



Université
de Lille

Mémoire de recherche

L'INTERPRÉTATION DES RÈGLES DE PROCÉDURE LÉGISLATIVE

ÉTUDE DE DROIT COMPARÉ :
FRANCE – ÉTATS-UNIS

Sylvain **ARNAL**

*Étudiant en master Affaires Publiques à Sciences Po Lille
Année 2024 – 2025*

Sous la direction de Dorothee **REIGNIER**

Maître de conférences en droit public à Sciences Po Lille

*Sciences Po Lille n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire de recherche.
Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

Remerciements

Je tiens en premier lieu à remercier chaleureusement M^{me} Dorothee REIGNIER, pour m'avoir accompagné à chaque étape de ce travail de recherche. Ses conseils, son soutien et son exigence ont rendu possible la réalisation de ce mémoire, depuis le premier jour.

Ma profonde gratitude s'adresse également à M. Éric TAVERNIER, secrétaire général du Sénat, et à M. Damien CHAMUSSY, secrétaire général de l'Assemblée nationale et de la présidence, qui m'ont ouvert les portes des « services » et m'ont accordé une aide inestimable. Je souhaite aussi remercier vivement M^{me} Corinne LUQUIENS, qui m'a fait l'honneur d'échanger à propos de ses travaux au Palais Bourbon et au Conseil constitutionnel, qu'elle venait tout récemment de quitter.

Outre-Atlantique, je tiens à remercier le professeur Jeffrey LAZARUS, dont la lecture passionnée et si singulière des institutions états-uniennes m'a permis de saisir quelques-unes des subtilités de la procédure législative au Congrès. Je remercie également M. Stephen BREYER, ancien juge à la Cour suprême des États-Unis, qui a bien voulu me faire part de ses réflexions et de ses expériences en matière de droit parlementaire.

Ce travail de recherche n'aurait pas pu être mené à bien sans le soutien de mes amis, de mes proches et de ma famille, à qui j'adresse mes plus sincères et profonds remerciements.

Résumé

Au cours de la procédure législative, l'application des règles écrites et non écrites qui encadrent le fonctionnement des assemblées délibérantes se révèle souvent conflictuelle. Les règles de procédure sont soumises à des interprétations parfois divergentes, que les chambres parlementaires cherchent à stabiliser et à légitimer auprès des autres acteurs de l'élaboration de la loi. Au Congrès des États-Unis comme au Parlement français, l'interprétation des procédures oscille entre une forte continuité et des pressions croissantes incitant les parlementaires à renouveler des règles perçues comme bridant l'initiative législative. Dans la vie intérieure des assemblées, il s'agit alors de déterminer les principes et méthodes permettant au législateur d'interpréter et de mettre en œuvre sa propre « loi intérieure ».

Mots-clés : Parlement, Congrès, articulation des pouvoirs, procédure législative, droit politique, précédents, droit non écrit, interprétation.

INTERPRETING LEGISLATIVE PROCEDURE RULES: A COMPARATIVE STUDY OF FRANCE AND THE UNITED STATES

Throughout the legislative process, the application of both written and unwritten rules governing the operation of deliberative assemblies often proves to be contentious. Procedural rules are subject to competing interpretations, which parliamentary chambers seek to stabilize and legitimize in the eyes of other political actors involved in lawmaking. In both the United States Congress and the French Parliament, procedural interpretation oscillates between long-standing continuity and mounting pressure on legislators to reform rules seen as constraining parliamentary initiative. Within the internal life of the assemblies, the challenge lies in identifying the principles and methods by which legislators interpret and implement their own “internal law.”

Keywords: Parliament, Congress, separation of powers, legislative procedure, political law, precedents, unwritten law, interpretation.

Principales abréviations

AFDC	Association française de droit constitutionnel
<i>AIJC</i>	<i>Annuaire international de justice constitutionnel</i>
<i>AJDA</i>	<i>Actualités juridiques droit administratif</i>
al.	Alinéa
AN	Assemblée nationale
<i>APD</i>	<i>Archives de philosophie du droit</i>
art.	Article (s)
Ass.	Assemblée
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CDH	Comité des droits de l'homme
CE	Conseil d'État
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Ch.	Chambre
Ch. Dép.	Chambre des Députés
Ch. r.	Chambres réunies
CDE	Cahiers de droit européen
CIJ	Cour internationale de Justice
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'homme
Com. EDH	Commission européenne des droits de l'homme
CPJI	Cour permanente de Justice internationale
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
D.	Recueil Dalloz
dir.	Sous la direction éditoriale
DP	Dalloz périodique
Ibid.	Même référence qu'à la note précédente
JCl.	JurisClasseur
JCP A	La semaine juridique édition administrative

JCP G	La semaine juridique édition générale
<i>JOCE</i>	<i>Journal officiel des Communautés européennes</i>
<i>JORF</i>	<i>Journal officiel de la République française</i>
JOUE	<i>Journal officiel de l'Union européenne</i>
Lebon	Recueil Lebon des décisions du Conseil d'État
Macarel	Recueil Macarel des décisions du Conseil d'État
Op. cit.	Même référence déjà citée dans le chapitre
RDILC	Revue de droit international et de législation comparée
RDP	Revue du droit public et de la science politique
Rev. Aff. Eur.	Revue des affaires européennes
RFDA	Revue française de droit administratif
RGDIP	Revue générale de droit international public
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RSA	Recueil des sentences arbitrales
RSC	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil
RTD Eur.	Revue trimestrielle de droit européen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
S.	Recueil Sirey
Sect.	Section du Conseil d'État
Ss.	Sous-section du Conseil d'État
Ssr.	Sous-sections réunies du Conseil d'État
T.	Tome
TA	Tribunal administratif
UIP	Union interparlementaire
Vol.	Volume

PREMIÈRE PARTIE

LES MARGES D'INTERPRÉTATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

TITRE I UNE INTERPRÉTATION NÉCESSAIRE AU TRAVAIL LÉGISLATIF

Chapitre I Le caractère autonome de l'interprétation

Chapitre II Une interprétation adaptative au service du débat parlementaire

TITRE II LE CONTRÔLE DE L'ORTHODOXIE DES PROCÉDURES LÉGISLATIVES

Chapitre I La recherche d'une interprétation authentique

Chapitre II Les caractères juridictionnels de l'interprétation

SECONDE PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DE L'INTERPRÉTATION LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

TITRE I LES IRRECEVABILITÉS, PRATIQUE QUOTIDIENNE DE L'INTERPRÉTATION

Chapitre I Le droit parlementaire financier, laboratoire privilégié de l'interprétation

Chapitre II L'interprétation des « cavaliers législatifs »

TITRE II L'ÉTAT D'EXCEPTION, MATRICE DU RENOUVELLEMENT INTERPRÉTATIF

Chapitre I Le processus de création d'un « droit parlementaire d'exception »

Chapitre II Un droit temporaire aux effets de long terme

INTRODUCTION

En 1927, la Chambre des représentants des États-Unis, bientôt suivie par le Sénat, a créé une fonction nouvelle parmi les *staffers*, employés par le Congrès pour épauler les élus dans leurs fonctions législatives et de contrôle, énumérées par l'article premier de la Constitution. Ainsi, le *parliamentarian* a été institué, avec pour unique mission de connaître parfaitement les règles du droit parlementaire et de répondre aux sollicitations des *congressmen* soucieux de clarifier un point de droit. Rapidement, il est devenu une figure incontournable des deux chambres. Il faut dire qu'au début du XX^e siècle, les conflits d'interprétation relatifs aux règles de procédure s'étaient multipliés au Congrès. Le *parliamentarian*, expert non partisan et non élu des règles communes, est alors devenu l'arbitre des limites opposant majorité et opposition à propos des questions de procédure.

Aujourd'hui encore, le *parliamentarian* bénéficie d'une grande légitimité au sein des chambres, en raison de sa maîtrise du droit et parce qu'en définitive, il n'endosse la responsabilité d'aucune de ses interprétations, ces dernières faisant toujours l'objet d'une décision politique – le plus souvent par le président de séance. À bien des égards, le *parliamentarian* est semblable aux secrétaires généraux des assemblées françaises : fonctionnaires expérimentés et neutres, ils proposent en permanence, dans la droite lignée d'Eugène PIERRE, une lecture de l'actualité parlementaire au regard des règles procédurales.

La procédure législative est une procédure hautement conflictuelle : elle s'inscrit dans le champ du droit politique, soumis à des interactions permanentes entre des acteurs institutionnels et politiques, et ne peut être comprise à la seule lumière des textes. Dans la mesure où, pour citer le *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* d'Eugène

PIERRE, « ceux qui l'appliquent sont précisément ceux qui le créent », le droit de la procédure législative est soumis à une interprétation constante, au risque d'un mésusage politique du droit par la majorité en place ou de pratiques obstructives menées par l'opposition minoritaire. Cette interprétation de la procédure législative, en droit, s'apparente à la recherche d'un sens authentique ou véritable du droit parlementaire, composé à la fois de sources externes – la Constitution et la jurisprudence – et internes, écrites – à commencer par le règlement – ou non écrites. Ainsi, lorsqu'elles interprètent une disposition du règlement, les assemblées fabriquent-elles un précédent, norme non écrite qui, dans le cadre du *common law* états-unien, a vocation à être réutilisée dans les cas similaires futurs. Pour la professeure Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « le travail de l'interprète s'apparente alors à celui d'un historien ou d'un archéologue parti à la recherche d'une pensée ancienne dont le texte aurait gardé la trace »¹.

Cette mythologie de la juste interprétation du droit dépasse largement le seul cadre parlementaire. Elle renvoie à la prosopopée des Lois que Socrate évoque dans *Le Criton* : les lois auraient une intention, un sens propre, et il en irait de même pour la « loi intérieure » que le législateur se serait lui-même donnée afin d'organiser ses travaux. Pourtant, la procédure législative est soumise à une forte conflictualité politique et fait l'objet de stratégies partisans souvent éloignées de la lettre des textes. C'est pourquoi les chambres ont progressivement élaboré des méthodes et des principes destinés à guider les interprètes. Ces derniers sont de deux natures : d'un côté, les techniciens de l'interprétation, qui ne décident pas mais possèdent le savoir-faire nécessaire (à savoir les fonctionnaires) ; de l'autre, les décideurs de l'interprétation – élus, présidents de commission, de séance ou de chambre – seuls compétents pour trancher.

¹ V. CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologie du droit et des sciences du droit*, Paris Dalloz, 2^e éd., 2016, p. 388.

L'étude de ces mécanismes interprétatifs dans la vie intérieure des assemblées s'enrichit utilement d'une démarche de droit comparé. En effet, les principes d'interprétation du droit parlementaire, qu'il s'agisse du contrôle ou de la procédure législative, peuvent être dégagés à partir de la confrontation de systèmes de nature différente. La présente recherche a pour ambition de construire une comparaison entre le Congrès des États-Unis et le Parlement français, deux assemblées législatives bicamérales. Le premier est régi par un droit parlementaire de *common law*, où la surabondance de précédents confère au *parliamentarian* et à ses équipes un rôle central dans la maîtrise des subtilités procédurales ; le second s'inscrit, depuis 1958, dans le cadre d'un parlementarisme rationalisé qui encadre strictement l'autonomie des assemblées.

C'est précisément cette autonomie qui fonde la problématique de l'interprétation de la procédure législative, entendue au sens strict comme le processus allant de l'initiative jusqu'au vote de la loi. L'encadrement des délibérations est organisé par et pour les membres des assemblées, sans qu'il soit possible d'identifier un interprète unique disposant à la fois de la légitimité technique et de l'autorité politique suffisantes pour prétendre à une interprétation authentique de la procédure. L'interprétation se construit ainsi par un mouvement permanent de va-et-vient entre les règles et la pratique. Elle ne s'impose qu'à la condition d'être reconnue et suivie par une majorité d'acteurs parlementaires, dans un équilibre fragile entre autorité normative et consensus politique.

Comparer le Congrès des États-Unis et le Parlement français n'est pas une démarche courante, bien que, du point de vue des chercheurs français, la connaissance des institutions américaines ne constitue pas un défi nouveau. Émile BOUTMY², dans le champ des sciences politiques – alors au pluriel –, s'étonne ainsi, en 1885, des erreurs de

² É. BOUTMY, *Études de droit constitutionnel, France-Angleterre-États-Unis*, Paris, Plon, 1885, 1^{re} éd., p. 88 et s.

traduction et d'interprétation de la Constitution américaine réalisées un demi-siècle plus tôt par P.-A. DUFAU, J.-B. DUVERGIER et J. GUADET³. Le père de l'École libre des sciences politiques constate que les jurisconsultes du XIX^e siècle méconnaissent le système politique états-unien et ne le comprennent qu'en mobilisant des outils conceptuels valides uniquement pour la France – sans voir la singularité de la démocratie états-unienne, tant dans les rapports entre pouvoirs exécutif et législatif que lorsqu'est négligée la question du fédéralisme⁴. Cent quarante années plus tard, la doctrine française a multiplié les travaux relatifs aux institutions fédérales des États-Unis, en interrogeant les principales idées reçues sur le prétendu « gouvernement des juges »⁵, la fameuse séparation « stricte » des pouvoirs⁶ ou encore le caractère indépassablement « présidentiel » du régime⁷. Néanmoins, rares sont les travaux en langue française qui étudient le droit parlementaire, et en particulier la procédure législative, au sein du Congrès. L'absence des deux chambres fédérales de l'Union interparlementaire, depuis la fin des années 1980, explique en partie ce désintérêt⁸.

Aux États-Unis, les études parlementaires sont principalement dominées par les politistes, à l'origine, dans les années 1990, d'un profond renouvellement des approches académiques de la vie intérieure des assemblées. Il faut dire qu'en matière de recherche juridique, le cloisonnement disciplinaire y est moins marqué qu'en France, et les travaux

³ P.-A. DUFAU, J.-B. DUVERGIER et J. GUADET, *Collection des constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques avec des précis offrant l'histoire des libertés et des institutions politiques chez les nations modernes*, t. 5, Paris, Porquet, Dutot, Cretaine, 1823, 518 p., p. 262-510.

⁴ Sur le rôle des constitutions et des assemblées des États fédérés, voir *supra/infra*, p. X.

⁵ É. ZOLLER, « Considérations sur les causes de la puissance de la Cour suprême des États-Unis et de sa retenue », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2011, n° 33, p. 231-251.

⁶ J. BOUDON, « La séparation des pouvoirs aux États-Unis », *Pouvoirs*, novembre 2012, n° 143, p. 113-122.

⁷ S. RIALS, « Régime "congressionnel" ou régime "présidentiel" ? Les leçons de l'histoire américaine », *Pouvoirs*, avril 1984, n° 29, p. 35-47.

⁸ Membre fondateur de l'UIP, créée à Paris en 1889, les États-Unis d'Amérique ont progressivement cessé de participer aux travaux de l'organisation après la chute du rideau de fer. Le Congrès a été officiellement suspendu de l'UIP en 2003 en raison du non-paiement de sa contribution.

s'appuient sur une approche plus pratique et empirique du droit. Cette dimension empirique est telle que les débats juridiques se tiennent autant sur les bancs des universités que dans les prétoires des juridictions, toutes compétentes pour juger de la constitutionnalité. Dans ce cadre, rare sont les chercheurs qui s'intéressent au droit parlementaire non-écrit, et encore moins à son interprétation, à l'exception notable du professeur Jonathan GOULD qui a fait paraître, en 2020, un article remarqué sur le sujet⁹.

La démarche comparatiste produisant à elle seule des connaissances offre à la présente les moyens d'explorer une question peu traitée aux États-Unis et controversée en France, tant la question de la coutume parlementaire et du droit non-écrit est éloignée de la tradition légicentriste qui structure les modes de pensée du droit. La comparaison entre les systèmes parlementaires américain et français implique nécessairement de prendre en compte les spécificités des quatre chambres concernées. Aux États-Unis, le Congrès fédéral se compose de la Chambre des représentants et du Sénat. La première, chambre basse, est composée de 435 membres élus pour deux ans selon un scrutin uninominal dans chaque circonscription d'État. Le Sénat, chambre haute, rassemble 100 sénateurs – deux par État – élus pour six ans au suffrage universel direct, avec un renouvellement partiel tous les deux ans. Si la Chambre des représentants se caractérise par une organisation hiérarchisée autour du *Speaker*, le Sénat américain, bien que moins structuré, est marqué par des traditions procédurales fortes, comme le *filibuster*. En France, le Parlement réunit également deux chambres : l'Assemblée nationale, dont les 577 députés sont élus au suffrage universel direct pour cinq ans, et le Sénat, composé de 348 membres désignés au suffrage indirect. Si l'Assemblée nationale dispose de la prééminence constitutionnelle – en particulier lors du vote définitif des lois –, le Sénat joue un rôle fondamental dans l'élaboration des textes et

⁹ J. S. GOULD, « Law Within Congress », *Yale Law Journal*, vol. 129, 2020, p. 1946-2028.

le respect des équilibres institutionnels. Ces quatre chambres, bien qu'inégalement dotées en termes de pouvoirs, partagent un même enjeu : celui de garantir la régularité du processus législatif, tout en préservant leur autonomie organique dans l'interprétation et l'application de leurs règles de procédure.

Parce qu'elles sont à la fois les créatrices et les interprètes de leurs propres normes procédurales, les assemblées parlementaires jouissent d'une autonomie substantielle dans l'organisation de leurs travaux législatifs. Cette autonomie, souvent revendiquée au nom de la séparation des pouvoirs, implique que les règles de procédure puissent faire l'objet d'interprétations internes, produites par les organes des chambres eux-mêmes. Toutefois, cette liberté interprétative soulève une série de paradoxes : si elle permet une certaine souplesse dans le déroulement des débats, elle comporte aussi le risque d'un usage stratégique ou partisan de la procédure, au détriment des droits des parlementaires, de la clarté normative et, *in fine*, de la légitimité même de l'élaboration de la loi. En effet, l'interprétation des règles peut devenir un instrument de domination parlementaire, ou à l'inverse, un levier d'obstruction, selon les équilibres politiques conjoncturelle. Dans ces conditions, il s'agit de déterminer comment les assemblées parlementaires peuvent interpréter souverainement leurs règles de procédure sans porter atteinte ni aux droits des parlementaires, ni à la légitimité démocratique de l'élaboration de la loi.

PREMIÈRE PARTIE

LES MARGES D'INTERPRÉTATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

La procédure législative n'est pas rigide : qu'il s'agisse de ses dispositions écrites ou des règles qui n'apparaissent pas dans les textes, le travail législatif des chambres répond à un encadrement normatif adaptable. Il faut dire que la diversité des configurations de la vie politique ne peut être saisie autrement que par un corpus de règles souples et soumises à l'interprétation des chambres elles-mêmes, qui cherchent à légitimer leurs arbitrages lorsqu'émergent des litiges relatifs au sens des procédures. Le « commentaire perpétuel » (Maurice HAURIOU) des règlements des assemblées et de leurs précédents est en effet nécessaire au travail législatif (Titre I) ; si l'interprétation adaptative des règles répond à une approche pragmatique de la procédure, elle n'en est pas moins guidée par une priorité commune au Parlement français et au Congrès des États-Unis : préserver l'orthodoxie des procédures (Titre II), dont la stabilité et la lisibilité garantissent la qualité du travail mené par le pouvoir délibérant.

TITRE I

UNE INTERPRÉTATION NÉCESSAIRE AU TRAVAIL LÉGISLATIF

L'interprétation des règles procédurales est indissociable des fonctions législatives des chambres, tant la procédure influe directement sur l'élaboration et le vote de la loi. Ce caractère à la fois nécessaire et stratégique des décisions d'interprétation engage la souveraineté même des assemblées : c'est pourquoi, par principe, l'interprétation est réalisée de manière autonome par les chambres (Chapitre I). Ces interprétations sont incontournables en ce qu'elles permettent, par leur souplesse, d'encadrer et de structurer le débat parlementaire (Chapitre II).

CHAPITRE I

LE CARACTÈRE AUTONOME DE L'INTERPRÉTATION

Si l'autonomie presque absolue des chambres françaises a été tempérée, dès 1958, par l'octroi au Conseil constitutionnel de prérogatives d'interprétation du droit parlementaire, la majorité des décisions interprétatives en matière de procédure demeure interne aux assemblées, et toutes ne sont pas justiciables. Aux États-Unis, il est même exceptionnel que le juge soit amené à se prononcer sur de telles questions. Par principe, l'interprétation de la procédure législative est exercée de manière autonome par les chambres, qui construisent le droit parlementaire à travers leurs pratiques interprétatives (Section I), notamment en créant des précédents parlementaires qui fixent durablement l'interprétation des règles (Section II).

SECTION I

LA CONSTRUCTION DU DROIT À TRAVERS LES PRATIQUES INTERPRÉTATIVES

Les sources internes du droit parlementaire sont multiples : règlements, textes intra-réglementaires, coutumes, conventions, précédents, usages, etc. En matière de procédure législative, l'interprétation des règles rend les sources écrites et non écrites du droit interdépendantes (§1) ; toutes ont en commun d'être, en théorie, soumises aux normes de valeur constitutionnelle (§2).

§1 – L'interdépendance des sources écrites et non écrites

La doctrine analyse couramment les rapports entre le droit parlementaire écrit et le droit parlementaire non écrit à travers le prisme de leur coexistence. Une coexistence opportune, par laquelle les règles non écrites peuvent compléter les textes, voire s'y substituer par la force de l'habitude. Néanmoins, l'étude de l'interprétation des règles encadrant la procédure législative conduit à dresser un constat plus radical : au sein des chambres, droit écrit et droit non écrit ne coexistent pas seulement ; ils sont interdépendants. Si le Conseil constitutionnel a reconnu l'existence d'une « coutume parlementaire » en 1960¹⁰, l'institution de la rue de Montpensier n'en a toutefois jamais précisé la nature exacte ni la valeur normative. Aussi, pour une large part de la doctrine, « dès lors qu'il y a droit écrit, la coutume doit être considérée comme une source de droit inférieure et résiduelle »¹¹. Son existence même en droit français est contestée, dans la mesure où son identification apparaît comme spéculative et difficilement fondée sur des critères véritablement scientifiques. Aux États-Unis, le débat se pose en des termes différents : le droit parlementaire s'apparente à un droit de *common law* complété par les textes, dans le cadre d'un processus de codification des *Standing Rules*. Le besoin de règles écrites et leur codification apparaissent ainsi comme la conséquence de la conflictualité politique au sein des chambres. Les précédents interprétant les règlements possèdent une *opinio juris* telle qu'ils peuvent parfois se confondre avec la coutume, qui suppose un usage répété et le sentiment, de la part des acteurs, d'être liés à la norme. Ce lien fait défaut en droit français, où les précédents n'apparaissent que comme des interprétations ponctuelles, dont l'application à des cas futurs est incertaine.

¹⁰ Cons. constit., déc. n° 59-5 DC du 15 janvier 1960, cons. 1.

¹¹ S. RIALS, « Réflexions sur la notion de coutume constitutionnelle », 1979, *Revue administrative*, p. 267.

Le droit parlementaire se compose en réalité d'une grande diversité de sources non écrites. Infinies sont les controverses relatives à leur nature : la coutume, les conventions, les précédents et les usages ne font l'objet ni de typologies, ni de distinctions consensuelles parmi les doctrines françaises et états-uniennes. Pourtant, la place des normes coutumières et conventionnelles – toutes deux fondées sur le caractère traditionnel de leur usage – demeure prépondérante dans le cadre du travail législatif. Fruit d'un usage si répété qu'il acquiert une force obligatoire, la norme coutumière dispose d'une légitimité que le professeur René CAPITANT considère comme supérieure à celle du droit écrit, y compris des textes constitutionnels, dans la « pyramide juridique ». Bien qu'elle puisse sembler inadaptée au droit constitutionnel de la Cinquième République, la thèse de René CAPITANT permet d'opérer un rapprochement entre les conceptions française et anglo-américaine de la coutume comme source du droit. À la différence de la coutume, les conventions sont, pour le professeur Pierre AVRIL, des « 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 »¹². Leur méconnaissance n'entraîne ainsi pas de sanction juridique, mais une sanction politique.

Il est possible d'inscrire les conventions et précédents dans le droit parlementaire écrit, afin de codifier la « jurisprudence » parlementaire et les pratiques, de sorte que la règle dégagée par le travail interprétatif devienne opposable à travers la codification. Le degré le plus abouti de cette codification est l'inscription de la disposition dans un texte réglementaire. Cependant, l'intégration d'un précédent – ou de toute autre norme non écrite – dans le règlement suppose un consensus suffisant au sein du Parlement ou du Congrès pour que la proposition de résolution soit adoptée. Les services des assemblées peuvent, de manière informelle, attirer l'attention de la présidence sur certains points

¹² P. AVRIL, « Les conventions de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, 1993, n° 14, p. 333.

d'intérêt et proposer des pistes d'évolution du règlement, notamment en vue d'y inscrire des précédents, afin de pérenniser une décision d'interprétation. Toutefois, la révision du règlement demeure, en dernière instance, une décision politique. La recherche du consensus peut ainsi conduire les autorités compétentes à ne pas proposer l'intégration de certains précédents au règlement. Ainsi, lors de la révision du règlement du Sénat français en 2025, l'interdiction de déposer une motion de procédure ou une question préalable lors de l'examen des conclusions d'une commission mixte paritaire – pratique considérée comme un détournement de procédure au regard de la « jurisprudence » parlementaire – n'a pas été débattue, faute d'un consensus jugé suffisant.

§2 – La soumission du droit parlementaire aux normes de valeur constitutionnelle

Le droit parlementaire n'est pas celui d'un Parlement sous cloche. Il est soumis aux normes constitutionnelles ; autrement dit, le fonctionnement des chambres est tenu de ne pas méconnaître le droit constitutionnel qui s'impose à elles. La Cour suprême des États-Unis, dès 1892, dans sa décision unanime *United States v. Ballin*, a jugé que :

« La Constitution confère à chaque chambre le pouvoir de déterminer ses règles de procédure. Toutefois, ces règles ne peuvent ignorer les contraintes constitutionnelles ni violer les droits fondamentaux, et il doit exister un lien raisonnable entre le mode ou la méthode de procédure établi par la règle et le résultat recherché »¹³.

¹³ Il s'agissait alors pour la Cour suprême des États-Unis de juger que la Chambre des représentants pouvait considérer qu'un quorum était atteint dès lors que la majorité des membres était physiquement présente, même si certains choisissaient de ne pas voter, validant ainsi une interprétation souple des règles internes (en l'espèce, la Règle XV) au regard de l'article I, section 5, alinéa 1 de la Constitution, selon lequel : « chaque chambre est juge des élections, des résultats et des qualifications de ses propres membres ; la

De manière plus poussée, en France, le processus de constitutionnalisation du droit parlementaire a érigé le Conseil constitutionnel, à partir de 1958, en interprète potentiel de la procédure législative. Véritable « canon braqué sur le Parlement », selon la formule du professeur Charles EISENMANN, il est compétent pour contrôler les résolutions tendant à modifier le règlement des assemblées, et peut être saisi de questions procédurales, dont il juge la conformité à la Constitution dans le cadre de son contrôle a priori. Il faut dire que trente-cinq dispositions de la Constitution concernent l'organisation des travaux parlementaires, y compris des aspects procéduraux – alors qu'aux États-Unis, les sources écrites et jurisprudentielles imposées au Congrès demeurent, sinon marginales, du moins minoritaires. Il s'agit, dans le cas français, de limiter l'existence de pratiques *contra legem*, c'est-à-dire de dispositions réglementaires méconnaissant le texte constitutionnel mais prévalant néanmoins au sein des chambres, au mépris de la hiérarchie des normes. Par conséquent, les précédents interprétant les textes réglementaires sont supposés davantage conformes aux normes de valeur constitutionnelle.

SECTION II

LE TRAITEMENT INTERNE DES PRÉCÉDENTS PARLEMENTAIRES

L'administration parlementaire conserve la « mémoire »¹⁴ des précédents, entendus au sens strict, et dispose d'une grande légitimité technique quant à leur connaissance et leur usage. Il faut dire que ce sont les services caméraux qui fabriquent les précédents, ensuite validés ou non par l'autorité politique, comme le président de la

majorité des membres de chaque chambre constitue le quorum nécessaire pour délibérer ». Voir : *United States v. Ballin*, 144 U.S. 1 (1892).

¹⁴ É. TAVERNIER, « L'utilisation des précédents pour conserver la mémoire du Parlement », intervention devant l'Association des Secrétaires généraux des Parlements, 9 avril 2025.

chambre ou d'une commission (§2); c'est encore l'administration qui consulte les précédents et qui propose leur éventuelle utilisation dans des situations d'espèce requérant une interprétation du droit parlementaire (§1). Ainsi, les précédents forment-ils un cadre de référence à la disposition des autorités politiques.

§1 – La consultation des précédents par les services caméraux

Il existe trois types de cas pour lesquels les services peuvent être amenés à consulter les précédents. D'une part, la consultation peut intervenir à la demande du président de la chambre ou d'une commission, autorité décisionnaire en matière d'interprétation selon la phase de la procédure d'examen des textes. D'autre part, un membre du Parlement ou du Congrès peut lui-même solliciter cette consultation, soucieux d'éclaircir un point de procédure s'il estime que ses droits ont été méconnus ou, de manière prudentielle, en prévision par exemple du dépôt d'un texte ou de la création d'une commission d'enquête. Enfin, les services peuvent décider eux-mêmes de consulter les précédents, en anticipant de potentiels sujets requérant une interprétation dans l'agenda législatif.

Ce dernier cas est le plus courant : les secrétaires généraux et directeurs de la séance, en France, comme les *parliamentarians* outre-Atlantique, consultent en règle générale les précédents par eux-mêmes afin d'éclairer l'autorité politique le plus immédiatement possible lorsqu'une interrogation est soulevée sur le sens d'une règle. Une telle prudence est d'autant plus nécessaire en commission ou en séance, où peuvent survenir des questions de procédure soulevées par les élus, et auxquelles le président est chargé de répondre, épaulé par l'administration, de manière presque instantanée. Dans les hémicycles français, les secrétaires généraux, directeurs de la séance et administrateurs sont ainsi installés derrière le président de séance ; au Congrès, les *parliamentarians* sont également assis à proximité

immédiate du président de séance, qui n'a qu'à se pencher sur sa droite pour poser une question relative aux règles de procédure. Le *Parliamentarian*, ou le *Deputy Parliamentarian* qui le représente, est souvent accompagné d'un assistant en séance, et parfois de son propre greffier, selon la disponibilité de ses effectifs, qui demeurent limités.

Si la manière dont sont consultés les précédents est très similaire en France et aux États-Unis, la nature de cette source non écrite du droit est en réalité fort différente entre les deux institutions. La principale illustration de cette différence de nature est le choix fait par les chambres de les soumettre ou non au principe de publicité. Aux États-Unis, l'une des principales missions du bureau de *Parliamentarian*, dans chaque chambre, est de publier les précédents après les avoir compilés mais également après en avoir fait la synthèse ; ainsi les membres du Congrès peuvent-ils consulter eux-mêmes les précédents, avec l'assistance de leurs *legislative assistants* et de leur *legislative director*, qui sont disponibles en ligne et à la bibliothèque du Congrès. Consulter le *Parliamentarian* permet d'obtenir une interprétation qui, sans être définitive, peut aider l'élu dans son travail de rédaction des textes. Dans les faits, la consultation de cet expert par un membre du Congrès demeure rare : les présidents de commission et des chambres restent ses principaux interlocuteurs. En France, au contraire, les précédents ne sont pas rendus publics. En demeurant confinés au sein des chambres, ils n'excèdent pas leur rôle de lignes de conduite et ne deviennent pas des règles opposables. Ils ne lient pas les autorités chargées d'endosser les interprétations, et peuvent être méconnus, en dépit de leur consultation par les services.

§2 – La création des précédents par l'autorité politique.

Ni les administrateurs ni les *parliamentarians* ne sont des décideurs. Ils fournissent aux autorités politiques des conseils éclairés, fondés sur leur maîtrise des règles de

procédure et la consultation qu'ils ont effectuée de la « jurisprudence » parlementaire. Toutes les interprétations produites par les services sont endossées par une autorité politique, en France comme aux États-Unis. Au cours de la procédure législative, l'autorité en question peut être le président d'une commission permanente ou spéciale, le président de séance, voire, en dernier ressort, le président de la chambre.

Dans la mesure où il formalise une interprétation pour un cas particulier, le précédent n'est pas toujours transposable à d'autres questionnements procéduraux ; parfois, il ne l'est que partiellement. Aussi, le processus de création des précédents contribue-t-il à faire de la procédure législative un droit souple et vivant. Si nombre de situations peuvent être jugées « sans précédent », les services peuvent néanmoins chercher des réponses aux difficultés interprétatives dans des argumentations déjà utilisées par le passé pour d'autres cas qui, à défaut d'être identiques, demeurent comparables. De sorte que les précédents sont utiles à chacune des interprétations de la procédure au sein des chambres. En cas d'absence de précédent réutilisable au sein d'une assemblée, rien n'interdit aux services de s'enquérir des pratiques de l'autre chambre du Parlement ou du Congrès. Le bicamérisme présente en effet l'avantage de permettre un dialogue entre chambres hautes et basses ; les *parliamentarians* du Sénat et de la Chambre des représentants sont en contact permanent, au même titre que les secrétaires généraux des assemblées françaises, qui échangent presque quotidiennement.

Les chambres peuvent également s'inspirer de pratiques étrangères, bien que cela demeure plus rare et procède d'un travail de plus long terme. À ce titre, les travaux de l'Union interparlementaire et les réunions de l'Association des secrétaires généraux des parlements favorisent les échanges entre les services caméraux. En avril 2025, les secrétaires généraux du monde entier ont ainsi été invités à évoquer la manière dont les précédents parlementaires sont conçus et mis en œuvre au sein de leurs institutions, sans que les États-Unis d'Amérique ne prennent toutefois part à ces travaux.

Afin d'identifier plus finement les circonstances conduisant à la création d'un précédent nouveau, il convient d'établir une typologie des précédents existant au sein des assemblées. Damien CHAMUSSY en distingue quatre types¹⁵. Les premiers sont dits « narratifs » et visent à conserver la mémoire de la vie parlementaire, à l'image du précédent du 1^{er} décembre 1992, intitulé « Suspension de séance : quand le débat de l'aile à cause d'un pigeon », relatant la présence d'un oiseau dans l'hémicycle du Palais Bourbon ayant conduit à interrompre les travaux pendant une quarantaine de minutes. D'autres précédents peuvent être qualifiés de « bien établis » ou de « constants » lorsqu'ils se confondent avec l'usage et qu'ils sont mis en œuvre de manière régulière ou sérieuse. Certains présentent un caractère « technique » et apportent des précisions sur des détails de la procédure. Ainsi, un précédent du 14 octobre 2022 a confirmé que les dispositions de l'article 52, alinéa 1, du Règlement de l'Assemblée nationale, relatives à la prérogative de suspension de séance détenue par le président, prévalaient sur toutes les autres, notamment sur les demandes formulées par les présidents de groupe. Enfin, une dernière catégorie de précédents identifiée par Damien CHAMUSSY est celle des précédents « fâcheux », lorsque la décision d'interprétation est considérée a posteriori comme insatisfaisante et n'a pas vocation à être renouvelée. En France, l'absence de publicité des précédents permet une plus grande liberté dans la rédaction des fascicules internes. Leur but est avant tout d'informer les services. Certaines annotations, qui n'ont pas vocation à être rendues publiques, pourraient être mal interprétées et entraîner des conséquences médiatiques défavorables, tant pour les services que pour les parlementaires eux-mêmes¹⁶.

¹⁵ D. CHAMUSSY, « Précédents », in D. CONNIL, P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 866-870.

¹⁶ Il est difficile d'imaginer que certaines mentions figurant dans les précédents dits « fâcheux », telles que « le président a eu tort », puissent être rendues publiques.

CHAPITRE II

UNE INTERPRÉTATION ADAPTATIVE AU SERVICE DU DÉBAT PARLEMENTAIRE

L'interprétation des règles de procédure législative vise à répondre à des problèmes fonctionnels et techniques : il s'agit de saisir, par le droit, les pratiques parlementaires qui, de manière casuistique (Section 2), nécessitent une précision des règles applicables afin de garantir l'exercice effectif des droits des membres des assemblées. Cependant, en dépit de cette approche pragmatique, les décisions d'interprétation révèlent en filigrane le rôle fondamentalement délibératif de la procédure législative (Section 1).

SECTION I

UNE INTERPRÉTATION TRADUISANT LE RÔLE DE LA PROCÉDURE PARLEMENTAIRE

Loin d'être un élément de considération purement technicienne, la procédure législative et son interprétation, en France comme aux États-Unis, sont fondées sur une philosophie libérale du débat parlementaire, soucieuse d'organiser la délibération en respectant la liberté d'initiative des élus et en protégeant la clarté et la sincérité des délibérations (§1). La procédure demeure soumise à un objectif de rationalisation et d'efficacité du travail législatif (§2).

§1 – La philosophie libérale de la délibération

La discussion et le vote de la loi constituent, pour reprendre l'expression du doyen Maurice HAURIOU, les prérogatives du « pouvoir délibérant ». Le travail du législateur est conçu comme une délibération, c'est-à-dire comme une discussion collective et argumentée permettant la prise d'une décision. Il s'agit ainsi d'un « débat contradictoire engendrant une décision, qui emporte des effets de droit »¹⁷. En d'autres termes, au Congrès des États-Unis comme au Parlement français, discussion collégiale, échange d'arguments et réflexion plurielle sur le texte sont indissociables de son vote. Au fond, la légitimité de la loi votée a pour origine le processus de délibération, qui doit, par voie de conséquence, se dérouler dans un cadre juridique précis et transparent.

Une telle conception libérale du débat parlementaire ne correspond pas à la philosophie qui sous-tendait, à l'origine, les travaux des chambres françaises post-révolutionnaires. Les membres du Corps législatif du Consulat, institué par la Constitution de l'an VIII, par exemple, travaillaient sous l'empire de l'idée rousseauiste d'une « volonté générale » exprimée par la loi. Chaque citoyen, en suspendant ses intérêts particuliers, devait chercher à identifier un « intérêt commun » et l'inscrire dans la loi¹⁸. Cet intérêt, présumé préexister aux délibérations, conférait à la procédure législative un objectif autre que celui de la confrontation rationnelle des opinions.

La procédure législative actuellement en vigueur en France et aux États-Unis, mise en place progressivement au cours du XIX^e siècle, repose au contraire sur une conception pleinement délibérative du travail parlementaire, la délibération étant entendue comme un

¹⁷ J.-Ph. DEROSIER, « Délibération », in D. CONNIL, P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 370.

¹⁸ Voir en ce sens : A. POSTIGLIOLA, « De Malebranche à Rousseau : les apories de la volonté générale », *Annales de la Société Jean-Jacques Rousseau*, Tome XXXIX, 1977, p. 123-138.

débat encadré suivi d'un vote. Le débat parlementaire et les délibérations sont ainsi perçus comme les moyens par lesquels les opinions s'expriment, s'affrontent, se modèlent et, *in fine*, contribuent à l'élaboration de la norme. Dans ce cadre, la procédure devient un instrument de garantie de la qualité du travail législatif. La clarté des débats nécessite l'existence de règles strictes encadrant le temps de parole, le droit d'amendement ou encore les modalités de vote. La sincérité des échanges ne peut, quant à elle, être appréciée qu'à la lumière de règles organisant la délibération en amont, dans une logique qui s'apparente aujourd'hui à celle de la sécurité juridique des membres des assemblées.

Le droit écrit est privilégié par les chambres pour assurer le caractère consensuel et légitime des règles délibératives. Le droit parlementaire revêt ainsi une dimension « contractuelle »¹⁹ : députés et sénateurs français peuvent, en séance, se référer au règlement pour en rappeler les dispositions²⁰ et faire constater sa méconnaissance éventuelle au cours des débats ; sur des questions de procédure, le *point of order* états-unien permet également d'obtenir une décision du président de séance. Une telle décision, qui devient immédiatement un précédent, est nécessaire à la reprise de la délibération, et peut être précédée d'un débat, à la Chambre des représentants. La recherche du consensus autour des règles encadrant la procédure est telle, au sein de la chambre basse, que le consentement des élus au règlement est recueilli à chaque début de législature, soit tous les deux ans. Par ailleurs, pour chaque texte examiné en séance plénière, les règles relatives à la durée des discussions, au nombre d'amendements recevables et aux modalités de vote sont déterminées par la *Rules Committee*. Cette commission, composée de membres désignés

¹⁹ J. WALDECK, « Legal Nature of Parliamentary Procedure », *Cleveland State Law Review*, vol. 21, 1972, p. 87.

²⁰ Les articles 36 du RS et 58 du RAN précisent notamment que leurs interventions ne peuvent excéder deux minutes. *Stricto sensu*, le parlementaire se réfère au Règlement et aux normes constitutionnelles qu'il met en application ; il peut également demander des précisions sur l'organisation des débats, sans remettre en question l'ordre du jour.

selon la répartition politique de la Chambre, joue un rôle central dans l'organisation concrète du débat parlementaire.

En France, les modalités de la délibération sont interprétées par les chambres parlementaires et par le Conseil constitutionnel à l'aune des objectifs de clarté et de sincérité des débats. Il peut ainsi être opportun de procéder à une seconde délibération, notamment lorsque le Gouvernement a été mis en minorité faute d'un nombre suffisant de parlementaires présents dans l'hémicycle, ou, plus rarement, par « sagesse », afin de réexaminer des amendements déposés par des députés²¹. Aux États-Unis, les membres de la Chambre des représentants peuvent décider de renvoyer un texte examiné en séance plénière devant sa commission d'origine en adoptant une *motion to recommit*. Toutefois, cette procédure ne vise pas tant à ouvrir de nouvelles discussions qu'à revenir à une phase antérieure du processus législatif. En pratique, la motion peut avoir pour effet de « tuer » (*kill*) le projet de loi en cours d'examen ou de le renvoyer en commission avec des instructions précises. Lorsqu'elle est portée par l'opposition, la motion tend souvent à modifier en profondeur le contenu du texte ou à en retarder l'adoption²² ; lorsqu'elle est formulée par le promoteur du projet de loi, elle peut, au contraire, viser à restaurer la version initiale du texte, en le dépouillant des amendements adoptés en séance²³.

Des délibérations supplémentaires peuvent également être sollicitées par le chef de l'État. En France, dans le cadre du contrôle de constitutionnalité exercé par le président de

²¹ Le professeur J.-Ph. DEROSIER relève plusieurs exemples, notamment un amendement soutenu le 9 juin 2021 par la députée LFI Caroline Fiat, lors de l'examen du projet de loi relatif à la bioéthique. Voir : J.-Ph. DEROSIER, « Délibération », *op. cit.*, p. 372-373.

²² La procédure prévue à la *clause 2* de la *Rule XIX* du règlement de la Chambre des représentants est conçue comme un droit de la minorité parlementaire, qui bénéficie d'une priorité pour déposer une motion accompagnée d'instructions visant à la réécriture d'amendements. Il convient de souligner que cette pratique demeure rare.

²³ L'usage de la *motion to recommit* comme instrument au service de la majorité est, en revanche, principalement observé au Sénat, conformément aux dispositions de la *Rule XVI(a)*.

la République, garant de la Constitution²⁴, ce dernier peut demander une nouvelle « lecture » délibérative avant de promulguer un texte, conformément à l'article 23 de la Constitution. Outre-Atlantique, le droit de veto permet au président des États-Unis de renvoyer un texte aux chambres, accompagné d'un message exposant les raisons ayant conduit le chef de l'État à refuser sa promulgation. Le Congrès est alors libre de réexaminer le texte, selon une procédure largement fondée sur la tradition, en le renvoyant ou non en commission, avec pour objectif de réunir une majorité des deux tiers des membres présents dans chaque chambre.

La qualité de la délibération repose ainsi sur un encadrement procédural précis, dans un principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire, dégagé en France par le Conseil constitutionnel²⁵. Un tel principe « protège la minorité contre les abus éventuels de la majorité, mais permet également aux assemblées de mettre en œuvre des procédures destinées à garantir le bon déroulement de leur travail »²⁶. La protection du bon déroulement des débats est ainsi appréciée par le Conseil, qui a jugé ce principe méconnu par un projet de résolution visant à clôturer automatiquement la discussion d'un article après l'intervention de seulement quatre orateurs²⁷, de même que par « le dépôt tardif et l'adoption précipitée »²⁸ d'un texte, ne permettant pas l'échange d'arguments en commission ou en séance²⁹. En revanche, le caractère incomplet ou inexact de l'exposé des motifs d'un amendement « n'est pas de nature à avoir altéré la clarté et la sincérité du débat »³⁰, au même titre que « l'imprécision » des allégations du Gouvernement au cours

²⁴ Comme en dispose l'article 5 de la Constitution : « le Président de la République veille au respect de la Constitution ».

²⁵ Cons. const., déc. n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4.

²⁶ D. CHAMUSSY, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, janvier 2013, n° 38.

²⁷ Cons. const., déc. n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, cons. 29.

²⁸ D. CHAMUSSY, « La procédure parlementaire et le Conseil constitutionnel », *op. cit.*

²⁹ Cons. const., déc. n° 2010-607 DC du 10 juin 2010, cons. 2 à 6.

³⁰ Cons. const., déc. n° 2023-862 DC du 28 décembre 2023, cons. 48.

de la discussion³¹. Un tel contrôle n'a pas lieu devant les juridictions états-uniennes ; c'est au Congrès lui-même de mettre en place des outils de rationalisation au cours des procédures législatives, afin d'articuler la liberté d'initiative des parlementaires et l'efficacité du travail parlementaire.

§2 – L'objectif de rationalisation des procédures législatives

L'interprétation des règles de procédure n'est pas uniquement orientée vers l'objectif de clarté et de sincérité des débats. Elle tend également, au sein des chambres, à rationaliser les modalités de délibération afin d'en assurer l'aboutissement. La procédure législative peut ainsi viser, en particulier, à « empêcher l'apparition de l'obstruction par une rationalisation accrue de la discussion parlementaire »³². Les assemblées se sont, à cette fin, dotées de prérogatives spécifiques leur permettant de lutter contre l'obstruction, entendu comme « tactique parlementaire consistant à marquer sa forte opposition politique à l'encontre d'un texte »³³ en parasitant le fonctionnement normal du processus législatif. C'est d'ailleurs la philosophie libérale sous-tendant la procédure législative qui justifie les interprétations guidées par l'impératif de rationalisation du débat.

Aux États-Unis, et en particulier au Sénat, l'obstruction découle directement des dispositions de la règle XIX, section A (1), aux termes de laquelle « nul sénateur ne peut interrompre un autre sénateur en cours de débat sans le consentement de ce dernier ». Autrement dit, depuis 1806³⁴, un sénateur peut, pour retarder ou empêcher l'adoption

³¹ Cons. const., déc. n° 2024-866 DC du 17 mai 2024, cons. 6.

³² C. GEYNET-DUSSAUZE, *L'obstruction parlementaire sous la V^e République : étude de droit constitutionnel*, Thèse, Aix-Marseille, 2019, p. 259.

³³ C. GEYNET-DUSSAUZE, *Ibid.*, p. 20.

³⁴ En 1806, seuls 34 sénateurs siégeaient dans l'aile nord du Capitole.

d'un texte en discussion, prendre la parole aussi longtemps qu'il le souhaite – et qu'il en est physiquement capable. Le sénateur démocrate Strom THURMOND, originaire de Caroline du Sud, a ainsi pris la parole pendant 24 heures et 18 minutes pour tenter d'empêcher, sans succès, l'adoption du *Civil Rights Act* de 1957. Plus récemment, Cory BOOKER, sénateur démocrate du New Jersey, a tenu un discours de 25 heures et 5 minutes les 31 mars et 1er avril 2025. Il convient toutefois de souligner que cette intervention, la plus longue de l'histoire de la chambre haute, n'avait pas pour objet de bloquer l'adoption d'un texte législatif, mais visait à critiquer publiquement, dans un cadre institutionnel, la politique menée par le président Donald TRUMP.

Si le *filibuster* repose sur une lecture extensive du principe d'égalité entre les sénateurs – c'est-à-dire, en creux, entre les États fédérés qu'ils représentent –, sa mise en œuvre a considérablement évolué depuis le début du XIX^e siècle. En 1917, le Sénat a ainsi modifié son règlement pour introduire la *cloture rule*³⁵, permettant l'adoption, à la majorité qualifiée, d'une motion de clôture limitant le débat à 30 heures supplémentaires avant le vote final. Depuis la réforme de 1975, cette majorité qualifiée est fixée à 60 sénateurs sur 100. Dès lors, en l'absence d'un tel seuil, l'adoption de textes non consensuels peut se heurter à une impasse procédurale. Il demeure toutefois possible de recourir à la procédure budgétaire dite de *reconciliation*, qui autorise l'adoption de certaines mesures fiscales ou budgétaires à la majorité simple et empêche, dans ce cadre spécifique, le recours au *filibuster*. Ce mécanisme suppose néanmoins une interprétation large de ses conditions d'application, dans une logique orientée vers la rationalisation et l'efficacité du débat parlementaire.

³⁵ Règle XXII du Règlement du Sénat.

En France, l'obstruction parlementaire n'est pas contraire aux normes constitutionnelles, et n'est mentionnée ni dans la Constitution ni dans les règlements, à l'exception de l'article 77 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose :

« Lorsqu'un député entreprend de paralyser la liberté des délibérations et des votes de l'Assemblée et, après s'être livré à des agressions contre un ou plusieurs de ses collègues, refuse d'obtempérer aux rappels à l'ordre du Président, celui-ci lève la séance. Le Bureau est immédiatement convoqué ».

Cependant, les textes constitutionnels et réglementaires peuvent être interprétés dans le but de lutter contre l'obstruction. Plus largement, toute procédure dilatoire est susceptible d'être encadrée par une interprétation des textes. Si une suspension de séance demandée par le président de groupe ou son délégué devait auparavant systématiquement être accordée – dans le but de permettre au groupe de se réunir pour discuter de sa position sur le texte en discussion –, l'usage obstructif croissant a conduit la pratique à évoluer pour rationaliser l'usage de la suspension. Un tel changement de la pratique établie s'est opéré sur la base d'une interprétation d'une disposition constitutionnelle. En effet, l'utilisation abusive des suspensions de séance a été considérée comme susceptible de méconnaître le droit du Gouvernement de fixer prioritairement l'ordre du jour reconnu à l'article 48³⁶ de la Constitution.

³⁶ Cette remarque vaut également pour les sessions extraordinaires réunies « à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé » (art. 29 de la Constitution).

SECTION II

UNE APPROCHE PRATIQUE ET CASUISTIQUE DU DROIT PARLEMENTAIRE

Les interprétations de la procédure, bien qu'orientées par de grands objectifs tels que la clarté, la sincérité et la rationalisation des débats, sont effectuées au cas par cas, lorsqu'un questionnement procédural émerge au cours de la vie parlementaire. Cette approche pragmatique du droit rend difficile la synthèse de l'ensemble des règles de procédure (§ 2) : comment, en effet, dégager une cohérence à partir de précédents et de sources écrites souvent conçus pour répondre à des situations uniques et ambiguës ? Si l'exercice de systématisation des règles procédurales s'avère si délicat – notamment pour la doctrine –, c'est d'abord parce que leur interprétation procède d'une recherche de compromis conjoncturel entre les forces politiques présentes dans les chambres (§ 1).

§1 – Des interprètes à la recherche du compromis

De manière préventive et pragmatique, les services des chambres et les cabinets des présidents sont en contact permanent avec les groupes politiques, leurs présidents ainsi que leurs « doublures administratives »³⁷, les secrétaires généraux de groupe. Aux États-Unis, le chef de la majorité et celui de la minorité, ainsi que les *whips*, constituent des interlocuteurs privilégiés dans la recherche du compromis. Il s'agit de consulter les représentants des élus sur une interprétation à venir ou récemment adoptée, dans le but d'en renforcer l'acceptation par le plus grand nombre, autrement dit de consolider son

³⁷ D. REIGNIER, « Le secrétaire général, doublure administrative du président de groupe ? », in E. LEMAIRE (dir.), *Les groupes parlementaires*, Paris, IFJD, 2019, p. 241-258.

opinio juris. De telles discussions peuvent toutefois s'avérer délicates lorsque le bloc majoritaire est divisé. À la Chambre des représentants, par exemple, la majorité républicaine du 118^e Congrès (2023 – 2025) était elle-même fracturée au sein de la *Rules Committee*, chargée de déterminer les modalités de discussion des textes, entre les membres du *Freedom Caucus* et les élus plus modérés. Ces divisions internes, en empêchant l'adoption de compromis sur les règles communes, ont conduit à une paralysie des travaux de la Chambre.

Le compromis est également nécessaire entre les deux chambres dans le cadre du fonctionnement bicaméral, notamment s'agissant des modalités de débat d'un texte ou du déroulement d'un vote. L'interprétation des textes ou de la pratique, au sein de chaque chambre, peut ainsi entraîner des conséquences concrètes sur les conditions d'examen des projets de loi. En France, en 2025, la délibération sur le projet de loi relatif à l'accompagnement des malades et de la fin de vie a, par exemple, donné lieu à un désaccord entre les présidents des deux assemblées. Le Gouvernement devait-il présenter un seul texte, ou deux, afin d'isoler la question de l'aide médicale à mourir ? Une note du Secrétaire général du Sénat a permis de dégager un compromis, en proposant une discussion conjointe de deux textes et un vote solennel. Cette solution, validée par le Secrétaire général du Gouvernement, reprise par les présidences des chambres, s'est traduite par le dépôt de deux propositions de loi, respectivement par les députés Annie VIDAL³⁸ et Olivier FALORNI³⁹.

Ces compromis sont souvent préparés grâce à des échanges informels entre les groupes politiques et les services administratifs. L'objectif est d'anticiper les blocages potentiels et de construire une procédure comprise et acceptée par une majorité d'élus. La

³⁸ Proposition de loi relative aux soins palliatifs et d'accompagnement, n° 1102, déposée le mardi 11 mars 2025.

³⁹ Proposition de loi relative à la fin de vie, n° 1100, déposée le mardi 11 mars 2025.

durée des débats, en dehors du temps législatif programmé, fait également l'objet de discussions préalables entre les groupes politiques et les présidences. Ces échanges, menés dans un cadre informel tel que la Conférence des présidents, permettent d'éviter que les règles ne soient interprétées de manière conflictuelle en cours de séance. L'interprétation procédurale devient alors un outil de maîtrise de l'ordre du jour et de préservation de l'équilibre politique interne à chaque chambre.

§2 – La difficile synthèse des règles de procédure

L'approche pragmatique et casuistique suivie par les chambres pour interpréter et appliquer les règles de procédure rend difficile toute tentative de synthèse, tant certains précédents peuvent être mouvants, voire contradictoires. En France, l'absence de publication systématique des précédents rend leur analyse par la doctrine d'autant plus périlleuse : le risque est grand d'adopter une approche excessivement théorique de la procédure, éloignée des préoccupations concrètes des membres des assemblées et de leurs services.

Pour les chambres elles-mêmes, le travail de synthèse des précédents s'avère également complexe, ceux-ci étant traités au fil de l'eau, au fur et à mesure de leur apparition. La réduction des périodes d'intersession ne permet guère aux services compétents d'entreprendre ce travail d'analyse, en raison du manque de temps et de moyens humains nécessaires à cette œuvre d'éclaircissement juridique. Aux États-Unis, les équipes du *Parliamentarian* dans chaque chambre rencontrent elles aussi des difficultés à assurer une mise à jour régulière et publique des précédents. Par exemple, si le premier recueil de précédents du Sénat a été publié en 1914, il a fallu attendre 44 ans, soit jusqu'en 1958, pour que ce dernier soit accompagné de commentaires et d'éclairages fournis par les services. De

la même manière, la dernière édition des *Precedents of the U.S. House of Representatives (2017 series)* a dû être publiée en trois temps — en 2018, 2019 et 2022 — alors qu’aucune actualisation n’avait été réalisée depuis 2013.

Une compréhension synthétique de la procédure demeure toutefois possible, en partie grâce à la grande continuité des règles dans le temps. Il convient de rappeler, à titre d’exemple, que l’article 54 du Règlement actuel de l’Assemblée nationale reprend une règle déjà formulée en des termes identiques à la période révolutionnaire : « Aucun membre de l’Assemblée ne peut parler qu’après avoir demandé la parole au Président et l’avoir obtenue ».

CONCLUSION DU TITRE I

Nécessaire, l’interprétation des règles de procédure législative est prioritairement organisée par les chambres, et pour elles-mêmes. Aux aléas de la vie politique, elle apporte des éclairages de nature juridique, qui permettent d’assurer le consentement des membres des assemblées aux règles communes. Afin qu’elle demeure de nature juridique et qu’elle échappe à des mésusages politiques, la procédure est soumise à un strict contrôle visant à préserver son orthodoxie.

TITRE II

LE CONTRÔLE DE L'ORTHODOXIE DES PROCÉDURES

La conformité des interprétations du droit, réalisées par les services et les autorités politiques, à l'ensemble des règles procédurales et des usages établis constitue un défi quotidien pour les interprètes du droit parlementaire. Cette vigilance quant à l'orthodoxie des procédures a pour objectif de dégager des interprétations authentiques du droit parlementaire (Chapitre I), guidées par des arguments juridiques et non politiques. La procédure de contrôle, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des chambres, revêt ainsi un certain nombre de caractères d'ordre juridictionnel (Chapitre II).

CHAPITRE I

LA RECHERCHE D'UNE INTERPRÉTATION AUTHENTIQUE

Par définition, une même règle – *a fortiori* si elle est abstraite ou ambiguë – peut faire l'objet de diverses interprétations, parfois contradictoires. Dès lors, l'enjeu pour les chambres, et de manière résiduelle pour le juge, ne consiste pas seulement à construire une interprétation ; plus finement, il s'agit pour les autorités de dégager une interprétation authentique, dont l'application sera moins susceptible d'être remise en cause ou méconnue, en raison de la reconnaissance de sa fiabilité par les parlementaires eux-mêmes. Deux critères peuvent être identifiés pour apprécier l'authenticité d'une interprétation : d'une part, sa cohérence avec les autres règles de procédure et avec le droit parlementaire dans son ensemble (section I) ; d'autre part, le degré de légitimité de l'interprète, c'est-à-dire de l'autorité politique chargée de l'interprétation des règles (section II).

SECTION I

ASSURER LA COHÉRENCE DES RÈGLES DE PROCÉDURE

« La loi n'est rien à côté du Règlement. [Elle] n'existe que par le Règlement ; le Règlement n'agit que par l'interprétation qu'on en donne et l'application qu'on en fait. Maître d'une liturgie complexe dont personne n'eût osé contester le principe, M. Pierre pouvait contempler avec dédain l'agitation des législateurs éphémères »⁴⁰.

Afin que les interprétations de la procédure législative mises en œuvre au sein des chambres soient cohérentes entre elles et avec l'ensemble des sources du droit parlementaire, les services accomplissent un important travail de mise en cohérence des décisions interprétatives. Assurer la cohérence des règles de procédure implique deux conditions : il s'agit, en premier lieu, de compiler l'ensemble des « jurisprudences » parlementaires (§1), dans le but de pouvoir, en second lieu, arbitrer entre des normes nombreuses et parfois contradictoires (§2).

⁴⁰ *Le Figaro*, 8 juillet 1925, cité par G. BERGOUIGNOUS, « Eugène Pierre et l'institution parlementaire », in R. GHEVONTIAN (dir.), *Eugène Pierre, précurseur du droit parlementaire contemporain*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Études parlementaires », 2019, p. 167.

§1 – L'enjeu de la compilation des « jurisprudences » parlementaires

Dans la mesure où le précédent a vocation à répondre à une question procédurale particulière – parfois nouvelle ou hautement conflictuelle –, le risque est grand de voir se développer progressivement un ensemble monumental, difforme et anarchique de « jurisprudences » peu lisibles pour les élus. La cohérence des précédents fonde ainsi leur légitimité ; le respect de la sécurité juridique des membres du Parlement et du Congrès est essentiel à la reconnaissance, par les parlementaires, de la valeur juridique des décisions prises par les autorités de leur assemblée. C'est dans cette perspective de rendre les précédents lisibles et opérants – d'abord pour les services, puis pour les membres des chambres – que s'est imposée l'idée de compiler l'ensemble des décisions interprétatives comme un corollaire de l'exercice du droit parlementaire. Une telle compilation n'est cependant pas aisée : la pratique du précédent relève en effet d'un travail casuistique, dont les services caméraux doivent assurer la pérennité. Il s'agit, en d'autres termes, de conserver la mémoire de l'assemblée dans des registres structurés et accessibles, et non pas seulement dans la mémoire des fonctionnaires disposant d'une grande ancienneté.

Au XIX^e siècle, la naissance du droit parlementaire moderne a conduit les chambres, pour des questions de procédures, à s'interroger sur la formalisation de la procédure législative. Aux États-Unis, la longue tradition du précédent⁴¹ a fait l'objet d'une formalisation dans des manuels, dans les analyses des services de recherche du Congrès, ainsi que dans une partie de la doctrine, en partie grâce à la publicité et à l'accessibilité des précédents. La Cour suprême a précisé, dans une décision rendue en 2020, que les interprétations produites par une chambre législative – en l'occurrence la *Georgia General*

⁴¹ Les premiers recueils de précédents ont été publiés par la Chambre en 1899, et par le Sénat en 1914 ; le rôle de *parliamentarian* était alors joué par les greffiers des chambres.

Assembly – ne sont pas soumises au droit d’auteur, mais relèvent d’un principe de publicité et de libre accès⁴². Dans les faits, une telle publicité avait, dès le début du XIX^e siècle, vocation à clarifier les dispositifs en vigueur au sein des chambres, afin d’aider les membres du Congrès et leurs équipes à connaître les démarches nécessaires au travail législatif. Thomas JEFFERSON, alors président du Sénat en sa qualité de vice-président (1797 – 1801), publie quarante-trois ans avant le traité de droit parlementaire de l’Anglais Thomas Erskine MAY⁴³ un manuel inédit relatif à la procédure parlementaire : *A Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States* (1801). Cette œuvre de structuration, de formalisation et de compilation des règles procédurales ne connaît alors aucun précédent. Avant lui, John ADAMS avait provoqué la controverse en raison de ses décisions jugées inconstantes, imprévisibles et, en somme, éloignées du concept même de droit. JEFFERSON s’est inspiré des pratiques de la Chambre des communes, tout en faisant preuve d’une innovation toujours subordonnée à la rigueur juridique de la rédaction des précédents qu’il a compilés.

Après lui, d’autres manuels de référence ont été édités par ou sous l’autorité du Parlement, avec pour objectif de fixer les usages en vigueur et d’apporter une cohérence aux pratiques des assemblées. À la Chambre des représentants, les travaux d’Asher HINDS⁴⁴, de Joseph CANNON⁴⁵, puis de Lewis DESCHLER⁴⁶ ont progressivement constitué un corps doctrinal fondé sur l’accumulation et la systématisation des précédents. Ces manuels sont reconnus comme des guides faisant autorité pour l’interprétation des règles et la résolution

⁴² *Georgia v. Public.Resource.Org, Inc.*, 590 U.S. ____ (2020).

⁴³ T. E. MAY, *A Treatise upon the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, Londres, 1844.

⁴⁴ A. C. HINDS, *Hinds’ Precedents of the House of Representatives of the United States*, Washington, Government Printing Office, 1907, 1^{re} éd., 5 vol.

⁴⁵ J. G. CANNON, *Cannon’s Precedents of the House of Representatives of the United States*, Washington, Government Printing Office, 1935–1941, 1^{re} éd., 6 vol.

⁴⁶ L. DESCHLER, *Deschler’s Precedents of the United States House of Representatives*, Washington, Government Printing Office, 1977–1994, 1^{re} éd., 10 vol. (vols. I à X parus).

des conflits procéduraux. Le *House Practice*, régulièrement mis à jour depuis les années 1990, prolonge aujourd'hui cette tradition. Au Sénat, l'équivalent le plus notable est le *Riddick's Senate Procedure*, issu des travaux de Floyd RIDDICK, *Parliamentarian* de la chambre haute (1964 – 1974), qui a également codifié l'ensemble des pratiques sénatoriales sous une forme accessible et opérationnelle. En parallèle, les *Standing Rules of the Senate* et le *Senate Manual* continuent d'être mis à jour.

En France, Eugène PIERRE, secrétaire-rédacteur à la chambre basse puis secrétaire général de la Chambre des députés, fait figure de « précurseur du droit parlementaire contemporain »⁴⁷. Aux côtés du secrétaire général Jules POUDRA, pour qui il travaille, il publie un *Traité pratique de droit parlementaire* en 1878. Augmenté des précédents inédits dans un supplément paru deux ans plus tard, l'ouvrage est réédité par Eugène PIERRE sous le titre *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* en 1902, et fait l'objet de mises à jour régulières jusqu'en 1924 – un an avant sa mort. Le « Pierre » constitue encore aujourd'hui le premier ouvrage de la bibliothèque des secrétaires généraux des chambres du Parlement français. Les principes, règles, usages et précédents qu'il présente de manière structurée, et parfois commentée, sont adaptés au droit parlementaire de la Troisième République⁴⁸. Pourtant, ce traité demeure une référence : il continue d'éclairer les services lorsque survient une difficulté d'interprétation nécessitant un cadre de réflexion – que l'ouvrage permet encore ponctuellement d'apporter.

Bien plus récemment, la numérisation des précédents a marqué la compilation des « jurisprudences ». Elle a débuté de manière très progressive à partir du milieu des années 2000. À l'Assemblée nationale, Corinne LUQUIENS, alors directrice de la séance, a lancé ce

⁴⁷ R. GHEVONTIAN (dir.), *Eugène Pierre, précurseur du droit parlementaire contemporain*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Études parlementaires », 2019, 216.

⁴⁸ Le traité continue d'être utilisé de manière régulière en Belgique, par exemple, où le droit parlementaire demeure plus proche de celui sur lequel Eugène Pierre a écrit, comparativement au droit parlementaire de la Cinquième République.

processus, les précédents étant jusque-là conservés uniquement dans de lourds classeurs remplissant une bibliothèque des services de la chambre basse, ainsi que dans la mémoire de certains fonctionnaires parlementaires. Ils étaient exclusivement écrits sur papier, le plus souvent dupliqués sur des carbones parfois peu lisibles, et pouvaient être composés de divers collages d'extraits du *Journal officiel* accompagnés de brefs éléments d'analyse rédigés par l'administration. Il n'était alors pas rare que le supérieur hiérarchique de l'administrateur ayant rédigé le précédent ajoute au document des notes manuscrites en marge, en en-tête ou en pied de page, afin d'y apporter des précisions. Aucune analyse globale des précédents n'était produite par les services : les précédents se cumulaient pour un même article, sans qu'aucune synthèse ne soit réalisée. À l'Assemblée nationale comme au Sénat, l'enjeu de la compilation apparaissait alors comme un enjeu d'existence même du droit parlementaire. En dehors des recueils originaux, rien ne permettait de retrouver les précédents si, d'aventure, ces classeurs avaient été détruits ou rendus inaccessibles par des circonstances dramatiques.

Aujourd'hui, l'ensemble des nouveaux précédents est compilé dans un logiciel mis à la disposition des services caméraux, et indexé numériquement afin de faciliter les phases de consultation. Des scénarios relatifs à l'usage de l'intelligence artificielle pour optimiser l'organisation de ces bases de données, ou pour les croiser avec l'ensemble des règles issues du droit écrit et de la jurisprudence, commencent à être explorés. Ainsi, la Chambre des députés du Chili travaille actuellement à la mise en place d'un « assistant en matière de règlements et d'indemnités parlementaires »⁴⁹, dont le potentiel reste pour l'heure limité et largement subordonné au travail des agents humains. Si le recours à l'intelligence artificielle constitue une piste de réflexion sérieuse pour les services confrontés à l'inflation normative – et, *ipso facto*, à la multiplication des décisions interprétatives –, la prise de

⁴⁹ Union interparlementaire, *Scénarios d'utilisation de l'IA dans les parlements*, Genève, UIP, décembre 2024, 1^{re} éd., p. 152-154.

décision demeure une prérogative des autorités politiques. Ces dernières conservent notamment la responsabilité d'arbitrer entre des normes nombreuses, parfois redondantes ou contradictoires, dans un souci de cohérence juridique et de légitimité démocratique.

§2 – L'enjeu de l'arbitrage entre des normes nombreuses et parfois contradictoires

L'interprétation du droit parlementaire repose sur un exercice d'arbitrage entre des normes multiples, parfois concurrentes ou contradictoires. Ce travail complexe revient aux figures de l'interprétation législative : les *parliamentarians* aux États-Unis et les secrétaires généraux en France, qui jouent un rôle de référents procéduraux, chargés de garantir la cohérence, la stabilité et l'orthodoxie juridique du droit parlementaire. Aux États-Unis, lorsqu'un membre du Congrès saisit le *parliamentarian*, celui-ci ne se contente pas d'appliquer mécaniquement les règles ou les précédents. Il apprécie l'opportunité de mobiliser un précédent existant ou, à défaut, d'élaborer une solution inédite. Cette décision repose sur un raisonnement visant à préserver la logique interne du droit parlementaire et à assurer la continuité du système. Il s'agit de choisir, parmi un très grand nombre de précédents accumulés au fil du temps, celui qui s'applique le plus pertinemment à la situation donnée. La difficulté ne réside donc pas dans l'absence de normes, mais dans leur pluralité. En France, la souplesse du droit parlementaire tient en partie au caractère partiellement discrétionnaire de l'interprétation par les autorités politiques : les précédents ne les lient pas juridiquement, mais peuvent servir de fondement à des arbitrages interprétatifs renouvelés. Lorsqu'un précédent est établi, il peut faire l'objet d'une note rédigée par les services, éventuellement signée du secrétaire général, et, dans de rares cas, diffusée à l'ensemble des parlementaires pour éclairer une interprétation. Ce sceau administratif confère à la solution proposée une légitimité institutionnelle : il en fait une

norme opérationnelle dans le fonctionnement quotidien de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

Dans les deux systèmes, la certification des précédents par les *parliamentarians* ou les secrétaires généraux est essentielle. Chaque nouveau précédent est relu, évalué et validé en fonction de sa compatibilité avec l'ensemble des précédents existants, des usages, des règlements et des autres sources de la procédure. Aux États-Unis comme en France, ce travail donne lieu à des *debriefings* réguliers, au moins hebdomadaires, pour analyser les décisions interprétatives prises et assurer leur cohérence d'ensemble. Aux États-Unis, le *Jefferson's Manual* est, dès que possible, employé comme argument d'arbitrage entre deux normes de même niveau. Depuis une résolution adoptée en 1837, ce manuel détient à la Chambre des représentants une valeur réglementaire supplétive : « il régira la Chambre dans tous les cas où il est applicable, et dans lesquels il n'est pas incompatible avec les règles permanentes et les ordres de la Chambre ». Il constitue ainsi un cadre interprétatif de référence, permettant de limiter la prolifération des normes et de prévenir les contradictions internes. De manière analogue, chaque législature des États fédérés américains choisit un manuel de procédure – souvent le *Mason's Manual of Legislative Procedure* – pour encadrer l'interprétation des règles et réduire l'incertitude normative. Ce mécanisme d'encadrement interprétatif vise d'abord à éviter la surproduction de précédents lorsque des solutions existent déjà dans les textes de référence. Si un cas est prévu par le manuel, aucun nouveau précédent n'est nécessaire. Cette logique s'applique également à la gestion des séquences procédurales, comme le lien entre la suspension de séance et l'ouverture du scrutin : en présence d'un usage ou d'un précédent clair, les services n'ont pas à créer une nouvelle règle, mais simplement à rappeler celle qui existe.

SECTION II

LA RECHERCHE D'UNE AUTORITÉ PARLEMENTAIRE LÉGITIME

Il ne suffit pas, toutefois, de disposer d'outils et de principes pour guider l'interprétation du droit ; encore faut-il déterminer un interprète légitime. En matière de contrôle interne, l'absence de juge – et donc de l'autorité de la chose jugée – oblige les chambres à définir des autorités politiques compétentes pour trancher les litiges interprétatifs. La principale figure interprétative est de nature politique : il s'agit du président de la chambre, compétent pour la majeure partie des interprétations procédurales rendues au sein des assemblées (§1). Cependant, des organes trans-partisans ou apartisans peuvent disposer de compétences interprétatives, dans le but de renforcer la légitimité des interprétations par la collégialité (§2).

§1 – Le président de la chambre, une figure politique

En France comme aux États-Unis, les présidents de chambre sont des figures politiques. À la différence du *Speaker*, qui renonce à son affiliation partisane⁵⁰ dès son élection par les membres des chambre parlementaires britanniques⁵¹, les présidents des assemblées françaises et états-uniennes cumulent leur rôle institutionnel avec leurs

⁵⁰ À l'issue de son mandat (de cinq ans, renouvelable une fois, pour le Lord Speaker), celui-ci ne renouvelle pas son adhésion partisane et demeure, par convention, indépendant en siégeant comme pair *crossbencher*. Il en va de même pour le président de la Chambre des communes qui, s'il est anobli, devient lord à vie et siège également sur les *crossbenches*, à l'image de Baroness BOOTHROYD (Speaker de 1992 à 2000) et de Lord MARTIN OF SPRINGBURN (Speaker de 2000 à 2009).

⁵¹ (élection par vote nominal à scrutin secret, après désignation des candidats, selon une procédure détaillée au *Standing Order* n° 1A)

engagements préexistants — ce qui les conduit notamment à s'exprimer dans les médias pour commenter l'actualité politique et à participer à la vie de leur parti, en exerçant le plus souvent une influence stratégique⁵². Le *Speaker* britannique, au contraire, « ne prend pas la parole, ne participe pas aux votes et n'utilise pas son droit d'initiative législative [...], ses fonctions [étant] purement arbitrales »⁵³. Sa légitimité institutionnelle repose ainsi sur sa neutralité politique, et une telle légitimité permet d'asseoir les décisions d'interprétation qu'il rend avec l'aide du *Clerk* – qui, au même titre que les secrétaires généraux des assemblées françaises et les *Parliamentarians* états-uniens, est un gardien de la « mémoire » du droit parlementaire et de ses précédents.

Les présidents de chambre français et américains ne sont donc pas neutres. En revanche, ils sont soumis par tradition à une exigence d'impartialité. Cependant, comme le souligne Dorothée REIGNIER, « dans un univers clos dominé par les conflits, [...] cette tradition, si elle préserve la cohérence apparente du droit parlementaire, demeure un artifice. Le droit parlementaire réapparaît [...] comme un droit de la majorité, un instrument de soumission à la disposition des plus forts »⁵⁴. Le président de la chambre est l'interprète des règles de procédure et du règlement dans son ensemble ; il intervient, au sein des chambres, en dernier ressort, sans qu'aucune garantie formelle n'encadre son impartialité⁵⁵. Cependant, la majeure partie du travail interprétatif s'opère avant une

⁵² La réserve institutionnelle que s'impose le président de chambre est ainsi susceptible de varier d'un titulaire à l'autre. En France, certains présidents de chambre se sont déjà exprimés publiquement pour soutenir l'adoption d'un projet de loi en cours de discussion ou encore pour appuyer une candidature à l'élection présidentielle. Aux États-Unis, les prises de position peuvent être encore plus affirmées, comme lorsque Mike JOHNSON, alors Speaker de la Chambre des représentants, s'est absenté d'une séance publique pour se rendre, le 14 mai 2024, au procès de l'ancien président et candidat Donald TRUMP à New York, qualifiant publiquement les poursuites pénales de « mascarade politique ».

⁵³ D. REIGNIER, « Des traditions parlementaires et de leur interprétation : le cas de l'impartialité du président des assemblées », colloque organisé par le CERAPS, M. ALTWEGG-BOUSSAC, A. BASSET, G. RICHARD (dir.), 2016.

⁵⁴ D. REIGNIER, *Ibid.*

⁵⁵ C. Geynet-Dussauze, « La politisation des présidents de l'Assemblée questionne leur capacité à demeurer des arbitres impartiaux du travail parlementaire », *Le Monde*, 9 juin 2023.

intervention du président, au sein des commissions permanentes. Ces commissions, composées de parlementaires répartis par spécialité, examinent les textes de loi, auditionnent les acteurs concernés et élaborent des rapports préparatoires aux débats en séance publique. En France, le Sénat en possède sept et l'Assemblée nationale en compte huit ; au Congrès des États-Unis, le Sénat est pourvu de seize *standing committees*, tandis que les membres de la Chambre des représentants sont répartis au sein de vingt commissions permanentes – sans compter le *Rules Committee*, chargé de l'ordre du jour et des modalités de discussion des textes.

Ni l'administration parlementaire en France, ni les services du *Parliamentarian* aux États-Unis n'ont vocation à assumer la responsabilité politique des interprétations qu'ils réalisent, lesquelles le sont toujours sous l'autorité du président de la commission ou de la chambre⁵⁶. L'indépendance des services, assurée par leur neutralité politique, vise à garantir une interprétation conforme au droit ; elle ne garantit en revanche aucunement la mise en œuvre des solutions proposées par les fonctionnaires, le pouvoir de décision demeurant entre les mains de l'autorité politique. Au sein des chambres françaises, il arrive ponctuellement que le président demande au secrétaire général de produire une note signée, dans laquelle le fonctionnaire présente une interprétation motivée et argumentée d'un point de droit litigieux⁵⁷. Fondée sur un savoir-faire reconnu par les députés et les sénateurs, l'interprétation de l'administration apparaît comme techniquement plus légitime, mais requiert toujours une validation politique pour être effectivement mise en œuvre. Le secrétaire général, et plus largement les services, contribuent ainsi à pacifier – ou, à tout le moins, à prévenir – les conflits politiques susceptibles de survenir, notamment entre la majorité et les groupes d'opposition, lorsqu'un précédent est acté par le président.

⁵⁶ Ou à la demande d'un membre du Congrès, à titre d'éclairage.

⁵⁷ Plus régulièrement au Sénat qu'au Palais Bourbon.

La création, dans les années 1920, du rôle de *Parliamentarian* dans les chambres du Congrès américain répond au même objectif.

§2 – Les alternatives collégiales en quête de légitimité

Pour les situations les plus conflictuelles, il est possible de recourir à une interprétation collégiale validée, à travers les discussions en Conférence des présidents, dont le rôle connaît une importante inflation⁵⁸, ainsi qu'au bureau, dans le cas français. L'importance de la Conférence des présidents témoigne de la recherche d'un équilibre politique, qui préexiste parfois à la recherche de l'authenticité juridique des interprétations. Il est à noter que ces initiatives collégiales ne dérogent pas au caractère politique de certaines interprétations réalisées par les présidents de chambre : la dimension majoritaire demeure une variable puissante d'explication des décisions de la Conférence des présidents. De la même manière, aux États-Unis, la chambre est amenée à se prononcer en séance sur des points d'ordre dont la décision prise par le président a été contestée. Le plus souvent, si le président dispose d'une majorité de partisans à la chambre, ses décisions ne seront pas remises en cause et l'opposition n'exercera pas d'influence sur le cours des interprétations.

⁵⁸ Voir en ce sens : D. REIGNIER, « Droit parlementaire d'exception ou violation des droits des parlementaires. Étude de l'encadrement des missions législative et de contrôle des députés français au cours de la crise sanitaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 132 (4), 2022, p. 889-926.

CHAPITRE II

LES CARACTÈRES JURIDICTIONNELS DE L'INTERPRÉTATION

« Le droit est infiniment plus grand que le contentieux »⁵⁹.

S'il est un domaine où le juridique ne se « réduit » pas au juridictionnel, pour reprendre les mots du professeur Paul AMSELEK⁶⁰, c'est indubitablement celui du droit parlementaire. Le caractère interne du traitement des précédents en France, tout comme la stricte limitation des pouvoirs de la Cour suprême sur les questions procédurales au Congrès, en témoignent : la souveraineté parlementaire s'accommode mal du juge. Elle conduit parfois même à s'y substituer : les chambres se muent provisoirement en juridictions autonomes lorsqu'elles jugent, aux États-Unis, le délit d'offense au Congrès⁶¹ (*contempt of Congress*) ou lorsque les chambres françaises, jusqu'à la fin de la Quatrième République, jugeaient de la validité de l'élection de leurs membres⁶². L'interprétation de la procédure pouvant donner lieu à de vifs et réguliers litige sur le « sens » des règles, les chambres ont adoptées des principes inspirés du procès afin de garantir les droits des élus

⁵⁹ J. CARBONNIER, *Flexible droit*, Paris, LGDJ, 2001, 10^e éd. (1^{re} éd. : 1969), p. 23.

⁶⁰ P. AMSELEK, « Le “juridique” se réduit-il au “judiciaire” ou “juridictionnel” ? », in X. VANDENDRIESSCHE et al. (dir.), *Écrits de droit public, financier et constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Michel Lascombe*, Paris, Dalloz, coll. « Études, mélanges, travaux », 2020, p. 3-15.

⁶¹ Les chambres du Congrès sont compétentes pour prononcer des mesures coercitives et punitives, et plus largement pour poursuivre les individus ayant entravé le bon déroulement du processus législatif. De telles attributions, qui peuvent conduire au prononcé de peines d'amende pouvant aller jusqu'à 100 000 dollars et d'une peine d'emprisonnement d'un an, relèvent des pouvoirs législatifs du Congrès, comme l'a notamment rappelé la Cour suprême dans sa décision *Barenblatt v. United States*, 360 U.S. 109 (1959).

⁶² Aux termes de l'article 5 du décret organique du 2 février 1852, de l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 et de l'article 8 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « chacune des Chambres est juge de l'éligibilité de ses membres et de la régularité de leur élection ». Sur ce point, voir : B. DAUGERON, « Le contrôle des élections parlementaires avant le Conseil constitutionnel : la “vérification des pouvoirs”, histoire et théorie », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, octobre 2013, n° 41.

et la reconnaissance de leurs décisions (Section I). Le caractère juridictionnel de l'interprétation atteint son acmé lorsque le juge constitutionnel est amené à statuer, directement ou indirectement, sur la conduite de la procédure législative (Section II).

SECTION I

L'INTERPRÉTATION DES CHAMBRES ET LES PRINCIPES PROCESSUELS

« À bien des égards, la prise de décision parlementaire reflète celle des juridictions. Les *parliamentarians* tranchent les différends procéduraux en s'appuyant sur leur interprétation la plus fondée des règles applicables, des précédents et d'autres sources juridiques pertinentes »⁶³.

Dans la mesure où elle est susceptible d'encadrer et de limiter le droit d'initiative ou de prise de parole des membres des assemblées, l'interprétation des règles procédurales donne lieu à litiges et contestations. C'est pourquoi les chambres se sont inspirées des principes processuels mis en œuvre devant les juridictions, afin de garantir aux élus un traitement équitable devant les autorités décisionnaires.

En matière de tropisme contentieux, c'est la doctrine réaliste, aux États-Unis, qui a adopté les positions les plus radicales, avec une grille d'analyse dont « le dénominateur commun [...] tient en ce que [...] l'expérience juridique se réduit essentiellement à l'expérience judiciaire : le droit, le vrai droit, c'est ce que décident les tribunaux »⁶⁴. Sans

⁶³ J. S. GOULD, « Law Within Congress », *Yale Law Journal*, vol. 129, 2020, p. 1951.

⁶⁴ P. AMSELEK, « Le “juridique” se réduit-il au “judiciaire” ou “juridictionnel” ? », *op. cit.*, p. 10.

être hégémonique, le mythe d'une plus grande authenticité du droit issu de l'office du juge – qu'il soit créateur de droit ou simple « bouche de la loi »⁶⁵ – irrigue le travail interprétatif au sein des chambres. Pour légitimer leurs interprétations, les autorités politiques cherchent à mettre en œuvre des principes processuels, au premier rang desquels figure le principe du contradictoire, dont les membres du Parlement et du Congrès peuvent se prévaloir (§ 1). Cependant, le respect de certaines garanties processuelles ne suffit pas à qualifier pleinement les précédents de « jurisprudence » (§ 2).

§1 – Les formes de contradictoire dans les litiges interprétatifs

En matière de droit processuel, le principe du contradictoire fait figure de clé de voute, garantissant que les arguments des parties soient entendus au cours d'un processus décisionnel. Comme le souligne le professeur Loïc CADIET, « la vertu de rôle que joue le contradictoire dans le procès favorise sa diffusion hors de la sphère du procès pour innover, en vérité, l'ensemble du droit »⁶⁶. Aux États-Unis, le principe du contradictoire est érigé en droit incontournable pour les membres du Congrès : chacun, s'estimant lésé par une interprétation du *chair* à la suite d'une *question of order*, peut interjeter « appel » (*appeal*) et demander un vote de la chambre⁶⁷. Si la majorité des suffrages sont exprimées en faveur de membre « requérant », la décision du président devient caduque et, par voie de conséquence, un nouveau précédent est créé.

⁶⁵ Le baron de La Brède et de Montesquieu écrit ainsi, dans le sixième chapitre du onzième livre de *L'Esprit des lois* (1748), que « les juges de la nation ne sont [...] que la bouche qui prononce les paroles de la loi ».

⁶⁶ L. CADIET, « Contradictoire », in D. ALLAND (D.), S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Puf, coll. « Quadrige », 2003, p. 271.

⁶⁷ Règle I, clause 5 du Règlement de la Chambre des représentants ; règle XX, § 1 du Règlement du Sénat.

Le principe du contradictoire tend aussi à se développer en France. Dans sa dernière évolution, l'article 89 du Règlement de l'Assemblée nationale a été précisé par l'alinéa 6. En cas d'irrecevabilité d'un amendement, le député désormais peut demander une explication écrite (elle était auparavant orale)⁶⁸, c'est-à-dire une pièce qui atteste du positionnement de la commission. Les parlementaires déboutés sont mieux informés des motifs du rejet. Afin de renforcer la dimension contradictoire des décisions internes – en l'espèce, des décisions d'irrecevabilité d'amendements sans lien avec le texte discuté⁶⁹ – un amendement présenté par des sénateurs socialistes a été déposé, en avril 2025, afin d'introduire dans le Règlement du Sénat un droit pour un parlementaire de « demander, deux fois par session, la justification écrite de cette décision au Bureau de la commission ayant prononcé l'irrecevabilité », ainsi que la possibilité pour son groupe politique de « demander, deux fois par session, le réexamen de cette décision par la Conférence des Présidents [statuant] en dernier ressort sur l'irrecevabilité de l'amendement et [rendant] une décision motivée »⁷⁰. Il s'agit ainsi de multiplier les organes de contrôle impliqués et d'exiger une argumentation écrite de la part des autorités décisionnaires. Le sénateur Michel MASSET, présentant l'amendement lors des débats, a exprimé la frustration des élus face aux décisions d'irrecevabilité :

« M^{me} la présidente. La parole est à M. Michel Masset.

M. Michel MASSET. Nous sommes nombreux dans cet hémicycle à avoir déjà reçu, avec étonnement, des décisions d'irrecevabilité sur le fondement de l'article 45 de la Constitution. Depuis le renforcement du contrôle parlementaire

⁶⁸ L'article dispose qu'« en cas d'irrecevabilité d'une proposition de loi ou d'un amendement, le député qui en est l'auteur peut demander une explication écrite de cette irrecevabilité ».

⁶⁹ Sur le fondement de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution. La question des irrecevabilités constitutionnelles est traitée au titre premier de la seconde partie, p. X.

⁷⁰ Sénat, amendement n° 88 rect., présenté par MM. MASSET et al., 8 avril 2025, 1^{re} lecture, proposition de résolution n° 509, « Moyens de contrôle des sénateurs et droits des groupes politiques », rejeté.

voulu par la conférence des présidents en 2019, elles se sont multipliées sans que le règlement évolue.

À l'heure actuelle, il n'y a aucune obligation d'explication des décisions d'irrecevabilité. Le périmètre indicatif, diffusé en amont d'un examen, n'apporte pas l'éclairage suffisant pour comprendre les choix qui ont conduit à le fixer.

Par cet amendement, un sénateur pourrait demander deux fois par session, pour ne pas engorger nos commissions, une explication écrite renforcée. Cela permettra à l'auteur de l'amendement concerné de mieux comprendre les raisons de cette irrecevabilité et à nos commissions de faire preuve de transparence pour faire ainsi échec à d'éventuels procès en partialité.

Le manque de pluralisme est consubstantiel au fonctionnement des assemblées : les décisions sont prises par la majorité. Cette règle assure le bon fonctionnement démocratique du Sénat. Néanmoins, certaines décisions doivent davantage inclure les groupes d'opposition.

Comme vous l'aurez compris, mes chers collègues, je propose de réfléchir collectivement à de nouvelles règles pour une meilleure acceptabilité des irrecevabilités, qui sont nécessaires au bon déroulement de nos débats législatifs.

M^{me} la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M^{me} Muriel JOURDA, *rapporteur*. Même si j'entends votre demande, mon cher collègue, pourquoi deux fois par session plutôt que trois ? Par ailleurs, lorsqu'une explication est sollicitée au sujet d'une décision d'irrecevabilité au titre de l'article 45 – des débats peuvent avoir lieu en commission sur ce sujet, y compris sur le périmètre du texte –, la discussion figure dans les comptes rendus des débats.

En outre, vous faites de la conférence des présidents une instance d'appel des décisions des commissions prises sur la base de l'article 45 ; or tel n'est pas son rôle, qui se résume essentiellement à établir l'ordre du jour de notre assemblée.

Je comprends votre souci, mais la procédure que vous souhaitez mettre en œuvre n'est pas véritablement applicable : avis défavorable.

M^{me} la présidente. Je mets aux voix l'amendement n° 88 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.) » ⁷¹.

Dans son usage extrajudiciaire, au sein des chambres, le contradictoire s'apparente à une « technique d'approche de la vérité »⁷² ; toutes les contestations relatives à l'irrecevabilité des amendements, en France comme aux États-Unis, donnent lieu à un nouvel examen du texte, ce qui limite les risques de fournir une interprétation erronée du droit.

§2 – Le caractère partiellement « jurisprudentiel » de la procédure non écrite

Le professeur Pierre AVRIL parle de « jurisprudence politique » pour qualifier l'ensemble de ces précédents. S'il est vrai que le précédent s'impose au moment où il est décidé, et qu'il emprunte un chemin quasi-processuel, il semble délicat de lui attribuer le titre de « jurisprudentiel ». En effet, au Congrès comme au Parlement français, l'unique garantie définitive de mise en œuvre du précédent demeure son acceptation par une majorité d'élus. En cela, il peut s'inscrire dans la catégorie des coutumes ou des usages, mais

⁷¹ *JO Sénat, Débats*, séance du 8 avril 2025, p. 4788- 4789.

⁷² J. CARBONNIER, cité par L. CADIET, « Contradictoire », *op. cit.*, p. 272.

ses conséquences ne sont que faiblement assimilables à celles d'une décision de justice, à laquelle il emprunte une procédure semblable. Pour pallier les faiblesses de cette « jurisprudence », le juge constitutionnel français est intervenu et a rendu justiciable la procédure législative.

SECTION II

LE JUGE CONSTITUTIONNEL ET L'INTERPRÉTATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

§1 – La prudence du juge constitutionnel

À la différence de celles rendues par la Cour suprême des États-Unis, les décisions du Conseil constitutionnel sont relativement brèves. Elles ne font pas référence aux travaux de doctrine. Il ne faut pour autant pas se méprendre sur le travail quotidien des conseillers constitutionnels français, auxquels de riches dossiers, contenant des articles universitaires et des travaux de recherche juridique, sont remis chaque semaine par le secrétaire général du Conseil et ses équipes. En raison de l'autonomie des assemblées, la compétence des cours constitutionnelles est limitée en matière de contrôle du droit interne aux chambres. Cette limite organique, liée au principe de séparation des pouvoirs, a pour corollaire une limite matérielle : le juge constitutionnel, selon le profil de ses membres, peut disposer d'une connaissance plus restreinte du droit parlementaire, « droit de praticiens » par rapport aux administrations des assemblées. En France, si le Conseil constitutionnel est compétent, par exemple, pour statuer en dernier ressort sur la recevabilité des amendements et des propositions de loi au regard des articles 40, 45, al. 1 et 41 de la Constitution, les membres

du Conseil n'ont pas accès aux précédents, qui demeurent confinés au sein des chambres, et disposent parfois de peu d'informations relatives aux motivations des décisions contestées.

Afin d'améliorer le niveau d'information mis à la disposition du Conseil, il est désormais permis à l'Assemblée nationale et au Sénat de faire parvenir à l'institution de la rue de Montpensier des documents écrits – essentiellement des lettres – visant à présenter le raisonnement et l'argumentation fondant les décisions litigieuses. Dans le cadre de mesures d'instruction, les chambres peuvent en effet transmettre au président ou au secrétaire général du Conseil constitutionnel des éléments de compréhension et d'argumentation destinés à éclairer ses décisions. Les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ont, par exemple, chacun adressé une lettre au Conseil en 2023, afin d'expliquer les motivations ayant conduit à l'irrecevabilité des amendements déposés lors des débats sur la réforme des retraites (cf. note explicative et décision correspondante). Il est ainsi possible pour les assemblées de partager avec le Conseil des précédents internes, afin de fournir au juge, lorsqu'il les y invite, des éléments supplémentaires d'appréciation.

§2 – Le débat parlementaire comme source du droit

La qualité du débat et la perfection juridique de sa conduite exercent des conséquences de long terme sur l'interprétation, non plus du droit parlementaire, mais de la loi elle-même, par le juge. Les débats parlementaires, retranscrits par les services officiels et rendus publics, constituent en effet une source du droit sur laquelle le juge est susceptible de s'appuyer pour interpréter un texte législatif, c'est-à-dire pour en déterminer le sens au regard des intentions exprimées par les parlementaires dans leurs travaux. Ces comptes rendus, souvent publiés sous forme de procès-verbaux ou de journaux officiels,

jouent un rôle clé dans la compréhension des lois. Ils permettent au juge de dépasser la lettre stricte du texte et de saisir le contexte, les motivations et les débats qui ont entouré l'adoption de la norme.

Ainsi, le débat parlementaire devient une sorte de « mémoire » collective du processus législatif, offrant un complément indispensable à l'analyse juridique. Aux États-Unis, cette importance des débats est reconnue depuis longtemps. Les comptes rendus réalisés par le *Clerk*, officier parlementaire chargé de consigner les débats, sont des outils essentiels pour les tribunaux lorsqu'ils interprètent les lois. Cependant, la réélection fréquente du *Clerk* à chaque législature peut créer une certaine instabilité dans la continuité des enregistrements. Pour remédier à cette instabilité, le rôle du *parliamentarian* s'est imposé pour assurer une cohérence durable et une expertise constante, garantissant ainsi que les débats soient correctement documentés et interprétés. Le juge constitutionnel se servant des débats pour interpréter la loi, il apparaît légitime qu'il valide la conformité de la procédure encadrant ces débats au regard du droit constitutionnel en vigueur.

CONCLUSION DU TITRE II

L'intervention partielle du Conseil constitutionnel dans le contrôle des procédures législatives répond aux défis posés par les tensions entre la légitimité formelle des interprétations, endossées au sein des chambres par des figures politiques, et les questionnements de fond sur la cohérence d'une interprétation avec le droit parlementaire plutôt qu'avec des intérêts politiques conjoncturels.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Ainsi, les marges d'interprétation des procédures législatives par les chambres ont, pendant longtemps, été laissées à la discrétion d'assemblées largement autonomes. En France, elles ont fait l'objet d'un encadrement constitutionnel strict dans le cadre du parlementarisme rationalisé instauré par la Constitution de 1958, tandis qu'aux États-Unis, la liberté des interprètes est demeurée globalement inchangée. Cependant, les marges d'interprétation, en France comme aux États-Unis, tendent à converger autour de problématiques communes : celles de l'interprète, de ses méthodes, et de la capacité de son approche concrète du droit à atteindre un degré d'abstraction suffisant pour inscrire l'interprétation dans un « droit » – c'est-à-dire dans un système où le sens donné à la règle s'impose à la pratique parlementaire elle-même, qui en reconnaît la légitimité. Cette légitimité s'exprime notamment lorsque l'interprétation protège les droits de la minorité, voire va à l'encontre de la volonté de la majorité. Ces principes, lorsqu'ils sont mis à l'épreuve dans la pratique, engendrent des conflits interprétatifs puissants, qui structurent et animent la vie parlementaire.

SECONDE PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DE L'INTERPRÉTATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

La mise en œuvre des interprétations s'avère particulièrement conflictuelle. Elle se situe au carrefour des intérêts politiques et de la normativité juridique, ainsi qu'au croisement entre continuité du droit parlementaire et ruptures interprétatives. Au quotidien, l'interprétation se concentre en particulier sur l'examen de la recevabilité des initiatives législatives (Titre I), dans la tradition parlementaire. Cette tradition connaît des renouvellements importants lors de situations d'exception, les crises étant des matrices de renouveau interprétatif (Titre II).

TITRE I

LES IRRECEVABILITÉS, PRATIQUE QUOTIDIENNE DE L'INTERPRÉTATION

L'initiative législative, droit constitutionnellement protégé des membres du Parlement en France comme aux États-Unis, est au fondement de la fonction représentative. Pourtant, ce droit n'est pas absolu : son exercice est encadré par des règles de recevabilité qui visent à garantir la conformité des propositions de loi et des amendements aux normes constitutionnelles, organiques ou financières. Ce filtrage initial est devenu un terrain majeur de mise en œuvre du droit parlementaire. En effet, la recevabilité constitue aujourd'hui l'un des espaces les plus denses d'interprétation juridique par les assemblées. Que ce soit en commission ou en séance, l'examen des amendements mobilise une lecture experte des textes constitutionnels et réglementaires. Loin d'être un simple acte administratif, il révèle une activité jurisprudentielle propre aux chambres, dans laquelle les règles prennent sens au contact de la pratique politique.

Cette fonction interprétative repose sur une articulation étroite entre les organes politiques et les services parlementaires, et elle est systématiquement validée par l'autorité politique. Deux domaines illustrent de manière privilégiée cette dynamique : le droit parlementaire financier, qui fait office de laboratoire de l'interprétation (chapitre 1), et les « cavaliers législatifs », soumis à un contrôle particulièrement strict (chapitre 2).

CHAPITRE I

LE DROIT PARLEMENTAIRE FINANCIER, LABORATOIRE PRIVILÉGIÉ DE L'INTERPRÉTATION

Le droit parlementaire financier désigne l'ensemble des procédures, écrites ou non écrites, qui encadrent les pouvoirs des chambres en matière budgétaire et financière. Sous le régime de la Cinquième République, le Parlement est chargé de voter le budget et d'en contrôler l'exécution — deux des « quatre temps alternés » identifiés par le baron LOUIS, ministre des Finances sous la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, les deux autres (préparation et exécution) relevant du Gouvernement. Aux États-Unis, la prééminence du pouvoir exécutif se retrouve également dans le processus budgétaire : le Président soumet une proposition, que chaque chambre du Congrès peut ensuite amender par l'introduction de résolutions distinctes.

L'encadrement de l'initiative législative en matière de finances publiques dépasse cependant le cadre du seul droit formel. Il laisse une place importante à l'interprétation des chambres, notamment dans le contrôle de la recevabilité financière des initiatives parlementaires (section I). Ce contrôle constitue un levier de rationalisation de l'activité législative, mais il cristallise également des tensions politiques récurrentes. Les débats sur l'interprétation des règles de recevabilité révèlent en effet une conflictualité persistante, qui tend à fragiliser l'effectivité juridique du processus interprétatif (section II).

SECTION I

L'ENCADREMENT DE L'INITIATIVE BUDGÉTAIRE AU-DELÀ DES TEXTES

L'interprétation des dispositions encadrant l'initiative budgétaire est particulièrement riche, en matière de contrôle de l'article 40 de la Constitution française (§1), comme de mise en œuvre de la procédure de réconciliation, aux États-Unis (§2).

§1 – Le contrôle « absolu »⁷³ de l'article 40 de la Constitution française

L'article 40 de la Constitution, depuis 1958, est formulé comme suit : « 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* »⁷⁴. Un tel dispositif permet d'assurer l'encadrement de la discussion, tant des propositions de loi déposées par les députés et les sénateurs que des amendements introduits par les parlementaires sur des textes relevant de l'initiative exclusive du Gouvernement. Une telle limitation n'est pas propre à la Cinquième République : le principe des « *maxima* »⁷⁵ était déjà en vigueur sous la Quatrième République, dont la Constitution encadrait explicitement la recevabilité des propositions de loi émanant des membres du Conseil de la République⁷⁶.

⁷³ B. FOLLIN, « Irrecevabilités », in D. CONNIL, P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 601.

⁷⁴ Les italiques sont ajoutées.

⁷⁵ Loi n° 48-1973 du 31 décembre 1948 portant fixation pour l'exercice 1949 des maxima des dépenses publiques et évaluation des voies et moyens

⁷⁶ Article 14 de la Constitution de 1946.

La formulation de l'article 40 est sujette à interprétations. L'interdiction de la « diminution des ressources publiques », qui s'applique tant à l'État, qu'aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale, s'évalue par rapport à une base de référence favorable à l'expression et à l'initiative parlementaires. Grâce à l'usage du pluriel dans la Constitution, le Conseil constitutionnel a admis le principe de compensation : c'est le niveau global des ressources qui ne doit pas diminuer. Une compensation entre différentes ressources est donc possible. Dans ce cadre, les parlementaires ont recours à la technique du « gage tabac », en proposant la création de taxes additionnelles. Le singulier de « charge » signifie quant à lui que toute compensation est impossible, le sens du terme même de « charge » étant précisé par l'article 47 de la LOLF : « au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission ». Puisqu'il s'agit d'une « mission », le dépôt d'amendements demeure possible au sein d'une mission, dans laquelle la répartition des crédits peut être revue sans méconnaître le dispositif de l'article 40. Cette interprétation permissive du législateur organique s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence souple du Conseil constitutionnel, qui a précisé que la hausse devait être « directe et certaine »⁷⁷.

Le Conseil constitutionnel fait preuve d'une grande prudence lorsqu'il est appelé à connaître des irrecevabilités financières, et veille en premier lieu au respect du préalable parlementaire ainsi qu'à l'autonomie des assemblées. C'est pourquoi il ne statue qu'en dernier ressort dans le cadre de son contrôle a priori, sur saisine prévue à l'article 61, alinéa 2 de la Constitution ; « tout se passe, en effet, comme si le Conseil était juge d'appel en dernier ressort des décisions des organes parlementaires (du moins, de leurs décisions de recevabilité) »⁷⁸, explique le professeur Paul AMSELEK, pour qui les chambres ne sont plus

⁷⁷ Conseil. constit., déc. n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003, cons. 13.

⁷⁸ P. AMSELEK, *Le budget de l'État sous la V^e République*, préf. de P. LAVIGNE, Paris, LGDJ, 1966, 1^{re} éd., p. 239.

« libres » dans leurs décisions, mais soumises à la jurisprudence – et donc aux interprétations – de l’institution de la rue de Montpensier.

Aussi, si l’irrecevabilité n’a pas été soulevée au sein des chambres avant le déferrement du texte au Conseil, celui-ci décline sa compétence⁷⁹. C’est pourquoi « le respect de l’article 40 de la Constitution exige qu’il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité »⁸⁰, laquelle peut être soulevée à tout moment et dont l’organisation est encadrée par les règlements des assemblées. L’article 89 du Règlement de l’Assemblée nationale et l’article 45 de celui du Sénat régissent le droit applicable au traitement de l’irrecevabilité financière. Ces dispositions, bien qu’héritées d’une longue tradition parlementaire visant à encadrer l’initiative financière, ont fait l’objet d’interprétations strictes, notamment sous le régime de l’ordonnance du 2 janvier 1959⁸¹, avant de s’assouplir avec l’entrée en vigueur de la LOLF. Il faut dire que les commissions des finances, dont les présidents se prononcent en premier ressort, sont soumises à une inflation du nombre d’amendements à examiner, dont certains présentent précisément une visée obstructive. Le président de chambre est également compétent pour prononcer l’irrecevabilité. Traditionnellement, le président de la commission des finances publie régulièrement un rapport présentant les arbitrages rendus en matière de recevabilité, l’ensemble de ces précédents⁸² étant même qualifié de « coutume » par le professeur Aurélien BAUDU⁸³.

⁷⁹ Étant précisé qu’un « amendement d’origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie ». Voir : Cons. constit., déc. n° 2012-654 DC du 9 août 2012, cons. 66.

⁸⁰ Cons. constit., déc. n° 2015-712 DC du 11 juin 2015, cons. 13.

⁸¹ Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

⁸² Sur le travail des administrateurs élaborant ces précédents, voir : J.-P. CAMBY, « La recevabilité financière des amendements parlementaires, une question institutionnelle majeure », *La lettre juridique*, septembre 2022.

⁸³ A. BAUDU, « La rénovation du droit d’amendement parlementaire en matière budgétaire, une réforme inutile », in X. VANDENDRIESSCHE et al. (dir.), *Écrits de droit public, financier et constitutionnel. Mélanges en l’honneur de Michel Lascombe*, Paris, Dalloz, coll. « Études, mélanges, travaux », 2020, p. 315.

§2 – La stricte délimitation du périmètre de la procédure de réconciliation au Congrès

En matière de coutume, la procédure de réconciliation, créée en 1974 par la section 310 du *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, s'est avérée être une matrice de précédents et de controverses budgétaires, en particulier au Sénat. Alors qu'une « super-majorité » (*supermajority*) des trois cinquièmes est requise pour « clore » la procédure⁸⁴ – et ainsi surmonter le *filibuster* –, la procédure de réconciliation est allégée : le droit d'amendement y est restreint, tout comme la durée des débats, et une majorité simple suffit à adopter la loi. Ainsi, la réconciliation est-elle devenue « un outil puissant des majorités sénatoriales »⁸⁵. Un tel dispositif permet au Congrès de modifier des lois permanentes ayant trait aux dépenses obligatoires et aux recettes, dans le but d'atteindre « les objectifs qu'il s'est fixés dans la résolution »⁸⁶. Ce champ étendu et cette procédure simplifiée nourrit la tentation des membres du Congrès d'adopter de la réconciliation une lecture extensive, qui en plus de tempérer les droits de l'opposition peut permettre l'adoption de dispositions dont le lien avec les finances publiques est, sinon négligeable, largement discutable.

Afin d'encadrer et de rationaliser l'usage des lois de réconciliation, le Sénat s'est doté de règles strictes limitant les usages démagogiques de la procédure, dont l'authenticité des interprétations est garantie par le *parliamentarian*. Une telle limitation est connue sous le nom de *Byrd Rule*, du nom de Robert BYRD, le sénateur démocrate de Virginie-Occidentale qui en est à l'origine. Son adoption, en 1985, puis sa codification cinq ans plus

⁸⁴ Règle XXII du Règlement du Sénat.

⁸⁵ J. S. GOULD, « Law Within Congress », *Yale Law Journal*, vol. 129, 2020, p. 1961.

⁸⁶ R. DE BELLESCIZE, *Le système budgétaire des États-Unis*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2015, p. 163.

tard⁸⁷, ont précisé le champ d'application de cette procédure spéciale, en indiquant en premier lieu que toute disposition ne présentant pas de lien avec la matière budgétaire devait être écartée. Tout sénateur est ainsi fondé à soulever une exception d'irrecevabilité s'il estime qu'une disposition est « étrangère » au budget, c'est-à-dire sans « incidence »⁸⁸ sur les recettes et les dépenses. Plus précisément, une disposition est considérée comme irrecevable (*extraneous*) si elle remplit l'un des six critères suivants : elle n'a pas d'impact budgétaire direct, elle viole les instructions de réconciliation, elle relève d'une commission non compétente, son effet budgétaire est accessoire par rapport à un objectif non budgétaire, elle accroît le déficit au-delà de la période couverte par la réconciliation (généralement dix ans), ou elle modifie la législation sur la sécurité sociale.

La procédure de contrôle du respect de la *Byrd Rule* est purement coutumière ; aucun texte ne vient la préciser, sa mise en œuvre « quasi-juridictionnelle »⁸⁹ étant fondée sur le travail du *parliamentarian* et de ses équipes. Le « *Byrd bath* » – c'est ainsi que la procédure de contrôle est familièrement qualifiée par les sénateurs et les *staffers* – désigne en réalité une succession de réunions entre le *parliamentarian* et les sénateurs majoritaires et minoritaires. Chacun des deux groupes produit des écritures argumentées afin de défendre la recevabilité ou, au contraire, le caractère irrecevable, des amendements litigieux présents au sein du projet de réconciliation. Il s'agit ainsi pour le *parliamentarian* d'entendre les arguments des deux parties, qui s'appuient généralement sur des précédents parlementaires pour développer leur défense. L'interprétation finalement rendue par le *parliamentarian* est ensuite, en principe, mise en œuvre par le *chair*, qui conserve l'autorité des décisions interprétatives. Cette limite du rôle du *parliamentarian* n'est pas

⁸⁷ Section 313 du *Congressional Budget Act of 1974*, modifié pour l'occasion.

⁸⁸ R. DE BELLESCIZE, *Le système budgétaire des États-Unis*, *op. cit.*, p. 165.

⁸⁹ J. S. GOULD, « Law Within Congress », *op. cit.*, p. 1971.

sans provoquer d'importants conflits relatifs à la légitimité et au caractère obligatoire des interprétations procédurales.

SECTION II

LES CONFLITS D'INTERPRÉTATION EN MATIÈRE FINANCIÈRE

Si elles rêvent un caractère politique plutôt que juridiques, les interprétations deviennent sources d'importants conflits au sein des chambres (§1), révélant les failles du caractère juridique de la procédure parlementaire (§2).

§1 – La politisation des interprétations au sein des chambres françaises

L'enjeu principal, pour les autorités politiques, est de conserver le caractère juridique des interprétations qu'ils rendent. Si la légitimité des administrateurs fait à cet égard l'objet d'un consensus au sein des chambres, les interprétations qu'ils proposent ne sont pas obligatoirement suivies par les décideurs politiques, qui jouissent d'une légitimité démocratique. Néanmoins, il existe un risque important d'affaiblissement du droit, si les arbitrages rendus le sont sur la base d'intérêts politiques conjoncturels, et non plus au regard du droit. Depuis 2022 et les débuts de la XVI^e législature, l'impartialité de la commission des finances est parfois mise en cause en raison d'une absence de cohérence dans les décisions rendues. Le 11 juillet 2022, les débats de la session extraordinaire ont par exemple été troublés par un imbroglio provoqué par les décisions contradictoires du président de la commission des finances et de la Présidente de l'Assemblée nationale,

statuant à l'occasion de l'examen d'un projet de loi relatif à la gestion du Covid-19⁹⁰. En séance, la décision de la Présidente a désavoué, sur le fond, celle du président de la commission, Éric COQUEREL, qui avait considéré les amendements comme recevables, avant que Yaël BRAUN-PIVET ne les juge irrecevables. Le conflit qui s'en est suivi illustre les crispations politiques entre une majorité affaiblie et un président de commission issu de l'opposition. L'interprétation connaît en l'espèce une forme de détournement politique abusif, dont témoigne l'échange entre les présidents de la commission des finances et de la commission des lois :

« M. Éric COQUEREL, *président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire*. Chers collègues, au cours de ce débat, vous deviez avoir l'occasion de présenter dix-sept amendements au sujet d'un article additionnel portant sur la réintégration du personnel soignant non vacciné. Vous ne pourrez pas présenter ces amendements, car ils ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40. Ils l'ont été non pas de mon fait, en tant que président de la commission des finances, mais au nom de la présidente de l'Assemblée. Au moment où je vous parle, les administrateurs sont en train de chercher un cas dans l'histoire où un tel événement aurait déjà eu lieu. Ils sont en train de chercher, et peut-être trouveront-ils, mais c'est quelque chose d'absolument exceptionnel. (*M^{me} Aurore BERGÉ proteste.*) [...].

M. Sacha HOULIÉ, *président de la commission des lois*. Ma réponse s'inscrira également dans le cadre d'un rappel au règlement car ce qui est rare, c'est qu'un président de la commission des finances change d'avis entre la commission et la

⁹⁰ Projet de loi maintenant provisoirement un dispositif de veille et de sécurité sanitaire en matière de lutte contre la covid-19, n° 9, déposé le lundi 4 juillet 2022 (procédure accélérée).

séance. Ça, c'est rare, ce n'est même jamais arrivé dans l'histoire de notre assemblée ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe RE et sur quelques bancs du groupe Dem.*) Ce n'est jamais arrivé, en vertu de la règle qui s'applique et que je vous rappelle : en commission, vous rendez un avis sur les amendements qui peuvent être sanctionnés par l'irrecevabilité financière résultant de l'article 40. Le président de la commission des lois rend ensuite un avis – oui, c'est moi qui décide en dernier ressort, même si cela vous déplaît – sur l'irrecevabilité au titre de l'article 45. Si vous n'aviez pas déclaré l'irrecevabilité financière, j'aurais déclaré l'irrecevabilité au titre de cet article »⁹¹.

Les initiatives, à l'Assemblée nationale, visant à rétablir l'âge de départ à la retraite à 62 ans ont connu le même sort et ont également suscité de vifs débats sur l'usage de l'article 40 : la Présidente de la chambre basse a ainsi déclaré irrecevables les amendements du groupe LIOT visant à abroger, au printemps 2023, « le recul de l'âge effectif de départ à la retraite », en raison d'un gage insuffisant⁹². Une telle proposition « avait pourtant été jugée recevable au titre de l'article 40 par une délégation du Bureau de l'Assemblée lors du dépôt de la proposition de loi, ainsi que par le président de la commission des Finances »⁹³. La Présidente a encore jugé irrecevable une proposition similaire du Rassemblement national,

⁹¹ JOAN, *Débats*, 3^e séance du 12 juillet 2022, p. 2319-2320.

⁹² Proposition de loi abrogeant le recul de l'âge effectif de départ à la retraite et proposant la tenue d'une conférence de financement du système de retraite, n° 1164 (retirée par son auteur, Bertrand PANCHER, le 8 juin 2023).

⁹³ S. DAMAREY, « Abrogation de la réforme des retraites : l'arme fatale de l'article 40 », *Le Club des Juristes*, 6 novembre 2024, [en ligne], <https://www.leclubdesjuristes.com/politique/abrogation-de-la-reforme-des-retraites-larme-fatale-de-larticle-40-7687/>, consulté le 13 mai 2025.

à l'automne 2024⁹⁴, pour les mêmes motifs et suivant la même interprétation⁹⁵. Plus largement, parmi la doctrine comme chez les parlementaires, la question de la « réforme »⁹⁶ ou de la suppression de l'article 40 est devenu un topos des controverses du droit parlementaire financier. Une telle controverse témoigne, en définitive, de luttes institutionnelles et du rapport de force qui oppose le Gouvernement aux assemblées, auxquelles la Constitution confie, en matière budgétaire, davantage de prérogatives de contrôle que d'initiative, comme le constatait déjà, avant l'entrée en vigueur de la LOLF, le professeur Xavier VANDENDRIESSCHE :

« Le rôle essentiel du Parlement ne se situera donc pas tant au niveau du vote de ces programmes que dans le suivi et le contrôle de leur mise en œuvre : contrôle en cours d'exécution entraînant éventuellement la modification des objectifs et/ou des moyens déployés pour les atteindre ; mais surtout, contrôle *a posteriori*, le Parlement ayant alors véritablement la faculté de porter un jugement éclairé »⁹⁷.

§2 – La *nuclear option*, talon d'Achille de la procédure états-unienne

Les conflits liés à l'encadrement de l'initiative parlementaire en matière financière sont aussi, aux États-Unis, une source de tensions entre les membres du Congrès, ainsi qu'entre la politique et le droit. En matière d'irrecevabilités fondées sur la *Byrd Rule*, la

⁹⁴ Proposition de loi visant à restaurer un système de retraite plus juste en annulant les dernières réformes portant sur l'âge de départ et le nombre d'annuités, n° 284, déposée le mercredi 18 septembre 2024.

⁹⁵ P. BLACHER, « Réforme des retraites : “Il n'est pas incohérent que l'article 40 de la Constitution vienne encadrer l'initiative des parlementaires” », *Le Monde*, 4 juin 2023.

⁹⁶ Sur ce point, voir notamment le débat entre les professeurs A. BAUDU et M. CARPENTIER : « Faut-il réformer l'article 40 ? », *Le droit parlementaire financier : état des lieux et pistes d'évolution*, colloque organisé par l'Institut Maurice Hauriou (IMH), M. CARPENTIER, V. DUSSART (dir.), 6 décembre 2024, [vidéo], Canal-U, <https://www.canal-u.tv/160935>, consultée le 13 mai 2025.

⁹⁷ X. VANDENDRIESSCHE, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, novembre 2001, n° 99, p. 63.

majorité peut chercher à méconnaître l'interprétation du parlementarian, en substituant à l'interprétation authentique des intérêts politiques mouvants et à court terme. Il est ainsi possible, par un usage abusif des procédures du Sénat états-unien, de déclencher ce qui est couramment appelé « l'option nucléaire » (*nuclear option*), qui permet à la chambre haute réunie en séance de créer un précédent allant à l'encontre d'une règle de procédure, écrite ou non, afin d'appliquer, à un cas d'espèce, une interprétation nouvelle. Cette interprétation est actée par un vote à la majorité simple, alors même qu'une majorité qualifiée des trois cinquièmes est, en principe, requise. Cette interprétation est souvent contraire à la lettre des règlements et à la « jurisprudence » constante de l'assemblée, mais elle correspond à la volonté de la majorité élue.

Dans la pratique, si une majorité simple de sénateurs s'oppose à la décision de l'autorité politique – en l'occurrence le président du comité – elle peut passer outre son interprétation au nom du droit des sénateurs à élaborer leurs propres règles. Il s'agit d'une négation même du *common law* : la règle n'est pas un « droit » dont le sens peut être « découvert »⁹⁸ ; les précédents ne lient plus les membres de la chambre, qui adoptent une norme *contra legem* à des fins partisans. Depuis les années 2010, cette pratique s'est développée et est parfois utilisée comme un instrument de pression, brandi à titre de menace à l'encontre de la minorité parlementaire. La situation actuelle au Sénat, en mai 2025, témoigne de l'actualité de cette pratique que le Parti républicain menace de mettre en œuvre afin de permettre la prolongation des réductions d'impôts adoptées en 2017. Les républicains souhaitent recourir à la procédure de réconciliation budgétaire, en avançant une évaluation du coût de cette prolongation qui néglige les effets qu'elle entraînerait sur

⁹⁸ Un tel raisonnement est applicable au travail du juge états-unien, voir en particulier : É. ZOLLER, P. RAYNAUD, « Le judiciaire américain, l'interprétation et le temps », *Droits*, janvier 1999, n° 30, p. 97. Cependant, cette conception du droit de *common law* est transposable au sein des chambres ; en renonçant à la tradition de *common law*, les sénateurs adoptent un positionnement aux antipodes du « constitutionnalisme », *lato sensu*, et suppriment tous les freins à leurs propres prérogatives.

le déficit public à long terme. Cette manœuvre vise à contourner la *Byrd Rule*, laquelle interdit l'adoption, via la réconciliation, de dispositions qui accroîtraient le déficit fédéral au-delà de la période budgétaire de dix ans. Traditionnellement, la parliamentary du Sénat, Elizabeth MACDONOUGH, fournit des interprétations respectées par les responsables politiques ; toutefois, dans ce cas précis, les républicains soutiennent que le président de la commission budgétaire, Lindsey GRAHAM, disposerait seul de l'autorité pour déterminer la recevabilité des propositions. Plusieurs sénateurs ont ainsi laissé entendre, dans des déclarations encore floues, que si la parliamentary s'opposait au projet de résolution, ils pourraient invoquer « l'option nucléaire » (*go nuclear*) – autrement dit, passer outre sa décision par un vote à la majorité simple, en méconnaissant et fragilisant les règles en vigueur.

CHAPITRE II

L'INTERPRÉTATION DES « CAVALIERS LÉGISLATIFS »

L'examen des « cavaliers législatifs », amendements introduisant des sujets étrangers à l'objet principal d'un texte, met en lumière une tension fondamentale entre la liberté d'initiative parlementaire et la nécessité de préserver la cohérence et la lisibilité des débats. Cette problématique soulève d'abord la question des fondements juridiques permettant de définir la recevabilité de ces amendements (Section I). Elle invite surtout à analyser la nature procédurale de cette interprétation, ainsi que ses effets concrets sur le fonctionnement des assemblées et les tensions qu'elle génère dans la pratique parlementaire (Section II).

SECTION I

LES FONDEMENTS DE L'INTERPRÉTATION DES « CAVALIERS LÉGISLATIFS »

Le contrôle des « cavaliers » a pour but de garantir la cohérence des débats au sein des chambres (§1), en respect un principe qui est essentiellement procédural (§2).

§1 – Une garantie de cohérence des débats

Aux termes de la règle r. XVI (7) du Règlement de la Chambre des représentants, « aucune motion ou proposition portant sur un sujet différent de celui en cours d'examen ne peut être admise sous couvert d'amendement » ; en France, la Constitution dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis »⁹⁹. L'impératif du lien entre un amendement déposé et le texte débattu, connu au Congrès sous le nom de *germaneness rule*, est envisagé comme une condition de la cohérence des débats, de leur lisibilité et, en France, de leur « clarté » et de leur « sincérité », selon un principe constitutionnel. Cette garantie est exprimée en termes négatifs à la Chambre des représentants « aucune motion... », et de manière positive dans le droit français « tout amendement est recevable... ». Ainsi, alors que la règle états-unienne exclut formellement les amendements hors sujet, la règle française les admet sous conditions, traduisant deux philosophies distinctes de la gestion des débats parlementaires. Malgré cette différence, les deux systèmes convergent vers une même finalité : assurer la cohérence du processus législatif et empêcher

⁹⁹ Article 45, alinéa 1 de la Constitution.

que des amendements étrangers ne brouillent la compréhension et la maîtrise des textes en discussion.

§2 – Un principe essentiellement procédural

Au-delà de leur portée normative, ces règles relèvent avant tout d'une fonction procédurale. Elles visent à structurer le débat parlementaire et à organiser rationnellement le travail des assemblées, en limitant les risques d'abus liés à l'introduction d'amendements « cavaliers ». Leur application contribue ainsi à préserver la discipline parlementaire et à garantir la bonne administration du processus législatif. En pratique, la question de la recevabilité des amendements selon ce critère est fréquemment soumise à l'examen des présidents de séance ou des autorités compétentes, qui tranchent sur la base des règles internes et des précédents. Aux États-Unis, le recours aux *points of order* constitue un mécanisme institutionnalisé permettant aux membres de contester la pertinence d'un amendement, ce qui témoigne de la dimension juridictionnelle que peut revêtir ce contrôle au sein de la procédure législative. En France, cette dimension procédurale s'inscrit dans un cadre plus formalisé par la Constitution et les règlements parlementaires, mais elle reste également soumise à l'appréciation des présidents de commission ou de séance. La nature essentiellement procédurale de ce contrôle explique pourquoi, malgré son importance, il ne remet pas en cause le fond des propositions, mais vise à assurer une bonne organisation des débats.

SECTION II

LES TECHNIQUES D'INTERPRÉTATION DE LA PERTINENCE DES AMENDEMENTS

En matière d'irrecevabilité, la motivation des interprétations garantit leur nature juridique (§1), sans toutefois limiter entièrement le caractère hétérogène de leur mise en œuvre (§2).

§1 – La nécessaire motivation des interprétations

Le Conseil constitutionnel a jugé qu'« aucune exigence constitutionnelle n'impose la motivation des décisions d'irrecevabilité prononcées à ce titre par les instances parlementaires, pas davantage que l'existence d'un recours au sein de l'assemblée en cause »¹⁰⁰. Dans les faits, pourtant, les précédents peuvent être transmis aux parlementaires français s'ils en font la demande¹⁰¹ ; ils rendus publics au Congrès des États-Unis. Dans les deux cas, ils sont motivés succinctement, au minimum par un bref paragraphe argumentatif expliquant le motif de l'irrecevabilité. Cette motivation n'est en rien cosmétique. Comme le souligne le professeur Jonathan GOULD, l'argumentation qui sous-tend l'interprétation est la seule à permettre d'envisager ses applications futures :

« Prenons un exemple hypothétique dans le domaine de la politique éducative : une décision selon laquelle un amendement concernant le financement des cantines scolaires n'est pas pertinent par rapport à un projet de loi réglementant

¹⁰⁰ Cons. constit., déc. n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, cons. 11.

¹⁰¹ Il arrive qu'une courte note explicative soit transmise d'office aux sénateurs.

les programmes scolaires. On pourrait en déduire deux justifications possibles à cette décision : peut-être que l'amendement n'est pas pertinent parce qu'il concerne un domaine de politique différent (programmes scolaires contre cantines), ou peut-être parce qu'il repose sur des mécanismes différents (réglementation contre financement). Ces deux justifications mèneraient au même résultat dans cette décision initiale, mais elles auraient des implications différentes pour les cas futurs. Sans explication, un décideur ne saurait pas comment cette décision devrait orienter les affaires à venir »¹⁰².

Outre la nécessité juridique de motiver les décisions, la question de leur acceptation par les parlementaires – qui peuvent se sentir injustement privés de leur droit d'initiative – revêt également une dimension politique importante, tant pour les autorités politiques que, en France, pour le Conseil constitutionnel. C'est pourquoi la justification des interprétations prend une importance particulière, notamment dans le cas du Conseil, souvent critiqué par de nombreux parlementaires pour son application jugée trop « stricte » de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution¹⁰³. Faisant œuvre de pédagogie, les Sages de la rue de Montpensier ont publié un « commentaire » officiel de soixante-deux pages relatif à leur décision 2019-778 DC du 21 mars 2019, afin d'éclairer les parlementaires insatisfaits.

¹⁰² J. S. GOULD, « Law Within Congress », *Yale Law Journal*, vol. 129, 2020, p. 1986.

¹⁰³ Voir, par ex. : O. MARLEIX, « Article 45 de la Constitution : sortons de l'impuissance organisée », *Revue Politique et Parlementaire*, 12 avril 2024, [en ligne], <https://www.revuepolitique.fr/article-45-de-la-constitution-sortons-de-limpuissance-organisee/>, consulté le 17 mai 2025.

§2 – La mise en œuvre hétérogène du principe

En France, le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel est particulièrement « rigoureux », en contraste avec la souplesse de celui appliqué aux irrecevabilités financières. Il faut préciser que le Conseil soulève d'office la question de la recevabilité des « cavaliers législatifs ». Une telle rigueur s'est heurtée, jusqu'en 2015, à la pratique adoptée par les chambres, qui ne mettaient en œuvre ce contrôle des « cavaliers » que de manière marginale, alors même que la jurisprudence du Conseil constitutionnel avait été consacrée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹⁰⁴. Depuis 2015 au sein de la chambre et 2017 au Palais Bourbon, la procédure interne de contrôle se précise pour tendre vers une forme « d'objectivité »¹⁰⁵, étant précisé que le président de la commission est compétent pour l'exercer, ainsi, en séance, que le président de la chambre.

Cette mise en œuvre hétérogène du principe s'explique par les multiples interprétations possibles des règles en matière de « cavaliers ». Le cas des États-Unis, sur ce point, est particulièrement éclairant : la *germaneness rule* y connaît une application qui tend à l'ubiquité, non seulement à la Chambre des représentants, mais également au sein des assemblées législatives de chaque État. Toutefois, la mise en œuvre du principe varie selon les chambres. Autrement dit, les procédures d'examen des amendements diffèrent, et les critères fixés au Congrès ne sont pas mécaniquement appliqués aux chambres de l'échelon fédéré. L'absence de test unique et objectif se conjugue à la diversité des manuels de procédure utilisés dans les chambres et oblige les *parliamentarians* à mettre en place des règles internes fondées sur des critères empiriques. La National Conference of State

¹⁰⁴ Sur ce point, voir : B. FOLLIN, « Irrecevabilités », in D. CONNIL, P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 602-603.

¹⁰⁵ J. MAÏA, « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations », *Titre VII*, n° 4, avril 2020.

Legislatures œuvre pour construire une liste de critères concrets, servant de *checklist* pour tester la pertinence d'un amendement. Parmi eux figurent les questions suivantes :

- « – l'amendement traite-t-il d'un sujet différent ?
- étend-il déraisonnablement l'objet du projet de loi ?
- introduit-il une question indépendante ?
- est-il en relation logique et naturelle avec le texte original ?
- change-t-il l'objet, la portée ou la finalité du texte ?
- exige-t-il une modification du titre du projet de loi ? »¹⁰⁶.

Ces critères ne s'appliquent pas de manière uniforme, et la pratique diffère entre les États, notamment en raison des usages propres aux élus, mais également en raison du manuel de référence de chaque chambre. Le *Mason's Manual of Legislative Procedure*¹⁰⁷ admet ainsi qu'un amendement puisse être considéré comme recevable (*germane*) même s'il « modifie entièrement l'effet de la proposition initiale ou entre en conflit avec son esprit », tant qu'il conserve un lien de fond avec le sujet traité. De leur côté, les *Robert's Rules of Order Newly Revised*¹⁰⁸ insistent davantage sur la proximité étroite entre l'amendement et la question soulevée par la motion principale.

¹⁰⁶ NCSL, « Germaneness Requirements », in NCSL, *Inside the Legislative Process*, Denver, NCSL, 2020, p. 61.

¹⁰⁷ NCSL, *Mason's Manual of Legislative Procedure*, Denver, NCSL, 2020, (1^{re} éd. : 1935), § 402.

¹⁰⁸ H. M. ROBERT et al., *Robert's Rules of Order Newly Revised*, Chicago, PublicAffairs, 2020, 12^e éd. (1^{re} éd. : 1876), § 12.

CONCLUSION DU TITRE I

Si l'examen de la recevabilité s'inscrit dans une longue et hétéroclite tradition parlementaire, la procédure législative n'est pas parfaitement continue : elle connaît des crises dont les corollaires sont un fort renouveau interprétatif.

TITRE II

L'ÉTAT D'EXCEPTION, MATRICE DU RENOUVELLEMENT INTERPRÉTATIF

L'état d'exception correspond, pour le pouvoir exécutif, à une période d'expansion temporaire de ses prérogatives, destinée à rétablir un ordre perturbé. Dans ce contexte, le Parlement se met en retrait afin de ne pas entraver l'action des gouvernants face aux difficultés, invoquant la permanence des institutions et une forme de loyauté patriotique. Le principal risque réside alors dans un effacement prolongé du rôle parlementaire, surtout lorsque la fin de cette période exceptionnelle est difficile à déterminer. Ce fragile équilibre conduit le Parlement à instituer un « droit d'exception » (chapitre I), dont le caractère provisoire engendre néanmoins des conséquences durables (chapitre II).

CHAPITRE I

LE PROCESSUS DE CRÉATION D'UN « DROIT PARLEMENTAIRE D'EXCEPTION »

Le droit parlementaire, en période de crise, redéfinit la procédure législative (section I) en même temps qu'il modifie le rôle et la place du Parlement dans les équilibres institutionnels (section II).

SECTION I

LA REDÉFINITION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE

§1 – L'encadrement des prérogatives du législateur de crise

« Exception » ne signifie pas « impréparation ». Les textes de rang constitutionnel ou législatif prévoient un ensemble de dispositifs qui, en permettant à l'exécutif de disposer de prérogatives spéciales ou en opérant un déplacement de la légalité, contribuent à mettre ponctuellement en retrait les chambres législatives dans la gestion de la crise. En France, l'article 16 de la Constitution en constitue l'exemple le plus marquant : le Président de la République est fondé, sur le fondement de cette disposition, à prendre des décisions visant à rétablir l'ordre institutionnel, y compris dans le domaine de la loi défini à l'article 34 de la Constitution, pourvu qu'il s'agisse de mettre fin à la crise lorsqu'il existe une menace « grave et immédiate » sur « les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux ». Le Parlement n'est toutefois pas absent du dispositif : il continue de se réunir « de plein droit », l'Assemblée nationale ne peut faire l'objet d'un décret de dissolution, et la saisine du Conseil constitutionnel est possible après trente jours sous ce régime. De la même manière, le Parlement n'est pas dépossédé de l'ensemble de ses leviers dans le cadre de l'état de siège prévu par la loi de 1849, ni dans celui des états d'urgence institués par les lois de 1955 et 2020 : le maintien de l'état d'exception requiert, dans tous les cas, le vote d'une loi de prorogation à l'issue d'une période initiale de douze jours ou d'un mois. Le Parlement peut également adapter et modifier la législation d'exception en période de crise, comme il l'a démontré entre 2015 et 2017 pour la lutte contre le terrorisme, puis entre 2020 et 2021 face à la crise sanitaire.

En somme, les chambres se mettent elles-mêmes en retrait afin de permettre à l'exécutif d'agir pour faire cesser la crise, ce dernier s'appuyant sur une législation *ad hoc*¹⁰⁹. Aux États-Unis, le président peut également déclarer une *national emergency* sur le fondement du *National Emergencies Act* de 1976. Cette déclaration, publiée au *Federal Register*, déclenche l'activation de plus de 130 pouvoirs dérogatoires prévus par une grande variété de textes, couvrant notamment le contrôle économique, les mesures militaires, la cybersécurité ou encore les restrictions de circulation. Le Congrès peut y mettre fin à tout moment par une *joint resolution*, selon une procédure équivalente à celle du vote des lois (*bills*). Là encore, l'autolimitation des membres du Congrès permet à l'exécutif de répondre à la crise, dans un cadre juridique certes souple, mais pas indépassable. Plus incomplet – et, pour cette raison, plus controversé – est l'*Insurrection Act* de 1807, qui autorise le président à déployer l'armée ou la Garde nationale afin de rétablir l'ordre civil en cas d'insurrection, de troubles internes ou de refus d'exécution des lois fédérales. Ce mécanisme, utilisé pour la dernière fois en 1992 lors des émeutes de Los Angeles, permet un usage intérieur de la force militaire sans approbation du Congrès, qui ne s'est jamais doté de pouvoirs de contrôle ou d'encadrement à son sujet.

¹⁰⁹¹⁰⁹ De façon inédite, le 14 mai 2024, le Premier ministre a décidé de bloquer l'accès de la population de Nouvelle-Calédonie au réseau social « TikTok », justifiant cette mesure en invoquant la théorie jurisprudentielle des « circonstances exceptionnelles ». Estimant que le cadre de la légalité ordinaire ne permettait pas à l'administration de répondre efficacement à la gravité des émeutes secouant le territoire néo-calédonien, le Gouvernement a ainsi tenté de justifier une décision restreignant l'exercice des libertés au nom du rétablissement de l'ordre public. Le Conseil d'État, statuant en contentieux, a annulé la décision du chef du Gouvernement, tout en reconnaissant, sous certaines conditions caractérisant l'exception, la possibilité pour le Premier ministre de prendre des mesures relevant en principe du domaine de la loi – lesquelles peuvent, en outre, se cumuler avec le régime de l'état d'urgence. Voir : CE, 10^e ch., 1^{er} avril 2025, *Ligue des droits de l'homme et La Quadrature du Net*, n^{os} 494511, 494583, 495174.

§2 –L’adaptation du fonctionnement des chambres aux circonstances

Si elles peuvent, en théorie, poursuivre leurs activités lors des périodes d’exception, encore faut-il que les chambres organisent leurs travaux selon des modalités compatibles avec la crise. C’est en partie ce raisonnement qui avait motivé, au milieu des années 2000, la numérisation des précédents parlementaires français : si le Palais du Luxembourg ou le Palais Bourbon devenaient inaccessibles, il n’existait alors aucun moyen d’accéder à ces « fascicules »¹¹⁰, en contradiction avec le principe selon lequel « partout où ses membres sont réunis, là est l’Assemblée nationale »¹¹¹. Plus récemment, la crise du Covid-19 a posé un nombre considérable de problématiques organisationnelles aux chambres, dont l’activité créatrice de précédents – parfois *ex nihilo* – a connu un pic inédit. La souplesse du droit parlementaire, rendue possible par le haut degré d’interdépendance entre normes écrites et non écrites, qui explique l’ampleur des pouvoirs interprétatifs des autorités politiques, a permis aux assemblées de mettre en place un véritable « droit parlementaire d’exception ».

Comme l’analyse Dorothée REIGNIER, les aménagements décidés par les autorités politiques pour permettre au Parlement de siéger lors de la pandémie ont « maltraité »¹¹² le droit d’amendement des parlementaires, incapables de défendre leurs propositions en raison des « jauges » fixées en Conférence des présidents :

¹¹⁰ D. CHAMUSSY, « Précédents », in D. CONNIL, P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 866.

¹¹¹ *Serment du Jeu de Paume*, 20 juin 1789.

¹¹² D. REIGNIER, « Droit parlementaire d’exception ou violation des droits des parlementaires. Étude de l’encadrement des missions législative et de contrôle des députés français au cours de la crise sanitaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 132 (4), 2022, p. 907.

« Le 17 mars et le 5 mai 2020, le président du groupe détenait seul les bulletins de vote de l'ensemble de son groupe. Ses membres ne pouvaient se désolidariser du *vote présidentiel* que pour les votes sur l'ensemble. En revanche, aucune possibilité d'expression personnelle n'était prévue sur les votes des motions, amendements ou articles »¹¹³.

Au Congrès des Etats-Unis, des aménagements ont, dans le même sens, été mis en place à la Chambre – le Sénat ayant été plus retissant à modifier ses règles. La Chambre des représentants, à l'inverse, a voté une résolution, le 14 mai 2020, autorisant le vote par procuration (*proxy voting*) : un membre absent pouvait envoyer une lettre signée au greffier de la Chambre désignant un collègue pour voter en son nom¹¹⁴. Il s'agit là d'un tempérament important aux principes directeurs de la délibération, qui ne peut s'expliquer que par la nécessité d'adopter rapidement des textes permettant au pouvoir exécutif de faire face à la crise, transformant ainsi l'assemblée en une simple « chambre d'enregistrement » sur le plan législatif, avant qu'elle ne puisse exercer, dans un second temps, ses missions de contrôle et d'évaluation de l'action gouvernementale.

¹¹³ D. REIGNIER, *Ibid.*, p. 908.

¹¹⁴ H. Rept. 116-420 – Authorizing Remote Voting by Proxy in the House of Representatives and Providing for Official Remote Committee Proceedings During a Public Health Emergency Due to a Novel Coronavirus, and for Other Purposes.

SECTION II

LA REDÉFINITION DU RÔLE DES CHAMBRES

§1 – La mise en retrait des assemblées

La redéfinition du rôle des chambres en période de crise relève, pour une large part, d'une décision souveraine : les assemblées choisissent elles-mêmes d'interrompre leurs travaux ou de les recentrer sur des objets très spécifiques. Ainsi, au lendemain de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée le 9 juin 2024 par le président de la République, la Conférence des présidents du Sénat a décidé de l'ajournement des séances publiques, opérant un recentrage vers les activités des commissions permanentes et la fonction de contrôle de la chambre haute. Il s'agit là d'un usage conforme au précédent de 1997, qui a eu pour conséquence le report, à la session suivante, des espaces réservés aux groupes Union centriste et Socialiste, écologiste et républicain.

Face à la pandémie de Covid-19, le Congrès des États-Unis a réduit ses activités législatives en 2020. Le Sénat, après une interruption de plus de cinq semaines, a par exemple repris ses sessions le 4 mai 2020, avec seulement 15 semaines de travail prévues avant l'élection présidentielle de novembre. Des périodes de répit supplémentaires ont été ajoutées, notamment du 3 au 17 juillet et du 10 août au 7 septembre, réduisant le temps disponible pour l'examen des projets de loi. La Chambre des représentants a également ajusté son calendrier : en août 2020, il a été annoncé qu'aucun vote en séance plénière n'aurait lieu avant le 14 septembre. Ces ajustements ont entraîné une concentration des efforts législatifs sur les mesures liées à la pandémie, comme le *CARES Act*, au détriment d'autres sujets de politiques publiques.

§2 – Le maintien d’un équilibre des pouvoirs

La mise en retrait des assemblées, dont la fonction législative se trouve « contrainte »¹¹⁵, ne signifie pas pour autant la disparition de toute forme d’équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, dont la dévolution reste placée sous le contrôle du juge constitutionnel. Des freins et contrepoids (*checks and balances*) existent et sont prévus par les textes encadrant les régimes d’exception. Y compris dans les situations les plus critiques – comme sous le régime de l’article 16 de la Constitution française de 1958 –, la Haute Cour, instituée par les articles 67 et 68, demeure fondée à se réunir si le chef de l’État abuse de ses pouvoirs. De manière comparable, la procédure d’*impeachment* peut être déclenchée à tout moment aux États-Unis, par la Chambre des représentants en cas de trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs (*high crimes and misdemeanors*).

Par ailleurs, l’équilibre des pouvoirs s’opère à travers des mécanismes de contrôle juridictionnel qui subsistent, même en temps de crise. En France, le Conseil constitutionnel, saisi dans le cadre d’un contrôle *a priori* ou via la question prioritaire de constitutionnalité, a continué d’exercer sa mission de gardien des droits et libertés fondamentaux, y compris durant l’état d’urgence sanitaire. Il a par exemple validé la loi prorogeant l’état d’urgence, tout en formulant des réserves d’interprétation quant à l’atteinte aux libertés fondamentales, contribuant ainsi à préserver un équilibre entre impératif de sécurité et respect des droits de rang supra législatif, en l’occurrence constitutionnel¹¹⁶.

¹¹⁵ D. REIGNIER, « Droit parlementaire d’exception... », *op. cit.*, p. 907.

¹¹⁶ Cons. constit., déc. n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.

CHAPITRE II

UN DROIT TEMPORAIRE AUX EFFETS DE LONG TERME

Si les interprétations propres aux périodes d'exception sont temporaires (section I), elles exercent une influence de long-terme sur la procédure législative (section II), en raison de la place des précédents dans le droit parlementaire.

SECTION I

LE CARACTÈRE TEMPORAIRE DES ADAPTATIONS

§1 – Le caractère temporaire du « droit parlementaire d'exception »

Les adaptations procédurales mises en œuvre par les assemblées en période de circonstances exceptionnelles – a fortiori durant la crise sanitaire du Covid-19 – ont d'abord été conçues comme des réponses transitoires à une situation de crise. L'objectif était de garantir la continuité de l'activité législative tout en respectant les contraintes sanitaires, et en laissant au pouvoir exécutif une marge de manœuvre suffisante pour prendre les mesures nécessaires à la lutte contre la propagation du virus. Ainsi, la réduction du nombre de séances, la limitation du nombre de parlementaires présents en hémicycle ou encore l'organisation de réunions de commissions en visioconférence ont été instaurées à titre exceptionnel et dérogatoire, par rapport au droit parlementaire commun.

Ces mesures ont été expressément présentées comme temporaires par les autorités politiques à l'origine de ces adaptations du droit parlementaire. Dès que la situation sanitaire l'a permis, le Parlement est revenu à ses modes de fonctionnement traditionnels,

mettant fin aux dispositifs exceptionnels. Ainsi, par exemple, la résolution permettant le vote par correspondance à la Chambre des représentants des États-Unis n'a pas été reconduite dans le règlement du 118^e Congrès. Cette réversibilité – c'est-à-dire l'absence de pérennisation des pratiques dérogatoires – a servi à justifier la restriction temporaire de certains droits parlementaires, en particulier le droit d'initiative législative. Elle a fondé ce que l'on pourrait appeler une « réduction » des chambres, tant dans leurs missions législatives que dans leurs fonctions d'interprétation du droit.

§2 – Des chambres en miniature

La période de crise a vu l'émergence de « chambres en miniature », dans lesquelles le nombre de parlementaires physiquement présents était drastiquement réduit afin de respecter les mesures de distanciation sociale. Cette configuration a eu pour conséquence une concentration des débats et des décisions entre les mains d'un cercle restreint de membres, le plus souvent les présidents de groupe, rendant dans les faits la discipline de vote non seulement obligatoire mais difficilement contournable, en raison du caractère contraint de la procédure aménagée. Ces mesures, attentatoires aux droits des membres de la Chambre des représentants comme du Congrès, peuvent être questionnées au regard de leur faible légitimité juridique et démocratique. En France, c'est la Conférence des présidents qui a constitué l'organe décisionnel privilégié pour l'acclimatation du droit parlementaire aux circonstances exceptionnelles : elle permet de dégager des compromis entre les représentants des groupes politiques et d'éviter les contestations relatives aux arbitrages interprétatifs opérés en l'absence de précédents clairement établis. Aux États-Unis, la liberté d'initiative des membres de la Chambre a également été restreinte, imposant une intensification des négociations avec les *whips* et certaines figures influentes

de la majorité ou de l'opposition. Ces discussions se déroulent toutefois dans un cadre moins formalisé que celui de la Conférence des présidents française, et relèvent davantage de la pratique que de l'organisation interne codifiée.

Enfin, la concentration du travail législatif et des mécanismes d'interprétation ne signifie pas une inflation du rôle des services administratifs : les administrateurs et les parlementaires eux-mêmes continuent d'élaborer des interprétations, souvent innovantes, mais sans jamais se substituer à l'autorité politique. En France, l'exemple du comité prévu à l'article 33 de l'Instruction générale du Bureau est révélateur : même après la dissolution de l'Assemblée nationale, un comité composé du Président sortant et des questeurs « assume les pouvoirs d'administration générale du Bureau jusqu'à l'entrée en fonctions de la nouvelle Assemblée »¹¹⁷. Ce comité, bien que ses membres ne soient plus députés, a été convoqué à plusieurs reprises en 2024 pour assurer la continuité du fonctionnement administratif de la chambre basse.

¹¹⁷ Article 33 de l'IGB de l'Assemblée nationale.

SECTION II

LE CARACTÈRE PERMANENT DES INTERPRÉTATIONS

§1 – Les tentatives d’adaptation durable du droit parlementaire écrit

Les innovations procédurales mises en œuvre durant les crises peuvent inspirer des réformes plus profondes du droit parlementaire écrit, afin de lui permettre de mieux anticiper les états d’exception à venir. C’est en tout cas la philosophie ayant motivé la proposition de résolution n° 3893, déposée le 16 février 2021, tendant à modifier le Règlement de l’Assemblée nationale en ce qui concerne l’organisation des travaux parlementaires en période de crise¹¹⁸. Ce texte visait à inscrire dans le droit parlementaire écrit les enseignements tirés de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 ; il ne s’agissait pas de créer un régime permanent d’exception, mais de prévoir un cadre procédural activable en cas de circonstances exceptionnelles, permettant d’adapter rapidement l’organisation des travaux parlementaires, pour assurer la continuité institutionnelle du Parlement, garantir une répartition équitable de la parole et du temps législatif entre les groupes politiques et encadrer juridiquement les innovations procédurales comme le recours à la visioconférence pour les commissions ou les modalités restreintes de séance.

Cependant, le Conseil constitutionnel a censuré le texte¹¹⁹, estimant qu’il ne pouvait exercer son contrôle a priori en raison du caractère trop général et abstrait des dispositions qu’il prévoyait. Comme l’ont analysé Priscilla JENSEL-MONGE et Audrey DE

¹¹⁸ Proposition de résolution n° 3893 tendant à modifier le Règlement de l’Assemblée nationale en ce qui concerne l’organisation des travaux parlementaires en période de crise, déposée le 16 février 2021

¹¹⁹ Cons. constit., déc. n° 2021-814 DC du 1^{er} avril 2021.

MONTIS : « valider une telle résolution aurait conduit le Conseil constitutionnel à laisser à l'Assemblée nationale une entière marge de manœuvre dans la mise en œuvre de ses règles d'organisation et de fonctionnement en temps de crise »¹²⁰. Autrement dit, il apparaît plus opportun, du point de vue du juge constitutionnel, d'ajuster les interprétations et de créer des précédents en situation de crise, plutôt que de prévoir un ensemble de dispositifs écrits, eux-mêmes sujets à interprétation, dont la conformité aux normes de valeur constitutionnelle ne peut être garantie en raison de la diversité de leurs modalités d'application. Une telle prudence se retrouve également au sein des chambres du Congrès américain, qui n'ont pas cherché à inscrire un « droit parlementaire d'exception » dans leurs règlements formels. Les adaptations y relèvent davantage de la pratique, fondée sur le *common law* parlementaire et les précédents. Ces derniers forment un cadre d'ajustement plus souple et, à la différence des règlements, ils entretiennent une « mémoire » des crises de la fonction législative.

§2 – Les précédents, « mémoire » des crises de la fonction législative

Les crises successives, si elles ne s'inscrivent pas nécessairement dans le droit écrit, ont laissé des traces dans la « mémoire » institutionnelle du Parlement, dont les premiers gardiens sont les précédents parlementaires. Les précédents établis lors de ces périodes exceptionnelles servent de référence pour la gestion des crises futures, ou plus largement de toute situation « hors du commun ». Ainsi, le Secrétaire général de l'Assemblée nationale, dès l'annonce de la dissolution par le président de la République Emmanuel MACRON en juin 2024, a consulté le précédent rédigé par les services vingt-sept ans plus tôt, après la

¹²⁰ P. JENSEL-MONGE, A. DE MONTIS, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 128 (4), 2021, p. 140.

dissolution du 9 février 1997. Si chaque crise est singulière, les débats interprétatifs, les incertitudes sur les procédures à mettre en œuvre et les solutions proposées sont, quant à eux, ajustables à une infinité de situations non prévues par les textes.

Au-delà de leur caractère immédiat, ces expériences contribuent à une réflexion plus large sur la résilience des institutions démocratiques face aux crises majeures. Elles participent à la création d'un droit parlementaire d'exception fondé sur les précédents, qui s'inscrit dans la logique du *common law* états-unien, et dont l'*opinio juris* se trouve renforcée par les circonstances. Si les chambres réduisent leur activité législative en période de crise, ce n'est pas uniquement pour laisser le pouvoir exécutif agir seul ou pour répondre à des contraintes techniques : elles cherchent aussi à éviter la multiplication des conflits procéduraux, en réduisant la masse de leurs travaux et en préservant un relatif consensus interne sur les modalités de la délibération.

CONCLUSION DU TITRE II

Le droit parlementaire d'exception présente un risque, car il donne lieu à des précédents restreignant les droits des parlementaires. C'est précisément la force juridique de ces précédents et interprétations qui fait craindre que ces mesures temporaires ne s'étendent et finissent par s'appliquer au droit commun.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Qualifier l'interprétation implique de se positionner quant à sa nature. En matière de droit parlementaire, l'interprétation est essentiellement pratique : elle répond au besoin des chambres de trancher les conflits ou de dissiper les incertitudes qui surgissent au cours des délibérations. Il n'est pas aisé d'en dégager une dimension abstraite ou des principes directeurs, dans la mesure où, en France, les précédents ne sont pas rendus publics, et en raison du faible intérêt que portent les juristes états-uniens au droit non écrit de la procédure législative. Quelques enseignements peuvent néanmoins être tirés à l'issue de cette étude.

Pour demeurer juridique, l'interprétation doit, en premier lieu, s'exercer dans un cadre auquel les membres des chambres ont consenti. Une crise des pratiques parlementaires, un fort renouvellement du personnel politique ou des conflits avec la présidence de la chambre peuvent fragiliser durablement ce cadre, pourtant indispensable à l'interprétation du droit parlementaire. La stabilisation des interprétations dans le droit écrit n'apporte pas, à elle seule, une réponse satisfaisante à l'encadrement d'une procédure vivante. Le « prodige de la loi », pour reprendre l'expression de Rousseau, ne s'opère qu'au prix du respect des règles ; or, en matière de procédure législative, ni l'existence d'une règle ni une décision interprétative ne garantissent en soi le respect du droit.

La procédure législative recèle en cela un paradoxe : le consentement aux normes communes est indispensable à sa mise en œuvre pacifiée, mais son interprétation authentique repose sur la grande continuité du droit parlementaire. De nombreux principes fondamentaux et décisions des autorités camérales ont été établis au cours des

siècles passés ; or, les élus actuels n'ont pas toujours eu le loisir d'y contribuer ni même d'en saisir pleinement le sens.

La crise de l'interprétation est, en ce sens, une crise du sens à deux niveaux. Elle se manifeste d'abord chez le parlementaire débouté, qui cherche à comprendre au nom de quel droit « le président » ou « le *parliamentarian* » a restreint son initiative et sa participation aux délibérations. Elle se manifeste ensuite, plus largement, dans le droit parlementaire lui-même, dont la structure cohérente peine à émerger du foisonnement de jurisprudences parlementaires. Longtemps en déclin depuis les années 1980, leur nombre connaît aujourd'hui un regain, tant en France qu'aux États-Unis, en raison des stratégies procédurales déployées à des fins politiques.

La recherche juridique et le dialogue interparlementaire permettent d'éclairer les problématiques de légitimité et de mise en œuvre des interprétations, auxquelles toutes les assemblées sont structurellement confrontées. La diversité des moyens d'interprétation constitue un enjeu majeur pour les secrétaires généraux et parlementaires du monde entier, réunis sous l'égide de l'Union interparlementaire, tandis qu'en France, le droit parlementaire comparé suscite un intérêt croissant au sein de la doctrine. Autant de pistes pour redonner sens à une procédure vivante, qui rappelle que le principe d'autonomie des assemblées n'est pas seulement un principe de protection : il interroge la responsabilité des chambres, appelées à respecter, par elles-mêmes et dans l'intérêt général, le droit qu'elles se sont donné – à commencer par le droit constitutionnel.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Bibliographie francophone

Ouvrages généraux, traités, manuels, cours et dictionnaires

ALLAND (D.), RIALS (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Puf, coll. « Quadrige », 2003, 1649 p.

AVRIL (P.), GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-É.), *Droit parlementaire*, LGDJ Lextenso, coll. « Domat droit public », 2023, 7^e éd., 528 p.

BAUDU (A.), *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, coll. « HyperCours », 2023, 4^e éd., 1008 p.

BOUDON (J.), *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. « Droit fondamental (Manuels) », 2025, 6^e éd., 326 p.

CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, coll. « Université », 2015, 32^e éd., 636 p.

CONNIL (D.), JENSEL-MONGE (P.), DE MONTIS (A.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique du Parlement*, Bruxelles, Bruylant, 2023, 1187 p.

CORNU (G.) (dir.), *Vocabulaire juridique*, préf. de G. Cornu, Paris, PUF, coll. « Quadrige », 2024, 15^e éd., 1 152 p.

DE MONTIS (A.), MONGE (P.), *Le droit parlementaire*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2025, 250 p.

FAVOREU (L.), MASTOR (W.), *Les cours constitutionnelles*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 2016, 2^e éd., 184 p.

LASCOMBE (M.), VANDENDRIESSCHE (X.), *Finances publiques*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit » 2017, 9^e éd., 260 p.

ROUSSEAU (D.), GAHDOUN (P.-Y.), BONNET (J.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Domat droit public », 2020, 12^e éd., 1039 p.

ROZENBERG (O.), THIERS (É.) (dir.), *Traité d'études parlementaires*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Études parlementaires », 2018, 752 p.

TOULEMONDE (G.), *Institutions politiques comparées*, Paris, Ellipses, 2022, 3^e éd., 160 p.

TOULEMONDE (G.), *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2020, 14^e éd., 536 p.

ZOLLER (E.), MASTOR (W.), *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. « Thémis droit », 2021, 3^e éd., 694 p.

Ouvrages spécialisés

AMELLER (M.), *Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans 55 pays*, Paris, PUF, 1966, 2^e éd. augmentée et mise à jour, 378 p.

AMSELEK (P.) (dir.), *Interprétation et droit*, Bruxelles, Bruylant ; Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1995, 245 p.

AMSELEK (P.), *Le budget de l'État sous la Ve République*, préf. de P. LAVIGNE, Paris, LGDJ, 1966, 1^{re} éd., 657 p.

AVRIL (P.), *Les conventions de la Constitution, normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1997, 1^{re} éd., 202 p.

BAUDU (A.), *Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France. Éclairage historique et perspectives d'évolution*, préf. de V. DUSSART et H. ROUSSILLON, Paris, Dalloz, coll. « Bibliothèque parlementaire & constitutionnelle », 2010, 456 p.

BOUTMY (É.), *Études de droit constitutionnel, France-Angleterre-États-Unis*, Paris, Plon, 1885, 1^{re} éd., 273 p.

CARTIER (E.), RIDARD (B.), TOULEMONDE (G.) (dir.), *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman, 2020, 166 p.

CHAGNAUD (D.), MONTAY (B.) (dir.), *Les 60 ans de la Constitution*, préf. d'É. BALLADUR, Paris, Dalloz, 2018, 1^{re} éd., 373 p.

DE BELLESCIZE (R.), *Le système budgétaire des États-Unis*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 2015, 240 p.

DEROSIER (J.-Ph.) (dir.), *65 ans de Ve République : une analyse prospective de la Constitution*, Paris, LexisNexis, coll. « Perspective(s) », 2024, 505 p.

DEROSIER (J.-Ph.), DORAY (M.) (dir.), *La délibération après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Mare & Martin, coll. « Droit public », 2015, 120 p.

DEROSIER (J.-Ph.), SACRISTE (G.) (dir.), *L'État, le droit, le politique : mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, coll. « Études, mélanges, travaux », 2014, 546 p.

GHEVONTIAN (R.) (dir.), *Eugène Pierre, précurseur du droit parlementaire contemporain*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Études parlementaires », 2019, 216 p.

LAFLANDRE (M.), *Contribution à l'étude des sources du droit parlementaire de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1996, 191 p.

LEMAIRE (É.) (dir.), *Les groupes parlementaires*, Paris, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, coll. « Colloques & Essais », t. 93, 2020, 318 p.

PONTHOREAU (M.-C.), *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, coll. « Corpus droit public », 2021, 2^{de} éd., 484 p.

Thèses et mémoire d'HDR

BALNATH (M.), *L'administration des assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, Thèse, Lyon 3, 2022, 1 850 p.

CARON (M.), *Droit gouvernemental : finalités théoriques, pratiques et démocratiques*, Habilitation à diriger des recherches, Université Polytechnique des Hauts-de-France, 2023, 364 p.

CHEKLY (E.), *Étude juridique de la théorie des circonstances exceptionnelles en matière financière en droit français*, Thèse, Lille, 2024, 830 p.

FASSASSI (I.), *La légitimité du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois aux États-Unis : étude critique de l'argument contre-majoritaire*, Thèse, Aix-Marseille, 2015, 693 p.

Gelblat (A.), *Les doctrines du droit parlementaire à l'épreuve de la notion de constitutionnalisation*, Thèse, Paris Nanterre, 2018, 767 p.

GEYNET-DUSSAUZE (C.), *L'obstruction parlementaire sous la V^e République : étude de droit constitutionnel*, Thèse, Aix-Marseille, 2019, 600 p.

REIGNIER (D.), *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, Thèse, Lille 2, 2011, 1108 p.

TOULEMONDE (G.), *Le déclin du Parlement sous la Ve République. Mythe et réalités*, Thèse, Lille 2, 1998, 612 p.

Articles, notes, chroniques et interventions

ALBERTON (Gh.), « Le législateur peut-il rester irresponsable ? Une loi inconstitutionnelle ou inconstitutionnelle ne peut être que fautive », *AJDA*, 2014, n° 41, p. 2350-2359.

BAUDU (A.), « La rénovation du droit d'amendement parlementaire en matière budgétaire, une réforme inutile », in X. VANDENDRIESCHE et al. (dir.), *Écrits de droit public, financier et constitutionnel. Mélanges en l'honneur de Michel Lascombe*, Paris, Dalloz, coll. « Études, mélanges, travaux », 2020, p. 311-329.

CHEKLY (E.), « Covid-19 et finances publiques françaises », *Revue française de finances publiques*, 2021/2, n° 154, 2021, p. 31-40.

DEROSIER (J.-Ph.), TOULEMONDE (G.), « Le Parlement français au temps du coronavirus : un Parlement sous assistance respiratoire », in E. CARTIER, B. RIDARD, G. TOULEMONDE (dir.), *L'impact de la crise sanitaire sur le fonctionnement des parlements en Europe*, Paris, Fondation Robert Schuman, 2020, p. 51-59.

LASCOMBE (M.), « Le Parlement et la loi de finances », in *Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog*, Paris, Economica, 2010, p. 313-330.

MACHELON (J.-P.), « Parlementarisme absolu, État de droit relatif : à propos du contrôle de la constitutionnalité des lois en France sous la Troisième République (positions et controverses) », *La Revue administrative*, 48^e année, n° 288, novembre-décembre 1995, p. 628-634.

POSTIGLIOLA (A.), « De Malebranche à Rousseau : les apories de la volonté générale », *Annales de la Société Jean-Jacques Rousseau*, Tome XXXIX, 1977, p. 123-138.

REDOR (M.-J.), « "C'est la faute à Rousseau". Les juristes contre les parlementaires sous la III^e République », *Politix*, n° 32, 1995, p. 89-96.

REIGNIER (D.) :

- « Le rôle de la Conférence des Présidents dans l'élaboration du droit parlementaire. Enseignements de trois études de cas », *Revue française de droit constitutionnel*, 2024/2, n° 138, 2024, p. 359-374.

- « Imbroglia, quiproquo, mécano autour de la motion référendaire », *Revue du droit public*, mai 2023, n° 3, p. 765-778.

- « Droit parlementaire d'exception ou violation des droits des parlementaires. Étude de l'encadrement des missions législative et de contrôle des députés français au cours de la crise sanitaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 132 (4), 2022, p. 889-926.

SANCHEZ (S.), « Aux origines du droit parlementaire français : le Traité de la confection des lois de Valette et Benat Saint-Marsy », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 95 (3), 2013, p. 661-686.

TÜRK (P.) :

- « La revalorisation du Parlement : jusqu'où ? », *Les Cahiers français : documents d'actualité*, Paris, La Documentation française, 2017, n° 399, p. 26-32.

- « Le Sénat : une assemblée de bons légistes ? », *Pouvoirs*, novembre 2016, n° 157, p. 75-86.

VANDENDRIESSCHE (X.), « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, novembre 2001, n° 99, p. 59-70.

VERGNIOLLE DE CHANTAL (F.), « Le Congrès des États-Unis : une assemblée incontrôlable ? », *Les Études du CERI*, n° 200, décembre 2013, 42 p.

ZOLLER (É.), « Qu'est-ce que faire du droit constitutionnel comparé ? », *Droits*, 2000, n° 32, p. 121-134.

Rapports divers

WOERTH (É.), *Rapport n° 5107*, Assemblée nationale, février 2022, 205 p.

MARINI (P.), *Rapport n° 263*, Sénat, janvier 2014, 177 p.

RAYNAL (C.), *Rapport n° 100*, Sénat, octobre 2024, 237 p.

Presse

BAUDU (A.), CABANNES (X.), « Retraites : faut-il guillotiner l'article 40 de la Constitution ? », *Le Point*, 1^{er} juin 2023.

GEYNET-DUSSAUZE (C.), « La politisation des présidents de l'Assemblée questionne leur capacité à demeurer des arbitres impartiaux du travail parlementaire », *Le Monde*, 9 juin 2023.

REIGNIER (D.), « Il faut replacer le Parlement au cœur de la définition de la politique nationale », *Le Monde*, 7 janvier 2025.

Bibliographie anglophone

Ouvrages

BURDETTE (F. L.), *Filibustering in the Senate*, Princeton, Princeton University Press, 1940, 252 p.

DAVIDSON (R.), OLESZEK (W.), LEE (F.), SCHICKLER (E.), *Congress and Its Members*, Washington, CQ Press, 19^e éd., 2021, 616 p.

DEWHIRST (R. E.) et RAUSCH (J. D.) (Eds.), *Encyclopedia of the United States Congress*, New York, Facts On File, coll. « Facts on File Library of American History », 2007, 578 p.

DODD (L.) et OPPENHEIMER (B.) (Eds.), *Congress Reconsidered*, Washington, CQ Press, 12^e éd., 2023, 512 p.

SCHICKLER (E.), *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*.

SINCLAIR (B.), *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, Washington, DC, Sage/CQ Press, 2017, 1 vol.

Articles, notes, chroniques et interventions

BREYER (S.), « Pragmatism or Textualism », *Harvard Law Review*, janvier 2025, vol. 138, n° 3, p. 717.

CLINTON (J.) et LAPINSKI (J.), « Laws and Roll Calls in the U.S. Congress, 1891-1994 », *Legislative Studies Quarterly*, 2008, vol. 33, p. 511-541.

COX (G. W.), « On the Effects of Legislative Rules », *Legislative Studies Quarterly*, 2000, vol. 25, p. 169-192.

CRISP (B.) et DRISCOLL (A.), « The Strategic Use of Legislative Voting Procedures », *Legislative Politics Quarterly*.

GOULD (J. S.), « Law Within Congress », *Yale Law Journal*, 2020, vol. 129, p. 1946-2028.

JONES (B. C.), « Constitutionalism's Wrong Turn: Legal Rather than Political Supremacy », *Constitutional Commentary*, 2023, vol. 38, n° 1, p. 161-177.

KREHBIEL (K.) et MEIROWITZ (A.), « Minority Rights and Majority Power: Conditional Party Government and the Motion to Recommit in the House », *Legislative Studies Quarterly*, 2002, vol. 27, p. 191-217.

LAZARUS (J.) et MONROE (N. W.), « The Speaker's Discretion: Conference Committee Appointments in the 97th through 106th Congresses », *Political Research Quarterly*, 2007, vol. 60, n° 4, p. 593-606.

LYNCH (M. S.), MADONNA (A. J.) et ROBERTS (J. M.), « The Cost of Majority Party Bias: Amending Activity Under Structured Rules », *Legislative Studies Quarterly*, 2016, vol. 41, p. 633-655.

MONROE (N. W.) et ROBINSON (G.), « Do Restrictive Rules Produce Non-median Outcomes? A Theory with Evidence from the 101st-108th Congresses », *Journal of Politics*, 2008, vol. 70, p. 217-231.

ROBERTS (J. M.):

- « Minority Rights and Majority Power: Conditional Party Government and the Motion to Recommit in the House », *Legislative Studies Quarterly*, 2005, vol. 30, n° 2, p. 219-234.

- « The Development of Special Orders and Special Rules in the U.S. House, 1881-1937 », *Legislative Studies Quarterly*, 2010, vol. 35, n° 3, p. 307-336.

SINCLAIR (B.), « House Special Rules and the Institutional Design Controversy », *Legislative Studies Quarterly*, 1994, vol. 19, p. 477-495.

SMITH (S. S.) et REMINGTON (T. F.), *The Politics of Institutional Choice: The Formation of the Russian State Duma*, chapitres 1-3.

Table de jurisprudence

Juridictions françaises

Conseil constitutionnel

Cons. constit., déc. n° 76-64 DC du 2 juin 1976, *Résolution tendant à modifier et à compléter certains articles du règlement du Sénat.*

Cons. constit., déc. n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.*

Cons. constit., déc. n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale.*

Cons. constit., déc. n° 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. constit., déc. n° 2012-654 DC du 9 août 2012, *Loi de finances rectificative pour 2012.*

Cons. constit., déc. n° 2021-814 DC du 1^{er} avril 2021, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale en ce qui concerne l'organisation des travaux parlementaires en période de crise.*

Cons. constit., déc. n° 2023-849 DC du 14 avril 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

Cons. constit., déc. n° 2023-849 DC du 14 avr. 2023, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.*

Juridictions états-uniennes

Cour suprême des États-Unis

Luther v. Borden, 48 U.S. 1 (1849).

United States v. Ballin, 144 U.S. 1 (1892).

Smith v. United States, 508 U.S. 223 (1993).

Yates v. United States, 574 U.S. 528 (2015).

Georgia v. Public.Resource.Org, Inc., 590 U.S. ____ (2020).

Trump v. Mazars USA, LLP, 591 U.S. ____ (2020).

Cour d'appel du District de Columbia

United States ex rel. Joseph v. Cannon, 642 F.2d 1373 (D.C. Cir. 1981).

United States v. Rostenkowski, 59 F.3d 1291 (D.C. Cir. 1995).

Trump v. Mazars USA, 940 F.3d 710 (D.C. Cir. 2019).

Cour suprême de Géorgie

Harrison Co. v. Code Revision Comm'n, 244 Ga. 325, 331, 260 S. E. 2d 30, 35 (1979).

Cour suprême de l'Iowa

Smith v. Iowa District Court for Polk County, 3 N.W.3d 524 (Iowa 2024).

ANNEXES

Table des entretiens conduits

Personne interrogée	Fonction	Date et lieu	Langue
Jeffrey LAZARUS	Professeur des universités en science politique à <i>Georgia State University</i>	18 février 2025 <i>Visioconférence</i>	Anglais
Stephen BREYER	Juge à la Cour suprême des États-Unis (1994 – 2022)	28 février 2025 <i>Appel téléphonique</i>	Français
Éric TAVERNIER	Secrétaire général du Sénat	22 avril 2025 <i>Palais du Luxembourg, Paris</i>	Français
Corinne LUQUIENS	Membre du Conseil constitutionnel (2016 – 2025) Secrétaire générale de l'Assemblée nationale (2010 – 2016)	28 avril 2025 <i>Visioconférence</i>	Français
Damien CHAMUSSY	Secrétaire général de l'Assemblée nationale et de la présidence	7 mai 2025 <i>Palais Bourbon, Paris</i>	Français

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	3
Résumé	4
Principales abréviations	5
Introduction	8
 PREMIÈRE PARTIE :	
LES MARGES D'INTERPRÉTATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE 14	
 TITRE I : Une interprétation nécessaire au travail législatif	 15
Chapitre I : Le caractère autonome de l'interprétation	16
Section I – La construction du droit à travers les pratiques interprétatives	16
§1 – L'interdépendance des sources écrites et non écrites	17
§2 – La soumission théorique aux normes de valeur constitutionnelle	18
Section II – Le traitement interne des précédents parlementaires	20
§1 – La consultation des précédents par les services caméraux	21
§2 – La création des précédents par l'autorité politique	22
Chapitre II : Une interprétation adaptative au service du débat parlementaire	25
Section I – Une interprétation traduisant le rôle de la procédure parlementaire	25
§1 – La philosophie libérale de la délibération	26
§2 – L'objectif de rationalisation des procédures législatives	30
Section II – Une approche pratique et casuistique du droit parlementaire	33
§1 – Des interprètes à la recherche du compromis	33
§2 – La difficile synthèse des règles de procédure	35

TITRE II : Le contrôle de l'orthodoxie des procédures législatives	37
Chapitre I : La recherche d'une interprétation authentique	37
Section I – Assurer la cohérence des règles de procédure	38
§1 – L'enjeu de la compilation des « jurisprudences parlementaires »	39
§2 – L'enjeu de l'arbitrage entre des normes nombreuses et parfois contradictoires	43
Section II – La recherche d'une autorité parlementaire légitime	45
§1 – Le président de la chambre, une figure politique	45
§2 – Les alternatives collégiales en quête de légitimité	48
Chapitre II : Les caractères juridictionnels de l'interprétation	49
Section I – L'interprétation des chambres et les principes processuels	50
§1 – Les formes de contradictoire dans les litiges interprétatifs	51
§2 – Le caractère partiellement « jurisprudentiel » de la procédure non écrite	54
Section II – Le juge constitutionnel et l'interprétation de la procédure législative	55
§1 – La prudence du juge constitutionnel	55
§2 – Le débat parlementaire comme source du droit	56
 SECONDE PARTIE :	
 LA MISE EN ŒUVRE DE L'INTERPRÉTATION DE LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE	 59
 TITRE I : Les irrecevabilités, pratique quotidienne de l'interprétation	 60

Chapitre I : Le droit parlementaire financier, laboratoire privilégié de l'interprétation	61
Section I – L'encadrement de l'initiative budgétaire au-delà des textes	62
§1 – Le contrôle « absolu » de l'article 40 de la Constitution française	62
§2 – La stricte délimitation du périmètre de la procédure de réconciliation au Congrès	65
Section II – Les conflits d'interprétation en matière financière	67
§1 – La politisation des interprétations au sein des chambres françaises	67
§2 – La <i>nuclear option</i> , talon d'Achille de la procédure états-unienne	70
Chapitre II : L'interprétation des « cavaliers législatifs »	73
Section I – Les fondements de l'interprétation des « cavaliers législatifs »	74
§1 – Une garantie de cohérence des débats	74
§2 – Un principe essentiellement procédural	75
Section II – Les techniques d'interprétation de la pertinence des amendements	76
§1 – La nécessaire motivation des interprétations	76
§2 – La mise en œuvre hétérogène du principe	78
TITRE II : L'état d'exception, matrice du renouvellement interprétatif	81
Chapitre I : Le processus de création d'un « droit parlementaire d'exception »	81
Section I – La redéfinition de la procédure législative	82
§1 – L'encadrement des prérogatives du législateur de crise	82
§2 – L'adaptation du fonctionnement des chambres aux circonstances	84
Section II – LA REDEFINITION DU ROLE DES CHAMBRES	86
§1 – La mise en retrait des assemblées	86
§2 – Le maintien d'un équilibre des pouvoirs	87

Chapitre II : Un droit temporaire aux effets de long terme	88
Section I – Le caractère temporaire des adaptations	88
§1 – Le caractère temporaire du « droit parlementaire d’exception »	88
§2 – Des chambres en miniature	89
Section II – Le caractère permanent des interprétations	91
§1 – Les tentatives d’adaptation durable du droit parlementaire écrit	91
§2 – Les précédents, « mémoire » des crises de la fonction législative	92
 Conclusion générale	 94
Bibliographie générale	96
Annexes	107