

La bordélisation de la délibération parlementaire ? À propos de l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire

Romain VINCENT
Maître de conférences en droit public
Université de Poitiers
Membre du CECOJI
Membre associé de l'ISJPS (Paris I)

« Qu'il retourne en Afrique »¹, « tais-toi la vieille ! »², « monsieur le ministre, vous faites pitié »³, « vous êtes un imposteur et un assassin »⁴, bras d'honneur adressé au député Olivier Marleix⁵ ou encore salut nazi destiné aux parlementaires RN⁶. Cette liste d'amabilités pourrait relever d'un déjeuner trop arrosé — peut-être est-ce d'ailleurs le cas ?⁷ — mais toutes ont été prononcées ou commises lors de séances publiques au Parlement. Plus fondamentalement, elles constituent les dernières manifestations d'une tendance à la détérioration de l'organisation et du déroulé de la délibération parlementaire et, du même coup, permettent de mesurer l'utilité du régime applicable à la discipline parlementaire, en particulier à l'Assemblée nationale davantage concernée par ce phénomène⁸.

La *bordélisation* n'est évidemment pas une notion juridique, mais elle peut être définie comme une dégradation globale de la délibération parlementaire résultant du comportement des acteurs qui y participent. Concrètement, elle se traduit par une multiplication des troubles à l'ordre parlementaire⁹, causée pêle-mêle par l'absence ou le port incorrect d'un vêtement (cravate¹⁰, gilet jaune¹¹, maillot de football¹²), des prises de parole injurieuses *ad nominem*, l'agitation de pancartes¹³, l'exposition de paquets de pâtes et de boîtes de haricots verts en plein hémicycle¹⁴, des attitudes de défi, voire d'injure à l'égard des parlementaires, de la présidence de l'Assemblée, des membres du gouvernement et du président de la République¹⁵.

¹ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, Séance du 3 nov. 2022, p. 5125.

² J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, Séance du 10 fév. 2023, p. 1237.

³ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 2^e séance du 6 fév. 2023, p. 891.

⁴ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 13 fév. 2023, p. 1315.

⁵ L'Assemblée nationale n'a pas (encore) publié les comptes-rendus des débats relatifs à cette séance fameuse.

⁶ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 2^e séance du 12 juill. 2022, p. 2382 et s.

⁷ « Retraites : la consommation d'alcool en hausse à la buvette de l'Assemblée nationale », *Le Point*, 27 fév. 2023.

⁸ D. FASQUELLE, in F. DAVANSANT, A. LOUIS et I. THUMEREL, *Discipline et indiscipline parlementaires*, Paris, IFJD, 2020, p. 18.

⁹ J. BARTHELEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Réed (1933), Éd. Panthéon-Assas, 2004, p. 684.

¹⁰ Art. 9 IGB de l'Assemblée nationale.

¹¹ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 21 nov. 2018, p. 1291.

¹² J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 7 déc. 2017, p. 6189.

¹³ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 2^e séance du 16 mars 2023, p. 2641.

¹⁴ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 26 juill. 2017, p. 1923.

¹⁵ CCF, *Pouvoirs*, n°181 p. 157. Sanction à l'encontre de Mme Panot qui avait commencé son propos en parlant des « dernières crasses du monarque Macron ».

Face à cela, l'Assemblée nationale comme le Sénat sont loin de demeurer passifs. Les Règlements ne sont pas avares de sanctions disciplinaires¹⁶, tout en demeurant volontairement imprécis quant à la qualification des comportements pouvant donner lieu à leur prononcé. Ce qui ménage une importante marge d'interprétation aux autorités décisionnaires en la matière. Des sanctions sont donc prononcées, y compris les plus sévères. Pour l'Assemblée nationale, deux chiffres illustrent particulièrement l'évolution du régime disciplinaire : 23 et 25. À 23, correspond le nombre de sanctions prises contre des députés entre 1958 et 2017, et à 25, celles prises seulement depuis 2017, dont 10 concernent de la seule XVI^e législature débutée en 2022. Et la dégradation semble se poursuivre, particulièrement depuis le débat sur le PLFSSR relatif aux retraites. Ce qui est donné à voir de la qualité des délibérations parlementaires apparaît rendre incontournable un alourdissement du régime disciplinaire applicable aux représentants de la Nation.

Les dispositions étudiées relèvent du droit parlementaire disciplinaire. C'est-à-dire un ensemble de règles spécifiques, communes à tous les parlements, et dont la principale fonction est d'encadrer le comportement des représentants à l'occasion des délibérations. Formellement, il constitue la principale exception au principe constitutionnel d'irresponsabilité parlementaire¹⁷, en ce qu'il limite la liberté absolue des parlementaires à pouvoir s'exprimer¹⁸. En cela, le droit parlementaire disciplinaire est aussi un droit autonome reposant sur le principe d'autonomie des assemblées parlementaires¹⁹. Matériellement, il comprend un ensemble de procédures et de « peines disciplinaires » applicables aux parlementaires pour des comportements jugés incompatibles avec la bonne tenue des délibérations. Cette délimitation exclut donc, d'une part, les règles et conventions qui s'intéressent à la discipline de vote²⁰, qui ne sont susceptibles d'aucune sanction disciplinaire et, d'autre part, celles applicables en cas d'absence des parlementaires aux séances qui, si elles sont bien des sanctions disciplinaires, ne s'appliquent pas à la suite d'un comportement actif du parlementaire, mais résultent d'une abstention de siéger.

Historiquement, les règles du droit parlementaire disciplinaire peuvent occasionnellement figurer dans la Constitution de l'État. C'était, par exemple, le cas en France jusqu'en 1795, et c'est toujours vrai aux États-Unis, où l'article I, sect. 5 §2 de la Constitution fédérale proclame que « chaque chambre peut établir son règlement, prendre des sanctions contre ses membres pour conduite contraire au bon ordre et, à la majorité des deux tiers, prononcer l'expulsion de l'un d'entre eux ». Plus généralement, ces règles relèvent des Règlements des assemblées. Ainsi en est-il au Royaume-Uni, où les *Standing Orders*²¹, accompagnés des commentaires actualisés d'Erskine May, sont particulièrement détaillés à ce sujet²². En France, dès le règlement de l'Assemblée nationale

¹⁶ En droit parlementaire disciplinaire, les sanctions sont actuellement les suivantes : rappel à l'ordre, rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, censure, censure avec exclusion temporaire du Palais parlementaire. V. art. 71 RAN et 92 RS.

¹⁷ Art. 26 de la Constitution.

¹⁸ C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Angleterre, États-Unis)*, Paris, LGDJ, 2011, p. 200 et s.

¹⁹ Ce qui explique le refus des juridictions de connaître des actes par lesquels une sanction est appliquée à un député ou un sénateur. V. pour le Conseil d'État, R. VINCENT, *Le Parlement réuni en siège commun sous la V^e République*, Paris, Ed de l'IRJS, 2023, p. 351 et s. ; et Cass, 30 janv. 1882 citée par E. PIERRE, *Traité de droit politique, parlementaire et électoral*, 5^e éd, Paris, Librairie-Imprimeries Réunies, 1919, p. 501.

²⁰ D. REIGNIER, *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, Thèse, Lille, 2011.

²¹ HOUSE OF COMMONS, *Standings Orders of the House of Commons*, 2021, (en ligne), §42-47.

²² TH. ERSKINE MAY, *Treatise on law, privileges, proceedings and usages of Parliament*, 25th ed, 2019 (en ligne), Chap. 21 et s.

constituante de 1789²³, et constamment depuis, ces textes contiennent des dispositions disciplinaires. Elles sont d'ailleurs d'une importance singulière pour leurs rédacteurs, puisqu'elles apparaissent dès les premiers chapitres. Ainsi, le règlement du 29 juillet 1789 contient-il un chapitre III consacré à l'« ordre pour la parole », largement complété ensuite par le règlement de l'Assemblée législative, adopté le 18 octobre 1791, et qui comprend une douzaine de dispositions propres à la discipline. Ce dernier fixe d'ailleurs quasiment toutes les « peines » disciplinaires encore susceptibles d'être appliquées aujourd'hui. Un changement majeur intervient en 1849, lorsqu'est adopté le règlement de l'Assemblée nationale de la IInde République²⁴. D'une part, sur la forme, les règles disciplinaires sont réorganisées et placées dans un chapitre qui prend place vers la fin du règlement (chapitre XII ou XIII suivant les régimes) ; ce règlement constitue d'ailleurs l'armature de tous ceux adoptés par la suite. D'autre part, sur le fond, les parlementaires procèdent à une assimilation contestable avec le droit pénal, puisqu'il est désormais clairement question de « peines disciplinaires », dont certaines n'existent cependant plus, comme l'enfermement pour 24h sur décision de l'Assemblée.

Les règlements adoptés par la Chambre des députés et le Sénat de la III^e République, comme ceux adoptés par l'Assemblée nationale et le Conseil de la République de la IV^e République reprennent, sans les modifier²⁵, les dispositions disciplinaires et la procédure précitées, mais sous réserve de deux éléments. D'abord, en 1879, le règlement de la Chambre des députés est modifié pour permettre qu'un député sanctionné puisse être privé d'une partie de son indemnité parlementaire. Il s'agit là d'une sorte « peine accessoire »²⁶ qui existe d'ailleurs toujours en droit positif²⁷. Ensuite, à l'occasion de la résolution du 19 janvier 1956, le règlement de l'Assemblée nationale est consolidé par deux dispositions nouvelles (art. 107 et 109 bis) qui concernent, pour la première, les « voies de fait » commises par un député contre l'un de ses collègues et, pour la seconde, les actions destinées à « paralyser la liberté de délibération et de vote de l'Assemblée nationale ». Les règlements des deux assemblées de la V^e République reprennent cette architecture formelle, quoique plus brièvement. Ils comportent chacun un chapitre consacré à la discipline parlementaire²⁸, dans lequel on retrouve une série de comportements répréhensibles²⁹ — dont la qualification pose des difficultés d'interprétation³⁰ — et une liste de peines disciplinaires

²³ Règlement du 29 juill. 1789, Chap. III, in R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Sirey, 1926, p. 121 et s.

²⁴ R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, *op. cit.* p. 298 et s.

²⁵ Dans une première version, le règlement de la Chambre des députés assouplit le régime disciplinaire applicable aux députés. Toutefois, confronté à la multiplication des outrages, il est modifié en 1877 pour revenir à la rigueur des règles de 1849. V. R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, *op. cit.* p. 66.

²⁶ CH. BUNNET, *Les règlements des assemblées parlementaires en France depuis 1871*, Thèse, Paris, 1967, p. 277

²⁷ Art. 73 RAN.

²⁸ Pour le RAN, chapitre XIV, art. 70 à 78. Pour le RS, chapitre XXVI, art. 92 à 95.

²⁹ Article 70 RAN : « peut faire l'objet de peines disciplinaires tout membre de l'Assemblée : 1° Qui se livre à des manifestations troublant l'ordre ou qui provoque une scène tumultueuse ; 2° Qui se livre à une mise en cause personnelle, qui interpelle un autre député ou qui adresse à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces ; 3° Qui a fait appel à la violence en séance publique ; 4° Qui s'est rendu coupable d'outrages ou de provocations envers l'Assemblée ou son Président ; 5° Qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution ; 6° Qui s'est rendu coupable d'une voie de fait dans l'enceinte de l'Assemblée ; 7° À l'encontre duquel le Bureau a conclu, en application de l'article 80-4, à un manquement aux règles définies dans le code de déontologie. Dans le Règlement du Sénat, les comportements pouvant donner lieu à une sanction sont dispersés dans les articles 93 et suivants et sont accompagnés de la procédure à suivre et de la « peine » applicables.

³⁰ J.-F. KERLEO (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, Paris, LGDJ, 2022, p. 108.

accompagnées de certaines garanties procédurales. En 1958, l'Assemblée nationale et le Sénat héritent ces dispositions, mais dans un contexte renouvelé. En effet, le droit parlementaire est désormais sous l'influence du gouvernement et, sous l'effet du phénomène majoritaire, de la majorité qui le soutient de façon presque inconditionnelle. De même, si l'autonomie des assemblées parlementaires demeure, leur règlement n'est plus un acte injusticiable, puisque le Conseil constitutionnel en assure le contrôle par rapport aux énoncés et principes constitutionnels³¹. Il en résulte que le droit parlementaire disciplinaire n'est plus guère mobilisé ou étudié³². S'il est possible de relever plusieurs cas de rappels à l'ordre ou de censures³³, ils demeurent rares et serviraient plutôt à démontrer le caractère sensiblement désuet, voire insuffisant, de ce régime juridique. Une réforme du règlement de l'Assemblée nationale intervient néanmoins sur ce point en 2014³⁴, mais la résolution adoptée se résume à une « clarification »³⁵ essentiellement formelle des différentes sanctions disciplinaires.

Le droit parlementaire disciplinaire est donc globalement cristallisé autour d'un noyau de règles qui datent de la Révolution française et, pour les plus récentes, du milieu du XIX^e siècle. La difficulté est que ce régime juridique a été pensé pour des systèmes où le Parlement est l'organe dominant politiquement comme juridiquement. Le régime disciplinaire a donc, avant tout, pour fonction de préserver cette institution. Il n'est pas pensé pour sanctionner les comportements individuels. Les représentants doivent en effet disposer d'une totale liberté dans l'exercice de leur fonction délibérante, et les hypothèses de répression s'analysent plutôt comme une épée de Damoclès que comme un instrument destiné à être effectivement utilisé³⁶. Pour être encore plus clair, le droit disciplinaire parlementaire repose, depuis 1789, sur l'autodiscipline. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les chambres des III^e et IV^e Républiques, pourtant bien plus régulièrement agitées par des désordres politiques que celles de la V^e République, n'ont pas particulièrement eu recours à leur régime disciplinaire. Sous la V^e République, ce caractère d'autodiscipline s'est renforcé et les règles en vigueur n'ont guère été mobilisées, en tout cas jusqu'à ces dernières années. Car, en effet, une dégradation de la qualité des délibérations peut s'observer à l'Assemblée nationale depuis 2007. Elle se traduit initialement par de fortes tensions entre la majorité UMP et les oppositions et débouche sur plusieurs incidents comportementaux individuels³⁷, dont le paroxysme est atteint avec la censure prononcée contre le député Maxime Gremetz en 2011³⁸. Ce phénomène s'est ensuite accentué, particulièrement sous les XV^e et XVI^e législatures, mais avec deux singularités. D'une part, l'apparition d'un profond renouvellement du personnel parlementaire (LFI, RN),

³¹ Cons. const. Décision n°59-2 du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale* ; Décision n°59-3 du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat*.

³² La dernière thèse consacrée au sujet est celle de Ch. Buniet citée précédemment. Toutefois, des articles et des journées d'études continuent de traiter de cet objet.

³³ Lorsqu'ils se produisent, ces cas sont minutieusement repris dans la Chronique Constitutionnelle Française (CCF) tenue par les professeurs P. Avril (jusqu'en 2021), J. Gicquel et J.-E. Gicquel à la revue *Pouvoirs*.

³⁴ Résolution du 28 nov. 2014 *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale*, TA n°437.

³⁵ Amendement n°CL111 déposé par J.-J. Urvoas, rapporteur, sur la proposition de résolution n°2381, disponible à : https://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/modification_reglement_assemblee.asp.

³⁶ En ce sens, R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, *op. cit. passim*.

³⁷ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 2 déc. 2009, p. 10107 (cas du doigt d'honneur adressé par Noël Mamère au député J.-F. Sauvadet : sanctionné par un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal) ; J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 2^e séance du 7 juin 2011, p. 3785 (cas du doigt d'honneur adressé par Henri Emmanuelli au premier ministre : sanctionné par un rappel à l'ordre simple).

³⁸ Pour des détails sur ce précédent, R. VINCENT, *Le Parlement réuni en siège commun sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 351 et s.

renforçant le caractère passionné des débats entre le gouvernement et les groupes politiques situés les plus à gauche et à droite de l'hémicycle. D'autre part, l'absence inédite d'une majorité absolue en faveur du ou des partis soutenant le gouvernement à l'Assemblée nationale depuis mai 2022. La conjonction de ses deux éléments permet d'expliquer la multiplication des comportements répréhensibles des parlementaires, soit que ces derniers étant peu familiers des règles, des usages et des conventions de l'assemblée, soit qu'ils souhaitent franchement s'en affranchir pour peser différemment sur l'exercice de la fonction délibérante³⁹.

Le droit disciplinaire parlementaire serait donc inutile, ce qui renverrait, sur un plan juridique, à un régime aussi bien inadapté qu'inefficace pour encadrer les délibérations parlementaires. La *bordélistation* aurait pour conséquence d'accentuer la perception d'une faiblesse congénitale du Parlement de la V^e République, incapable de surcroît de tenir des délibérations sereines. Il faudrait urgemment adapter ce droit pour mieux encadrer les débats. Bref, il faudrait transformer les assemblées, incarnation du souverain, en un corps technique concentré sur la légistique et, en conséquence, définitivement entériner le transfert du pouvoir d'impulsion politique du Parlement vers l'exécutif. Or, le Parlement n'est pas qu'une étape de la procédure législative, il incarne la nation souveraine et s'exprime en son nom par la voie de la délibération, ce qui implique nécessairement des échanges, des controverses, voire des tensions entre ses membres.

Cette fonction d'incarnation du Parlement explique à elle seule le droit parlementaire disciplinaire, et permet de comprendre que, malgré ce que les apparences pourraient laisser suggérer, il ne s'agit ni d'un droit inadapté (I) ni d'un droit inefficace (II).

I. Un droit adapté

A. Le constat

C'est un droit adapté, d'abord, parce que sa fonction est de préserver l'organe et non de sanctionner un parlementaire. Dans son ouvrage consacré à l'analyse des règlements des assemblées législatives depuis 1789, Roger Bonnard insiste sur cette idée que les règles de discipline imposée aux représentants de la nation ont justement pour but de protéger cette fonction désormais centrale dans le système de gouvernement français⁴⁰. Cet ensemble de procédures et de sanctions est donc avant tout pensé pour assurer la continuité de la représentation politique, c'est-à-dire pour empêcher que, par une multiplication de comportements individuels, le Parlement ne soit dans l'incapacité d'assurer ses fonctions représentative et délibérante⁴¹. Et c'est précisément là que résiderait le principal argument contre un droit disciplinaire inadapté. Or, c'est ce reproche qui est lui-même inadapté, en ce qu'il méconnaît le périmètre d'intervention réel du droit disciplinaire parlementaire.

³⁹ En témoignent les nombreux « coups d'éclats » cités plus haut des députés LFI sous les XV^e et XVI^e législatures.

⁴⁰ R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, op. cit. passim.

⁴¹ E. CHAMONTIN, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives principalement en France de nos jours*, Thèse, Aix-en-Provence, 1903, p. 20.

En effet, la répression disciplinaire ne doit en aucune façon porter atteinte au principe constitutionnel d'irresponsabilité parlementaire⁴². Dans l'exercice de sa fonction, le député doit être libre d'exprimer son opinion, y compris de façon tumultueuse s'il le juge nécessaire. En 2014, à l'occasion de l'importante révision du règlement de l'Assemblée nationale sur ces points, J.-J. Urvoas propose de réorganiser les peines disciplinaires en prévoyant qu'un député qui « provoque une scène tumultueuse » puisse « faire l'objet d'une peine disciplinaire »⁴³. La proposition est adoptée, mais donne lieu à des reproches fameux. Ainsi, le député Alain Touret juge que provoquer un tumulte dans l'assemblée c'est « là quelque chose que nous faisons à longueur de temps. Je n'ai d'ailleurs pas fait autre chose hier lorsque j'ai traité la droite de revancharde, de réactionnaire et d'aiguillonnée par des factieux. Pourquoi serais-je sanctionné alors que je n'ai dit que la vérité, ce dont le Premier ministre m'a félicité ? ». Et le même de considérer que « notre droit de provoquer est absolu. Nous ne sommes pas des professeurs de droit public enseignant à des étudiants de doctorat. Il est donc tout à fait normal que nous provoquions ». Ce type d'argumentation n'est d'ailleurs pas propre à la V^e République, puisqu'il se retrouve régulièrement dans l'histoire constitutionnelle, à chaque fois qu'il est question de modifier le droit parlementaire disciplinaire⁴⁴. Les représentants craignent de se retrouver censurer par la majorité du moment et, en conséquence, de ne pouvoir assurer leur fonction délibérante dans les meilleures conditions⁴⁵. Depuis l'adoption du premier règlement en 1789, une tendance peut donc être observée : les parlementaires sont particulièrement attentifs à diminuer la portée, voire à supprimer toutes les sanctions qui conduiraient à « arracher le parlementaire à son siège », c'est-à-dire à diminuer le nombre de voix de la représentation nationale⁴⁶. Raison pour laquelle, en France, mais aussi au Royaume-Uni, la sanction d'exclusion du Parlement n'est plus pratiquée, et que la sanction privilégiée demeure le rappel à l'ordre qui vise plutôt la « morale parlementaire »⁴⁷ du représentant, parfois complété par des sanctions pécuniaires touchant l'indemnité.

C'est aussi un droit adapté, ensuite, parce qu'en plus de protéger l'organe, il protège la fonction de représentant. Cette protection repose sur deux éléments principaux. D'abord, l'existence, depuis le règlement du 18 oct. 1791, de procédures — plutôt des garanties — qui s'apparentent à un respect du principe de contradictoire. Le parlementaire peut ainsi, avant d'être définitivement sanctionné, demander à être entendu par ses pairs à la fin de la séance pour « se justifier avec décence ». Cette garantie se généralise avec les règlements des chambres de la III^e République⁴⁸ et est aujourd'hui

⁴² C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Angleterre, États-Unis)*, op. cit., p. 200 et s.

⁴³ Amendement n°CL111 déposé par J.-J. Urvoas, rapporteur, sur la proposition de résolution n°2381, disponible à : https://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/modification_reglement_assemblee.asp.

⁴⁴ C'est particulièrement le cas à l'occasion de l'adoption de règlement de 1849, v. R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, op. cit. p. 47 et p. 298 et s.

⁴⁵ Roger-Gérard Schwatzenberg résume cette longue tradition de méfiance à l'égard de toute tentative d'accroissement des règles disciplinaires dans les assemblées lorsqu'il considère « que si une opinion est exprimée d'une manière jugée grossière ou excessive, elle devi[ent] susceptible de sanctions disciplinaires. Cela étant très difficile à déterminer, on risque de restreindre cette liberté d'expression d'autant [qu'il] est normal que la vivacité anime nos débats ». V. débats sous l'amendement CL111 préc.

⁴⁶ ⁴⁶ E. CHAMONTIN, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives principalement en France de nos jours*, op. cit. p. 73.

⁴⁷ C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Angleterre, États-Unis)*, op. cit., p. 226.

⁴⁸ Règlement de la Chambre des députés du 4 fév. 1915, in R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, op. cit. p. 503 et s.

fixée aux articles 72 RAN et 93 RS⁴⁹. Ensuite, quelle que soit la gravité du désordre, le parlementaire ne peut être destitué par l'assemblée dont il est membre. Il s'agit là d'une constante : une chambre ne saurait mettre fin au mandat de ses membres via une sanction disciplinaire⁵⁰. La même règle est suivie au Royaume-Uni, où le Parlement n'utilise jamais son pouvoir disciplinaire afin d'exclure l'un de ses membres⁵¹. Par contre, situation inédite dans les démocraties d'Occident, aux États-Unis la Constitution fédérale prévoit qu'à une majorité qualifiée de 2/3, l'une ou l'autre des assemblées qui composent le Congrès, peut expulser l'un de ses membres pour un motif disciplinaire⁵². Il est douteux qu'une telle évolution soit possible en France compte tenu de la prégnance de la théorie révolutionnaire de la représentation nationale, mais d'autres pistes sont envisageables.

B. Les évolutions possibles

La première proposition est de nature formelle. Elle permettrait de définitivement mettre fin à l'accusation d'inadaptation du droit parlementaire disciplinaire. En prenant appui sur l'exemple de la révision constitutionnelle de 2007, par laquelle le système de responsabilité constitutionnelle du chef de l'État a été modifié⁵³, il serait utile de mettre fin à la pseudo-logique pénale qui sous-tend le droit parlementaire disciplinaire. Car en matière pénale, le principe de légalité implique qu'à un comportement déterminé correspond une peine. Or, ce n'est absolument pas le cas en matière de droit disciplinaire (parlementaire ou non). Conformément au principe constitutionnel d'autonomie, la chambre dispose d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant, d'une part, de qualifier souverainement un comportement comme correspondant à ceux fixés par les Règlements⁵⁴ et, d'autre part, d'adapter la sanction à la gravité du manquement à la morale parlementaire. En conséquence, il faudrait abandonner toute référence au droit pénal, donc cesser de recourir à l'expression de « peine disciplinaire » héritée des règlements révolutionnaires. En outre, il est très contestable de se référer aux catégories du droit pénal pour traiter de la discipline des parlementaires en fonction. Car lorsqu'ils délibèrent et expriment la volonté du souverain, ces derniers ne sont pas des citoyens comme les autres⁵⁵. Une requalification est donc nécessaire, et le terme de « sanctions » semble plus idoine, car il insiste sur le caractère disciplinaire de la fonction assumée par l'organe parlementaire.

La seconde proposition est d'ordre matérielle. Jusqu'en 1958, les Règlements des assemblées françaises disposaient, à côté des règles précitées relatives à la discipline individuelle des

⁴⁹ Une précision est à apporter ce sur point, puisqu'à l'Assemblée nationale, le député ne peut se justifier que devant le Bureau, alors que le Sénat conserve l'ancienne règle permettant au parlementaire rappelé à l'ordre de s'exprimer devant la chambre entière, à la fin de la séance pendant laquelle s'est déroulée l'acte considéré comme répréhensible

⁵⁰ Il faut simplement relever, qu'autrefois en France, sous l'empire du régime de la vérification des pouvoirs, une assemblée pouvait retirer à l'un de ses membres son mandat ; il en va d'ailleurs toujours ainsi, par exemple, au Royaume-Uni ou aux États-Unis. De nouveau, l'objectif est de préserver la fonction du parlementaire et, à travers lui, celle de l'organe chargé d'exprimer la volonté du souverain.

⁵¹ C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Angleterre, États-Unis)*, *op. cit.*, p. 222.

⁵² *Ibidem*, p. 223.

⁵³ R. VINCENT, *Le Parlement réuni en siège commun sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 651 et s. Désormais, le président de la République peut être destitué au motif d'un manquement manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat par la Haute Cour qui est un organe parlementaire, distinct du Parlement ordinaire, et composée des députés et sénateurs réunis en siège commun. CE qui a entraîné la suppression de l'ancienne Haute Cour de Justice et de la logique pénale qui la sous-tendait.

⁵⁴ En particulier ici les articles 70 RAN et 93, 94 et 95 RS.

⁵⁵ Sur ce point, R. VINCENT, *Le Parlement réuni en siège commun sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 393 et s.

représentants, une règle destinée à pallier les désordres collectifs : le « tumulte ». L'article 17 du règlement du 18 octobre 1791 mentionnait une situation où la délibération de la chambre est interrompue ou rendue difficile par l'effet de comportements collectifs d'une partie de l'assemblée⁵⁶. Dans ce cas, le président pouvait, après avoir tenté de ramener l'ordre au moyen d'une sonnette, se couvrir la tête. Ce qui avait pour conséquence d'envoyer un signal fort aux représentants qui devaient immédiatement cesser toute leur activité et revenir au calme⁵⁷. En cas de poursuite du tumulte, le président pouvait lever la séance, sans avoir besoin de l'accord de l'assemblée, ce qui constituait une importante exception aux principes gouvernants le déroulement des débats de l'époque⁵⁸. Pris dans son sens de sanction collective, le tumulte a disparu des Règlements des assemblées françaises en 1956. Si l'expression demeure aujourd'hui, elle ne permet que de sanctionner des comportements individuels. En conséquence, le retour d'une mesure de sanction collective est-il envisageable et utile ? Envisageable ? Sur le plan juridique, cela ne fait guère de doutes. Dans la mesure où le caractère collectif de la sanction n'a jamais été envisagé comme une atteinte aux fonctions représentatives et délibérantes du Parlement, cela permettrait à l'assemblée de se préserver comme institution en pratiquant une sorte d'admonestation solennelle à l'endroit d'un groupe de parlementaires. Utile ? C'est plus discutable, car depuis 1958 le président de séance n'est plus un simple régulateur des débats devant obtenir l'accord de la chambre entière pour suspendre ou lever les séances. Désormais, les Règlements confient au président un vaste pouvoir de direction de la séance comprenant le droit de la suspendre ou de la lever à tout moment, en particulier, lorsque « les circonstances l'exigent (...) » ou que « le calme ne se rétablit pas »⁵⁹. Dans le même ordre d'idée, le gouvernement peut, à tout moment et pour tout motif, demander au président la suspension de la séance, ce qui peut évidemment concerner un incident collectif au cours d'un débat⁶⁰. Juridiquement possible, le rétablissement d'une sanction disciplinaire collective ne paraît donc pas indispensable, car elle pourrait être d'un maniement institutionnel délicat pour le président de séance qui s'exposerait inévitablement à des critiques renvoyant à un manque d'impartialité, voire à une connivence avec le gouvernement ou les partis majoritaires.

Adapté, mais évidemment perfectible, le droit parlementaire disciplinaire souffre aussi d'une critique sévère tenant à son absence d'efficacité.

⁵⁶ R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, *op. cit.* p. 132 et s.

⁵⁷ Par la suite, une fois le calme revenu, le président procédait à la consultation de la chambre sur les suites et les éventuelles sanctions à prendre contre ceux qui auraient été identifiés comme les auteurs de troubles.

⁵⁸ E. PIERRE, *Traité de droit politique...*, *op. cit.* p. 539.

⁵⁹ Art. 52 RAN et 33 RS.

⁶⁰ Art 58 RAN.

II. Un droit efficace

A. Le constat

C'est un droit efficace, même si tout semble indiquer le contraire. Il est vrai que la principale et la plus ancienne mesure figurant dans les Règlements, en France comme ailleurs⁶¹, ne brille pas par son efficacité. Il s'agit de l'interdiction des « personnalités »⁶². Par ce terme, les textes proscrirent qu'un parlementaire interpelle personnellement un collègue ou mette en cause son vote. Si elle se retrouve constamment depuis 1849⁶³, cette disposition semble bien peu efficace tant les exemples d'interpellations directes et personnelles entre membres d'une assemblée sont, aujourd'hui comme hier⁶⁴, nombreux et à vrai dire au cœur de la vie des assemblées. En droit positif, les articles 70 RAN et 94 RS poursuivent formellement cette tradition *via* l'interdiction d'une « mise en cause personnelle », de l'« interpellation d'un autre député » ou de toute « injure » ou « provocation » à l'endroit d'un collègue⁶⁵. Dans la pratique, rares sont les occasions où des interpellations — pourtant irrégulières — donnent lieu à autre chose qu'une timide remontrance orale de la part du président de séance. Une même rigueur existe d'ailleurs aussi pour protéger les titulaires des fonctions exécutives (ministres, chef du gouvernement et chef de l'État). C'est particulièrement vrai au Royaume-Uni, où il est expressément défendu d'« utiliser le nom de la Reine pour influencer une décision de la Chambre des Communes », une telle attitude est considérée comme contraire aux principes constitutionnels et incompatible avec l'indépendance du Parlement⁶⁶. En France, il était inhabituel de citer le nom de président de la République lors des débats parlementaires, et encore plus pour critiquer son action ou sa personne. Un tel comportement pouvait conduire son auteur à une sanction disciplinaire, mais aussi à des poursuites pénales pour offense au président de la République⁶⁷. Tel était le cas, jusque dans les années 1980. S'il faut bien sûr relever la sanction sévère prononcée en 1984 contre trois députés RPR ayant mis en cause le passé du président Mitterrand⁶⁸, les interpellations directes et indirectes contre le chef de l'État n'ont cessé de se développer. Elles ne sont l'objet d'aucune sanction et font même désormais partie du débat parlementaire quotidien. Il n'existe plus aucune séance de Questions au gouvernement où le nom du président de la République n'est pas cité, voire conspué. Au demeurant, les présidents successifs, en particulier depuis 2007, n'hésitent plus à s'investir à la fois dans les élections et dans les débats parlementaires.

⁶¹ TH. ERSKINE MAY, *Treatise on law, privileges, proceedings and usages of Parliament*, *op. cit.*, §21.25 ; le terme de personnalité existe, mais lors des débats aux Communes, il demeure possible d'interpeller un collègue en usant des titres appropriés.

⁶² RI du 29 juill. 1789, Chapitre III *in*, R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, *op. cit.* p. 121 et s. ; E. PIERRE, *Traité de droit politique...*, *op. cit.* p. 513 et s.

⁶³ RI du 6 juill. 1849, art. 38 *in*, R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, *op. cit.* p. 301 ; RI du 4 fév. 1915, art. 47, *in*, *ibidem*, p. 503 (on ne parle plus de personnalité, mais d'« attaque personnelle »).

⁶⁴ R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, *op. cit.* p. 77.

⁶⁵ Au Sénat, ces comportements sont passibles d'une censure, alors qu'à l'Assemblée nationale les sanctions vont du rappel à l'ordre à la censure avec exclusion temporaire.

⁶⁶ TH. ERSKINE MAY, *Treatise on law, privileges, proceedings and usages of Parliament*, *op. cit.*, chap 21.23

⁶⁷ O. BEAUD, *La République injuriée, Histoire des offenses au chef de l'État de la III^e à la V^e République*, Paris PUF, 2019 p. 70 et s. À propos, notamment, du grand procès intenté contre Gambetta pour ses propos concernant le président P. de Mac-Mahon.

⁶⁸ P. AVRIL, J. GICQUEL, J.-E. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 6^e éd, Paris, LGDJ, 2021, p. 214 et s.

Malgré la récurrence des interpellations personnelles, le droit parlementaire disciplinaire demeure efficace, car il produit l'effet recherché par ses inventeurs : maintenir ou rétablir l'ordre de la séance et préserver le fonctionnement de l'organe. Dit autrement, le droit disciplinaire parlementaire n'est pas conçu, et ne semble pas pouvoir s'analyser, comme un droit du quotidien. Et c'est ce que prouve à la fois la réforme du RAN en 2014 comme les sanctions récemment délivrées à l'Assemblée nationale.

D'abord, la réforme réglementaire du 28 novembre 2014 fait du Bureau le cœur du nouveau régime disciplinaire. Si le président ne perd pas toutes ses prérogatives de sanction, les plus graves sont désormais prises par le Bureau. De plus, même lorsque le président est compétent pour sanctionner, ses pouvoirs peuvent être limités. Ainsi en est-il de l'article 72 RAN qui permet au député concerné par un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal d'être entendu par le Bureau qui, le cas échéant, révisé la sanction infligée⁶⁹. En renforçant la fonction disciplinaire du Bureau, la réforme concrétise l'idée que ce régime sert, non pas à sanctionner un parlementaire, mais à sauvegarder l'institution. C'est à elle, et plus précisément à son principal organe directeur représentatif, de décider si tel ou tel comportement lui porte un préjudice. En cela, le droit parlementaire disciplinaire français renoue avec la tradition républicaine antérieure qui faisait de la Chambre la seule autorité décisionnaire en la matière.

Ensuite, depuis 2017, l'Assemblée nationale redevient un lieu privilégié d'expression du pouvoir politique, ce qui conduit à des débats animés avec des comportements pouvant être considérés contraires aux exigences de la délibération parlementaire. Or, contrairement à l'image qui peut se dégager de séances tumultueuses où semble régner le plus grand désordre, l'efficacité du droit parlementaire disciplinaire doit être soulignée ! Il est même possible d'aller jusqu'à considérer que son efficacité s'est renforcée depuis 2017, en tout cas si c'est la quantité de sanctions qui est prise comme étalon de mesure. Car, si les débats à l'Assemblée nationale ont toujours été passionnés⁷⁰, jamais dans l'histoire parlementaire française des sanctions n'ont été prononcées en si grand nombre : 25 depuis 2017, 10 depuis le début de la XVI^e législature, dont deux censures avec expulsion du Palais Bourbon. La première, contre le député RN Grégoire de Fournas qui s'était fendu d'une remarque douteuse à l'encontre de son collègue Carlos Martens Bilongo. La seconde, contre le député LFI Thomas Porte qui avait cru bon de se faire photographier avec un ballon de football au pied et sur lequel figurait le visage du ministre du travail Olivier Dussopt. L'efficacité du droit parlementaire disciplinaire est donc réelle. Évidemment, les excès de comportements des parlementaires sont regrettables, mais il faut bien insister sur l'idée que ce droit n'est pas une solution miracle ! Le réformer n'aura que bien peu d'effets sur l'évolution des comportements des parlementaires. Pour autant, une piste d'évolution est envisageable. Et elle aurait l'avantage d'ouvrir la réflexion au-delà du strict enjeu du maintien de l'ordre de la délibération et peut-être d'améliorer le fonctionnement du Parlement.

B. L'évolution possible

⁶⁹ Conformément à son « pouvoir général pour régler les délibérations de l'Assemblée » mentionné à l'article 14 RAN.

⁷⁰ Qu'il suffise de penser aux séances mouvementées à l'occasion de l'abolition de la peine de mort, de la bioéthique, du PACS, de chaque projet relatif à l'immigration ou à la politique sécuritaire.

Il existe en effet un angle mort du droit parlementaire disciplinaire dans la lutte contre la *bordélisation* de la séance parlementaire. Et pour cause, ce phénomène n'est pas (plus ?) seulement imputable aux députés ou sénateurs, les ministres peuvent également en être responsables. Les exemples se multiplient ces dernières années, qu'il s'agisse d'une ministre qui arrive en retard à une séance et qui se voit obligée de présenter ses excuses aux parlementaires⁷¹ ; d'un autre, récidiviste, qui d'abord doit être rappelé à l'ordre au Sénat afin de répondre avec « respect » aux sénateurs⁷² et, ensuite, croit pertinent de distribuer plusieurs bras d'honneur en plein hémicycle de l'Assemblée nationale ; enfin, d'une dernière, à laquelle la présidente de séance fait remarquer qu'elle s'est livrée à une provocation injustifiée à l'égard d'un président de commission — il est vrai que ce dernier a jugé pertinent de l'appeler « Madame le ministre », formule à laquelle elle rétorque par un cinglant « Monsieur la rapporteur »⁷³.

Or, si les Règlements prévoient des sanctions contre des parlementaires à raison d'un outrage ou d'une provocation contre un ministre, la réciproque n'existe pas. Le principe de séparation des pouvoirs interdit toute application du droit parlementaire disciplinaire aux ministres responsables de tels faits à l'égard de l'assemblée ou de ses membres. Depuis 1789, cette convention se retrouve dans tous les régimes, y compris les deux Républiques précédentes⁷⁴, mais avec deux réserves de taille. D'une part, les ministres pouvaient être contraints à la démission par un vote des assemblées, ce qui avait comme mérite de « les obliger à se tenir tranquilles » pour reprendre la formule de R. Bonnard⁷⁵. D'autre part, les ministres étaient très majoritairement membres d'une des deux assemblées parlementaires, il était donc tout à fait possible qu'en cas d'excès, sa chambre d'origine le sanctionne en sa qualité de parlementaire⁷⁶.

Sous la V^e République, l'article 23 de la Constitution interdit effectivement de telles options, ce qui n'empêche pourtant pas les assemblées d'exercer un droit de remontrance à l'égard des ministres désinvoltes. Il s'agit là d'une application du principe d'autonomie des assemblées, qui leur permet de s'extraire des règles formalisées dans les Règlements et, en l'espèce, de pallier l'inexistence de dispositions pour rappeler à l'ordre les ministres⁷⁷. Cette pratique, qui se retrouve aussi sous les III^e et IV^e Républiques, prend généralement la forme d'une « déclaration solennelle » ou d'« observations » du président de séance qui peut « déplorer », « regretter » ou encore « blâmer » les paroles d'un membre du gouvernement⁷⁸. Cette démarche est pleinement justifiée. Car, s'il est logique d'attendre une bonne tenue des parlementaires qui font la loi, la même exigence doit s'appliquer aux membres du gouvernement. Cela étant, au regard des usages actuellement pratiqués dans les assemblées, et qui permettent une certaine forme de régulation des comportements excessifs ou irrespectueux des ministres, la création d'un régime juridique nouveau permettant de sanctionner disciplinairement des ministres semble aussi excessive que difficile à mettre en place, surtout après 70 ans de domination gouvernementale dans les assemblées.

⁷¹ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 4 déc. 2020, p. 10781.

⁷² J.O. *Débats parlementaires*, Sénat, Séance du 12 mai 2021, p. 3728.

⁷³ J.O. *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, 2^e séance du 7 oct. 2021, p. 8321.

⁷⁴ J. BARTHELEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 684.

⁷⁵ R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, op. cit. p. 66.

⁷⁶ E. CHAMONTIN, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives principalement en France de nos jours*, op. cit. p. 86 et s.

⁷⁷ Sur cette pratique, R. BONNARD, *Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, op. cit. p. 29.

⁷⁸ J. BARTHELEMY, P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 684.

Contrairement à ce qu'une lecture partielle pourrait laisser penser, le droit parlementaire disciplinaire est un régime juridique utile, propre à répondre aux diverses scènes de tumultes qui animent régulièrement les délibérations dans les assemblées. Il est d'ailleurs heureux que les débats soient passionnés, même si parfois les parlementaires empruntent des formes d'expression excessives, car c'est un signe que la fonction législative n'est pas qu'une étape obligée de l'exercice du pouvoir politique en France, elle demeure l'expression la plus directe de la volonté du souverain, là où se discutent les choix fondamentaux. Les règles de discipline ne doivent donc, en aucune façon, conduire à brider l'expression des représentants du peuple et l'actuel régime ne saurait être modifié qu'avec parcimonie, tant il s'inscrit dans une longue tradition parlementaire d'autodiscipline qui a, bien au-delà de la V^e République et malgré d'inévitables errements, fait la preuve de son adaptation et de son efficacité.