

JEAN-CLAUDE BÉCANE

Le Règlement du Sénat *A la recherche du temps maîtrisé*

Ces dernières années, l'habitude a été prise de considérer que le nouvel enjeu des débats parlementaires était de remporter la victoire sur le temps. « La bataille parlementaire contre le temps » (1) a pris une importance telle qu'elle occulte parfois la véritable portée de la décision à prendre.

Quel gouvernement soucieux de réaliser son programme n'a-t-il pas craint de devoir affronter les « lenteurs » de la procédure parlementaire ?

Pas plus au Sénat qu'à l'Assemblée nationale les discours de fin de session des Présidents ne peuvent échapper à la dénonciation obligée de l'allongement de la durée des séances publiques, à la critique résultant des « débordements et des excès de procédures ». « Nous évoluons, observait ainsi le président Poher (2) entre deux écueils, celui de l'enlisement sous des flots d'amendements qui alourdissent le débat sans l'enrichir et qui risquent de le conduire à une certaine stérilité : c'est un premier écueil. Celui de la recherche de l'efficacité, voire du temps gagné, qui prive le débat de l'apport enrichissant du dialogue en séance publique : c'est le second écueil. » Des courbes savantes sont établies faisant apparaître ainsi qu'à dix ans d'intervalle, la durée des séances au Sénat est passée de 511 heures en 1976 à 928 en 1986 pour un nombre de lois votées qui lui a, par contre, diminué de 110 à 60.

(1) Selon le titre même de l'excellent article de Michel Couderc publié en février 1981, *Revue française de science politique*. Voir également dans le n° 34 de *Pouvoirs*, 1985, l'article de Yves Colmou, Vademecum du député obstructeur.

(2) Allocution du 9 juin 1987.

Le temps parlementaire a une spécificité qui le distingue du temps ordinaire. Il y a plusieurs années déjà, le sénateur Marcel Prélot, grand connaisseur de la pratique parlementaire, indiquait sous forme de boutade « qu'une minute parlementaire comportait plus de 60 secondes ».

Par rapport au temps, le Sénat se trouve à bien des égards dans une situation comparable à celle de l'Assemblée nationale.

Le temps constitue toujours une contrainte pour la vie parlementaire. Il peut devenir un véritable obstacle lorsque apparaît l'obstruction, c'est-à-dire comme la définit le *Dictionnaire Robert* « la tactique qui consiste dans une assemblée, un Parlement, à entraver, à paralyser les débats par des procédés divers ».

Mais au-delà de ces deux caractéristiques qui se retrouvent dans les deux assemblées, il en existe peut-être une autre propre au Sénat. Seconde chambre du Parlement, la « Haute Assemblée » entretient avec le temps une relation spécifique qui résulte à la fois d'éléments juridiques et politiques inhérents en tout cas au bicamérisme.

La permanence du Sénat assurée par l'absence de dissolution, la durée relativement longue du mandat de neuf ans — non assortie de clauses de non-rééligibilité —, le renouvellement par tiers tous les trois ans, le mode d'élection au scrutin indirect sont autant d'éléments qui conduisent le Sénat à avoir tendance à faire prévaloir la durée sur l'instant entraînant des conséquences de tous ordres. Ainsi en son sein, remarque-t-on la grande stabilité de ces différents organes directeurs : présidence (2 présidents en vingt-huit ans de V^e République et le premier président étant déjà celui de l'institution précédente), bureau, commissions, groupes politiques, conférences des présidents... L'incidence de cette continuité notamment sur la formation du droit parlementaire coutumier a été analysée par M. René Chazelle, ancien sénateur, dans un article récent (3).

Mais l'existence même d'une seconde chambre au Parlement, n'introduit-elle pas une relation nouvelle entre cette dernière et le temps (4), conférant au temps une fonction centrale dans le fonctionnement du bicamérisme ? Tout d'abord l'impératif de la durée prend un relief particulier dans le processus législatif qui se trouve d'emblée prolongé mais aussi du fait de la faculté dont dispose la seconde assemblée de ralentir la prise de décisions définitives sinon parfois même l'empêcher. Cette faculté étant facilitée dans la Constitution

(3) *RDP*, n° 3, 1987, p. 711-733.

(4) Voir à ce sujet l'ouvrage collectif publié sous la direction de Jean Mastias et Jean Grangé, *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987, et plus particulièrement p. 87 à 90.

de la V^e République par le fait que le Gouvernement ne dispose pas de « l'arme » de l'article 49-3 devant le Sénat. La temporisation devient un moyen d'influer sur le contenu de la décision législative, la prolongation du débat public pouvant faire évoluer les termes du débat notamment au regard de l'opinion publique.

Cette « pause » de la décision peut parfois être ressentie comme une gêne, une attitude dilatoire, un retardement injustifié de la mise en application d'une réforme, d'une modification de la législation ; elle peut être présentée comme constituant une voie d'appel d'une décision hâtive, d'amélioration de la rédaction de la législation, de recherche d'un compromis acceptable pour une plus grande part du corps social, d'amortissement des fractures politiques et sociales.

Le temps devient alors un véritable moyen d'action, d'influence de la seconde chambre et, pourrait-on même dire, facteur de sa légitimité.

La maîtrise du temps prend dès lors toute sa valeur. La capacité à cette maîtrise étant l'arme avec laquelle se mesure à la fois le poids de l'institution et son efficacité dans le travail législatif.

Dans une tentative de « mise en perspective » du Règlement du Sénat par rapport à la maîtrise du temps, il apparaît bien que les dispositions réglementaires et la manière de les appliquer ont un rôle déterminant à jouer (5). Le Règlement, comme a pu l'écrire dès 1909 Erskine May (6), a pour but « de garantir les étapes légitimes de discussion, d'assurer des délais raisonnables aux votes de même importance et de protéger les droits des minorités ». Mais en 1981, Michel Couderc (7) soulignait que le Règlement était « une machine à organiser les débats en vue de lutter contre le temps » et dans ce rôle-là devait prendre en considération des impératifs parfois contradictoires. Mais le Règlement est aussi l'expression des rapports de force de l'Assemblée avec l'exécutif et dans cette fonction-là le temps cesse, pour le Sénat, d'être un ennemi que l'on combat pour devenir alors un allié.

DE L'ALLIANCE AVEC LE TEMPS...

Considérer que le temps peut être un allié pour ses activités suppose pour le Sénat qu'il lui soit possible tout à la fois de prendre son temps, de gérer le temps disponible et aussi de choisir le moment même de ses activités.

(5) Dans la table des matières du Règlement du Sénat six pages sont réservées au terme « délai ».

(6) *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, p. 365.

(7) M. Couderc, art. cité, p. 104.

Prendre le temps de la réflexion

La complicité du Sénat avec le temps n'est pas récente. Toute l'histoire même de l'institution — particulièrement sous la III^e République — a été illustrée par la faculté dont disposait le Sénat de retarder le vote d'un texte, de prendre son temps pour l'examiner, parfois même de ne pas l'examiner du tout. Le temps a pu être utilisé comme une arme politique avec d'autant plus d'efficacité que les normes constitutionnelles prévoyaient un bicamérisme égalitaire et la souveraineté des assemblées dans l'établissement de leur ordre du jour. La tactique dite de « l'enterrement des projets » a été souvent présentée comme l'instrument essentiel de la résistance du Sénat (8). Sous la IV^e République, les dispositions constitutionnelles résultant de la réforme de 1954 prévoyaient comme chacun sait une limitation du temps imparti au Conseil de la République dans la « navette », qui enlevait une partie de l'efficacité à la temporisation de la deuxième assemblée.

Avec la Constitution de la V^e République et l'apparition de la notion d'ordre du jour prioritaire du Gouvernement, il pouvait sembler que la maîtrise du temps allait être transférée du Parlement au Gouvernement. Dans son exposé devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, M. Debré précisait bien que « le Gouvernement responsable de l'Etat donc de la législation est normalement maître de l'ordre du jour des assemblées. Aucun retard ne doit être toléré à l'examen de projets gouvernementaux » ajoutant cependant « si ce n'est celui de son étude ».

Au moment de l'élaboration du Règlement provisoire du Sénat, M. Marcilhacy, rapporteur, reconnaissait que « le renforcement des pouvoirs du Gouvernement dans la procédure des discussions des lois qui le rend en quelque sorte et à tout moment "maître du jeu", impose au Parlement des obligations plus strictes et à chaque sénateur une discipline librement consentie ».

Dépourvu de moyens de mettre en jeu la responsabilité gouvernementale, dans l'impossibilité d'exprimer sa volonté propre sur l'activité gouvernementale par le vote d'une résolution, le Sénat paraissait condamné à prendre acte des indications gouvernementales pour établir son rythme de travail.

Et de fait, le Gouvernement prit l'habitude de communiquer à la Conférence des Présidents son ordre du jour en spécifiant non seule-

(8) Cf. J.-P. Marichy, *La deuxième chambre dans la vie politique française*, LGDJ, 1969, p. 445.

ment l'ordre d'examen des textes mais aussi les dates et les heures de discussion, précisant même parfois le terme de cette discussion. Cette façon de faire fut acceptée par le Sénat comme l'Assemblée nationale. Les précisions de dates et des heures, la cadence d'examen, étant interprétées, semble-t-il, comme une conséquence impérative des prescriptions de l'article 48 de la Constitution. Toutefois, la doctrine était moins affirmative reconnaissant qu'une telle pratique ne résultait pas nécessairement de la Constitution.

Le Règlement du Sénat, en tout état de cause, était et est dans le libellé de son article 32 plus restrictif puisqu'il indique, dans son deuxième alinéa, que « le Sénat se réunit en séance publique en principe les mardi, jeudi et vendredi de chaque semaine ». Le Règlement précise dans son quatrième alinéa qu'« en outre le Sénat *peut décider* de tenir d'autres séances à la demande de son président, du Gouvernement, de la commission intéressée, de la Conférence des Présidents ou de 30 membres dont la présence doit être constatée par appel nominal ».

L'article 50 du Règlement de l'Assemblée nationale dispose, lui, qu'en dehors des séances habituelles de la semaine, la tenue d'autres séances est *de droit* à la demande du Premier ministre.

A partir de cette divergence de formulation, la conception restreignant la marge de manœuvre du Sénat sur son rythme de travail a été contestée. Le Sénat n'a pas prétendu mettre en cause la priorité d'examen arrêtée par le Gouvernement dans le cadre des jours de séances publiques définis par son Règlement mais lui a dénié le pouvoir d'imposer d'autres dates que celles indiquées dans le Règlement et un délai préfix pour terminer la discussion à une date déterminée par lui.

Cette évolution, cette nouvelle interprétation ne s'est pas dégagée sans mal et dans certains cas a entraîné des échanges assez vifs avec le représentant du Gouvernement. Cette interprétation, qui a commencé à apparaître avant 1981 et la situation d'opposition du Sénat, est désormais bien affirmée.

Dès 1980, M. Alain Peyrefitte admettait devant le Sénat (9) que si « le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, le Sénat reste maître de ses horaires ». Les Gouvernements ultérieurs se plièrent, bon gré, mal gré à l'interprétation sénatoriale. M. André Labarrère, ministre délégué, chargé des relations avec le Parlement (10), après avoir constaté la divergence entre l'Assemblée et le Sénat dans le

(9) JO, Débats Sénat, séance 13 novembre 1980, p. 4631.

(10) JO, Débats Sénat, séance 5 juillet 1984, p. 1074.

domaine de la fixation de l'ordre du jour et des horaires des séances, s'interrogeait sur le point de savoir si en cas d'excès, cette interprétation ne risquait pas « d'aboutir à une attitude contraire à l'esprit de la Constitution ». Les divergences atteignirent la dimension d'une véritable querelle au cours de l'été 1984. Les deux thèses ont été exposées très clairement au cours de la séance du 12 juillet 1984 (11). M. Labarrère affirmait : « Je veux dire que le Gouvernement présente l'ordre du jour prioritaire et la Conférence des Présidents n'a pas — et je sais que nous n'avons pas la même théorie sur ce point — à changer les horaires ni les dates. »

Et, le ministre ajoutait : « Ce droit (de priorité) — et c'est bien là le problème — n'est pas explicité dans l'article 48 de la Constitution mais il a été considéré comme une conséquence logique de cette disposition, ou plutôt comme une condition indispensable à l'exercice de la priorité. Une assemblée, en ne siégeant pas ou en fixant une date de réunion trop éloignée, pourrait en effet rendre nul le bénéfice du droit d'inscription prioritaire : on aboutirait à la paralysie du Parlement. Les règlements des assemblées ont donc prévu le droit pour le Gouvernement d'obtenir, aux dates et heures qu'il choisit, la tenue des séances nécessaires à l'examen de l'ordre du jour prioritaire. »

M. Etienne Dailly présidant la séance répliquait en rendant compte de la position de la Conférence des Présidents, présidée par le président Alain Poher : « La Conférence des Présidents ne saurait en aucun cas s'élever d'une manière quelconque, directe ou indirecte, oblique ou sous-jacente, contre l'article 48 de la Constitution, qui donne le droit au Gouvernement de fixer l'ordre du jour prioritaire. « Le Gouvernement peut nous dire : "Vous discuterez tel et tel "texte dans l'ordre suivant : A, B, C, D, E". Mais quant aux horaires, dès lors que nous siégeons le mardi, le jeudi et le vendredi, c'est à nous de décider si nous tenons ou ne tenons pas d'autres séances. A la demande de qui ? Du Président, du Gouvernement, de la Commission compétente ou de la Conférence des Présidents. Ce Règlement a été passé au crible par le Conseil constitutionnel. Toute modification est soumise de droit à sa haute juridiction, dont la saisine est automatique. M. le Président du Sénat et la majorité de la Conférence des Présidents estiment que les choses sont donc très claires, que le Règlement s'impose à tout le monde, y compris au Gouvernement, et que, dès lors que nous les respectons à la lettre, nous ne pouvons être l'objet d'aucune critique. Certes, nous pouvons être l'objet de

(11) *JO*, Débats Sénat, séance 12 juillet 1984, p. 2172 et 2173.

demandes. Vous pouvez toujours en formuler, mais je le répète, le Sénat seul décide » (12).

Le Sénat, depuis lors, a réaffirmé à plusieurs reprises son interprétation. Régulièrement à l'issue des Conférences des Présidents, au moment de la présentation des conclusions de cette Conférence au Sénat, le Président met aux voix les éléments qui en application de l'article 32, alinéa 4 du Règlement sont estimés relever de la discrétion du Sénat.

Ainsi le Sénat a affirmé son autonomie dans l'aménagement des rythmes de travail. M. Jacques Fournier (13), ancien secrétaire général du Gouvernement, a même écrit, dans son ouvrage sur *Le travail gouvernemental*, que par l'interprétation du Règlement et la maîtrise du déroulement des séances, « on arrive ainsi à une situation dans laquelle si le Gouvernement peut exiger du Sénat qu'il examine un texte, le Sénat peut prendre tout le temps qu'il estime nécessaire pour l'examen de ce texte ».

Gérer son temps

Traditionnellement, le Sénat dispose d'une grande liberté de manœuvre pour organiser le temps dont il dispose. Cela va de soi dans le domaine des questions orales que nous n'aborderons guère pour centrer nos observations sur la discussion législative. La Conférence des Présidents joue un rôle fondamental dans la gestion du temps consacré au travail législatif. L'article 29 *bis* définit les pouvoirs de la Conférence des Présidents en la matière pour la discussion générale, prenant tout de même soin de préciser un certain nombre de modalités ayant pour objectif de maintenir une certaine proportionnalité de temps selon l'importance des groupes en plus d'une part fixe. Cet article a été introduit dans le Règlement seulement en 1971. Jusque-là, la possibilité d'organiser n'existait qu'avec l'accord des présidents de groupes qui devaient donner leur accord. Désormais, une procédure explicite et claire est utilisable.

Cette volonté d'organisation a, le plus souvent, comme justification d'établir un équilibre entre les groupes, d'éviter une succession d'orateurs d'un même groupe en arrêtant un tour de parole alterné et de faciliter les pronostics de durée toujours difficiles à établir. Nous verrons d'ailleurs plus loin qu'il peut s'agir aussi d'un moyen régle-

(12) *JO*, Débats Sénat, séance du 12 juillet 1984, p. 2172 et 2173.

(13) Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, 1987, p. 86.

mentaire de lutter contre une obstruction éventuelle par des inscriptions sans limite dans la discussion générale.

Le nombre de « débats organisés » par ce moyen n'est pas négligeable et a tendance à augmenter considérablement depuis quelques années. De quelques unités dans les années 1970-1980, on est arrivé à 18 débats organisés en 1986.

Peu de difficultés ont surgi entre le Sénat et le Gouvernement à l'occasion de ces organisations. Toutefois la marge de manœuvre du Sénat dans la gestion du temps dont il dispose pour examiner un texte a fait l'objet d'une contestation sérieuse de la part du Gouvernement lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1986.

La Conférence des Présidents organise cette discussion budgétaire habituellement sur proposition de la commission des finances en prévoyant, dans le cadre du délai de vingt jours impartis pour la première lecture, une répartition — qui est reproduite quasiment à l'identique chaque année — entre la discussion générale, la première et la deuxième partie du projet de loi de finances et des modalités particulières d'organisation pour chacune de ces séquences.

Pour la première fois, en 1985, la Conférence décida d'élargir la durée de la discussion générale à une période plus longue, d'organiser celle-ci par thèmes et de ne réserver à l'examen de la première partie et éventuellement de la deuxième partie que peu de jours. Cette façon de faire résultait de l'expression d'une majorité politique déterminée à ne pas voter la première partie du projet de loi, ce qui la privait d'avoir à examiner les crédits de chaque ministère. Les décisions de la Conférence des Présidents furent contestées par le Gouvernement et l'opposition sénatoriale. A l'occasion de cette contestation, il fut rappelé par le président Poher, au cours d'un entretien avec la presse ainsi que par le président de séance, M. Dailly (14), que dans le cadre des vingt jours dont il dispose pour la discussion du budget, le Sénat a toute latitude pour organiser ses travaux. L'opposition sénatoriale et le Gouvernement protestèrent. Le Sénat avait cependant réaffirmé formellement son autonomie en matière d'organisation de ses travaux et de la gestion de son temps.

Choisir son moment

Par la relative latitude dont dispose le Sénat de prendre son temps et d'en gérer l'organisation, il détermine, de ce fait, dans une certaine

(14) JO, Débats Sénat, 26 novembre 1985, p. 3373 et s.

mesure le choix du moment de son intervention et de sa prise de décision.

Il faut toutefois admettre que pour les débats législatifs la contrainte de l'ordre du jour prioritaire est toujours présente. Ainsi le Sénat peut parvenir à faire suspendre le débat sur un texte inscrit à l'ordre du jour prioritaire en votant une motion de renvoi en commission mais à condition, à défaut d'accord du Gouvernement, que la commission présente ses conclusions au cours de la même séance et le Règlement prévoit bien que pour les textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire les motions préjudicielles ou incidentes subordonnant le débat à certaines conditions ne sont pas recevables.

Dans certaines situations, le Sénat — comme l'Assemblée nationale — a conservé pourtant parfois avec l'assentiment de l'exécutif le choix de ce moment.

Pour les opérations de constitution au début de chaque renouvellement triennal, des séances sont nécessairement prévues par le Règlement. De même le Gouvernement a laissé le Sénat inscrire librement les discussions relatives aux modifications de son Règlement ainsi que d'ailleurs celles relatives aux autorisations ou aux suspensions de poursuites concernant des sénateurs. A cet égard, notons l'absence au Sénat d'une disposition comparable à celle de l'article 81 du Règlement de l'Assemblée nationale qui prévoit que, pour permettre l'application de l'article 26 de la Constitution, les demandes de suspensions de détention ou de poursuites seront inscrites à l'ordre du jour de la séance du vendredi après les questions orales dès la distribution du rapport de la commission des lois. Ainsi l'Assemblée nationale a créé un droit de priorité d'inscription mais uniquement dans le cadre de la journée hebdomadaire réservée par la Constitution à la discussion des questions orales.

Au Sénat existent les articles 30 et 31 qui prévoient, de façon large, qu'une « discussion immédiate d'un projet ou d'une proposition peut être demandée à tout moment par la commission compétente ou, s'il s'agit d'un texte d'initiative sénatoriale par son auteur ». Toute une série de modalités à la fois complexes et précises sont décrites par ces articles. Il est surtout spécifié qu'« il ne peut être statué sur la demande de discussion immédiate qu'après la fin de l'examen en séance publique des projets ou propositions inscrites par priorité à l'ordre du jour ». Il n'en demeure pas moins que grâce à ces dispositions, le Sénat est parvenu à intercaler certaines discussions entre des projets inscrits à l'ordre du jour prioritaire. Cette possibilité n'ayant été rendue possible que parce que l'ordre du jour a été considéré jour par jour et non comme un ensemble global concernant une période

plus large. Le Sénat a fait usage de cette opportunité à plusieurs reprises dès 1959 mais aussi en 1971, 1975, 1977, 1983, 1984 et 1985.

Dans sa recherche permanente de la maîtrise du temps, le Sénat a su dans bien des circonstances en faire un allié. Toutefois comme on l'a vu, il s'est heurté alors parfois tout naturellement au Gouvernement. Le Conseil constitutionnel a tenu lui aussi à certaines occasions à rappeler les limites du pouvoir du Sénat dans ce domaine.

En 1959, dans sa décision des 24 et 25 juin, il n'a pas déclaré conformes à la Constitution deux dispositions concernant l'approbation du procès-verbal, l'une pouvant avoir pour conséquence de prolonger la durée fixée pour les sessions, l'autre prévoyant qu'en cas de rejet d'un procès-verbal, sa discussion serait inscrite en tête de l'ordre du jour de la séance suivante pouvant faire échec à la priorité donnée à l'ordre du jour fixé par le Gouvernement.

Dans sa décision du 8 juillet 1966, le Conseil constitutionnel n'a pas accepté que le Sénat prévoie que le délai de quatre mois accordé aux commissions d'enquête et de contrôle ne joue que pendant les sessions.

Mais le temps n'est pas toujours considéré, même par le Sénat, comme un allié et il peut aussi devenir un obstacle contre lequel il lui faut lutter.

... A LA LUTTE CONTRE LE TEMPS

Les débats législatifs au Sénat, pour les textes estimés importants, ont toujours connu une réelle ampleur, pour la période précédant 1981 comme par la suite.

Chacun a encore en mémoire dans la Haute Assemblée le temps consacré en 1965-1966 à l'examen du projet de loi sur les sociétés commerciales, en 1979-1980 à celui du projet de loi relatif au développement des responsabilités des collectivités locales, en 1981 à celui sur la décentralisation ou encore en 1982 à celui sur l'audio-visuel. Mais jusqu'à une époque récente, le Sénat n'avait guère connu sous la V^e République de phénomène d'obstruction consistant dans l'utilisation par une minorité de parlementaires de tous les moyens réglementaires et constitutionnels pour empêcher le vote d'un texte. Le Règlement contenait depuis l'origine toute une panoplie de moyens destinés à maîtriser la durée des débats mais comme le rappelait régulièrement le président Poher dans ses allocutions la principale caractéristique du Règlement consistait dans son traditionnel libéralisme.

La discussion en janvier 1986 du projet de loi relatif à l'aménagement du temps de travail et au cours de l'été 1986 de celui concernant la liberté de communication a sensiblement modifié les différentes façon de voir, amenant, dans un de ses derniers discours, le président Poher à dénoncer « l'utilisation abusive de cette tradition (de libéralisme) à des fins de freinage voire de blocage d'un débat important » (15).

L'examen en première lecture du premier texte a duré plus de soixante-quatre heures réparties en sept jours de séances, 408 amendements déposés (2 830 pour l'ensemble de l'examen du texte) et au cours duquel tous les moyens ou presque qu'offraient le Règlement et la Constitution ont été utilisés essentiellement à l'initiative du groupe communiste pour empêcher l'adoption d'un texte. Quant au projet sur la liberté de communication, il a nécessité vingt-trois jours et cent quatre-vingt-quatorze heures de séances au cours desquelles le Sénat a été appelé à examiner plus de 1 500 amendements et dû affronter, comme pour le précédent, toutes les ressources de la procédure réglementaire.

Entre la discussion des deux textes, le Sénat a pourtant modifié son Règlement pour essayer, écrivait le rapporteur de la proposition de résolution, de « clarifier et de simplifier nombre de procédures afin de garantir un déroulement aussi harmonieux que possible de la discussion législative ». La discussion de cette dernière modification du Règlement a été certainement la plus animée que le Sénat ait connue (16) : 20 articles du Règlement du Sénat ont été modifiés, la discussion s'est étendue sur deux jours de séances, 52 amendements ont été déposés ainsi qu'une exception d'inconstitutionnalité et une demande de vérification du quorum. L'importance accordée à ces débats démontre, s'il était besoin, le rôle que les moyens réglementaires peuvent jouer dans la lutte contre le temps mais le constat fait à travers la discussion du projet de loi relatif à la liberté de communication qui est intervenue par la suite a montré les limites de ces moyens réglementaires.

Les moyens utilisés portent bien évidemment sur la durée des interventions, le nombre d'intervenants mais un effort a été fait également pour inventer de nouvelles parades.

(15) Allocution du 8 octobre 1986.

(16) *JO*, Débats Sénat, séance des 15 et 20 mai 1986.

Limitation de la durée des interventions

Une des deux grandes tendances de l'évolution des règlements consiste dans la recherche de l'accélération de la procédure législative — l'autre étant le passage d'une procédure « individualiste » à une procédure « collective » — mais comme le note Ch. Buniet (17), le caractère sacro-saint dans une assemblée parlementaire du respect de la liberté de discussion n'a conduit que lentement à limiter la durée des interventions.

Cet auteur cite (18) un passage de la résolution présentée par Joseph Barthélemy à l'Assemblée nationale datant du 5 juillet 1926 qui prévoyait la limitation de la durée maximum de tous les discours : « Il fallut longtemps, observait ce grand spécialiste, pour se convaincre qu'un discours ne devenait pas plus républicain à mesure qu'il se prolonge et notamment lorsqu'il a dépassé l'heure. »

Le Règlement du Sénat prévoit, quant à lui, actuellement (art. 36, al. 2) une limitation générale des interventions à quarante-cinq minutes qui ne se retrouve pas à l'Assemblée nationale. La fixation de ce maximum rend certes impossible le renouvellement d'une obstruction du type de celle qui a pu être pratiquée à la fin du XIX^e siècle à la Chambre des communes par les députés irlandais mais elle ne permet pas, on s'en doute, de diminuer grandement la durée des débats.

Il existe aussi dans le Règlement sénatorial tout un arsenal de limitations des interventions. On ne trouve guère moins de 20 dispositions limitant obligatoirement les temps de parole qui reposent sur des justifications différentes : nécessité de préserver un dialogue, caractère évident ou secondaire de l'intervention... Les durées maximales sont variables allant de quarante-cinq minutes pour toutes les interventions en séances publiques, à deux minutes pour les interruptions d'un orateur en passant à trente minutes pour la présentation d'une question préalable ou d'une exception d'irrecevabilité, sur une motion préjudicielle si elles concernent l'ensemble d'un texte, à quinze minutes si elles sont partielles, à dix minutes pour présenter un amendement ou parler contre lui, à cinq minutes pour parler sur l'article, fournir une explication de vote ou encore intervenir à l'occasion des multiples incidents de procédure qui se produisent : rappel au Règlement, faits personnels, demande de réserve ou de priorité...

(17) Voir Ch. Buniet, *Les Règlements des assemblées parlementaires depuis 1871*, Agel, 1967.

(18) *Op. cit.*, p. 414.

Il serait fastidieux de passer en revue toutes ces limitations — parfois semblables, parfois différentes de l'Assemblée nationale. Elles fournissent au président de séance un clavier qui lui permet, en veillant à leur respect grâce à un chronomètre placé à côté de lui, de jouer un rôle déterminant dans le rythme des discussions. Il peut d'ailleurs toujours décider d'autoriser exceptionnellement un orateur à poursuivre son intervention au-delà du temps maximum prévu par le Règlement s'il l'estime nécessaire pour l'information du Sénat. L'importance numérique de ces limitations, leur variété tendraient à donner raison à l'humoriste G. B. Shaw qui constatait qu'en matière d'écoulement du temps « ce ne sont pas les heures qui sont précieuses, ce sont les minutes ».

Les limitations de la durée des interventions sont nécessairement associées à celles du nombre des intervenants.

Limitations du nombre des intervenants

Les limitations du nombre des intervenants sont de plusieurs ordres. Tantôt les débats sont restreints à certains intervenants définis par des dispositions réglementaires, tantôt la restriction du nombre d'orateurs résulte d'une initiative et d'une décision d'une instance souveraine, soit la Conférence des Présidents, soit l'assemblée elle-même.

Dans toute une série de cas précisés par le Règlement ne sont habilités à parler que deux orateurs. L'auteur de l'initiative et un orateur d'opinion contraire. Ainsi en est-il de la présentation d'un amendement et de la possibilité de s'inscrire contre cet amendement, de la discussion d'une question préalable, d'une exception d'irrecevabilité ou d'une motion préjudicielle de renvoi ou de motion d'irrecevabilité, des demandes de réserve, de clôture...

Parfois, il est indiqué que les intervenants ne peuvent intervenir qu'une seule fois ; ainsi en est-il de la prise de parole sur un article dont par ailleurs la durée est limitée à un maximum de cinq minutes ou encore pour répondre au Gouvernement ou à la commission. Parfois même il spécifie comme pour les cas de demande de clôture ne concernant pas l'ensemble d'un texte qu'il n'y aura aucun débat.

Le Règlement ne détermine pas toujours le nombre des intervenants mais permet de le limiter.

Nous ne reviendrons pas sur la faculté dont dispose la Conférence des Présidents en vue d'organiser les débats. L'article 29 *bis* lui permet à la fois de fixer un temps global pour une discussion générale, le président du Sénat étant chargé de répartir ce temps en tenant

compte de la composition numérique des groupes mais aussi en leur garantissant un temps minimum identique.

Le Règlement prévoit également pour le Sénat la possibilité dans son article 38 de clôturer une discussion, c'est-à-dire de faire arrêter cette discussion au point où elle est parvenue pour passer à la séquence suivante de la procédure législative. Depuis la modification de mai 1986, la possibilité de demander la clôture concerne aussi bien les prises de parole sur l'ensemble d'un article, les explications de vote sur un amendement, un article et même celles concernant l'ensemble d'un texte. Les modalités en sont à la fois précises et complexes pour déterminer le moment où la clôture peut être demandée, le mécanisme de décision ; l'objectif étant tout en préservant l'expression d'au moins deux orateurs d'avis contraire de parvenir à faire prendre une décision à l'Assemblée. Eugène Pierre rappelait déjà que « les assemblées sont réunies pour examiner, discuter mais aussi pour statuer et qu'une question ne peut rester éternellement pendante ».

Mais malgré les efforts d'imagination faits pour gagner du temps, il apparaît bien que les limitations des interventions et du nombre d'orateurs ne permettent pas à elles seules la maîtrise des débats en séance publique.

Recherche de nouvelles parades

Dans sa recherche de nouveaux moyens de lutte contre le temps, le Sénat semble s'être orienté dans trois directions : la restriction des incidents de procédure, le renforcement des pouvoirs des organes responsables, enfin les innovations à partir de dispositions réglementaires existantes.

Le Sénat s'est attaché à diminuer les possibilités d'invoquer certains moyens de procédure au cours de la discussion législative qui pourraient permettre à une minorité de retarder d'autant les débats par leur prolifération.

Ainsi en est-il de la modification récente du Règlement qui a précisé que sauf lorsqu'elle émane du Gouvernement ou de la commission saisie au fond une exception d'irrecevabilité à l'encontre de l'ensemble d'un texte — dont la discussion ne donne lieu qu'à un débat limité — ne peut être opposée qu'une fois au cours d'un même débat. De même, il a été prévu que seraient désormais irrecevables les demandes de renvoi en commission n'émanant ni du Gouvernement, ni de la commission lorsqu'un vote refusant ce renvoi pour l'ensemble du texte en discussion est déjà intervenu. Enfin, la modification consistant pour les demandes de quorum à faire en

sorte, selon les termes mêmes de l'article 51, alinéa 2 *bis* que « le Bureau ne peut être appelé à faire la constatation du nombre des présents que sur la demande écrite de 30 sénateurs dont la présence doit être constatée par appel nominal » et non plus sur demande d'un seul sénateur.

Le Sénat s'est aussi efforcé de renforcer les pouvoirs confiés à un certain nombre d'organes dans le déroulement de la discussion en séance publique et la procédure législative afin de leur permettre d'agir plus efficacement sur ce déroulement.

Le président de séance qui par ailleurs dispose du droit de lever ou de suspendre la séance et d'accorder d'éventuelles prolongations du temps de parole pour mieux « éclairer l'assemblée », a lors des votes, par scrutin public, le pouvoir de prononcer la clôture du scrutin « après avoir constaté que tous les sénateurs ayant manifesté l'intention d'y participer sont là pour le faire ». Les délais obligatoires pour procéder au scrutin antérieurement prévus sont supprimés. Ils pouvaient en effet devenir facteurs de perte de temps si les scrutins publics se multipliaient (71 scrutins publics par exemple, au cours de la discussion du projet de loi relatif à la liberté de communication).

Le rôle des commissions compétentes qui était déjà privilégié a été lui aussi renforcé. Elles restent seules avec le Gouvernement libres de déposer contre un projet autant de motions d'irrecevabilité ou de renvois en commission qu'elles le souhaitent. Au cours du débat, la réserve ou la priorité de discussion d'un amendement ou d'un article, lorsqu'elle est demandée par la commission saisie au fond, est de droit sauf opposition du Gouvernement. Autant de dispositions faisant de la commission compétente le « leader » — avec le gouvernement — de la discussion législative. D'autant plus qu'elles s'ajoutent à la disposition constitutionnelle reprise par le règlement qui prévoit qu'« après l'ouverture du débat le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ».

Enfin, les pouvoirs du bureau dont le rôle a toujours été reconnu pour présider aux délibérations et qui par les décisions qu'il prend, soit dans l'instruction générale du bureau, soit pour faire face aux circonstances (19) influe grandement sur le bon déroulement de la séance publique, a vu également son rôle renforcé par la possibilité qui lui a été donnée de supprimer la discussion commune des amen-

(19) Voir en particulier lors des débats sur le projet de loi relatif à l'aménagement du temps de travail, la déclaration du bureau qui avait d'ailleurs été amené à se réunir 7 fois lors de la discussion de ce texte, *JO*, Débats, séance du 4 janvier 1986, p. 228.

dements qui se trouvent en concurrence les uns par rapport aux autres. Ce nouveau pouvoir du bureau dont l'importance peut ne pas apparaître pour les non-initiés, revêt un intérêt certain dans l'éventualité d'un dépôt d'innombrables amendements sur un texte.

Malgré l'ensemble de ce dispositif, le Sénat n'est pas toujours parvenu à contrôler l'écoulement du temps en particulier lorsqu'une minorité décidée à user de toutes les ressources du règlement pour empêcher le vote d'un texte dispose non seulement de l'opportunité de déposer des amendements en nombre considérable mais aussi de très nombreux sous-amendements qui deviennent ainsi, en raison de la procédure de leur discussion et du temps prévu à cet effet, la cause d'un allongement incompressible de la durée des débats. Dès lors, le Sénat doit faire preuve d'un pragmatisme innovateur.

Devant le flot d'amendements et de sous-amendements pouvant parfois avoir un caractère répétitif, le Sénat a accepté (20) avec l'accord de son bureau, que soient déposées des motions d'irrecevabilité globales à l'encontre de séries d'amendements en arguant du même motif d'inconstitutionnalité les concernant.

Afin même de raccourcir de façon peut-être drastique les débats et d'accélérer la « navette » entre les deux assemblées, le Sénat a fait un nouvel usage, à une époque assez récente, de la procédure de la question préalable dont le règlement prévoit que son « objet est de faire décider qu'il n'y a lieu de poursuivre la délibération » et dont l'adoption entraîne le rejet de l'ensemble du texte. Il s'agit donc là d'un acte de procédure important dont le dépôt et l'adoption étaient jusqu'à une date récente présentés comme la manifestation d'une profonde et totale hostilité au projet discuté. Or, à plusieurs reprises (21), elle a été déposée au Sénat non par des adversaires mais par des sénateurs favorables au texte discuté. Les motivations exposées de ce nouveau comportement peuvent être diverses mais la conséquence politique au regard du temps de discussion est à l'évidence sinon sa suppression tout au moins sa limitation à la discussion générale.

Ce nouvel usage de la question préalable que certains commentateurs ont qualifié de « question préalable positive » (22) a soulevé des contestations. Le Conseil constitutionnel saisi de ce problème lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi relative au régime électoral de l'Assemblée nationale a considéré que, « au cas présent »

(20) Voir par exemple *JO*, Débats Sénat, séance du 31 janvier 1986, p. 326.

(21) Par exemple *JO*, Débats Sénat, séance 30 juillet 1986, p. 3463-3477 ; 17 octobre 1986, p. 3934 à 3946 ; 21 avril 1987, p. 292 et s.

(22) Cf. notamment J. Fournier, *op. cit.*, p. 88.

cette manière de faire n'avait pas entaché d'irrégularité la procédure législative (23). Le Sénat se trouve cependant alors dans une situation paradoxale au regard des moyens réglementaires ; elle n'est rendue possible que par l'existence du bicamérisme et de la navette qui permettent de parvenir au but final poursuivi, c'est-à-dire au vote du texte par l'autre assemblée. Ce moyen-là, à l'efficacité redoutable, comporte cependant ses limites. Son usage systématique pourrait conduire à s'interroger sur l'utilité même du bicamérisme. Telle est la raison sans doute pour laquelle la majorité sénatoriale ne l'a utilisé que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles...

Dans le système institutionnel qui est le nôtre depuis 1958, le Sénat a connu dans ses rapports avec l'exécutif et avec l'Assemblée nationale des périodes de « lune de miel » et d'autres « d'adversité » s'efforçant comme l'observe son président (24) « d'éviter une double dérive » qui consisterait soit à devenir une « chambre obstacle » d'abord soucieuse de contestations, soit une « chambre d'enregistrement » subitement éprise de cohabitation. Dans cet effort pour n'être « ni une barricade, ni un miroir » et dans la recherche de cet idéal de toujours être « une chambre de réflexion » les relations que le Sénat entretient avec le temps sont primordiales.

Le Règlement du Sénat est à l'évidence l'instrument privilégié de sa quête permanente de la maîtrise du temps avec la conscience, certes, comme l'écrivait M. Prélôt, auteur de 7 des 18 rapports relatifs à ce règlement, du « caractère pénelopéen » de cette tâche, chaque nouvelle disposition dans ce sens suscitant à l'usage des ripostes entraînant elles-mêmes de nouvelles modifications mais avec aussi le sentiment profond comme l'affirmait le chancelier d'Aguesseau, dont la statue contemple l'hémicycle au-dessus du Président de séance, que « l'esprit le plus pénétrant a besoin du secours du temps pour s'assurer par ses secondes pensées de la justice des premières ».

(23) Décision DC, p. 86-218 du 18 novembre 1986.

(24) Allocution du 8 octobre 1986.

RÉSUMÉ. — *La maîtrise du temps est devenue un enjeu primordial de la vie parlementaire. Elle revêt une importance toute particulière pour le Sénat en raison de sa place et de son rôle dans le système institutionnel.*

Grâce à son Règlement, la Haute Assemblée s'est attachée à dégager les moyens juridiques lui permettant, avec l'aide des pratiques en résultant, de faire du temps un allié dans le jeu institutionnel et de lutter contre lui lorsque l'obstruction risquait d'entraver sa prise de décision.