles et vote la question préalable (65 fois) ou une exception d'irrecevabilité*<sup>314</sup>. » Dans ce cas-là, le Conseil constitutionnel ne peut pas agir, et n'agit pas, puisqu'il n'en a alors pas la compétence. Le Sénat développe sa norme de droit parlementaire en autonomie. Le vocabulaire utilisé par la doctrine est évocateur : « *La procédure devient une arme et le Règlement un outil de combat*<sup>315</sup>. » Il démontrerait un rapport de force entre les institutions, et notamment entre le Sénat et le Gouvernement. Dans un contexte de relations difficiles entre le l'Exécutif et le Sénat, le Règlement doit-il être l'outil principal à mettre en œuvre pour garantir l'autonomie du Sénat et le bicamérisme dans son ensemble ?

Dans l'étude des relations entre le Sénat et le Gouvernement, il faut avoir égard à ne pas verser dans la généralité. Ainsi le phénomène inverse peut tout à fait se produire dès lors que le Sénat et le Gouvernement souhaitent *in fine* aller dans le même sens. Dans cette hypothèse, le Sénat, en votant la question préalable, fait gagner du temps au Gouvernement<sup>316</sup>. Tel a été le cas du projet de loi complémentaire sur la presse et la liberté de communication. Le Sénat a voté une question préalable, puis il y a eu la réunion de la commission mixte paritaire pour reprendre le texte, alors-même que le Sénat y est favorable dès l'origine. L'utilisation de tous les moyens de procédure parlementaire à la disposition du Sénat permet de contourner le Conseil constitutionnel, et de donner raison à la volonté du Gouvernement. Jean Mastias de conclure à propos du Sénat que « *son rôle n'est pas univoque selon les gouvernants et les moments*<sup>317</sup> ». Le même constat peut s'opérer dans une autre pratique du Sénat favorable au Gouvernement,

---

<sup>313</sup> J. Mastias, « Histoire des tentations du Sénat de la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, 1988, n°44, p. 27.

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>315</sup> J. Mastias, « Histoire des tentations du Sénat de la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, 1988, n°44, p. 29.

<sup>316</sup> L'auteur de relever à cet égard qu'en 1988, « *le Sénat aide alors le Gouvernement d'une manière originale* », *Ibidem*, p. 31.

<sup>317</sup> *Ibidem*, p. 34.

celle des questions d'actualité au Gouvernement. Dans ce cadre le Gouvernement bénéficie d'un droit de réplique, « avec le nihil obstat du Conseil constitutionnel et du Gouvernement, qui renonce de fait à son droit de parole à tout moment »<sup>318</sup>. S'ajoute à cela que le Gouvernement n'a toujours pas exercé son droit de duplique. Le cas des lois organiques relatives au Sénat est également révélateur de l'approfondissement du droit parlementaire par le dialogue avec le Gouvernement. Le Sénat détient un droit de veto sur le sujet, qui oblige le Gouvernement à rechercher le compromis entre les deux chambres. Alain Delcamp note « [qu'] il convient de garder présent à l'esprit en effet que le souci de préserver la spécificité sénatoriale doit s'accommoder avec une autre logique de la V<sup>e</sup> République qui veut que le Gouvernement ait la possibilité, dans des conditions très précisément déterminées, de passer outre l'opposition du Sénat afin de remplir le mandat qui lui a été donné par les électeurs »<sup>319</sup>. Ainsi l'utilisation de la norme parlementaire par le Sénat doit être conciliée avec les exigences politiques que doit remplir le Gouvernement.

La procédure parlementaire française implique par principe, que tous les amendements soient examinés dans l'hémicycle<sup>320</sup>. Durant la procédure, l'on constate l'ajout de très nombreux articles additionnels, avec un phénomène de banalisation de l'utilisation de la procédure accélérée<sup>321</sup> ou du recours aux ordonnances<sup>322</sup>. Le Conseil constitutionnel a rejeté la nouvelle procédure du vote sans débat voulue par le Sénat, qui voulait que tout amendement rejeté par la commission ne puisse être redéposé en séance. Ce, dans un souci de protection du Gouvernement, et alors même que la procédure supposait un accord entre le groupe et le Gouvernement. De la même manière dans le cadre de la nouvelle procédure de législation en commission, l'on constate un retour des amendements rejetés en commission en séance plénière. Dans ces hypothèses, la pratique du droit parlementaire permet l'expansion du droit d'amendement au profit du Gouvernement et de sa majorité.

---

<sup>318</sup> J.-L. Héryn, « Le Sénat et la révision », *RFDC*, 2018, n° 116, p. 860.

<sup>319</sup> A. Delcamp, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *RFDC*, 2011, n° 87, p. 493.

<sup>320</sup> L'article 44 al. 1<sup>er</sup> C précise que « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique. » Au Sénat, l'exercice du droit d'amendement en commission est fixé dans le cadre de la procédure de législation en commission.

<sup>321</sup> Article 45 al. 2 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

<sup>322</sup> Article 38 de la Constitution française du 4 octobre 1958.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 procède à la « Révolution institutionnelle », puisque le Sénat délibère désormais sur le texte de la commission, et non plus sur le projet initial du Gouvernement. Ainsi le nouvel article 42 al. 1<sup>er</sup> C pose que l'exercice du droit d'amendement se fait en commission puis en séance, afin d'affirmer le rôle préparatoire des commissions permanentes. De plus, le dépôt des amendements en commission est ouvert à tous les sénateurs. Mais la pratique constatée nuance l'effectivité de la norme parlementaire. En effet, l'on observe un plus grand nombre d'amendements en séance qu'en commission, et le Gouvernement ne joue pas le jeu, en déposant ses amendements au dernier moment. Enfin, il y a un taux non négligeable de reprise en séance d'amendements rejetés en commission, ce que Jean-Louis Hérin appelle un « *dédoublement* » du droit d'amendement<sup>323</sup>. L'on peut alors s'interroger sur l'efficacité de la nouvelle procédure au niveau des amendements. La lecture des deux institutions limite l'influence de la norme parlementaire souhaitée par le constituant de 2008. L'article 34-1 de la Constitution, également issu de la révision constitutionnelle de 2008, est révélateur de l'évolution du droit parlementaire par les échanges constants entre institutions. À l'origine, les résolutions intervenant après une question orale avec débat ont été censurées par le Conseil constitutionnel, estimant qu'elles ressusciteraient les interpellations de la IV<sup>e</sup> République et mettraient en cause la responsabilité du Gouvernement<sup>324</sup>. Le nouvel article 34-1 C, qui permet dans certaines conditions fixées par la loi organique le vote de résolutions par les assemblées, est une reprise du compromis auquel étaient initialement parvenus Michel Debré et les assemblées dans le Règlement de 1959. Finalement, ce n'est que la pratique parlementaire, et cinquante années d'échanges entre le Gouvernement et le Sénat, qui ont permis de légitimer l'insertion de cette nouvelle norme de droit parlementaire.

Dans le bicamérisme à la française, le Sénat entretient des liens étroits et fructueux avec l'Assemblée nationale, permettant de développer le droit parlementaire.

## II. Les relations entre le Sénat et l'Assemblée nationale

---

<sup>323</sup> J.-L. Hérin, « Le Sénat et la révision », *RFDC*, 2018, n°116, p. 864.

<sup>324</sup> Conseil constitutionnel, n° 59-3 DC du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat*.

L'une des manifestations les plus claires des relations qu'entretiennent le Sénat et l'Assemblée nationale se trouve dans la notion de lois organiques relatives au Sénat. Comme toute loi organique, elle est débattue par les deux assemblées. L'Assemblée nationale peut tout à fait modifier la portée d'une loi organique qui serait relative au Sénat, tant que ce dernier l'adopte dans les mêmes termes. Le Conseil constitutionnel a mis plusieurs décennies à achever sa définition de la loi organique relative au Sénat, bien souvent dans des configurations où le texte soumis à son contrôle concernait à la fois le Sénat et l'Assemblée nationale. Le critère de distinction n'est pas net. Ainsi dans sa décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001<sup>325</sup>, le Conseil constitutionnel estime à propos du texte dont il est saisi qu'il ne s'agit pas d'une loi organique relative au Sénat, l'Assemblée nationale ayant, en dernière lecture, écarté les amendements introduits par le Sénat et qui auraient pu rendre cette loi organique effectivement relative au Sénat. Dans ce cas précis, la procédure utilisée est différente puisqu'il y a eu une commission mixte paritaire, ainsi que le dernier mot donné à l'Assemblée nationale (ce qui rendrait impossible *prima facie* que cette loi organique soit relative au Sénat). Alain Delcamp estime que la logique des lois organiques relatives au Sénat n'est pas à rechercher dans la protection de l'institution sénatoriale. L'on voit bien que la pensée de Marcel Prélot selon laquelle la V<sup>e</sup> République est une « République sénatoriale » ne se retrouve plus dans la configuration actuelle. « La logique semble devoir être recherchée ailleurs : dans le souci de respecter l'autonomie avant même les spécificités du Sénat. » « On peut penser qu'il s'agit là davantage d'un objectif commun aux deux assemblées qu'un souci particulier au Sénat.<sup>326</sup> » C'est aussi l'image que Gérard Larcher se fait du rôle du Sénat, à savoir un défenseur du bicamérisme. Par l'interprétation de la loi organique relative au Sénat, et l'application qu'en font les deux assemblées, la norme de droit parlementaire devient un outil au service de la protection du Parlement.

Les relations entre Assemblée nationale et Sénat se traduisent également par l'influence réciproque qu'ils exercent sur leurs propres normes d'organisation, leurs règlements. Les deux assemblées se servent l'une de l'autre afin d'anticiper une sanction du Conseil constitutionnel,

---

<sup>325</sup> Conseil constitutionnel, n° 2001-444 DC du 9 mai 2001, *Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale*.

<sup>326</sup> A. Delcamp, « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *RFDC*, 2011, n° 87, p. 487.

d'attendre que la nouvelle mesure soit pleinement efficace dans l'autre assemblée pour l'appliquer, ou encore de lever certaines incertitudes sur la mise en œuvre de nouvelles procédures. Ces « relais normatifs », qui veulent que des dispositions passent d'un fondement à l'autre et d'une assemblée à l'autre, montrent que les institutions travaillent de concert dans le sens de l'affirmation de leur spécificité, et dans celui de la protection du bicamérisme. À titre d'exemple de relais entre les deux institutions, l'on peut citer la réforme du Règlement du Sénat en 2019 sur les prérogatives particulières reconnues aux groupes minoritaires et d'opposition, qui a repris une disposition du Règlement de l'Assemblée nationale<sup>327</sup>. Également, le Règlement de l'Assemblée nationale a été modifié le 4 juin 2019 et vient, dans un contexte politique tendu, reprendre des éléments du Règlement du Sénat<sup>328</sup>, parmi lesquels la possibilité pour un parlementaire de répliquer au ministre dans le cadre des questions au Gouvernement prévue au Sénat depuis 2015, ou encore l'alignement progressif des modalités du droit reconnu à chaque groupe minoritaire ou d'opposition de disposer d'un droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par session. Mais surtout, le mécanisme de législation en commission, véritable avancée du Sénat en faveur d'une amélioration des méthodes de travail. Le dialogue institutionnel favorise le déploiement de la norme parlementaire, dans la source écrite qu'est le Règlement, mais aussi dans la pratique sénatoriale. En effet, le Sénat peut être amené à s'inspirer des règles qui sont écrites dans le Règlement de l'Assemblée nationale. Carole Enfert met cinq cas en exergue : la suspension de séance sur la demande d'un Président de groupe, le rappel au Règlement, la procédure accélérée, la reconnaissance des groupes d'intérêts privés, les délais limite de dépôts des amendements. Elle note « *dans ce cas-là, l'interprétation du Règlement sénatorial entraîne une pratique proche*

---

<sup>327</sup> J.-E. Gicquel, « La réforme du règlement du Sénat du 18 juin 2019. Une codification de pratiques sénatoriales déclarée partiellement conforme à la Constitution », *JCP-G.*, n° 30, 29 juillet 2019, p. 2. « *Il est désormais expressément indiqué que ces droits particuliers (comprenant notamment la distribution des "espaces réservés" (...) ou encore le droit à la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par session) sont attribués sur le fondement de la situation des groupes après la constitution de leur bureau (c'est à ce stade qu'ils se qualifient alors de groupe minoritaire ou d'opposition) puis chaque année au début de la session ordinaire. Si, entre-temps, de nouvelles circonstances surgissent (telle la disparition d'un groupe ou la création d'un nouveau), une nouvelle allocation des droits serait alors effectuée par la conférence des présidents (Règl. Sénat, art. 5, al. 6) ».*

<sup>328</sup> J.-E. Gicquel, « Quelques remarques sur le mimétisme bicaméral », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Héryn, Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Mare & Martin, 2020, p. 109.

*des règles écrites de leur traduction au Palais Bourbon. Même si au Palais du Luxembourg, ces interprétations n'ont que la force de chose décidée, et ceci ne devra jamais être oublié*<sup>329</sup>. » Il peut y avoir des solutions identiques au Sénat et à l'Assemblée nationale, malgré des différences dans leurs Règlements respectifs, comme pour les délais limites de dépôt des amendements. Cela amène l'auteur à une remarque : « *L'on constate si l'on peut dire au Sénat une souplesse teintée de rigueur et à l'Assemblée une rigueur teintée de souplesse.* » « *Au Sénat la pratique pourra être aménagée à tout moment sans qu'une modification du Règlement soit obligatoire, alors qu'à l'Assemblée c'est un principe de droit posé recevant quelques dérogations*<sup>330</sup>. » Dans un mouvement inverse, le Sénat s'inspire de la pratique de l'Assemblée nationale pour modifier sa norme écrite de droit parlementaire. Ainsi, plus récemment, dans le cadre de la modernisation de ses méthodes de travail, le Sénat s'est inspiré de la pratique issue du Règlement de l'Assemblée nationale pour procéder à des modifications sur sa propre norme de référence. Il a procédé ainsi pour établir le nouveau mode de détermination des secrétaires au sein des commissions<sup>331</sup>, pour remplacer les procédures abrégées par la procédure d'examen simplifiée<sup>332</sup> et le vote sans débat, pour simplifier la procédure de désignation de sénateurs dans des organismes extraparlimentaires lorsque le Sénat ne siège pas, sur le vote par division<sup>333</sup>, sur la seconde délibération<sup>334</sup>, sur la motion tendant à soumettre un projet de loi au référendum<sup>335</sup>. Ainsi le bicamérisme crée une forme d'émulation entre les deux chambres qui permet le perfectionnement des méthodes de travail, et plus largement du droit parlementaire.

---

<sup>329</sup> C. Enfert, *Le Règlement du Sénat sous la V<sup>e</sup> République*, Economica, 1997, p. 225.

<sup>330</sup> *Ibidem*, p. 232 et s.

<sup>331</sup> Le Règlement de l'Assemblée nationale (article 39, alinéa, 2) prévoit ainsi que « *le bureau des commissions permanentes comprend, outre le président, un vice-président et un secrétaire par fraction de 30 membres de l'effectif maximum* ».

<sup>332</sup> La procédure d'examen simplifiée est prévue aux articles 103 à 107 du Règlement de l'Assemblée nationale.

<sup>333</sup> Afin de lever toute équivoque sur la faculté laissée au président de séance dans ce domaine, la proposition de résolution vise à modifier l'article 42, alinéa 9, en s'inspirant des dispositions en vigueur à l'Assemblée nationale.

<sup>334</sup> À l'exemple de l'Assemblée nationale et conformément aux dispositions de notre Règlement relatives au vote de la première partie de la loi de finances, il semble opportun de laisser au Sénat la faculté de décider une seconde délibération sans encourir un éventuel « veto » du Gouvernement.

<sup>335</sup> Le moment de l'examen de la motion doit actuellement intervenir dès la première séance publique suivant son dépôt, or il semble préférable de privilégier une plus grande souplesse en prévoyant que la motion soit discutée au plus tard au cours de la première séance publique suivant son dépôt. Ainsi, comme à l'Assemblée nationale, la motion pourrait être examinée au moment où elle a été déposée.

En parallèle des échanges avec les autres pouvoirs constitués, le Sénat développe le droit parlementaire en son sein par la référence à l'usage parlementaire, et avec une institution particulière, le Conseil d'État.

## **Section 2. Les relations nouvelles du Sénat**

Il ne faut pas négliger l'apport de l'utilisation des précédents au sein du Sénat. Ces derniers, par définition, ne sont pas contrôlés par le Conseil constitutionnel, ce qui est certainement souhaitable pour le développement du droit parlementaire (I). Enfin, le Conseil d'État, acteur privilégié au service du Gouvernement et du Parlement, pourrait voir son rôle évoluer en faveur du développement du droit parlementaire (II).

### I. Un relais au sein du Sénat : l'usage parlementaire (les précédents)

Le droit parlementaire applicable revêt des formes variées. L'une des difficultés réside dans la prise en compte des normes non écrites comme source du droit parlementaire. De nombreux vocabulaires sont utilisés, ils se distinguent souvent, se recoupent parfois, et rendent la compréhension du droit parlementaire malaisée. La plupart du temps, la doctrine utilise le terme de « pratique » pour décrire l'ensemble du droit non écrit. Or la pratique est elle-même une condition de l'application de la coutume, par exemple. L'usage parlementaire est, au Sénat, inscrit au sein du Recueil des précédents, qui est tenu par la direction de la Séance. Jean-Louis Pezant constate « *[qu'il est] bien difficile de qualifier, tant elle est hétérodoxe, la nature du droit "non textuel" qui régit le Parlement, dont on peut seulement dire qu'il est une jurisprudence qui n'aurait pas l'autorité de la chose jugée* »<sup>336</sup>. L'auteur s'est essayé à définir l'intérêt des précédents dans la formation du droit parlementaire. Selon lui, au début des années 1990, les précédents sont nécessaires pour trois raisons. La première, c'est de subvenir au caractère imparfait de la règle écrite : la pratique interprète, complète, voire modifie la règle initiale, « *lorsque celle-ci n'est pas d'application directe* »<sup>337</sup>. Doit-on en conclure qu'il n'y a

---

<sup>336</sup> J.-L. Pezant, « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, février 1993, n° 64, p. 73.

<sup>337</sup> *Ibidem*, p. 69.

pas de pratique lorsqu'une règle est d'application directe ? Ensuite, les précédents sont nécessaires pour jouer un rôle de régulateur en faveur de la minorité ; la majorité politique du moment ne pouvant imposer sa pratique. En ce sens, la révision du Règlement pourrait être plus, voire trop politisée<sup>338</sup> ? Nécessaires enfin pour enregistrer la dimension politique de la situation existante, c'est une solution au conflit au sein de la chambre, plutôt que de chercher à retourner la règle écrite. Le recours aux précédents, via le Recueil des précédents, serait le moyen le plus efficace et juste pour trancher une situation. En principe, l'inscription du précédent ne suppose qu'une seule application, et le Président du Sénat peut tout à fait décider de créer un nouveau précédent. C'est là l'une des différences de qualification avec la coutume, qui nécessite la répétition d'une pratique pour acquérir une valeur. Toujours selon Jean-Louis Pezant, l'existence d'un contrôle juridictionnel a au contraire suscité des pratiques, dont l'importance dans la formation du droit non écrit est évidente. Ainsi l'objectif des pratiques sénatoriales serait d'échapper aux contraintes juridictionnelles (mais pas aux contraintes politiques), et donc à celles du texte constitutionnel. Le renforcement et l'accroissement de l'écrit ne font pas disparaître les zones d'incertitudes – bien au contraire – et donc la nécessité des précédents, qui ne diminuent pas. Ainsi dans la vision française, le précédent est un palliatif aux carences des normes écrites de droit parlementaire. Plus largement, Bernard Luisin le définit comme « *toute application du règlement même si le texte en cause ne pose aucun problème d'interprétation* »<sup>339</sup>. Le précédent a une fonction confirmative (le plus souvent), supplétive, ponctuelle (comme les missions d'informations communes aux deux assemblées), *contra legem*<sup>340</sup>, voire pour certains auteurs *contra constitutionem*<sup>341</sup>, ce qui peut sembler paradoxal puisque le Président de l'assemblée agit dans les limites constitutionnelles fixées par

---

<sup>338</sup> V. à ce propos résolution visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité, qui prévoit dans son article 11, la réduction de trente secondes du temps de parole dévolu à la présentation des amendements et aux explications de vote, et dans laquelle l'opposition et la minorité voient une manœuvre de la majorité pour court-circuiter le débat parlementaire.

<sup>339</sup> J. De Saint Sernin, « Le précédent, source normative du droit parlementaire non écrit », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Héryn, Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Mare & Martin, 2020, p. 416.

<sup>340</sup> Par exemple, sur la pratique du vote personnel de l'article 27 de la Constitution des deux assemblées pendant la crise sanitaire de la covid-19.

<sup>341</sup> F. Lemaire, « Les conventions de la Constitution dans le système juridique français », *RFDC*, 1988, p. 477, cité par J. De Saint Sernin, « Le précédent, source normative du droit parlementaire non écrit », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Héryn, Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Mare & Martin, 2020, p. 431.

le Conseil constitutionnel lors de son contrôle obligatoire du Règlement. L'opposabilité du précédent reste à la discrétion des autorités politiques, il ne lie pas. C'est une norme sociale plus que juridique, qui peut être invoquée en séance lors de la procédure du « rappel au Règlement ». Son utilisation se fait en séance publique, sous l'autorité du Président de l'assemblée. C'est une norme unilatérale, mais l'hémicycle peut en avoir connaissance pour diverses raisons qui échappent à la logique juridique, et exercer des pressions ou des incertitudes sur leur mise en œuvre. L'on peut constater que le précédent est la valeur de référence pour l'application du Règlement du Sénat. Mais il a une normativité fragile en raison de l'environnement exclusivement institutionnel dans lequel il apparaît. De fait, une prise de position sur l'application d'un texte, une interprétation de la norme applicable par son auteur et son acteur, n'est pas sans conséquence. L'on est ici en présence d'une « jurisprudence », d'une interprétation, qui n'est pas soumise au contrôle du Conseil constitutionnel en tant que tel, alors même que le texte qui lui sert de fondement l'est. Selon Jean Rivero, le précédent est une mesure d'ordre intérieur, qui ne fait pas grief. Ces mesures, qui font désormais grief dans un certain nombre de situations<sup>342</sup> pourraient-elles aussi, dans le cadre de la vie de l'assemblée, avoir une influence sur une situation juridique (de l'un des sénateurs, ou d'un groupe par exemple) ? Les précédents répondraient au même régime que les circulaires administratives, et feraient l'objet d'un usage sans valeur juridique. Ce alors même que le choix du Président vient s'imposer au Sénat dans son ensemble à l'occasion d'une procédure. Ce alors même que le précédent vient trancher une situation donnée. Selon Jean de Saint Sernin, en termes de contenu, le précédent concerne principalement la résolution d'un vice procédural ayant trait à la fonction parlementaire dévolue constitutionnellement aux assemblées législatives<sup>343</sup>. Cette mention montre que dans certains cas, une telle résolution a bien une influence sur une situation juridique puisqu'il serait question d'un vice procédural. Le précédent est décrit comme un acte de collaboration entre les organes politiques (le Bureau), et administratifs (les fonctionnaires du

---

<sup>342</sup> V. à ce propos, la décision Conseil d'État, Ass., 17 février 1995, n° 97754, publié au Recueil Lebon, dite *Hardouin et Marie* dans laquelle le Conseil d'État décide qu'une mesure d'ordre intérieur faisant grief est susceptible d'un recours pour excès de pouvoir ; dans les casernes en raison de « *ses effets directs sur la liberté d'aller et venir du militaire, en dehors du service* » et de ses « *conséquences sur l'avancement ou le renouvellement des contrats d'engagement* », et dans les prisons « *eu égard à la nature et à la gravité de la mesure* ».

<sup>343</sup> J. De Saint Sernin, « Le précédent, source normative du droit parlementaire non écrit », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Héryn, Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Mare & Martin, 2020, p. 419.

Parlement). Il est particulier en ce qu'il ne bénéficie d'aucune publicité, d'aucune accessibilité, ni aux citoyens ni aux acteurs du Parlement. Ce sont uniquement les fonctionnaires parlementaires qui en informent le Président de l'assemblée. En effet, ce dernier doit garder une marge d'appréciation dans la tenue des débats, c'est là l'expression de son pouvoir discrétionnaire. Il est tout à fait possible d'envisager que le précédent puisse faire l'objet d'une future codification. Peut-être dans le cas où ce précédent, régulièrement répété et non remis en cause serait constitutif d'une coutume parlementaire, qui serait codifiée puisque non reconnue en tant que telle par le juge constitutionnel. Selon Pierre Avril, l'absence de codification permet de s'affranchir « *de la censure du Conseil constitutionnel* » et de réserver aux membres des assemblées « *une marge de liberté* »<sup>344</sup>. Dans le même sens, David Levy estime que l'intervention d'un juge à propos d'une règle de droit « *n'est qu'une des formes possibles de la sanction* »<sup>345</sup> (c'est par exemple le Bureau qui décide les levées d'immunité). Néanmoins ce constat de l'auteur postule que le précédent est une règle de droit. L'absence de contrôle du Conseil constitutionnel sur l'interprétation sénatoriale a pour conséquence logique l'émancipation normative du précédent. Bernard Luisin notait à cet effet qu'après le contrôle du Conseil constitutionnel, l'autorité « *a pleine compétence pour en appliquer les dispositions* »<sup>346</sup>. C'est aussi l'un des avantages au contrôle de constitutionnalité. Cela donne un pouvoir aux autorités dans les limites constitutionnelles fixées lors du contrôle du Règlement. Ce serait une volonté du Constituant, en limitant le contrôle au Règlement, de laisser le pouvoir interprétatif et normatif via les précédents aux organes décisionnels. Dans le contexte du parlementarisme rationalisé, cette remarque peut être nuancée.

En raison de la nature politique du précédent, sa sanction est politique. Pour autant, cela ne signifie pas qu'il ne réponde à aucune exigence, qui plus est juridique. En effet, le précédent ne doit pas entraîner une rupture d'égalité parmi les parlementaires de la majorité comme de la minorité. L'on peut noter à cet effet qu'il s'agit là d'une condition juridique. Ce critère de validité est laissé à l'appréciation du Président de l'assemblée. Ainsi ce dernier devient le « *gardien des précédents* »<sup>347</sup>.

---

<sup>344</sup> *Ibidem*, p. 426.

<sup>345</sup> *Ibid.*

<sup>346</sup> *Ibid.*

<sup>347</sup> *Ibidem*, p. 423.

La V<sup>e</sup> République voit l'essor du Conseil d'État agissant aux côtés du Parlement, rôle qui pourrait être bénéfique au développement du droit parlementaire.

## II. Un intervenant : le Conseil d'État

Le rôle de conseiller du Conseil d'État, comme son nom l'indique, est connu, qu'il agisse au service du Gouvernement ou du Parlement depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il joue un rôle important, mais seulement *a priori*, en rendant son expertise juridique sur un texte de loi. Son apport est limité dans le sens où le texte sur lequel il s'est prononcé peut être modifié assez largement par les pouvoirs publics. « *Il veille ainsi à corriger les défauts de la loi et à mettre en pratique les dérives qu'il dénonce dans les différents rapports qu'il a consacré à la qualité du droit*<sup>348</sup>. » Dans le cadre de cet échange institutionnel, le Sénat n'a sollicité l'avis du Conseil d'État qu'à sept reprises depuis 2010<sup>349</sup>, par des sections variées (les Sections de l'Intérieur, de l'administration, des finances, des travaux publics, ou encore sociale), et sur des thèmes comme la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales ou la création d'une Agence de la cohésion des territoires. Par ailleurs, le Conseil d'État produit annuellement des études et des rapports, procédant à l'état des lieux de difficultés contemporaines, et proposant des solutions aux acteurs publics. Il est à ce titre particulièrement impliqué dans l'amélioration de la qualité de la loi<sup>350</sup>. Cette dernière nécessite selon lui, entre autres, une meilleure adéquation de la procédure parlementaire et de l'usage du droit d'amendement<sup>351</sup>.

---

<sup>348</sup> A. De Montis, P. Jense-Monge, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017, n° 112, p. 877.

<sup>349</sup> Contre quatorze saisines de l'Assemblée nationale.

<sup>350</sup> Voir à ce propos, son étude annuelle de 2016 relative à la simplification et à la qualité du droit, disponible à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/164000610.pdf> ou son Étude de 2018 pour Mesurer l'inflation législative, disponible à l'adresse suivante : <https://www.conseil-etat.fr/ressources/etudes-publications/rapports-etudes/etudes/mesurer-l-inflation-normative>

<sup>351</sup> Dans son étude annuelle de 2016 relative à la simplification et à la qualité du droit, le Conseil d'État fait part de deux propositions visant à améliorer l'usage du droit d'amendement. La proposition n° 11 veut « *définir et respecter un code de conduite quant à la maîtrise, par le Gouvernement, de ses projets de loi et de ses amendements pendant la procédure parlementaire* », par une instruction du Premier Ministre. La proposition n° 14 vise à « *étendre le champ des évaluations préalables* », par « *une circulaire du Premier ministre prescrivant l'évaluation par les ministères des amendements substantiels du Gouvernement ainsi que des amendements* »

Le Conseil d'État s'inscrit également dans le cadre des relations entre le Parlement et le Conseil constitutionnel. Dans la décision *Lesourd* de 2007<sup>352</sup>, le Conseil d'État « a jugé implicitement que l'autorité de chose jugée attachée aux motifs qui sont le soutien nécessaire du dispositif d'une déclaration de conformité d'une loi à la Constitution, et en particulier aux réserves d'interprétation, ne s'étend pas à l'interprétation d'une autre loi, même rédigée en termes analogues<sup>353</sup>. » Le Conseil d'État a une vision stricte de l'autorité de chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel, qui ne se confond pas avec l'autorité de chose interprétée.

Le Conseil d'État relève le caractère réglementaire d'une disposition dans ses avis sur les projets de loi. Il participe ainsi à la mission constitutionnelle du respect des limites entre le domaine législatif et le domaine réglementaire. Depuis le 19 mai 2015, le Gouvernement décide de rendre ces avis publics, et peut de lui-même retirer une disposition (puisque l'article 41 de la Constitution ne concerne pas les projets de loi). Cet apport en amont du Conseil d'État est bénéfique pour le Parlement. « *Le Sénat peut ainsi continuer de "compiler" des exemples supplémentaires pour apprécier la nature de certaines dispositions contenues dans les lois*<sup>354</sup>. » Dans ce contexte et fort de ses diverses missions en matière de constitutionnalité, est-ce que le Conseil d'État pourrait embrasser un autre rôle ? Diverses propositions de révision de la Constitution veulent le faire intervenir plus souvent, afin qu'il donne son avis, voire qu'il enjoigne à aller dans un sens particulier<sup>355</sup>. Également, le Conseil d'État pourrait être amené à

---

*parlementaires auxquels il entend donner un avis favorable* », et par une « *action du Parlement pour procéder de manière plus systématique à l'évaluation préalable des propositions de lois et amendements substantiels* ».

<sup>352</sup> Conseil d'État, Sect., 22 juin 2007, n° 288206.

<sup>353</sup> M. Verpeaux, *Contentieux constitutionnel*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 2020, p. 156.

<sup>354</sup> A. De Montis, P. Jense-Monge, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017, n° 112, p. 877.

<sup>355</sup> Par exemple, l'Institut Rousseau, dans son projet intitulé « Une nouvelle République des citoyens », imagine « *une saisie en référé du Conseil d'État par l'intermédiaire d'un recours en manquement, sur le modèle de ce que prévoit le droit européen. D'une manière plus simple, l'arrêt du Conseil d'État du 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, oblige le gouvernement à prendre les actes réglementaires d'exécution des lois dans "un délai raisonnable". Il suffirait dans ce cadre de reconnaître un intérêt à agir à la chambre sur demande de la mission, voire à chaque parlementaire, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.* » Il estime également « *comme le proposait d'ailleurs le rapporteur de l'Assemblée lors de l'examen interrompu de la révision constitutionnelle, il apparaît nécessaire qu'un tel examen (par le Conseil d'État) puisse avoir lieu. Il permet d'assurer une meilleure qualité des textes, une constitutionnalité renforcée et une meilleure information des parlementaires* ». p. 14-16.

Pour un avis contraire, v. J.-E. Gicquel, « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? », *RFDC*, 2018, n° 116, p. 847 : « *Enfin, on peut être pareillement réservé à l'égard du droit pouvant être accordé aux présidents des assemblées ainsi qu'à un nombre préfixé de parlementaires de saisir le Conseil d'État en l'absence de publication des mesures*

réactualiser ses analyses en temps réel, ou à contrôler la conformité à la Constitution des amendements qui sont proposés par les parlementaires. Faute d'organe spécifiquement constitué à cet effet au sein des assemblées, le Conseil d'État pourrait être qualifié, par exemple, pour examiner la constitutionnalité des amendements voulus par les parlementaires, ou la constitutionnalité d'une modification du Règlement, ou encore se prononcer sur le caractère relatif au Sénat des lois organiques. Le Conseil d'État pourrait être doté de la compétence pour approfondir son rôle d'aiguilleur, voir même d'aiguilleur constitutionnel sur la matière parlementaire. Mais tous ces dispositifs ne constituent-ils pas une atteinte à l'autonomie des assemblées ?

---

*réglementaires d'application d'une loi dans un délai raisonnable. La raison en est que les conditions de mise en œuvre des décrets d'application de la loi – un indicateur de performance (au sens de la LOLF) pour le Secrétariat général du gouvernement – sont globalement devenues satisfaisantes (concernant le taux d'application des 47 lois les plus « significatives » de la XIV<sup>e</sup> législature, il oscille autour de 90 %) et que le Parlement dispose déjà de suffisamment d'instruments de contrôle. »*

## CONCLUSION GÉNÉRALE

La formation de la norme de droit parlementaire est le fruit de phénomènes qui se distinguent et se recourent. En effet, la Constitution de la V<sup>e</sup> République, en créant un contrôle de constitutionnalité de certains textes de droit parlementaire, va insérer ce dernier dans la logique de la hiérarchie des normes, et le soumettre à la Constitution. Sur ce point le Sénat, dont l'histoire est intrinsèquement liée à la protection de la norme fondamentale, adopte une attitude au service du contrôle de constitutionnalité *a priori* et obligatoire de l'article 61, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution. Plus de soixante ans après le premier contrôle de son Règlement, le Sénat arrive désormais à anticiper utilement la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en exerçant lui aussi ses prérogatives constitutionnelles en droit parlementaire. Plus encore, par la codification de règles, entérinant sa pratique ou créant de nouveaux dispositifs, il participe au développement du droit parlementaire par la jurisprudence constitutionnelle. Dans le nouveau cadre institué par la V<sup>e</sup> République, le Conseil constitutionnel a dû construire sa légitimité, dans le contrôle d'un droit qui relevait auparavant de la seule interprétation des assemblées. Maniant un équilibre instable, parfois critiquable, le juge constitutionnel encadre le Sénat dans la formation du droit parlementaire. L'interprète authentique, construisant progressivement sa jurisprudence sur la matière parlementaire, étend son champ d'action, et influence subséquemment la formation du droit. Ce processus est constant, et trouvera certainement à s'appliquer à des champs encore non exploités du contrôle de constitutionnalité. Néanmoins, tout le droit parlementaire ne prend pas sa source dans la Constitution, ni n'est soumis au contrôle de son juge.

Le Sénat a su se détacher de la lettre de la Constitution, et s'appuyer sur des normes ne passant pas automatiquement sous le coup – et les foudres – du contrôle de constitutionnalité. En tant que constituant, législateur organique, législateur ordinaire, et maître de l'organisation et du fonctionnement de son institution, le Sénat déploie le droit parlementaire sous d'autres formes. Ce faisant, il s'émancipe de l'interprétation du Conseil constitutionnel. Plus encore, ce dernier peine à caractériser des normes parlementaires, laissant la liberté au Sénat de s'en saisir. Ainsi, il ne reconnaît pas la coutume parlementaire, mais évoque la pratique sénatoriale. Il

restreint la notion de lois organiques relatives au Sénat, mais préserve les droits du Parlement dans son ensemble. Dans cette configuration, le droit parlementaire prend une forme politique, nourrie par le dialogue que le Sénat entretient avec les autres acteurs. En effet, le Sénat montre qu'il sait entendre et s'entendre avec les autres pouvoirs constitués, Gouvernement et Assemblée nationale ; rendant difficile, pour le juge constitutionnel, l'opposition à la volonté du duo majoritaire. Pour ce faire, il s'appuie en premier lieu sur l'expertise menée en son sein par les sénateurs, se référant à leur usage pour créer la continuité et la légitimité de la norme parlementaire. Et bien qu'elle soit encore minime, l'intervention du Conseil d'État en tant qu'interlocuteur du Sénat révèle de nouveaux moyens d'élaboration du droit parlementaire.

Ainsi, à travers l'exemple du Sénat, l'on observe que le droit parlementaire est en pleine expansion, et témoigne de l'intérêt porté à cette matière. Si le Sénat est un acteur du contrôle de constitutionnalité pour les normes parlementaires qui lui sont spécifiques, le contentieux constitutionnel ne s'arrête pas à ses portes. Le Sénat, en tant que vecteur de la formation du droit parlementaire, se montre surtout une institution au service du bicamérisme, des droits et libertés fondamentaux. Le Sénat est au service de la Constitution.

# BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

## I. OUVRAGES GÉNÉRAUX

Avril (P.), Gicquel (J.), Gicquel (J.-E.), *Droit parlementaire*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, coll. « Domat Droit public », 2021, 6<sup>e</sup> éd., 498 p.

Drago (G.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, PUF, coll. « Thémis Droit », 2016, 4<sup>e</sup> éd., 792 p.

Gicquel (J.), Gicquel (J.-E.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, coll. « Domat Droit public », 2020-2021, 34<sup>e</sup> éd., 964 p.

Rousseau (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, coll. « Domat Droit Public », 2013, 10<sup>e</sup> éd., 584 p.

Rousseau (D.), Gahdoun (P.-Y.), Bonnet (J.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, coll. « Domat Droit public », 2020, 12<sup>e</sup> éd., 1039 p.

## II. OUVRAGES SPÉCIALISÉS

Amselek (P.) (dir.), *Interprétation et droit*, Bruxelles, Bruylant, 1995, 245 p.

Avril (P.), *Les conventions de la Constitution : normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1997, 202 p.

Baroli (M.), Robert (D.), *Du Conseil de la République au Sénat 1946 – 1958*, Paris, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 2002, 201 p.

Baranger (D.), *La Constitution. Sources, interprétations, raisonnements*, Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2022, 529 p.

Bécane (J.-L.), Couderc (M.), Héryn (J.-L.), *La loi*, Paris, Dalloz, coll. « Méthodes du droit », 2010, 270 p.

Berstein (G.), *Le Sénat sous la IIIe République : 1920 – 1940*, Paris, CNRS Éditions, 2014, 492 p.

- Blachère (P.), *Le Parlement en France*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2012, 205 p.
- Bonnard (R.), *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Recueil Sirey, 1926, 558 p.
- Camby (J.-P.), Servent (P.), *Le Travail parlementaire sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ-Lextenso, coll. « Systèmes. Cours », 6<sup>e</sup> éd., 2021, 191 p.
- Cluzel (J.), *Le Sénat dans la société française*, Paris, Economica, coll. « Mieux connaître », 1990, 290 p.
- Daugeron (B.), Denquin (J.-M.), *Penser le droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Droit politique. Textes fondamentaux », 2019, 321 p.
- De Béchillon (D.), *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, Éd. Odile Jacob, 1997, 302 p.
- Hérin (J.-L.), *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 2012, 2<sup>e</sup> éd., 156 p.
- Drago (R.) (dir.), *La confection de la loi*, Paris, PUF, coll. « Cahiers des sciences morales et politiques », 2005, 308 p.
- Droin (N.), Granero (A.) (dir.), *Le Sénat sous la V<sup>e</sup> République, un acteur « méprisé » ?*, Bayonne, IFJD, coll. « Colloques et essais », 2022, 306 p.
- Ghevoontian (R.) (dir.), *Eugène Pierre, précurseur du droit parlementaire contemporain*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Études parlementaires », 2019, 216 p.
- Giscard d'Estaing (V.), Poher (A.), *Centenaire du Sénat de la République*, 27 mai 1975.
- Hérin (J.-L.), *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs Politique », 2012, 2<sup>e</sup> éd., 156 p.
- Lenoble (J.), Berten (A.), *Dire la norme : droit, politique et énonciation*, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, coll. « La Pensée juridique moderne », 1996, 249 p.
- Mathieu (B.), *La loi*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 3<sup>e</sup> éd., 2010, 138 p.
- Mélin-Soucramanien (F.), *L'interprétation constitutionnelle. Actes de la table ronde de l'Association internationale de droit constitutionnel, Bordeaux, 15 et 16 octobre 2004*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires. Actes », 2005, 248 p.
- Monnerville (G.), *Le Conseil de la République. 1946-1956*, Conseil de la République, 1956, 25 p.

Monnerville (G.), *Le Sénat, institution fondamentale d'une République démocratique*, Paris, Serpic, 1965.

Monnerville (G.), *Vingt-deux ans de présidence*, Paris, le cherche midi, coll. « Documents », 2003, (1<sup>e</sup> édition 1980), 594 p.

Pillet (F.), *Le Sénat, gardien des libertés*, Paris, Mare & Martin, coll. « Écrits parlementaires », 2017, 261 p.

Poher (A.), *Trois fois président. Mémoires*, Paris, Plon, 1993, 275 p.

Poher (A.), *Le Sénat de la République*, Les conférences des ambassadeurs, Grands discours français et internationaux, Nouvelle série, 1972, n° 58.

### III. THÈSES

Altwegg-Boussac (M.), *Les changements constitutionnels informels*, Bayonne-Paris, Institut universitaire Varenne-LGDJ-Lextenso, coll. « Collection des thèses », 2013, 627 p.

Baufumé (B.), *Le droit d'amendement et la Constitution sous la cinquième République*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 1993, 618 p.

Bonnefoy (O.), *Les relations entre Parlement et Conseil constitutionnel : les incidences de la question prioritaire de constitutionnalité sur l'activité normative du Parlement*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Bordeaux, soutenue en 2015, 589 p.

Brunet (F.), *La normativité en droit*, Paris, Mare & Martin, coll. « Bibliothèque des thèses. Droit public », 2012, 678 p.

De Bujadoux (J.-F.), *Rationalisation du parlementarisme en France (XIX<sup>e</sup> — XXI<sup>e</sup> siècles)*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris II — Panthéon Assas, décembre 2019, 896 p.

De Cacqueray (S.), *Le Conseil constitutionnel et les règlements des assemblées*, Aix-en-Provence, Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille, coll. « Droit public positif, Série Thèses et travaux universitaires », Economica, 2001, 465 p.

De Saint Sernin (J.), *Système majoritaire et bicamérisme sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2019, 685 p.

Drago (G.), *L'exécution des décisions du Conseil constitutionnel : l'effectivité du contrôle de constitutionnalité des lois*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, PUAM, coll. « Droit public positif », 1991, 403 p.

Enfert (C.), *Le Règlement du Sénat sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Economica, 1997, 363 p.

Guettier (C.), *Le Conseil constitutionnel et le droit parlementaire sous la V<sup>e</sup> République*, version soutenue en 1986, Paris I, 730 p.

Hutier (S.), *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel. Étude sur la juridictionnalisation du fonctionnement des assemblées parlementaires françaises*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, coll. « Collection des thèse », 2016, 624 p.

Lafaille (F.), *Le Président du Sénat depuis 1875*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2003, 402 p.

Mastias (J.), *Le Sénat de la V<sup>e</sup> République : réforme et renouveau*, Paris, Economica, 1980, coll. « Politique comparée », 527 p.

Morel (B.), *Le Sénat et sa légitimité : l'institution interprète de son rôle constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2018, 852 p.

Oliva (E.), *L'article 41 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, Aix-en-Provence, Economica-PUAM, coll. « Droit public positif », 1997, 603 p.

Rrapi (P.), *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel. Étude du discours sur la « qualité de la loi »*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2014, 280 p.

#### **IV. ARTICLES ET CONTRIBUTIONS**

Avril (P.), « Le juge et le représentant », *Le Débat*, n° 74, 1993, p. 138-141.

Avril (P.), « Les conventions de la Constitution », *Commentaire SA*, n° 80, 1997, p. 901-908.

Avril (P.), « Statut des normes constitutionnelles non écrites », in VERPEAUX (M.) (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, Ed. Panthéon-Assas, diff. LGDJ, 2000, p. 79-85.

Avril (P.), « La jurisprudence institutionnelle du Conseil constitutionnel est-elle créatrice de droit ? », *Archives de philosophie du droit*, n° 50, 2007, p. 33-39.

Avril (P.), « Des conventions à la révision de la Constitution », *RFDC*, Hors-série, 2008, p. 49-53.

Avril (P.), « Les conventions de la Constitution, Une “jurisprudence organique” », in *Itinéraires d’un constitutionnaliste. Mélanges en hommage à Francis Delpérée*, Bruylant-LGDJ, 2008, p. 129-138.

Avril (P.), « Renforcer le Parlement : qu’est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 9-19.

Avril (P.), « Le Conseil constitutionnel est-il toujours le bras armé du Gouvernement dans le parlementarisme rationalisé ? », *NCCC*, n° 50, 2016, p. 39-49.

Avril (P.), « Une heureuse anomalie : le Sénat », in *Mélanges en l’honneur de Jean-Louis Hérin. Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Paris, Mare & Martin, coll. « Liber amicorum », 2020, p. 25-35.

Amselek (P.), « Le rôle de la pratique dans la formation du droit : aperçus à propos de l’exemple du droit public français », *RDP*, n° 6, 1983, p. 1471-1508.

Ashworth (A.), « Le contrôle de constitutionnalité des lois par le Sénat sous le Second Empire », *RDP*, n° 1, 1994, p. 45-102.

Bachschmidt (P.), « Navette parlementaire et continuité sénatoriale », *Constitutions*, n° 1, 2013, p. 49-50.

Bachschmidt (P.), « Le Conseil constitutionnel accentue son contrôle sur les règlements des assemblées parlementaires », *Constitutions*, n° 1, 2015, p. 41-43.

Bachschmidt (P.), « À chaque pouvoir sa conception de la séparation des pouvoirs... », *Constitutions*, n° 3, 2017, p. 399-401.

Baranger (D.), Beaud (O.), *Le Parlement français et le nouveau droit parlementaire*, Paris, Dalloz, coll. « Les Fondements du Droit », *Jus Politicum*, Hors-série, 2012, 122 p.

Bas (P.), « Le Sénat consubstantiel à la République », in *Un haut fonctionnaire au service du Parlement. Mélanges en l’honneur de Jean-Louis Hérin*, Paris, Mare & Martin, coll. « Liber amicorum », 2020, p. 37-41.

Beaud (O.), « Le droit constitutionnel par-delà le texte constitutionnel et la jurisprudence constitutionnelle. À propos d’un ouvrage récent », *CCC*, n° 6, 1999.

Beaud (O.), « Les conventions de la Constitution. À propos de deux thèses récentes », *Droits*, n° 3, 1986, p. 125-135.

Beaud (O.), « Ordre constitutionnel et ordre parlementaire. Une relecture à partir de Santi Romano », *Droits*, n° 33, 2001, p. 73-96.

Baumert (R.), « En relisant Pierre Avril, “Penser le droit politique” (2018) », *Jus Politicum*, n° 24, 2020, p. 107-116.

Bécane (J.-C.), « Le Règlement du Sénat, À la recherche du temps maîtrisé », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 79-95.

Benetti (J.), « L’article 42 de la Constitution, le Sénat et le Conseil constitutionnel. Retour sur un *imbroglio* parlementaire », *Constitutions*, n° 1, 2013, p. 47-49.

Benetti (J.), « Et si le Sénat n’existait pas ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 5-14.

Billet (P.), « Le Conseil constitutionnel consacre le principe de liberté des parlementaires dans l’exercice de leur mandat [Cons. const., 5 juillet 2018, n°2018-767 DC, sur la résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d’intérêts des sénateurs] », *Constitutions*, n° 2, 2018, p. 228-230.

Binczak (P.), « Le Conseil constitutionnel et le droit d’amendement : entre « errements » et malentendus », *RFDC*, n° 47, 2001, p. 479-528.

Blachèr (P.), « Le Parlement et la QPC », *RFDC*, n° 116, 2018, p. 933-949.

Blanquet (P.), « Les lois organiques spécifiques au Sénat et les justifications du Conseil constitutionnel », *RFDC*, n° 121, 2020, p. 71-92.

Boyer (V.), « Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire ? », *RFDC*, n° 85, 2011, p. 41-68.

Camby (J.-C.), « Cinquante ans de droit d’amendement », *Les petites affiches*, n° 138, 2008, p. 88.

Camby (J.-P.), « La loi organique relative au Sénat », *AJDA*, n° 3, 2013, p. 160.

Camby (J.-P.), « Une complexité : l’élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France », *Les Petites Affiches*, n° 122, 18 juin 2020.

Capitant (R.), « La coutume constitutionnelle », *Gazette du Palais*, 20 décembre 1929, reproduit par la *RDP*, n° 4, 1979, p. 959-970.

Carcassonne (G.), « Le rôle du contrôle de constitutionnalité dans l'élaboration et le vote de la loi », in *Le Conseil constitutionnel a 40 ans*, Paris, LGDJ, 1999, p. 83-90.

Chaeva (N.), « La réforme du Règlement du Sénat. Une restructuration fondamentale des méthodes de travail ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 79-92.

Chagnollaud (D.), « Peut-on dissoudre le Sénat », *Recueil Dalloz*, n° 31, 2018, p. 1698.

Chamussy (D.), « Le Conseil constitutionnel, le droit d'amendement et la qualité de la législation », *RDP*, n° 4, 2007, p. 1073-1098.

Chamussy (D.), « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *NCCC*, n° 38, 2013, p. 37.

Charruau (J.), « Une spécificité sénatoriale : les "espaces réservés" aux groupes minoritaires et d'opposition », *RFDC*, 2019, n° 118, p. 285-314.

Chavy (P.), « L'application de l'article 40 de la Constitution : des jurisprudences et des pratiques parlementaires méconnues », *RFDC*, n° 109, 2017, p. 23-47.

Chazelle (R.), « Continuité et travaux juridiques au sein de la seconde chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier », *RDP*, n° 3, 1987, p. 711-733.

Chevallier (J.), « La coutume et le droit constitutionnel français », *RDP*, 1970, p. 1375-1416.

De Cacqueray (S.), « Quand trop de contrôle tue le contrôle : la raréfaction des résolutions modifiant les règlements des assemblées », *RFDC*, n° 102, 2015, p. 377-390.

De Cacqueray (S.), Hutier (S.) (dir.), « Procédure législative et QPC : Recherche pluridisciplinaire sur de nouvelles interactions institutionnelles », *Titre VII, Les cahiers du Conseil constitutionnel*, Hors-série, 2020.

Delcamp (A.), « Le rôle législatif du Sénat », *RDP*, n° 5, 1972, p. 1175-1228.

Delcamp (A.), « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard. Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 171-176.

Delcamp (A.), « La place du Sénat dans l'évolution de la V<sup>e</sup> République », in *La V<sup>e</sup> République au Parlement*, colloque du 15 mai 2008, Les colloques du Sénat : les actes, 2008, p. 22-29.

Delcamp (A.), « L'affirmation du Sénat », in *Cinquantième anniversaire de la Constitution de 1958*, B. Mathieu (dir.), Paris, Dalloz, 2008, p. 281-292.

Delcamp (A.), « La notion de loi organique relative au Sénat : entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme « rationalisé » », *RFDC*, n° 87, 2011, p. 465-498.

Delcamp (A.), « Cours constitutionnelles et parlements », *NCCC*, n° 38, 2013, p. 183.

De Montis (A.), Jensel-Monge (P.), « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017/4, n° 112, p. 861-880.

Derosier (J.-P.), « La législation en commission au Sénat : pérennisation d'une expérimentation », *JCP-A.*, n° 4, 29 janvier 2018, p. 4-6.

Derosier (J.-P.), « Le Sénat, contrepouvoir nécessaire », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Hérin. Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Paris, Mare & Martin, coll. « Liber amicorum », 2020, p. 87-98.

De Saint Sernin (J.), « Le précédent, source normative du droit parlementaire non écrit », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Hérin. Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Paris, Mare & Martin, coll. « Liber amicorum », 2020, p. 415-432.

Dord (O.), « La QPC et le Parlement : une bienveillance réciproque », *NCCC*, 2013/1, n° 38, p. 23-36.

Douat (E.), « L'article 41 de la constitution : le contrôle au dépôt des initiatives parlementaires », *LPA*, n° 136, 2018, p. 15-18.

Drago (G.), « Les différents types de contentieux ou 5 000 décisions en 60 ans », *NCCC*, n° 58, 2018, p. 5-17.

Follin (B.) « La législation en commission : une voie d'avenir », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Hérin. Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Paris, Mare & Martin, coll. « Liber amicorum », 2020, p. 313-331.

Favoreu (L.), « Le principe de constitutionnalité. Essai d'une définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Éd. Cujas, 1975, p. 33-48.

Foyer (J.), « La pratique du droit parlementaire », in Verpeaux (M.) (dir.), *Les règles et principes non écrits en droit public*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, diff. LGDJ, 2000, p. 235-246.

Fourcade (J.-P.), « À propos du rôle du Sénat », in *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris, PUF, 1988, p. 93-99.

Ghevontian (R.), « Haro sur le Sénat : bonne ou mauvaise querelle ? », in *Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux. Révolution, Constitution, Décentralisation*, Paris, Dalloz, 2020, p. 279-286.

Gicquel (J.), « Sur l'autonomie du droit parlementaire. Aspects récents », in *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 189-201.

Gicquel (J.-E.), « La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat », *RDP*, n° 5, 1997, p. 1351-1373.

Gicquel (J.-E.), « La loi et la procédure parlementaire », *RFDA*, n° 5, 2013, p. 927-935.

Gicquel (J.-E.), « Un nouveau train de réformes pour le Sénat », *JCP-G.*, n° 26, 29 juin 2015, p. 1261-1264.

Gicquel (J.-E.), « La suppression de la réserve parlementaire ou la disparition d'une convention de la Constitution », *JCP-G.*, n° 39, 25 septembre 2017, p. 1710.

Gicquel (J.-E.), « La transparence et l'autonomie des assemblées parlementaires », *NCCC*, n° 59, 2018, p. 7.

Gicquel (J.-E.), « La révision du 23 juillet 2008 : une nouvelle ère pour le contrôle de l'action du gouvernement et de l'évaluation des politiques publiques ? », *RFDC*, n° 116, 2018, p. 837-851.

Gicquel (J.-E.), « L'introduction de la procédure législative en commission au Sénat », *JCP-G.*, n° 8, 19 février 2018, p. 356-361.

Gicquel (J.-E.), « La réforme du règlement du Sénat du 18 juin 2019. Une codification de pratiques sénatoriales déclarée partiellement conforme à la Constitution », *JCP-G.*, n° 30, 29 juillet 2019.

Gicquel (J.-E.), « Quelques remarques sur le mimétisme bicaméral », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Hérin. Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Paris, Mare & Martin, coll. « Liber amicorum », 2020, p. 105-111.

Gicquel (J.-E.), « La loi organique Covid-19 et l'irrespect non sanctionné de la Constitution », *La Gazette du Palais*, 7 avril 2020, n° 14.

Gicquel (J.-E.), « Modernisation, *a minima*, du Règlement du Sénat par la résolution du 1<sup>er</sup> juin 2021 », *JCP-G.*, n°30-34, 26 juillet 2021, p. 1459-1462.

- Gonod (P.), « Le Conseil d'État, conseil du Parlement », *RFDA*, n° 5, 2008, p. 871.
- Grangé (J.), « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, vol. 34, n° 4-5, 1984, p. 955-987.
- Hérin (J.-L.), « La nouvelle procédure législative au Sénat ou comment concilier l'accroissement du rôle de la commission avec le primat de la séance plénière », *Pouvoirs*, n° 139, 2011, p.119-128.
- Hérin (J.-L.), « Le Sénat et la révision », *RFDC*, n° 116, 2018, p. 853-871.
- Hérin (J.-L.), « Le bicamérisme à la française : une triple nécessité... au moins », in *Vies politiques. Mélanges en l'honneur de Hugues Portelli*, Paris, Dalloz, 2018, p. 65-76.
- Jensel-Monge (P.), « Examen d'office d'une disposition du règlement du Sénat non modifiée », *RFDC*, n° 107, 2016, p. 653-663.
- Jensel-Monge (P.), « Le Sénat de la V<sup>e</sup> République : le paradoxe permanent », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Hérin. Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Paris, Mare & Martin, coll. « Liber amicorum », 2020, p. 135-157.
- Laffaille (F.), « Supprimer l'Assemblée nationale, conserver le Sénat », *Recueil Dalloz*, n° 41, 2017, p. 2361.
- Larcher (G.) (dir.), *Le Sénat de la V<sup>e</sup> République : les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire*, Paris, Sénat, coll. « Les colloques du Sénat », 2010, 127 p.
- Larcher (G.), « Le Sénat et le bicamérisme, garants de la démocratie », *Les Cahiers Portalis*, n° 4, 2017, p. 9-18.
- Le Divellec (A.), « À la recherche du (ou d'un) concept de mutation constitutionnelle : les mystères de la notion de constitution », 2013.
- Levade (A.), « Le Parlement en temps de crise, Premiers enseignements d'une « urgence sanitaire » », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Hérin. Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Paris, Mare & Martin, coll. « Liber amicorum », 2020, p. 167-172.
- Maestre (J.-C.), « A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : l'utilité des constitutions », *RDP*, n° 5, 1973, p. 1275-1303.
- Maia (J.), « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations », *Titre VII*, n° 4, 2020.

- Mastias (J.), « Histoire des tentations du Sénat de la V<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 15-34.
- Mastias (J.), « Système majoritaire et bicamérisme », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 89-100.
- Maus (D.), « Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 119-130.
- Maus (D.), « Libres propos sur le Sénat », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 89-97.
- Meny (Y.), « Les conventions de la Constitution », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, p. 53-68.
- Milano (L.), « Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi », *RDP*, n° 3, 2006, p. 637-671.
- Millard (E.), « Les interprétations concurrentes de la Constitution », *La Revue des droits de l'homme*, n° 21, 2022, disponible en ligne.
- Morel (B.), « Les commissions permanentes au Sénat : analyse d'une diversité », *RFDC*, n° 109, 2017/1, p. 143-172.
- Pezant (J.-L.), « Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires », *Revue française de science politique*, n° 1, 1981, p. 140-171.
- Pezant (J.-L.), « Quel droit régit le Parlement ? », *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 63-74.
- Piastra (R.), « De la réforme du Sénat », *Recueil Dalloz*, n° 19, 2015, p. 1144.
- Poncelet (C.), « La modernisation du travail du Sénat », in *Les 50 ans de la Constitution, 1958-2008*, Paris, LexisNexis, coll. « Carré droit », 2008, p. 267.
- Poncelet (C.), « La modernisation du travail du Sénat », in Chagnollaud (D.) (dir.), *Les 50 ans de la Constitution. 1958-2008*, Paris, Litec, LexisNexis, 2008, p. 267-271.
- Portelli (H.), « Le temps parlementaire », *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p. 71-82.
- Portelli (H.), « Le règlement du Sénat, l'article 40 de la Constitution et le Conseil constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 431.
- Portelli (H.), « Soixante ans de subordination parlementaire », *Pouvoirs*, n° 166, 2018, p. 69-80.
- Quiriny (B.), « La métamorphose de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, n° 82, 2010, p. 313-328.

Rials (S.), « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle. A propos du dixième anniversaire du référendum de 1969 », *Revue administrative*, n° 189, 1979, p. 265-273.

Roblot-Troizier (A.), Sorbara (J.-G.), « Limites et perspectives de la nouvelle fonction législative du Conseil d'État », *AJDA*, n° 36, 2009, p. 1994-2001.

Savonitto (F.), « Le Conseil des Anciens, un oublié du contrôle de constitutionnalité des lois », in *Mélanges en l'honneur de Dominique Rousseau. Constitution, justice, démocratie*, Paris, LGDJ, coll. « Mélanges », 2020, p. 833-841.

Schoettl (J.-E.), « L'examen des propositions de loi par le Conseil d'État », in Mathieu (B.), Verpeaux (M.) (dir.), *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2011, p. 89-105.

Tardan (A.), « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 98-110.

Tavernier (E.), « Le Sénat et les irrecevabilités des articles 41 et 45 de la Constitution », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Héryn. Un haut fonctionnaire au service du Parlement*, Paris, Mare & Martin, coll. « Liber amicorum », 2020, p. 201-226.

Terneyre (P.), « La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDP*, n° 2, 1985, p. 691-749.

Thiers (E.), « Le Parlement et le respect de la Constitution. De la vertu de l'auto-contrôle », in Savonitto (F.) (dir.), *La protection parlementaire de la Constitution*, Presses universitaires de Bordeaux, 2018, p. 129-139.

Todorova (M.), « Le Conseil d'État, conseiller du Parlement : premier bilan », *RFDC*, n° 93, 2013, p. 125-148.

Troper (M.), « Du fondement de la coutume à la coutume comme fondement », *Droits*, n° 3, 1986, p. 11-24.

Troper (M.), « Nécessité fait loi. Réflexions sur la coutume constitutionnelle », in *Service public et libertés. Mélanges offerts au professeur Robert-Édouard Charlier*, Paris, Éd. de l'Université et de l'enseignement moderne, 1981, p. 309-323.

Türk (P.), « Le Sénat, une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 65-78.

Viander (A.), « La crise de la technique législative », *Droits*, n° 4, 1986, PUF, p. 75-80.

Vidal-Naquet (A.), « Les protections parlementaire et juridictionnelle de la Constitution : quelles relations ? », in Savonitto (F.) (dir.), *La protection parlementaire de la Constitution*, Presses universitaires de Bordeaux, 2018, p. 103-113.

Verdier (M.-F.), « Le Sénat et le Conseil constitutionnel », *Les petites affiches*, mars 1996, n° 33, p.4.

## V. DOCUMENTATION ÉLECTRONIQUE

S. Benzina, « La curieuse suspension des délais d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité », *Jus Politicum Blog*, 3 avril 2020, disponible sur [https://blog.juspoliticum.com/2020/04/03/la-curieuse-suspension-des-delaix-dexamen-des-questions-prioritaires-de-constitutionnalite-par-samy-benzina%E2%80%A8/#\\_ftn8](https://blog.juspoliticum.com/2020/04/03/la-curieuse-suspension-des-delaix-dexamen-des-questions-prioritaires-de-constitutionnalite-par-samy-benzina%E2%80%A8/#_ftn8)

M. Carpentier, « L'arrêt Heyriès du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum Blog*, 4 avril 2020, disponible sur <https://blog.juspoliticum.com/2020/04/04/larret-heyries-du-conseil-constitutionnel-par-mathieu-carpentier/>

G. Drago, « L'influence de la QPC sur le Parlement ou la loi sous la dictée du Conseil constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 6, décembre 2011, disponible sur <http://juspoliticum.com/article/L-influence-de-la-QPC-sur-le-Parlement-ou-la-loi-sous-la-dictee-du-Conseil-constitutionnel-379.html>

A. Fourmont, « Révision du Règlement de l'Assemblée nationale : refus du droit parlementaire d'exception », *Jus Politicum Blog*, 25 mars 2021, disponible sur [https://blog.juspoliticum.com/2021/03/25/revision-du-reglement-de-lassemblee-nationale-refus-du-droit-parlementaire-dexception-par-alexis-fourmont/#\\_ftn9](https://blog.juspoliticum.com/2021/03/25/revision-du-reglement-de-lassemblee-nationale-refus-du-droit-parlementaire-dexception-par-alexis-fourmont/#_ftn9)

A. Gelblat, « (Dés)aveu prétorien quant à la mise en place d'un « État d'urgence parlementaire » », *Jus Politicum Blog*, 9 avril 2021, disponible sur [https://blog.juspoliticum.com/2021/04/09/desaveu-pretorien-quant-a-la-mise-en-place-dun-etat-durgence-parlementaire-par-antonin-gelblat/#\\_ftn6](https://blog.juspoliticum.com/2021/04/09/desaveu-pretorien-quant-a-la-mise-en-place-dun-etat-durgence-parlementaire-par-antonin-gelblat/#_ftn6)

# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	V	
<b>PRINCIPALES ABRÉVIATIONS</b> .....	VI	
<b>SOMMAIRE</b> .....	1	
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE</b> .....	2	
 <b>PREMIÈRE PARTIE</b> <b>L'ENRICHISSEMENT DU DROIT PARLEMENTAIRE PAR LA JURISPRUDENCE</b> <b>CONSTITUTIONNELLE</b>		
 <b>TITRE I : L'INTÉGRATION CROISSANTE DE LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE PAR</b> <b>LE SÉNAT</b> .....		13
 <b>Chapitre 1. La réception de la jurisprudence constitutionnelle au Sénat</b> .....		14
Section 1. En amont : anticiper une sanction du Conseil constitutionnel .....		14
I. Le Sénat garant de la constitutionnalité des lois au titre de l'article 41 de la Constitution .....		14
II. L'attention portée à l'interprétation du Conseil constitutionnel .....		18
Section 2. En aval : se conformer à une sanction du Conseil constitutionnel .....		22
I. L'application de la nouvelle jurisprudence : l'autorité de chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel .....		22
II. Le délai mis à la modification du texte : la résistance temporaire du Sénat .....		26
 <b>Chapitre 2. L'incitation au contrôle de constitutionnalité par la codification</b> .....		29
Section 1. La codification de pratiques préexistantes .....		29
I. Le cadre constitutionnel à la codification de pratiques sénatoriales .....		30

II.	La découverte de nouveaux fondements constitutionnels opposables à la pratique sénatoriale	33
Section 2.	La codification de pratiques innovantes	35
I.	L'expérimentation de la procédure d'examen en commission	35
II.	La pérennisation de la procédure de législation en commission	39
 <b>TITRE II : LE CONTRÔLE CROISSANT DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LE SÉNAT</b>		<b>44</b>
 <b>Chapitre 1. L'élargissement de la compétence du Conseil constitutionnel sur les normes de droit parlementaire</b>		<b>45</b>
Section 1.	La consécration de nouvelles exigences : le domaine des règlements	45
I.	L'extension du champ de sa compétence	45
II.	Les implications du raisonnement	48
Section 2.	Le nouvel examen d'office ou le prolongement du contrôle <i>a priori</i> après l'entrée en vigueur du Règlement	50
I.	L'application du changement de circonstances de droit comme fondement de sa compétence	51
II.	L'application au Sénat d'une réserve dictée par l'Assemblée nationale	54
 <b>Chapitre 2. Un contrôle de constitutionnalité en devenir</b>		<b>57</b>
Section 1.	La bienveillance du Conseil constitutionnel envers le Sénat : le cas particulier de la crise de la Covid-19	57
I.	L'absence de censure d'un non-respect de la Constitution par le Sénat	57
II.	Le maintien de pratiques inconstitutionnelles	60
Section 2.	La résistance du Sénat face au Conseil constitutionnel	64
I.	Le renvoi à l'autonomie parlementaire dans la gestion (du report) des élections sénatoriales	64
II.	L'appropriation de la question prioritaire de constitutionnalité par le Sénat : entre observation et exécution	68

**DEUXIÈME PARTIE**  
**L'ÉMANCIPATION DU DROIT PARLEMENTAIRE EN TANT QUE DROIT**  
**POLITIQUE**

<b>TITRE I : LES MODES ALTERNATIFS DE CONTRÔLE DU DROIT PARLEMENTAIRE</b> .....	74
<b>Chapitre 1. Le recours à des normes d'origine externe</b> .....	75
Section 1. Le recours au Constituant .....	75
I. Exploiter la révision de la Constitution en élargissant les normes applicables en droit parlementaire .....	75
II. Exploiter la révision de la Constitution en constitutionnalisant la pratique sénatoriale .....	78
Section 2. Le recours au législateur .....	81
I. L'intervention croissante du législateur .....	81
II. L'intervention dans la hiérarchie des normes .....	84
<b>Chapitre 2. Le recours à des normes internes</b> .....	87
Section 1. Le recours à l'Instruction Générale du Bureau .....	87
I. Pour des raisons de facilité : tout ne doit pas être régit par le Règlement .....	87
II. Pour des raisons de complexité : le cas particulier de la déontologie au Sénat .....	90
Section 2. Le recours aux accords informels .....	92
I. L'approche théorique des conventions de la Constitution.....	92
II. L'approche concrète : l'exemple topique des « espaces réservés » au Sénat .....	94
<b>TITRE II : LES INTERSTICES DE FORMATION DU DROIT PARLEMENTAIRE</b> .....	100
<b>Chapitre 1. L'incertitude constitutionnelle de normes de droit parlementaire</b> .....	101
Section 1. La réserve du Conseil constitutionnel sur la pratique sénatoriale : un empêchement pour le Sénat ? .....	101
I. Le rejet de la coutume parlementaire par le Conseil constitutionnel.....	101
II. Des renvois indirects à la pratique par le Conseil constitutionnel .....	104

Section 2. La réserve du Conseil constitutionnel dans son interprétation : un encadrement pour le Sénat ?	
Focus sur l'interprétation des lois organiques relatives au Sénat .....	109
I. La protection de l'autonomie du Parlement en général .....	110
II. La protection de la spécificité du Sénat en particulier.....	113
<b>Chapitre 2. Le développement du droit parlementaire par le dialogue institutionnel</b>	<b>118</b>
Section 1. Les relations traditionnelles du Sénat .....	118
I. Les relations entre le Sénat et le Gouvernement .....	118
II. Les relations entre le Sénat et l'Assemblée nationale .....	123
Section 2. Les relations nouvelles du Sénat.....	127
I. Un relais au sein du Sénat : l'usage parlementaire (les précédents) .....	127
II. Un intervenant : le Conseil d'État.....	131
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE .....</b>	<b>136</b>