

JOURNAL

Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la V^e République

MICHEL MORIN

La V^e République a vu la naissance d'un nouveau genre de discours parlementaire : le discours de fin de session des présidents des Assemblées. Académique dans les premières années, c'est-à-dire confiné dans la rhétorique des remerciements au Gouvernement, au personnel et à la presse, ce discours est devenu peu à peu un acte politique, attendu et commenté comme tel. La coutume en fait maintenant l'occasion d'un dialogue sur le fonctionnement des institutions entre les présidents et le Premier ministre, dialogue en marge des textes, donc sans obligation ni sanction, mais dont le retentissement est souvent plus grand que celui de bien des débats institutionnels.

Un nouveau mode d'expression parlementaire

Que la clôture de la session soit précédée au Sénat et à l'Assemblée nationale d'une allocution de leurs présidents, qui recense les travaux accomplis, analyse les conditions de la collaboration entre les pouvoirs, formule des observations, exprime des doléances, est un fait relativement nouveau.

« Les sessions des chambres françaises, écrivait en 1926 Eugène Pierre (1), sont ouvertes et fermées sans aucune cérémonie. La clôture des sessions est prononcée par le président après lecture du décret rendu par le pouvoir exécutif. Cette lecture peut être faite soit par le président de l'Assemblée, soit par l'un des ministres. Il y a souvent avantage à laisser faire cette lecture par le ministre chargé d'en apporter le décret : cela dispense le président d'associer sans profit sa responsabilité propre à celle du Gouvernement. »

(1) *Traité de droit politique et parlementaire*, Supplément n° 504.

On relève cependant, sous la III^e et la IV^e République, quelques précédents : allocution de fin de législature comme en 1928 et 1932, discours d'entrée en fonctions du président de la Chambre des députés après son élection annuelle, remerciements au personnel au terme d'une session exceptionnellement longue et difficile... (8 août 1913).

Mais les longues et cahotiques sessions parlementaires de la III^e et de la IV^e République, souvent interrompues par des crises ministérielles, ne formaient guère un ensemble homogène appelant un jugement. A l'inverse, sous la V^e République, l'activité parlementaire est enfermée dans le cadre précis de deux sessions « rondes » d'environ trois mois chacune, dont le terme, du moins pour la session d'automne, est préfixé et qui par conséquent se prête mieux aux bilans que par le passé. En outre, la Constitution de 1958 faisant coïncider, par son article 32, la durée du mandat du président de l'Assemblée nationale avec celle de la législature, lui a donné vis-à-vis des partis, des députés et de l'exécutif une autorité morale et une indépendance qu'il ne possédait pas auparavant.

Le développement de ce nouveau moyen d'expression a été lent et tardif : les premiers exemples à l'Assemblée et au Sénat ont pour la plupart peu d'intérêt. On se félicite mutuellement d'avoir bien travaillé et on se souhaite de bonnes vacances. Le Président se borne à répondre au ministre ou secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement — la fonction apparaît en 1962 — qui lit le décret de clôture. Au Sénat, le dialogue entre le Gouvernement et le Parlement est contrarié par la mise en quarantaine de cette institution ou du moins de son président, après la rupture d'octobre 1962.

C'est vers 1965 que se crée un rituel auquel il sera peu dérogé par la suite : le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat prend le premier la parole. Son discours, qui fait l'objet ultérieurement d'une impression, est suivi d'une réponse d'un ministre, à peu près constamment depuis 1973 le Premier ministre, dont c'est une des occasions de présence dans les deux Assemblées. Depuis 1970 environ, l'allocution se détache de ses origines, elle ne précède plus immédiatement le décret de clôture et devient une allocution de « fin de session » qui peut être prononcée plusieurs jours avant la survenue effective de celle-ci. Le jour et l'heure sont choisis avec soin, en vue de lui procurer l'audience parlementaire la plus vaste possible et la meilleure couverture par la presse. A l'Assemblée nationale, le mercredi après-midi, jour des « questions au Gouvernement », et de la plus grande affluence des députés, a été volontiers choisi au cours du dernier septennat.

Parfois un débat improvisé de politique générale se greffe sur l'allocution du Président : à la fin des 4^e et 5^e législatures, en décembre 1973 et décembre 1977, MM. Mitterrand et Defferre contestent le bilan « globalement positif » qui vient d'être dressé de l'action gouvernementale pendant les cinq années écoulées. En juin 1975, M. Louis Mexandeau, député socialiste, dénonce « la dégradation du fonctionnement de l'institution parlementaire » et se déclare pris dans « la dialectique amère de la nausée et du

découragement ». Propos polémiques, mais que beaucoup de députés et de sénateurs pourraient faire leurs, tant l'espoir des premières années de la Ve République a vite laissé la place au désenchantement.

De l'espoir au désenchantement

L'espoir dans la rénovation du Parlement a été exprimé par M. Jacques Chaban-Delmas, aussitôt après sa première élection à la présidence de l'Assemblée nationale le 9 décembre 1958.

« Nous devons donc adopter les méthodes de travail les plus modernes ressortissant des dernières techniques de l'organisation, de telle manière que soient assurés le plein emploi des parlementaires et le rendement le plus élevé du travail effectué. »

Vingt ans après, le rappel de ces propos sonne comme une dérision. Peut-être M. Chaban-Delmas, dans l'euphorie des commencements d'un régime, plaçait-il la harpe trop haut. Il n'était cependant pas plus ambitieux pour l'institution parlementaire que le général de Gaulle dans son premier message au Parlement le 15 janvier 1959 :

« Délibérer avec dignité, élaborer de bonnes lois, dégager des choix politiques et les exprimer clairement, c'est là, bien certainement, ce que le pays attend de ses représentants, ce qu'eux-mêmes ont l'intention de faire, ce qu'ils feront j'en suis sûr. »

L'espoir est très vite déçu. Les fins de session recueillent l'écho des plaintes sur les premières dissonances. Le 20 décembre 1959, Paul Reynaud, président de la Commission des Finances, prie le président de l'Assemblée nationale de donner au Gouvernement des conseils très fermes pour l'établissement d'un calendrier budgétaire qui tienne mieux compte des possibilités d'examen des députés. M. Chaban-Delmas, à son tour, demande au Premier ministre de « faire en sorte que la séparation des pouvoirs n'exclue pas la coopération des pouvoirs ». M. Dehré plaide les circonstances atténuantes pour le Gouvernement et s'engage à tout faire en sorte, en ce qui le concerne, pour surmonter les difficultés rencontrées.

Dès 1960, l'évidence du malaise parlementaire ne peut plus être contestée. Le retour aux vieilles ornières est perceptible à tous, d'autant plus insupportable que députés et sénateurs ont cru aux promesses de Michel Debré de créer pour la première fois en France un « véritable régime parlementaire » où les Assemblées ne seraient ni dominatrices ni humiliées.

M. Roger Souchal, hon porte-parole d'une nouvelle génération d'élus, déclarait le 27 octobre 1960 à l'Assemblée nationale : « Ce que nous avons critiqué, nous les jeunes, sous la IV^e République, à savoir le vote à 4 h du matin, par 3 ou 4 députés, de milliards de crédits, nous risquons de le connaître à nouveau. Personnellement, je ne l'accepterai jamais. » A quoi fait écho, assez sinistrement, ce discours de fin de session de M. Edgar Faure le 30 juin 1975 : « Vous n'empêcherez pas, mes chers collègues, que la vue

de l'hémicycle dégarni, ou de ces votes acquis aux petites heures du jour, soit un mauvais point pour l'institution parlementaire. » M. Alain Poher parlait, lui, le 17 décembre 1971, « des tristes performances du petit jour ». Ordres du jour « démentiels », textes et crédits votés dans la précipitation ou l'indifférence, absentéisme, quelques-uns des traits que vont dénoncer les présidents des Assemblées en fin de session se retrouvent dans ce constat.

L'expression des doléances

A travers vingt années de discours de fin de session, s'expriment trois types de doléances parlementaires :

- les premières revendiquent de meilleures conditions de travail ;
- viennent ensuite les critiques contre l'emploi excessif ou inconsidéré par le Gouvernement de ses prérogatives constitutionnelles ;
- enfin, les présidents ont réclamé un rééquilibrage des relations entre législatif et exécutif et l'octroi d'une plus grande considération au Parlement.

— La protestation contre *les conditions de travail* est constante, et presque obsessionnelle.

Peut-être est-elle plus marquée au Sénat qu'à l'Assemblée dans la mesure où la seconde assemblée, saisie presque toujours plus tardivement, est soumise à une force encore plus intense dans la deuxième quinzaine de juin et en décembre.

Mais les discours des présidents rendent le même son, sous de Gaulle, Pompidou ou Giscard d'Estaing. On se bornera à quelques citations échelonnées :

1. « Le déséquilibre entre le commencement et la fin de session a reparu. La plupart des projets importants sont venus devant notre Assemblée au cours du mois de juin, tant en première lecture qu'en navette » (Gaston Monnerville, 30 juin 1964).
2. « Il ne faut plus qu'une course contre la montre s'institue dans les dernières semaines du mois de juin » (Achille Peretti, 30 juin 1970).
3. « Notre bilan ne laisse pas d'engendrer quelque amertume... Nous avons dû surtout à la fin de la session siéger des nuits entières, accepter au dernier moment de discuter de textes dont l'encre était encore fraîche, voir bousculer notre ordre du jour d'une conférence des présidents à l'autre » (Edgar Faure, 30 juin 1975).
4. « Cette session, comme toutes les précédentes, a connu une dernière semaine excessivement chargée. Une nouvelle fois, malgré nos efforts, cette fin de session a connu des dépôts de dernière minute qui ont

sensiblement obéré nos conditions de travail et nuit dangereusement à la qualité des textes adoptés » (Alain Poher, 18 décembre 1977).

5. « L'engorgement du travail législatif devient intolérable » (Jacques Chaban-Delmas, 8 juin 1978).

Les critiques portent plus précisément sur la mauvaise répartition du plan de charge législatif à l'intérieur des sessions d'une part, l'ordre du jour étant vide dans les premières semaines, « démentiel » dans les dernières (2) ; et, d'autre part, entre les Assemblées elles-mêmes, le Sénat se plaignant d'être trop rarement saisi de projets de loi en premier examen.

Il est assez remarquable que le Sénat ait constamment été, sous les deux présidents plus audacieux que l'Assemblée nationale dans la recherche des solutions. M. Monnerville en 1964, M. Poher dès son entrée en fonctions en 1968, ont demandé qu'une révision constitutionnelle allonge, selon des modalités variables, la durée des sessions d'au moins un mois. A plusieurs reprises, M. Poher a vu dans la durée comparée de leurs temps de sessions un révélateur de la vitalité des Parlements contemporains : « Je ne connais aucun autre Parlement digne de ce nom dans le monde qui soit dans l'impossibilité constitutionnelle de siéger entre le 20 décembre et début avril » (allocution du 29 juin 1971).

Le 30 octobre 1975, le Sénat adoptait une proposition de loi constitutionnelle révisant les articles 28 et 48 de la Constitution. L'article 1^{er} disposait que la seconde session s'ouvrirait le 2 mars et que sa durée serait de cent vingt jours. L'article 2 limitait les possibilités d'inscription à l'ordre du jour prioritaire aux textes ayant été déposés, sauf urgence déclarée après consultation des présidents des Assemblées, avec un préavis d'au moins quarante jours.

L'Assemblée nationale, liée par une conception étroite de la discipline majoritaire, a suivi une ligne plus pragmatique. Désespérant d'augmenter le temps disponible par la voie constitutionnelle, elle s'est efforcée d'aménager la pénurie. Ce chemin fut emprunté d'abord par M. Achille Peretti de 1969 à 1973 et après lui par M. Edgar Faure, très sceptique sur la possibilité d'une révision constitutionnelle, « procédure lourde et aléatoire ». « Il me semble que sans revenir sur l'équilibre de nos institutions nous devons continuer à procéder par une série d'aménagements qui n'ont pas besoin d'être grandioses ou spectaculaires pour être efficaces » (Assemblée nationale, 20 décembre 1974).

A l'égard du nombre des commissions permanentes, ce fut la même attitude : « Je persiste à penser qu'il conviendrait d'augmenter le nombre des commissions permanentes que la Constitution traite avec une méfiance désormais injustifié et qu'elle soumet à des restrictions talmudiques. Mais il est difficile d'opérer la moindre réforme constitutionnelle, même si elle paraît s'imposer au bon sens » (Assemblée nationale, 19 décembre 1976).

(2) Le Sénat, par exemple, a voté 30 textes entre le 18 et le 20 décembre 1973, soit en quarante-huit heures, compte tenu du temps réel de travail, plus d'un texte par heure.

Force était donc de s'en remettre, comme le Gouvernement d'ailleurs n'a cessé d'y inviter les parlementaires aux ressources offertes par le règlement de l'Assemblée nationale et l'aménagement de ses procédures.

M. Edgar Faure tenta ainsi d'acclimater un certain nombre d'expériences en vue de désencombrer la séance publique, lieu principal du malaise parlementaire : essai à partir de 1976 de la commission dite élargie, servant d'exutoire à tous les députés, dans une sorte de débat prébudgétaire, pour l'expression de préoccupations locales ; limitation du temps de parole ; recours systématique aux dispositions autorisant le vote sans débat, etc. Quant au dépôt des textes à temps pour leur examen par les Commissions, les présidents de l'Assemblée nationale renonçant sur ce point également à modifier la Constitution s'en sont remis à la bonne volonté du Gouvernement. Cette bonne volonté a produit quelques fruits : le ministre chargé des relations avec le Parlement, dès 1963, a pris l'habitude d'annoncer aux Assemblées, en fin de session, ou quelques semaines avant l'ouverture de la nouvelle session ordinaire, le programme législatif de celle-ci. Mais cette prévision s'est presque toujours révélée inefficace, soit que les projets annoncés tardent à être disponibles, soit que la liste initiale se gonfle chemin faisant de nouveaux textes, dont l'« urgence » exigeait la discussion immédiate.

— A été très critiqué également l'usage, accepté dans son principe, mais jugé intempérant, des *moyens de procédure* accordés par la Constitution de 1958 à l'exécutif pour faire prévaloir sa volonté dans les débats parlementaires, ou accélérer ces débats.

Il en a été ainsi, pour se borner à l'essentiel :

- Des irrecevabilités de l'article 40 (dont M. Edgar Faure reproche au Gouvernement d'avoir une conception trop « comptable » et pas assez « économique » (discours du 18 décembre 1977) ;
- De l'urgence qui, selon M. Poher, en condamnant les innovations apportées par l'une des assemblées à n'être examinées qu'en Commission mixte paritaire n'est pas compatible avec le bicamérisme (Sénat, 18 décembre 1973) ;
- Du vote bloqué (art. 44-3), critiqué par les présidents des deux Assemblées mais spécialement par le président du Sénat, dont l'analyse a été particulièrement acerbe et précise sur ce point. Son analyse montre comment l'usage du vote bloqué peut paralyser l'exercice du droit d'initiative parlementaire :

« La recette est la suivante : on adjoint à une proposition ou à un amendement d'origine parlementaire un sous-amendement ministériel qui en dénature totalement la portée ; on ajoute éventuellement à cet ensemble un lot d'articles ou de paragraphes qui contredisent formellement la volonté de l'auteur. Le tout est alors soumis à un vote bloqué dans un texte inacceptable voire provoquant, pour celui qui, à l'origine, a pris l'initiative de l'amendement.

« Bien entendu, le malheureux auteur n'a plus qu'à retirer sa proposition ainsi défigurée ou à supplier l'Assemblée de voter contre elle.

On atteint ainsi aux limites du ridicule et de l'absurde. Ainsi est supprimé sans phases le fameux droit d'initiative concédé par l'article 39 de la Constitution » (Sénat, 20 décembre 1972).

Dans le même discours, M. Alain Poher mit en cause la régularité de l'emploi du vote bloqué devant le Sénat. Il rappela que ce moyen de procédure consacrait l'évolution subie par la procédure de la question de confiance dans les dernières années de la IV^e République. Son objet, selon le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 janvier 1960, est de « permettre au Gouvernement d'obtenir par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint... sous le régime de la coutume parlementaire, que par la pratique de la question de confiance ». Cela dit, l'Assemblée nationale, ou du moins son opposition, a les moyens de tenter de faire échec à l'usage du vote bloqué en plaçant le débat sur le terrain de la responsabilité par le dépôt d'une motion de censure. Cette arme, le Sénat n'en dispose pas. « En bonne logique, il faut que l'Assemblée qui (en) est l'objet puisse mettre en regard du vote bloqué la confiance globale qu'elle peut accorder ou refuser au Gouvernement.

Tel n'est pas le cas du Sénat : dès lors, la Haute Assemblée ne peut s'accommoder de tels procédés qui, si on n'y prend garde, en feraient une simple chambre d'enregistrement des vœux et propositions du Gouvernement » (20 décembre 1972, p. 3333).

— De l'engagement de responsabilité de l'article 49-3.

La fréquence de son emploi au cours de la session d'automne 1979 a suscité les remarques de M. Jacques Chaban-Delmas : « Il convient d'user avec mesure de la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 49. Certes, cette procédure est parfaitement conforme à l'esprit et à la lettre de nos institutions... Mais le recours à une disposition qui tend finalement à ériger le silence de l'Assemblée en consentement doit demeurer limité. Il ne saurait devenir un moyen ordinaire de légiférer » (Assemblée nationale, 19 décembre 1979).

— Ce dont se plaignent par-dessus tout les « défenseurs naturels » du Parlement que prétendent être les présidents des Assemblées, c'est du *déséquilibre des institutions*. Dès le 6 juillet 1961, M. Jacques Chaban-Delmas, regrettant que l'on parût oublier que la V^e République restait un régime parlementaire, incriminait l'hypertrophie naissante de l'exécutif. L'un de ses successeurs, douze ans après, plaide lui aussi pour le rééquilibre des pouvoirs. Pour M. Edgar Faure, le temps est venu de la fin de la pénitence parlementaire. Son premier discours de fin de session le 30 juin 1973 donne quitus à la V^e République pour ses premières années, mais juge nécessaire la définition de nouvelles frontières.

« Il est inévitable sans doute que, dans un premier temps... la réhabilitation du pouvoir exécutif, son installation dans la dignité, dans la durée et l'efficacité, aient eu comme contrepartie un certain effacement de la

fonction parlementaire. Cette période est maintenant terminée. La transition est accomplie. La pénitence doit prendre fin, sans cependant qu'il soit en aucun cas question, bien sûr, de revenir aux errements de naguère. »

Le rééquilibrage devrait, selon le président de l'Assemblée nationale, contraindre le Gouvernement à concéder une part de son temps à l'ordre du jour complémentaire, en sorte qu'un plus grand nombre de propositions de loi puissent être inscrites et discutées ; à prévoir une refonte de la loi organique relative aux lois de finances pour donner plus de réalité et d'efficacité à « l'examen harassant et le plus souvent stérile des fascicules budgétaires ». Le Gouvernement, loin de considérer le Parlement comme un partenaire subalterne, doit voir en lui son interlocuteur privilégié et lui réserver en toute occasion la primeur de ses informations.

Les présidents du Sénat tirent à peu près les mêmes propos et partagent les mêmes espoirs. Mais d'avoir échappé longtemps à l'allégeance majoritaire a conféré à leurs allocutions un plus grand relief. Les discours de M. Poher sont remarquables par la vigueur avec laquelle ils dénoncent les Gouvernements successifs, qui demandent tout à la bonne volonté et à la docilité des parlementaires et rien à la modestie de leur administration. Le président du Sénat plaide lui aussi pour l'établissement d'un code de bonnes relations entre les pouvoirs, rappelle que « les parlementaires sont des hommes et ont droit eux aussi au respect de leur dignité et même de leur susceptibilité » (17 décembre 1973). Mais il paraît douter que ce respect puisse être assuré et que le Sénat puisse jouer son rôle de contrepoids à la technocratie tant que les ministres ne maîtriseront pas mieux la haute fonction publique qui les investit et les circonvient. Rarement critique plus âpre et plus tenace de la technocratie a-t-elle été prononcée dans une enceinte parlementaire que celle à laquelle s'est livré année après année, le président du Sénat. Celui-ci n'a pas reculé devant le procès d'intention :

« C'est le comble de l'irrationnel que de voir la discussion publique de la loi française s'effectuer presque exclusivement en décembre et en juin. On en arrive même à se demander si la haute administration de notre pays n'a pas trouvé par ces pratiques le moyen d'échapper au véritable contrôle parlementaire » (3) (20 décembre 1969).

Il n'a pas hésité à incriminer le comportement personnel des collaborateurs des ministres en séance :

« Je suis parfois surpris en remarquant de ce fauteuil de la présidence que des commissaires qui assistent en séance publique les membres du Gouvernement n'observent pas toujours les règles élémentaires de discrétion qui traditionnellement s'attachent à leurs fonctions de conseiller.

(3) Même propos, huit ans après le 20 décembre 1977 : « Monsieur le Premier ministre, pourquoi vous cacher que certains pensent que le dépôt tardif des projets en fin de session n'a comme seul objet que de rendre leur adoption plus aisée en abusant de la vigilance du Parlement ? ».

Ayant été moi-même commissaire du Gouvernement il y a plus de trente ans, je suis parfois stupéfait de l'audace en séance de mes jeunes successeurs » (Sénat, 20 décembre 1978).

A plusieurs reprises, M. Poher a fait part de sa perplexité sur l'identité véritable des détenteurs du pouvoir en France :

« Je ne voudrais pas que l'on puisse penser que l'administration, quelle que soit sa compétence, constitue le véritable moteur du pouvoir exécutif qu'est et doit rester le Gouvernement de la République » (28 juin 1974).

La virulence du propos s'explique sans doute par l'ampleur des frustrations accumulées. A la revendication de la liberté de conscience pour le parlementaire, à l'affirmation de l'intérêt bien compris du Gouvernement à ce que le législateur ne soit pas amoindri, l'exécutif n'a guère répondu que par la crispation sur ses prérogatives constitutionnelles.

La réponse des Gouvernements

L'Exécutif n'a jamais été avare de bonnes paroles pour apaiser les griefs des parlementaires, exprimés à travers les discours de leurs présidents. Session après session, il prend acte des doléances, reconnaît sa part de responsabilité dans les difficultés rencontrées, promet que les choses iront mieux. Il serait fastidieux de multiplier les citations : pas de session qui n'offre l'exemple de ces perpétuels reports d'échéances et d'invitations à la concertation entre le Gouvernement et le Parlement pour établir « un plan rationnel d'organisation de la prochaine session » (4).

Sur le fond, les réponses aux doléances des présidents n'ont jamais varié. Elles ont consisté immuablement à renvoyer les Assemblées à un effort de « modernisation » de leurs propres méthodes de travail et, inséparablement, à repousser toute perspective de révision constitutionnelle sur les points en litige. Le dernier mot, provisoire, a été dit par M. Raymond Barre, Premier ministre, le 20 décembre 1980, dans sa réponse au président du Sénat : « Je suis prêt à examiner, comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, toutes mesures permettant de faire un meilleur usage du temps disponible pour le travail législatif, dans le respect de la Constitution. » On ne saurait dire plus clairement qu'il n'est pas question de réviser celle-ci pour faire droit aux demandes des présidents d'Assemblées. C'était à vrai dire la confirmation d'une ligne de conduite arrêtée de longue date, et déjà exprimée cinq ans auparavant devant le

(4) Voir à titre d'échantillon les déclarations de MM. Roger Frey et Jacques Chirac devant l'Assemblée nationale le 30 juin 1970 et le 18 décembre 1971 ; Jacques Limouzy le 17 décembre 1977 devant le Sénat.

Sénat par M. Lecanuet, ministre de la justice, qui avant d'appartenir au Gouvernement avait largement partagé les préoccupations de ses collègues sénateurs :

« Le Gouvernement n'a pas perdu de vue les remarques présentées par M. le Président du Sénat et par M. le Président de l'Assemblée nationale à la fin de la dernière session. Je m'interroge néanmoins sur l'opportunité de mettre en œuvre la procédure de révision de la Constitution dans une telle occasion.

« Qu'il s'agisse, en effet, de la durée des sessions parlementaires ou des délais qui séparent le dépôt d'un projet de son inscription à l'ordre du jour, le Gouvernement garde la conviction que des aménagements des règlements et des pratiques permettraient, sinon d'atteindre parfaitement, du moins de mieux approcher le même but : un travail parlementaire de même qualité. »

Même fin de non-recevoir du Premier ministre, le 19 décembre 1979, aux remarques du président de l'Assemblée nationale, citées plus haut, sur les risques d'un emploi abusif de l'article 49-3 de la Constitution :

« J'aurai recours à cet article pour tous les textes essentiels dont le vote ne paraîtrait pas assuré au Gouvernement... Je ne saurais renoncer à utiliser une disposition dont le but est précisément, lorsqu'il s'agit d'une affaire que le Gouvernement juge importante, d'assurer l'efficacité et l'autorité de l'action gouvernementale. »

Dans d'autres cas, la réponse du représentant de l'Exécutif est muette sur le point soulevé. Il faudra attendre la réponse à la question écrite d'un parlementaire en mai 1978 pour savoir, comme d'ailleurs on s'y attendait, que le Gouvernement n'est pas favorable à l'abrogation de la disposition constitutionnelle (art. 43-2) limitant à 6 le nombre de Commissions législatives permanentes dans chaque Assemblée (5).

Parfois, la réponse du Gouvernement n'est pas exempte d'une certaine brutalité quand elle invite les parlementaires à faire un effort de concision plutôt que de rêver à des sessions plus longues : « Je n'ai jamais souhaité, déclare au Sénat M. Raymond Barre, le 26 juin 1980, que le Parlement soit contraint de voter des textes à la hâte et sans que le travail législatif ait pu au préalable s'effectuer convenablement. » Le Premier ministre ne pouvait dire moins, répondant au président du Sénat qui venait de citer une fois de plus cet extrait du discours de M. Giscard d'Estaing au Palais

(5) JO, Assemblée nationale du 25 mai 1978, p. 2087. La question écrite n° 2087 de M. Pierre-Bernard Couste demandait au Premier ministre « si la fixation par la voie constitutionnelle d'un nombre maximum de commissions permanentes... lui paraît correspondre encore, en 1978, à une nécessité ». Le Premier ministre répond notamment que la réforme du système antérieur des commissions par la Constitution de 1958 « a contribué à rétablir, conformément à l'esprit des institutions de la V^e République, un équilibre entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, en permettant à chacun d'entre eux d'exercer ses compétences propres... Il n'est pas actuellement envisagé de modifier le deuxième alinéa de l'article 43 de la Constitution ».

du Luxembourg lors des cérémonies du centenaire du Sénat le 27 mai 1975 : « Les bonnes lois ne doivent rien à l'humeur ; elles sont le fruit de l'observation attentive, de la discussion sérieuse, de la méditation renouvelée. Les bonnes lois ne se font pas à la hâte ; elles supposent le concours du temps. » Mais M. Barre ajouta : « Permettez-moi de dire franchement que le Gouvernement s'interroge parfois sur l'étendue de certains débats qui ne saurait s'expliquer seulement par le souci d'un examen minutieux des textes, étendue qui ne nous semble pas toujours, par ailleurs, une garantie d'intensité. »

Dans leur longue action revendicative, les Assemblées et leurs présidents n'ont guère obtenu satisfaction. Le Sénat a cependant remporté quelques succès. Par trois fois, il a été fait usage de l'article 49-4 de la Constitution devant lui (10 juin 1975, 5 mai 1977, 21 mai 1978). La loi organique n° 71-474 du 22 juin 1971 a augmenté de cinq jours le temps dont il dispose pour l'examen des projets de loi de finances. En décembre 1978, les sénateurs refusèrent de rapporter sans délai un projet de loi relatif aux travailleurs privés d'emploi qui venait d'être examiné par l'Assemblée nationale. Le président Alain Poher, soutenu par la Conférence des Présidents, arracha au Gouvernement le renvoi au 3 janvier de la session extraordinaire commencée le 21 décembre. Le Sénat avait obtenu la victoire morale qu'il souhaitait contre les procédures expéditives que le Gouvernement prétendait lui imposer.

En regard de ces succès, symboliques ou réels, que d'échecs ! Les présidents n'ont obtenu aucune révision constitutionnelle des dispositions contestées : ni allongement des sessions, ni suppression de la limitation à 6 des Commissions permanentes, ni obligation pour le Gouvernement de déposer avant la fin du premier mois de la session les textes dont il demande la discussion, et de consulter les présidents avant de décider l'urgence. Le code des « bonnes relations » entre le législatif et l'exécutif n'a pas vu le jour : l'ordre du jour complémentaire est resté une fiction, et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour prioritaire sont toujours très rares et de portée mineure, un bon nombre d'entre elles n'étant d'ailleurs que des projets de loi déguisés. Le Gouvernement a refusé d'organiser à la session de printemps des débats d'orientation en vue de préparer et d'alléger la session budgétaire, comme l'avait suggéré M. Edgar Faure en juin 1976. Cette liste de déconvenues n'est pas exhaustive.

L'intransigeance de l'Exécutif peut étonner. Sur le problème des sessions, elle comportait des inconvénients perceptibles à tous. Dans les derniers mois du Gouvernement de M. Raymond Barre, les retards s'accumulaient : il avait fallu recourir à une longue session extraordinaire pour faire voter la loi l'orientation agricole par le Sénat ; la discussion de la loi sur les collectivités locales s'enlisait ; d'autres textes, prêts de longue date, devaient être différés.

Ce n'est pas violer un secret que de rappeler que l'entourage du Premier ministre s'inquiétait de ces retards, qui témoignaient de l'étroitesse du cadre constitutionnel des sessions, et aggravaient les effets d'une patho-

logie bien connue : tout texte en raison de l'action des média étant réputé acquis dès son adoption en conseil des ministres, les catégories sociales qui en escomptent le bénéfice s'étonnent de voir les mois passer sans qu'il soit appliqué et l'estiment timide et dépassé quand il entre enfin dans le droit positif après les débats parlementaires.

Pourtant, les gouvernements successifs de la V^e République n'ont jamais accepté de baisser leur garde. Pour les deux premiers Présidents de la V^e République, le Parlement, partenaire affaibli, restait virtuellement dangereux. Les vieux démons du « régime d'assemblée » à peine assoupis, étaient prêts à profiter du premier défaut de vigilance pour se réveiller. Probablement plus « parlementariste » que ses prédécesseurs, M. Giscard d'Estaing a d'abord tenté un rééquilibrage (révision de l'article 61 sur les modalités de saisine du Conseil constitutionnel, questions au Gouvernement), auquel la crise de la majorité, survenue dès 1976, l'aurait de toute façon empêché de donner une suite. Aussi les présidents des Assemblées sous son septennat comme sous les précédents ont-ils continué de prêcher dans le désert.

Le découragement

Même les hommes politiques se lassent de prononcer des discours inutiles. Quand l'Exécutif ne veut rien concéder, le scepticisme puis l'amertume marquent des points dans les rangs parlementaires. Il est très significatif qu'en juin 1980 M. Jacques Chaban-Delmas, sans doute conscient de la vanité de ses adjurations, ait décidé de ne pas prononcer l'allocution devenue traditionnelle.

Son allocution du 17 décembre 1980, la dernière de la 6^e législature, prend rétrospectivement figure de testament d'un Président. Elle signe un aveu d'échec : « Quels que soient les moyens mis en œuvre, la question fondamentale demeure celle du rôle de l'Assemblée nationale dans les relations entre les pouvoirs. Il faut que le Parlement redevienne le centre du débat national. » On ne saurait plus clairement avouer qu'il ne l'est plus. « Que notre Assemblée ne devienne pas une chambre d'enregistrement, ainsi que j'en formulais déjà le vœu il y a près de vingt ans ici même. » De 1961 à 1980, le mode n'a pas changé : c'est l'optatif. Il suffit pour mesurer la montée du désenchantement de comparer les propos de M. Edgar Faure clôturant la session d'octobre-décembre 1977, et l'article qu'il confia la même année à cette revue (6). Le discours parlementaire, sans être complaisant, se veut optimiste, croit observer quelques progrès dans l'organisation et l'efficacité des débats de l'Assemblée nationale : « La léthargie est devenue moins fréquente, la litanie moins accablante, la

(6) L'alternance ou la noix creuse, *Pouvoirs*, 1977.

liturgie moins pesante. » Mais le regard froid de l'universitaire découvre un autre paysage :

« Dans la pratique parlementaire de la V^e République, les députés sont essentiellement des agents recruteurs, des barnums électoraux, des médiateurs populaires et, dans le meilleur des cas, des assistants socio-économiques de circonscription. On les réunit à Paris pour leur permettre d'écouter des déclarations d'investiture qu'on ne leur demande plus d'approuver, de voter des budgets dont ils commentent à perte de temps les innombrables lignes sans pouvoir en modifier une seule ; enfin de donner force légale aux projets déposés par le Gouvernement, sauf à les modifier sur des points de détail dans la limite de ce que celui-ci veut bien tolérer. »

Le président du Sénat n'a pas été en reste. Mais c'est devant ses collègues qu'il a exprimé son pessimisme : « Il devient de plus en plus impossible à un sénateur d'accomplir convenablement sa tâche » (Sénat, 19 décembre 1975). Plus récemment, M. Pober a douté de la réalité du rôle joué par le Parlement dans la pratique de la V^e République : « Tout se passe comme si une fatalité s'abattait chaque automne sur le Parlement pour le contraindre à discuter de projets qu'il ne peut modifier, à débattre de crédits qu'il ne peut changer, à philosopher sur des orientations qu'il ne peut choisir » (28 juin 1978). Ce sont les mêmes thèmes que ceux de M. Edgar Faure dans son article de *Pouvoirs*, et presque les mêmes mots. Mais M. Raymond Barre, en fin de parcours, le 17 décembre 1980, ne disait pas autre chose :

« Je suis frappé, moi aussi, cette année encore par la convergence des propos qui accompagnent la fin de la session parlementaire et selon lesquels le travail législatif ainsi que le rôle des Assemblées seraient d'intérêt médiocre et iraient en déclinant. »

Dans la suite de son propos, le Premier ministre s'efforça de démontrer, sans forcer son talent, que l'Assemblée nationale n'était ni une chambre d'enregistrement ni un simple donneur d'avis.

L'inexorable dépérissement

Sous la V^e République, les discours prononcés dans chaque Assemblée en fin de session par leur président ne sont plus des allocutions de courtoisie. Le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat dressent le bilan de la session qui va s'achever. Bilan généralement fort critique. On peut y lire, deux fois par an, une réflexion amère sur le déclin de la démocratie représentative en France. Le Parlement n'a ni pouvoirs, ni temps suffisant pour délibérer, étant enfermé dans le « corset orthopédique » des sessions. Le Gouvernement, maître de l'ordre du jour, n'accorde aucune place, ou si peu que rien, aux initiatives des parlementaires. Il abuse de ses prérogatives constitutionnelles, impose en toute circonstance sa volonté, ne tient pas compte, quand il applique la loi, des décisions des élus lorsqu'il arrive qu'elles lui soient contraires. Plus grave encore : députés et sénateurs souffrent d'un déficit de considération. Ils

ont le sentiment de ne compter guère devant le Gouvernement et son administration ; beaucoup de parlementaires, à la suite du président du Sénat, seraient d'ailleurs enclins à inverser ces deux derniers termes.

Tant de doléances, étalées sur deux décennies, n'ont probablement servi à rien. Au-delà des différences d'inflexion et de style, rien ne frappe autant que le caractère répétitif de ces 70 ou 80 discours de présidents d'Assemblée. A celui qui les lit d'affilée, ils donnent, par la récurrence des mêmes thèmes, le sentiment d'une impuissance qui se traîne le long du temps. Vingt ans après le début de la V^e République les assemblées se trouvent, malgré quelques aménagements de détail, toujours aussi démunies, inadaptées, insatisfaites. La discontinuité même de la vie parlementaire l'explique sans doute pour une part. Elle condamne les essais de rénovation à demeurer inaboutis. Chaque nouveau Président abandonne comme des vaisseaux échoués les tentatives de son prédécesseur. Revenant à l'Hôtel de Lassay en avril 1978, M. Chaban-Delmas ne reprit ni les expériences de « commission élargie » et de vote personnel, ni la présentation audio-visuelle des données budgétaires, parmi tant de produits de l'imagination fertile de M. Edgar Faure. A défaut de révision constitutionnelle, à laquelle les Gouvernements de la V^e République se sont toujours opposés, ouvertement ou sourdement, rien ne reste acquis de ce qui est tenté pour tirer le travail parlementaire de l'ornière.

Mais sans doute la discontinuité de l'institution est-elle utile à sa survie. Elle empêche l'accumulation des griefs et la formation d'une mémoire des élus. Chaque nouvelle vague de députés doit subir pour son compte l'épreuve du désenchantement. Aussi toute nouvelle législature est-elle comme un retour à la case zéro. On est à vrai dire stupéfait, après chaque élection législative, de la naïveté reflétée par les propos conquérants de certains nouveaux élus, qui donnent à penser qu'ils ignoraient tout avant leur candidature des institutions de leur pays.

Les allocutions de fin de session dessinent pour le Parlement français un avenir qui n'est guère énigmatique. On voit mal en quoi et par quels moyens il pourrait différer d'un inexorable dépérissement. Il est vrai que l'histoire nous propose l'exemple d'interminables décadences, et que les historiens modernes ne s'accordent ni sur la définition de ce concept ni sur ses illustrations. Un bon test de la volonté de revaloriser le Parlement proclamée par les nouveaux détenteurs du pouvoir pourrait être leur décision de provoquer une révision constitutionnelle en vue d'augmenter la durée des sessions. Cette orientation signifierait une victoire du réflexe « parlementariste » sur l'attachement aux prérogatives et au confort de l'exécutif. Sur la vraisemblance de cette conversion, les pronostics peuvent hésiter. Il est sans doute significatif que M. Louis Mermaz, nouveau président de l'Assemblée nationale, n'ait souhaité un allongement de la durée des sessions qu'à titre personnel et n'ait pas repris cette suggestion le 2 août 1981, lors de son allocution précédant la clôture de la session extraordinaire. Ce discours marquait la continuité d'un genre qui perdure à travers les coups de vent électoraux.