

LES COLLOQUES DU SÉNAT

*Sous le Haut patronage de Christian Poncelet,
Président du Sénat*

« LA V^e RÉPUBLIQUE AU PARLEMENT »

Judi 15 mai 2008

PALAIS DU LUXEMBOURG

*Journée d'études organisée au Sénat en partenariat avec
le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique*

La place du Sénat dans l'évolution de la Ve République

*M. Alain Delcamp, Secrétaire général du Sénat, vice-Président de l'Association Française des
Constitutionnalistes*

Merci beaucoup, Monsieur le modérateur.
Monsieur le Premier ministre,
Mesdames et Messieurs les Sénateurs,
Mesdames et Messieurs les universitaires,
Chers collègues,
Mesdames et Messieurs,

Je voudrais d'abord remercier M. Bastien François, qui a parfaitement tenu la ligne qu'il s'était fixée. Il n'y avait effectivement peut-être pas lieu de parler du Sénat dans son développement, puisqu'il nous a parlé de la logique profonde et institutionnelle de la V^e République (Président, Premier ministre, majorité à l'Assemblée nationale) et que, personnellement, j'ai toujours pensé que le Sénat se situait un peu en dehors de cette logique dominante. C'est ce qui fait son originalité et aussi la difficulté, quand on n'en est pas l'un des acteurs ou que l'on n'y travaille pas, de comprendre son rôle et la subtilité qui peut être la sienne.

M. Bastien François m'a également fait prendre conscience brusquement qu'en ce qui me concerne, j'étais né avec la IV^e République et que j'étais rentré au Sénat l'année où le Président du Sénat a donné l'impulsion décisive au contrôle de constitutionnalité, c'est-à-dire en 1971 !

Ces cinquante années vues du Sénat ont été particulièrement riches. Elles l'ont confronté à des situations variables et elles n'ont pas levé l'incertitude qui pèse quasiment depuis l'origine sur le destin de la seconde chambre en France. En revanche, le paradoxe est que, malgré ces débats, cette longue période de temps n'a pas affaibli le Sénat, bien au contraire, puisque la nécessité du bicamérisme est aujourd'hui quasiment unanimement reconnue, même si l'on peut encore discuter la composition et le rôle de la seconde chambre.

Je vais vous proposer deux chemins pour visiter ces cinquante années du Sénat dans la République :

- une approche chronologique : la République vue du Sénat ;
- une approche thématique : le Sénat vu de la République.

Ma première partie concerne donc les mutations de la « République sénatoriale ».

Les plus anciens savent que l'expression est une citation du doyen Prélôt, qui fut vice-Président de la commission des lois du Sénat, et les moins anciens s'étonneront sans doute que l'on puisse parler ainsi. Or c'était bien l'analyse qui était faite en 1958 : la Constitution restaurait la seconde chambre en lui redonnant le nom de Sénat, en lui donnant la garde conjointe de la Constitution avec l'Assemblée, en lui donnant un pouvoir législatif restauré s'appuyant sur une parenté profonde entre son collège électoral et celui du Président de la République.

Elle s'inspirait ainsi de son attachement au bicamérisme proclamé par le général de Gaulle, comme l'a rappelé Pierre Mazeau, et, surtout, à la théorie développée par Michel Debré pendant la guerre (je vous cite à mon tour un passage de ce livre publié sous le pseudonyme de Jacquier-Bruère) :

« Deux chambres à effectif raisonnable et à mandat d'une certaine durée, telle est la première mesure de sagesse. La dualité évite l'imprévoyance et les excès d'une assemblée unique. La première chambre est l'expression directe de la nation. Elle transmet au gouvernement l'impulsion de la majorité. A côté d'elle, le Sénat est doté des mêmes attributions, mais il en use dans un autre esprit : il tempère les volontés trop neuves et trop vives, il relie la politique du présent à celle du passé et à celle de l'avenir. »

J'ai tendance à considérer que cette phrase est la plus belle qui puisse être appliquée au le Sénat de la V^e République.

La plupart des commentateurs de 1958 approuvent cette interprétation sénatoriale. Pour les uns, l'insertion de la Constitution dans le terreau des notables confirme cette impression, et le mode de scrutin du Président de la République est jugé «révélateur» du goût des constituants pour le suffrage indirect inégalitaire, par M. Maurice Duverger.

« Cette identité d'origine entre le Sénat et le Président de la République confère au Sénat, tant par son Président, éventuel Président intérimaire de la République, que par lui-même, assemblée indissoluble, la mission d'assurer la continuité de la République. » C'est une dernière citation du doyen Prélôt.

J'ai voulu marquer ce départ pour bien faire sentir combien, aujourd'hui, nous sommes loin de ces interprétations. Cela veut dire que le Sénat, lui aussi, a bénéficié ou a contribué à démontrer la flexibilité de la Constitution de la V^e République. Il l'a fait à travers cinq moments que je vais rapidement caractériser.

Le premier, c'est la première législature, qui dissipe les illusions du doyen Prélôt. Jusqu'à la crise du référendum de 1962, le Sénat devient le premier opposant du nouveau régime et, après les élections législatives de 1962 et leur majorité introuvable, il devient le seul refuge pour l'opposition. Alors qu'il devait être le soutien potentiel du régime, il devient le principal obstacle aux deux majorités, présidentielle et parlementaire, confondues.

Il ne s'agit pas pour autant d'affrontements idéologiques. On pourrait dire que la majorité d'alors du Sénat est une sorte de prolongement de la troisième force de la IV^e République. Ce qui unit cette majorité et l'oppose à la « République gaullienne », c'est une autre conception que je qualifierai de

« République parlementaire ». Le Sénat est attaché à un parlementarisme classique à la française dans lequel les assemblées affirmeraient leur autonomie face à l'exécutif. Symbole de cette différence : la résistance aux premières décisions du Conseil constitutionnel et son refus quasi systématique des procédures du parlementarisme rationalisé pendant longtemps et, à certains égards, encore aujourd'hui.

Le deuxième moment est l'élection de M. Giscard d'Estaing à la présidence de la République qui fait que, pour la première fois, la majorité du Sénat coïncide avec la majorité présidentielle. Dans cette conjoncture, il est alors en passe de jouer le rôle de contrepoids, avec la complicité de l'exécutif, qui avait été envisagée par les pères de la Constitution face à une majorité, que je qualifierai de rétive, à l'Assemblée nationale.

Le troisième moment est celui de l'alternance de 1981, qui ouvre une troisième période institutionnellement fort redoutable pour l'avenir de l'institution et également très ambiguë. La majorité sénatoriale, ainsi qu'elle se qualifie désormais, doit affronter la tentation de faire du Sénat une contre-Assemblée nationale et de confondre le bicamérisme avec l'affrontement de deux assemblées idéologiquement opposées. En fait, par son attachement à la qualité du travail législatif et par le maintien d'une préférence marquée pour la modération, le Sénat trouve un équilibre nouveau bâti sur le refus du tout ou rien, une forme de *modus vivendi* débouchant sur un nombre de désaccords très vigoureux mais quantitativement limités, parfois temporaires, comme sur la décentralisation, compensés par des accords plus inattendus : l'amnistie, l'abolition de la peine de mort, la loi Quillot sur les rapports bailleurs-locataires et, deux législatures plus tard, la révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité de Maastricht.

C'est en cette période que s'inscrit aussi plus clairement un rôle d'équilibre institutionnel, s'appuyant tantôt sur le Conseil constitutionnel, où le Sénat et son Président peuvent apparaître comme des recours face à l'alliance majorité parlementaire/majorité présidentielle, tantôt sur l'opinion publique, avec la fameuse affaire de la question scolaire.

La caractéristique de cette période, c'est que la stabilité de l'institution, qui ne peut être dissoute, et la durée du mandat de ses membres lui permettent d'ajuster son comportement à l'égard du gouvernement en place en fonction des fluctuations de l'esprit public.

Quatrième moment : les cohabitations. C'est une période intéressante, mais qui n'est guère homogène. L'identité majoritaire entre 1986 et 1988 amène l'assemblée du Luxembourg à privilégier le soutien au gouvernement sur le recul auquel la destinait son mode d'élection indirect. Le Sénat découvre alors la nécessité de lutter en son sein contre l'obstruction et de faire une lecture moins souple de son règlement, voire de recourir à des procédés discutables - la question préalable dite « positive » - afin d'abrégier les débats en réponse, par exemple, au refus du Président de la République de signer les ordonnances. Ce raidissement est tempéré par une plus grande prise de responsabilité dans l'élaboration des textes, responsabilité jusqu'alors contestée au Parlement par l'exécutif, au point que, sur certains aspects, le Sénat peut apparaître, dans ces époques, comme un laboratoire de l'alternance. Ce sont des propositions sénatoriales qui nourrissent le futur programme de la majorité à l'Assemblée nationale.

Une particularité : les périodes de 1988 et de 1993, seuls moments où la Constitution rencontre la conjoncture pour laquelle elle a été faite, à savoir l'absence de majorité à l'assemblée. Les gouvernements minoritaires découvrent l'avantage de traiter avec une assemblée fondamentalement plus encline au compromis et à la recherche de solutions concrètes qu'au recours à l'abus de majorité.

J'en viens au cinquième moment. En 1997 et 2002, est expérimentée la dernière configuration possible : une divergence idéologique de majorité avec l'Assemblée nationale compliquée d'une identité avec la majorité présidentielle. Le Sénat fait alors non seulement contrepoids à la majorité de l'Assemblée nationale, mais devient aussi l'allié objectif du Président de la République, compliquant singulièrement la tâche du gouvernement, ce qui lui vaut l'épithète d'«anomalie dans les démocraties».

Comme l'Assemblée nationale, le Sénat a dû se prononcer sur la question du quinquennat, mais il fut amené plus rapidement que l'Assemblée nationale à en tirer lui-même les conséquences à travers l'abrègement de son mandat et l'accélération du rythme de son renouvellement. Nul ne peut mesurer aujourd'hui les conséquences de cette mesure, non pas tant en termes de conséquences politiques que d'effets sur le comportement sénatorial et sa singularité par rapport à l'autre assemblée.

Le débat sur l'inversion des élections lui fournit en 2001 l'occasion de marquer, plus de quarante ans après les débuts de la V^e République, la continuité organique de son attachement à une lecture parlementariste des institutions. L'esquisse de quinquennat absolu, sur laquelle ont débouché les élections de 2007, constitue sans doute un nouveau test de la capacité du Sénat à incarner la continuité de la République. La question est de savoir si le maintien en sa faveur du plus long mandat de la République et son caractère permanent suffiront à compenser une accélération assez probable du renouvellement des élites qui le composent. C'est l'une des interrogations majeures des années à venir.

Cinquante ans après, force est de constater que la réalité sénatoriale et son rôle exact dans le fonctionnement global du système politique n'ont pas bénéficié d'une attention considérable, au point que l'ensemble de ces fluctuations et nuances, fort éloignées des visions simplistes qui prévalent encore, demeure assez largement ignoré.

Il en va de même de la place réelle du Parlement depuis 1958, qui dépasse de beaucoup les apparences textuelles auxquelles on le réduit trop souvent. C'est sans doute un des apports du Sénat d'avoir contribué à esquisser par ses pratiques les voies du renouveau attendu aujourd'hui.

J'en viens à ma deuxième partie, dans laquelle je me propose d'examiner le Sénat du point de vue de la République et de voir dans quelle mesure il a contribué ou non à l'affirmation du Parlement.

Dans son ouvrage très célèbre sur la Constitution britannique, Walter Bagehot attribuait cinq fonctions à la Chambre des Communes : fonction électorale, fonction d'expression, fonction pédagogique, fonction d'information et, enfin, fonction de législation. Force est de constater que la Constitution de 1958 n'en mentionne explicitement qu'une seule, celle de législation, et encore celle-ci est-elle généralement contestée au motif que c'est l'exécutif qui occupe la place la plus importante dans l'élaboration des lois. Voyons rapidement ces cinq fonctions.

Je commence par la fonction électorale ou d'investiture. Celle-ci ne fait pas partie des fonctions du Sénat et il n'a jamais cherché à l'exercer sous la V^e République, ce qui le différencie de façon essentielle du Sénat de la III^e République, auquel on l'assimile trop souvent et à tort. J'observe que le fait de ne pas avoir de fonction d'investiture n'est pas forcément un désavantage. C'est peut-être même un avantage et l'une des raisons de la spécificité et de l'autonomie du Sénat. Les notions de majorité et d'opposition sont moins centrales dans son fonctionnement, d'autant que, sauf pendant la très brève période de 2002 à 2004, aucun groupe politique n'a détenu à lui seul la majorité en son sein.

En contrepartie, le gouvernement dispose à son égard de moins de pouvoirs de contrainte que vis-à-vis de l'Assemblée nationale : il n'y a pas d'équivalent de l'article 49.3 au Sénat. Cela a permis à l'assemblée du Luxembourg d'exercer à de multiples reprises son influence sur la fixation de l'ordre du jour et, surtout, sur les délais d'examen des textes. C'est précisément sur cette absence de fonction d'investiture qu'il peut appuyer ses réticences traditionnelles à l'application des procédures du parlementarisme rationalisé.

Il a fallu attendre 2007 pour que la conférence des Présidents du Sénat accepte, non sans réticence, que la commission des finances applique a priori la procédure d'irrecevabilité de l'article 40. Il en est de même concernant toutes les décisions du Conseil relevant de la jurisprudence dite «de l'entonnoir». Ce caractère rétif aux disciplines imposées de l'extérieur s'insère dans un état d'esprit marqué en général par une interprétation libérale des règles régissant le fonctionnement de la séance publique et qui est la marque d'une assemblée attachée essentiellement à son autonomie.

J'en viens à la deuxième fonction, celle d'expression, qui renvoie à la fonction de représentation du Parlement, qui est rarement considérée en tant que telle dans les études, celles-ci la réduisant la plupart du temps à la question du mode de scrutin. En fait, pour le Sénat, cette fonction de représentation est au cœur de la problématique, et on peut regretter qu'elle ne soit pas examinée par rapport au rôle que l'on voudrait voir jouer par le Sénat dans les institutions. Comment trouver le moyen de dégager une représentation différente et, mieux encore, complémentaire de la première, s'appuyant si possible sur une légitimité différente ?

De ce point de vue, la V^e République a fait progresser les choses, puisque le résultat du référendum de 1969 a montré que cette légitimité ne pouvait être recherchée en dehors du suffrage universel, qui seul fonde le rôle du Sénat dans la révision de la Constitution et assoit sa capacité autonome de contestation.

La première question qui se pose quarante ans après n'est donc pas, à mon sens, de savoir si le Sénat actuel est représentatif c'est une question qu'on ne se pose pas pour l'Assemblée nationale et pourtant..., mais bien plutôt s'il convient de conserver une deuxième assemblée parlementaire à part entière, comme le dit familièrement le Président Christian Poncelet, et quelles sont les conditions que devrait alors remplir son mode de scrutin pour assurer un comportement différent de celui de l'Assemblée nationale.

Le débat est ouvert, on le sait, mais un consensus assez large se dégage, et c'est sans doute l'une des nouveautés de ces dernières années, pour que la base de la représentation sénatoriale demeure les collectivités territoriales. Tel est le sens de la récente proposition de loi constitutionnelle déposée par M. Jean-Pierre Bel, Président du groupe socialiste, et ses collègues.

Le débat se concentre donc surtout sur le point de savoir jusqu'où le fait de représenter les collectivités locales peut justifier un écart par rapport à une représentation proportionnelle de la population.

Au-delà du débat de principe, force est aussi de constater que ce mode de scrutin, qui a été revu et actualisé ne l'oublions pas à cinq reprises souvent à l'initiative des Sénateurs eux-mêmes depuis 1958, a déjà assuré une fonction appréciable de différenciation par rapport à la première chambre :

- une relative stabilité du personnel politique, ce qui n'est pas sans importance dans la vie quotidienne du Parlement,

- une plus grande diversité dans la composition politique, marquée par l'importance traditionnelle des formations centristes ou modérées,

- une certaine correction par rapport aux effets d'amplification du scrutin majoritaire des Députés, permettant le plus souvent, en cas d'alternance forte à l'Assemblée nationale, une meilleure représentation relative des forces d'opposition, un souci assez naturel d'associer l'opposition ou, plus exactement, d'essayer de trouver les évolutions sinon consensuelles, du moins acceptées par l'ensemble des groupes politiques ; n'oublions pas que, jusqu'en 1983, l'opposition possédait deux présidences de commission permanente.

Ces caractéristiques ont permis au Sénat de mieux jouer son rôle pédagogique, la troisième fonction de Bagehot. Il a ainsi affirmé une culture du débat préalable et mis en place une politique d'ouverture vers le citoyen plus développée que l'Assemblée nationale, sans doute parce qu'il en avait plus besoin.

Cette culture du débat, qui rejoint la spécificité de son rôle législatif, est marquée de façon assez constante par l'importance du travail en commission, le recours systématique aux auditions, l'ouverture de ces auditions, leur relais non seulement par la presse mais aussi par la télévision parlementaire, l'attachement à la procédure des questions orales avec débat, que l'Assemblée nationale a abandonnée pendant plusieurs années, et l'accroissement régulier des initiatives en amont des débats législatifs sous des formes diverses.

Ce travail constitutionnel s'est trouvé relayé par une politique délibérée de communication avec le public qui, à mon sens, fait partie intégrante des missions de l'institution. N'oubliez pas que c'est le référendum de 1969 qui a convaincu le Sénat de cette nécessité et que les trois Présidents qui se sont succédé depuis ont vu dans ce développement des relations avec le public l'une des réponses possibles à l'éloignement des citoyens des institutions en général.

Je passe sur l'investissement précoce et massif dans les nouvelles technologies. Le développement des moyens de communication classiques, mais aussi la communication indirecte à travers une politique globale de communication événementielle font du Palais du Luxembourg l'un des lieux les plus fréquentés de France. Quelques manifestations événementielles ont permis de mieux faire comprendre la logique de représentation et le rôle du Sénat dans les institutions de la République :

- les états généraux des élus locaux dans les grandes villes de province,

- les états généraux de la parité réunissant l'ensemble des femmes élus locaux,

- la Fête de la Fédération du 14 juillet 2000 rassemblant les maires de France, en présence du Président de la République et du Premier ministre, pour ne citer que les plus emblématiques.

J'en arrive à la quatrième mission : le pouvoir d'information.

C'est dans ce pouvoir d'information, que nous appelons aujourd'hui plus volontiers «pouvoir de contrôle» que les avancées institutionnelles sont les plus grandes. Par sa pratique, le Sénat a contribué à donner un contenu rénové à la notion de contrôle, qui ne figurait pas parmi les missions majeures du Parlement en 1958. On se souvient que les pouvoirs d'enquête étaient très réduits et qu'ils n'avaient été que faiblement octroyés par une simple ordonnance. Le Sénat s'est donc employé à être le premier à utiliser ces moyens, à la fois les commissions de contrôle, puis les commissions d'enquête, après quoi il a veillé à développer les pouvoirs de ces commissions (la loi du 19 juillet 1977 est d'origine sénatoriale).

Il a veillé aussi à ce que toutes les commissions permanentes puissent avoir, si le Sénat le veut, les mêmes pouvoirs que les commissions d'enquête, et il a inventé des solutions de substitution à ces commissions d'enquête pour aller au-delà de la période de six mois, par exemple sous la forme de missions communes d'information non prévues par son Règlement. Trois ont fonctionné encore tout récemment en 2007.

Le Sénat a été aussi le premier à se pencher sur le contrôle de l'application des lois, depuis 1972, sans interruption. Il est aujourd'hui possible de consulter les données de ce contrôle en permanence sur Internet. Le contrôle s'est enrichi ces dernières années par le souci d'un plus grand suivi ponctuel. Enfin, la nouvelle loi organique sur les lois de finances a permis de multiplier les initiatives, notamment en liaison avec la Cour des comptes.

Pour finir, je noterai sur ce point que la suspension des travaux de séance publique en 2007, qui est liée aux élections législatives et présidentielles, a été précisément utilisée par le Bureau du Sénat, la conférence des Présidents et ses commissions pour marquer sa permanence et lancer un nombre considérable de travaux de contrôle qui ont abouti à partir du mois de juin jusqu'au mois d'octobre.

C'est aussi cette permanence qui lui a permis de bien exercer la fonction de législation, en accueillant par exemple sur son bureau cinq des sept projets déposés par la nouvelle majorité, lors de la session extraordinaire, en priorité par rapport à l'Assemblée nationale.

Cette activité législative est aujourd'hui l'un des indicateurs du progrès du développement du Parlement dans le fonctionnement des institutions. On dit souvent que l'importance législative d'une assemblée se mesure au pourcentage de lois d'origine parlementaire. On sait en fait que ce critère n'est pas adapté puisque, dans aucun pays, sauf dans ceux à véritable régime présidentiel, cette initiative est majoritaire, mais que le Sénat a essayé de grignoter une partie de cette initiative, notamment grâce à la journée réservée, que l'on critique aujourd'hui mais dont je crois pouvoir dire qu'elle est bien utilisée par le Sénat et qu'il y attache de l'importance. Par exemple, sur la période 1995-2007, 13,5 % des lois sont issues de propositions de loi du Sénat contre 3 % entre 1959 et 1988.

La grande novation de la pratique institutionnelle est cependant l'essor du droit d'amendement parlementaire, qui contrebalance, et au-delà, la faiblesse relative de l'initiative. Il est rare que les projets de loi ne soient pas profondément transformés et complétés par le débat parlementaire. Dans cet exercice, le Sénat contribue à marquer les textes de son empreinte, y compris lorsque le gouvernement donne le dernier mot à l'Assemblée nationale. C'est ainsi que, selon les périodes, le pourcentage d'amendements adoptés par le Sénat qui figurent dans le texte final oscille entre 44 % en 1983 (troisième période) et 93 %, à trente ans d'intervalle, en 1974 comme en 2004 (deuxième et cinquième période).

L'un des apports capitaux de ces cinquante premières années de la V^e République est en effet l'essor de la navette et la confirmation du rôle essentiel de cette novation que constituait l'institution de la commission mixte paritaire. Celle-ci est avant tout un dernier recours : deux tiers des textes sont adoptés sans navette, ou plus exactement par la navette sans réunion de la CMP, et sa réunion est une condition pour que le gouvernement puisse donner, s'il le souhaite, le dernier mot à l'Assemblée nationale. Depuis 1959, 66 % des CMP ont réussi et leur taux de succès demeure significatif, même dans les périodes du plus fort affrontement entre les majorités des deux assemblées : 38 % en 1981, près d'une fois sur deux entre 1988 et 1989.

Au total, l'activité et la place du Sénat, au cours de ces cinquante dernières années, est fort loin de mériter la caricature que l'on en fait parfois. Multiforme, elle illustre l'intérêt du double examen

législatif mais - c'est un point auquel je tiens personnellement beaucoup - elle ne s'y résume pas. Le caractère permanent et le suffrage indirect permettent au Sénat d'assurer ce rôle si particulier de stabilisation et de pondération, voire de gardien des équilibres des principes fondamentaux qu'appelle une tradition politique d'instabilité et d'embrassements successifs, renforcée aujourd'hui par les engouements des médias, voire la recherche ambiguë de leur consécration.

Plus ouverte sur la société qu'on l'imagine, traditionnellement intéressée par les dimensions européenne ou internationale des problèmes, l'assemblée du Luxembourg n'apparaît pas la plus mal préparée face aux demandes de revalorisation du rôle du Parlement.

Son mode de désignation lui-même, s'il peut nourrir quelques procès d'intention, appelle sans doute à être replacé dans une problématique plus large : celle de l'équilibre global du système politique, celle aussi de la nécessité d'une organisation du législateur adaptée à la complexité nouvelle d'un Etat qui ne se réduit plus à une administration centralisée et toute-puissante