

JEAN-LOUIS PEZANT

Quel droit régit le Parlement ?

Ubi societas, ibi jus. Ces petites sociétés — petites mais complexes — que sont les assemblées politiques ont naturellement secrété des règles particulières, adaptées à leur organisation et à leur mode de délibération propres, et qui s'ajoutent aux règles plus générales fixées par la Constitution ou découlant de celle-ci. Le principe dit d'autonomie des assemblées a renforcé le particularisme de ces règles, au point qu'elles constituent une sorte de « légalité particulière », selon l'expression retenue par Pierre Avril et Jean Gicquel pour définir le droit parlementaire. Entre les deux définitions que proposent ces auteurs, l'une large, l'autre étroite, c'est naturellement cette dernière qu'il faut choisir : « Le droit parlementaire se définit comme le droit spécial des assemblées ; il désigne la "légalité" particulière qui exprime leur traditionnelle autonomie et qui résulte de leur pouvoir d'auto-organisation. »¹

Mais cette définition ne fait naturellement pas avancer d'un pas dans la connaissance du droit auquel elle s'applique. De celui-ci, il ne s'agit pas ici d'inventorier le contenu, mais de tenter de cerner la spécificité. A cet égard, il nous paraît possible de caractériser le droit qui régit le Parlement à partir de deux constatations : s'il est de moins en moins un droit d'initié (I), il reste un droit politique (II).

I

L'un des premiers à professer en France le droit parlementaire, le recteur Marcel Prélot, qui était aussi sénateur, énonçait au seuil

1. *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1989, p. 2.

de la V^e République : « Le véritable moyen de connaître le droit parlementaire, je dirais presque le seul, c'est de le vivre. »¹ Pour plusieurs raisons, cette affirmation a largement perdu aujourd'hui de sa pertinence. A considérer en effet l'évolution du droit qui régit le Parlement, trois données le caractérisent aujourd'hui qui ont contribué à le faire connaître très au-delà des enceintes à l'intérieur desquelles il s'applique : il s'agit d'un droit largement écrit, dont la connaissance a été vulgarisée et dont l'édition et l'application sont désormais souvent contrôlées.

1) Si le droit qui régit le Parlement est de moins en moins un droit d'initié, c'est d'abord parce que la place qu'y tient *la règle écrite* a été confortée. Le parlementarisme rationalisé, dont se réclament beaucoup des systèmes politiques modernes, consiste en effet à encadrer par des règles aussi précises que possible les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, et donc l'activité des assemblées : « "rationaliser" le Parlement, c'est tout d'abord "constitutionnaliser" le régime parlementaire »². La Constitution française n'est pas la seule à contenir « des prescriptions détaillées qui ne figurent pas d'ordinaire dans une Constitution »³. Il en va de même de nombre de Constitutions récentes, parmi lesquelles, généralement, celles dont viennent de se doter les pays de l'Est.

Marque aussi une certaine prépondérance de la règle écrite l'abondance des prescriptions contenues dans les Règlements. Le Règlement du Congrès des députés espagnol, adopté en 1982, ne contient pas moins de 207 articles, d'un texte souvent serré. Si le Règlement de la Chambre des députés italienne n'en compte que 153, ils règlent les procédures applicables avec un grand luxe de détails. Quant au Règlement du Bundestag, qui a seulement 128 articles, il est complété en annexe par des directives dont plusieurs ont trait à des questions très importantes.

La Grande-Bretagne n'échappe pas elle-même à une certaine tendance à la codification. On se tromperait d'ailleurs en pensant que le droit parlementaire anglais antérieur au XIX^e siècle n'était fondé que sur la *practice*. André Castaldo a montré que, contrairement à ce qui est généralement soutenu, ce sont les règles *écrites* en vigueur à la Chambre des communes — dont le premier règlement

1. *Droit parlementaire français*, cours à l'IEP, 1957-1958, Paris, Les Cours de droit, p. 45.

2. Michel Ameller, *Le parlementarisme rationalisé*, *Revue de l'ENA*, octobre 1968, p. 37.

3. Pierre Avril, Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 5.

date de 1707 — qui ont servi de base pour l'élaboration du Règlement appliqué par l'Assemblée nationale constituante¹. Il existe bien en effet un Règlement de la Chambre des communes, régulièrement révisé, qui rassemble, par articles, les plus importants des *standing orders* ; deux procédures essentielles, comme celles dites du kangourou et celle de la constitution en commission de la Chambre entière, sont respectivement réglées par ses articles 33 et 45. Pour la même Chambre des communes, il est indiqué par Erskine May² que les procédures résultant de la *practice* font l'objet d'un résumé — *The manual of Procedure in the Public Business* — périodiquement mis à jour et posé en permanence sur la table du Speaker, à l'usage des membres de la Chambre. Quant aux *Rulings of the Chair*, c'est-à-dire les décisions prises par le Speaker, ou le Chairman de la Commission de la Chambre entière, dans le cadre de l'application des *standing orders*, il a été décidé en 1981 que toutes celles édictant une décision de portée générale ou susceptibles de servir de précédents seraient désormais rassemblées et publiées à l'issue de chaque session³.

Outre la Constitution et le Règlement, les règles du droit parlementaire résultent aussi souvent d'autres textes de caractère législatif, divers et parfois importants. La pratique n'est pas nouvelle : la Constitution suisse du 12 septembre 1848 est ainsi complétée par des lois fédérales — du 22 décembre 1849, du 7 octobre 1902, du 23 mars 1962 — qui règlent les rapports entre les trois Conseils. Au Japon, ce sont des lois qui fixent le régime des immunités parlementaires, les rapports entre les deux chambres du Parlement ainsi que la procédure en commission. La notion de *loi organique*, déjà connue des Constitutions françaises de 1848 et 1946, fait l'objet d'une mise en œuvre systématique dans la Constitution de 1958, et sert ainsi de fondement à un certain nombre de dispositions régissant tant le statut des membres du Parlement que le fonctionnement de celui-ci ou ses modalités d'intervention (loi de finances). Le procédé a été repris par certaines Constitutions récentes comme celles de l'Espagne ou de la Roumanie ; il a pour effet d'étendre le champ écrit du droit parlementaire, comme le font les textes législatifs de caractère ordinaire que sont, en Grande-Bretagne, les *Statute laws*, et en France l'ordonnance n° 58-1100 du 17 no-

1. *Les méthodes de travail de la Constituante*, Paris, PUF, 1989, p. 93-99.

2. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 20^e éd., Londres, Butterworths, 1983, p. 210.

3. Erskine May, *op. cit.*, p. 214.

vembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

2) Si le droit parlementaire est de moins en moins un droit d'initié, c'est aussi parce que *sa connaissance a largement débordé le cercle réduit des praticiens*. Pendant longtemps, trois auteurs seulement ont pu utilement servir de référence parce qu'ils occupaient au sein d'une grande assemblée des fonctions qui leur ont permis d'accéder aux sources mêmes du droit parlementaire : Jefferson et son *Manuel de pratique parlementaire*, pour les Etats-Unis, Erskine May pour la Grande-Bretagne et Eugène Pierre pour la France. Ils ont été relayés par des professeurs de droit ayant pu mettre à profit l'exercice d'un mandat électif : tel a été le cas en France de Joseph-Barthélémy et surtout de Marcel Prélot, qui donna au droit parlementaire ses lettres de noblesse en lui consacrant un enseignement détaché de celui du droit constitutionnel.

Si ces précurseurs eurent bientôt dans notre pays de nombreux émules, c'est notamment parce que la nouvelle Constitution allait mettre le droit parlementaire sous le feu des projecteurs : la jurisprudence du Conseil constitutionnel et la recrudescence des débats de procédure que celle-ci contribua à provoquer dans les assemblées favorisèrent en effet la découverte de ce champ juridique, ainsi perçu comme nouveau et devenu subitement plus attractif. L'ouvrage de Pierre Avril et Jean Gicquel est venu, de façon très heureuse, parachever cette découverte. Firent le reste la multiplication des études, thèses et mémoires ayant pour sujet le droit parlementaire ; la création de groupes d'étude des Parlements dont c'est naturellement là l'un des principaux centres d'intérêt ; la spécialisation des universitaires — dont certains peuvent tirer des fonctions qu'ils ont occupées dans les cercles du pouvoir une connaissance précieuse de ses mécanismes internes — qui suivent désormais pas à pas — comme c'est le cas, dans cette *Revue*, avec les chroniques constitutionnelles — les errements de la pratique ; l'apport des parlementaires eux-mêmes — capital comme celui des présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour la connaissance des procédures de recevabilité financière —, des fonctionnaires des assemblées ou des collaborateurs des groupes politiques¹ ; sans compter, dans le domaine du droit parlementaire comparé, les travaux de l'Association des secrétaires généraux des Parlements.

1. Cf. notamment les numéros de cette revue consacrés à l'Assemblée nationale (n° 34) et au Sénat (n° 44).

3) On doit largement cette curiosité nouvelle à la soumission, on l'a dit, du droit parlementaire à un processus de contrôle auquel, de par sa nature même, il était jusqu'alors largement étranger. Il est de plus en plus, en effet, un *droit contrôlé*. Ce contrôle est tout d'abord la conséquence du développement du contrôle de constitutionnalité, et d'abord de celui qu'on appelle de la « légalité externe », que le Conseil constitutionnel a défini en ces termes : « Il s'agit non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de la loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeur constitutionnelle relatives à la procédure législative » (décision n° 75-57 DC du 23 juillet 1975).

A l'occasion du contrôle de constitutionnalité, peut également s'exercer un contrôle par voie d'exception des Règlements des assemblées. En Italie, la Constitution du 27 décembre 1947 dispose en son article 34 que la Cour constitutionnelle se prononce sur les controverses relatives à la légitimité constitutionnelle des lois et des actes ayant force de loi ; la haute juridiction a rangé parmi ces derniers les Règlements des assemblées, sans se reconnaître néanmoins le pouvoir de les interpréter. En Allemagne, le tribunal constitutionnel fédéral est également conduit à apprécier la constitutionnalité des dispositions des Règlements des assemblées fédérales lorsque, comme le prévoit l'article 93-1° de la loi fondamentale du 23 mai 1949, il statue « sur l'interprétation de la présente loi fondamentale en cas de litiges portant sur l'étendue des droits et obligations d'un organe fédéral ou d'autres intéressés dotés de droits propres par la présente loi fondamentale ou par le règlement intérieur d'un organe fédéral suprême ».

Allant plus loin, certaines Constitutions prévoient la possibilité de déférer directement à la Cour constitutionnelle des dispositions du Règlement d'une assemblée. Tel est le cas, pour prendre l'exemple des Constitutions les plus récentes, de la Constitution algérienne adoptée par voie de référendum le 23 février 1989 (en son article 155) et de la Constitution roumaine du 8 décembre 1991 (en son article 44), qui paraissent bien traduire à cet égard une évolution.

Mais c'est la Constitution française de 1958 qui a franchi le pas ultime en soumettant les Règlements des assemblées à un contrôle de constitutionnalité *systématique* et *préalable*. Elle a généralement été imitée en cela par les Constitutions s'inspirant du système institutionnel français. La solution résultant d'une telle novation est, pour la conception générale du droit parlementaire, d'une portée considérable. « A défaut de la Constitution et de la loi, l'Assemblée elle-même est seule compétente pour fixer les conditions de son

fonctionnement... C'est là un point capital d'où découle l'immense importance du Règlement des assemblées. »¹ Telle était la situation antérieure à 1958, à laquelle l'histoire constitutionnelle française n'avait apporté que deux exceptions : sous le Directoire et sous le Second Empire. Hormis ces deux exceptions, s'appliquait le principe dit de l'autonomie réglementaire des assemblées, qui est donc — quoi qu'on en ait dit² — remis en cause par le contrôle institué en 1958. Le Premier ministre ne s'y est d'ailleurs pas trompé qui, en 1959, a participé à la discussion, à l'Assemblée nationale, de la proposition de résolution portant Règlement définitif, rompant ainsi avec une tradition parlementaire constante précisément fondée sur le principe d'autonomie³. Par le fait du contrôle exercé sur leurs Règlements par un organe juridictionnel, « l'autonomie des chambres se trouve ainsi fortement limitée »⁴.

« Ainsi les assemblées parlementaires passent de la condition de souverains assurés de l'immunité de juridiction à celle de justiciables, et la vie parlementaire, comme les dispositions qui la régissent, devient matière contentieuse après avoir été très longtemps un domaine soustrait à la censure des juristes, voire même, bien souvent, à leur connaissance »⁵. L'institution d'un contrôle a effectivement eu pour effet de renverser la situation existante : jusqu'alors méconnu ou presque, le droit parlementaire, par le seul fait du contrôle, accède d'un coup à la notoriété. Le contrôle emporte en effet plusieurs conséquences, qui jouent toutes en ce sens. *Première conséquence* : le droit parlementaire était jusqu'alors autonome, comme les assemblées en l'édicant. L'exercice d'un contrôle préventif met fin à cette autonomie et a pour effet, en quelque sorte, de faire rentrer ce droit dans l'univers juridique commun ; non seulement il est ainsi fortement rattaché au droit constitutionnel mais, comme tous les autres droits, son application peut recevoir la sanction du contrôle juridictionnel. *Deuxième conséquence* : le droit parlementaire est mieux connu parce que les décisions de l'organe chargé de son contrôle lui assurent la notoriété, ne serait-ce qu'en raison de l'attrait qu'exerce sur les publicistes ce contentieux nouveau. *Troisième conséquence* : l'existence

1. Marcel Prélot, *op. cit.*, p. 22.

2. Charles-Louis Vier, *Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les Règlements des assemblées*, RDP, 1972, p. 216.

3. *JO Débats AN*, Séance du 26 mai 1959, p. 556.

4. Bruno Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Ed. STH, 1988, p. 126.

5. Léo Hamon, *Quand les assemblées parlementaires ont des juges*, Dalloz, 1959, chr. p. 254.

d'un contrôle a pour effet de développer les débats de procédure au sein des assemblées et, du même coup, conduit à mieux expliciter les règles qu'elles appliquent.

II

Parmi ces règles, la place qu'occupent celles qui ne sont pas écrites reste néanmoins importante et caractérise très largement la nature, qui reste particulière, du droit parlementaire. Comme le droit constitutionnel, il est *un droit politique* dans la mesure où il règle le jeu des acteurs du pouvoir. La juxtaposition des mots « droit » et « politique » peut surprendre. Il n'y a cependant nullement antinomie ; le terme de « droit politique » figure d'ailleurs dans le titre du traité d'Eugène Pierre. Mais le droit parlementaire n'est pas seulement politique par son objet. Il l'est dans son essence même ; c'est cette particularité qui explique le rôle irremplaçable qu'y jouent les règles non écrites — auxquelles on donnera, par commodité, le nom générique de « précédents » — dont il faut tenter, en s'appuyant principalement sur la pratique des assemblées françaises, de préciser le fondement, de cerner les fonctions et d'évaluer l'importance, avant de s'interroger sur leur nature.

1) Le *caractère nécessaire* des précédents procède de trois constatations principales :

Les textes sont inaptes à régler tous les aléas qui caractérisent les délibérations d'une assemblée politique. La raison d'être du précédent est de subvenir au caractère nécessairement imparfait de la règle écrite, qu'il s'agisse de la Constitution, du Règlement ou de tout autre texte. Ainsi les textes se complètent-ils, au fur et à mesure de la vie d'une assemblée, de toutes les décisions prises pour interpréter, compléter, voire modifier la règle initiale *lorsque celle-ci n'est pas d'application directe*.

Le droit parlementaire étant ainsi fait, pour une part, par ceux qui l'appliquent, le risque est grand que la majorité du moment, voire de l'instant, impose l'application ou l'interprétation qui a seule ses faveurs. Le précédent joue alors un rôle de régulateur, en donnant à l'autorité qui prend la décision les repères nécessaires et en réduisant par conséquent les risques d'arbitraire et de partialité. Le précédent est ainsi protecteur de la minorité, qui peut l'invoquer contre les décisions de la majorité. Ce respect des droits de la minorité, auquel la règle du précédent contribue pour une large part, tient une place essentielle dans le fonctionnement des assemblées

politiques, composées de forces appelées, au gré des législatures, à occuper des positions alternativement dominantes et dominées. Il est à cet égard intéressant d'observer qu'il ne s'est trouvé à l'Assemblée nationale aucune majorité pour tenter de circonscrire l'exercice du droit d'amendement ou de limiter le temps de parole — actuellement libre — imparti aux députés soutenant des motions de procédure, qui sont les deux principaux moyens utilisés pour des actions de *filibustering*. Pour faire en sorte que les Règlements prennent en compte tous les droits de la minorité, il est prévu, dans certains pays, que leur adoption ou leur modification doit intervenir à une majorité renforcée (majorité des deux tiers en Autriche ainsi qu'en Hongrie ; majorité absolue des membres composant l'assemblée en Allemagne et en Italie).

Les situations auxquelles sont confrontés ceux qui, dans une assemblée politique, détiennent un pouvoir de décision sont faites de données et d'interférences multiples, qui sont elles-mêmes le fruit de rapports de force sans équivalent dans les autres situations juridiques. Tout en favorisant une certaine stabilité des règles par la référence systématique aux décisions auxquelles ont antérieurement donné lieu leur application, le précédent permet néanmoins la prise en compte de ces rapports de force, qui sous-tend elle-même le plus souvent la décision politique. Il permet en quelque sorte d'enregistrer, lorsque c'est nécessaire, la dimension politique de la situation existante. Ce processus prend encore plus d'importance lorsque c'est la règle elle-même qui est l'objet de la confrontation politique, comme c'est souvent le cas dans les périodes de forte tension. Car tel qui se plaint aujourd'hui de l'application du Règlement sera demain le premier à rechercher ce qu'il peut contenir de gênant pour ses adversaires. Ainsi le précédent, qui ouvre la possibilité à la majorité d'infléchir la règle telle qu'elle résulte de décisions antérieures, mais qui permet à la minorité de contenir ces infléchissements, favorise-t-il la solution de difficultés dont on sait qu'elles peuvent, à certains moments, prendre les plus grandes proportions.

2) Le caractère particulier du droit qui régit le Parlement est accentué par le fait que participent à sa mise en œuvre *tous les organes ou acteurs investis d'un pouvoir de décision* et pas seulement l'Assemblée elle-même, même si celle-ci est implicitement investie du pouvoir ultime de décision. Toutefois, parmi les organes autres que l'Assemblée — et ils peuvent être nombreux — intervenant dans le processus, deux assurent généralement un rôle prépondérant : le président, dont l'une des missions est de diriger les débats et de

faire observer le Règlement ; un autre organe, appelé à intervenir en cas de décision importante ou de contestation d'une décision prise. Ce rôle est parfois imparti à la Commission chargée du Règlement ; tel est le cas par exemple au Bundestag. L'article 127 de son Règlement prévoit que celle-ci est saisie par le président, une commission, un groupe parlementaire, un quart des membres de la Commission du Règlement elle-même, ou 5 % des membres du Bundestag. En France, ce rôle est dévolu au Bureau qui, reflétant la configuration politique de l'assemblée qui le désigne, a, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, « tous pouvoirs de présider aux délibérations ». Il convient toutefois d'observer que dans ces deux assemblées, la Conférence des présidents, dont les réunions sont hebdomadaires et à laquelle appartiennent — ce qui n'est pas le cas du Bureau — les présidents des groupes, est souvent amenée à prendre également des décisions importantes.

Qu'ils se constituent au gré des délibérations d'une assemblée ou qu'ils résultent de décisions prises par les organes investis à cet effet d'une mission propre, les précédents ont principalement *cinq finalités*. Ils interviennent pour *appliquer* la règle : les décisions auxquelles a donné lieu la mise en œuvre des dispositions encadrant l'initiative financière des parlementaires en constituent un très bon exemple. Ils peuvent dans certains cas se traduire par la *non-application* de la règle qui devient, au sens strict, lettre morte ; ainsi les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale relatives aux questions orales sans débat n'ont-elles plus fait l'objet d'application depuis juin 1978. Ils ont pour objet d'*interpréter* la règle : plus de trente ans après son entrée en application, la question s'est par exemple posée de savoir si le dernier alinéa de l'article 45 de la Constitution permettait à un député de reprendre devant l'Assemblée nationale statuant en lecture définitive n'importe quel amendement voté par le Sénat au cours des lectures précédentes ou les seuls amendements adoptés par celui-ci lors de la dernière lecture à laquelle il avait procédé (CR AN 2^e séance du 12 avril 1991, p. 1119, et décision du Conseil constitutionnel n° 91-290 DC du 9 mai 1991, 4^e cons.) Il revient également aux précédents, dans le silence des textes, de *compléter* ceux-ci : ainsi l'élection du président de l'Assemblée en remplacement du titulaire démissionnaire est-elle intervenue, en janvier 1992, à l'occasion d'une session extraordinaire sans qu'il ait été reconnu nécessaire de compléter l'ordre du jour de celle-ci. Il arrive enfin que le précédent *modifie* la règle ou y *déroge*, ce qui peut aller parfois jusqu'à en prendre le contre-pied : par décision de la Conférence des présidents, l'Assemblée nationale a pro-

céde — à deux reprises — à l'élection simultanée des juges titulaires et suppléants de la Haute Cour de Justice, alors que son Règlement prévoit une élection successive.

3) De l'importance nouvelle des sources écrites et surtout de l'instauration d'un contrôle d'ordre juridictionnel, on a parfois conclu au « déclin du rôle des précédents », réduits à « une survivance »¹. Non seulement cette constatation n'est nullement confirmée par la réalité, mais l'*existence d'un contrôle juridictionnel a au contraire suscité des pratiques* dont l'importance dans la formation d'un droit non écrit est évidente.

L'existence d'un contrôle de constitutionnalité systématiquement exercé sur les Règlements des assemblées a sa logique ; il voudrait : que le Règlement fasse l'objet de l'application la plus stricte ; que toute modification prenne la forme d'une résolution, soumise à l'organe de contrôle ; qu'un précédent ne puisse se créer *contra legem*, voire même *praeter legem*. « Si des contraintes résultant de la Constitution ou des lois organiques apparaissent à l'usage trop fortes, il est à tous égards préférable de modifier les textes plutôt que de laisser se développer des procédures qui leur sont contraires. »² Les autres contraintes, d'espèce *politique*, ont fait qu'à plusieurs reprises les solutions adoptées n'ont eu d'autre objet que de faire échapper les règles qu'elles mettaient en place aux contraintes du contrôle juridictionnel, et donc à celles du texte constitutionnel. Il est cependant intéressant de noter que si la lettre de celui-ci n'est pas observée, l'esprit en est, lui, sauvegardé : les prérogatives de l'exécutif n'en ont pas été en effet affectées puisque la mise en œuvre de la règle a été subordonnée à son accord, quand il n'en a pas été lui-même l'instigateur.

Ces règles, ainsi issues non d'un texte mais d'un accord de type contractuel — donc révisable — passé entre les parties prenantes, peuvent être qualifiées de *conventions*, et les plus importantes d'entre elles s'apparentent aux fameuses conventions de la Constitution qui caractérisent la pratique britannique. Font ainsi notamment partie de cette catégorie de règles non écrites qui occupe dans l'ensemble « précédents » une place bien spécifique : les questions au Gouvernement instituées en juin 1974 à l'Assemblée nationale, puis en avril 1982 au Sénat ; les questions à un ministre, instituées

1. En ce sens, B. Luisin, *L'interprétation du Règlement de l'Assemblée nationale par les précédents*, RDP, 1988, p. 1110 et 1112.

2. Bruno Genevois, *op. cit.*, p. 136.

à l'Assemblée nationale en avril 1989 ; l'organisation à l'Assemblée nationale d'une procédure de questions pour l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances ; la mise en œuvre à l'Assemblée nationale d'une procédure dite de « droit de tirage » permettant aux différents groupes de voir inscrites à l'ordre du jour des propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête ; l'existence de la « réserve parlementaire », terme désignant les crédits que le Gouvernement met à la disposition de chacune des assemblées en vue de répondre aux demandes des parlementaires, et qui sont incorporées par voie d'amendements du Gouvernement au projet de loi de finances ; au Sénat le fait pour le Gouvernement de n'invoquer la recevabilité financière d'un amendement qu'après la discussion de celui-ci.

4) Quelle est la *nature* du droit parlementaire ainsi constitué de règles non écrites ? Il est habituel de le considérer comme relevant du droit *coutumier*. Cette qualification ne nous paraît pas exacte. En effet, « la coutume exclut l'incertitude de la règle applicable »¹. Or l'incertitude caractérise le précédent, dont on a dit qu'il avait précisément vocation à prendre éventuellement en compte les exigences de la situation politique et à propos duquel Eugène Pierre indique « qu'il pourra être invoqué lorsqu'une difficulté analogue surgira, à l'esprit duquel il sera toujours bon de se référer, *mais qui ne liera de façon absolue* ni l'Assemblée, ni le Président »². S'il s'agit d'une convention, elle repose sur un accord qui est révisable. Quant à l'usage, qui ne caractérise d'ailleurs nullement l'activité d'une assemblée politique — tous les organes délibérants, politiques, administratifs, juridictionnels ou autres, secrètent leurs usages —, il n'est pas moins réversible : la participation des présidents de séance aux scrutins est devenue pratique courante à l'Assemblée nationale, alors qu'elle revêtait naguère un caractère tout à fait exceptionnel.

Ainsi est-il bien difficile de qualifier, tant elle est hétérodoxe, la nature du droit « non textuel » qui régit le Parlement, dont on peut seulement dire qu'*il est une jurisprudence qui n'aurait pas l'autorité de la chose jugée*.

En organisant un contrôle de constitutionnalité systématique sur les Règlements des assemblées au moment où ils s'élaborent ou se modifient, et en permettant un certain contrôle de leur application, la

1. B. Luisin, art. cit., p. 1130.

2. *De la procédure parlementaire*, Paris, Quantin, 1887, p. 32.

Constitution française de 1958 a singulièrement innové dans le domaine du droit parlementaire. Il est incontestable qu'a été ainsi favorisée de manière très efficace — trop ? — la mise en œuvre de ce qu'il est convenu d'appeler le parlementarisme rationalisé.

Si la jurisprudence de l'organe chargé du contrôle de constitutionnalité est ainsi devenue une source nouvelle et importante du droit parlementaire, la spécificité de celui-ci n'en a cependant pas été foncièrement altérée : à la fois permanent et contingent, tributaire de l'environnement qu'il est destiné à réguler et dont il tire sa nature profonde, il reste ce corps de règles dont on a dit qu'il sert à « maintenir l'ordre au milieu du drame ».

RÉSUMÉ. — *Le droit qui régit le Parlement doit notamment au parlementarisme rationalisé d'être désormais souvent constitué pour une plus large part de règles écrites comme d'être davantage soumis au contrôle de constitutionnalité. S'il est ainsi de moins en moins un droit d'initié, il reste cependant un droit politique, où les règles non écrites — les précédents —, aux conditions de formation très spécifiques, continuent de jouer un rôle essentiel, dont il tire sa nature particulière.*