

1988

44

## le Sénat

de la III<sup>e</sup> à la IV<sup>e</sup>

1958-1988

élection, effets

sénateur

les groupes

maîtriser le temps

légiférer

innovations

Sénat / Assemblée /  
Gouvernement

françois goguel

jean mastias

jean grangé

m. dreyfus-schmidt

anne chaussebourg

jean-claude bécane

arnaud tardan

pierre avril

didier maus

données comparatives

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassone, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Yves Mény, Hugues Portelli,  
Marc Sadoun.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupty, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean-Luc Parodi, Jean Raes,  
René Rémond, Jacques Rigaud,  
Jacques Robert, Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

## SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Département des Revues  
14, avenue du Bois-de-l'Épine  
BP 90, 91003 Evry Cedex  
Tél. (1) 60 77 82 05  
Télécopie (1) 60 79 20 45  
Télex : PUF 600 474 F  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

	<i>France</i>	<i>Etranger</i>
1 an (1988)	265 F	360 F
2 ans (1988-1989)	530 F	720 F

REVUE TRIMESTRIELLE  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

44

## Le Sénat

François GOGUEL. — Du Sénat de la III <sup>e</sup> à celui de la V <sup>e</sup> .....	5
Jean MASTIAS. — Histoire des tentations du Sénat de la V <sup>e</sup> République .....	15
Jean GRANGÉ. — Le système d'élection des sénateurs et ses effets...	35
Michel DREYFUS-SCHMIDT. — Le métier de sénateur.....	59
Anne CHAUSSEBOURG. — Les groupes parlementaires du Sénat....	69
Jean-Claude BÉCANE. — Le Règlement du Sénat. A la recherche du temps maîtrisé .....	79
Arnaud TARDAN. — Le rôle législatif du Sénat.....	97
Pierre AVRIL. — Les innovations sénatoriales.....	111
Didier MAUS. — Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement .....	119
<i>Données</i> : Le Sénat français comparé aux autres deuxièmes Chambres européennes, par Jean GRANGÉ et Jean MASTIAS.....	131

## JOURNAL

Stéphane RIALS. — Sur les origines canonales des techniques constitutionnelles modernes .....	141
Repères étrangers (1 <sup>er</sup> juillet - 30 septembre 1987), Pierre ASTIÉ et Dominique BREILLAT.....	155
<b>Chronique de l'étranger.</b> — Espagne : Pere VILANOVA.....	159
<b>Chronique de l'opinion publique :</b> La France de la cohabitation. Profil de l'année politique 1986-1987, Jean-Luc PARODI.....	167
<b>Chronique constitutionnelle française :</b> Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (1 <sup>er</sup> juillet - 30 septembre 1987).....	179
Pouvoirs-Biblio .....	154, 166 et 197
Summaries .....	201

ISBN 2 13 041714 0

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1988, février

© Presses Universitaires de France, 1988  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

## LE SÉNAT EST ÉTUDIÉ PAR

Pierre Avril, professeur à l'Université de Paris X-Nanterre ; *Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982* (1983) (avec Jean Gicquel).

Jean-Claude Bécane, directeur de service au Sénat, a également assuré la direction de séminaires de droit parlementaire à l'IEP et à l'ENA.

Anne Chaussebourg, journaliste au journal *Le Monde*.

Michel Dreyfus-Schmidt, avocat, vice-président du Sénat, sénateur (PS) du territoire de Belfort.

Jean Grangé, administrateur honoraire au Sénat, ancien chef adjoint du service de la séance ; *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale* (1987) (avec Jean Mastias).

François Goguel, secrétaire général honoraire du Sénat, ancien membre du Conseil constitutionnel, *La politique des partis sous la III<sup>e</sup>* (1946) ; *La politique en France* (1954).

Jean Mastias, maître de conférences au département de science politique de la Sorbonne (Université de Paris I) ; *Le Sénat de la V<sup>e</sup> République* (1980) ; *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale* (1987) (avec Jean Grangé).

Didier Maus, maître de conférences à l'IEP de Paris, directeur de cabinet du ministre chargé des relations avec le Parlement (1986-1988) ; *Le Parlement sous la V<sup>e</sup> République* (1985) ; *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République* (nouv. éd. 1987).

Arnaud Tardan, ancien élève de l'École polytechnique, ancien administrateur des services du Conseil de la République (1946), ancien directeur de cabinet de M. Alain Poher, président du Sénat.



FRANÇOIS GOGUEL

*Du Sénat de la III<sup>e</sup>  
à celui de la V<sup>e</sup>*

L'atmosphère du Sénat de la V<sup>e</sup> République évoque sans doute à beaucoup d'égards celle du Sénat de la III<sup>e</sup>, tout comme l'avait fait, de 1947 à 1958, celle du Conseil de la République. Mais ressemblance n'est pas identité. Pour tenter de broser un tableau du climat du Palais du Luxembourg, depuis plus d'un demi-siècle, il conviendra donc, après avoir indiqué les éléments de continuité qui le caractérisent, de relever en quoi il ne s'en est pas moins modifié.

La première raison de cette continuité, c'est certainement le régime électoral de la Seconde Chambre du Parlement français : il s'agit de la seule assemblée d'une grande démocratie dont les membres sont élus par des collèges uniquement composés d'autres élus : députés, conseillers régionaux (depuis peu), conseillers généraux, conseillers municipaux — ces derniers en nombre déterminé selon la population des communes — et, enfin, personnes désignées à cette seule fin par les conseils des communes les plus peuplées. En somme, une assemblée qui émane entièrement d'« intermédiaires » entre le suffrage universel et l'Etat. Et, d'autre part, une assemblée dont les membres exercent un mandat exceptionnellement long, et qui se renouvelle partiellement.

La seule exception a été le Conseil de la République « provisoire » qui, de décembre 1946 à novembre 1948, a comporté — en dehors de 42 membres désignés par l'Assemblée nationale et de représentants des territoires d'outre-mer — 200 élus de collèges départementaux, composés, outre les députés et les conseillers généraux, de « grands électeurs » eux-mêmes élus à la proportionnelle dans le cadre des cantons.

Dès 1948, on était revenu à un système très proche de celui de la III<sup>e</sup> République, si ce n'est que la sous-représentation des communes urbaines dans les collèges sénatoriaux avait été un peu atténuée : les conseils municipaux eurent alors à désigner hors de leur sein des électeurs sénatoriaux, à raison d'un par tranche de 5 000 habitants au-delà de 45 000. Depuis 1959, ces électeurs non membres des conseils municipaux sont au nombre d'un par tranche de 1 000 habitants au-delà de 30 000, ce qui est beaucoup plus significatif.

Nous n'avons pas à nous étendre ici plus longuement sur ce régime électoral, mais il nous faut cependant indiquer que, entre les deux guerres, le nombre des sénateurs de chaque département était encore fixé en fonction d'un recensement de la population remontant au début des années 80 du siècle dernier. Puis que, depuis 1948, ce nombre a été délibérément déterminé de manière inégalitaire, tout département ayant droit aujourd'hui à un siège jusqu'à 150 000 habitants, puis à un siège de plus par tranche de 250 000 habitants, ou fraction, si minime qu'elle soit, de ce nombre. Ce qui a perpétué sous la V<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République, comme sous la III<sup>e</sup>, une notable sous-représentation au Sénat des départements les plus peuplés et les plus urbanisés.

La longue durée du mandat sénatorial (neuf ans sous la III<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République, six ans sous la IV<sup>e</sup>) et le caractère partiel des renouvellements triennaux du Sénat expliquent de toute évidence la lenteur des changements qui se produisent dans le climat qui règne au Palais du Luxembourg. « L'inertie des implantations anciennes », qui, selon l'expression de Pierre Avril (1), caractérise en France les consultations locales, constitue d'autre part pour les partis politiques nouveaux — SFIO jusqu'à la fin de la III<sup>e</sup>, MRP sous la IV<sup>e</sup>, UNR sous la V<sup>e</sup> — un obstacle à l'obtention au Sénat, d'une représentation à la mesure de celle qu'ils possèdent au Palais-Bourbon : les changements dans la composition politique de la seconde Chambre ont toujours été lents et progressifs, et n'ont jamais présenté l'aspect de raz de marée.

Il est probable que ce qu'a de magnifique, mais d'assez impressionnant, le Palais du Luxembourg a contribué à modeler le comportement qui est habituellement celui des membres du Sénat. Le cadre de l'immense « salle des conférences », qui joue au Palais du Luxembourg le rôle des « couloirs » du Palais-Bourbon, et qui donne, au nord, sur la cour d'honneur, comme celui de la Bibliothèque, aux

(1) Pierre Avril, *La V<sup>e</sup> République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 1987.

plafonds décorés par Delacroix, qui donne, au sud, sur le jardin, est tel que nul ne se risquerait à y élever la voix. Ce cadre secrète en quelque sorte la bonne tenue. Et cela se répercute certainement sur les débats qui se déroulent dans l'hémicycle situé, un peu en parent pauvre, entre la salle des conférences et la bibliothèque. Le caractère « feutré » qu'on impute volontiers au comportement des sénateurs — il y a des exceptions — est peut-être également lié au fait que les sols de l'« étage noble » du Palais (selon une expression chère au sénateur Marcel Plaisant) sont tous revêtus de moquettes et de tapis.

Mais, le plus important, c'est sans doute le fait que, sauf de 1946 à 1948, la très grande majorité des membres du Sénat ont été des notables locaux : anciens députés, conseillers généraux, maires, adjoints ou conseillers municipaux. Ce qui, en dépit des différences d'étiquettes politiques, a donné naissance à un milieu homogène, où l'on se comprend à demi-mot, et où l'on réagit souvent de la même manière aux événements. Le fait est, en tout cas, qu'il existe au Palais du Luxembourg une atmosphère qui lui est propre, composée à la fois de courtoisie réciproque et d'une sorte de connivence qui l'emporte — moins cependant, peut-être, aujourd'hui qu'autrefois — sur les clivages partisans.

Le Sénat s'est toujours piqué d'accomplir son rôle de législateur avec plus de soin et de compétence que la chambre élue au suffrage universel direct. Il est incontestable qu'il y est souvent parvenu : l'expérience acquise par ses membres dans l'exercice de leurs mandats locaux les met plus à même que les services des ministères parisiens ou que les députés de mesurer les difficultés que soulèverait l'application d'un texte et d'apprécier les résultats qu'on peut en attendre.

Il est en somme exact, depuis des décennies, qu'une « loi d'affaires » comme on disait autrefois, qu'elle porte sur des problèmes d'ordre juridique ou d'ordre administratif, est toujours beaucoup mieux rédigée après avoir été examinée et amendée par le Sénat, qu'elle ne l'était au sortir des délibérations des députés.

Le Sénat, d'autre part, a toujours fait preuve au cours de l'entre-deux-guerres, d'un courage supérieur à celui de la Chambre des députés lors de la discussion des projets de « redressement financier » qui comportaient une aggravation de la fiscalité : cela, peut-être, parce que la longue durée du mandat de ses membres et les relations personnelles qu'ils pouvaient entretenir avec leurs électeurs les conduisaient à moins craindre que les députés les risques pour leur réélection, d'un vote favorable à une augmentation des impôts.

Malgré son mode de recrutement particulier, le premier Conseil de la République, très probablement afin de démontrer l'utilité

d'une seconde Chambre, s'est comporté exactement de la même manière en janvier 1948. Sur le rapport d'Alain Poher, il a proposé le rétablissement de dispositions importantes d'un projet de redressement financier présenté par René Mayer, dispositions que l'Assemblée nationale avait refusé de voter en première lecture, et dont le Gouvernement a finalement obtenu l'adoption en engageant sa responsabilité sur le texte sorti des délibérations du Conseil de la République.

On ne saurait cependant prétendre qu'au temps où Marcel Pellenc était le rapporteur général de la commission des finances, le Sénat de la V<sup>e</sup> République se soit toujours conformé à cette tradition...

Et l'on doit reconnaître qu'à l'époque de la crise mondiale des années 30 le Sénat n'a pas été plus clairvoyant que la Chambre des députés quant à la politique monétaire qui aurait pu permettre une relance de l'activité économique. Non seulement, malgré les exemples de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis, il s'est toujours montré farouchement attaché à une politique de déflation destinée à maintenir intacte la valeur en or du franc Poincaré, mais il est advenu que Joseph Caillaux, président de sa commission des finances, allât jusqu'à prôner la désindustrialisation et le « retour à la terre » !

Pareille méconnaissance de la réalité tenait sans doute au moins en partie à ce que beaucoup de sénateurs avaient commencé leur carrière politique avant 1914, et que la plupart d'entre eux, élus de départements ruraux, ne connaissaient directement de la crise que des aspects très différents de ce qu'elle était dans les régions industrielles.

Telles sont aussi probablement les raisons pour lesquelles, au cours de l'entre-deux-guerres, le Sénat a, presque constamment, éprouvé la nostalgie de formules politiques devenues inapplicables.

Avant 1914, le Sénat n'avait renversé en quarante ans que deux Gouvernements : celui de Léon Bourgeois en 1896, par hostilité à l'impôt sur le revenu, et l'un de ceux d'Aristide Briand, en 1913, par hostilité à la représentation proportionnelle.

De 1919 à 1939, en vingt ans, il en a renversé cinq : ceux d'Edouard Herriot en 1925 et de Léon Blum, en 1937 et en 1938, parce qu'il les trouvait trop à gauche ; ceux d'André Tardieu, en 1930, et de Pierre Laval, en 1932, parce qu'il les trouvait trop à droite. Son souhait aurait été le retour à une « concentration républicaine » excluant des majorités de Gouvernement, comme avant 1914, d'un côté les « cléricaux » et de l'autre les « collectivistes ». Le malheur était que trop de députés radicaux dépendaient, pour leur réélection, du désistement d'un concurrent socialiste et trop de « républicains

de gauche » de celui d'un concurrent catholique, pour qu'une telle combinaison politique eût la moindre chance de s'imposer devant la Chambre des Députés.

A la nostalgie de l'avant-guerre éprouvée avant 1939 par le Sénat, on peut comparer celle, non pas sans doute de tous les aspects de la IV<sup>e</sup> République, mais au moins de la pleine liberté dont jouissaient alors les assemblées parlementaires dans l'organisation interne de leurs travaux, qui s'est manifestée au Palais du Luxembourg au cours de la première décennie de la V<sup>e</sup> République.

En 1958, on avait conscience au Conseil de la République de n'avoir encore aucune responsabilité dans l'extrême instabilité gouvernementale de la IV<sup>e</sup> République. Le retour au pouvoir du général de Gaulle comme la perspective d'une rénovation des institutions de la République y avaient été accueillis avec plus de faveur qu'à l'Assemblée nationale : la loi du 3 juin 1958, habilitant le Gouvernement du général à soumettre à référendum une nouvelle constitution, avait été adoptée au Palais du Luxembourg par tout près de 90 % des suffrages exprimés (256 contre 30), alors qu'elle n'en avait obtenu qu'un peu plus de 68 % (350 contre 161) au Palais-Bourbon.

Au mois d'août 1958, les 10 sénateurs membres du Comité consultatif constitutionnel avaient activement participé aux travaux de cet organisme, en pleine concertation entre eux et avec le président Monnerville, dans l'intention d'obtenir l'institution d'un bicamérisme véritable.

Ils crurent y être parvenus : l'illusion traduite par la formule de Marcel Prélot, selon qui la nouvelle Constitution aurait établi une « République sénatoriale », s'explique par l'analogie entre la composition du collège alors institué pour l'élection du Président de la République et celle des collèges électoraux du Sénat, ainsi que par la disposition aux termes de laquelle, en cas de vacance de la Présidence au cours du mandat de son titulaire, ce serait le président du Sénat qui exercerait provisoirement les fonctions de chef de l'Etat. On ne prêta pas suffisamment garde au risque que comportait pour les pouvoirs législatifs dévolus au Sénat la règle selon laquelle le Gouvernement, en cas de désaccord entre les deux assemblées, aurait la faculté de mettre très vite fin aux « navettes », en conférant le « dernier mot » à l'Assemblée nationale : on ne s'attendait pas, en effet, à ce qu'il existât dans celle-ci une majorité cohérente et durable et l'on prévoyait que, dans l'avenir, les Gouvernements chercheraient au Sénat un appui contre les tendances démagogiques de l'Assemblée issue directement du suffrage universel.

Entièrement renouvelé au printemps 1959, après des élections

municipales au cours desquelles l'UNR, dont le groupe était le plus nombreux de l'Assemblée nationale élue en novembre 1958, s'était heurtée à l'extrême difficulté que toute formation politique nouvelle éprouve toujours à pénétrer dans les Conseils des collectivités locales, le Sénat eut alors une composition politique très différente de celle de l'Assemblée : sur les 255 sénateurs de la métropole, 27 seulement appartenaient à l'UNR — seul le groupe communiste ayant moins de membres que la formation gaulliste — radicaux, modérés et républicains populaires dominaient largement le Sénat, où allaient siéger nombre d'anciens députés de ces partis qui avaient été battus aux élections de novembre.

L'attitude d'une assemblée ainsi composée ne pouvait être que très réservée à l'égard des nouvelles institutions et de ceux à qui celles-ci avaient permis d'accéder au pouvoir. Cette attitude devint franchement hostile lorsque le Conseil institutionnel eut annulé plusieurs dispositions du nouveau règlement que s'était donné le Sénat, notamment celles qui lui auraient permis d'exprimer par le vote de « résolutions » son avis sur tous les aspects de la politique gouvernementale, comme il venait de le faire en demandant à une forte majorité le rétablissement de la Retraite du Combattant.

Certaines maladresses commises par des ministres sans expérience parlementaire dans l'utilisation des nouvelles prérogatives conférées au Gouvernement dans les délibérations législatives, comme le recours au vote bloqué, contribuèrent à dégrader encore l'atmosphère. Dans la quasi-totalité des débats législatifs portant sur des textes à l'égard desquels les considérations politiques l'emportaient sur les données techniques, le Sénat en vint bientôt à adopter des positions tellement éloignées de celles souhaitées par le Gouvernement que celui-ci ne put que donner tout de suite le dernier mot à l'Assemblée nationale. On était plus convaincu encore au Palais du Luxembourg qu'au Palais-Bourbon que la V<sup>e</sup> République n'était qu'un régime transitoire et que, une fois réglée l'affaire algérienne, on en reviendrait tout naturellement au fonctionnement « normal » des institutions de la République.

Il n'est pas besoin de rappeler ici comment ce pronostic fut totalement démenti par les consultations du suffrage universel de l'automne 1962, aussi bien aux élections législatives des 18 et 25 novembre qu'au référendum du 28 octobre. On sait aussi quelle période de pénitence s'ouvrit alors pour le Sénat. Période à laquelle devait mettre fin le référendum du 27 avril 1969, par lequel le suffrage universel devait refuser au général de Gaulle, en même temps que la création, sous le nom de régions, de nouvelles collectivités terri-

toriales, une réforme du Sénat qui, tout en conférant un caractère purement consultatif à son rôle dans la confection des lois, y aurait fait entrer, à côté de sénateurs élus par les membres des conseils régionaux, des conseils généraux et des conseils municipaux, d'autres « sénateurs » désignés comme l'étaient jusque-là les membres du Conseil économique et social.

Le premier message présidentiel de Georges Pompidou devait ouvrir une période au cours de laquelle, dans l'ensemble, le Sénat allait jouer sous la V<sup>e</sup> République un rôle tout à fait analogue à celui qu'il avait eu sous la III<sup>e</sup> : le nouveau Président y avait annoncé son intention de « développer, entre l'exécutif et le Parlement *tout entier*, des relations confiantes et efficaces ». Tel devait effectivement être le cas au cours du quinquennat du premier successeur à l'Élysée du général de Gaulle, puis au cours du septennat de Valéry Giscard d'Estaing.

Il avait donc fallu dix ans pour que fussent pleinement effacées les conséquences de la difficulté que le Sénat avait éprouvée à s'insérer pleinement dans le mécanisme des relations entre Pouvoirs publics institué par la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Et les réticences dont la Haute Assemblée avait fait preuve à cet égard ne sont pas sans évoquer la nostalgie des formules politiques antérieures à 1914 qu'elle avait manifestée au cours de l'entre-deux-guerres.

Mais certains changements se sont certainement produits, par rapport à la III<sup>e</sup> République, dans le climat qui règne aujourd'hui au Palais du Luxembourg.

C'est entre les deux guerres que le sénateur James Hennessy avait dit que le Sénat était le « club le plus agréable de Paris » et qu'en outre « on y percevait une cotisation chaque mois au lieu d'en payer une ». De fait, l'existence d'une salle d'armes et, surtout, celle de la « 4<sup>e</sup> commission » justifiaient un tel jugement : la « 4<sup>e</sup> commission », ainsi baptisée à l'époque lointaine où il n'existait au Sénat que trois commissions permanentes, était une salle de bridge, à laquelle n'avaient accès, en dehors des sénateurs eux-mêmes, que de rares fonctionnaires de la Haute Assemblée (dont la carrière n'en souffrait généralement pas...). Cette atmosphère de club ne s'est pas entièrement maintenue, en grande partie parce qu'aujourd'hui la plupart des sénateurs ne sont à Paris, pendant les sessions, que du mardi matin au jeudi soir, parfois au vendredi, alors que sous la III<sup>e</sup> République le premier soin d'un sénateur nouvellement élu était de louer un appartement dans la capitale.

Le développement de services propres au Sénat, recrutés par

des concours de haut niveau, a également contribué à un changement d'atmosphère. Sous la III<sup>e</sup> République, le secrétariat des commissions de Sénat était confié à des fonctionnaires des services administratifs ou législatifs dont ce n'était pas la tâche principale : leur rôle n'était que d'envoyer des convocations, et de rédiger un procès-verbal sommaire des séances. Ils n'apportaient pratiquement aucun concours aux rapporteurs dans l'étude des textes soumis aux commissions et dans la rédaction de leurs rapports. Seule la commission des finances, celle de l'armée, celle de la marine et celle de l'air, bénéficiaient du concours technique de fonctionnaires de la rue de Rivoli et d'officiers des trois armées, mis à leur disposition par le Gouvernement.

Il existe aujourd'hui au Sénat un service des commissions très étoffé, et chacune des six commissions dispose maintenant de plusieurs collaborateurs spécialisés qui jouent un rôle discret mais important dans l'étude des textes qui sont soumis à ces commissions.

Le fait que chaque sénateur dispose désormais, comme chaque député, non seulement d'un bureau, mais aussi de deux assistants, choisis par lui, et rémunérés sur le budget de l'Assemblée, n'a pas moins contribué que le développement du service des commissions à transformer par rapport à la III<sup>e</sup> République, l'atmosphère du Palais du Luxembourg, et notamment celle de sa bibliothèque.

Mais l'essentiel n'est pas là.

Une comparaison entre l'attitude du Sénat après les élections législatives de 1936 et après celles de 1981 va permettre de le constater. Dans l'un et l'autre cas, la majorité du Sénat n'est pas favorable au programme du Gouvernement constitué en fonction du résultat de la consultation du suffrage universel : elle redoute les conséquences de l'application de ce programme, qui lui paraît inspiré par des *a priori* idéologiques contestables plutôt que par la considération des réalités.

En 1936, le Sénat ne rejette cependant *aucun* des projets de loi déposés par le Gouvernement de Léon Blum. Au cours des longues séances d'une session qui ne sera close qu'à la mi-août, il s'efforce d'amender les textes qui lui sont soumis sans trop en dénaturer l'intention, mais de manière à permettre que leur application ne se heurte pas à trop de difficultés et que soient prises en considération certaines des objections qu'ils soulèvent. Le Sénat cherche en somme à proposer au Gouvernement des compromis acceptables par celui-ci — et le Gouvernement, de son côté, sachant que la loi dont il souhaite l'adoption ne pourra être promulguée que lorsque la Chambre des députés et le Sénat l'aurent adoptée exactement dans les mêmes termes, se montrer disposé à accepter de tels compromis.

L'attitude du Sénat ne changera qu'au printemps de 1937, lorsqu'il considérera, à juste titre, que le Gouvernement est « usé », et qu'il aura toutes raisons de penser qu'une des composantes de la majorité de la Chambre, le groupe radical-socialiste, accueillerait sans déplaisir une crise ministérielle. C'est alors seulement que le Sénat refuse catégoriquement à deux reprises à Léon Blum l'adoption du projet d'ordre financier que celui-ci a fait voter par la Chambre, ce qui conduit finalement le Gouvernement à démissionner.

Rien de pareil en 1981. Sachant que Pierre Mauroy aura très rapidement la faculté de donner le « dernier mot » à l'Assemblée nationale, où il dispose d'une majorité cohérente et disciplinée, le Sénat n'a aucune raison de s'engager dans la voie des compromis. Hostile à la plupart des textes importants qui lui sont soumis (par exemple, quant aux nationalisations), il juge parfaitement inutile de tenter de les améliorer. A plus d'une reprise, c'est par la procédure sommaire de la question préalable qu'il rejette des projets adoptés au Palais-Bourbon, sans « perdre son temps » à en discuter les articles pour essayer de les améliorer.

C'est dire que les clivages partisans, liés sans doute à la bipolarisation rigoureuse qui caractérise désormais la plupart des consultations du suffrage universel, se manifestent alors pleinement au Sénat.

Peut-être une des raisons de ce changement est-elle qu'aujourd'hui près d'un tiers des sénateurs — tous ceux des départements qui ont à élire au moins cinq sénateurs, plus le Val-d'Oise — sont élus à la représentation proportionnelle avec listes bloquées, ce qui a naturellement eu pour effet de réduire sensiblement le rôle des considérations personnelles dans le comportement des électeurs sénatoriaux, au bénéfice des considérations de parti. Même là où les sénateurs demeurent élus au scrutin plurinominal majoritaire à deux tours, de telles considérations ont au surplus pris plus de poids, en raison de la présence dans les collèges sénatoriaux, en nombre souvent très appréciable, de personnes choisies en dehors des conseils municipaux des communes de plus de 30 000 habitants et, en fait, parmi les militants ou les sympathisants connus des divers partis politiques représentés dans ces conseils.

Mais ces considérations ne suffisent sans doute pas à expliquer la différence qui existe entre le comportement du Sénat après les élections de 1936 et ce qui a été l'attitude de la Haute Assemblée à l'égard des projets de loi qui lui ont été soumis après celles de 1981. L'essentiel, c'est que sous la III<sup>e</sup> République le Gouvernement ne pouvait pas faire adopter une loi sans l'assentiment du Sénat,

alors qu'aujourd'hui il lui est très aisé de se passer de cet assentiment : ce qui, de part et d'autre, provoque un durcissement des positions. De ce point de vue, la position du Sénat est moins bonne que celle du Conseil de la République à partir de 1955 : car il a existé alors, après la première délibération du Sénat, un délai de cent jours consacré aux « navettes », avant l'expiration duquel le point de vue de l'Assemblée nationale ne pouvait pas s'imposer, et l'existence de ce long délai se révélait favorable à la recherche de compromis. Voilà pourquoi, en définitive, la V<sup>e</sup> République est sans doute beaucoup moins « sénatoriale » que ne l'avaient été la III<sup>e</sup> et même la IV<sup>e</sup>.

*RÉSUMÉ. — Malgré de grandes analogies entre le Sénat de la III<sup>e</sup> République et celui de la V<sup>e</sup> (analogies qui tiennent sans doute à la parenté entre leurs modes de recrutement), le comportement de l'un et de l'autre à l'égard des Gouvernements qui, comme après les élections de 1936 et après celles de 1981, n'avaient pas leur confiance, n'a pas été la même. Cela tient sans doute à ce que le Sénat d'aujourd'hui possède moins de prérogatives que celui de jadis dans le processus de confection des lois, mais aussi à ce que le mode d'élection de ses membres fait plus de place que sous la III<sup>e</sup> République à des considérations partisans.*

JEAN MASTIAS

## *Histoire des tentations du Sénat de la V<sup>e</sup> République*

Les gens heureux n'ont pas d'histoire. Et les institutions conçues pour la stabilité ?

Si l'on se fie aux apparences, rien n'a changé. Le Sénat possède en 1987 les mêmes attributions, les mêmes pouvoirs, les mêmes sources de recrutement et quasiment le même mode de fonctionnement qu'à ses débuts. Insensible aux courants et aux vagues qui ont frappé l'Assemblée nationale en 1962, en 1968, en 1981, il conserve, immuable, une majorité identique depuis ses origines. L'alternance y est inconnue. Le centre et la droite libérale le dominent. Tout juste se sont-ils rééquilibrés au profit de l'Union centriste puis du RPR, tandis que la gauche, parfois, progressait. Le discours sénatorial n'a guère varié non plus : on y parle de mesure, de sagesse, de réflexion, de dialogue, de vigilance.

Pourtant, l'histoire sénatoriale est une histoire mouvante et tourmentée. Le Sénat imaginé en 1958 rencontre bientôt le fait majoritaire et la puissance présidentielle, axes majeurs de notre système politique. C'est une confrontation inattendue qui engendre des relations incertaines. Y a-t-il place (et quelle place ?) pour une voie différente dans un tel système ? Peut-on s'en tenir à l'écart ? Comment ne pas s'y dissoudre, que l'on approuve ou que l'on conteste les gouvernants ?

En six cas de figure, l'histoire sénatoriale provoque plus de questions qu'elle ne livre de réponses.

## LE SÉNAT DE 1958

Volontaire, le bicamérisme de 1958 n'est *guère discuté*. Pas de débats passionnés comme ceux qui précédèrent l'adoption des textes de 1875 et de 1946. Constituants et partis sont tous favorables à l'existence d'un Sénat. Seul le PCF lui est hostile, mais les parlementaires ne le suivent pas. Ils ont inscrit la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement (et non devant une assemblée élue au suffrage universel direct), parmi les principes que doit respecter la nouvelle Constitution. Il y a accord sur la nécessité d'un Sénat.

Mais quel Sénat ? Les contours de la Haute Assemblée restent flous quelques semaines. Le général de Gaulle a imaginé une chambre à trois sections représentant les élus territoriaux métropolitains, l'outre-mer, le monde économique et culturel. L'hostilité syndicale le porte à renoncer au dernier volet. L'invention, par le Comité consultatif constitutionnel, d'une Communauté ayant ses institutions propres rend le second inopérant. Reste la solution traditionnelle d'une assemblée représentative des collectivités locales dont toutes les apparences laissent croire à une « lente mais sûre remontée » vers le bicamérisme classique (M. Prélôt).

Car le Sénat est *restauré*, en hommage peut-être au travail et au prestige croissants de l'action du Conseil de la République. Il retrouve son nom et son rang. Son président, qui nomme trois membres du Conseil constitutionnel, est officiellement consulté dans des circonstances importantes et peut assurer l'intérim de la Présidence de la République (comme en 1969 et en 1974). Le mode de recrutement sénatorial est confirmé, en dépit des critiques qu'il encourt. Le chef de l'Etat s'en inspire même pour sa propre désignation. Le Sénat dispose d'un « pouvoir bloquant » en matière de révision constitutionnelle et de lois organiques le concernant. En cas de désaccord entre les chambres, il est l'égal de l'Assemblée nationale aussi longtemps que le Gouvernement ne confie pas à celle-ci le soin de légiférer en dernier lieu. Sans renverser les ministres, il peut contrôler leur action. Il n'est ni impératif comme en 1875 ni figuratif comme en 1946.

Ce juste milieu est source d'une *double ambiguïté*. Le centre de gravité de la vie politique s'est déplacé. Les pouvoirs d'arbitrage et d'impulsion appartiennent au Président de la République. La promotion du Sénat s'inscrit dans un cantonnement des assemblées, alors qu'il aspire à jouer sa partition au sein d'un parlementarisme équilibré. Ce malentendu aura des conséquences. Il en est de même de l'alliance inégalitaire entre le Gouvernement et le Sénat. Celle-ci

n'a de sens qu'à l'encontre d'une Assemblée présumée indocile, partisane et morcelée. Qu'une majorité de députés soutienne fermement le Président et/ou le Gouvernement : la seconde chambre n'est plus aussi utile ni même peut-être nécessaire. Le 27 août 1958, Michel Debré le laisse entendre devant le Conseil d'Etat.

Ainsi le rôle du Sénat se définit-il largement en fonction du contexte politique et institutionnel qui l'environne. Son action et son comportement en dépendent. Or cet *environnement a évolué*. L'histoire du Sénat de la V<sup>e</sup> République est une histoire mouvementée.

#### 1959-1969 : LES ANNÉES DIFFICILES

Le *projet initial* est aussitôt *déjoué*. Le Sénat s'engage dans une direction très éloignée de celle imaginée par ses auteurs. Il ne soutient pas le nouveau régime. Il n'est pas un élément de régulation et de modération entre un Gouvernement et des députés qui seraient portés à l'affrontement.

Le Sénat de 1959 prétend à l'autonomie. Il se refuse à jouer un rôle exclusif de soutien et d'approbation. Des personnalités influentes de la IV<sup>e</sup> République (G. Defferre, J. Duclos, F. Mitterrand, etc.) y ont été élus. La gauche y est mieux représentée qu'au Palais-Bourbon. Le centre, qui le domine, est hostile à la politique gaulliste que soutiennent les députés. Des projets importants sont rejetés : la « force de frappe » atomique, plusieurs budgets, la loi d'orientation agricole, etc. L'organisation des institutions et l'interprétation de la Constitution sont l'objet de vives querelles. Le Sénat défend une forme de parlementarisme favorable aux assemblées. Par le biais de son règlement, il tente de restaurer d'autres modes de contrôle de l'activité gouvernementale et se heurte à la censure du Conseil constitutionnel. Il admet difficilement de ne pouvoir établir son ordre du jour. Il se plaint d'être écarté de l'initiative des lois (7 propositions seulement votées de 1959 à 1962). L'amertume, la désillusion, la résistance achèment vers un divorce qui intervient à l'automne 1962.

La *crise* éclate lorsque le Président de la République annonce qu'il soumettra à référendum un projet de révision constitutionnelle tendant à faire élire le chef de l'Etat au suffrage universel. Les sénateurs sont indignés. Pour eux, cette procédure viole la Constitution. Elle dessaisit le Parlement et diminue son rôle. Elle accentue le caractère présidentieliste d'un régime qui écarte les médiateurs. Elle brise l'analogie de recrutement entre le chef de l'Etat et le Sénat.

Elle menace à terme la Haute Assemblée dont le statut pourrait être pareillement révisé.

La réponse positive au référendum d'octobre 1962 conforte le Président de la République. L'avènement puis le maintien d'une majorité, après les élections législatives de novembre, permettent et entraînent une *substitution d'alliance*. Le Sénat est marginalisé et isolé. Il perd de l'importance et apparaît même comme une entrave au bon fonctionnement du système politique. Un mot acerbe du président Monnerville (« la forfaiture ») sert de prétexte à l'ostracisme. *Le Sénat est réprouvé* pendant près de sept ans. Son président n'est plus reçu à l'Élysée. Les ministres ne fréquentent qu'épisodiquement le Palais du Luxembourg. Le climat s'alourdit et les incidents sont nombreux. Les propositions de loi d'origine sénatoriale ne sont plus acceptées. De 1963 à 1968, sur 72 textes soumis à commission mixte paritaire (CMP), 32 (45,5 %) sont adoptés par l'Assemblée nationale seule statuant définitivement. Dans le même temps, le Gouvernement exige 71 « votes bloqués » qui exaspèrent les sénateurs et entraînent 56 rejets.

Une campagne est engagée contre le Sénat, que l'on dépeint comme inutile et délibérément hostile. Pourtant, la seconde chambre n'est pas systématiquement oppositionnelle. Des compromis sont souvent trouvés entre les assemblées. Environ 25 % des amendements déposés au Sénat sont insérés dans les dispositions définitives des textes de lois. Le travail quotidien de législation et de contrôle se poursuit. En fait, le désaccord porte essentiellement sur la conception des institutions et ne dégénère pas en obstruction. La fonction politique du Sénat ne se révélera violemment qu'à partir de 1981.

Toutefois le Sénat est directement menacé dans son existence et l'affrontement culmine avec le projet référendaire du 27 avril 1969. Ce n'est plus seulement le rôle mais le *sort de l'institution qui est en cause*. Cela n'est pas surprenant. Le Sénat de 1958 n'est, dans la pensée gaullienne, qu'un élément de substitution à un modèle dont les contours étaient définis dans le discours de Bayeux du 16 juin 1946. La date de la réforme n'est qu'affaire d'opportunité. Le procès, prévisible dès les premiers écarts de 1959, est instruit en 1963, le verdict annoncé à Lille le 24 avril 1966, l'exécution retardée puis mise en œuvre à compter du printemps 1968 lorsque, croyant ressaisir l'événement, le général engage sa fonction dans une bataille dont l'ampleur dépasse l'enjeu sénatorial.

Le *projet d'avril 1969* bouleverse l'édifice primitif. La seconde chambre reste parlementaire mais elle est transformée en un conseil consultatif de composition mixte. Des élus représentatifs d'ensembles

territoriaux y cohabitent, à part presque égale, avec des personnalités nommées par des organismes sociaux et culturels et avec quatre délégués des Français de l'étranger. Les sénateurs territoriaux sont choisis au scrutin de liste, dans un cadre régional, à la représentation proportionnelle, pour une durée de six ans. Les sénateurs socioprofessionnels sont groupés en catégories que l'on énonce. Mais on laisse à un décret le soin de déterminer les organismes qui procéderont aux désignations et le nombre de sièges que chacun aura à pourvoir. Perdant tout pouvoir politique, la nouvelle assemblée donne un avis préalable aux députés qui peuvent éventuellement engager un dialogue avec elle. Mais la navette et la CMP disparaissent. Le Sénat perd l'initiative législative, son pouvoir bloquant en matière de lois constitutionnelles et organiques, ses possibilités de contrôler l'action gouvernementale. Le président du Sénat n'assure plus l'intérim de la Présidence de la République. Dépolitisée, la seconde chambre «*renovée*» est un organe technique dont la consultation est privilégiée.

De l'échec du référendum renaît la Haute Assemblée. Son nouveau président, Alain Poher, élu en 1968, a mené une campagne active. Nul ne peut dire, cependant, si la question du Sénat a été déterminante dans la réponse négative des électeurs et le départ du général de Gaulle. Les enquêtes de l'époque révèlent un Sénat mal connu, dont l'efficacité est mise en doute. Mais elles témoignent aussi de son aspect sécurisant dans la mémoire collective. L'assemblée unique est associée à l'absolutisme de type conventionnel. Un régime présidentieliste et majoritaire porte à la concentration et à l'unidimensionnalité. Confusément, on perçoit qu'il doit être corrigé dans ses excès. La disparition d'une autre institution, quelle qu'elle soit, ne peut à l'évidence y contribuer. Certains élus locaux, très respectueux des sénateurs dont ils apprécient le rôle de médiation, exercent aussi une fonction de relais et d'explication auprès de l'opinion publique. Ainsi l'attachement au principe de la division en deux chambres et aux hommes qui siègent au Sénat a-t-il pu contribuer à la sauvegarde d'une institution alors ignorée et discutée.

De ce moment, *l'existence du Sénat ne sera plus sérieusement remise en cause*. A l'automne 1986, scellant la réconciliation, deux nouveaux élus font une entrée remarquée au Palais du Luxembourg : Maurice Couve de Murville, Premier ministre le 27 avril 1969, et Philippe de Gaulle, le propre fils du général.

## 1969-1974 : LA QUÊTE D'UNE SPÉCIFICITÉ

Pendant la présidence de Georges Pompidou, le Sénat *normalise* ses relations avec les autres pouvoirs publics. Les rapports avec le Gouvernement se détendent et l'état des procédures contraignantes se desserre. Le dialogue est renforcé avec les députés même si des désaccords persistent : querelle des suppléants et de l'incompatibilité, défense catégorielle (anciens combattants, rapatriés, petites communes, agriculteurs), bataille sur des principes (liberté d'association, code de la nationalité, etc.). Des modes de collaboration s'ébauchent avec le Conseil économique et social.

Ce *Sénat consolidé* n'est plus l'allié imaginé en 1958. Il n'est pas davantage le bastion contestataire de 1962 ou la chambre diminuée prévue en 1969. C'est une assemblée désireuse de retrouver une place et d'*affirmer sa spécificité*. A cette époque s'esquissent des comportements et se prennent des décisions qui visent à affermir sa représentativité, accroître son autorité, améliorer son efficacité. Plutôt que de se réformer, le Sénat veut se renforcer. Et c'est pourquoi il se renove.

Sensible aux critiques et aux périls de 1969, le Sénat *affermit sa représentativité*. Pour renforcer sa légitimité, il choisit la voie d'un ajustement, non d'un bouleversement.

Déjà, à la veille du référendum, le 19 décembre 1968, il s'était hâté de voter deux propositions de loi initiées par E. Bonnefous (dès 1965) et M. Prélot (en 1968). Trente-six sièges auraient été créés, à pourvoir régionalement par un collège plus représentatif des villes. La composition des collèges départementaux eût été revue pour tenir compte de l'évolution démographique. Acceptant un élargissement et une actualisation de son recrutement, le Sénat en marquait les limites : il refusait d'être élu dans un cadre autre que politique et territorial.

Ces principes sont maintenus, mais les changements réalisés moins audacieux. Intégrant les nouvelles données démographiques, ils ne portent que sur l'importance numérique de la représentation des départements (comme en 1966, en région parisienne). Des propositions venues de la gauche sénatoriale, en novembre 1973, suscitent, après une navette difficile, les lois du 16 juillet 1976. La représentation de 29 départements est accrue. La répartition des sièges devient plus équitable qu'à l'Assemblée nationale. La part des sénateurs élus à la représentation proportionnelle augmente (un tiers). L'effectif du Sénat croît alors progressivement : 315 mem-

bres en 1983, puis 321 (en 1989) lorsque la représentation des Français hors de France est portée à 12 membres (loi du 17 juin 1983) après démocratisation du recrutement du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Ainsi la composition et la désignation des collèges locaux, très inégalitaires, sont-elles préservées, même si les conseillers régionaux (en faible nombre) y sont introduits en 1985. Reflet et expression d'une civilisation rurale et d'un système local émietté, le Sénat en est trop proche pour corriger cette situation par une attitude volontariste. Il croit davantage à l'évolution naturelle des choses. Car il est vrai que, du seul fait des modifications de structure de notre société, se développe, depuis 1971, un mouvement vers une meilleure représentativité professionnelle et urbaine et vers un renouvellement du personnel politique.

Pour *accroître son autorité*, le Sénat, assemblée de vigilance, veut aussi développer ses fonctions de proposition, de dialogue et de réflexion.

Le *droit de remontrance* prend corps. Les débats se multiplient et s'allongent. Grâce au vote d'une loi organique (22 juin 1971) dont il a pris l'initiative, le Sénat obtient la prolongation à vingt jours du délai d'examen en première lecture du projet de loi de finances annuelle. Les rapporteurs spéciaux exercent leurs pouvoirs plus qu'autrefois. La première délégation parlementaire (ORTF) apparaît en 1972. Les questions orales avec débat sont fréquemment regroupées par thèmes. Les commissions de contrôle ou d'enquête deviennent de pratique courante et sont relayées par la formule plus souple des missions d'information. Elles abordent des thèmes sensibles et leurs rapports ont du retentissement : équipement sanitaire et social, problèmes nucléaires, « scandale » des abattoirs de La Villette, gestion de l'ORTF et publicité clandestine, écoutes téléphoniques, qualité des constructions scolaires. Les difficultés rencontrées suscitent l'adoption d'une proposition de loi qui est à l'origine d'un renforcement de leurs moyens d'action en 1977. Le contrôle de l'application des lois est assuré par les commissions permanentes qui indiquent régulièrement si les décrets d'application prévus sont publiés, démarche assez dissuasive pour le Gouvernement. En toute occasion, l'opinion est ainsi alertée.

Le *recours au Conseil constitutionnel* emprunte des voies nouvelles et connaît un meilleur sort. Jusqu'en 1969, le Sénat a surtout le souci de protéger les droits du Parlement. De fréquents litiges concernent la répartition des compétences entre le législateur et le Gouvernement. Mais le président de la seconde chambre n'est guère

écouté. En novembre 1968, toutefois, la Haute Instance reconnaît le caractère législatif à une proposition sénatoriale visant à accorder la qualité de combattant aux militaires ayant participé aux opérations d'Afrique du Nord. Dès lors, le Gouvernement ne soulève plus d'exception d'irrecevabilité pendant huit ans et la jurisprudence évolue. De 1969 à 1974, les saisines sénatoriales, fondées sur l'article 61 de la Constitution, visent surtout à défendre le droit et les libertés publiques. Acceptant l'invocation du Préambule, de la Déclaration des Droits de 1789 et des « principes fondamentaux », le Conseil constitutionnel sanctionne successivement les atteintes à la liberté d'association (1971) et l'inégalité devant la loi (1973). Le Sénat exploite cette voie nouvelle avant que la saisine ne prenne un caractère collectif (réforme de 1974), puis un tour plus politique et plus aléatoire après 1981. Les lois sanctionnées par le Conseil pour atteinte aux libertés sont, en effet, souvent celles qui ont suscité réserves et hostilité au Sénat (tel le texte de 1977 sur la fouille des véhicules).

Ces quelques exemples témoignent de l'importance du contrôle sénatorial en régime majoritaire et présidentieliste. Le rôle du Sénat n'est plus de modérer d'abord l'action des députés. Il est de surveiller l'abus possible du pouvoir par le titulaire de l'impulsion politique. Un Sénat est d'abord une chambre de critique.

En matière législative, son but est de faire valoir ses capacités de *proposition*, de *dialogue* et de *réflexion*. De 1959 au 1<sup>er</sup> avril 1986, moins de 3 % des propositions sénatoriales ont été converties en lois (le double dans les périodes fastes). Même s'il regrette que les propositions qu'il adopte ne soient pas systématiquement examinées par les députés, le Sénat comprend qu'il est une chambre d'infléchissement dont la force principale est l'amendement. L'importance attachée au dialogue n'en est que plus grande : navette aussi large que possible, souci de conciliation en CMP, refus des procédures contraignantes, concessions mutuelles. La qualité de la réflexion, qui est une maturation, est à ce prix et à celui du temps dont on dispose.

*Améliorer son efficacité* permet alors de consolider l'institution. Dès 1970, le Sénat accroît ses possibilités d'action, réorganise ses méthodes de travail, renforce les moyens mis à la disposition des parlementaires, développe ses relations publiques. C'est une attitude dont il ne se départira plus.

Ainsi, allant jusqu'à encourir la rigueur du Conseil constitutionnel quand il modifie son règlement, il facilite le travail de ses diverses instances, affermit le droit d'amendement, développe le vote à la tribune, aménage le calendrier de ses réunions, revoit les modalités d'organisation des débats, réglemente l'exercice du droit et du temps

de parole, etc. Pour aider les sénateurs, il leur octroie bureau et collaborateurs et crée de nouveaux services administratifs notamment dans le domaine de la documentation, de l'information, des études, des collectivités locales, des affaires européennes. Un réseau informatique interne et externe permet aujourd'hui d'accéder à 120 bases de données.

L'opinion publique et les décideurs ne sont pas oubliés. Au-delà de ses relais naturels, le Sénat s'efforce d'être mieux connu. Il crée un service d'information chargé notamment des relations avec la presse écrite et audio-visuelle. Il diffuse largement un bulletin hebdomadaire. Il anime des émissions de radio et de télévision, des conférences de presse, des débats. Il publie des ouvrages et des brochures. Il s'ouvre à des colloques et des confrontations grâce à une salle moderne et confortable.

*La leçon de 1969 a été tirée.* Le Sénat veut maintenir les bases de sa représentativité tout en corrigeant ses effets les plus excessifs. Il désire accroître son autorité, en se présentant comme une assemblée de vigilance, de dialogue et de réflexion. Il améliore son efficacité et se fait reconnaître par l'opinion publique. Ainsi pense-t-il être en mesure de jouer un rôle original au sein de nos institutions. Placé en marge du système majoritaire, il peut y parvenir s'il ne succombe pas aux pièges de l'approbation systématique ou de l'opposition destructrice. Bref s'il devient une assemblée complétive avant d'être une chambre trop politique. Mais, en 1974, les tentations deviennent fortes...

#### 1974-1980 : LES PIÈGES MAJORITAIRES

*Majorité présidentielle et majorité sénatoriale coïncident* lorsque Valéry Giscard d'Estaing accède à l'Élysée. Le cas de figure est nouveau. Les deux partenaires en tirent bénéfice. Ainsi l'équilibre interne du Sénat est-il plus favorable au chef de l'État que ne l'est celui de l'Assemblée nationale. Les centristes y dominent, alors qu'ils ne constituent pas le groupe de députés le plus nombreux. Utile, la Haute Assemblée devient bientôt indispensable. Après que Jacques Chirac eut quitté ses fonctions de Premier ministre en 1976, des tensions se développent entre le RPR et l'UDF. Pour faire adopter certains projets, le Gouvernement ne peut se passer du Sénat. N'est-ce pas une situation voisine de celle imaginée en 1958 ?

Le Gouvernement et le chef de l'État comblent d'égards la Haute Assemblée. Lors du « Centenaire du Sénat de la République »,

célébré avec faste le 27 mai 1975, le Président de la République couvre le Sénat d'éloges et lui souhaite longue vie. A trois reprises, la seconde chambre est appelée à donner son approbation à une déclaration de politique générale du Gouvernement. L'article 49.4 de la Constitution trouve enfin application. Le 10 juin 1975 les trois cinquièmes environ des sénateurs opinent favorablement. Il en est de même le 5 mai 1977, après la constitution du nouveau Gouvernement. La même majorité perdure le 11 mai 1978 alors que la déclaration est quasi simultanée à l'Assemblée nationale et au Sénat, ce qui est salué comme un geste « historique ». D'autres satisfactions sont appréciées. Ainsi la convocation du Congrès pour adopter définitivement la révision de la Constitution qui permet à 60 parlementaires de saisir le Conseil constitutionnel. Ou la primeur des déclarations relatives aux collectivités locales, conclues par le dépôt de divers projets de loi, dont celui sur l'accroissement de leurs compétences engendre un débat-fleuve, au long de trois sessions, achevé le 22 avril 1980, après 171 heures et l'examen de 1 400 amendements.

De son côté, *le Sénat ne ménage pas son soutien au Gouvernement*. Lorsque celui-ci éprouve des difficultés pour rassembler sa majorité et doit user des rigueurs de l'article 49.3 de la Constitution, les sénateurs ne s'opposent pas au vote des textes contestés. Ainsi en est-il du projet de loi relatif à l'élection de l'Assemblée des Communautés européennes au suffrage universel direct (juin 1977), de celui portant diverses mesures de financement de la Sécurité sociale (décembre 1979), du budget de 1980. Lorsqu'une majorité circonstancielle de députés (RPR et PCF) adopte à la fin de l'année 1978, contrairement aux souhaits gouvernementaux, une proposition de loi relative au contrôle du financement de la campagne pour l'élection de l'Assemblée des Communautés européennes, la conférence des présidents du Sénat s'abstient de l'inscrire à l'ordre du jour et fait obstacle au vote de la loi qui n'avait d'intérêt qu'en raison de l'actualité. En novembre 1979, à la demande du ministre de l'Intérieur, le Sénat accepte de se contredire et rejette en seconde lecture un texte qu'il avait élaboré, après une discussion approfondie, sur les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers. Il se déjuge, en juin 1980, dans des conditions voisines, à propos d'un projet prévoyant des distributions d'actions en faveur des salariés. On pourrait donner d'autres exemples. Le piège majoritaire s'est refermé.

Il est vrai que cette harmonie politique s'accompagne d'un excellent climat et d'une collaboration fructueuse dans l'élaboration des lois. Les accords en CMP deviennent la règle. L'octroi du « dernier mot » à l'Assemblée nationale n'est qu'une survivance (0,8 % des

textes de 1974 à 1980) souvent liée à l'apparition d'amendements gouvernementaux de dernière minute. Le nombre et l'importance des textes déposés en premier lieu au Sénat accentuent sa capacité d'amendement. Les déclarations gouvernementales sont nombreuses et le Premier ministre (surtout R. Barre) volontiers présent. Les procédures de contrôle visent moins à gêner le Gouvernement qu'à témoigner de la qualité et de la rapidité d'attention sur des sujets auxquels l'opinion publique est sensible. Les questions orales avec débat se multiplient. Les commissions d'enquête sur le naufrage de l'*Amoco-Cadiz* ou sur les conditions financières dans lesquelles sont produits les programmes des sociétés nationales de télévision recueillent un écho très favorable. Les groupes d'étude sur les enjeux et les conditions des équilibres extérieurs de la France ou sur la situation de la presse témoignent dans le même sens.

Les seules *fausses notes* concernent la médiocre organisation du travail et l'encombrement excessif du Parlement à certaines périodes. Inlassablement et de manière pressante (ainsi en 1977), les allocutions de clôture présidentielles s'insurgent contre les fins de session accablantes, les séances de nuit, les mauvaises dispositions de la discussion budgétaire, la procédure de seconde délibération. Mais les réponses apaisantes ne sont pas suivies d'effet. Le problème est, en effet, d'ordre plus général. En dix ans, le rythme de l'activité parlementaire s'est extraordinairement accéléré. De 1970 à 1980, la durée et le nombre des séances publiques, comme les travaux en commission, ont pratiquement doublé. Le nombre d'amendements a été multiplié par trois. Celui des questions orales par deux, tandis que triplait celui des questions orales avec débat et quadruplait celui des questions écrites. Les causes en sont multiples : poids accru des assemblées et abandon presque total par le Gouvernement des procédures limitatives telles que le vote bloqué, renouveau du Sénat au sein du Parlement, accroissement des effectifs de la Haute Assemblée et octroi de collaborateurs directs aux élus, évolution de la société qui ouvre au législateur de nouveaux domaines d'intervention. Mais les risques sont réels : tentation de restreindre les navettes en appliquant la procédure d'urgence, diminution des propositions parlementaires inscrites à l'ordre du jour, altération de la qualité du travail puisque la réflexion exige de prendre du temps entre le moment du dépôt d'un texte et celui du vote. Faute de quoi, le Sénat peut devenir une simple chambre d'enregistrement.

Les solutions suggérées ne sont pas prises en compte : sortir du cadre trop étroit des deux sessions actuelles en les allongeant, en recourant systématiquement aux sessions extraordinaires ou en

créant une session nouvelle ; alléger le débat en séance publique pour ne le consacrer qu'à l'essentiel. Aussi le Sénat se résout-il à des *gestes de mauvaise humeur*. Il décide d'un report à quinzaine de la discussion du projet d'aide aux travailleurs privés d'emploi (juin 1979), ce qui prolonge une session extraordinaire. Le Gouvernement laisse faire, bien que maître de l'ordre du jour. Les dates demandées pour l'achèvement de la discussion du projet renforçant la sécurité et protégeant les libertés des personnes sont aussi récusées, mais il est vrai qu'elles ne correspondaient pas, aux termes du règlement, à des jours de séance. Le Sénat entend et entendra prouver qu'il est bien maître de ses horaires, même s'il est contraint par le caractère prioritaire de l'examen des textes choisis par le Gouvernement (art. 48 de la Constitution).

Tout cela, cependant, ne va pas loin. *Le souci d'approbation politique est premier*. La volonté de demeurer une chambre de réflexion, de dialogue et de vigilance n'est pas absente, mais elle s'estompe dès que surgit un risque de conflit. Le Sénat est alors entré dans la nasse du système majoritaire. Il n'en sort guère dans les cinq ans qui suivent même s'il occupe une place tout à fait différente dans le jeu institutionnel.

#### 1981-1986 : LES RISQUES DE L'OPPOSITION

En mai 1981, F. Mitterrand est élu Président de la République. En juin, la gauche domine l'Assemblée nationale. Le Sénat est en *opposition complète avec cette nouvelle majorité*. Est-ce le retour au temps de l'adversité ? Comment réagir ?

La seconde chambre hésite entre *plusieurs attitudes*. Elle choisit d'abord la voie du compromis et de la modération. Ainsi vote-t-elle l'abolition de la peine de mort, l'amnistie, l'abrogation de la loi anticasseurs, la suppression de la Cour de sûreté de l'Etat et ne rejette-t-elle pas le principe de la décentralisation. Plus tard des textes adoptés en commun donneront lieu à un dialogue parlementaire fécond : « loi Quilliot » sur le logement, cumul des mandats électifs, représentation des Français de l'étranger, droits des familles, télévisions privées, etc. Chambre de correction et d'infléchissement, le Sénat sait en tirer des bénéfices. Son président y est attentif : « Le rejet pur et simple est un aveu d'échec ; seule la proposition, même si elle n'est pas retenue en définitive, démontre la qualité du travail parlementaire » (A. Poher, 23 juillet 1982).

Un comportement différent prévaut cependant. L'antagonisme

sur les principes n'est pas réduit. La majorité sénatoriale affirme et maintient des positions incompatibles avec celles des députés. Le compromis est inutile ou impossible. Cette attitude maximaliste conduit parfois au rejet pur et simple. Ou bien le projet initial est bouleversé et remplacé par un contre projet que l'on sait inacceptable même si on le croit bon. Le Sénat est alors accusé d'être « une chambre de démolition » (par le rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée, le 15 décembre 1983) ou de paralysie.

Au-delà des polémiques, ce désaccord politique se marque de diverses façons.

L'accroissement des divergences législatives sanctionnées par une décision définitive de l'Assemblée nationale est spectaculaire. Leur nombre atteint 26,2 % de 1981 au 1<sup>er</sup> avril 1986 et concerne 140 textes. Les nationalisations, la décentralisation, la réglementation des radios locales, l'autorisation donnée au Gouvernement de prendre des mesures d'ordre social, l'enseignement supérieur, la réglementation de la presse, etc., et même plusieurs accords internationaux entrent dans cette catégorie.

*En matière budgétaire*, les réserves sont identiques. Le Sénat a déjà rejeté définitivement le budget, mais toujours après avoir lui-même voté un texte en navette. Or, en 1982, il repousse dès la première lecture le projet de loi de finances sans l'amender. En 1985, il organise une « discussion générale » prolongée puis il émet un vote négatif sur la première partie sans aborder le détail des crédits.

Mais c'est au cours de l'été 1984 que culmine la divergence entre le Sénat et la nouvelle majorité. L'affrontement se cristallise sur le projet relatif à l'enseignement privé. Prenant appui sur un mouvement protestataire qui s'est développé dans l'opinion, le Sénat gagne habilement du temps. Se fondant sur une interprétation stricte de son règlement, il refuse de siéger hors des mardi, jeudi et vendredi. Puis il adopte une motion demandant au Président de la République de soumettre le texte de la loi à un référendum. Il n'obtient pas satisfaction mais contribue à ce que le projet en litige soit retiré de l'ordre du jour. Le débat rebondit quand le chef de l'Etat veut, à son tour, soumettre à référendum un projet d'élargissement du champ d'application... du référendum. Saisi du texte le premier, le Sénat souhaite qu'on y insère « des garanties parlementaires constitutionnelles précises » et que la procédure de révision soit menée par le Congrès. N'étant pas entendu, il rejette par deux fois la révision envisagée en votant une question préalable. On ne peut qu'en prendre acte et redécouvrir que le bicamérisme est parfois égalitaire. Le Sénat

dispose aussi d'un « pouvoir d'empêcher » et, d'une façon générale, d'une capacité de retarder.

Le *dialogue législatif* est, bien sûr, *altéré*. Sa réussite suppose une recherche persévérante du compromis. L'apport de chaque assemblée doit être reconnu. On ne s'y emploie guère. Le Gouvernement paraît désireux de permettre aux députés de trancher rapidement dans son sens. Confronté à un Sénat politiquement hostile et soucieux de polir tranquillement les textes, disposant d'une majorité confortable à l'Assemblée nationale, il raccourcit la navette par des *procédures expéditives*.

Ainsi l'urgence devient d'usage courant. Certes un mouvement antérieur était perceptible, lié à l'accroissement de l'activité parlementaire : 7,2 % des textes de lois adoptés de 1959 à 1968, puis 13,8 % de 1969 à 1973, 18,8 % de 1974 à 1980. Mais il affecte désormais le quart de ceux votés sous la VII<sup>e</sup> législature (plus de la moitié en 1985). La procédure n'est pas sans inconvénient lorsqu'elle concerne des textes importants. Elle tronque le dialogue et ne permet pas à l'assemblée saisie la première de débattre des amendements votés par l'autre. Elle peut frapper la législation de précarité ou de fragilité. Elle suscite un sentiment de frustration.

Lieu de dialogue, la CMP fonctionne mal ou, parfois, ne fonctionne pas. L'équilibre numérique entre majorité et opposition n'y est pas étranger. Mais une pratique nouvelle se développe. Dès les premières difficultés, le désaccord est constaté et la discussion interrompue. La conciliation ou l'accord partiel ne sont pas recherchés. D'une façon générale, d'ailleurs, les amendements votés par le Sénat sont moins souvent retenus par l'Assemblée nationale lorsque la navette se poursuit, dans le même temps où ils connaissent une croissance vertigineuse.

De son côté, le Sénat *amplifie l'usage des moyens de procédure* dont il était avare jusque-là. Pour signifier sa désapprobation de principe, il n'aborde pas la discussion des articles et vote la question préalable (65 fois) ou une exception d'irrecevabilité. Ce faisant, il limite la discussion mais, paradoxalement, l'accélère..., ce qui n'est pas toujours pour déplaire au Gouvernement. Originale en 1984, la demande de soumission d'un texte à référendum est reprise en juin 1985 quant à l'élection des députés. Le recours à des commissions spéciales est aussi plus fréquent.

La *temporisation* devient systématique. En pratiquant une lenteur calculée d'examen, on approfondit la réflexion et l'on accroît les travaux des commissions. Mais on obtient aussi des satisfactions, car nul gouvernement ne trouve profit à l'enlisement. Le maniement

de l'ordre du jour est une arme essentielle. Les dispositions déjà rappelées du règlement permettent, par le choix des horaires et des dates de séance, de contourner l'article 48 de la Constitution. Mais elles n'autorisent pas le Sénat (même s'il le fit parfois) à refuser de siéger aux jours mentionnés par sa propre charte. Par contre, elles obligent le Gouvernement à négocier sans cesse avec la conférence des présidents.

Or le contexte ne facilite pas le dialogue. Aux divergences politiques s'ajoute ce que les sénateurs appellent un « dérèglement institutionnel ». L'*activité parlementaire est de plus en plus dense*, à la limite de la tension. Ainsi le Sénat tient séance, en 1984, pendant les deux tiers des jours ouvrables. Dix-sept sessions extraordinaires (longues parfois de plusieurs semaines) s'ajoutent aux dix sessions ordinaires. L'ampleur du programme législatif gouvernemental, après un changement de majorité conséquent, le souci parlementaire d'examiner et d'amender en abondance, les divergences politiques et techniques, des maladresses réciproques accroissent le sentiment d'étouffement.

*Les relations se dégradent.* Avec le Gouvernement elles oscillent souvent entre l'agacement et la résignation. L'opposition entre majorité et minorité sénatoriales se durcit et cette dernière s'abstient parfois de participer aux votes ou aux débats. Des incidents éclatent. La procédure devient une arme et le règlement un outil de combat. Dernier de la législature, le débat sur l'aménagement du temps de travail (janvier-février 1986) est significatif. Il dure 72 h 30. Quatre cents amendements sont déposés en première lecture. Trois séances sont nécessaires pour la seule fixation de l'ordre du jour. Le groupe communiste multiplie les rappels au règlement, les demandes de suspension de séance, les interventions d'une durée égale à tout le temps de parole, les vérifications du quorum, les demandes de respect intégral du temps prévu pour un scrutin public et il dépose une pétition en séance. La commission et la majorité sénatoriale (hostiles au texte), le Gouvernement et les socialistes (favorables) modulent et limitent leurs interventions. La présidence est mise en cause et le bureau doit produire, de manière inédite, une déclaration sur le respect des procédures. Des conséquences en seront tirées par une réforme du règlement en mai 1986.

*Renforçant sa vigilance* à l'endroit du Gouvernement, le Sénat utilise toutes les compétences que lui donne la Constitution. Il centre son attention sur des problèmes choisis pour leur importance politique et leur impact présumé sur l'opinion publique.

Complétées par des groupes de travail, les commissions de contrôle et d'enquête connaissent une véritable résurrection. Trois

domaines sensibles sont l'objet d'une attention particulière. L'examen de la situation des secteurs bancaire et nationalisé en 1981 et celui de la dette extérieure de la France jaugent la politique économique et financière. Le fonctionnement d'administrations ou d'organismes auxquels les citoyens sont attentifs est passé au crible : établissements pour personnes âgées, services responsables des déchets toxiques, postes, SNCF, services de police chargés de la lutte contre le terrorisme. Les conditions d'attribution des fréquences hertziennes par TDF, l'objectivité de l'information sur les ondes publiques en Nouvelle-Calédonie, les modalités d'attribution de la 5<sup>e</sup> chaîne de télévision soulignent une préoccupation constante à l'égard de la communication. Efficace, documenté, quelquefois polémique, ce contrôle peut être très rapide. Ainsi une commission se rend-t-elle sur place aussitôt après les événements de novembre 1984 en Nouvelle-Calédonie et publie-t-elle son rapport dès le 20 décembre. De leur côté, deux missions d'information (issues de cinq commissions permanentes) dressent le bilan de la décentralisation.

Les autres moyens de contrôle ne sont pas négligés. Les débats et les questions se développent. Ils prennent un jour nouveau avec l'instauration en 1982, à l'initiative du Président de la République, d'une séance mensuelle de « questions d'actualité ». La procédure, toutefois, n'est guère satisfaisante ni quant à son rythme ni quant à son déroulement.

Enfin, le *recours au Conseil constitutionnel* devient plus fréquent. Les sénateurs (dont deux fois leur président) le saisissent à l'encontre de 38 textes. Parfois ils obtiennent des résultats appréciables puisque 19 décisions de non-conformité partielle sont rendues et que trois lois ne peuvent être promulguées. Mais d'autres fois ils s'engagent dans des opérations imprudentes qui se soldent par des échecs fâcheux (loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, en août 1985, par exemple).

Le Sénat n'a-t-il pas su résister à la tentation d'élargir ses pouvoirs et d'intervenir dans l'orientation de la politique majoritaire ? A-t-il oublié le sens de la mesure et du compromis qui sont attachés à son image ? Ou bien constitue-t-il enfin un véritable contre-pouvoir dans un système majoritaire fortement bipolarisé et éventuellement hégémonique ? Le débat est vivement engagé à l'époque.

ET MAINTENANT ?

Le *changement de majorité à l'Assemblée nationale* (16 mars 1986) et la constitution d'un Gouvernement à cette image modifient aussi-

tôt les relations du Sénat avec ces deux instances. Dès l'ouverture de la session, le Premier Ministre se rend devant la Haute Assemblée. Les propos échangés sont empreints de cordialité. Le 15 avril, les deux tiers des sénateurs approuvent une déclaration de politique générale aux termes de l'article 49.4 de la Constitution. Un an plus tard, ils apportent, en plus grand nombre encore, leur soutien politique, selon la même procédure.

*La législation devient une œuvre commune.* Les projets initialement déposés au Sénat croissent en nombre et en importance. Plusieurs propositions de loi sont adoptées en 1987. Le budget est voté sans difficulté. Grâce à la coïncidence des majorités, toutes les CMP aboutissent (34 pour 114 textes d'avril 1986 à fin juillet 1987). L'Assemblée nationale n'a plus à se prononcer en dernier lieu. La majorité sénatoriale accepte, sans protester, le renouveau d'usage du vote bloqué (utilisé cinq fois seulement de 1981 à 1986), le recours aux secondes délibérations pour les textes financiers, voire le maintien de la déclaration d'urgence.

*La cohabitation* entre le Président de la République et le Premier ministre s'avère parfois difficile. *Le Sénat aide* alors le Gouvernement d'une manière originale. Plusieurs fois il accélère (et restreint) le débat en votant une question préalable à l'encontre de projets de loi... qu'il approuve. Cela vaut rejet, mais le texte gouvernemental peut être repris après CMP. Le Sénat traite ainsi des modalités d'application des privatisations (30 juillet 1986), de la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (17 octobre 1986), de la durée et de l'aménagement du temps de travail (21 avril 1987). Ces textes sont ceux d'ordonnances que le chef de l'Etat a refusé de signer pour marquer sa volonté d'en voir débattre le Parlement. Le projet de loi complémentaire sur la presse et la liberté de communication subit le même sort pour une autre raison : les textes initiaux ont encouru les foudres du Conseil constitutionnel. L'argumentation est toujours la même : la question a été débattue antérieurement, la mise en œuvre de la politique gouvernementale (voulue par la nation) ne doit pas souffrir de retard, cette procédure est la seule possible. La réplique de l'opposition, par le biais notamment de vifs rappels au règlement, est immuable : le Sénat abdique ses droits, l'utilisation de l'article 49.3 de la Constitution a déjà « bâillonné » les députés, la procédure est détournée.

Dans ce contexte, la réception de deux messages présidentiels (l'un sur le fonctionnement des institutions, l'autre en hommage à R. Schuman), l'échange de vœux protocolaires, la réception du Bureau après le renouvellement triennal de 1986 n'ont qu'une importance relative.

Un texte législatif, pourtant, retient le Sénat cinq semaines, lors de la session extraordinaire estivale de 1986 : celui sur la liberté de la communication. Le Gouvernement éprouve des difficultés. Par le biais d'amendements négociés et souvent acceptés, la commission réécrit une large part d'un document qui ne lui convenait guère. L'opposition se saisit de la tribune et, faute de faire prévaloir son point de vue, l'expose longuement en utilisant les armes réglementaires. Le débat est bouleux, émaillé d'incidents de procédure et ne doit qu'au retrait de quelques articles et à l'utilisation massive du vote bloqué (une vingtaine de fois) de ne pas se prolonger. Des records sont battus : longueur des débats (182 h 30), amendements examinés (1 580 sur 1 844), répétitions et escarmouches. Le président Poher s'en inquiète dès le 24 juillet, notant qu'« il ne faudrait pas, pour le renom de la Haute Assemblée, que le débat de forme ou de procédure obscurcisse désormais l'examen de fond » avant de réitérer ses craintes, le 8 octobre, après sa réélection.

L'*activité de contrôle* et d'information prend une *tonalité nouvelle*. Elle vise moins à gêner le Gouvernement qu'à préparer des débats futurs. Ainsi le rapporteur spécial du budget de la Communication, le sénateur Cluzel, étudie le système italien de télévision et présente, en mai 1986, un « état des lieux » des sociétés françaises du service public de la communication audio-visuelle. Deux missions d'information sur l'avenir des télécommunications et sur la politique agricole rédigent des rapports techniques et précis dans la perspective de proches échéances. Pour le présent, le document issu des travaux de la commission d'enquête, créée, après de vifs échanges, sur les événements de novembre et décembre 1986 a d'autant plus de retentissement dans l'opinion qu'on peut le comparer à celui de son homologue de l'Assemblée. Les thèmes de débats à l'initiative du Gouvernement ou des sénateurs sont négociés, mais la procédure des questions d'actualité reste, par contre, toujours aussi perfectible. Pour le passé, le rythme de publication des textes d'application des lois adoptées sous la VII<sup>e</sup> législature apparaît satisfaisant aux commissaires.

Pour autant, le Sénat n'est pas à l'abri de dérives. Son efficacité est liée à une triple capacité de réflexion, de dialogue, de vigilance. Peut-il encore y prétendre ?

Le Sénat doit *disposer du temps de la réflexion*. Trois signes paraissent menaçants.

L'activité parlementaire ne cesse de croître. L'année 1986 atteint des sommets quant à l'ampleur des délibérations : 928 heures de débat (le double de l'année précédente), 8 553 amendements déposés

(4 180 en 1985). Si le nombre de lois est modeste, leur importance est telle, en période d'alternance et d'incertitude politique, qu'elles sollicitent la parole et la plume. Cette tendance inflationniste et structurelle n'a pas de raison de s'enrayer.

La multiplication des sessions en est la conséquence. En cinq ans le Parlement a fourni le travail de sept années normales. Les sessions extraordinaires se banalisent (36 depuis 1974). Leur durée accroît les tensions. Les équilibres de l'année parlementaire sont désormais rompus. La qualité de la législation peut être altérée. La bonne loi est celle qui a la durée pour elle. Le bon législateur est celui qui ne se perd pas dans les détails.

L'examen est de plus en plus rapide. L'urgence est une solution de facilité. L'organisation du travail et la fixation de l'ordre du jour suscitent des incidents fondés, dont la très vive protestation du président Dailly, membre de la majorité (25 juin 1987), est une illustration parfaite. Certaines séances sont orageuses (20 décembre 1986, deuxième quinzaine de juin 1987) et nuisent à la sérénité qui convient au Palais du Luxembourg et à des représentants de la nation.

Pour demeurer une *assemblée de dialogue*, il faut se garder d'attitudes excessives.

Or, pour certains ministres, légiférer est un acte de gouvernement. Pour bien des membres de la majorité, la réalisation rapide d'un programme politique prime désormais sur le souci du débat approfondi. L'opposition, frustrée parfois par l'utilisation de l'article 49.3 à l'Assemblée nationale, aspire à discuter longuement les textes. Elle n'échappe pas toujours à la tentation de retarder. La réversibilité des rôles selon les époques porte à conclure à l'intériorisation d'une pratique, peut-être à son maintien.

L'usage systématique des motions de procédure, le développement de débats de cet ordre, le dépôt d'amendements répétitifs, le sentiment de rejouer une pièce déjà entendue au Palais-Bourbon ne sont que la conséquence directe de cette bipolarisation exacerbée. Pour les combattre, il faut revenir aux sources et s'entendre, dans les pratiques communes, sur la vocation d'une seconde chambre.

La monopolisation du pouvoir par une majorité est aussi un acte grave qui rompt avec les traditions de la Haute Assemblée. Depuis les élections de septembre 1986, marquées par la poussée du RPR et le déclin du PCF, aucune présidence de commission n'a été attribuée à l'opposition. Les rapports législatifs importants sont distribués aux seuls membres de la majorité. Presque tous les votes ont acquis un caractère politique qui reproduit la coupure entre majorité

et opposition. L'absentéisme, récemment déploré, comme l'abandon de fait du vote personnel sont des conséquences de l'inscription du Sénat dans le système majoritaire.

Etre une *assemblée de vigilance* ne se réduit pas à exercer des fonctions de contrôle ni à renforcer des capacités d'étude et d'intervention. Le risque d'altération est aujourd'hui politique.

L'image du Sénat n'est plus aussi nette qu'autrefois. Il n'est pas seulement une institution de régulation et de modération assouplissant un système majoritaire trop rigide. Mais il est une pièce de ce système, dont le rôle n'est pas univoque selon les gouvernants et les moments.

Or si sa vocation et sa spécificité sont de tempérer, de polir, d'humaniser, de corriger, de surveiller, de protéger, son ambition peut-elle s'étendre à la recherche d'une égalité qui correspondrait mal à sa représentativité et le conduire à s'engager dans le champ politique en fonction des majorités issues du suffrage direct ?

Certes non. A moins de changer d'identité. Mais le Sénat de la République y trouverait-il avantage ?

**RÉSUMÉ.** — *Image de la stabilité, le Sénat vit une histoire tourmentée. Car il est confronté au fait majoritaire et à la puissance présidentielle, axes majeurs de notre système politique. A-t-il su et pu préserver son identité pendant les six périodes qu'il a traversées ?*

JEAN GRANGÉ

## *Le système d'élection des sénateurs et ses effets*

C'est bien connu : tout système électoral a une portée qui dépasse la seule expression du suffrage. Un système détermine l'identité de l'assemblée à élire. Il conditionne son rôle. Par ailleurs une loi électorale est rarement innocente. Sa finalité proclamée n'est pas toujours l'objectif véritable. Et même au cas où il n'y aurait pas d'intentions cachées, il existe souvent des effets dérivés qui ne sont pas pour autant secondaires en importance. Enfin, il faut l'admettre, il n'est pas judicieux d'apprécier un régime électoral dans l'absolu. Chacun a des mérites et des défauts. Ce qui compte, c'est son adaptation à l'assemblée à laquelle il s'applique et au rôle qu'elle est appelée à assumer.

C'est à la lumière de ces préliminaires que le mode d'élection des sénateurs et ses effets vont être analysés. Quelles sont les spécificités du système prévu pour la seconde chambre française ? Un système qui contribue à élire quels sénateurs ? Et qui met le Sénat en mesure de remplir quelles fonctions ?

### *La représentation des collectivités territoriales au suffrage indirect*

La seule définition constitutionnelle du Sénat est donnée par l'article 24 : le Sénat est l'une des deux chambres du Parlement ; il est élu au suffrage indirect et assure la représentation des collectivités territoriales de la République. En outre, les Français établis hors de France y sont représentés.

Ce sont ces quelques principes très concis que la loi — organique ou ordinaire — avait mission de mettre en œuvre. Il n'est pas pos-

*Effectif total des collèges électoraux du Sénat*

	Conseillers municipaux et délégués	Conseillers généraux (membres des assemblées territoriales dans les TOM)	Conseillers régionaux
Métropole	126 453 = 95,5 %	3 675 = 2,8 %	1 682 = 1,3 %
Départements d'outre mer	2 577	139	158
Territoires d'outre-mer et autres collectivités territoriales d'outre-mer	715	115	
Français résidant à l'étranger			
<b>Total</b>	<b>129 745</b>	<b>3 929</b>	<b>1 840</b>

(<sup>1</sup>) Cet effectif total est théorique puisque les collèges ne se réunissent jamais tous simultanément et sont réunis en même temps tous les trois ans et leur composition est réajustée chaque fois que des élections législatives ou administratives. Les chiffres figurant ci-dessus ont été établis en cumulant les effectifs en 1980, 1983 et 1986 et en retenant le nombre des députés et des conseillers régionaux fixés par la loi.

sible de rappeler ici toutes les modalités selon lesquelles ces prescriptions ont été traduites. On se limitera à quelques remarques à propos des caractéristiques essentielles du système.

- Les sénateurs sont élus par des collèges électoraux, réunis dans chaque département ou chaque territoire d'outre-mer, et dans lesquels les membres des organes représentatifs des diverses collectivités territoriales existantes constituent le relais du suffrage à deux degrés voulu par la Constitution : conseillers municipaux et/ou leurs délégués, conseillers généraux (ou membres des assemblées territoriales dans les TOM), conseillers régionaux élus dans le département, auxquels s'ajoutent les députés du département. Le Sénat est donc élu au suffrage indirect mais au suffrage universel car, si un très petit nombre de citoyens (0,24 % de la population totale de la métropole) participent à la phase ultime de l'élection, tous ceux qui en ont la charge ont été élus eux-mêmes, dans leur circonscription, par l'ensemble des citoyens. Ainsi est respectée la disposition de l'article 3 de la Constitution qui exige que le suffrage politique soit toujours universel et qui permet en conséquence au Sénat de faire partie intégrante du Parlement.

- Toutes les catégories de collectivités territoriales — communes, départements et plus récemment régions, ainsi que les territoires et autres collectivités d'outre-mer — interviennent dans l'élection du Sénat mais elles sont loin de peser toutes le même poids dans le suffrage : en fait, l'une des catégories, la commune, a une prépondérance écrasante. Les conseillers municipaux et leurs délégués forment 95,5 % de l'ensemble des collèges électoraux du Sénat dans la métropole. C'est dire que la représentativité du Sénat repose à peu près entièrement sur le mode de représentation des communes dans les collèges électoraux — et c'est dire l'importance des inégalités en ce domaine, qui seront examinées plus loin.

- Le mode de composition des collèges électoraux sénatoriaux met en évidence l'un des traits de la physionomie du Sénat. Ces collèges sont formés de personnes qui ont toutes une expérience de la gestion des affaires publiques et dont le vote sera guidé tout particulièrement par le souci des intérêts des communautés qu'ils administrent. Le sénateur sera donc choisi pour une large part en fonction des compétences qu'il aura révélées dans ce cadre ; il partagera lui aussi le souci de ses mandants et sera jugé souvent sur son action en ce domaine.

Il est logique, dans ces conditions, que les sénateurs soient nombreux à être eux-mêmes des représentants locaux. Toutefois, si la proportion des sénateurs détenteurs de responsabilités au plan local

est toujours sensiblement supérieure à celle des députés qui exercent de telles fonctions, on constate qu'au cours des dernières décennies l'écart tend à se réduire. Mais le chemin n'est pas le même dans les deux cas : le sénateur accède au Palais du Luxembourg parce que ses responsabilités au sein des organes des collectivités territoriales l'y ont porté. Le député — surtout sous le régime du scrutin majoritaire uninominal — est souvent amené à compléter son mandat national par un ou plusieurs mandats locaux, afin de mieux enraciner le premier.

*Mandats locaux détenus par des sénateurs  
(après le renouvellement triennal de septembre 1986)*

Conseillers municipaux	254 (79,6 % de l'ensemble des sénateurs)	
dont sénateurs-maires	191 (59,9	— )
Conseillers généraux	194 (60,8	— )
dont présidents de conseils généraux	42	
Conseillers régionaux	65 (20,4	— )
dont présidents de conseils régionaux	6	

(Source : Sénat, service des IDPI.)

• Enfin, il ne faut pas oublier cette originalité du Sénat qui est la seule des deux chambres du Parlement à faire une place à la représentation des Français résidant hors des territoires de la République. A l'origine, l'obligation de respecter la sacro-sainte règle du suffrage universel au premier degré de l'élection sénatoriale se heurtait à l'absence d'organismes élus sur cette base par les Français résidant à l'étranger. D'où la nécessité du recours à la cooptation par le Sénat lui-même, sur proposition du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Depuis une loi de 1982, ce Conseil est élu par l'ensemble des nationaux français résidant dans le ressort de chaque consulat — c'est-à-dire au suffrage universel — et les désignations auxquelles il procède peuvent constituer désormais l'élection définitive.

*Une expression amortie et différée du suffrage*

Bien entendu, le suffrage indirect est un facteur d'atténuation des mouvements de l'opinion. Au premier degré, tous les citoyens se prononcent, mais sur des questions de gestion locale plus que sur les grands problèmes politiques. Au deuxième degré, la sélection a lieu à l'intérieur d'un cercle restreint de notabilités averties et

rassies. En outre, les deux phases de l'élection sont souvent largement décalées dans le temps. Il n'y a pas synchronisation entre les scrutins locaux et les renouvellements du Sénat. D'autres dispositions concourent à faire de la seconde chambre une assemblée où la voix de l'opinion publique n'arrive qu'amortie et différée. C'est le cas des dispositions qui ont fixé à neuf ans la durée du mandat — le plus long mandat parmi les secondes chambres élues de toutes les autres démocraties occidentales — et qui ont prévu un renouvellement par tiers. Ainsi, non seulement les changements ne peuvent se manifester qu'à longue échéance, mais encore sont-ils fractionnés dans le temps et dans l'enceinte sénatoriale.

Il en résulte évidemment une assemblée où les brusques poussées de l'opinion sont retardées et estompées, où les vagues de trop grande amplitude sont cassées, où les mouvements éphémères n'ont pas le temps de se faire jour. C'était voulu. Le Sénat, dans l'esprit de ses promoteurs, a toujours été un instrument de régulation politique et un élément de continuité qui ignore les ruptures. La non-dissolubilité, l'activité non divisée en législatures, en sont d'autres indicateurs. La Haute Assemblée est la chambre de la durée, de la permanence, par opposition à celle de l'instantanéité.

Une telle situation, cependant, peut présenter des inconvénients. Elle peut être la cause d'une distanciation excessive entre l'électorat de base et l'assemblée qui doit le représenter. Entre le moment où va s'achever le mandat de neuf ans d'un sénateur et le moment où ses grands électeurs, c'est-à-dire principalement les conseillers municipaux, ont été désignés par le suffrage universel, douze années ont pu s'écouler. Parfois cette rémanence d'un suffrage lointain a permis au Sénat de faire entendre une note discordante mais personnelle et qui n'aurait pu être exprimée au sein des institutions s'il n'avait pas été là. Mais parfois aussi ce décalage dans le temps, aggravé par la longueur insolite du mandat, a fait apparaître le Sénat comme une assemblée du passé, non adaptée à l'évolution de la société. Se situer à contre-courant peut être utile en certaines circonstances. Etre perçu par l'opinion commune, à la manière du Sénat de la III<sup>e</sup> République dans ses dernières décennies, comme retardataire et retardateur, nuirait à l'image à laquelle peut prétendre le Sénat de la V<sup>e</sup> République.

### *Scrutin majoritaire et/ou proportionnel*

Alors que le régime électoral de la première chambre a provoqué en France affrontements et alternances sans compromis entre scrutin

majoritaire et proportionnel, le régime du Sénat fait appel à la fois aux deux modes de scrutin. Dans les départements auxquels sont attribués cinq sièges ou plus, les sénateurs sont élus à la représentation proportionnelle. Ce cas est, en fait, celui des départements peuplés de plus de 900 000 habitants. Partout ailleurs, le scrutin majoritaire uni- ou plurinominal à deux tours est la règle. Ce dernier est donc prédominant puisqu'il porte sur 198 sièges de la métropole et 13 sièges outre-mer. La représentation proportionnelle ne s'applique qu'à 98 sièges de la métropole et (depuis 1983) aux 12 sièges des représentants des Français hors de France, soit, au total, à 110 sièges sur 321, le tiers de l'effectif du Sénat.

Les différents modes de scrutin applicables à l'élection des membres des collèges électoraux sénatoriaux n'ont pas moins d'importance. Voici comment ils se combinent pour la désignation des grands électeurs issus des conseils municipaux, principaux éléments de ces collèges.

*Modes de scrutin pour l'élection des collèges électoraux sénatoriaux  
(représentants des communes)*

Population des communes	Election des conseillers municipaux (loi 82-274 du 19 novembre 1982)	Election des délégués des conseils municipaux
Moins de 3 500 hab.	<i>Scrutin majoritaire</i> (2 tours)	<i>Scrutin majoritaire</i> (3 tours)
3 500 à moins de 9 000 hab.	<i>Représentation proportionnelle</i> (plus forte moyenne, listes bloquées) avec <i>prime majoritaire</i> (2 tours)	
9 000 à 30 000 hab.		[Collège = ensemble des conseillers municipaux]
Plus de 30 000 hab.		Délégués supplémentaires élus à la <i>représentation proportionnelle</i> (plus fort reste, listes bloquées)

On voit que, là également, le régime du scrutin majoritaire prévaut dans les agglomérations faiblement ou moyennement peuplées, c'est-à-dire les communes de moins de 9 000 habitants — qui

rassemblent 48,2 % de la population française (recensement de 1982), mais représentent, en nombre, 97,7 % du total des communes. La part du système proportionnel dans l'élection sénatoriale reste minoritaire à tous les degrés du suffrage.

Sans entrer dans le débat sur les avantages et les inconvénients respectifs du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle, il est certain cependant que le premier amplifie l'opinion dominante et tend à exclure les minorités, ce qui contribue à révéler plus facilement une majorité, tandis que la seconde est un facteur d'élargissement de la représentation. Le seul problème qui se pose ici est de savoir si l'un des deux systèmes est mieux adapté à l'élection du Sénat. Or on peut penser que les motifs invoqués en faveur de l'élection de l'Assemblée nationale au scrutin majoritaire ne sont pas valables pour le Sénat. Pour la première, il s'agit en effet de constituer une assemblée qui permettra de dégager une majorité de gouvernement. Ce rôle n'est pas dévolu au Sénat à qui l'on attribue généralement d'autres missions : compléter la représentation nationale, équilibrer le fonctionnement des institutions, offrir une voie de recours afin de mieux garantir les droits de tous. Un scrutin d'ouverture comme la proportionnelle n'est-il pas plus efficient pour permettre la réalisation de ces objectifs ? Le Sénat n'est-il pas la chambre à laquelle conviendrait particulièrement la représentation proportionnelle (1) ?

En revanche, celle-ci donne une priorité au choix de la liste — identifiée par le parti et le programme — sur le choix de la personne qui est une caractéristique majeure de l'élection sénatoriale. Le souci légitime de préserver cette caractéristique conduirait donc à rechercher une solution — simples ou ingénieuses, il en existe beaucoup (2) — tendant à concilier le suffrage nominal avec la répartition proportionnelle.

En tout cas, la coexistence des deux modes de scrutin, telle qu'elle se présente actuellement, ne paraît pas de nature à résoudre les contradictions qu'ils engendrent. Au contraire, elle fait ressortir

(1) Dans un article publié dans *Le Monde* du 4 mars 1983, intitulé « Pour une démocratie majoritaire et proportionnelle », Olivier Duhamel suggéra d'utiliser les ressources du bicamérisme afin de conjuguer les avantages du scrutin majoritaire — pour l'élection de l'Assemblée nationale — et de la représentation proportionnelle — pour le Sénat.

(2) Outre le panachage — qui n'est pas admis dans les règles électorales actuelles du Sénat — il existe divers systèmes que l'on peut voir fonctionner dans d'autres pays. Par exemple, le système du « vote unique transférable » en Irlande, le scrutin uninominal avec regroupement des candidatures au plan régional pour l'élection du Sénat italien, le double suffrage pour le Bundestag allemand.

leurs défauts plutôt que leurs vertus. On le verra par la suite en constatant que le scrutin majoritaire joue son rôle amplificateur précisément là où le système de représentation est le plus inégalitaire.

*Un suffrage fortement personnalisé qui marque le profil du sénateur*

Majoritaire ou proportionnel, le scrutin sénatorial ne trouve donc dans aucune de ces deux facettes son aspect essentiel. Par contre, plusieurs facteurs en font un scrutin très personnalisé et c'est à ce trait, semble-t-il, que le Sénat doit pour une bonne part sa physiologie.

Dans tous les cas — les plus nombreux — où le scrutin est majoritaire, le suffrage est uninominal s'il n'y a qu'un sénateur à élire ou plurinominal. Ainsi le choix de la personne est libre, les suffrages obtenus sont comptés distinctement pour chaque candidat et des candidatures isolées peuvent toujours être présentées. Mais, d'une façon générale, le scrutin est un scrutin personnalisé sous l'effet du suffrage indirect et de ses modalités. Il se déroule dans un cercle restreint entre gens qui, la plupart du temps, se connaissent directement. Le corps électoral est composé de personnalités du département qui choisissent d'autres personnalités exerçant une activité dans le même cadre territorial et dans des domaines identiques ou connexes. Faut-il parler, dans ces conditions, de personnalités ou bien de notables ? On s'en tiendra ici à de brèves notations qui donneront peut-être quelques éléments de réponse à la question.

- Les sénateurs sont choisis, en principe, en fonction des responsabilités qu'ils assument. Il est donc naturel que le choix se porte sur des personnes qui ont eu le temps d'acquiescer et de démontrer cette expérience que l'on attend d'eux, donc sur des personnes d'un certain âge. Comme si cette logique ne suffisait pas, la loi a posé une condition d'éligibilité particulière pour le Sénat, l'âge minimum requis pour être élu étant de 35 ans au lieu de 23 pour les députés. Il n'est donc pas surprenant de constater une différence d'âge moyen entre les deux assemblées qui se situe habituellement à dix ans (en 1986 après les élections générales de mars et le renouvellement sénatorial de septembre, Sénat : 61 ans, AN : 51 ans). L'évolution récente révèle un vieillissement du Sénat qui pourrait devenir inquiétant : la proportion des sénateurs de moins de 60 ans s'est inversée de 1980 à 1986, passant de 54,6 % à 42 % seulement. Mentionnons, pour comparaison, que dans une Assemblée nationale particulièrement rajeunie, il est vrai, par l'alternance de mai/juin 1981, les députés de moins de 60 ans comptaient pour 82,5 %...

Sénat		
Répartition		
par âges	Octobre 1986	Octobre 1980
35 à 40 ans	8 = 3 %	8 = 2,6 %
41 à 50 —	36 = 11 —	44 = 14,5 —
51 à 60 —	90 = 28 —	114 = 37,5 —
61 à 70 —	136 = 43 —	100 = 32,9 —
Plus de 70 ans	49 = 15 —	38 = 12,5 —
	319	304

(Source : Sénat, service des IDPI.)

• Le suffrage nominal n'est pas propice à l'élection des femmes. Faut-il en rendre responsables les partis qui sélectionnent les candidats ou les électeurs qui leur feraient moins confiance, ou bien d'autres considérations sociologiques qui ne facilitent pas l'exercice de fonctions publiques par les femmes ? Toujours est-il que cette situation est particulièrement visible au Sénat, notamment parce que l'élection sénatoriale se déroule à l'intérieur d'un milieu relativement fermé et à nette dominante masculine. Une seconde observation confirme l'effet négatif du scrutin nominal sur la représentation féminine. En octobre 1986, les neuf femmes siégeant au Sénat ont été élues dans des départements pourvus à la proportionnelle. Il en était de même pour six des sept femmes siégeant en octobre 1980, la dernière n'étant entrée à la Haute Assemblée qu'en qualité de suppléante. Enfin — cette troisième observation est liée à la précédente — les femmes sénateurs se rencontrent majoritairement, quand ce n'est pas exclusivement, dans les groupes de gauche, en particulier dans le groupe communiste. Conséquence des candidatures plus nombreuses proposées par ces partis ? de la proportionnelle grâce à laquelle ces partis peuvent obtenir une meilleure représen-

Sénat		
Répartition		
par sexes	Octobre 1986	Octobre 1980
Hommes	310 = 97,2 %	297 = 97,7 %
Femmes	9 = 2,8 - (1) $\left\{ \begin{array}{l} \text{PC} \ 5 \\ \text{RPR} \ 3 \\ \text{PS} \ 1 \end{array} \right.$	7 = 2,3 - $\left\{ \begin{array}{l} \text{PC} \ 4 \\ \text{PS} \ 2 \\ \text{GD} \ 1 \end{array} \right.$
	319	304

(1) Pour comparaison, AN, avril 1986, femmes = 5,9 %.

tation et qui joue dans les départements où ils sont les plus forts ? Les deux explications se cumulent.

• On a souvent mis en lumière les différences qui existent, en matière d'origine socioprofessionnelle, entre sénateurs et députés. Les premiers sont certainement plus nombreux dans le domaine des activités agricoles et dans celui des professions juridiques. Les seconds l'emportent dans la fonction publique et l'enseignement. Ces différences ne sont pas étonnantes compte tenu des caractères du scrutin sénatorial qui sélectionne particulièrement des notables locaux. Il peut être intéressant, dans ces conditions, de comparer l'origine socioprofessionnelle des sénateurs avec celle des élus locaux. Les maires, au premier degré de l'échelle des notables, sont en proportion encore beaucoup plus forte dans l'agriculture (36,7 % au lieu de 15,4 % des sénateurs), mais en nombre inférieur dans les professions libérales (5,4 % contre 28,5 %), la fonction publique (4,8 % contre 10,6 %) et l'enseignement (7,8 % contre 11 %). Entre sénateurs et conseillers généraux, en revanche, on relève de grandes similitudes.

#### *Les inégalités de représentation entre départements*

Le dernier volet du système d'élection du Sénat — la répartition numérique des sièges entre les départements et territoires et la répartition des mandats entre les communes dans les collèges électoraux — n'est pas le moins influent sur le résultat final de l'élection (3).

En ce qui concerne la représentation des départements, le critère — non formulé dans la loi — selon lequel a été fixé, en 1976, le nombre des sièges attribués à chacun d'eux est le suivant : un siège pour une population ne dépassant pas 150 000 habitants puis un siège par tranche supplémentaire de 250 000 habitants ou fraction de ce nombre. La loi retenait pour base de calcul le recensement de 1975, sans prévoir un ajustement de droit à la suite des recensements ultérieurs. Une telle clé de répartition, qui s'appuie sur des tranches de population inégales, ne peut aboutir qu'à une représentation sans juste correspondance avec la démographie. S'il est normal — et même obligatoire — que chaque département ait un minimum de représentation, la rigidité des bases de calcul produit des distorsions particulièrement visibles dans les départements situés sur les

(3) François Goguel a traité de façon approfondie la question du régime électoral du Sénat et de ses inégalités dans une série d'articles intitulés « Le bicamérisme en France » et publiés dans *Le Monde* des 25, 26 et 27 septembre 1980. Cette étude, qui porte à la fois sur l'évolution historique, l'analyse du système électoral et les possibilités de réforme, garde aujourd'hui toute sa valeur.

marges des seuils de population retenus par les auteurs de la loi. Les inégalités de représentation se manifestent en dents de scie : un département de 100 000 habitants a un siège, comme celui de 150 000 habitants ; un département de 160 000 habitants, 2 sièges, soit 1 pour 80 000 habitants : c'est le plus surreprésenté ; mais un département de 400 000 habitants a 2 sièges également, soit 1 pour 200 000 habitants, etc. Une étude concrète, département par département, fait apparaître l'importance des disparités qui existent de l'un à l'autre.

En fonction du recensement de 1982 et du nombre de sièges sénatoriaux dans la métropole (296), un sénateur représente en moyenne

*Inégalités de représentation entre les départements*  
 Ecarts avec la moyenne nationale (métropole)  
 M = 1 siège pour 183 564 habitants

<i>Surreprésentation :</i>	1 siège pour	<i>Sous-représentation :</i>	1 siège pour
<i>Ecart de plus de 50 % :</i>		<i>Ecart de 30 à 40 % :</i>	
Creuse	69 984 hab.	Bouches-du-	
Lozère	74 294 —	Rhône	246 314 hab.
Lot	77 266 —	Yvelines	239 222 —
Cantal	81 419 —	<i>Ecart de 20 à 30 % :</i>	
Gers	87 077 —	Var	236 110 —
<i>Ecart de 40 à 50 % :</i>		Hérault	235 499 —
Tarn-et-		Isère	234 192 —
Garonne	95 242 —	Val-d'Oise	230 149 —
Meuse	100 050 —	Nord	229 138 —
Haute-Loire	102 947 —	Bas-Rhin	228 919 —
Hautes-Alpes	105 070 —	Gironde	225 509 —
Haute-Marne	105 335 —	Maine-et-Loire	225 107 —
Corse-du-Sud	108 604 —	Seine-et-Marne	221 778 —
<i>Ecart de 30 à 40 % :</i>		Seine-St-Denis	220 716 —
Hautes-		Oise	220 593 —
Pyrénées	113 961 —	Alpes-	
Haute-Saône	115 981 —	Maritimes	220 299 —
Alpes-de-			
Haute-			
Provence	119 068 —		
Nièvre	119 817 —		
Corrèze	120 724 —		
Jura	121 462 —		
Indre	121 595 —		

NB. — Calculs effectués en fonction des chiffres du recensement de 1982.

183 564 habitants. Pour 40 départements sur 96, le taux de représentation s'écarte de cette moyenne nationale de plus de 20 %, dans un sens ou dans l'autre : 26 sont surreprésentés, 14 sous-représentés. Entre le département le plus surreprésenté — la Creuse — et le plus sous-représenté — les Bouches-du-Rhône —, le rapport est de 1 à 3,5. Autrement dit, si l'habitant des Bouches-du-Rhône a un suffrage au Sénat, celui de la Creuse en a 3,5.

On voit, d'après le tableau, que la liste des départements surreprésentés ou sous-représentés, dans l'ordre des distorsions, ne coïncide pas exactement avec le classement des départements selon leur population. Mais on constate que tous les départements de moins de 300 000 habitants ont un taux de surreprésentation d'au moins 20 %, allant jusqu'à 60 %. Au contraire, les cas de sous-représentation les plus notables se rencontrent à partir d'une population départementale de 900 000 habitants environ. Globalement, donc, les inégalités bénéficient aux départements ruraux peu peuplés et pénalisent un certain nombre de départements fortement urbanisés.

Dans l'étude qu'il avait faite en 1980 dans *Le Monde* (4), François Goguel aboutissait aux mêmes conclusions et montrait que les groupes de la gauche démocratique, des républicains et indépendants, et du centre des indépendants et paysans étaient particulièrement bénéficiaires de cette situation. Il exposait aussi qu'une répartition parfaitement équitable des sièges, proportionnellement à la population et garantissant la représentation des plus petits départements, était tout à fait réalisable, pourvu qu'on le veuille...

### *Inégalités de représentation entre communes*

Par ailleurs, peu importe que les départements aient une représentation numériquement juste au sein du Sénat si cette représentation est faussée de l'intérieur par des inégalités affectant le corps électoral lui-même. C'est-à-dire si les communes, qui en sont l'élément principal (95,5 %), sont inégalement représentées. Nous sommes là au cœur du problème de la représentativité. Or ce sont de graves inégalités que l'on constate lorsque l'on poursuit l'analyse en amont, à l'échelon des collèges électoraux des sénateurs.

On voit tout d'abord que les règles qui fixent le nombre des représentants des conseils municipaux dans ces collèges sont loin de respecter une stricte proportionnalité avec la population des

(4) François Goguel, art. cité, *Le Monde*, 25-26-27 septembre 1980.

communes : 1 à 15 délégués élus par les conseils des communes de moins de 9 000 habitants, l'ensemble des membres des conseils municipaux des communes de 9 000 à 30 000 habitants (29 à 39 membres), et dans les communes de plus de 30 000 habitants tous les conseillers municipaux auxquels s'ajoutent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1 000 habitants au-dessus de 30 000. L'application de ces règles, qui prennent pour base l'effectif des conseils municipaux plus que la population et qui permettent à 100 habitants d'un petit village d'avoir un délégué aussi bien que 1 000 habitants d'une ville de plus de 30 000 habitants, ne peut évidemment pas aboutir à une répartition démographiquement équitable. Les décomptes faits pour les différentes catégories de communes montrent que, globalement, les communes de 1 000 habitants et moins (17 % de la population de la métropole) sont les plus surreprésentées, alors que ce sont les villes de plus de 20 000 habitants (40 % de la population) qui sont toutes fortement sous-représentées (écarts de plus de 70 % avec la moyenne nationale).

Toutefois ces rapports ne donnent qu'une vue théorique et approximative de la situation. Car le corps électoral du Sénat n'est pas

*Représentation des communes dans les collèges électoraux sénatoriaux selon leur population*

Population municipale totale	Nombre de représentants			Total	Nombre d'habitants représentés par 1 délégué
	Délégués	Conseillers municipaux	Délégués supplémentaires		
100 habitants	1			1	100
1 000 —	3			3	333
2 000 —	5			5	400
5 000 —	15			15	333
10 000 —		33		33	303
20 000 —		35		35	571
50 000 —		45	20	65	769
100 000 —		55	70	125	800

Forte }  
 surreprésentation }  
 Forte }  
 sous-représentation }

• Moyenne nationale :  
 1 délégué  
 pour 430 habitants

*Inégalités de représentation des communes  
dans les collèges électoraux départementaux*

Départements (échantillon)	Communes de moins de 1 000 hab.			Communes de 1 000 à 20 000 hab.			% h tant % c gué
	% habi- tants (h) % délè- gués (d)	Surreprésentation ⊕		% habi- tants (h) % délè- gués (d)	Sur- ou sous-représentation		
		% valeur absolue (1)	% valeur relative (2)		% valeur absolue (1)	% valeur relative (2)	
<i>Haute-Marne</i> Moyenne départementale = 1 d pour 307 h	h = 37,5 % d = 62,5 % 1 d pour 184 h	⊕ 40,1 %	→ 15 %	h = 31,9 % d = 26,2 % 1 d pour 375 h	⊖ 22,15 %	→ 7,1 %	h = d = 1 d
<i>Côte-d'Or</i>	h = 29,9 % d = 56,1 -	46,7	14	h = 35,8 % d = 29,4 -	⊖ 21,7	7,8	h = d =
<i>Marne</i>	h = 25,6 - d = 51,6 -	49,6	12,7	h = 27,2 - d = 26,9 -	⊖ 1,0	0,3	h = d =
<i>Somme</i>	h = 34,5 - d = 56,7 -	39	13,45	h = 36,3 - d = 31,4 -	⊖ 15,9	5,8	h = d =
<i>Haute-Garonne</i>	h = 14,2 - d = 31,7 -	55,2	7,8	h = 40,7 - d = 46,2 -	⊕ 11,8	4,8	h = d =
<i>Gers</i>	h = 48,5 - d = 68,7 -	29,4	14,3	h = 37,2 - d = 26,4 -	⊖ 40,9	15,2	h = d =
<i>Ardennes</i>	h = 30 - d = 52 -	42,2	12,7	h = 42,1 - d = 35,9 -	⊖ 17,4	7,3	h = d =
<i>Aisne</i>	h = 35,4 - d = 55,9 -	37	13,1	h = 41,6 - d = 34,6 -	⊖ 20,3	8,4	h = d =

<i>Calvados</i>	h = 31,3 - d = 50,15 -	38	11,9	h = 40,8 - d = 37,3 -	⊖ 9,3	3,8	h = d =
<i>Saône-et-Loire</i>	h = 28,8 - d = 45,5 -	36,7	10,6	h = 40,5 - d = 39,9 -	⊖ 1,1	0,4	h = d =
<i>Oise</i>	h = 28,2 - d = 43,1 -	34,5	9,7	h = 52 - d = 47,9 -	⊖ 8,8	4,6	h = d =
<i>Allier</i>	h = 27,9 - d = 42,2 -	34	9,5	h = 43,4 - d = 43,5 -	⊕ 0,5	0,2	h = d =
<i>Yvelines</i>	h = 5,1 - d = 10,1 -	49,1	2,5	h = 47,5 - d = 59,2 -	⊕ 19,75	9,4	h = d =
<i>Bouches-du-Rhône</i>	h = 0,5 - d = 1,2 -	59,7	0,3	h = 23,1 - d = 41,3 -	⊕ 44	10,2	h = d =
<i>Lozère</i>	h = 50,3 - d = 65 -	22,4	11,3	h = 49,7 - d = 35 -	⊖ 42,5	21,1	h = d =
<i>Morbihan</i>	h = 11 - d = 17,5 -	37	4,1	h = 67,2 - d = 71 -	⊕ 5,3	3,6	h = d =
<i>Seine-et-Marne</i>	h = 15,8 - d = 25,3 -	37,7	5,95	h = 70,5 - d = 67,8 -	⊖ 3,8	2,7	h = d =
<i>Hauts-de-Seine</i>	h = 0 d = 0	0	0	h = 6,8 - d = 9,9 -	⊕ 31,4	2,1	h = d =

(<sup>1</sup>) % de sur- ou sous-représentation en valeur absolue = % d'écart entre le nombre moyen d'habitants représentés et le nombre moyen d'habitants représentés par un délégué dans le département.

(<sup>2</sup>) % de sur- ou sous-représentation en valeur relative = % d'écart ci-dessus pondéré en fonction du % communes de la catégorie visée. Ce taux mesure l'incidence réelle de la sur- ou sous-représentation au plan départemental. Trois catégories de communes donne une évaluation globale des inégalités affectant la représentation de l'ensemble.

un ensemble homogène. On ne peut pas parler d'un collège électoral, mais seulement de collèges électoraux constitués distinctement dans chaque département. La situation peut varier de l'un à l'autre. Il n'y a inégalité que si, au sein d'un même collège départemental, coexistent des communes sur- et sous-représentées. C'est dans ce cas que les citoyens ne sont pas traités à égalité selon la commune où ils résident et que la représentation du département est déformée. Un tel cas — on s'en doute — est le cas de beaucoup le plus fréquent. Rares sont les départements où l'on ne trouve pas une partie rurale et une ou plusieurs villes. Seuls échappent aux inégalités de représentation entre communes : Paris, bien sûr, et les trois départements de sa petite couronne exclusivement urbains ou presque. Le tableau précédent, sans être exhaustif, donne une appréciation chiffrée de l'ampleur des inégalités et de leur incidence sur la représentativité du corps électoral dans un échantillon de départements choisis en raison de la variété de leurs structures. Il fait apparaître les facteurs qui déterminent ces inégalités.

La cause première, donc, est la diversité de la structure démographique du département, par exemple sa division entre une partie agricole et une partie industrielle ou la présence d'une agglomération importante au milieu d'un environnement rural. On relève des taux d'inégalité considérables. En Haute-Garonne, les habitants des 40 villages de moins de 50 habitants (moyenne 1 délégué pour 32 habitants) sont 28 fois plus représentés que les Toulousains qui ont un délégué pour 900 habitants... Dans les départements mi-urbains, mi-ruraux, à fort contraste, sous-représentation des villes de plus de 20 000 habitants et surreprésentation des communes de moins de 1 000 habitants s'ajoutent pour produire les plus grandes inégalités. Au contraire, les départements qui présentent les distorsions les moins fortes sont ceux où la population est répartie de façon assez homogène, soit principalement dans les villes (région parisienne), soit dans les campagnes.

Cependant, toutes ces inégalités ne pèsent pas du même poids sur l'ensemble du collège électoral départemental. Il faut naturellement tenir compte de l'importance de la population touchée par ces inégalités. La forte surreprésentation des petites communes dans les Bouches-du-Rhône n'a qu'une incidence limitée, car elle ne porte que sur 0,5 % de la population du département. De même la sous-représentation d'Auch dans le Gers. Mais, dans la plupart des départements, population urbaine et population rurale sont suffisamment importantes pour provoquer des déformations très apparentes du collège électoral sénatorial.

Par ailleurs, la structure administrative des départements est un autre facteur d'inégalité. Le morcellement d'un département en un grand nombre de petites communes multiplie la surreprésentation dont bénéficient ces communes. Significative est la comparaison de deux départements signalés par François Goguel, analogues par la population mais dotés de structures communales très différentes héritées de celles des anciennes paroisses : le collège électoral du Calvados, pays de petites communes (presque un tiers de la population vit dans des villages de moins de 1 000 habitants), est très inégalitaire, contrairement à celui du Morbihan où les communes sont beaucoup plus concentrées.

Ainsi, dans tous les départements qui ne sont pas parfaitement homogènes, démographiquement et administrativement, on constate des déformations, parfois très profondes, du corps électoral sénatorial, avec forte prédominance de la partie rurale sur la partie urbaine. Dans nombre de départements, les communes de moins de 1 000 habitants, qui forment moins de la moitié de la population, parfois le quart, sont représentées par la majorité des membres du collège, parfois les deux tiers. Ainsi, par exemple, dans le Gers, la Haute-Marne, la Somme, la Côte-d'Or, l'Aisne, les Ardennes, la Marne, le Calvados. A l'inverse, dans beaucoup de départements, la proportion des délégués des communes de plus de 20 000 habitants n'atteint pas la moitié de celle de la population de ces communes.

On voit finalement que les départements dont les collèges électoraux sont les plus faussés ne sont ni les départements les moins peuplés ni les plus urbanisés. Ce sont plutôt les plus diversifiés, ceux de la France moyenne, notamment ceux qui sont situés sur le pourtour du Bassin parisien : Champagne, Picardie, Bourgogne, Centre-Loire. La partie privilégiée du corps électoral sénatorial est la population des villages et des bourgs dans des régions d'agriculture souvent développée. Population rurale, certes, mais qui n'est pas essentiellement celle des zones très peu peuplées et économiquement faibles, comme on est parfois tenté de le penser. Ainsi se dessine, schématiquement, l'image d'un Sénat qui ne serait pas exactement l'élu « du seigle et de la châtaigne », mais plutôt celui « du blé et de la betterave », pour reprendre des formules connues (5)...

(5) Ces expressions de Georges Vedel (*Le Monde*, 20-21 juillet 1958) ne concernent pas, il est vrai, le Sénat mais un projet d'élection du Président de la République par un corps électoral composé, pour la plus grande part, des 36 000 maires de France — ce qui n'est pas, fondamentalement, très différent du régime électoral du Sénat.

### *Incidences du système électoral sur la représentativité du Sénat*

Dans le régime électoral du Sénat, telles qu'en ont été définies les modalités, tout concourt à gonfler la représentation des régions rurales aux dépens des régions urbanisées : surreprésentation en sièges des petits départements ; surreprésentation des petites communes dans les collèges électoraux qui aboutit à fausser la représentation de la plupart des départements ; ces deux formes de surreprésentation étant amplifiées par le scrutin majoritaire qui joue précisément dans les départements les moins grands et dans les communes les moins peuplées et qui accroît les inégalités là où elles sont les plus fortes au profit des zones rurales.

Il serait évidemment inexact d'en tirer des conclusions systématiques sur les déformations politiques qui en résultent pour le Sénat. On ne peut pas faire une assimilation abusive entre électeurs ruraux et vote conservateur, électeurs urbains et vote réformiste. La géographie électorale l'interdirait. Les mutations sociologiques le contrediraient. Cependant, on ne peut pas nier non plus que, souvent, chez les uns et chez les autres, les intérêts sont spécifiques, les comportements sont différents. Le mode d'élection du Sénat force la représentation des régions où l'économie et la société sont restées les plus traditionnelles et défavorise celles où, habituellement, se sont manifestées davantage les tendances sociales et progressistes. Il est donc inévitable qu'il bénéficie aux courants politiques qui trouvent généralement un terrain propice dans les premières plutôt qu'à ceux qui s'appuient sur les secondes.

L'examen du résultat politique des élections sénatoriales confirme la thèse.

Globalement, on relève un décalage fréquent entre la composition politique du Sénat telle que la façonnent les renouvellements triennaux et les résultats des autres consultations électorales qui ont lieu au suffrage direct (6). Surtout, on observe que la Haute Assemblée, quelles que soient les circonstances et en dépit des mouvements d'opinion qui ont traversé le champ politique, a été, depuis 1958,

(6) Ainsi, en octobre 1977 et octobre 1980, les sénateurs appartenant aux courants RPR, UDF et centre-droit représentaient respectivement 65,1 % et 64,8 % du Sénat, tandis que, pendant la même période, la gauche recueillait la majorité des suffrages lors des consultations pour l'élection des députés (1978 et 1981), des conseillers généraux (1979), du Parlement européen (1979) et du Président de la République (1981). En octobre 1983 et octobre 1986, les mêmes sénateurs atteignaient la proportion de 66,6 % et de 72,4 %, la droite — bien qu'également majoritaire ailleurs — n'obtenant cependant que 54,7 % des voix aux élections législatives de mars 1986.

constamment orientée dans le même sens : les groupes de la droite et du centre-droit y ont toujours constitué une large majorité qui, en 1983, atteignait les deux tiers et en 1986 près des trois quarts ; les extrêmes y sont réduits à la portion congrue ; l'alternance lui est inconnue.

Localement, on constate des divergences profondes entre la représentation au Sénat d'un certain nombre de départements et la majorité qu'ils ont exprimée dans les votes au suffrage direct. Parmi les 59 départements métropolitains qui, à la suite des renouvellements de 1980, 1983 et 1986, sont représentés au Palais du Luxembourg exclusivement par des sénateurs appartenant au RPR, à l'UDF ou aux divers droite, plusieurs se sont prononcés nettement à gauche dans le même temps mais dans d'autres scrutins, comme ils le font d'ailleurs traditionnellement. Ainsi peut-on citer la Somme, l'Aisne, les Ardennes, l'Allier, l'Isère, la Charente, le Gers, les Pyrénées-Orientales... Et l'on ne manquera pas de remarquer que beaucoup d'entre eux figurent parmi ceux où existent de graves inégalités au sein du collège électoral sénatorial, notamment sur le pourtour du Bassin parisien. Les distorsions se manifestent également à l'intérieur de la majorité sénatoriale, au profit des groupes du centre ou des républicains et indépendants. Par exemple, pourquoi le groupe de la gauche démocratique l'emporte-t-il si largement dans les Alpes-Maritimes, la Somme, l'Aisne ? L'Union centriste dans l'Allier, le Cher, les Pyrénées-Orientales, l'Alsace, etc. ? Les républicains et indépendants dans le Calvados (les trois sièges) — à la différence du Morbihan (un RI, un RPR, un centriste) ?

### *La question de la conformité du système à la Constitution*

Il apparaît, au terme de cette analyse, que le système électoral du Sénat rend une image déformée, dans un sens constant, du suffrage populaire direct. Certes, il est souhaitable qu'une deuxième assemblée ait une représentation spécifique. Les secondes chambres souffrent souvent davantage d'absence d'identité que d'insuffisance de pouvoirs.

Mais les modalités du scrutin sénatorial semblent bien méconnaître le principe d'égalité du suffrage, affirmé par l'article 3 de la Constitution comme un des fondements de la légitimité démocratique : « Le suffrage peut être *direct ou indirect*... Il est *toujours universel, égal et secret*. » Dans deux circonstances, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les conditions de respect de ce principe et a évalué les limites dans lesquelles il admettait que le

législateur puisse exceptionnellement s'écarter de la règle fondamentale de la proportionnalité entre la représentation et la population (7). Notons simplement que les écarts maximums acceptés par le Conseil dans le cas de l'élection des deux assemblées concernées sont très nettement dépassés dans les dispositions régissant l'élection du Sénat, aussi bien lorsqu'il s'agit de la répartition des sièges entre les départements que de la représentation des communes dans les collèges électoraux. Bien sûr est-il inutile de rappeler que les décisions du Conseil constitutionnel ne portent que sur le cas d'espèce qui lui est soumis et ne sont pas extrapolables. Arrêts et considérants ne peuvent être retenus — avec prudence — que comme points de référence.

Par ailleurs, le Sénat a la mission constitutionnelle de représenter les collectivités territoriales. Une telle mission ne le désigne-t-elle pas davantage comme une chambre à base territoriale que comme une chambre à base démographique ? Une chambre qui, notamment, renforcerait la voix des régions en difficulté ou en voie de dépopulation et qui réduirait le poids excessif que peuvent avoir des régions riches et très peuplées. L'argument a une valeur incontestable. Cependant, même dans cette optique, les modalités du système semblent souvent peu justifiables. Les inégalités que l'on observe ne correspondent pas à une mise en œuvre rationnelle de la vocation territoriale du Sénat. La surreprésentation, on l'a vu, ne touche pas seulement les petits départements ni la sous-représentation, les grands. C'est la représentation de presque tous les départements — et notamment de ceux qui sont par nature les mieux équilibrés — qui est viciée par les inégalités résultant du système. On ne perçoit, en définitive, que des règles dont la seule cohérence est d'avoir pour effet, voulu ou non, de fausser la représentation de beaucoup de régions de la France moyenne, plus que de corriger les handicaps dont souffrent les régions faibles.

D'autre part, dans les motifs de l'une des décisions mentionnées

(7) Décisions n° 85-196 DC et 85-197 DC des 8 et 23 août 1985 relatives à la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. Décisions n° 86-208 DC des 1<sup>er</sup>-2 juillet 1986 et 86-218 DC du 18 novembre 1986 sur les lois concernant la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés. Dans le premier cas (Congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie), il résultait de la décision que des variations des coefficients de représentativité démographique allant de 1 à 2,3 étaient considérées comme excessives, mais admissibles si les coefficients étaient contenus entre 1 et 1,82. Dans le deuxième cas, le Conseil acceptait — mais seulement comme un maximum et sous réserve de conditions très strictes — une disposition précisant qu'« en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département ».

plus haut (8), le Conseil constitutionnel a déclaré qu'un organe « dont le rôle comme organe délibérant... ne se limite pas à la simple administration... doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques ». Comment n'en serait-il pas de même d'une assemblée parlementaire visée au premier chef par l'article 3 ! L'alternative est claire : ou bien chambre de nature territoriale dotée de compétences limitées ou de pouvoirs restreints, ou bien chambre parlementaire authentiquement représentative de la souveraineté nationale. Dans un régime à la fois fondé sur la légitimité démocratique et non fédéral, une assemblée à base territoriale ne serait pas apte à jouer un rôle politique à part entière au sein du Parlement.

*La question de la compatibilité du système  
avec la fonction sénatoriale*

Si le Sénat est bien une institution politique, son système d'élection pose une dernière question qui n'est pas la moins importante. C'est celle de la relation entre la représentativité et l'adéquation à la fonction. Son mode de recrutement met-il le Sénat en mesure d'assurer dans de bonnes conditions son rôle politique ? Les inégalités qu'il engendre et les distorsions qui en résultent sont-elles compatibles avec l'accomplissement de la fonction qui lui est dévolue ?

Outre sa participation à la fonction purement législative, il a toujours été reconnu à la seconde chambre une fonction régulatrice. Fonction qui est sans doute particulièrement justifiée dans un régime majoritaire, rigoureusement bipolarisé, tel qu'il s'est établi en France depuis 1962, et qui pourrait être considérée comme la mission spécifique et la première raison d'être de la Haute Assemblée. Contre les tendances à l'hégémonie majoritaire et à la monopolisation du pouvoir, il est opportun qu'existent des contre-pouvoirs ou, au moins, des pouvoirs modérateurs. Le Conseil constitutionnel — dans un domaine strictement juridique — en est un. Dans le domaine politique, il a toujours été admis que la fonction modératrice est celle que doit assurer de façon permanente le Sénat. Aussi bien d'ailleurs vis-à-vis de sa propre majorité, pour en contenir le cas échéant les excès et les précipitations, que lorsqu'il se trouve dans l'opposition.

(8) Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, relative à la loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

Sa vocation est d'être en état de tempérer le pouvoir du bloc majoritaire Gouvernement-Assemblée, quelle qu'en soit la couleur, sans se laisser dévoyer en organe d'obstruction et de déstabilisation dans un cas, sans se trouver systématiquement favorable, c'est-à-dire inopérant, dans l'autre. Ainsi seulement peut-il se présenter comme une instance de recours, comme un élément fiable de garantie de l'Etat de droit et des droits des minorités face à la loi de la majorité, donc comme un élément de base des institutions démocratiques.

En revanche, il n'y a pas de véritable contre-pouvoir ni de pouvoir modérateur dès lors que le Sénat n'est pas en mesure d'assurer cette fonction dans tous les cas de figure, quelle que soit la majorité du moment. Si, du fait de sa composition constante, il ne la remplit qu'à sens unique, le pouvoir ne peut que s'en trouver encore plus dominant et la garantie n'est plus que privilège pour les uns, illusion pour les autres. Dans un article paru en 1982, Maurice Duverger faisait valoir que le mode de recrutement des sénateurs, différent de celui des députés, leur permettait de contredire ; mais il ajoutait : « Calculé pour peser seulement sur la gauche, le contrepoids des sénateurs perd au contraire l'essentiel de sa force quand la droite gouverne » ; et il concluait qu'il était indispensable, pour le bon fonctionnement de la démocratie, que l'alternance du pouvoir d'opposition puisse accompagner l'alternance du pouvoir majoritaire (9). Comment un système électoral, dont certains rouages sont faussés et qui oriente invariablement le Sénat dans une direction déterminée, peut-il lui donner les moyens requis pour faire office de régulateur ? Un balancier désaxé peut-il contribuer de façon permanente à l'équilibre des pouvoirs ? Et, quand bien même le Sénat s'efforcerait de surmonter cette inclination, le caractère inégalitaire du système, qui l'expose à voir sa représentativité contestée, serait de nature à faire récuser son rôle de modérateur et à discréditer son action. Le mode d'élection est une des clés de l'exercice de la fonction et de la reconnaissance de la légitimité de cette fonction.

Or il n'y a pas de fatalité. Spécificité du recrutement et scrutin indirect ne signifient pas corrélativement représentation inégalitaire. Il serait aisé de corriger les anomalies qui déforment le suffrage. Juridiquement, la réforme est d'autant plus facile que les dispositions en cause relèvent de la loi ordinaire. Techniquement des solutions justes et simples existent et ont été proposées. Lorsque leur statut avait été menacé, en 1968, les sénateurs eux-mêmes avaient admis

(9) Maurice Duverger, Pouvoir majoritaire et pouvoir d'opposition, *Le Monde*, 29 janvier 1982.

la nécessité de rectifier le système pour conforter leur légitimité, mais, la tempête passée, la résolution est tombée dans l'oubli (10). Aujourd'hui, dans l'euphorie et par calme plat, quelle majorité, quel Sénat aurait à la fois l'envie et le courage d'entreprendre la tâche ?

(10) Proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat le 19 décembre 1968 et résultant d'initiatives de M. Marcel Prélot (UDR) et de M. Edouard Bonnefous (GD). Cf. rapport n° 88/1968-1969. D'autre part, François Goguel, dans l'article précédemment cité (*Le Monde*, 27 septembre 1980), expose une méthode absolument équitable de répartition des sièges entre départements et des mandats de délégués entre communes.

**RÉSUMÉ.** — *Le mode d'élection du Sénat, fondé sur le suffrage indirect par l'intermédiaire des collectivités locales, donne à cette assemblée une spécificité certaine, mais engendre des inégalités qui déforment sa représentativité. Dans ces conditions, un tel système est-il conforme au principe constitutionnel d'égalité du suffrage et est-il compatible avec la fonction politique que le Sénat entend remplir ?*



MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

## *Le métier de sénateur\**

*En même temps que sénateur, vous êtes un élu du suffrage universel direct. A la lumière de cette double connaissance, en quoi, selon vous, les relations qu'un sénateur entretient avec ses « grands électeurs » diffèrent-elles de celles qu'un autre élu entretient avec ses électeurs ?*

Quand un député ou un conseiller général reçoit une demande d'intervention, en audience ou par courrier, il ne connaît bien souvent rien d'autre du requérant que ce que celui-ci veut bien lui dire. Est-il « son » électeur passé ou potentiel ? Est-il seulement électeur dans sa circonscription ? Se dérange-t-il jamais pour voter ? A-t-il des opinions politiques et lesquelles ?

Autant de questions sans réponse et d'ailleurs sans grand intérêt : l'élu s'efforce de rendre le service qui lui est demandé parce que tel est notamment son rôle. Il sait bien en outre que sur 10 000 démarches qui lui seront demandées, si les 9 999 qu'il fera en effet ne lui vaudront aucune gratitude, la dix millième qu'il oubliera ou négligera risquera de peser lourd dans sa carrière...

Tel est aussi le cas du sénateur dans ses rapports avec les particuliers qui ne manquent pas de faire appel à lui surtout s'il est renommé et passe pour être à la fois ou non, disponible, accueillant, organisé, influent et obstiné.

Mais le sénateur — surtout sans doute dans les petits départe-

\* Pour mieux cerner la réalité du métier de sénateur, Pouvoirs avait soumis les questions ci-dessous à deux vice-présidents de la Haute Assemblée, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Seules les réponses de ce dernier nous sont parvenues en temps utile.

ments, tel le territoire de Belfort, où il n'y en a qu'un — a des relations privilégiées avec ses ou plutôt avec les « grands électeurs ». Parce que c'est son rôle constitutionnel que de représenter les collectivités locales. Parce qu'il les connaît comme ils le connaissent : personnellement. Parce que, comme lui, ils savent les grandeurs et les servitudes du statut de l'élu. Parce qu'ils font partie des 2 % de Français qui n'ignorent rien du sénateur, de son mode d'élection ou de la durée de son mandat comme du rôle du Sénat. Parce que ce sont eux et parce que c'est lui et qu'il se tisse entre eux des liens d'estime et d'amitié réciproques. Parce qu'il tient d'eux, à coup sûr, son mandat dont le renouvellement éventuel dépendra, en bonne partie, de la majorité d'entre eux.

Pour toutes ces raisons, le sénateur est particulièrement à la disposition des grands électeurs qui doivent pouvoir le toucher à chaque instant. Et s'ils ne vont à lui, c'est lui qui va à eux, les visite dans leurs mairies ou chez eux, assiste aux séances du conseil général et des conseils municipaux. C'est à eux qu'en priorité il rend compte de ses activités.

Quand il est membre d'un parti démocratique, un sénateur n'entretient les mêmes relations qu'avec ses adhérents qui sont, il est vrai, chronologiquement, ses premiers « grands électeurs ».

*L'article 20 de la Constitution dispose que le Gouvernement est responsable devant le Parlement et donc devant le Sénat aussi, même si la Constitution ne prévoit pas d'autre modalité de mise en œuvre de cette responsabilité que celle, limitée, du dernier alinéa de l'article 49. Avez-vous le sentiment de contrôler le Gouvernement et, si oui, comment et à quelles fins puisque vous ne pouvez le renverser ?*

Si l'article 20 de la Constitution stipule que le Gouvernement « est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 », il suffit de se reporter à ces derniers pour constater que si « l'une des chambres a la faculté de censurer les ministres » (de Gaulle, in *Mémoires d'Espoir*), cette chambre n'est pas la Chambre Haute.

Si le Sénat est sage et orthodoxe, le Premier ministre peut condescendre à lui faire l'honneur de « lui demander (...) l'approbation d'une déclaration de politique générale » (art. 49, § 4 de la Constitution) : il a fallu attendre le centenaire du Sénat et plus de seize années d'application de la Constitution du 4 octobre 1958 pour qu'à l'initiative de M. Giscard d'Estaing, son Premier ministre

M. Jacques Chirac fasse application de cette disposition constitutionnelle, potestative et sans effet possible.

Mais on sait qu'en pratique l'Assemblée nationale, les choses étant ce qu'elles sont, n'use pas du pouvoir qui lui est reconnu de renverser le Gouvernement, soit que celui-ci prenne l'initiative d'engager devant elle sa responsabilité sur son programme, sur une déclaration de politique générale ou sur le vote d'un texte, soit qu'elle la mette en cause par une motion de censure : une seule motion de censure fut jamais votée. C'était le 4 octobre 1962. Mal en prit à l'Assemblée qui fut dissoute, un Gouvernement Pompidou succédant aussitôt à un autre Gouvernement Pompidou.

Ne renversent en réalité les Gouvernements, sous la Ve République, que le Président de la République, en dehors des temps de cohabitation, et le corps électoral.

En temps de cohabitation et conformément à la lettre de l'article 8 de la Constitution, le Président de la République ne met fin aux fonctions du Premier ministre que « sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement ». De même, c'est « sur la proposition du Premier ministre » qu'il « nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions ». Par contre, de Gaulle ne célébrait pas que s'il « existe un Gouvernement qui détermine la politique de la nation »... « tout le monde sait et attend qu'il procède de mon choix et n'agisse que moyennant ma confiance » (*ibid.*).

En changeant la majorité de l'Assemblée nationale, le peuple souverain entraîne à tout coup le changement de Gouvernement.

En contrôlant le Gouvernement, les parlementaires, sénateurs comme députés, peuvent aussi bien l'amener à modifier sa politique que la dénoncer devant l'opinion publique et par là en préparer, à terme, la chute.

Tel est bien le double but des sénateurs de l'opposition dans leur exercice du « contrôle parlementaire » par l'emploi des diverses techniques d'information et d'investigation qui sont à leur disposition : discussion budgétaire, rapports spéciaux du budget, questions d'actualité, questions écrites, orales — avec ou sans débat —, participation à des commissions d'enquête ou de contrôle ou à des missions d'information ; la majorité sénatoriale pour sa part n'utilise en général ces instruments, bien souvent en... « les contrôlant », que pour servir de faire-valoir au Gouvernement, *proprio motu* ou à la demande du Gouvernement lui-même.

A une époque où la Constitution donne au Gouvernement le pouvoir de faire lui-même la loi (priorité dans la fixation de l'ordre du jour et vote bloqué, sans parler du « 49-3 ») le parlementaire — et

donc le sénateur — peut s'efforcer de... « contrôler » le Gouvernement législateur en dénonçant cette pratique, en multipliant les rappels au règlement, les amendements et les interventions. Il le peut surtout, depuis 1974, en formant avec 59 de ses collègues d'assemblée, un recours devant le Conseil constitutionnel.

Par les moyens rappelés, dans le double but indiqué, le contrôle existe. La presse, écrite et parlée, en le répercutant — plus ou moins selon son degré d'indépendance — l'amplifie. Mais parce qu'il est le produit collectif de participations individuelles, nul ne peut à juste titre avoir le sentiment de l'exercer entièrement.

*L'image traditionnelle selon laquelle le Sénat est une « assemblée de réflexion » a été éprouvée par l'attitude oppositionnelle qui fut la sienne de 1981 à 1986. En quoi votre impression personnelle confirme-t-elle cette remise en cause ?*

« L'opposition, dès lors qu'elle transforme le Sénat de chambre de réflexion en chambre de démolition, n'a rien à attendre de la majorité. »

Prononcée le 15 décembre 1983, cette phrase n'est pas d'André Labarrère, ministre socialiste des relations avec le Parlement ou d'André Laignel, socialiste connu pour ses formules lapidaires et provocatrices. Elle est de Maurice Blin, très orthodoxe et libéral rapporteur général de la commission des finances du Sénat qui ne put pour autant, en dépit de ses efforts, empêcher la majorité de la Haute Assemblée de repousser la loi de finances en totalité dès la première lecture, et pour la première fois depuis 1958.

C'est contre la tradition du Sénat des IV<sup>e</sup> et V<sup>e</sup> Républiques, aussi, qu'en 1982 par exemple, il adopte 21 fois la question préalable en dépit des objurgations du président Poher : « Le rejet pur et simple est un aveu d'échec. Seule la proposition, même si elle n'est pas retenue en définitive, démontre la qualité du travail parlementaire. »

Cette attitude oppositionnelle allait, sous l'influence grandissante du RPR et singulièrement de son président de groupe M. Charles Pasqua, se transformer en 1984, ainsi que Jean Grangé l'a justement noté, jusqu'à l'utilisation du « temps comme moyen de blocage de la procédure législative et non plus de réflexion ou de négociation », la majorité du Sénat contestant au Gouvernement jusqu'à la maîtrise de son ordre du jour, nonobstant la Constitution et son article 48.

Bien des membres de la majorité de gauche d'alors se découvrirent à leur propre étonnement, du fait de cette attitude nihiliste de la majorité sénatoriale, avoir pour le Sénat les yeux du général de Gaulle !

Les sénateurs socialistes, quant à eux, ne pouvaient au plan du travail législatif de séance et en ces circonstances qu'aider le Gouvernement par la plus grande discrétion possible, voire en quittant l'hémicycle pour éviter que les membres de la majorité sénatoriale, moins nombreux qu'eux par accident, ne réclament scrutin public sur scrutin public, d'où perte de temps supplémentaire...

A la vérité, cette image nouvelle du Sénat ne fut pas constante de 1981 à 1986 de même qu'elle n'a pas aujourd'hui totalement disparu.

Fréquemment surtout il est vrai au début de cette période, sous l'influence de quelques hommes — président de commission ou rapporteurs — de dialogue et, plus encore, à la fois de compromis et d'ordre, le Sénat sut être la « réflexion » qui justifie son existence. Ainsi, après y avoir apporté sa « patte », vota-t-il dans sa majorité de nombreuses lois caractéristiques de l'*aggiornamento* : amnistie, modification de la loi « Peyrefitte », suppression des tribunaux militaires et de la loi « anticasseurs », loi « Quilliot » notamment — de même qu'il accepta, après des débats nourris de... réflexions de haute tenue, la suppression de la Cour de sûreté et l'abolition de la peine de mort.

Par contre, si aujourd'hui la majorité du Sénat accepte mal de voir parfois sa minorité tenter, avec des moyens infiniment plus faibles que ceux dont elle a elle-même disposé précédemment, d'utiliser le temps pour laisser à l'opinion publique celui de réagir et au gouvernement celui... de réfléchir — elle-même continue trop souvent de renoncer à la réflexion : ainsi ne proteste-t-elle même plus quand si souvent l'urgence est demandée qui empêche toute « navette », occasion obligée de la réflexion ; ainsi les commissions, tombant d'un excès dans l'autre, ne procèdent plus à aucune audition, ou peu s'en faut ; ainsi le Sénat rejette-t-il par le vote de questions préalables des textes qu'il renonce à tenter d'améliorer parce qu'ils ont son accord de principe.

Pour être lui-même le Sénat ne doit ni résister jusqu'au veto, ni se laisser bousculer. « Ligoté » mais non « bâillonné », selon la formule de Jean Mastias, il peut n'être ni paralysant ni paralysé.

*Les votes des sénateurs reflètent de plus en plus exactement les clivages politiques de l'Assemblée nationale, dans des conditions qui paraissent altérer une autre image du Sénat, dont l'esprit d'indépendance l'emporterait sur les appartenances partisans. Si cette identification devait se confirmer, à quoi la Haute Assemblée servirait-elle encore aujourd'hui ?*

C'est parce qu'il s'est rebellé devant la manière dont le général de Gaulle l'a traité et aussi, grâce principalement à Gaston Monnerville, celle dont le premier Président de la Ve République violait allégrement la Constitution que le Sénat s'est donné une réputation d'indépendance — même si la plupart de ses membres ont toujours été, depuis un siècle et sous trois Républiques, étroitement dépendants de pesanteurs psychologiques, économiques et sociales.

Mais si la République est si belle sous l'Empire, c'est que le républicanisme met une limite au conservatisme en le matinant de libéralisme.

Or, au sens noble de ce terme, les sénateurs libéraux se font rares et de plus en plus discrets.

J'ai vu un jour — ce devait être en 1982 — l'un des derniers d'entre eux voter un texte à main levée avec l'unanimité des membres de la majorité présents dans l'hémicycle tout en secouant négativement la tête. Cela m'a paru le symbole de cette évolution qui amène de plus en plus toute la droite du Sénat à pratiquer ce qu'elle reprochait tant jusque-là à chacun des groupes de la gauche, c'est-à-dire une discipline de vote qui cette fois n'est pas justifiée par un mode différent de désignation à la candidature, l'appartenance à un parti de masse où les organismes dirigeants sont juridiquement représentatifs d'une base militante, l'existence de réels débats à tous les échelons...

Certes, c'est depuis longtemps qu'on prétend qu'au Parlement un discours peut « parfois changer une opinion mais un vote jamais ».

Néanmoins jusqu'à un temps récent, de nombreux sénateurs manifestaient suffisamment souvent leur opinion non conformiste, tant dans leur discours que dans leur vote, pour que l'image du Sénat tout entier s'en ressentît.

Ce n'est apparemment plus le cas et s'il devenait véritablement et durablement une simple chambre d'enregistrement sans plus remettre l'ouvrage sur le métier pour le polir sans cesse et le repolir, le Sénat perdrait sa raison d'être.

Il n'en est pas encore là.

D'abord parce que l'uniformité de façade cache des divergences de fond qui, aussitôt connues dans « les couloirs » se répercutent parfois, à mots plus ou moins couverts, jusque dans la salle des séances.

Ensuite, parce qu'en certaines circonstances, de manière regrettable mais préférable au suivisme absolu, des membres importants de la majorité sénatoriale imposent, en partie au moins, leur point de vue au Gouvernement, ceci au stade de la préparation du projet — ce qui leur donne la conscience plus tranquille pour conduire ensuite leurs amis à voter la question préalable, c'est-à-dire à ne pas débattre ni amender.

Enfin parce qu'on voit tout de même encore, fort heureusement, dans le détail au moins des discussions de textes qu'on dit « techniques » des majorités se former au-delà des clivages politiques, en commission ou même en séance.

C'est pour un sénateur d'opposition une satisfaction d'autant plus grande qu'il est de plus en plus rare d'obtenir contre l'avis soit de la Commission, soit du Gouvernement, soit des deux, le vote de l'amendement qu'il propose. Il arrive même qu'il soit ensuite retenu définitivement après commission mixte paritaire ou non.

Il n'est au demeurant pas pensable que tous les membres de la majorité renoncent jamais et à tout jamais à être législateurs !

*Depuis que le Conseil constitutionnel a en grande partie pris en charge la fonction de veiller au respect des libertés, dont le Sénat avait auparavant entendu se faire une spécialité, avez-vous le sentiment que le Sénat apporte encore une contribution originale à l'élaboration des textes législatifs, et si oui laquelle ?*

« Si vous voulez qu'on dise du bien de vous, commencez par en dire vous-même. » C'est en application de ce conseil de l'humoriste que les sénateurs répètent, depuis des lustres, que le Sénat est le gardien vigilant des libertés !

Ainsi est née une réputation qui pâtit de ce qu'au Palais-Royal des hommes du même type sont appelés à statuer en dernier ressort et ont eu à intervenir au nom du respect des libertés — principalement sinon de celles qui « oppriment » là où la loi pourrait libérer, du moins de celles qui font bon marché de cet autre principe constitutionnel qu'est l'égalité.

Le trait ainsi et volontairement forcé ne tend pas à gommer que, sur requête du président du Sénat, le Conseil constitutionnel a

veillé, à propos de la liberté d'association, au respect d'une liberté publique, et que l'élargissement de sa saisine lui a fréquemment donné, depuis, l'occasion d'intervenir en faveur de la liberté individuelle (fouille des véhicules, droits de la défense).

Néanmoins, les « Sages du Palais-Royal » ont en la matière, sans il est vrai aller jusqu'à l'excès, privilégié par exemple la propriété (nationalisations, dommages causés par faits de grève, privatisations) ou l'enseignement privé.

Il reste que tout naturellement, parce que les sénateurs sont les élus des élus locaux et qu'eux-mêmes dirigent ou animent souvent ces collectivités territoriales qu'ils représentent constitutionnellement, que le Sénat est porté à défendre jalousement les franchises locales : c'est en ce domaine qu'il apporte encore une contribution originale à l'élaboration des textes législatifs.

Plus il y a de débats, plus il y a de recours et plus les libertés ont des chances d'être protégées. Le Conseil constitutionnel participe d'autant plus à cette protection qu'il ne connaît ni le vote bloqué ni le « 49-3 ». Or c'est seulement si le Gouvernement ne le fait pas à sa place grâce à ces moyens de procédure que le Parlement peut faire la loi et veiller au respect des libertés.

Le Conseil constitutionnel lui, s'il ne fait pas la loi peut librement la défaire. Plus que l'Assemblée nationale, et à la différence du Sénat, il a « le dernier mot »... dès lors que, par exemple, par le Sénat et son opposition socialiste, la parole lui est donnée.

*Le fameux « pas de sénateur » est-il toujours compatible avec le rythme de vos activités ? Le mandat sénatorial vous semble-t-il aussi prenant que le mandat de député ?*

L'expression « pas de sénateur » n'est nullement « fameuse ». A dire vrai, elle est une déformation de celle, au sens identique, de « train de sénateur », le « train » étant bien « l'allure en général, la vitesse de la marche » (Larousse).

D'où vient le « train de sénateur » et à quoi se réfère-t-il ?

On pourrait le croire contemporain de la III<sup>e</sup> République, époque où le Sénat, dont l'adhésion était alors nécessaire au vote définitif de la loi, soumettait les textes, avant de prendre position, en commission comme en séance, à de longs et minutieux examens : adoptée en deuxième lecture par la Chambre des députés en 1902, la loi sur les retraites des employés... de chemin de fer (voilà-t-il notre « train » ?) ne fut adoptée par le Sénat qu'en 1909. Il fallut cinq ans au Sénat

pour adopter les lois instituant l'impôt sur le revenu (1914), sur les congés payés (en 1936), sur l'abrogation de l'incapacité de la femme mariée (en 1937). Quant au projet de loi tendant à instituer le vote des femmes, adopté par la Chambre en 1919, il fut définitivement « enterré » par le Sénat en 1932 après une opposition catégorique de sa part en 1922, 1924 et 1926 !

Mais il ne faut pas se fier à l'intuition : comme on le sait, le lièvre de La Fontaine, déjà,

« laisse la tortue

Aller son train de sénateur »

de telle sorte qu'à l'évidence c'est dès la Rome antique qu'on prêtait aux pères conscrits « une démarche lente et grave » (Littré).

Si l'usage de la locution a perduré, c'est sans doute que ne rendent le pas alerte ni la majesté du palais du Luxembourg, ni le moelleux de ses tapis, ni la sagesse qu'enseigne l'expérience. Or la moyenne d'âge ne peut que rester plus grande au Sénat qu'au Palais-Bourbon compte tenu de l'âge légal minimum de trente-cinq ans ici contre vingt-trois là comme de la durée du mandat : neuf ans d'un côté, cinq — sauf dissolution ! — de l'autre.

S'il existe un « pas » ou un « train » de sénateur, je ne puis dire en tout cas s'ils seraient compatibles avec le rythme de mes propres activités. A l'image de l'actuel et vert doyen de la Haute Assemblée, je conserve spontanément le « pas de chasseur » que j'ai toujours eu et qui me paraît — illusion ? — me permettre seul de remplir toutes mes obligations, aussi nombreuses et prenantes que celles d'un député, je peux en témoigner.

*Y a-t-il, concernant le Sénat ou le métier de sénateur, une réforme, ou une évolution qui vous semblerait utile, voire nécessaire ? Si oui, laquelle ou lesquelles ?*

Une réforme du Sénat n'est pas utile : le peuple français l'a clairement signifié au général de Gaulle. Mais au Sénat, plusieurs réformes sont souhaitables, la plupart dans l'organisation du travail des sénateurs pour leur donner le temps qui leur est nécessaire.

Ainsi les commissions devraient cesser de se réunir à tout moment, à l'initiative de leur président, et bien souvent pour plusieurs d'entre elles, sinon toutes, en même temps que la séance du Sénat, d'où un apparent absentéisme toujours néfaste à l'image d'une assemblée parlementaire sinon à la qualité de son travail.

Les sénateurs suivraient peut-être aussi plus utilement les travaux en séance si le temps leur était laissé, surtout lorsque le texte examiné ne ressort pas de la compétence de la commission à laquelle ils appartiennent, de prendre connaissance des rapports si souvent mis en distribution la veille, voire au moment même de l'ouverture du débat. L'observation vaut pour les amendements.

Dans un autre ordre d'idée, je ne verrais pas d'inconvénient à ce que soit tentée la retransmission radiotélévisée de certains travaux de certaines commissions.

Celle des questions d'actualité gagnerait pour sa part à ce que soit adoptée au Sénat la formule du *question time* britannique avec des questions et des réponses spontanées, brèves et incisives, le Gouvernement acceptant en tout cas de limiter son propre temps de parole.

Surtout, les sénateurs des groupes différents doivent se succéder dans la pose des questions au lieu qu'aujourd'hui, on entend tous les orateurs d'un groupe puis tous ceux d'un autre. D'une part, cela manque de variété dans l'orientation des questions ; d'autre part, on voit des groupes entiers dont les interventions ne sont pas retransmises par la télévision, les ministres allongeant volontairement leurs réponses aux orateurs de la majorité jusqu'à l'heure de la fin de la retransmission pour en priver les orateurs d'un groupe d'opposition auquel le sort réserve la parole en dernier, cela s'est vu : cette mesquinerie n'est pas une hypothèse d'école.

Elle devrait être interdite par un « statut de la minorité » qui lui permettrait par ailleurs d'avoir l'initiative et la maîtrise d'un certain nombre de commissions d'enquête et de contrôle. Hormis peut-être la commission d'enquête sur l'industrie textile qui a plus tard inspiré au premier Gouvernement de la gauche son « plan textile », les commissions d'enquête et de contrôle du Sénat n'ont eu d'intérêt réel et de portée... que lorsque sa majorité était d'opposition.

Enfin, j'attends du Conseil constitutionnel qu'il se décide à juger contraire à la loi suprême que la majorité sénatoriale rejette un texte par le vote de la question préalable lorsqu'il est manifeste qu'elle souhaite ainsi en précipiter l'adoption en paralysant le droit d'amendement tant de ses membres que de ceux de l'opposition !

RÉSUMÉ. — *Les relations privilégiées d'un sénateur socialiste avec ses « grands électeurs » : « Contrôle parlementaire » = produit collectif de participations individuelles. Le Sénat peut n'être ni paralysant ni paralysé. La discipline de vote de la Droite. Les libertés qui oppriment. Le « pas de sénateur » n'est nullement « fameux ». Pour un « statut de la minorité ».*

## *Les groupes parlementaires du Sénat*

Les parlementaires ont, de tout temps, été enclins à se regrouper par affinités politiques ou locales. Ce n'est qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'apparition des partis politiques modernes, que ces liens plus ou moins éphémères et occasionnels ont donné naissance à des organisations plus permanentes sous forme de « groupe ».

Dès 1885, chaque année, était publié un volume donnant la liste des membres des « groupes de la gauche » du Sénat. En l'occurrence, il s'agissait du groupe du Centre gauche, de celui de la Gauche républicaine et de celui de l'Union républicaine. A partir de 1905, une publication éditée elle aussi en dehors du palais du Luxembourg énumérait les listes des membres de ces trois groupes et du groupe de la droite. Ce n'est qu'à partir du 18 janvier 1921 qu'une résolution modifie l'article 19 du règlement du Sénat afin de donner un rôle aux bureaux des groupes dans la nomination des commissions. La reconnaissance des groupes à l'Assemblée nationale était effective depuis 1910.

Ce que la tradition condamnait, la pratique l'a donc consacré : l'existence de groupes s'est juridiquement affirmée tout au long de la III<sup>e</sup> République au point de devenir un des rouages essentiels du Parlement. Implicitement, la Constitution de la IV<sup>e</sup> République consacre l'une des fonctions des groupes : « Chacune des deux chambres élit son bureau chaque année au début de la session, à la représentation proportionnelle des groupes. » Le premier amendement voté par les députés de la première législature de la V<sup>e</sup> République

en décembre 1958, à l'occasion de l'examen du règlement de l'Assemblée nationale, ne concernait-il pas le statut des secrétariats de groupes ?

Le règlement actuellement en vigueur au Sénat a été adopté en 1959.

## I. — LE GROUPE DANS LE RÈGLEMENT DU SÉNAT SOUS LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

Seuls deux articles (6 et 6), constituant le chapitre II du règlement du Sénat, sont expressément consacrés aux *groupes*. Ils confèrent aux sénateurs la faculté de s'organiser par *affinités politiques*, à l'exclusion de la défense d'*intérêts particuliers, locaux ou professionnels*. Si nul n'est contraint de s'inscrire à un groupe, aucun sénateur ne peut appartenir à plusieurs groupes.

L'acte de naissance d'un groupe est matérialisé par la remise à la présidence du Sénat d'une liste d'au moins 15 sénateurs désirant y adhérer, accompagnée d'une *déclaration politique formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'ils préconisent*. Liste et déclaration sont publiées au *Journal officiel* lors de la création du groupe et après chaque renouvellement triennal.

C'est la résolution du 22 avril 1971 qui a augmenté de 11 à 15 le nombre des sénateurs indispensables à la constitution d'un groupe. Cette augmentation traduisait la préoccupation d'éviter la multiplication des groupes et d'assurer un meilleur équilibre entre eux. D'autre part, cette même résolution transformait en obligation la faculté de rendre publique une déclaration politique. Les observations du bureau expliquant ces deux modifications, indiquaient que « le Sénat étant une assemblée politique, il lui paraît nécessaire que chaque groupe se définisse en formulant des objectifs et ses moyens d'action dans tous les domaines ».

Tout sénateur peut choisir le groupe auquel il adhère mais il peut aussi graduer son affiliation : membre à part entière, ou apparenté ou encore rattaché administrativement. Lorsqu'une formation n'atteint pas le nombre de 15 lui permettant de se constituer en groupe, elle a elle-même la possibilité de s'apparenter ou de se rattacher administrativement au groupe de son choix, avec l'accord du bureau de ce groupe. La formule a été utilisée par les sénateurs radicaux de gauche qui jusqu'en 1984 constituaient une formation rattachée administrativement à la gauche démocratique. Pour tout ce qui a trait aux règles de la représentation proportionnelle des

groupes, les apparentés et rattachés sont comptabilisés dans l'effectif global du groupe.

Les sénateurs qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement, forment *la réunion administrative représentée par un délégué élu par elle*. Le *délégué des sénateurs n'appartenant à aucun groupe* dispose des mêmes pouvoirs qu'un président de groupe pour la nomination des commissions et des secrétaires du Sénat (art. 6, § 4).

La présidence d'un groupe confère des responsabilités et des pouvoirs spécifiques, définis dans le règlement.

Ce sont les présidents de groupes qui après l'élection des vice-présidents et des questeurs, établissent la liste des candidats aux fonctions de secrétaire du Sénat selon la représentation proportionnelle des groupes et compte tenu de la représentation acquise par les groupes aux autres postes du bureau (art. 3, § 9). Le président d'un groupe peut contester cette liste pour inapplication de la représentation proportionnelle (art. 3, § 10).

Pour la composition des commissions, il revient aux *bureaux des groupes et au délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe de remettre au président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie conformément à la règle de la proportionnalité* (art. 8, § 2).

Il revient en revanche à un président de groupe de s'opposer à cette liste pour non-respect de la représentation proportionnelle (art. 8, § 5). Si un autre motif justifie l'opposition, cette dernière doit être signée d'au moins trois présidents de groupe (art. 8, § 7).

En cas de vacance dans une commission permanente, le groupe intéressé ou le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe se charge de choisir le nouveau titulaire du siège (art. 8, § 10).

Les pouvoirs d'opposition d'un président de groupe touchent également les propositions faites par le ou les commissions permanentes concernées pour les nominations de sénateurs dans les organismes extra-parlementaires (art. 9, § 6).

Si pour les commissions spéciales, les nominations sont faites à partir de la liste établie par les présidents de groupe et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (art. 10, § 1), pour les commissions d'enquête et de contrôle, ce sont les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, qui se concertent pour établir la liste des membres (art. 11, § 3).

Un président de groupe peut demander au Sénat d'approuver sa demande de commission spéciale (art. 16, § 2 bis).

Les présidents de groupe participent à la conférence des présidents qui hebdomadairement fixe l'ordre du jour des travaux du

Sénat. Il leur revient d'inscrire les orateurs de leur groupe dans un débat et d'indiquer l'ordre dans lequel ces orateurs prendront la parole ainsi que la durée de leur intervention (art. 29 bis, § 3). Au début de chaque session ordinaire, les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe tirent au sort l'ordre dans lequel seront classés leurs orateurs au sein de chaque série. Chaque série est composée par un orateur de chaque groupe. Lors de chaque discussion générale organisée, l'ordre est décalé d'un rang de telle sorte que chaque groupe puisse au cours d'une même session avoir un intervenant en première position (art. 29 bis, § 4 et 5).

Un président de groupe peut demander quand il n'est pas de droit, un scrutin public (art. 60). En outre, le règlement ne le dispose pas mais il est de tradition qu'un président de groupe obtienne satisfaction quand il demande une suspension de séance.

Pour l'attribution des places dans l'hémicycle, elle est établie après chaque renouvellement triennal. Une fois publiées les listes des membres des groupes, le président du Sénat convoque les « représentants » des groupes pour procéder à une affectation définitive des fauteuils dans la salle des séances. Les sénateurs n'appartenant à aucun groupe font auparavant connaître au président du Sénat à côté de quel groupe ils désirent siéger (art. 104, § 2 et 3).

Pour la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes (art. 103, § 2), pour les commissions chargées d'examiner les demandes de levée d'immunité parlementaire, de suspension de poursuites engagées contre un sénateur ou de sa détention, la procédure de nominations est identique à celle prévue pour les commissions permanentes (art. 105, § 1).

Lorsqu'un texte constitutif d'un organisme impose des nominations à la représentation proportionnelle des groupes, le président du Sénat communique aux groupes la répartition des sièges qui leur reviennent et fixe le délai dans lequel les présidents de groupes doivent lui faire connaître le nom des candidats qu'ils proposent (art. 110, § 2).

## II. — LES GROUPES ET LES PARTIS

A la différence de l'Assemblée nationale, les groupes du Sénat collent de moins près à la réalité politique des partis. En octobre 1987, la Haute Assemblée compte six groupes qui par ordre d'importance numérique sont :

Le Rassemblement pour la République (76), l'Union centriste (70), le groupe socialiste (64), l'Union des Républicains et des Indépendants (53), la Gauche démocratique (35) et le groupe communiste (15). Six sénateurs ne figurent sur la liste d'aucun groupe.

Le Sénat ne compte pas d'élu du Front national (ni *a fortiori* de groupe), ni de groupe UDF (toutefois un intergroupe UDF rassemble 142 sénateurs venant de l'UC, de l'UREI et de la gauche démocratique). Le groupe de la gauche démocratique réunit des sénateurs de la majorité et de l'opposition.

Depuis 1959, les groupes communistes et socialistes, et celui de la gauche démocratique ont conservé leur appellation. En revanche, le groupe de l'UNR des débuts de la V<sup>e</sup> République a suivi les changements de sigle du mouvement gaulliste (UDR en 1968 et RPR à partir de 1976) ; le groupe des républicains et indépendants est devenu en 1977 le groupe de l'Union des républicains et des indépendants ; le groupe des républicains populaires auquel a été ajouté « et du Centre démocratique » en 1965, est devenu en 1968 le groupe de l'Union centriste et des démocrates de progrès, lequel ne s'appelle plus que groupe de l'Union centriste à partir de 1984 ; le groupe du Centre républicain d'action rurale et sociale est devenu en 1972 celui des républicains indépendants d'action sociale, puis en 1977 celui du Centre national des indépendants et paysans qui disparaît après le renouvellement triennal de 1980.

A partir de 1968, les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ont constitué le groupe des non-inscrits. La modification du règlement en 1971 n'a pas empêché ce groupe d'exister jusqu'en 1976, date à laquelle il disparaît. Un autre groupe a eu une existence nettement plus éphémère (du 30 mai au 1<sup>er</sup> octobre 1984) : le Rassemblement démocratique avait été créé par 15 sénateurs (dont les 12 appartenant à la formation des sénateurs radicaux de gauche rattachée administrativement au groupe de la gauche démocratique) pour permettre à la liste ERE européenne présente lors des élections européennes de 1984, de bénéficier du parrainage d'un groupe parlementaire lui permettant à ce titre comme les « grandes » listes de disposer d'un plus grand temps d'antenne dans le cadre de la campagne officielle radiotélévisée.

Les sénateurs inscrits au groupe communiste et au groupe socialiste sont naturellement membres de l'un ou l'autre de ces deux partis. Le lien est d'autant plus étroit que les uns et les autres voient une partie de leur indemnité revenir à leurs partis d'origine.

Les radicaux de gauche à la différence de leurs collègues députés qui sont apparentés au groupe socialiste, cohabitent au sein de la

gauche démocratique, avec des élus UDF, notamment radicaux, et modérés. A l'Union centriste, 55 des 70 sénateurs sont membres actifs du CDS, une dizaine en sont très proches, les autres appartiennent à d'autres courants de l'UDF. A l'UREI, 51 des 55 sénateurs sont membres du PR (alors qu'en 1981, ils n'étaient que 27 sur 44 dans ce cas). Au RPR, 3 des 70 membres sont peu ou prou de tendance CNI.

Cette relative souplesse qui s'est instaurée au Sénat entre appartenance à un parti et appartenance à un groupe, se manifeste notamment lors des élections. Les états-majors de parti font montre d'un dirigisme plus mesuré pour accorder leur investiture aux candidats au Sénat que pour ceux à l'Assemblée nationale, voire même au Conseil régional, général ou municipal. La préparation des renouvellements triennaux s'effectue d'abord au palais du Luxembourg, ensuite dans les partis. Cela est vrai même à gauche où la décision appartenant aux militants dans le processus de désignation des candidats est plus formelle que réelle pour ce qui relève de ce scrutin sénatorial.

L'importance du poids des groupes en la matière peut se vérifier au moins sur deux points. Que ce soit sous forme de « cagnotte » ou sous forme de « réserve », les sortants et même parfois de nouveaux candidats sont aidés financièrement pour leur campagne ; d'autre part à l'approche des élections sénatoriales, ceux des élus qui appartiennent à la série renouvelable sont mis en vedette pour intervenir en séance publique, rapporter un texte, signer une proposition de loi...

### III. — L'ORGANISATION DES GROUPES

La « politisation » du Sénat s'est notablement accélérée depuis 1981. A la fois cause et conséquence, elle s'est accompagnée d'un renforcement tant qualitatif que quantitatif des secrétariats administratifs des groupes. L'organisation interne des groupes repose sur le secrétariat d'une part et le bureau d'autre part.

#### — Les secrétariats administratifs

Pour assurer leur fonctionnement, les groupes sont dotés d'un secrétariat administratif qui dépend d'eux pour le recrutement, le statut et le mode de rétribution. Les frais sont couverts par une subvention du Sénat versée à l'association des présidents de groupe qui joue en l'occurrence le rôle d'employeur (chaque groupe touchant

une somme proportionnelle à ses effectifs) et pour certains groupes, par une participation des sénateurs eux-mêmes.

Ces dernières années, les effectifs des secrétariats, stables jusque-là, se sont accrus : de moins de 10 avant 1983 à 20 aujourd'hui à l'Union centriste, doublement aussi au RPR de 5 à 10 alors que le nombre des sénateurs de ce groupe a triplé en dix ans. Ce phénomène qui a touché tous les groupes dans des proportions variables, s'est accompagné d'une plus grande spécialisation des recrutés. Ainsi certains groupes ont fait appel à des fonctionnaires qui sont détachés de leur administration d'origine. En outre, certains sénateurs mettent en quelque sorte à la disposition du secrétariat de leur groupe, un de leurs deux assistants. Le recours aux assistants de sénateurs peut être ponctuel ou tout à fait régulier. Au PS, par exemple, la « structure technique » qui fonctionne aux côtés du secrétaire administratif, réunit neuf assistants de sénateurs et une secrétaire.

Parallèlement au renforcement des structures, l'équipement matériel s'est modernisé : récepteur de télévision, magnéto, machine à traitement de texte, télécopie... Les secrétariats utilisent également les banques de données notamment en matière de législation.

Il revient au bureau du Sénat, sur proposition des trois questeurs, de fixer les conditions d'installation matérielle des secrétariats des groupes et le droit d'accès et de circulation de leur personnel dans le palais du Luxembourg et dans l'hémicycle.

Les fonctions du secrétariat touchent à l'organisation du travail législatif. Il s'assure que chaque texte sera suivi par au moins un sénateur. Il lui revient de coordonner les initiatives individuelles des sénateurs afin d'assurer une cohérence politique et technique des amendements et de faire la liaison entre les sénateurs du groupe siégeant dans des commissions différentes appelées à examiner un même texte.

Le secrétariat s'assure aussi de la cohérence des interventions en séance publique. Beaucoup d'entre elles sont préparées au secrétariat lui-même. A l'Union centriste, un des collaborateurs a même pour fonction d'être *la plume* du groupe. Enfin le secrétariat veille en séance à un minimum de présence et à ce que les consignes de vote aussi bien collectives qu'individuelles soient appliquées. Si au PC et au PS, la discipline de vote est de rigueur, en revanche les autres groupes laissent la liberté de vote à leurs membres. Toutefois, le règlement intérieur de l'Union centriste prévoit les cas où à cette liberté peut être substituée la discipline.

Le secrétariat tient aussi un rôle quasi pédagogique à l'égard des nouveaux sénateurs en s'assurant que ces derniers respectent les

procédures. Il assiste également les élus pour ce qui touche aux questions écrites, questions orales et questions au Gouvernement, soit en les enregistrant, soit en leur en proposant.

La liaison entre sénateurs, les convocations aux réunions de groupe (en principe, hebdomadaires en période de session, les réunions ont lieu le mardi), la transmission des décisions sont aussi l'affaire des secrétariats. La plupart disposent de bulletins internes. Au groupe communiste, le bulletin qui est établi à partir du *Journal officiel*, donne un compte rendu des activités de ses membres, au cours de la semaine écoulée. A l'Union centriste, un bulletin hebdomadaire (bi-mensuel dans les périodes de hors-session) résume les travaux du Sénat, lance des thèmes de réflexion. Dans ce cas particulier, cette publication strictement interne a pour objectif d'animer la vie du groupe et d'harmoniser son expression politique.

De gros efforts ont été accomplis par les groupes dans le domaine de la communication. Ainsi en 1982 a été lancée par l'Union centriste « la lettre S » qui s'est ensuite ouverte aux autres groupes appartenant à l'opposition d'alors. La parution en a cessé après mars 1986. Depuis lors, le RPR s'est doté d'un mensuel *Ligne directe*, l'UREI du *Baromètre* qui a succédé à *L'UREI en coin*. De leur côté, les socialistes disposent d'un mensuel, *La tribune*. Le bulletin du groupe communiste connaît comme pour les publications citées ci-dessus, une diffusion externe en direction principalement des élus locaux et responsables socioprofessionnels.

Les relations publiques relèvent aussi des secrétariats administratifs qui organisent les contacts avec les milieux socioprofessionnels.

#### — Le bureau des groupes

Chaque groupe compose librement son bureau. Le nombre de ses membres est très variable d'un groupe à l'autre : au PC, un président, un vice-président et trois membres du bureau ; à la gauche démocratique, un président, un premier vice-président, quatre vice-présidents, un trésorier et quatre secrétaires ; à l'Union centriste, un président, un président d'honneur (qui n'est plus sénateur), onze vice-présidents, un trésorier, sept membres de droit, à l'UREI, un président, neuf vice-présidents, un secrétaire général et un trésorier ; au RPR, un président et un vice-président d'honneur (qui sont sénateurs), un premier vice-président, trois vice-présidents de droit, quatorze vice-présidents et un trésorier ; au PS, un président, sept vice-présidents, dont un chargé de la presse et un de la trésorerie, et un secrétaire général. La réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe a un délégué.

Les bureaux de groupe se réunissent toutes les semaines avant les réunions de groupe, et plus souvent si nécessaire. Ils proposent aux groupes les décisions à prendre ; ils sont chargés de les faire appliquer. Les membres du bureau sont en contact étroit avec les secrétariats administratifs pour l'ordre du jour, le dépôt des questions, amendements et propositions de loi.

En acquérant droit de cité au Parlement, les groupes n'ont cessé d'y prendre une place croissante. Si matériellement, une meilleure organisation des structures techniques et une plus grande spécialisation constituent un plus pour le sénateur, politiquement, le sénateur est devenu moins indépendant, plus soumis aux règles de vie collective. A côté de l'avantage que représente pour le fonctionnement parlementaire, le principe de la proportionnelle des groupes pour la composition des commissions, existe le réel inconvénient de déplacer de l'hémicycle, au huis clos des réunions de groupe, les vrais débats législatifs et politiques.

**RÉSUMÉ.** — *La notion de groupe parlementaire s'est affirmée tout au long de la III<sup>e</sup> République. Elle s'est concrétisée au Sénat à partir de 1924.*

*Les modalités de constitution des groupes et de leur organisation sont fixées dans le règlement du Sénat adopté en 1959.*

*Aujourd'hui au nombre de six, les groupes parlementaires du Sénat jouent un rôle qui est allé croissant, ces dernières années, dans le fonctionnement de la Haute Assemblée.*



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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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. Marcihacy, 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<sup>e</sup> 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 de 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<sup>e</sup> 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.*



ARNAUD TARDAN

## *Le rôle législatif du Sénat*

Le Sénat est une assemblée dans laquelle le rôle éminent du législateur est subordonné à un certain noviciat. De cette règle, qui était particulièrement stricte sous la III<sup>e</sup> République, Edouard Herriot, jeune sénateur, fit une expérience qui lui laissa une certaine amertume et il traduisit sa rancœur dans cette célèbre et tout à fait injuste apostrophe : « Le Sénat ? Une assemblée d'hommes à idées fixes heureusement tempérée par une abondante mortalité ! »

Il serait aisé, au contraire, de préciser par des chiffres incontestables que la majorité des sénateurs assument en fait de longs mandats qui leur procurent des vues politiques à long terme, mais l'on voudrait surtout montrer que le rôle législatif du Sénat s'inspire d'idées suffisamment pertinentes pour lui permettre d'exercer une influence non négligeable sur le cadre de la vie sociale et nationale.

Auparavant toutefois, il faut définir au mieux le rôle que la Constitution réserve à la seconde Chambre au sein du pouvoir législatif et voir, en pratique, dans quelles conditions et dans quelle mesure ce rôle est effectivement rempli.

### I

C'est en effet un point curieux dans l'étude de la Haute Assemblée française que l'étendue et la délimitation exacte de son pouvoir législatif sont fréquemment sujets à interprétations, voire à polémiques.

Sous la III<sup>e</sup> République, l'intégralité du pouvoir législatif ne fut jamais contestée au Sénat alors même qu'il s'en fit parfois, par son droit souverain de refus de la loi, l'instrument d'une censure efficace contre des gouvernements. Les critiques portées à l'encontre de cette pratique n'eurent leur impact que dans les Constitutions ultérieures, sans que l'interférence possible entre rôle législatif et pouvoir poli-

tique soit entièrement clarifiée. Les dernières années de la IV<sup>e</sup> République, après la réforme constitutionnelle de 1954, ont vu une seconde Chambre revigorée réinstallée dans un large pouvoir de navette législative dont la durée était suffisamment longue (1) pour lui permettre d'exercer une pression importante sur les autres acteurs du processus législatif.

La Constitution de la V<sup>e</sup> République a fait, à première vue, la part plus belle encore, dans ce processus, au Sénat à qui elle a restitué son nom. Les formules des articles concernant la confection des lois poussent très loin ce que les auteurs appellent le bicaméralisme égalitaire, c'est-à-dire l'identité dans les pouvoirs dévolus à chacune des chambres pour l'examen et le vote des lois. La première phrase de l'article 45 de la Constitution sonne de ce point de vue comme une proclamation solennelle : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. »

Et pourtant toute l'ambiguïté du sujet réside dans ces trois petits mots « en vue de ». Ils expriment une intention, un souhait, voire une sorte de résolution interne dont il n'y a pas lieu de suspecter la sincérité chez les auteurs du texte constitutionnel. Mais ceux-ci ont bien pris garde d'écrire « en vue de » et non « jusqu'à », car ce simple petit adverbe eût été le retour pur et simple à la III<sup>e</sup> République, dont chacun sait, selon une parole célèbre qu'elle était « d'abord un Sénat ».

Or, une Haute Assemblée indissoluble, d'esprit indépendant, et sans majorité gouvernementale rigidement garantie, si elle peut bloquer la loi, devient un pouvoir à la lettre « incontournable » qu'évidemment la Constitution ne voulait pas instaurer face à un Président de la République et un pouvoir gouvernemental érigé en pivot essentiel du fonctionnement de l'Etat. On a donc ajusté les pouvoirs de la seconde Chambre, de façon qu'elle ne puisse s'opposer définitivement au Gouvernement qui devient en réalité le maître du jeu législatif.

Or, paradoxalement, selon le sénateur socialiste Gérard Delfau (2) : « C'est la limitation de ses pouvoirs constitutionnels qui fait la force du Sénat au sein du Parlement... Parce qu'il est dépourvu de la force de frappe qu'est la motion de censure, la Constitution tolère qu'il mène plus avant la résistance parlementaire... » et de conclure qu'ainsi ce Sénat est « irremplaçable ». Après tout, s'il en est vrai-

(1) Dans le cas général cent jours à partir de la deuxième lecture.

(2) *Le Monde*, 5 août 1986.

ment ainsi, cela vaut peut-être mieux que d'être « incontournable ».

C'est donc en définitive au système du bicaméralisme inégalitaire, c'est-à-dire finalement au « dernier mot » de l'Assemblée nationale que l'on demandera de fournir une issue au processus législatif, après avoir fait jouer un mécanisme ingénieux d'échanges et de conciliations possibles, dont la création de la commission mixte paritaire est une pièce méritoire sur laquelle il y aura lieu de revenir.

Selon le Pr Jacques Cadart (3) : « Ce système est très bien conçu et possède de nombreuses qualités. Il est d'abord inspiré par le désir d'obtenir jusqu'au dernier moment le maximum d'accord entre les deux chambres, comme d'ailleurs le système du bicaméralisme britannique, dont il est quelque peu inspiré. De plus il n'y a, il faut le noter, aucun délai prévu pour chaque lecture, ce qui laisse en théorie de larges périodes de réflexion aux deux chambres. » Pourtant, avec cet auteur lui-même, nous devons constater que si la théorie est telle, la pratique autorisée par le système ne laisse aux chambres et notamment au Sénat « qu'une liberté largement illusoire ». L'article 45 de la Constitution permet en effet au Gouvernement, presque à tout moment du processus législatif, d'intervenir pour l'infléchir dans le sens qu'il estime le plus favorable pour lui et qui est souvent le plus contraignant pour les Chambres. Et dès le début de la V<sup>e</sup> République on a vu les Gouvernements — quels qu'ils soient — agir ainsi.

## II

C'est donc le déroulement réel de la confection législative qu'il faut examiner, non plus tel qu'il est décrit par les textes mais tel qu'il est vécu, notamment par les sénateurs, et l'on verra que les zones de friction ou même les polémiques, dont nous parlions au début de cette étude, ne sont ni rares ni anodines.

Tout d'abord, le Gouvernement peut de son propre gré interrompre la navette qui, nous l'avons vu, est en principe la règle prévue en tête de l'article 45 de la Constitution *en vue* de l'adoption d'un texte identique et qui demeure, dans une sorte de subconscient collectif certainement assez large, comme l'idéal d'une démocratie parlementaire harmonieuse.

Relevons à cet égard l'échange des propos entre le président du Sénat M. Alain Poher et le ministre chargé des relations avec le Parlement, M. André Rossinot, lors de la clôture de la session extraordinaire le 9 juillet 1987.

(3) *Institutions politiques et droit constitutionnel.*

— Le président du Sénat : « ... s'agissant du domaine de l'élaboration de la loi, le Sénat a recouvert la plénitude de ses prérogatives. Comme lors des deux sessions précédentes tous les textes ont été adoptés par les deux assemblées en termes identiques, soit par le jeu normal de la navette, soit à partir de textes élaborés par la commission mixte paritaire, qui a, il faut le souligner, bien fonctionné cette année. »

— Le ministre : « ... La Constitution vous confirme, à égalité avec les députés, le soin d'exprimer la souveraineté nationale... »

Or, et les derniers mots cités du président du Sénat l'illustrent bien, l'interruption de la navette, au seul gré du Gouvernement, pour confier la suite du débat à une commission mixte paritaire, peut être suspectée d'une intention de contrainte envers le Sénat sur lequel planerait dès lors la perspective lointaine — ou même proche — du « dernier mot » de l'Assemblée nationale. Pour écarter le danger, il faut que la commission mixte paritaire « fonctionne bien ». Qu'est-ce à dire exactement ?

Il est clair que lorsque les majorités politiques sont semblables dans chaque assemblée, les commissions mixtes paritaires auront des chances de bien fonctionner, c'est-à-dire dans un esprit constructif, en vue simplement de réduire des divergences qui ne peuvent guère porter sur les principes, et qu'elles y seront fortement incitées par un Gouvernement avec qui elles sont par hypothèse en harmonie.

Mais tel n'est pas toujours, ni même si fréquemment le cas. Les statistiques de réussite ou d'échec de commissions mixtes (qui se traduisent pratiquement toujours par un accord des deux chambres ou par un dernier mot de l'Assemblée nationale) sont les suivantes (4) :

Période	Total des lois adoptées par le Parlement	Accord après la réunion d'une CMP	Désaccord décision définitive de l'AN
1959-1962	296	8	5
1963-1968	582	40	32
1969-1973	492	56	17
1974-1980	751	152	6
1981-avril 1986	534	62	140

(4) Nous empruntons ces chiffres à l'excellente étude de Jean Mastias et Jean Grangé dans *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Ed. Economica, 1987.

A la lecture de ces chiffres, il est évident que les craintes du Sénat quant aux suites de la décision gouvernementale de provoquer la réunion d'une commission mixte sont loin d'être vaines, mais qu'elles sont largement fonction des circonstances politiques de l'époque.

A cet égard, les périodes de tension entre des majorités divergentes dans les deux chambres, soit 1963-1968 et surtout 1981-1986, tranchent d'avec celles où l'harmonie règne, c'est-à-dire 1969-1973 période d'apaisement après le référendum voulu par le général de Gaulle, et surtout 1974-1981, septennat de Valéry Giscard d'Estaing, lequel, présent à la célébration du Centenaire du Sénat, avait rappelé le mot d'André Siegfried : « Le Sénat, la plus belle assemblée du monde » (s'appliquant il est vrai au Sénat de la III<sup>e</sup> République).

Il n'en reste pas moins que les textes adoptés après intervention, couronnée de succès ou non, d'une commission mixte paritaire, vont croissant et qu'il est important d'assurer les meilleures conditions de fonctionnement de ces organismes. De bons connaisseurs du Parlement, tel le président Edouard Bonnefous, ancien président de la commission sénatoriale des finances, alertés par les difficultés croissante de l'examen en commission mixte des lois de finances, avaient suggéré des règles de bonne déontologie en la matière : ne pas remettre en cause les textes acquis — ce qui est normalement une exigence constitutionnelle — pour suivre exhaustivement l'examen des dispositions restant en discussion sans proclamer l'échec de la commission au premier désaccord, éviter un vote d'ensemble fatalement inspiré par une vue politique globale plutôt que par des arguments techniques.

Ces suggestions judicieuses, appuyées par le président du Sénat, n'ont pu encore être traduites en règles, car elles se heurtent souvent à la nécessaire cohérence de l'intégralité du texte et plus encore à l'optique particulière de chacune des Assemblées, aggravée bien entendu lorsqu'il y a désaccord politique global. Si l'on ajoute que les CMP sont souvent enserrées dans des délais draconiens, on ne peut que regretter que cet organisme intelligemment conçu ne soit pas en mesure de rendre tous les services dont il serait capable.

Il y a lieu d'ailleurs de se pencher attentivement sur la question des délais et d'une manière générale sur la gestion du temps dans les diverses phases du processus législatif, point sur lequel le Sénat est particulièrement sensible parce que particulièrement exposé par le mécanisme même des articles de la Constitution, relatifs à la maîtrise de l'ordre du jour et au vote bloqué. Car si l'article 45 sur le vote des lois n'impose pas de délais, ceux-ci selon le Pr Cadart : « sont imposés et avec excès par le Gouvernement qui dispose souverainement des moyens de pression résultant (des articles précédents) », ce qui peut

alors réduire les pouvoirs du Sénat à « un faible rôle de conseil » ou à un rôle de « simple donneur d'avis immédiatement négociables » (Mastias et Grangé) contrairement à l'esprit du texte constitutionnel.

Les règles d'établissement de l'ordre du jour des Assemblées et singulièrement de celui du Sénat, ont fait l'objet depuis de longues années d'appréciations divergentes — et parfois même de véritables polémiques — avec les Gouvernements successifs quelles que fussent leurs orientations politiques. Car l'article 48 de la Constitution n'est pas d'une clarté absolue : « L'ordre du jour des Assemblées comporte par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé la discussion des projets de loi, etc. » Le litige, qui n'est pas vraiment tranché, consiste à savoir si ce texte donne au Gouvernement le droit d'exiger qu'une assemblée siège aux date et heure qu'il fixe pour l'examen de projets déterminés par lui. Il est certain que telle a été l'interprétation constante des deux Chambres et de leurs bureaux pendant près de vingt ans après la promulgation de la Constitution. Néanmoins, durant cette période, des protestations s'étaient fait entendre, et de façon croissante, du côté de l'opposition de gauche, notamment par la bouche de M. Gaston Defferre alors président du groupe des députés socialistes. Puis, à partir de juin 1981, le combat eut lieu à fronts renversés, et naturellement devant le Sénat, toujours aux prises avec le temps. Tel fut le sujet d'une sérieuse bataille de procédure au cours de l'été 1984, sur les problèmes d'enseignement privé et de référendum, entre le ministre chargé des relations avec le Parlement, M. André Labarrère, et la Haute Assemblée.

Sans entrer dans les détails on peut dire qu'en vertu des textes existants, le Sénat dispose d'un peu plus de latitude que l'Assemblée nationale pour tenir les séances qu'impose l'ordre du jour prioritaire, mais qu'au prix d'un peu de patience, le Gouvernement peut toujours le faire aboutir.

Ces questions de délais et d'organisation des travaux ne sont pas mineures. Elles commandent en effet le sérieux et la profondeur de l'investigation, la possibilité d'appel aux sources d'information, le sondage des réactions des secteurs intéressés. Combien de fois des rapporteurs des commissions demandent-ils des délais supplémentaires pour recueillir toutes ces informations et peser leur exacte importance au regard de l'objectif du projet.

Le Sénat souvent placé en second dans la délibération parlementaire se voit de ce fait mis à la portion congrue et c'est pourquoi il a toujours réclamé un juste équilibre dans les dépôts de projets de loi au sein de chaque chambre. Ce qui pourrait n'apparaître que comme

une pratique de simple bon sens recèle en réalité tout un arrière-plan politique qu'on ne saurait négliger.

A cet égard, les dernières sessions ont manifesté des progrès puisque le ministre chargé des relations avec le Parlement a fait observer en juillet 1987 qu'un tiers des projets déposés depuis le début de l'année l'ont été sur le bureau du Sénat. Il semble en effet qu'on arrive à une proportion optimum.

La gestion du temps dans les débats du Sénat est aussi importante en première lecture que dans les phases ultérieures. La première lecture est l'étude de fond détaillée du projet. On a vu dans certains cas que sa durée ou sa prolongation pouvaient devenir des faits politiques, si par exemple l'opinion publique est mobilisée sur le sujet. Tel a été le cas bien connu du projet relatif à l'enseignement privé au printemps 1984 retiré par le Gouvernement alors qu'il était en instance devant le Sénat depuis un mois et demi. Certains auteurs ont voulu voir en cette affaire une sorte de veto exercé par le Sénat grâce à une habile temporisation. Est-ce qu'un délai d'examen d'un mois et demi pour la première lecture d'un projet véritablement essentiel, devant une assemblée, peut paraître excessif ? La question est au moins discutable.

Un délai appréciable d'examen en première lecture est souvent d'autant plus nécessaire que la procédure d'urgence est fréquemment proclamée par le Gouvernement à sa seule discrétion. Elle a pour effet, comme on sait, de supprimer la deuxième lecture et elle déclenche régulièrement les protestations de l'assemblée saisie en second, c'est-à-dire généralement le Sénat. Car celui-ci constate que de ce fait le texte qu'il aura voté ne sera pas connu et discuté par les députés mais par sept d'entre eux seulement qui figureront dans la commission mixte paritaire évidemment provoquée par le Gouvernement.

On peut évidemment se demander si les urgences ainsi déclarées sont bien toutes fondées. La liste des projets soumis à cette procédure pourrait à certains moments faire sourire au regard du sens habituel du terme urgence. Jusqu'ici cependant aucun critère satisfaisant capable de définir et de limiter les cas d'urgence ne semble avoir été présenté et par ailleurs on ne voit guère comment contester au Gouvernement son désir de disposer rapidement d'un texte qu'il juge indispensable à son action immédiate. Cependant les excès éventuels de la procédure d'urgence sont quelque peu canalisés par les réactions des commissions et les remontrances des présidents d'assemblée.

Pour les phases postérieures à la première lecture, le problème du temps demeure aigu, davantage peut-être. Il faut avoir vu se succéder à un ou deux jours d'intervalle, parfois en fin de session

à quelques heures, des discussions en première puis en deuxième lecture des textes de commission mixte, puis des nouvelles lectures pour sentir ce qu'a de caricatural une procédure aussi déformée par l'excès de précipitation. N'est-il pas presque humiliant pour une assemblée de se voir demander de modifier ses positions en d'aussi brefs délais ? Et d'ailleurs si beaucoup de commissions mixtes échouent, n'est-ce pas au premier chef parce que la pression du temps empêche de mûres et raisonnables négociations ? Dans les rares cas où des commissions mixtes ont disposé de délais importants, on a constaté des aboutissements positifs.

Ces constatations ont conduit certains auteurs à souhaiter l'institution d'un jeu de délais pour les différentes phases législatives, inspiré par exemple de la réforme constitutionnelle de décembre 1954 votée sous le Gouvernement Mendès-France. Une période qui devrait être de quelques mois, abrégée en cas d'urgence, serait consacrée à des navettes successives au terme de laquelle seulement le Gouvernement pourrait donner le « dernier mot à l'Assemblée nationale ». Nous ne cacherons pas notre scepticisme sur la possibilité actuelle d'une réforme constitutionnelle en ce sens et même d'une réforme plus limitée garantissant un certain délai de travail à la commission mixte et dont cependant l'utilité semble évidente (5).

Une autre procédure contraignante aurait pu transformer ou limiter sensiblement le rôle législatif du Sénat, à savoir : le vote bloqué. Il n'y a pas finalement joué un rôle vraiment important.

Il était même presque tombé en désuétude lorsque brusquement les circonstances politiques de l'année 1986 lui ont rendu un regain d'activité. Au début de l'année, l'opposition d'extrême gauche puis, après les élections, la gauche tout entière ont tenté de faire échec à des projets gouvernementaux importants par le dépôt de motions de procédure les plus diverses, puis par celui d'innombrables amendements. Pour abrégé des débats déjà pléthoriques le Gouvernement utilisa 27 fois la technique du vote bloqué. Si ces méthodes de freinage — d'obstruction disent certains — devaient se généraliser, elles pourraient avoir de graves conséquences sur la capacité pour le Sénat d'amender les textes qui lui sont soumis et par conséquent sur son rôle législatif. Les débats des deux sessions de l'année parlementaire 1986-1987 n'ont pas, heureusement, justifié ces inquiétudes.

(5) Autre réforme qui serait particulièrement utile : un allongement, modéré certes, mais assuré des sessions ordinaires, ou la création d'une brève session d'hiver. Les cinq mois et demi prévalant actuellement sont une durée trop courte pour un Parlement moderne. Le prix à payer en est des ruptures de travail trop longues et des sessions extraordinaires imprévisibles et capricieuses.

## III

Les instruments par lesquels le Sénat peut influencer sur le contenu final de la loi sont, on le sait, la proposition de loi et l'amendement.

Dans sa décision désormais fameuse du 23 janvier 1987 sur ce que l'on a appelé « l'amendement Séguin », le Conseil constitutionnel avait établi une distinction nette entre ces deux types de textes. L'amendement, dans la pensée du Conseil, était censé ne pas devoir revêtir une « ampleur » ou « une importance » qui était réservée à la proposition et — *a fortiori* — au projet de loi.

Cette position a été largement contestée et en particulier par les deux présidents d'assemblée. Dans un article paru dans *Le Monde* du 29 janvier 1987, M. Chaban-Delmas déclarait en particulier que : « La Constitution de 1958 n'introduit aucune différence, ni d'importance, ni de portée entre ces deux droits qui constituent ensemble ce que les spécialistes nomment le "droit d'initiative" et dont bénéficient au même titre les élus de la Nation et le Gouvernement. » Au surplus, le simple examen du débat parlementaire montre que la transformation d'une proposition de loi en amendement ou le processus inverse sont des pratiques courantes depuis fort longtemps, et dont le but est de simplement choisir l'itinéraire le plus bref, compte tenu des circonstances, pour aboutir au débat public. Ce qui a surtout été critiqué dans la décision du Conseil, c'est l'idée que des critères jusqu'ici inconnus et naturellement non prévus par la Constitution — à savoir « l'ampleur et l'importance » — pouvaient permettre d'écarter du débat les amendements qui contiendraient une dose trop considérable de ces éléments. De là à penser qu'un amendement ne peut être qu'anodin, il n'y a qu'un pas... et en outre on perçoit immédiatement le risque de subjectivité et d'arbitraire de pareils critères. Le président de l'Assemblée nationale soulignait par ailleurs le danger qu'une telle décision pouvait faire courir spécialement à l'opposition, car disait-il : « La voie de l'amendement demeure souvent, pour elle, le plus sûr moyen de se faire entendre. »

Il se trouve que le Sénat est assez souvent dans cette situation, même si sa démarche ne procède pas d'une opposition strictement politique.

Lorsque en effet le Gouvernement lui transmet un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, c'est par hypothèse qu'un accord, provisoire peut-être, s'est fait entre cette Assemblée et le Gouvernement. Sauf exceptions où le Gouvernement se promet *in petto* de faire modifier par le Sénat un point qui ne lui convient pas, il aura souvent tendance à ne pas voir favorablement un bouleverse-

ment du texte. C'est pourquoi le succès de l'amendement sénatorial est en lui-même assez difficile sans même parler des conditions de recevabilité déjà posées par les textes constitutionnels et organiques et par le Règlement.

Principal moyen d'intervention législative du Sénat, l'amendement ne peut cependant occulter totalement cette autre branche du droit d'initiative qu'est la proposition de loi d'origine sénatoriale. Mais il est bien connu que de telles propositions, lors même qu'elles ne soulèvent pas de graves divergences politiques, arrivent difficilement à percer les difficultés de la procédure et du calendrier. De 1959 à 1983, 75 lois, soit 3 % des 2 402 lois promulguées, sont dues à l'initiative du Sénat (6).

Depuis lors, ce fut le cas 3 fois (sur 120) en 1984, 1 fois (sur 124) en 1985 et 4 fois (sur 60) en 1986. Sur un fond de faiblesse générale, il est tout de même exact que les périodes où le Sénat se trouve en bonne harmonie avec le Gouvernement sont plus favorables au succès de ses propositions de loi.

Celles-ci, intervenant pour leur plus grande part dans le droit des personnes et les problèmes de société, ne sauraient être tenues pour négligeables. Il suffit de citer la loi sur les prélèvements d'organes après décès, la loi instituant le médiateur, la loi relative à la publication des sondages, la loi sur la répression du viol et, plus près de nous, la loi sur le régime juridique de la presse issue d'une proposition du sénateur Cluzel et de plusieurs présidents de groupe.

L'examen statistique des amendements déposés devant le Sénat et adoptés par cette assemblée n'apporte pas de lumière décisive sur l'impact réel du Sénat dans la législation positive. Mais il en ressort clairement que le travail législatif du Sénat ne cesse de croître sous l'effet cumulé du nombre et de l'ampleur des réformes engagées par voie législative, de la durée des sessions extraordinaires, des facilités de documentation et de travail mises à la disposition des sénateurs, mais aussi — et le président du Sénat l'a relevé dans l'allocution consécutive à sa réélection le 8 octobre 1986 d' « une utilisation excessive de la procédure qui... peut aboutir à la paralysie du Parlement ». Il visait par là l'appel répété aux motions, exceptions, rappels au Règlement et autres incidents divers, mais aussi l'énorme accroissement des amendements déposés sans véritable justification de fond (7).

(6) Chiffres cités dans la remarquable étude de Jean Grangé, L'efficacité normative du Sénat, in *Revue française de Science politique*, août-octobre 1984.

(7) Accroissement visible, notamment en 1986, pour les débats - « fleuves » sur l'aménagement du travail et la liberté de communication.

Les chiffres suivants pour les années 1985 et 1986 montrent la perte d'énergie dépensée dans la confection et la discussion des amendements, mais aussi la part non négligeable de chances d'aboutissement d'un amendement.

	Amen- dements déposés	Adoptés		Sort à l'AN (lecture suivante)	
		malgré refus du Gouver- nement	sans opposition du Gouver- nement	acceptés sans modifi- cation	avec modifi- cation
1985	4 180	1 220	1 331	1 041	232
1986	8 552	37	863	656	84

La comparaison des deux années ci-dessus est instructive en ce sens qu'en 1985, la majorité du Sénat était opposée politiquement au Gouvernement alors qu'en 1986 la situation inverse prévalait sur la plus grande partie de l'année. On constate bien entendu l'énorme décalage entre le dépôt des amendements et leur simple adoption par le Sénat, ce qui montre le degré d'énergie dépensée en vain par l'opposition. On voit ensuite qu'en cas d'opposition avec le Gouvernement, c'est moins de la moitié des amendements du Sénat qui franchissent la lecture suivante de l'Assemblée nationale, alors que dans le cas contraire c'est la presque totalité. Ceci préjuge assez favorablement du succès de ces amendements dans les phases terminales du processus législatif. Mais on peut néanmoins constater que dans le cas d'opposition, les chances de succès ne sont pas nulles, sans doute pour des amendements « techniques » reconnus utiles par tous et dont le Sénat s'est fait une spécialité.

Les analyses quantitatives qui précèdent présentent un intérêt quant à la compréhension des mécanismes par lesquels le Sénat exerce son influence, mais elles ne procurent que des vues très partielles sur le résultat effectif et dernier de cette action. Résultat que, dans une étude précédemment citée, Jean Grangé appelle l'efficacité normative du Sénat et qui, selon lui et à juste titre, ne se prête pas à une étude statistique.

Les motivations des amendements sont si variables, le processus de leur adoption si complexe que même s'ils subsistent au terme de la filière, on peut rarement dire qu'ils apportent une intégrale satisfaction à leur auteur ou au Sénat qui les a votés. Souvent, pour les

accepter, le Gouvernement en a exigé une première rectification qui peut être une substantielle adultération. Même si le nombre d'amendements sénatoriaux acceptés par l'Assemblée nationale dans sa lecture suivante apparaît considérable, combien d'entre eux sont de forme, de rédaction ou de pure technique. Cela, bien entendu, est loin d'être inutile et contribue largement à la clarté et à la pertinence du texte législatif, mais rend aléatoire toute estimation chiffrée d'une influence précise du Sénat sur le fond même de la loi. A l'inverse, un amendement du Sénat a pu être rejeté au cours des navettes et voir sa substance reprise, sous une autre forme, par exemple à la Commission mixte. Il sera ensuite bien difficile de mesurer l'influence réelle du Sénat dans le texte définitif. Dans ces conditions, on ne peut guère procéder que par présomption ou énumération.

On présupera d'une efficacité réelle du Sénat si en définitive la loi a été acquise avec son accord par simples navettes. D'après le tableau que nous avons donné au début de cette étude, ce type d'accord est en décroissance à peu près constante. Voisin de 100 % au début des années 60, il n'est plus guère dans les dernières années que d'environ 65 % des lois adoptées. Les accords entre les deux chambres qui ont nécessité l'intervention d'une commission mixte paritaire sont, au contraire, en nombre considérablement croissant et l'influence du Sénat sur le texte adopté peut être, dans ce cas, très variable. A la commission mixte, les représentants du Sénat ont généralement dû céder sur des points importants pour ne pas courir le risque du « dernier mot ». Mais très généralement la commission mixte et donc le texte adopté sur son rapport, donne des satisfactions réelles au point de vue sénatorial. Quant aux textes sur « dernier mot », largement subordonnés au contexte politique (8), il n'est pas exclu qu'ils comprennent des textes ayant leur origine au Sénat, car l'article 45 de la Constitution prévoit que, dans sa dernière lecture, l'Assemblée nationale ne peut modifier son texte précédent ou celui de la commission mixte que par des amendements du Sénat. Elle use parfois de cette possibilité.

Pour aller plus avant dans le sujet, il faudrait énumérer les lois pour lesquelles, depuis trente ans, le Sénat a imprimé profondément sa marque. Ce n'est évidemment pas possible dans le présent cadre (9). Mais on peut distinguer pour cette influence des domaines privilégiés ; citons en particulier : le droit des personnes et la législation

(8) Il en est intervenu 140 de juin 1981 à avril 1985 et pas un seul depuis lors.

(9) On en trouvera une liste très judicieuse dans l'étude précédemment citée de Jean Grangé : « L'efficacité normative du Sénat ».

civile ; les textes relatifs aux libertés publiques ; le droit des sociétés dont, depuis plus de vingt ans, la structure est modelée et constamment suivie par le Sénat et son rapporteur le président Dailly ; les textes relatifs à l'agriculture ; le contrôle des finances publiques ; le droit et l'organisation des collectivités territoriales dont le Sénat est constitutionnellement le représentant.

Un exemple pris dans cette dernière catégorie sera particulièrement parlant : celui de la loi dite de décentralisation du 2 mars 1982, intervenue dans une période de particulière divergence politique entre le Sénat et un Gouvernement soutenu par une forte majorité de l'Assemblée nationale. Des modifications substantielles ont été obtenues par le Sénat dans les navettes bien qu'il n'ait pas voté le texte définitif. Telles ont été les dispositions relatives aux possibilités d'intervention économique des collectivités locales, la répartition de leurs compétences en matière scolaire, la création de la dotation globale d'équipement des communes. Et on ne négligera pas les résultats obtenus indirectement par le Sénat grâce aux décisions du Conseil constitutionnel favorables à ses thèses notamment sur le contrôle par l'Etat des décisions des collectivités. Dans cette affaire, comme dans bien d'autres, les décisions d'annulation ont rendu nécessaires le dépôt et le vote de textes qui, cette fois, donnaient satisfaction au Sénat.

Ces résultats n'ont pu être obtenus par le Sénat que grâce à une patiente obstination et à la connaissance parfaite du sujet chez tous les sénateurs. Finalement, le Gouvernement, d'abord hérisé par ce qu'il appelait « un contre-projet » du Sénat fut convaincu qu'il lui était avantageux d'en accepter beaucoup de dispositions, d'ailleurs judicieuses, compte tenu d'une accélération sensible des débats et d'un bon accueil de la loi par les organes des collectivités locales.

On saisit, par cet exemple, le type d'action qui procure au Sénat la meilleure efficacité législative et qui n'est évidemment pas l'opposition frontale, même s'il succombe parfois à la tentation en raison d'un désaccord politique essentiel. La véritable vocation du Sénat est celle de l'étude patiente et compétente, de la temporisation pour faire mûrir les problèmes, de la recherche de tous points possibles de compromis, du renouvellement des sujets par des propositions imaginatives.

C'est là, somme toute, le vrai contenu du terme de « chambre de réflexion » qui est inlassablement rappelé par le président du Sénat dans ses allocutions de fin de session et que, semble-t-il, cette assemblée mérite très largement, sans être toujours favorisée par une certaine rigidité, dans la conception des mécanismes constitutionnels et parfois... dans leur application.

**RÉSUMÉ.** — *Malgré des difficultés techniques — notamment dans la gestion du temps — dues à une certaine sévérité du processus législatif établi par la Constitution, le Sénat assume son rôle de « Chambre de réflexion » avec un degré important d'efficacité.*

PIERRE AVRIL

## *Les innovations sénatoriales*

Dans les toutes premières années de la V<sup>e</sup> République, l'existence d'une seconde assemblée avait surtout été perçue comme celle d'un lieu où la discussion parlementaire pouvait se poursuivre plus librement et plus sereinement qu'au Palais-Bourbon. Le Sénat avait recueilli des personnalités battues aux élections de novembre 1958, comme François Mitterrand, Edgar Faure, Gaston Defferre ou Jacques Duclos, et leur présence en son sein attestait la fonction de continuité qu'il remplissait à travers la rupture qui venait d'avoir lieu. Rétrospectivement, elle suggère que ce conservatoire de la tradition républicaine n'était pas seulement un lieu de mémoire mais aussi d'avenir.

Ce sont là cependant variations sur le thème de la fameuse borne à laquelle on attache le char de l'Etat lorsque l'attelage est fatigué, à côté desquelles s'affirment d'autres contributions plus novatrices. Elles concernent le fonctionnement institutionnel de la V<sup>e</sup> République et s'inscrivent dans ce que l'on peut qualifier de « logique de situation » : parce qu'il échappait à l'emprise majoritaire, parce que la Constitution ne lui accordait pas la prérogative à double tranchant de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, et parce que cette position l'incitait à affirmer une identité soutenue par sa permanence, le Sénat s'est trouvé en mesure d'innover lui-même, ou de provoquer à l'innovation, en faisant preuve parfois d'une capacité d'initiative plus délibérée que l'Assemblée nationale. Il est significatif qu'au sortir de l'épreuve qui mit, en 1969, son existence en péril, il ait inauguré le mouvement d'ouverture qui a si profondément modifié le comportement des assemblées à l'égard du monde exté-

rieur, en décidant de publier son *Bulletin d'informations rapides* et en créant une division de l'information, mesures symboliques annonciatrices du réveil de l'institution parlementaire après la « mécanisation morose » qui inspirait « de la mélancolie » au général de Gaulle (1).

#### LES INNOVATIONS DANS LA FONCTION LÉGISLATIVE

Il ne s'agit pas ici du rôle du Sénat dans la confection de la loi, qui est traité ailleurs avec beaucoup plus de compétence, mais de deux initiatives qui figurent dans l'inventaire des sources de notre pratique actuelle et qui se situent au terme du processus législatif.

La première concerne le recours au Conseil constitutionnel, devant lequel tout le monde avait constaté que, des quatre autorités qui étaient habilitées à le saisir avant la révision de 1974, ni le Président de la République, ni le Premier ministre, ni le président de l'Assemblée nationale n'avaient de raison de contester une loi qu'ils avaient contribué à faire adopter (le chef de l'Etat en conseil des ministres, qui approuve le projet, le Premier ministre qui en dirige la discussion et le président de l'Assemblée qui le vote, au besoin en statuant définitivement). Restait donc le président du Sénat, que sa situation pouvait seul inciter à une telle contestation, singulièrement lorsque la loi n'avait été adoptée que par les députés. De fait, six des neuf décisions rendues de 1959 à 1975 au titre de l'article 61,2 C émanaient du Premier ministre, qui voulait faire consacrer le point de vue du Gouvernement lorsqu'il avait momentanément dû en différer l'affirmation, et qui recourait au Conseil comme au « Cerbère » dont a parlé M. Rivero. Les trois autres exprimaient en revanche la critique sénatoriale (62-20 DC du 6 novembre 1962, contre la loi adoptée par référendum ; 71-44 du 16 juillet 1971 sur le contrat d'association, et 73-51 du 27 décembre 1973 sur la loi de finances).

Deux saisines sur les huit qui visaient une loi parlementaire, apparemment c'est peu, mais ces deux saisines sont doublement significatives. D'abord parce que le président de l'Assemblée attendra décembre 1976 pour prendre une initiative analogue, après que la pratique de la saisine parlementaire eut banalisé le recours au Conseil constitutionnel, mais surtout parce que la première d'entre elles a été directement à l'origine de la métamorphose du contrôle de conformité, qu'elle a fourni au Conseil l'occasion d'étendre aux dispositions visées par le préambule de la Constitution. Comme cette saisine faisait

(1) *Mémoires d'espoir*, I : *Le renouveau*, Plon, 1970, p. 290.

suite à un vote de rejet du Sénat et au dernier mot des députés, elle a valeur exemplaire, et on peut dire que le contrôle protecteur des droits et libertés, qui n'était pas prévu en 1958, a été engendré par la rencontre de deux stratégies institutionnelles, celle du Conseil qui était menacé d'inutilité (2) et celle du Sénat qui affirmait son identité.

La seconde initiative est plus modeste, mais sa portée pratique est loin d'être négligeable dans la mesure où les dispositions adoptées par le Parlement ne prennent effet qu'après l'intervention du pouvoir réglementaire, toujours compétent pour leur mise en œuvre. En tardant à prendre les mesures d'application, l'Administration peut paralyser la décision du législateur (3). En outre, les textes d'application peuvent aller à l'encontre de la volonté de celui-ci, comme le montra le recours d'un sénateur qui fit annuler par le Conseil d'Etat une circulaire interprétative du ministre des finances en 1973. En avril de la même année, le Sénat décida que chaque commission suivrait l'application des lois qu'elle avait rapportées, que le bilan des textes en instance serait périodiquement dressé, et l'attention du Gouvernement attirée sur les retards constatés comme sur la conformité aux travaux préparatoires. Depuis la fin de 1973, le *Bulletin d'informations rapides* du Sénat publie régulièrement sous le titre « Application des lois » les communications des présidents des commissions établissant ce bilan et faisant connaître les explications du Gouvernement en réponse aux questions écrites ou orales qui lui sont posées à ce sujet. On apprend ainsi que la commission des affaires culturelles avait pu constater le 15 mars 1987 que la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1965 tendant à réglementer la profession de professeur de danse restait totalement inapplicable, et que des lois remontant aux années 1975-1979 n'avaient pas encore reçu tous leurs décrets d'application... Ces mises à jour n'ont pas seulement un intérêt pour les praticiens du droit, elles fournissent aussi une information très révélatrice de la réalité du processus normatif. L'initiative sénatoriale devait d'ailleurs inciter le Gouvernement à s'en préoccuper : depuis le conseil des ministres du 23 mars 1977, le Premier ministre présente périodiquement une communication à ce sujet (4).

(2) Jean Boulouis, Le défenseur de l'exécutif, *Pouvoirs*, n° 13, p. 33.

(3) L'exemple le plus connu est celui de la loi Neuwirth sur la régulation des naissances, qui fut promulguée le 28 décembre 1967 et dont les premiers décrets d'application n'ont paru qu'en février 1969, cinq années au total étant nécessaires à la publication des principaux...

(4) P. Avril et J. Gicquel, *Chroniques constitutionnelles françaises*, p. 260. A l'Assemblée, la question avait été soulevée également et M. Poniatowski avait déposé une proposition de loi constitutionnelle pour compléter l'article 10 C en

## LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE

Les auteurs de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires avaient tellement été préoccupés d'empêcher les abus des commissions d'enquête qu'ils en avaient oublié de préciser leurs pouvoirs. Cette situation a inspiré au Sénat une double démarche.

La première démarche a concerné la révision des textes. Dès le 16 juin 1966, la Haute Assemblée avait adopté une résolution de M. Prélot qui modifiait son règlement en vue de suspendre le délai imparti à ces commissions pendant les intersessions, durant lesquelles leurs travaux se trouvaient compromis par l'absence des parlementaires, retenus dans leurs circonscriptions. On sait que le Conseil constitutionnel censura cette résolution le 8 juillet (66-28 DC), au motif qu'elle avait pour résultat de prolonger le délai de quatre mois fixé par l'ordonnance du 17 novembre 1958, laquelle se trouva ainsi incorporée au « bloc de constitutionnalité » bien qu'elle n'eût que valeur législative. La réplique se fonda précisément sur cette particularité de l'ordonnance, qui permettait de la modifier en la forme législative ordinaire sans que le Conseil ait obligatoirement à en connaître. Le Sénat attendit prudemment que le référendum du 27 avril 1969 ait affermi son existence menacée pour adopter le 2 juin 1970 une proposition de loi qui reprenait purement et simplement les dispositions de la résolution censurée, et il profita de la circonstance pour voter le 11 juin une autre proposition, de M. Dailly, qui complétait l'ordonnance de 1958 en précisant les pouvoirs des commissions d'enquête et de contrôle. Il fallut encore attendre le septennat suivant pour que l'Assemblée inscrive à son ordre du jour ces deux propositions (en y joignant celle qu'avaient déposée MM. Denis et Foyer en 1975) dont est issue la loi 77-807 du 19 juillet 1977 qui définit le régime actuel (5).

En attendant, et pour pallier les lacunes des textes, le Sénat a eu recours à la formule des missions d'information nommées par les commissions permanentes en leur sein et surtout connues pour leurs

fixant des délais à la publication (annexée au procès-verbal du 10 mai 1973) ; deux propositions de résolution tendant à inscrire dans le règlement une procédure de contrôle avaient été présentées à la même époque, mais ce n'est qu'en juin 1979 qu'une procédure d'information fut suggérée par le président de l'Assemblée aux présidents des commissions. V. M. Guibal, Le retard des textes d'application des lois, *RDP*, 1974, p. 1039.

(5) *Chroniques constitutionnelles françaises*, op. cit., p. 69. La loi du 19 juillet 1977 a porté le délai de quatre à six mois.

activités touristiques. La procédure présente une certaine solennité, puisque c'est la Haute Assemblée elle-même qui autorise les commissions à désigner ces missions sur les questions relevant de leur compétence (6).

L'innovation a consisté à créer des missions communes à plusieurs commissions, dont la première, consacrée à la politique nucléaire, travailla en 1969-1970 dans une relative discrétion, et c'est avec la seconde qu'une enquête parlementaire toucha véritablement l'opinion, en raison de son objet : la publicité clandestine à l'ORTF, sur laquelle le rapport Diligent apportait des révélations qui lui valurent un grand succès. Pour leurs investigations, le président de la mission, M. Henri Caillavet, et son rapporteur avaient été en mesure d'invoquer les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place qu'ils tenaient de l'ordonnance 58-1374 du 30 décembre 1958 en qualité de rapporteurs budgétaires. En revanche, la mission s'était astreinte au secret au cours de ses travaux, et son rapport (publié en annexe au procès-verbal du 25 avril 1972) avait été remis dans des délais qui n'excédaient pas les quatre mois alors impartis aux commissions d'enquête. A la suite de l'incendie du CES Pailleron, une mission fut décidée sur les constructions scolaires en 1973, mais le bureau décida que le rapport ne serait publié qu'après le dernier jugement définitif, pour ne pas contrevenir indirectement à l'irrecevabilité opposable aux commissions d'enquête lorsqu'une information judiciaire est en cours sur les mêmes faits : soucieux de sa respectabilité, le Sénat ne voulait pas que l'on puisse le suspecter de détournement de procédure. Il sera moins rigoureux onze ans plus tard lorsqu'il aura recours à une commission de contrôle pour éviter d'avoir à consulter le garde des Sceaux sur l'existence d'une information judiciaire (7).

La mission sur la publicité clandestine avait été décidée le 18 novembre 1971 ; deux jours après, l'Assemblée nationale obtenait la création d'une commission de contrôle sur la gestion de l'ORTF, à laquelle le Gouvernement s'était pourtant opposé un mois plus tôt. D'autre part, le Sénat avait décidé en 1970 de constituer, sur les abattoirs de La Villette, la première commission d'enquête de la Ve République : ne voulant pas être en reste, les députés s'appuyèrent sur ce précédent pour vaincre là aussi la réticence du Gouvernement et créer à leur tour la commission d'enquête sur les sociétés civiles de placement immobilier le 10 décembre 1971. L'expérience révèle

(6) Art. 21 du règlement (celui de l'Assemblée ne les mentionne pas, mais seulement l'instruction générale du bureau).

(7) A propos de la Nouvelle-Calédonie : *Chronique constitutionnelle de Pouvoirs*, n° 33, p. 155.

ce que le bicamérisme peut comporter de stimulant pour le changement institutionnel « ordinaire », dans un régime où l'initiative utile émane plus facilement d'une assemblée qui échappe aux contraintes de la solidarité avec le Gouvernement et que sa permanence incite davantage à la réflexion sur les conditions de son fonctionnement.

#### PRATIQUE DES MISSIONS ET DES GROUPES D'ÉTUDES

Après avoir contribué à débloquer le mécanisme de l'ordonnance de 1958, le Sénat a marqué sa prédilection pour les commissions de contrôle de préférence aux commissions d'enquête, plus spectaculaires et donc plus « politiques », bien que les remous de ces dernières années aient entraîné un infléchissement sensible à cet égard. On a cité la fausse commission de contrôle sur la Nouvelle-Calédonie, il faut mentionner aussi les commissions d'enquête sur la dette extérieure de la France en 1983, sur la communication audio-visuelle en 1985 et sur les événements de novembre-décembre 1986. Au total, le Sénat a créé 7 commissions d'enquête contre 13 commissions de contrôle (à l'Assemblée, les chiffres respectifs sont de 18 contre 5).

On notera également le retour à la formule plus « économique » des missions, comme celles qui se sont consacrées à la décentralisation en 1983-1984 et à l'avenir des télécommunications en 1986, ainsi que la pratique des groupes d'études. Il faut citer à ce propos la création du groupe d'études « Commerce extérieur » décidée le 7 décembre 1977, avec l'approbation du président, par les commissions des affaires économiques, des affaires étrangères et des affaires sociales, qui a abouti à la présentation d'un rapport sur « les enjeux et les conditions des équilibres extérieurs de la France » (annexé au procès-verbal du 13 octobre 1978). Le rapporteur, M. Pisani, y exposait une réflexion toujours actuelle sur le fonctionnement de l'institution parlementaire, dans laquelle il passait en revue ses diverses manifestations, observant notamment que le partage en majorité et minorité « fait que dans la plupart des cas le travail législatif est un affrontement qui se résout par l'affirmation des thèses du Gouvernement sans concessions substantielles ». Et il ajoutait de manière prémonitoire : « Il en aurait été de même si une autre majorité avait triomphé en mars » (1978). Les commissions d'enquête et de contrôle ? Elles ont un objet précis qui est de mettre en cause l'action gouvernementale et administrative, non de l'éclairer et de concourir à l'orienter. Pour que les assemblées contribuent à cette information positive, le rapporteur de 1978 concluait en souhaitant le développement de travaux docu-

mentaires contradictoires, menés par des groupes de travail constitués par les commissions compétentes, et dont celles-ci ne puissent prendre ombrage, ajoutait-il. Cette philosophie ne répond-elle pas spécialement à la vocation de la seconde chambre ?

#### LES « CONVENTIONS » SÉNATORIALES

Dans le domaine du droit parlementaire, le Sénat a contribué au développement de la plus caractéristique de ses sources : les pratiques qui sont respectées en raison de l'autorité des précédents, alors que leur valeur juridique est incertaine, voire inexistante. C'est ainsi que la Haute Assemblée a progressivement infléchi la rigueur initiale de la priorité attribuée au Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour par l'article 48 C. Elle pouvait, il est vrai, s'appuyer sur la rédaction de son règlement qui est moins contraignant sur ce point (comme en matière de recevabilité financière des amendements) que celui de l'Assemblée. L'article 32 dispose en effet que c'est le Sénat qui *décide* de siéger en dehors des séances des mardi, jeudi et vendredi, de telle sorte que le Gouvernement ne peut l'y contraindre. Il lui est arrivé de refuser de siéger le mercredi, et le Gouvernement s'est incliné (8). Ainsi s'est établie la convention selon laquelle « le Gouvernement est maître de l'ordre du jour, le Sénat est maître de ses horaires ».

Partant de cette base réglementaire qui bénéficiait de la déclaration de conformité du Conseil constitutionnel, le Sénat a innové dès le 19 décembre 1978 en refusant la date fixée par l'ordre du jour prioritaire et en renvoyant au 3 janvier 1979 la discussion prévue pour le 22 décembre : il ne s'agissait plus seulement de l'horaire de la discussion mais de la fixation de la séance où elle débiterait. Après 1981, cette pratique exceptionnelle s'est en quelque sorte banalisée, notamment par le recours à une espèce de grève sur le tas, le rapporteur se déclarant hors d'état de présenter ses conclusions à la date arrêtée par le Gouvernement, lequel se trouvait contraint de négocier un nouvel aménagement de l'ordre du jour (9).

En dépit de son attachement aux usages, la Haute Assemblée n'a cependant pas échappé au mouvement de rationalisation qui conduit à la codification réglementaire des pratiques (10), mais son

(8) *Pouvoirs*, Chronique constitutionnelle, n° 33, p. 169.

(9) *Ibid.*, n° 31, p. 189 ; n° 36, p. 193 ; n° 38, p. 185.

(10) *Ibid.*, n° 32, p. 190 ; n° 39, p. 162.

originalité s'est manifestée dans la rapidité avec laquelle elle a réagi aux périls que faisait courir à ses délibérations le recours inhabituel et spectaculaire à l'obstruction : elle a procédé à la révision de son règlement immédiatement après l'effervescence de l'hiver 1986 (11), alors que les abus dont souffre le Palais-Bourbon depuis 1982 n'y ont suscité à ce jour que des réactions navrées mais impuissantes.

(11) *Ibid.*, n° 39, p. 177.

**RÉSUMÉ.** — *Les apports du Sénat au fonctionnement des institutions s'expliquent par la « logique de situation » propre à la Haute Assemblée de la V<sup>e</sup> République. Indépendante du Gouvernement, permanente et soucieuse de son identité, le Sénat a pu innover plus facilement que l'Assemblée nationale.*

DIDIER MAUS

*Le Sénat,  
l'Assemblée nationale  
et le Gouvernement*

« Je souhaite longue vie au Sénat de la République », déclare le président Giscard d'Estaing en terminant son allocution le 27 mai 1975 à l'occasion des cérémonies célébrant le centenaire du Sénat (1). Etrange déclaration en réalité que ces vœux adressés par le premier magistrat du pays à une assemblée parlementaire ! Est-il conforme à la séparation des pouvoirs que le chef de l'exécutif, même garant de la continuité de l'Etat, s'adresse ainsi à une des branches du pouvoir législatif. Derrière cette phrase se cache l'extraordinaire histoire de la deuxième chambre dans l'histoire politique de ce pays.

Analyser le Sénat de la V<sup>e</sup> République sans faire référence à ses ancêtres, à cette continuité tant glorifiée en 1975 (2), conduirait à laisser de côté des éléments essentiels pour la compréhension de la mécanique instituée en 1958 et de la pratique suivie depuis.

Héritière du Conseil des Anciens de la Constitution de l'an III (la « raison » de la République), la seconde chambre trouve sa légitimité dans le raisonnement et non dans l'impulsion. En 1875, l'existence du Sénat constitue une concession, pour certains temporaire, des républicains de gauche à la fraction modérée de l'Assemblée nationale (3). En 1946, il faudra le rejet du premier projet de Constitution pour que la deuxième constituante réintroduise un Conseil de la

(1) *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, rassemblés par Didier Maus, La Documentation Française (2<sup>e</sup> éd., 1982), doc. n° 24-103.

(2) *Ibid.*, allocution du président Alain Poher, doc. n° 24-102.

(3) Odile Rudelle, *La République absolue, 1870-1889*, Publications de la Sorbonne, 1982, p. 33-39.

République dont les membres chercheront avec une obstination constante à refaire le Sénat de la III<sup>e</sup> République (4).

Les sources relatives à l'élaboration de la Constitution de 1958 montrent que les sénateurs, avec à leur tête Michel Debré et le président Gaston Monnerville, forment un groupe efficace pour contribuer à l'abandon de l'idée du général de Gaulle d'un Sénat à trois sections et plaider en faveur d'un bicaméralisme le plus étendu possible (5). Le bilan, s'il n'est pas totalement positif, penche néanmoins dans le bon sens. Le président Monnerville le constate sans ambages le 11 décembre 1958 lors de la réunion du nouveau Sénat : « La nouvelle Constitution... a rendu à notre assemblée son titre traditionnel en même temps qu'elle lui confère un rôle de premier plan dans l'organisation des pouvoirs publics » (6). Il rappelle au passage — thème permanent du discours sénatorial — que la Constitution de 1946 avait confié au Conseil de la République « une mission difficile, celle de la réflexion ».

Dix ans plus tard, les inquiétudes sur le devenir du Sénat sont de retour. Après la traversée du désert consécutive à la crise de 1962, le projet de référendum du 27 avril 1969 modifie totalement son rôle (7). On voit reparaître l'idée de fusionner la représentation des collectivités locales et celle des activités économiques, sociales et culturelles. Le résultat du référendum est bien connu. Pour la deuxième fois en moins de vingt-cinq ans, le peuple français a rejeté un projet qui n'accordait pas une place normale au Sénat. Fort de ce sentiment diffus d'un réel soutien populaire, l'assemblée du Luxembourg peut s'acheminer vers son centenaire de 1975, en s'érigeant face à l'Assemblée nationale et au Gouvernement en conscience de la tradition républicaine (8). Qu'il s'intègre à la majorité gouvernementale (de 1974 à 1981) ou qu'il se considère comme le bastion de l'opposition face aux errements de la majorité de 1981 (9), le Sénat affirme son rôle et affine son image. Au-delà des événements quotidiens, il se considère comme le temple de la sagesse et du bon sens, y compris face à une assemblée et une majorité amies (depuis mars 1986).

(4) Gaston Monnerville, *Vingt-deux ans de présidence*, Plon, 1980, p. 9-57.

(5) *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation Française, 1987, vol. I, p. 541-548.

(6) *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, rassemblés par Didier Maus, La Documentation Française (3<sup>e</sup> éd., 1987), doc. n° 24-101.

(7) *Les grands textes...*, *op. cit.*, doc. n° 11-600.

(8) Odile Rudelle, *La tradition républicaine, Pouvoirs*, n° 42, p. 31-43.

(9) « Il est clair que lorsque le Sénat adopte, modifie ou rejette un texte, c'est en fonction de sa teneur ou des conséquences qu'il pourrait avoir à l'avenir sur la situation financière, économique et sociale du pays et non en vertu de je ne sais quelle obstination partisane » (Alain Poher, 23 décembre 1981).

Le fonctionnement du titre V de la Constitution « Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement » ne s'apparente pas, contrairement à une vision première, à un jeu à deux partenaires, le Gouvernement et le Parlement. Ce dernier comprend deux éléments dont les relations interfèrent avec l'axe principal ; c'est donc plus vers la théorie des jeux à trois acteurs qu'il faut se tourner. A titre d'exemple, la volonté concertée de deux joueurs permet toujours de faire échec au troisième. N'oublions pas la vision sénatoriale du secteur Prélot où l'alliance entre l'exécutif et le Sénat était envisagée pour freiner les élans débridés de l'Assemblée nationale.

Afin d'avoir une perception claire de la position relative du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale dans le jeu triangulaire évoqué, il paraît logique de passer successivement en revue les principales procédures qui mettent en relation ces trois partenaires.

#### A. — LE SÉNAT ET LA LOI

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique », indique l'alinéa 1 de l'article 45 de la Constitution posant en cela le principe de base du bicaméralisme. Ce texte reproduit d'ailleurs à deux nuances près l'alinéa 1 de l'article 20 de la Constitution de 1946 tel qu'il avait été modifié par la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 (10). Ce principe est immédiatement corrigé. Les trois alinéas suivants, beaucoup plus longs, concernent le cas de désaccord entre les deux assemblées et la suprématie finale de l'Assemblée nationale en cas d'impossibilité de trouver un accord. Avant d'en arriver là, il importe d'examiner quelques phases de la procédure législative.

##### 1 / *Les dépôts*

A l'exception des lois de finances, le Premier ministre a la faculté de déposer les projets de loi après délibération du conseil des ministres sur le bureau de l'une ou l'autre assemblée. Si les statistiques montrent que le taux de dépôt au Sénat n'est monté qu'une fois à 50 % (1974), il est utile de s'interroger sur les variations de ce taux de dépôt. Est-ce là un indice des bonnes ou mauvaises relations entre le Gouvernement et le Sénat ? Il faudrait bien évidemment tempérer le

(10) « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux chambres du Parlement en vue de parvenir à l'adoption d'un texte identique. »

simple calcul quantitatif par une appréhension qualitative sur la nature des textes déposés.

Le tableau 1 permet de formuler quelques observations :

- au début de la V<sup>e</sup> République, il n'y a pas d'hostilité systématique à des dépôts devant le Sénat ;
- par contre, de la fin 1962 à 1969 inclus, le profond conflit qui oppose le Sénat et le Gouvernement se traduit par une absence quasi totale de dépôts en première lecture, abstraction faite des lois de ratification de conventions internationales ;
- à partir de 1970 et jusqu'en 1974, la présidence Pompidou est marquée par une tendance à la reprise ;
- à partir de 1974 et pendant toute la durée du septennat de M. Giscard d'Estaing, un nombre significatif de dépôts est effectué au Palais du Luxembourg. On y dépose même des textes jugés essentiels comme le projet Christian Bonnet de décentralisation ;
- le plus curieux est le maintien d'un fort taux de dépôt au Sénat entre 1981 et 1986. Ceci s'explique à la fois par la volonté d'assurer une meilleure régulation du flux législatif et dans un petit nombre de cas par une volonté politique (par ex. le projet de loi constitutionnelle de 1984 tendant à réviser l'article 11 de la Constitution) ;
- les années 1986 et 1987 montrent un fort rééquilibrage au profit du Sénat, non dénué d'arrière-pensées politiques.

TABLEAU 1. — *Taux de dépôt des projets de lois au Sénat*

1959	21 %	1969	1 %	1979	19 %
1960	23 -	1970	20 -	1980	26 -
1961	39 -	1971	10 -	1981	38 -
1962	22 -	1972	25 -	1982	34 -
1963	6 -	1973	17 -	1983	41 -
1964	9 -	1974	50 -	1984	33 -
1965	6 -	1975	39 -	1985	18 -
1966	10 -	1976	27 -	1986	45 -
1967	10 -	1977	43 -	1987	
1968	5 -	1978	36 -		

Source : *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, La Documentation Française (3<sup>e</sup> éd. 1987), doc. n° 39-100.

Mis à part les situations de crise où le Gouvernement cherche à ne pas valoriser le Sénat, les facteurs qui influent sur le choix du dépôt paraissent être à la fois techniques et politiques (11).

(11) *Revue du droit public*, 1980, p. 1149 ; *Pouvoirs* (Chronique constitutionnelle française), n° 15, p. 174 ; n° 27, p. 177 ; n° 33, p. 166 ; n° 35, p. 191.

— Parmi les facteurs techniques, il faut incontestablement citer l'encombrement de l'ordre du jour. Tout Gouvernement cherche à assurer un plan de charge le meilleur possible entre les deux assemblées. Ceci peut le conduire à déposer des textes au Sénat simplement parce que les perspectives de l'ordre du jour permettront de l'inscrire plus tôt.

— Sur le plan politique, il peut être tenté de demander au Sénat d'examiner un projet en première lecture soit lorsqu'on sait que le Sénat y est trop opposé (l'exemple de 1984), soit au contraire pour rendre hommage à la traditionnelle sagesse sénatoriale (répartition des compétences dans le cadre de la décentralisation en 1982).

Le dépôt d'un projet en première lecture devant le Sénat ne garantit pas pour autant le bon succès de la procédure. Le projet Bonnet de décentralisation, longuement et minutieusement examiné au Sénat en 1980, n'a en fait jamais débouché. Il a servi de travaux pratiques à la loi Defferre de 1982. Dans la période récente, le dépôt de la loi Devaquet sur la réforme de l'enseignement supérieur devant le Sénat n'a pas évité qu'après un débat calme et serein au Palais du Luxembourg les événements de novembre et de décembre 1986 ne conduisent à son abandon.

## *2 / Le déroulement des procédures*

Il n'est pas utile d'insister ici sur l'ensemble des éléments du dialogue législatif entre les deux assemblées. A l'intérieur d'un même cadre constitutionnel, le règlement et la coutume divergent quelque peu mais pas sur l'essentiel. Deux éléments méritent commentaire : d'une part la procédure de l'urgence, d'autre part le déroulement de la commission mixte paritaire et de ses suites.

### *a - La déclaration d'urgence*

En application de l'article 45 (2<sup>e</sup> alinéa), le Gouvernement peut déclarer l'urgence à propos de la discussion d'un texte. On sait que la seule conséquence de cette déclaration est la possibilité pour le Premier ministre de convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture dans chaque assemblée par dérogation au principe qui veut que la CMP ne soit convoquée qu'après deux lectures (12).

Dans le cas où le Sénat n'est saisi d'un projet qu'après l'Assemblée nationale, la déclaration d'urgence, entièrement à la discrétion du

(12) *Pouvoirs* (CCF), n° 9, p. 208 ; n° 15, p. 181 ; n° 20, p. 200 ; *RDP*, 1984, p. 462.

Gouvernement, le prive de la possibilité de dialoguer avec la première assemblée. Il aura la possibilité d'examiner les amendements adoptés par l'Assemblée nationale alors que la réciproque ne sera pas exacte.

Le président du Sénat a fréquemment protesté contre cette utilisation extensive voire abusive de la notion d'urgence (13). A l'inverse, il ne semble pas que le président de l'Assemblée nationale ait émis de telles critiques, même lorsque son assemblée vient à examiner un projet en second.

#### *b - La commission mixte paritaire*

Composée de 7 députés et de 7 sénateurs, la commission mixte paritaire a pour mission de rechercher un texte d'accord entre les versions votées par l'Assemblée nationale et le Sénat lorsque celles-ci diffèrent (14). Sans revenir sur les problèmes de composition de la commission mixte paritaire (faut-il qu'elle soit composée selon le principe proportionnel ou le principe majoritaire ?) il importe de s'intéresser à ses suites.

Lorsque la CMP aboutit à un accord et que celui-ci est ratifié par l'Assemblée nationale et le Sénat, le bicaméralisme est respecté. Lorsque par contre soit la commission mixte paritaire ne parvient pas à un accord, soit cet accord n'est pas ratifié par les deux assemblées, l'article 45, dernier alinéa, donne au Premier ministre la possibilité de demander à l'Assemblée nationale de statuer seule en dernière lecture et d'adopter le texte contre la volonté du Sénat. Cette procédure, un des éléments clés du parlementarisme rationalisé, permet de ne pas revenir à la situation de bicaméralisme parfaitement égalitaire de la III<sup>e</sup> République. Elle est d'ailleurs inspirée de l'article 20 de la Constitution de 1946 tel qu'il avait été modifié en 1954. Il importe par conséquent de s'intéresser à ces seuls cas où la loi est votée contre le Sénat. Le tableau 2 fournit les données statistiques sur le taux de lois adoptées selon la procédure de l'article 45 dernier alinéa par vote en dernière lecture de la seule Assemblée nationale.

Si l'on tient compte des 2 700 lois promulguées de 1959 à 1986, 208 seulement, c'est-à-dire 7,7 %, ont été adoptées en application

(13) « L'utilisation de plus en plus fréquente de la procédure d'urgence rend impossible le dialogue entre les deux assemblées » (Alain Poher, 23 juillet 1982).

(14) RDP, 1960, p. 649 et 999 ; 1961, p. 105 ; 1963, p. 264 et 477 ; 1964, p. 101 ; 1965, p. 39 ; 1967, p. 739 ; 1970, p. 652 ; 1983, p. 372. *Pouvoirs* (CCF), n° 8, p. 194 ; n° 11, p. 186 ; n° 13, p. 200 ; n° 15, p. 164 ; n° 17, p. 199 ; n° 19, p. 168 ; n° 20, p. 180 ; n° 21, p. 196 ; n° 22, p. 174 ; n° 23, p. 168 ; n° 25, p. 181 ; n° 29, p. 170 ; n° 31, p. 176 ; n° 33, p. 154 ; n° 35, p. 177 ; n° 37, p. 174 ; n° 40, p. 186 ; n° 44, p. 203.

de cette procédure. Ce chiffre peut paraître à la fois faible, compte tenu des lois promulguées, et important si l'on procède à une analyse qualitative. Il permet néanmoins de relativiser les critiques de ceux qui minimisent le rôle législatif du Sénat (15).

Les données du tableau 2 montrent que jusqu'en 1981, à l'exception de quelques pointes entre 1962 et 1969, la fréquence du vote de l'Assemblée nationale en dernière lecture a été très modeste (16). Ceci s'explique par un accord politique assez large entre les deux assemblées et la volonté du Gouvernement, en particulier à partir de 1974, de rechercher le plus systématiquement possible l'accord des deux assemblées. On voit par contre nettement que, de 1981 à 1986, le désaccord politique total entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement d'une part, le Sénat d'autre part a obligé à utiliser fréquemment la procédure de l'article 45, dernier alinéa.

TABLEAU 2. — *Pourcentage des lois adoptées en application de l'article 45, alinéa 4 de la Constitution*

1959	0 %	1969	0 %	1979	2,5 %
1960	3,4 -	1970	2,0 -	1980	2,3 -
1961	0,9 -	1971	3,5 -	1981	18,2 -
1962	1,9 -	1972	5,3 -	1982	28,8 -
1963	5,1 -	1973	5,6 -	1983	21,6 -
1964	5,1 -	1974	0 -	1984	21,6 -
1965	9,3 -	1975	0 -	1985	36,9 -
1966	4,2 -	1976	0,9 -	1986	1,7 - (1)
1967	5 -	1977	0 -	1987	
1968	7,1 -	1978	1,1 -		

(1) VII<sup>e</sup> législature.

Source : *Ibid.*, Doc., n° 45-200.

La quasi-totalité des grandes lois politiques de la période ont été adoptées de la sorte. Ce tableau fait également ressortir de façon nette la différence de situation politique entre les périodes 1962-1969 et 1981-1986. Dans le premier cas, il s'agissait d'une opposition personnelle entre le Sénat et le chef de l'Etat mais non d'un désaccord

(15) Voir l'excellente mise au point de Jean Grangé, L'efficacité nominative du Sénat, in O. Duhamel et J.-L. Parodi, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, Presses de la FNSP, 1958, p. 375 et s.

(16) « Contrairement à une opinion encore trop répandue, la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale pour le vote d'une loi n'est pratiquement plus utilisée... L'évolution annoncée au cours de ces dernières années se trouve confirmée » (Sénat, *Bulletin d'informations rapides*, L'activité du Sénat au cours de l'année 1978).

politique profond entre les deux assemblées. Dans le second, au contraire, c'est véritablement une chambre d'opposition qui siège au Palais du Luxembourg (17).

Parmi les 208 lois adoptées de la sorte figurent bien évidemment les 5 lois qui, depuis le début de la V<sup>e</sup> République, n'ont fait l'objet d'aucun vote positif ni dans l'une ni dans l'autre assemblée : la loi-programme militaire de 1960, la loi de finances rectificative pour 1962, la loi d'habilitation économique et sociale de 1967, la loi sur les prix et les revenus de 1982, et la loi modifiant le Code du travail de 1986 (18). Dans ces cas, c'est la conjugaison de la volonté gouvernementale et des mécanismes constitutionnels qui ont permis l'adoption de la loi.

## B. — LE SÉNAT ET LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

Par comparaison avec les mécanismes de contrôle parlementaire fonctionnant à l'Assemblée nationale, il est intéressant d'examiner ce qui existe au Sénat.

### 1 / Les questions

Les procédures de questions écrites fonctionnent de façon identique dans les deux assemblées. Elles ont, dans l'un et l'autre cas, pour but d'obtenir du Gouvernement, c'est-à-dire en l'occurrence des administrations intéressées, des réponses le plus détaillées possible à des questions souvent elles-mêmes très précises. Dans la comparaison qui peut exister entre les deux assemblées, en ce qui concerne le volume des questions, le Sénat reste très en deçà du chiffre de l'Assemblée nationale : en 1986 le nombre total de ses questions correspond à moins de 30 % de celui des questions de l'Assemblée nationale (19) ; par contre, sur la période 1959-1986, le taux de croissance des questions écrites s'avère plus rapide au Sénat qu'à l'Assemblée

(17) « Nous sommes en système bicaméral. Le hasard de la vie et des consultations électorales a installé dans nos deux assemblées des majorités dissemblables. Les constituants de 1958 avaient envisagé cette éventualité qui peut conduire soit à l'ignorance d'une Chambre pour l'autre, soit à un échange fructueux. Nous pensons, pour notre part, que les problèmes délicats qui se posent à notre pays... doivent nous inciter à une attitude constructive. Elle exige deux démarches complémentaires : que la minorité s'exprime dans la réflexion et sans passion, mais également que la majorité l'entende et veuille bien tenir compte de son apport. C'est la garantie du dialogue démocratique » (Allocution du président Alain Poher à l'Élysée le 4 janvier 1985, Sénat, *BIR*, L'activité du Sénat en 1984, p. 8).

(18) *Les grands textes...*, *op. cit.*, doc. n° 49-300.

(19) *Les grands textes...*, *op. cit.*, doc. n° 48-300 ; 5 111 au Sénat, 18 184 à l'Assemblée nationale.

nationale, 640 % d'un côté contre seulement 519 % de l'autre (20).

L'évolution des procédures des questions orales montre que le Sénat tient à conserver la maîtrise de ce moyen qu'il considère comme essentiel du contrôle parlementaire.

Si les différences concernant les questions orales sans débat sont, sur la période 1959-1986, relativement minces entre les deux assemblées, il n'en est pas de même en ce qui concerne les questions orales avec débat (21). Celles-ci, on le sait, ont quasiment disparu à l'Assemblée nationale depuis 1977 alors qu'elles conservent une réalité vivante au Sénat avec un nombre significatif de réponses tous les ans (22). C'est en raison du caractère plus politique de cette procédure que le Sénat a tenu à lui conserver une réalité.

## 2 / *Les instruments du contrôle collectif*

Très attaché à sa fonction de relais vis-à-vis de l'opinion publique, le Sénat a diversifié ses techniques de contrôle. Au-delà des traditionnelles commissions d'enquête et de contrôle, il utilise de façon spécifique les missions d'information ou même les groupes d'étude.

Alors que l'Assemblée nationale a créé 23 commissions d'enquête ou de contrôle depuis le début de la V<sup>e</sup> République, le Sénat n'a été à l'origine que de 20 d'entre elles. On constate d'ailleurs une certaine distorsion entre les deux chambres puisque l'Assemblée nationale créa 18 commissions d'enquête contre 7 au Sénat, mais qu'à l'inverse il n'y eut que 5 commissions de contrôle au Palais-Bourbon contre 13 au Palais du Luxembourg (23). Il est, à cet égard, utile de relever les différences de thèmes et de fréquence entre les deux assemblées.

Si l'on considère la période 1981-1986, elle ne correspond qu'à 13 % des commissions d'enquête ou de contrôle à l'Assemblée nationale contre 45 % au Sénat. Il y a donc du côté du Sénat une volonté délibérée d'utiliser les mécanismes de ces commissions comme technique d'opposition au Gouvernement du moment. L'analyse des thèmes le confirme : sur 9 commissions, 7 au moins ont pour objectif, implicite sinon explicite, de critiquer la politique gouvernementale.

On peut relever deux cas où les deux assemblées créèrent en même temps des commissions analogues. En 1978, l'une et l'autre suscitérent une commission d'enquête consacrée à la navigation des pétroliers en mer. En 1986 elles utilisèrent exactement dans les mêmes

(20) *Ibid.*

(21) *Ibid.*, doc. n° 48-302.

(22) *Ibid.*, 76 réponses en 1985, 30 en 1986.

(23) *Ibid.*, doc. n° 43-210.

conditions les mécanismes de la commission d'enquête pour élargir une demande consacrée aux brutalités policières lors des manifestations étudiantes de novembre et décembre pour s'intéresser à l'ensemble des événements de la période.

Outre ces commissions d'enquête et de contrôle au statut parfaitement défini, le Sénat utilise également trois instruments plus originaux (24) :

- la création de missions d'information émanant d'une ou plusieurs commissions permanentes permet de recueillir un certain nombre d'éléments et de les rendre publics en dehors de tout cadre juridique (25) ;
- un groupe d'étude composé de délégués de plusieurs commissions permet aussi de recueillir des éléments d'information, d'étudier un problème et de faire part publiquement des conclusions (26) ;
- de façon originale, le Sénat a mis en œuvre une procédure de contrôle de l'application des lois. Très régulièrement les six commissions examinent les textes d'application relatifs aux lois récemment votées et publient un bilan et des conclusions (27).

L'importance donnée à ces procédures d'information et de contrôle constitue donc une particularité du Sénat par rapport à l'Assemblée nationale.

### 3 / La responsabilité du Gouvernement

L'article 49, alinéa 4, de la Constitution prévoit de façon quelque peu singulière que « le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ».

Cette disposition, introduite tardivement dans le projet de Constitution, n'établit pas un parallélisme entre la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale et devant le Sénat. Les conditions mises pour son utilisation se différencient fondamentalement de celles existant à l'Assemblée nationale (28) :

- il n'est point besoin d'une délibération du conseil des ministres même si celui-ci est informé de l'intention du Premier ministre ;

(24) Jean Mastias, *Le Sénat de la V<sup>e</sup> République*, in Jean Mastias et Jean Grangé (sous la direction de), *Les secondes chambres du Parlement en Europe occidentale*, Economica, 1987, p. 236 et s.

(25) Par ex. sur l'application de la décentralisation (1983).

(26) Par ex. sur la situation de la presse (1978).

(27) *Pour connaître le Sénat*, La Documentation Française (2<sup>e</sup> éd., 1983), p. 231.

(28) Jean-Claude Colliard, les articles 49, 50 et 51 in François Luchaire et Gérard Conac (sous la direction de), *La Constitution de la République française*, Economica (2<sup>e</sup> éd., 1987), p. 992.

- le texte précise bien qu'il s'agit d'une faculté, alors que l'on continue à s'interroger sur l'obligation qui pèse en vertu de l'alinéa premier de l'article 49 pour un nouveau Premier ministre de se présenter devant l'Assemblée nationale ;
- il n'est pas prévu de majorité spécifique pour approuver ou rejeter cette déclaration ;
- il n'existe pas de mécanisme analogue à la motion de censure ;
- les conséquences d'un vote négatif du Sénat ne sont pas prévues.

Il n'empêche que l'approbation par le Sénat d'une déclaration de politique générale présentée par le Premier ministre revêt une signification politique réelle (29). Si le premier usage d'une telle déclaration en 1975 revêt plus un caractère protocolaire et de bonne manière, le contexte politique montre que le Gouvernement recherche fréquemment le soutien du Sénat (30) :

- les déclarations de M. Barre de 1977 et 1978 sont prononcées au lendemain de la formation d'un nouveau Gouvernement. Elles sont le pendant à une demande d'utilisation de l'article 49, alinéa 1, à l'Assemblée nationale. On peut relever que, dans ces deux cas, il s'est écoulé environ un mois entre la mise en œuvre de l'alinéa 1 à l'Assemblée nationale et celle de l'alinéa 4 au Sénat ;
- les deux déclarations de M. Chirac en 1986 et 1987, effectuées une semaine après la déclaration équivalente à l'Assemblée nationale, s'inscrivent de la part du Premier ministre de la cohabitation dans la recherche d'un soutien total de la majorité dans les deux assemblées, c'est la raison pour laquelle, au-delà de l'investiture de 1986, il a voulu renouveler le contrat de confiance en 1987.

On voit que les Gouvernements n'ont pas cherché à utiliser l'article 49, alinéa 4, tant que leurs rapports avec le Sénat n'étaient pas normalisés (avant 1974) ou quand ils étaient en butte à une hostilité évidente (1981-1986).

Cette analyse juridique et statistique devrait être complétée par une perspective de nature plus sociologique destinée tout à la fois à élucider les mécanismes de fonctionnement interne du Sénat et à déterminer son influence réelle dans la mise en œuvre de la

(29) « Il est utile que le Gouvernement sache qu'il peut compter, dans les deux assemblées, sur le soutien actif de la majorité des élus du pays » (Valéry Giscard d'Estaing, conseil des ministres du 19 avril 1978).

(30) *Les grands textes...*, *op. cit.*, doc. n° 49-400.

politique nationale. Outre que d'intéressants éléments ont d'ores et déjà été publiés (31), il s'avère qu'une telle démarche nécessiterait des investigations lourdes à partir d'une étude systématique de la presse et du recueil de témoignages. Un colloque serait un cadre mieux approprié qu'un article, par nature limité. Il serait très enrichissant d'approfondir des thèmes comme « l'autonomie sénatoriale » ou « le comportement majoritaire du Sénat » pour tenter de comprendre comment fonctionne dans la pratique quotidienne le trio Gouvernement/Assemblée nationale/Sénat. Compte tenu de son exceptionnelle stabilité, le Sénat a acquis des habitudes et des comportements sur lesquels les armes juridiques à la disposition du Gouvernement sont d'une faible utilité. Pour une majorité de gauche, il s'agit d'un obstacle plus ou moins difficile à franchir ; pour une majorité de droite il s'agit d'un allié dont le poids dans la coalition pèse de plus en plus lourd.

(31) Jean Mastias, *Le Sénat de la V<sup>e</sup> République : réforme et renouveau*, Economica (1980) ; Jean Mastias, art. cité ; Jean Grangé, art. cité ; Jean Grangé, *Attitudes et vicissitudes du Sénat (1958-1980)*, RFSP, février 1981 ; Didier Maus, *Le Parlement français : de l'alternance à la cohabitation (1981-1987)*, Maison française d'Oxford (16-17 octobre 1987), p. 26 et s.

**RÉSUMÉ.** — *Les relations entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement constituent un système à trois partenaires à l'intérieur duquel le Sénat occupe une place de plus en plus grande. Son statut et son enracinement lui confèrent une réelle puissance, quelle que soit la majorité de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.*

*Données*

*Le Sénat français  
comparé aux autres deuxièmes Chambres  
européennes*

JEAN GRANGÉ et JEAN MASTIAS

*Schémas comparatifs*

établis d'après les tableaux figurant dans l'ouvrage publié sous la direction de Jean Mastias et Jean Grangé, *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Paris, Economica, 1987.

*NB.* — Ces schémas très synthétiques et brièvement commentés ne prétendent pas décrire dans leurs modalités le recrutement, le statut ou les compétences des deuxièmes chambres des pays géographiquement ou institutionnellement voisins de la France.

Ils n'ont pour objet que de donner une vue générale de ces secondes Chambres, groupées dans chaque domaine en fonction de leurs principales caractéristiques, et de situer dans cet ensemble le Sénat français.

**BICAMÉRISME ET MONOCAMÉRISME**  
**en Europe occidentale et dans les autres pays les plus**  
**de régime démocratique pluraliste**

<b>BICAMÉRISME</b>		
Seconde Chambre (Féd. : 2 <sup>e</sup> Chambre de type fédéral)	Date de naissance de la 2 <sup>e</sup> Chambre actuelle (ou de la Chambre de même type dont elle est l'héritière)	Etats
<b>Chambre des Lords</b>	XIV <sup>e</sup> s. : Les représentants des Communes se séparent des Lords	
<b>Sénat américain (Féd.)</b>	1787 : Indépendance	
<b>Sénat belge</b>	1831 : Indépendance	Finlande (*)
<b>Etats généraux I - Pays-Bas (***)</b>	1815 : Chambre haute non démocratique 1848 : Réforme complète de la Chambre haute dans un sens démocratique	Norvège (*)
<b>Conseil des Etats - Suisse (Féd.)</b>	1848 : Constitution fédérale après conflit armé entre cantons	Luxembourg (*)
<b>Sénat canadien (Féd.)</b>	1867 : Indépendance	Islande (*)
<b>Sénat français</b>	1875 : 1 <sup>er</sup> Sénat républicain. III <sup>e</sup> République 1946 : Conseil de la République. IV <sup>e</sup> République 1958 : Sénat actuel. V <sup>e</sup> République	
<b>Sénat australien (Féd.)</b>	1901 : Indépendance	
<b>Sénat irlandais</b>	1937 : Indépendance	Israël
<b>Bundesrat - Autriche (Féd.)</b>	1945 : Constitution de la II <sup>e</sup> République après la guerre	Nouvelle-Zélande
<b>Chambre des conseillers - Japon</b>	1947 : Nouvelle constitution après la guerre	Danemark
<b>Sénat italien</b>	1947 : Constitution républicaine après la guerre	Suède
<b>Bundesrat - RFA (Féd.)</b>	1949 : Constitution fédérale après la guerre	Grèce
<b>Sénat espagnol</b>	1977-1978 : Nouvelle constitution après le régime franquiste	Portugal

(\*) Monocamérisme « atténué » : l'assemblée unique, élue globalement, se divise ensuite en deux  
nière et « grande commission » (Finlande), qui délibèrent séparément.

(\*\*) Institution d'un Conseil d'Etat, organe juridictionnel et administratif, mais qui participe à la

(\*\*\*) La Chambre haute néerlandaise est toujours dénommée « Première Chambre des Etats généraux »

MODES DE RECRUTEMENT

A / Sources de la représentation

● *Suffrage direct*

- Sénat italien → mais condition d'âge particulière pour être électeur : 25 ans min.
- Conseil des Etats - Suisse (Féd.)
- + Sénat belge [pour 4/7 des membres]
- + Sénat espagnol [pour 4/5 des membres]
- [Sénat irlandais : → 1/10 des membres élus au suffrage restreint par les diplômés des universités]

● *Suffrage indirect*

a - *Election par les collectivités locales :*

- Sénat français Election par des collèges départementaux composés principalement de représentants des communes
- Etats généraux I- Election par les Etats provinciaux groupés en 4 collèges  
Pays-Bas
- + Sénat irlandais [7/10 des membres élus par les conseils locaux  
→ candidatures présentées par organismes socio-économiques ou par des députés au Dáil]
- + Sénat belge [2/7 des membres élus par les conseils provinciaux]
- + Sénat espagnol [1/5 des membres élus par les assemblées des régions autonomes]

b - *Désignation en leur sein par assemblées locales ou gouvernements locaux :*

- Bundesrat - RFA (Féd.) Désignation par les gouvernements des Länder
- Bundesrat - Autriche (Féd.) Désignation par les assemblées des Länder

c - *Cooptation :*

- [Sénat belge : 1/7 des membres cooptés par le Sénat]

● *Modes de recrutement non électifs*

- Chambre des Lords { — Nomination par le souverain : 1/3 des membres :  
4/7 des participants effectifs
- { — Mandat ès qualités ou acquis par hérédité :  
2/3 des membres : 3/7 des participants
- + Sénat irlandais [1/5 des membres nommés par le Premier ministre]
- [Sénat italien { anciens Présidents de la République
- { 5 membres nommés à vie par chaque Président de la République]
- [Sénat belge : prince(s) héritier(s)]

## B / Critères de la représentation

- *Représentation à base démographique prédominante*
  - a – *Représentation proportionnelle à la population :*
    - Sénat belge
    - Sénat italien
    - Etats généraux I - Pays-Bas
  - b – *Proportionnalité plus ou moins altérée entre représentation et population :*
    - **Sénat français :** Inégalités de représentation entre départements et entre communes
    - Bundesrat - Autriche (Féd.) : Proportionnalité avec la population corrigée par une certaine péréquation entre les *Länder*
- *Représentation à base territoriale prédominante*
  - a – *Représentation égalitaire des collectivités territoriales :*
    - Conseil des Etats - Suisse (Féd.) : 2 sièges par canton
    - + Sénat espagnol [pour 4/5 des membres] : 4 sièges par province, dispositions particulières pour les îles
  - b – *Représentation territoriale pondérée :*
    - Bundesrat - RFA (Féd.)
    - + Sénat espagnol [pour 1/5 des membres élus par les assemblées des régions autonomes]
- *Non-correspondance entre représentation et population ou territoire*
  - Chambre des Lords : Mandats acquis par nomination, hérédité ou ès qualités
  - Sénat irlandais
 

}	<ul style="list-style-type: none"> <li>— 7/10 des sièges répartis entre 5 catégories socio-économiques</li> <li>— 2/10 des sièges à la nomination du Premier ministre</li> <li>— 1/10 des sièges pourvus par les diplômés des universités</li> </ul>
---	--

► **Observations.** — Le Sénat français a une base moins proportionnelle à la population que les Sénats belge ou italien ou que la Chambre haute néerlandaise. En revanche, le suffrage indirect lui donne une spécificité de recrutement, analogue à cette dernière, mais que ne possèdent pas les secondes Chambres italienne et belge, élues au suffrage direct entièrement ou pour une grande part.

Il est logique que les secondes Chambres des Etats fédéraux aient une base essentiellement territoriale, leurs membres étant élus directement (Suisse) ou délégués par les organes locaux (RFA, Autriche). Le Sénat espagnol semble en porte à faux, puisque sa base est presque exclusivement territoriale alors que l'Etat n'est pas fédéral (son rôle se ressent sans doute de cette situation).

Le Sénat irlandais a un recrutement très original qui tend (mais il n'est pas sûr que l'objectif soit parfaitement réalisé) à assurer la représentation des intérêts économiques, sociaux et culturels. La Chambre des Lords est encore plus originale...

## MODALITÉS DU SCRUTIN

### *Représentation proportionnelle*

- Sénat belge
- Etats généraux 1 - Pays-bas
- Sénat italien → scrutin  
                   uninominal  
                   + répartition  
                   proportionnelle  
                   des sièges  
                   calculée dans le  
                   cadre régional  
                   → sièges attribués  
                   directement aux  
                   candidats ayant  
                   obtenu 65 % des  
                   voix (~ 0,5 %  
                   des élus)
- Sénat irlandais → suffrage nominal  
                           + RP, système  
                           du « vote simple  
                           transférable »
- Bundesrat - Autriche (Féd.)

### *Scrutin majoritaire*

- Sénat espagnol [sauf éventuellement  
   1/5 des membres élus par les assem-  
   blées des régions selon leurs règles  
   propres]
- Conseil des Etats - Suisse (Féd.)  
   [sauf les 2 représentants du canton  
   du Jura]
- Bundesrat - RFA (Féd.) → représen-  
   tation exclusive de la majorité  
   gouvernementale de chaque *Land*

### *Scrutin majoritaire prédominant + représentation proportionnelle*

- **Sénat français :**  
   2/3 des membres : scrutin majori-  
   taire à 2 tours  
   1/3 des membres : RP (départe-  
   ments les plus peuplés)

► **Observations.** — Le scrutin proportionnel — qui est de loin le plus utilisé en Europe pour l'élection des premières Chambres — est adopté également pour l'élection de la majorité des secondes Chambres. Mais ce qui est remarquable chez ces dernières, c'est que presque partout, en France comme ailleurs, le suffrage a un caractère nominal, soit dans le cadre du scrutin majoritaire, soit par le jeu de systèmes combinant le choix de la personne et la représentation proportionnelle (Italie, Irlande).

## CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ PARTICULIÈRES

### *Condition d'âge*

- 40 ans : — Sénat belge  
                   — Sénat italien
- 35 ans : — **Sénat français**

### *Qualification*

- Sénat irlandais : — qualification socio-économique théoriquement requise  
                           — présentation des candidatures par associations profes-  
                           sionnelles, syndicales, etc., ou par des députés au Dáil
- [Sénat belge : appartenance à l'une des 21 catégories énumérées par la loi — mais  
   celles-ci recouvrent à peu près l'ensemble du corps électoral (vestige du suffrage  
   censitaire)]
- Bundesrat - RFA (Féd.) : obligation d'être membre du gouvernement du *Land*
- Bundesrat - Autriche (Féd.) : obligation d'être membre de la diète du *Land*

### *Inéligibilités ou incompatibilités particulières diverses*

- Conseil des Etats - Suisse (Féd.) : conditions particulières fixées par certains cantons

► **Observations.** — L'accès à trois Sénats seulement est subordonné à une condition d'âge. En ce qui concerne le Sénat italien, la condition d'âge particulière pour être électeur (25 ans) et pour être élu (40 ans) est à peu près la seule différence existant entre les deux Chambres.

## DURÉE DU MANDAT - MODALITÉS DES RENOUVELLEMENTS

**Durée du mandat :****Modalités des renouvellements***Egale à celle de la 1<sup>re</sup> Chambre*

## ● 4 ans :

- Sénat belge
- Sénat espagnol
- Etats généraux I - Pays-Bas
- Conseil des Etats - Suisse (Féd.)

— Renouvellement intégral  
 — Elections simultanées pour les deux  
 Chambres (\*)

## ● 5 ans :

- Sénat irlandais
- Sénat italien

*Supérieure à celle de la 1<sup>re</sup> Chambre*

## ● 9 ans :

- Sénat français

— Renouvellement par tiers tous les trois  
 ans

**Durée liée à celle d'un autre mandat :**

- Bundesrat - RFA (Féd.) : mandat lié aux fonctions de membre du gouvernement du *Land*
- Bundesrat - Autriche (Féd.) : mandat lié au mandat de membre de la diète du *Land*

**Mandat à vie :**

- Chambre des Lords : pairs héréditaires ou pairs nommés à vie [seuls les 26 « Lords spirituels » ont un mandat ès qualités]

(\*) Suisse : Dates de renouvellement particulières pour 9 sièges sur 46.  
 Irlande : Renouvellement du Sénat 90 jours après celui du Dáil.

► **Observations.** — La longueur du mandat des sénateurs français et le mode de renouvellement par fractions ne se retrouvent dans aucune autre seconde Chambre élue européenne.

Hors d'Europe, les Sénats des Etats-Unis et d'Australie, ainsi que la Chambre des conseillers du Japon, sont renouvelables par moitié mais le mandat n'est que de six ans. Les Pays-Bas avaient autrefois le même système mais l'ont abandonné en 1983.

	Droit d'amendement	Droit d'initiative
<b>Compétences entières en toutes matières</b> — Italie — Suisse — Belgique — France — Espagne		
<b>Compétences restreintes en certaines matières</b> — Chambre des Lords  — Sénat irlandais	— Droit d'amendement exclu sur taxes et crédits  — Droit d'amendement exclu sur lois de finances (vote de « recommandations »)	— Droit d'initiative exclu en matière constitutionnelle
<b>Compétences restreintes en règle générale</b> — États généraux I - Pays-Bas — Bundesrat - RFA (Féd.)  — Bundesrat - Autriche (Féd.)	● Droit d'amendement exclu ● Droit d'amendement exclu ● Compétence exclue en matière financière	● Droit d'initiative exclu — Droit d'initiative exercé seulement par un vote de la Ch — Droit d'initiative exercé seulement par un vote de la Ch

► **Observations.** — L'étendue des compétences délibératives est un bon indicateur de la place au sein du Parlement. Deux catégories apparaissent nettement : les secondes Chambres qui ont com- intégrante du Parlement (Belgique, Espagne, France, Italie, Suisse) ; celles qui ont manifestement celles qui ne procèdent pas, ou pas entièrement, du suffrage universel (Grande-Bretagne, Irlande) ou comme représentatives d'intérêts territoriaux (Allemagne, Autriche). La Chambre haute néerlandaise ment parfaitement démocratique mais qui a dû renoncer à jouer un rôle important dans un pays qu fédéral et qui ne s'est jamais rallié sans réserve au bicaméralisme.

POUVOIRS DE DÉCISION EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

	Lois ordinaires	Procédure de conci- liation ●	Lois const ou or
<b>Pouvoirs de décision égaux à ceux de la 1<sup>re</sup> Chambre</b>			
— Belgique — Italie — Suisse		●	
<b>Pouvoirs de veto limités ou conditionnels</b>			
— Sénat français	Décision définitive de l'AN, à la demande du Gouvernement, en cas d'échec de la commission mixte paritaire	●	⊕ { LC : acc LO : droi
— Bundesrat - RFA (Féd.)	Veto pouvant être levé par le Bundestag sous condition de majorité qualifiée	●	⊕ LC et loi les droit veto abs
+ Etats généraux I - Pays-Bas	Pouvoir de veto en droit presque jamais exercé en pratique		⊕ LC : maj requis Chambre
<b>Pouvoirs exclusivement suspensifs</b>			
— Sénat espagnol	Délai d'examen : 1 mois Veto suspensif de 2 mois sous certaines conditions de majorité	●	⊕ LC et LO commun nomes :

— Chambre des Lords	Rejet : renvoi à la session suivante (= veto suspensif ~ 1 an) Si les Communes confirment leur 1 <sup>er</sup> vote, les Lords ont coutume de s'incliner		
— Sénat irlandais	Délai d'examen : 3 mois. Une seule lecture. Veto suspensif : 6 mois Le Président de la République peut ne pas promulguer une loi rejetée par le Sénat et non votée à la majorité des 2/3 par le Dáil		⊖ LC : droit exclu
— Bundesrat - Autriche (Féd.)	Délai d'examen : 2 mois. Une seule lecture avant décision définitive du Nationalrat (éventuellement implicite)		⊕ LC et lois les droits droit de r mise en vi

► **Observations.** — Belgique, Italie et Suisse sont les seuls exemples de bicamérisme égalitaire. Les secondes Chambres de ces trois pays peuvent se prévaloir d'une représentativité égale à celle de la première, mais n'a aucune base démographique mais la légitimité des droits des cantons est reconnue à égalité avec ceux de la première.

Dans tous les autres pays, le pouvoir de décision de la seconde Chambre est plus ou moins limité, pour qu'elle puisse imposer son point de vue ou pour que la première Chambre puisse passer outre à sa portée temporaire (Autriche, Espagne, Grande-Bretagne, Irlande).

La Constitution française accorde au Sénat des pouvoirs théoriquement importants, mais lui refuse le veto absolu, puisqu'ils sont subordonnés à l'accord du Gouvernement. Le système traduit la conception initiale d'un bicamérisme égalitaire, en cas d'opposition de ce dernier avec l'assemblée issue du suffrage direct (il existe une disposition similaire en matière de loi de finances, qui trouve éventuellement sa conclusion au sein de la commission mixte paritaire, organe essentiel du pouvoir de convaincre ou d'infléchir de la Seconde chambre).

Le bicamérisme néerlandais fonctionne dans des conditions particulières : la Chambre haute, bien que théoriquement égale à la Chambre basse, en pratique, elle ne l'évoque que comme une menace pour obtenir des modifications de la loi, à défaut de quoi elle est purement consultative.

La plupart des Sénats, considérés comme des éléments fondamentaux de préservation de l'ordre constitutionnel, en matière de lois constitutionnelles ou organiques, tandis que leurs pouvoirs financiers sont souvent limités. On trouve sur la politique de la majorité gouvernementale par le biais du refus de crédits (comme le firent jadis le Sénat australien).

## POUVOIRS DE CONTRÔLE

Pouvoirs égaux à ceux de la 1 <sup>re</sup> Chambre en tous domaines	Droit de dissolution de la 2 <sup>e</sup> Chambre
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sénat belge</li> <li>— Sénat italien</li> <li>— Conseil des Etats - Suisse (Féd.)</li> </ul>	Dissolubilité des deux Chambres Indissolubilité des deux Chambres
<b>Responsabilité du Gouvernement sanctionnée exclusivement devant la 1<sup>re</sup> Chambre</b>	
<b>A - Droits de contrôle non limités</b>	Indissolubilité ● Dissolubilité Indissolubilité Indissolubilité
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Chambre des Lords</li> <li>— Sénat espagnol</li> <li>— <b>Sénat français</b></li> <li>— Bundesrat - RFA (Féd.) [droit d'enquêter exercé rarement]</li> </ul>	
<b>B - Droits de contrôle limités</b>	● Dissolubilité  ● Dissolution automatique du Sénat après dissolution du Dáil Indissolubilité
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Etats généraux I - Pays-Bas</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sénat irlandais</li> <li>— Bundesrat - Autriche (Féd.)</li> </ul>	

► **Observations.** — A l'exception des trois pays de bicamérisme égalitaire (Belgique, Italie, Suisse), les secondes Chambres ne participent pas à la formation ni à la censure du Gouvernement.

En revanche, comme le Sénat français, elles disposent de la totalité des pouvoirs de contrôle, sauf deux secondes Chambres qui ont un rôle assez réduit (Irlande et Autriche). Là encore, la Chambre haute néerlandaise s'efface de son plein gré en n'exerçant pas des pouvoirs qui, en droit, ne sont limités dans aucun domaine.

Le Sénat espagnol et le Sénat irlandais ne bénéficient pas du privilège d'indissolubilité qui est normalement la contrepartie de l'absence du droit de censure.

# JOURNAL

## *Sur les origines canoniales des techniques constitutionnelles modernes*

STÉPHANE RIALS\*

*Pour Sophie-Anastasia*

Il n'est plus guère original aujourd'hui — mais il demeure fécond — d'insister sur les racines théologiques de la « modernité » (1). Le « nominalisme » du XIV<sup>e</sup> siècle, illustré au premier chef par Ockham, portait en lui, on le sait, les questions fondatrices de la philosophie occidentale des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. Ses flancs abritaient l'embryon de la méthode de résolution et composition d'un Galilée et, partant, la science moderne. Ils étaient gravides encore de la révolution galiléenne du politique portée à sa plus forte incandescence par Hobbes. De façon moins radicale, la rupture nominaliste autorisait l'éclosion des modernes « droits de l'homme » conçus sur le modèle — laïcisé — du *dominium* divin sur le monde (2). Interrompons ici une énumération dont chaque terme a fait l'objet de savantes études. Et retenons simplement qu'on trouve au principe de la remise en cause du mode d'intelligence du monde comme *cosmos* (3) qu'avaient les « Anciens », d'Aristote à saint Thomas, le postulat de la théologie franciscaine, mère du nominalisme, d'une *Potentia Dei absoluta*, d'une totale liberté divine incompatible avec un quelconque « ordre naturel » des choses : l'ordre que croient appréhender à un moment donné nos raisons déchues est contingent comme tout ce qui n'est pas Dieu lui-même ; on ne saurait admettre un ordre qui puisse constituer, en quelque sorte, une forme de norme de l'action divine.

\* Professeur agrégé des Facultés de droit à l'Université de Paris 2, directeur de *Droits. Revue française de Théorie juridique*, PUF.

(1) V. ainsi Rials, Des droits de l'homme aux lois de l'homme. Aux origines de la pensée juridique moderne, *Commentaire*, été 1986, n° 34, p. 281 s.

(2) Renoux-Zagamé, Du droit de Dieu au droit de l'homme : sur les origines théologiques du concept moderne de propriété, *Droits. Revue française de Théorie juridique*, PUF, 1985, n° 1, p. 17 s.

(3) *I.e.*, étymologiquement, *ordre*, système ordonné.

A un échelon un peu moins spéculatif, encore que très étroitement lié à ce qui précède, il y aurait beaucoup à dire aussi sur le poids des modèles ecclésiologiques dans l'élaboration de l'Etat moderne.

### *Modèles ecclésiologiques et Etat moderne*

En simplifiant, ces grands modèles ont été au nombre de deux — dont la concurrence se poursuit à bien des égards aujourd'hui — un modèle dominant, celui du *corpus mysticum* — entendu sur le mode hiérarchique, en faveur de la monarchie pontificale —, et un modèle de contestation, celui de la *collectio* ou de la *congregatio fidelium* — exaltant en principe le « peuple » de Dieu et en pratique le concile universel.

Saint Paul, on le sait, avait défini l'Eglise comme le *Corpus Christi* — les fidèles formant les membres et le Christ la tête, le *caput*. Cette métaphore a joué le rôle d'une représentation contraignante au Moyen Age. Et ce d'autant qu'elle s'est enrichie du glissement qui l'a affectée : le *corpus mysticum* avait d'abord surtout désigné l'Eucharistie, le corps sacramentel. A partir du XII<sup>e</sup> siècle, il vise au contraire au premier chef l'Eglise visible, dans sa dimension sociale et juridique. Au temps d'un Boniface VIII, l'idée de corps mystique est moins utilisée ainsi en vue d'exalter l'unité spirituelle de l'Eglise que de magnifier la plénitude de la puissance pontificale. Or on retrouve — avec même vocation — la métaphore du *corpus* chez les grands juristes capétiens au couchant du Moyen Age (4). Après avoir identifié le roi au cœur mystique de l'Eglise (aussi important que sa tête, le pape), ces juristes finissent par distinguer le *corpus mysticum regni* du *corpus mysticum ecclesiae*. Un Terrevermeille, au début du XV<sup>e</sup>, conçoit ainsi le *regnum*, le royaume, comme un *corpus mysticum* dont le *rex* est le *caput* (5). Il déploie toutes les implications d'une telle qualification et débouche sur l'exaltation de l'*Unica voluntas* du roi. *Corpus mysticum, Unica voluntas* : c'est dans un climat saturé de religion que se déploie pour la première fois de façon cohérente, encore qu'à tous égards fort traditionnelle, le discours, promis à l'avenir que l'on sait, de l'Etat et de la Volonté.

On ne saurait, de la même manière, s'exagérer l'importance, sur la longue durée, de la crise conciliaire des XIV<sup>e</sup>-XV<sup>e</sup> siècles. Certes — pour aborder la question en termes délibérément généraux et non spécifiques

(4) V. notamment le *Songe du Vergier* ou Gerson.

(5) V. la belle thèse de Jean Barbey, *La fonction royale, essence et légitimité, d'après les Tractatus de Jean de Terrevermeille*, Paris, Nouvelles Editions Latines, 1983 (et note Rials, *Revue du Droit public*, 1984, n° 5, p. 1417-1426). V. aussi, naturellement, Kantorowicz, *The King's two Bodies. A study in medieval political theology*, Princeton, 1957, dont la traduction est attendue chez Gallimard ; et la présentation de Kantorowicz par Marcel Gauchet, *Des deux corps du roi au pouvoir sans corps. Christianisme et politique, Le Débat*, 1984, n° 14, p. 133 s., et n° 15, p. 147 s. Importante bibliographie sur tous les thèmes abordés ici dans Rials, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, PUF, coll. « Droit fondamental », à paraître.

à l'Eglise —, cette dernière, se pensant, n'a pas eu le monopole de la réflexion sur la fameuse formule de saint Paul selon laquelle le pouvoir gît en Dieu (6) ; toutes les constructions occidentales sur la souveraineté sont en vérité entées sur cette formule et ne peuvent s'expliquer, dans leur radicalité, en dehors d'une telle origine. C'est pourtant dans la société religieuse que les implications de la référence complexe de saint Thomas à la « multitude » (7) ont eu le plus immédiat retentissement institutionnel. En complétant la proposition de Paul — en des termes qui autoriseront plus tard la formule *Nulla potestas nisi a Deo PER POPULUM* —, l'Aquinat ne faisait, en toute modération et au rebours des excès de l'augustinisme politique, qu'affirmer le caractère humain (*a jure humano*) de la détermination des modalités du pouvoir : il ne songeait naturellement pas à une quelconque souveraineté du peuple, lui pour qui il n'y avait d'autre souveraineté — terme inadéquat — que celle du « bien commun ». Mais le travail de la formule a été, comme cela n'est pas rare, tout autre que celui envisagé par son auteur. L'œuvre de Marsile de Padoue, au début du xiv<sup>e</sup> siècle, est significative à cet égard (8). Plus archaïque (et virtuellement totalitaire) que moderniste, point vraiment démocratique au demeurant, elle esquisse la possibilité que la souveraineté terrestre puisse n'être pas le simple reflet de la souveraineté divine : le thème est promis à un brillant avenir, mais en attendant, Marsile est surtout revendiqué par ceux qui souhaitent voir gésir le pouvoir ultime dans l'Eglise non dans la personne du successeur de Pierre mais au sein du « peuple de l'Eglise » ; celle-ci apparaît alors à beaucoup davantage comme une *collectio fidelium* qu'à l'image d'un *corpus mysticum* organiquement hiérarchisé. Pour nombre de grands canonistes, Zabarella au premier chef, la source du pouvoir ne saurait être située ailleurs que dans la collectivité des fidèles : la puissance du peuple est supérieure à celle de son magistrat, fût-il le pape, et le concile, qui est l'organe tout désigné de la *collectio fidelium*, qui « représente » celle-ci et légifère sous l'impulsion de l'Esprit, a la plénitude du pouvoir (9). Ce sont de telles idées — lancées pour l'essentiel par Ockham un siècle plus tôt — qui culminent au concile de Bâle (commencé en 1431) qui s'érige en véritable assemblée constituante et législative de l'Eglise avant de se dissoudre

(6) Selon la *Vulgate* : *Non enim est potestas nisi a Deo.*

(7) *Somme théologique*, Ia, IIa, 90, 3.

(8) De Marsile, v. *Le défenseur de la paix*, trad. Quillet, Vrin, 1968 ; v. aussi Quillet, *La philosophie politique de Marsile de Padoue*, Vrin, 1970.

(9) Sur la crise de l'Eglise au xiv<sup>e</sup> siècle, on s'instruira en s'amusant en lisant le roman d'Umberto Eco, *Le nom de la rose...* Sur les thèses « conciliaristes », *Histoire de l'Eglise* de Fliche et Martin, t. XIV : *Le Grand Schisme d'Occident et la crise conciliaire (1378-1449)*, par Delaruelle, Ourliac et Labande, Bloud & Gay, 2 vol., 1962 ; v. aussi deux précieux recueils : Brian Tierney, *Church law and constitutional thought in the middle ages*, Londres, Variorum reprints, 1979 ; et Francis Oakley, *Natural law, conciliarism and consent in the late middle ages*, Londres, Variorum reprints, 1984 ; et encore : Paul Ourliac, *Etudes d'histoire du droit médiéval*, Picard, t. I, 1979, not. p. 331 s. et 529 s.

dans l'anarchie. De même que le pape prétendait, dans les siècles précédents, pouvoir mettre en œuvre le pouvoir de « lier et délier » que le Christ a donné à Pierre y compris à l'encontre des princes, de même le concile s'estime alors en droit de juger les papes et même de les déposer. De tels thèmes, appelés dans l'ensemble à reculer dans l'Église, du fait même des outrances du concile de Bâle, portaient en eux — on le discerne sans peine — nombre de développements ultérieurs, politico-religieux sans doute mais aussi institutionnels (on songe naturellement à la responsabilité pénale des ministres — l'*impeachment* — en Angleterre). On y verra volontiers une source du constitutionnalisme moderne.

A bien des égards ainsi, la « modernité » ne semble pas autre chose que la laïcisation d'une théologie et d'une ecclésiologie. Là est d'ailleurs, d'une certaine façon, la tension la plus taraudante de cette modernité : ses concepts et ses logiques tirent de leur origine religieuse un caractère absolu que la religion verrouillait et dont elle assurait — dans une certaine mesure — la régulation, tandis que la laïcisation, de façon un peu effrayante, l'a débondé. Mais notre propos est beaucoup moins ambitieux que ces premières lignes, soucieuses tout au plus d'introduire à un climat, pourraient le laisser entendre. Nous souhaitons simplement ici donner un aperçu de certaines recherches relativement récentes qui permettent de mieux évaluer l'importance du laboratoire canonial dans la mise au point des techniques du constitutionnalisme moderne.

### *Le laboratoire canonial*

En simplifiant, on peut considérer à bon droit que cinq « espaces » ont fonctionné comme des laboratoires privilégiés pour l'élaboration des techniques du droit constitutionnel moderne : l'espace « canonial », sur lequel nous allons revenir, l'espace des « anciens régimes » (10), l'espace du droit privé (11) et enfin ces espaces géographiques majeurs que sont l'Angleterre et l'Amérique (coloniale puis indépendante).

(10) En termes simplificateurs, on fera observer la grande importance du « pré-constitutionnalisme » municipal, des institutions représentatives prédélibératives du type états généraux (on parle parfois, d'une formule trop générique, des « assemblées d'Etats ») ou encore de la diplomatie et des techniques de chancellerie. La bibliographie est ici énorme : citons simplement la remarquable publication sérielle belge (mais dont la rédaction est internationale) : *Anciens pays et assemblées d'Etats* (Louvain-Paris, Nauwelaerts) ; v. aussi une intéressante problématique d'ensemble : Marongiu, *Préparlements, parlements, Etats, assemblées d'Etats*, *Revue historique du Droit français et étranger*, 1979, p. 631 s.

(11) Si le droit constitutionnel est fruit de l'autonomisation d'un droit public spécifique, certains de ses éléments sont étroitement dépendants de techniques (ex. : le mandat), de modèles (ex. : le contrat), voire de paradigmes (ex. : la représentation de la société civile comme une société commerciale) privatistes. Il est hors de doute que l'institutionnalisation étatique n'a pu que faciliter le développement de types de plus en plus sophistiqués de sociétés commerciales ou d'associa-

Par référence à la notion de droit canonique au sens large de droit d'Eglise, nous entendons par « laboratoire canonial » le gigantesque champ d'expérimentation juridique qu'ont constitué l'Eglise catholique en général et les ordres religieux en particulier. Ce champ, naturellement, n'est pas resté clos : l'interpénétration des instances religieuses et civiles, l'emploi dans l'Etat d'ecclésiastiques, voire — sous la Révolution — l'abandon de l'état ecclésiastique par un certain nombre d'hommes qui firent de brillantes carrières dans le nouveau système, tout put contribuer à ce que les techniques élaborées dans le cadre des institutions religieuses influençassent la recherche de techniques adéquates pour le Gouvernement civil.

On ne saurait toutefois faire l'économie de quelques observations préliminaires de méthode : la réflexion en termes d'*influence historique* ne doit jamais faire oublier que certaines réponses techniques à des questions d'organisation peuvent être le fruit de *logiques parallèles*. Face à un type de difficulté, il peut n'exister qu'un petit nombre de solutions alternatives — voire une seule. Ceux qui leur sont confrontés, tout en s'ignorant réciproquement, peuvent aboutir aux mêmes conclusions. Il y aurait pourtant quelque naïveté anthropologique à s'arrêter à une telle considération. Ce serait faire fi des nombreux obstacles culturels et épistémologiques qui font de la logique — particulièrement dans son application aux institutions... — une catégorie historique, une valeur dont le seul fait qu'elle soit reconnue comme pertinente est déjà un fait de culture (sans connotation laudative). Ce serait surtout négliger que les techniques institutionnelles ne sont pas transparentes et purement instrumentales : elles reposent le plus souvent sur des croyances plus ou moins clairement perçues — et dont la supériorité intrinsèque sur d'autres croyances est mal démontrable. On en donnera un seul exemple : la règle de majorité, beaucoup moins « évidente » qu'il y paraît (12) et qui recèle d'ailleurs des difficultés logiques trop souvent ignorées (13). C'est dire que le recours durable à certaines techniques par des institutions aussi

tions et qu'inversement la mentalité commerciale de type sociétaire n'a pu être sans influence sur certains traits du constitutionnalisme classique, individualiste et volontariste. Il serait passionnant — mais prématuré — d'esquisser un *droit constitutionnel comparé général* embrassant l'ensemble du champ « institutionnel », privé et public, laïc et religieux.

(12) A preuve, même si les Romains la connaissaient, sa redécouverte tardive en Occident et son rejet viscéral par les Polonais du XVIII<sup>e</sup> ; v. L. Konopczynski, *Le liberum veto. Etude sur le développement du principe majoritaire*, Champion, 1930.

(13) Sur le principe majoritaire : C. Leclercq, *Le principe de majorité*, Colin, coll. « U », 1971 ; J. Stawski, *Le principe de la majorité (son histoire, son fondement et les limites de son application)*, Genève, Gedani, 1920. Sur ses difficultés et notamment le « paradoxe de Condorcet » : Condorcet, *Sur les élections et autres textes*, Fayard, coll. du « Corpus », 1986 ; P. Favre, *La décision de majorité*, Presses de la FNSP, 1976 ; F. Alengry, *Condorcet, guide de la Révolution française, théoricien du droit constitutionnel (...)*, Giard & Brière, 1904 ; H. Archambault de Montfort, *Les idées de Condorcet sur le suffrage*, Société Française d'Impression et de Librairie, 1915.

impressionnantes que les institutions religieuses a dû contribuer à leur acclimatation (14).

Il est naturellement impossible ici d'être exhaustif, même dans le résumé. Nous nous contenterons donc de dégager quelques grandes lignes particulièrement explorées par les pionniers de ces études que sont Léo Moulin et Jean Gaudemet (15).

*Les techniques électorales et de votation :*  
*de la sanior pars à la maior pars*

On ne saurait certes attribuer aux institutions religieuses une exclusivité aux origines des techniques électorales modernes. Certaines institutions civiles n'ont pu éluder, précocement, des préoccupations du même ordre. Ainsi, au premier chef, les communautés urbaines (formule délibérément floue, tant appellations et statuts ont varié). On idéaliserait pourtant à tort certaines réalités locales prédémocratiques du Moyen Âge. Dans la plupart des cas, seuls les propriétaires, les « bourgeois », participaient plus ou moins effectivement aux affaires. Et si l'élection jouait un rôle certain, il ne s'agissait en général que d'un suffrage restreint, à plusieurs degrés (jusqu'à neuf à Venise...), complété par de puissants mécanismes de cooptation. L'intervention ponctuelle de l'assemblée des habitants pour certaines décisions semble avoir été irrégulière. Bref, au regard de ce que va nous révéler l'espace canonial, l'espace municipal apparaît clairement « en retard ». La règle d'unanimité — conforme à l'intégration, au moins voulue, de la Cité médiévale — s'y maintient assez tardivement, par le truchement de la technique de l'acclamation, tant pour les élections que pour les délibérations. L'archaïque tirage au sort y conserve longtemps un rôle. La règle de majorité (parfois qualifiée) ne s'y introduit que lentement à partir des XII<sup>e</sup>-XIII<sup>e</sup> siècles. Même alors, le scrutin secret y demeure rare (avec des fèves, des billes et autres « ballottes »...). Peu à peu, toutefois, seront précisées la durée des mandats et édictées des interdictions de cumul ou encore certaines incompatibilités. Mais l'évolution se fera de façon générale dans le sens du renforcement des pratiques oligarchiques, voire, notamment en France avec les progrès de la « souveraineté » royale, de la compression pure et

(14) On observera que des développements tout à fait parallèles pourraient être consacrés à la genèse des techniques du droit administratif ; v. notamment G. Le Bras, Les origines canoniques du droit administratif, in *Etudes offertes à Achille Mestre*, 1956, p. 395 s. ; G. Langrod, Pour une étude des aspects administratifs de l'Eglise catholique, *Revue administrative*, 1972, p. 647 s. ; J.-L. Mestre, La contribution des droits romain et canonique à l'élaboration du droit administratif, *Annuaire européen d'administration publique*, 1982, t. V ; du même, Les racines canoniques du droit administratif français, in *Religion et droit*, Actes du IV<sup>e</sup> Colloque des juristes catholiques (1983), Téqui, 1985 ; du même, *Introduction historique au droit administratif*, PUF, coll. « Droit fondamental », 1985.

(15) Voir une bibliographie élémentaire des travaux de ces auteurs et de quelques autres *in fine*.

simple de l'autonomie locale et, partant, de l'affadissement de ses techniques privilégiées.

C'est donc plutôt dans l'histoire des institutions religieuses qu'on recherchera les étapes de la mise au point des techniques électorales et de votation. L'Eglise a toujours ménagé une large place à l'élection (16) et au vote même si — du moins M. Moulin le pense-t-il — elle n'a guère subi l'influence de techniques électorales antiques déclinantes lors de sa phase d'organisation. Elle a, pour l'essentiel, devancé sur ce chapitre les communautés locales et, lorsque celles-ci sont entrées en décadence, les institutions religieuses — tout en enregistrant un certain recul des pratiques — n'ont cessé de perfectionner la réflexion afférente à ces questions. D'ailleurs, dans un monde accordant une place croissante à l'hérédité, le célibat des clercs, s'il n'interdisait pas le népotisme et l'accaparement familial des places, impliquait malgré tout le maintien de techniques de désignation spécifiques.

Le principe électif est — à tous les degrés (17) — solidement ancré dans l'Eglise antique. Certes, les pratiques « électorales » ecclésiastiques ne répondent-elles guère, à la fin de l'Empire romain, aux critères modernes de l'élection. Le rôle du peuple des fidèles est inégal. Surtout, la voix de ce peuple étant supposée être celle même de Dieu, l'unanimité s'impose en théorie : l'adhésion populaire au candidat (de préférence unique, au moins au terme d'une tractation) n'est qu'un signe de l'« élection » (du choix) de Dieu. Toute dispersion serait contradictoire avec l'exigence d'unité de l'Eglise et vraie déchirure de la « tunique sans couture » du Christ. L'intervention croissante des puissances séculières finira cependant par fausser tout à fait le système et par le faire tomber en désuétude. Même un Grégoire VII — qui voudra d'ailleurs aussi affermir l'emprise pontificale sur les désignations épiscopales — échouera à le restaurer. Et l'Eglise préférera désormais — notamment à partir du XIII<sup>e</sup> siècle — confier l'élection à des collègues soigneusement triés pour éviter le pire (18). Cela n'empêchera pas le Décret de Gratien de consacrer d'amples développements à l'élection (tout en la réservant aux clercs à l'exclusion du « peuple ») et d'alimenter l'abondante réflexion des « décrétistes » à ce propos (19). Ni les canonistes plus tardifs, ceux notamment de la crise conciliaire, dont nous avons parlé, de juger que l'élection est une technique supérieure à toute autre.

D'ailleurs, le déclin de l'élection pour les fonctions séculières (les

(16) Encore qu'il faille se méfier du mot : en latin, ainsi qu'y insiste justement M. Gaudemet, *electio* veut simplement dire choix.

(17) Surtout pour les évêques et le pape — qui n'est que l'un d'entre eux et est soumis au droit commun.

(18) Ainsi aux chanoines, avec des pouvoirs d'ailleurs restreints, pour les élections épiscopales.

(19) Un point de vocabulaire : la codification des textes canoniques ne sera achevée qu'au début du XIV<sup>e</sup> siècle, formant le *Corpus juris canonici*, rassemblant notamment le Décret de Gratien et les collections le complétant (XI<sup>e</sup>), les Décrétales (XII<sup>e</sup>), les Clémentines et les Extravagantes (début XIV<sup>e</sup>).

évêques notamment) ne doit pas masquer son essor pour les fonctions régulières, au moins jusqu'au xv<sup>e</sup> siècle (20). Si certaines règles monastiques prévoyaient le choix de l'abbé par son prédécesseur, celle de saint Benoît (vi<sup>e</sup> siècle) — qui aura l'influence la plus grande — affirmait, à l'instar de quelques autres, le principe de son élection par la communauté tout entière. Là encore, et pour les mêmes raisons qu'indiqué précédemment, l'unanimité était requise en principe. Mais saint Benoît envisageait qu'elle ne pût être réunie. Rompant avec la simple exigence d'une majorité absolue qui prévalait en pratique à défaut d'unanimité, il considéra qu'il appartenait à la partie « la plus saine » (au sens de la plus sage) de l'assemblée d'opérer la désignation — fût-elle quantitativement une petite minorité (principe de la *sanior pars quamvis parva*). Mais en réalité, pendant des siècles, l'unanimité tendra — plus ou moins spontanément... — à prévaloir en pratique, se manifestant par l'acclamation, et les théoriciens se contenteront de dissenter sur une notion si difficile qui n'excluait d'ailleurs pas l'élection par une majorité mais se contentait de ne pas faire de celle-ci un critère déterminant. La notion de *sanior pars*, en dernière analyse, avait vocation à jouer le rôle d'une arme de la hiérarchie contre d'éventuelles majorités « contestataires ».

Pourtant, comme le montre Léo Moulin, les xii<sup>e</sup>-xiii<sup>e</sup> siècles voient la profonde inflexion d'une doctrine jusque-là incontestée. Dans un premier temps, le principe de saniorité et celui de majorité se combinent : on parle de *sanior* et *maior pars*, présumant en quelque sorte que la partie la plus nombreuse est nécessairement la plus sage. Puis il arrive de plus en plus souvent que la *maior pars* soit seule visée. Il faut, semble-t-il, placer l'origine d'une telle évolution dans l'élection non unanime de certains papes par le collège des cardinaux (21) qui avait conduit le III<sup>e</sup> concile de Latran (1179) à n'exiger que les deux tiers des voix pour l'élection pontificale. Pourtant, le principe de saniorité conservera longtemps encore des partisans, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Eglise, et c'est le concile de Trente, au milieu du xvi<sup>e</sup> siècle, qui imposera définitivement à toute l'Eglise, sauf rares exceptions, les techniques de la majorité (souvent qualifiée, au moins absolue) et du scrutin secret (ce dernier excluant évidemment toute appréciation de la saniorité...).

Toute une série de perfectionnements avaient par ailleurs peu à peu été mis au point, sur lesquels il est impossible de s'attarder ici (tours de scrutin, quorum, incompatibilités, etc.).

### *Les techniques délibératives*

On a ahordé leur stade terminal en traitant des modes de votation. Mais elles embrassent toute la procédure en amont du vote, depuis l'ini-

(20) Alors un déclin s'amorça pour celles-ci aussi du fait de la centralisation pontificale puis de son détournement par le roi — par le jeu de la *commende*, c'est-à-dire de l'allocation de bénéfices réguliers à des séculiers, voire à des laïques.

(21) Auquel cette mission avait été reconnue en 1059.

tiative en passant par les méthodes de travail (ordre du jour, rapports entre commissions et assemblée plénière, etc.). Un dominicain a pu écrire un article sur « L'exercice du droit d'initiative législative dans l'ordre des Frères prêcheurs » (22). Mais c'est l'ensemble des délibérations des collèges religieux — conciles, assemblées des ordres, assemblées locales du clergé... — qui fut précocement marqué du sceau d'une grande élaboration.

Retenons, à titre d'illustration — en vérité pathologique —, le cas du concile de Bâle (1431-1449), que l'on connaît bien et dont la réunion marque l'apogée de la crise conciliaire. L'assemblée en est nombreuse — elle abritera souvent plus de 400 votants — car les doctrines « populaires » ont conduit à noyer les évêques au sein d'une multitude de clercs inférieurs. Elle se divise en conséquence en quatre commissions (dites « députations ») dotées d'un objet spécifique — la foi, la paix, la réforme et les affaires générales. Chacune élit un président dont le mandat est d'un mois, ainsi qu'un « promoteur », un secrétaire et un commis chargé d'assurer la liaison avec les autres commissions. Au sein de chaque commission, les questions sont examinées par un groupe de trois délégués. Un certain délai s'écoule avant que la discussion en commission ne s'ouvre, sur la proposition de ce groupe. En cas d'unanimité, les conclusions motivées de la commission sont transmises aux autres commissions. Dans le cas contraire, le désaccord est communiqué de la même façon, accompagné d'un exposé des thèses en présence.

Chaque semaine, l'assemblée générale — plénière — se réunit sur un ordre du jour élaboré par les douze délégués (23). Cet ordre du jour ne peut comporter que des questions étudiées par les quatre commissions — à la demande, en cas d'absence d'unanimité, d'au moins deux d'entre elles. Lors des débats en assemblée générale, chacun doit pouvoir s'exprimer mais sans répéter ce qui a déjà été dit. En fin de compte, si trois commissions sont d'accord, de deux choses l'une : ou bien l'argumentation de la commission minoritaire ébranle l'assemblée et la question est renvoyée aux trois commissions majoritaires ; ou bien la minorité ne parvient pas à affaiblir la position majoritaire et la motion est réputée adoptée (24).

Un système aussi lourd ne fut pas efficace — et les excès du concile du « conciliarisme » entraînèrent le déclin de cette dernière doctrine. Mais il met en évidence — sur le mode du dévoiement — la sophistication

(22) Raymond Creytens, in *Les églises comme institutions politiques*, sous la dir. de Léo Moulin, Institut belge de Science politique, 2 vol., 1971, t. 2, p. 469 s.

(23) Trois par commission ; quatre commissions.

(24) On notera ainsi qu'en théorie la règle majoritaire prévalait : majorité absolue dans chaque commission et, en fin de compte, majorité de trois commissions sur quatre. Mais, en pratique, le concile manifesta les traits totalitaires que l'on observera généralement dans les assemblées révolutionnaires ultérieures : les opinions minoritaires entravant l'unanimité y furent volontiers considérées comme hérétiques et, comme telles, poursuivies, en dépit des immunités dont jouissaient en principe les pères conciliaires.

précoce du « droit parlementaire » d'Eglise. Il va de soi que celle-ci aurait pu aussi bien être illustrée, entre autres, d'exemples tirés du droit des assemblées des ordres religieux.

*L'agencement « constitutionnel » des pouvoirs :  
les « cathédrales du droit constitutionnel » (Léo Moulin)*

L'Eglise a été très tôt conduite à résoudre les questions majeures de l'agencement des organes et des fonctions juridiques : relation « peuple » - « gouvernants » d'une part, relations « constituant » - « législatif » - « exécutif » d'autre part — pour employer délibérément des termes anachroniques et partiellement impropres, en eux-mêmes comme au regard de la question étudiée.

La *Carta caritatis* de l'Ordre de Cîteaux (vers 1100) est une véritable constitution (25). Le « régime » qu'elle instaure — quelle que soit sa nature, nous allons y revenir — est une contribution aux idées de représentation et de « souveraineté parlementaire » en même temps qu'aux techniques fédératives (puisqu'il s'agit d'associer les diverses abbayes de l'ordre qui, chacune, sont dotées d'un abbé et d'un chapitre). L'affirmation de la *summa potestas*, de la « souveraineté » de l'assemblée générale, quelle que soit son appellation (chapitre général, congrégation...), semble d'ailleurs une caractéristique de la plupart des ordres religieux. Elle n'a pas dû jouer un mince rôle dans le déploiement des thèses « conciliaristes ». M. Moulin insiste d'ailleurs dans un récent article sur la « philosophie politique incluse dans les structures constitutionnelles des (...) ordres religieux » : il y voit, de façon très plausible, « une source méconnue » de celle de Marsile de Padoue.

Le même Léo Moulin n'hésite pas à définir le « Gouvernement des jésuites » comme un « système présidentiel équilibré » — équilibré en vérité au détriment du « président », le général, et au profit du « Parlement », la Congrégation. Il applique semblable qualification à l'ordre des Chartreux et elle lui semble très généralement adéquate pour définir le « régime » de la plupart des ordres. La notion qu'il donne du « régime présidentiel » n'est cependant pas très convaincante. Le grand théologien-juriste espagnol de la fin du XVI<sup>e</sup> siècle, Suarez, jésuite lui-même, voyait, lui, dans la Société de Jésus une *monarchia restricta* (par opposition à la *monarchia perfecta*) (26). Cette conceptualisation, elle aussi, ne séduit qu'à moitié : si une certaine « monarchie » de fait pouvait être observée, elle n'avait pas de véritables fondements institutionnels. Les régimes des ordres — marqués en général par l'élection de l'« Exécutif » par le « Législatif » et par la possibilité d'une révocation symétrique — ressemblent

(25) Le terme « constitutions », au pluriel — terme dont l'acception est toutefois plus large alors que celle dans laquelle le constitutionnalisme moderne finira par le confiner —, est d'ailleurs fréquent pour définir les règles des ordres.

(26) Termes volontiers repris par le constitutionnalisme classique qui oppose la « monarchie limitée » à la « monarchie pure ».

en vérité davantage au parlementarisme anglais contemporain, au sein duquel une « souveraineté parlementaire » théorique s'accompagne de la domination pratique du Premier ministre, précaire en droit mais pas en fait. A une différence près, de taille, et qui « présidentialise » effectivement le gouvernement des ordres : la révocabilité du supérieur, qui jouit, sauf exception, d'un mandat viager, ne peut jouer que lors des « sessions », souvent espacées, de l'assemblée. Entre-temps, il remplit un rôle qui peut être dit monarchique.

Léo Moulin étudie encore cette « cathédrale du droit constitutionnel » qu'aurait constituée l'« organisation dominicaine ». Chez les prêcheurs en effet, le pouvoir est très savamment agencé (27) selon des modalités qu'on a pu juger « démocratiques » (28) : élections fréquentes au scrutin secret et concernant de nombreuses fonctions, corps électoral étendu mais fréquence des élections à plusieurs degrés, forme de droit de révocation des élus par les électeurs — ce qu'on appelle aujourd'hui *recall* —, pouvoir gouvernemental fort au bénéfice du Maître général, pluricaméralisme...

On s'attardera un peu sur ce pluricaméralisme dominicain, d'un raffinement tout à fait exceptionnel. Alors que tous les ordres religieux ont pratiqué le système de l'assemblée unique, les prêcheurs ont en effet éprouvé avec succès un système comportant cinq chambres, qui révèle une profonde intelligence de la distinction des fonctions juridiques. Une formation particulière était prévue pour l'élection du Maître général. Pour l'adoption des « lois », trois chambres non pas simultanées mais espacées dans le temps étaient instituées : un projet n'acquerrait force « législative » qu'après avoir été adopté par trois chapitres généraux successifs (29). Or ces trois chapitres étaient — et demeurent — désignés selon des méthodes différentes : les deux premiers étaient composés de « définiteurs » (législateurs) élus au nombre d'un par province par les chapitres provinciaux (30) ; le troisième regroupait les « Prieurs provinciaux », eux-mêmes élus par leurs frères à la tête de chaque province de l'Ordre. On ajoutera que la représentation des provinces, quelle que fût leur importance, était égalitaire. Il y avait là l'annonce du principe d'« égalité fédérale » des Etats fédéraux classiques. Enfin, la distinction du « pouvoir constituant » et du « pouvoir législatif » était clairement perçue. Il n'appartenait en effet qu'au *Capitulum generalissimum* (chapitre généralissime) — formation résultant d'une sorte de synthèse entre chapitre général des Provinciaux et chapitres généraux des Définiteurs — d'exercer la fonction « constituante » (31). Un tel agencement favorisait la continuité

(27) Par la volonté même de saint Dominique et de ses compagnons, juristes bolognais et théologiens parisiens (vers 1220).

(28) De façon moins élaborée, une telle exigence de participation se retrouve dans les autres ordres mendiants et notamment chez les mineurs (franciscains).

(29) Un par an au début, tous les trois ans à une époque plus récente.

(30) Ceux qui avaient été élus « définiteurs » au premier chapitre général ne pouvaient l'être à nouveau au second.

(31) Avec des limites : certaines propositions de « révision constitutionnelle » étaient en effet définitivement interdites, de la même façon que certaines constitu-

et la maturation du travail législatif. Il évitait par ailleurs le risque d'inefficacité, puisque certaines procédures d'urgence étaient prévues permettant, notamment, sous certaines réserves, au Maître général ou à un chapitre général de procéder par « ordonnances » (*ordinationes*)...

On pourrait naturellement creuser tous ces points et en évoquer quelques autres (32). Mais ce tableau hâtif convaincra, espérons-nous, notre lecteur de la fécondité des pistes explorées par quelques pionniers.

Blanc de Saint-Bonnet, contre-révolutionnaire bien oublié du milieu du siècle dernier, écrivait : « La société moderne repose sur la théologie. Elle en a reçu son idée de Dieu, son idée du pouvoir, son idée de la justice, son idée du droit, son idée du bien et du mal, son idée du vrai, son idée de l'homme, de son origine, de son but, de la loi, de la liberté, de l'imputabilité, de l'inviolabilité humaine (...); elle en a reçu ses mœurs, sa philosophie et ses lois » (33). Cette proposition plus ou moins intuitive — et sans doute perçue en son temps par beaucoup comme le paradoxe d'un provocateur — apparaît aujourd'hui comme une hypothèse scientifique d'une extrême pénétration (34).

#### BIBLIOGRAPHIE ÉLÉMENTAIRE DES TRAVAUX DE LÉO MOULIN ET JEAN GAUDEMET SUR LA QUESTION

Les pages qui précèdent ont voulu notamment présenter les recherches du Belge Léo Moulin. De ce dernier, on lira : *Les formes du gouvernement local et provincial dans les ordres religieux*, Bruxelles, Ed. de la Lih. encyclopédique, 1956 (v. aussi *Revue internationale des Sciences administratives*, 1955, p. 1 s.); *Le monde vivant des religieux*, Calmann-Lévy, 1964 ; *La vie quotidienne des religieux au Moyen Age*, Hachette, 1978 ; Le gouvernement des Instituts religieux et la science politique, *Revue internationale des Sciences administratives*, 1951, p. 42 s. ; Le gouver-

tions, à l'époque contemporaine, prohibent toute révision tendant, par exemple, à la remise en cause de la forme républicaine du régime ou à l'abolition de la forme fédérale de l'Etat.

(32) Ainsi la réflexion sur les rapports du centre et de la périphérie, si décisive dans l'histoire de l'Eglise en général et dans l'articulation des ordres, notamment mendiants, en particulier, et qui n'a pu manquer de nourrir la réflexion laïque.

(33) Blanc de Saint-Bonnet, *L'infailibilité*, Paris, Dentu & Gaume, 1861, p. 349.

(34) Tout au plus faudrait-il se hasarder à suggérer que la proposition symétrique n'est pas non plus dénuée de pertinence. Le modèle de l'Etat laïc a précocement « informé » l'Eglise (v. par ex. P. Prodi, *Il Sovrano Pontefice. Un corpo et due anime : la Monarchia papale nella prima età moderna*, Bologne, Il Mulino, 1982). Si par ailleurs le droit parlementaire ecclésiastique a sans nul doute influencé le développement du droit parlementaire laïc, il semble qu'inversement le modèle parlementaire ait pu peser sur les procédures du concile Vatican II (v. Levillain, *La mécanique politique de Vatican II. La majorité et l'unanimité dans un concile*, Beauchesne, 1975). Enfin, les meilleurs canonistes actuels soulignent volontiers l'influence des institutions laïques sur les institutions religieuses et sur le nouveau code de droit canonique. Mais l'analyse de cette rétroaction du laïque sur le religieux relèverait d'un autre article...

nement des communautés religieuses comme type de gouvernement mixte, *Revue française de Science politique*, 1952, p. 335 s. ; Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes, *Revue internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*, 1953, p. 106 s. ; La primauté de l'exécutif et la notion de collégialité dans le gouvernement des religieux, *Revue internationale des Sciences administratives*, 1954, p. 112 s. ; Une solution originale du gouvernement des hommes : le gouvernement des ordres religieux, *Revue internationale de Droit comparé*, 1955, p. 1 s. ; Aux sources des libertés européennes. Réflexions sur quinze siècles de gouvernement des religieux, *Les Cahiers de Bruges*, juillet 1956, p. 97 s. ; *Sanior et maior pars*, note sur l'évolution des techniques électorales dans les ordres religieux du VI<sup>e</sup> au XIII<sup>e</sup> siècle, *Revue historique de Droit français et étranger*, 1958, en deux livraisons, p. 368 s. et 491 s. ; Le pluricaméralisme dans l'ordre des Frères prêcheurs, *Res Publica*, 1960, p. 50 s. ; L'assemblée, autorité souveraine dans l'ordre des Chartreux, *Res Publica*, 1970, p. 7 s. ; Une source méconnue de la philosophie marsilienne : l'organisation constitutionnelle des ordres religieux, *Revue française de Science politique*, 1983, n° 1, p. 5 s.

Les écrits de l'historien du droit Jean Gaudemet sont aussi d'une extrême importance. Il nuance dans l'ensemble — avec toute la prudence scientifique qui est la sienne — les thèses parfois un peu ambitieuses de Léo Moulin. V. particulièrement : *Les élections dans l'Eglise latine des origines au XVI<sup>e</sup> siècle*, avec la collaboration de J. Dubois, A. Duval et J. Champagne, Lanore, 1979 ; Unanimité et majorité (observations sur quelques études récentes), *Etudes à la mémoire de N. Didier*, Montchrestien, 1960, p. 149 s. ; La participation de la communauté au choix de ses pasteurs dans l'Eglise latine. Esquisse historique, *Ius canonicum*, XIV, n° 28, Pamplone, 1974. On trouvera ces contributions et d'autres in Gaudemet, *La société ecclésiastique dans l'Occident médiéval*, Londres, Variorum reprints, 1980. Deux autres recueils du même : *La formation du droit canonique médiéval et Eglise et société en Occident au Moyen Age*, Londres, Variorum reprints, 1980 et 1984.

En dehors des études citées en notes, on retiendra notamment : A. Esmein, L'unanimité et la majorité dans les élections canoniques, *Mélanges Fitting*, Montpellier, 1907, t. 2, p. 354 s. ; F. Olivier-Martin, Quelques exemples de l'influence du droit canonique sur le droit public de l'ancienne France, *Cinquantième de la Faculté de droit canonique de Paris*, Paris, 1947, p. 24 s. ; Jean-Berthold Mahn, *L'ordre cistercien et son gouvernement des origines au milieu du XIII<sup>e</sup> siècle*, Boccard, 2<sup>e</sup> éd., 1982. Une étude récente appliquant la conceptualisation du constitutionnalisme à l'étude d'une institution religieuse : E. P. Burki, Une institution originale de droit constitutionnel religieux : le collège des assistants généraux de l'ordre des Jésuites, *Revue de Droit canonique*, t. XXXV, décembre 1985, p. 267 s. Une utile vue d'ensemble : Ferdinand Lot et Robert Fawtier, *Histoire des institutions françaises au Moyen Age*, t. 3 : *Institutions ecclésiastiques*, PUF, 1962.

*Addé* : le recueil d'Y. Congar, *Droit ancien et structures ecclésiastiques*, Londres, Variorum reprints, 1982 ; *Etat et Eglise dans la genèse de l'Etat moderne*, Actes du colloque CNRS-Casa de Velázquez, Madrid, 1986 (Diff. De Boccard).

## Pouvoirs-Biblio

### CINQUIÈME RÉPUBLIQUE

Pierre AVRIL, *La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 1987, 325 p. Clair, précis, complet, concis, un indispensable ouvrage de référence où l'on retrouve toutes les qualités d'un des coauteurs de la chronique constitutionnelle de cette revue.

Olivier DUHAMEL et Jérôme JAFFRÉ, *Le nouveau président*, Seuil, 1987, 295 p. « La France politique a changé ». « La présidence va changer ». Prévission ou souhait ?

Maurice DUVERGER, *La cohabitation des Français*, PUF, 1987, 250 p. D'un bréviaire à l'autre, les menaces qui pèsent sur la République gaullienne. Prévission ou crainte ?

Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1987, 873 p. Nouvelle version d'un manuel très apprécié des étudiants.

François LUCHAIRE, Gérard CONAC (dir.), *La constitution de la République française*, nouv. éd. (secrétaire de la rédaction : Laurent Habih), Economica, 1 402 p. Des commentaires qui font autorité, renouvelés pour tenir compte des développements récents.

Hugues PORTELLI, *La politique en France sous la Ve République*, Grasset, 345 p. Trente ans de vie politique et institutionnelle racontés et analysés pour le spécialiste comme pour le novice.

### CONSTITUTIONNEL

Académie internationale de droit constitutionnel, *La suprématie de la Constitution*, Tunis, Ed. Toubkal, 1987, 339 p. L'Académie ouvre par ce volume la série des recueils qui chaque année publiera les cours donnés à Tunis pendant sa session d'été. Celui-ci porte sur l'année 1985 et concerne les enseignements de Christian Starck, Léo Hamon, Yadh Ben Achour, Antonio Colomer-Vidal et Boris Topornin. Tous nos vœux à une collection destinée à devenir un classique.

Suite de la rubrique p. 166.

# Repères étrangers

1<sup>er</sup> juillet - 30 septembre 1987

PIERRE ASTIÉ et DOMINIQUE BREILLAT\*

## ARGENTINE

6 septembre 1987 : Elections législatives. Le président Raul Alfonsin doit se résoudre à la cohabitation. A la suite du renouvellement de la moitié des 254 membres de la Chambre des députés, l'Union civique radicale qui soutient le chef de l'Etat a perdu la majorité absolue des sièges (117 - 37,3 % des voix). Elle était déjà minoritaire au Sénat. Ces élections ont été marquées par une très forte progression du Mouvement justicialiste national (péroniste) qui détient maintenant 108 sièges (41,5 % des voix) (*Le Monde*, 9 septembre ; *Libération*, 8 septembre).

## AUSTRALIE

11 juillet 1987 : Elections législatives et sénatoriales.

	Assemblée		Sénat	
	Suffrages	Sièges	Suffrages	Sièges
Parti travailliste (Australian Labor Party)	45,84 %	86	42,91 %	33
Parti libéral (Liberal Party of Australia)	34,30 -	43	34,92 -	28
Parti national (conservateur agricole) (National Party of Australia)	11,55 -	19	7,10 -	6
Parti démocrate (Democratic Labor Party)	6 -	0	8,52 -	7
Divers	2,31 -	0	6,55 -	2

\* Université de Poitiers.

A la suite de ces élections, le Parti travailliste australien se maintient au pouvoir, permettant ainsi au Premier ministre Robert James Lee (Bob) Hawke d'effectuer son troisième mandat depuis le 10 mars 1983 (Ambassade d'Australie, *Le Monde*, 14 juillet).

## DANEMARK

8 septembre 1987 : élections législatives.

Inscrits 3 907 454 ; votants : 3 389 201 (86,7 %) (— 1,7 %)  
Nuls 26 644 (0,7 %)  
Suffrages exprimés 3 362 557

Partis	Voix		Sièges
Parti social-démocrate	985 906	29,3 % (— 2,3)	54 (— 3)
Parti conservateur populaire	700 886	20,8 — (— 2,6)	38 (— 4)
Parti socialiste populaire	490 176	14,6 — (+ 3,1)	27 (+ 6)
Parti libéral	354 291	10,5 — (— 1,6)	19 (— 2)
Parti radical	209 086	6,2 — (+ 0,7)	11 (+ 1)
Parti centre démocrate	161 070	4,8 — (+ 0,2)	9 (+ 1)
Parti du progrès	160 461	4,8 — (+ 1,2)	9 (+ 3)
Parti chrétien populaire	79 664	2,4 — (— 0,3)	4 (— 1)
Cap commun (extrême gauche)	72 631	2,2 — (+ 2,2)	4 (+ 4)
Parti socialiste de gauche	46 141	1,4 — (— 1,2)	0 (— 5)
Ecologistes	45 076	1,3 — (+ 1,3)	0
Divers	56 969	1,7 —	0
Représentants du Groenland			2
Représentants des Feroé			2

Des élections législatives anticipées de quatre mois ont vu un revers de la coalition de centre droit (conservateurs, libéraux, centre démocrate et chrétiens populaires) au pouvoir depuis le 10 septembre 1982 qui bénéficie essentiellement aux socialistes populaires et au nouveau parti du Cap commun qui fait son entrée au Folketing. Les sociaux-démocrates enregistrent un nouveau recul tout en restant le premier parti danois (Ambassade du Danemark, *Le Monde*, 10 septembre).

10 septembre 1987 : Gouvernement. M. Poul Schlütter, Premier ministre sortant, conservateur, forme un nouveau gouvernement minoritaire, composé des mêmes partis politiques qu'antérieurement (*Le Monde*, 11 septembre).

## FIDJI

25 septembre - 1<sup>er</sup> octobre 1987 : République. Après un premier coup d'Etat, le 14 mai, le colonel Sitiveni Rabuka reprend le contrôle

de l'exécutif. Le 1<sup>er</sup> octobre, il se proclame Président de la République, mettant fin à la monarchie et par là même aux fonctions du gouverneur général qui représentait la reine Elizabeth II (*Le Monde*, 27-28 septembre et 2 octobre).

## INDE

13 juillet 1987 : élections présidentielles. M. Ramaswami Venkataraman, candidat du Parti du Congrès, est élu Président de la République avec 72 % des voix du collège électoral composé des membres du Parlement indien et des assemblées des 25 Etats de l'Union soit 4 695 grands électeurs.

Il succède à M. Giani Zail Singh, élu le 25 juillet 1982 et dont les relations avec le Premier ministre Rajiv Gandhi s'étaient gravement détériorées ces derniers mois (*Le Monde*, 18 juillet).

## ISLANDE

8 juillet 1987 : Gouvernement. A la suite des élections du 25 avril, M. Thorsteinn Pálsson (Parti de l'indépendance) réussit, après dix semaines de négociations, à former un Gouvernement de coalition avec le Parti du progrès et le Parti social-démocrate qui fait son entrée au Gouvernement. Il succède à M. Steingrímur Hermannsson, Parti du progrès (*Le Monde*, 11 juillet).

## ITALIE

29 juillet 1987 : Gouvernement. Suite aux élections des 14 et 15 juin (voir notre précédente chronique), la démocratie chrétienne retrouve la présidence du Conseil, qui ne lui avait jamais échappé de 1946 à 1981. M. Giovanni Goria devient, à 44 ans, le plus jeune président du conseil de la République italienne et forme le 47<sup>e</sup> Gouvernement qui est *penta-partito*, comprenant 15 démocrates-chrétiens, 8 socialistes, 3 sociaux-démocrates, 3 républicains et 1 libéral (*Le Monde*, 30 juillet).

## NOUVELLE-ZÉLANDE

15 août 1987 : élections législatives. David R. Lange, Premier ministre depuis le 24 juillet 1984, remporte les élections législatives avec 47,4 % des suffrages. Son parti progresse d'un siège et de 2,8 % des voix, tandis que le Parti national avec 41 sièges (+ 3) atteint 42,8 % (+ 6,9 %). Le parti démocratique perd ses deux sièges ne recueillant que 5,9 % des voix (- 1,9 %) (*Le Monde*, 18 août).

## PORTUGAL

19 juillet 1987 : élections législatives.

Inscrits	7 665 822
Suffrages exprimés	5 564 678 (72,58 %)

Partis	Voix (*)	Sièges (*)
Parti social-démocrate (PSD)	2 790 946 (50,16 %)	146
Parti socialiste (PS)	1 240 841 (22,30 -)	59
Coalition démocratique unitaire (CDU)	676 966 (12,17 -)	30
Parti rénovateur démocratique (PRD)	274 819 (4,94 -)	7
Centre démocratique et social (CDS)	241 349 (4,34 -)	4
Divers	339 157 (0,6 -)	0

(\*) Ces résultats ne tiennent pas compte des quatre députés de l'immigration.

M. Anibal Cavaco Silva, Premier ministre depuis le 6 novembre 1985, remporte un triomphe aux élections législatives, son parti obtenant la majorité absolue des sièges à l'Assemblée de la République. Un tel phénomène ne s'était pas encore produit depuis le retour à la démocratie du Portugal. On notera que le même jour, les Portugais éleisaient leurs représentants au Parlement européen : si le PS, la CDU et le PRD obtiennent des résultats à peu près similaires, le PSD ne recueille que 37,47 % des suffrages, tandis que le CDS atteint 15,38 % (Ambassade du Portugal).

17 août 1987 : Gouvernement. M. Anibal Cavaco Silva est reconduit dans ses fonctions de Premier ministre (*Le Monde*, 19 août).

## TURQUIE

6 septembre 1987 : référendum constitutionnel. A une faible majorité, les électeurs turcs acceptent la levée de l'interdiction faite à certains anciens dirigeants de partis de se livrer à des activités politiques. Cette disposition qui figurait dans un article provisoire de la constitution avait été approuvée par référendum le 7 novembre 1982.

Inscrits	26 095 630
Votants	24 436 821 (93,64 %)
Nuls	1 088 965 (4,45 %)
Suffrages exprimés	23 347 856
oui	11 711 461 (50,16 %)
non	11 636 395 (49,84 %)

(Ambassade de Turquie.)

## ZIMBABWE

21 août 1987 : révision constitutionnelle. Le Parlement adopte un amendement à la constitution supprimant les 20 sièges de députés (sur 100) et les 10 sièges de sénateurs (sur 40) réservés à la minorité blanche en vertu des Accords de Lancaster House de 1980 (*Le Monde*, 23-24 août).

## *Espagne*

PERE VILANOVA

L'actualité politique de l'Espagne au cours de l'année qui vient de s'écouler tourne autour de trois volets : les élections du 10 juin ; la transformation des rapports entre les principales forces politiques ; et l'évolution de la dialectique terrorisme/lutte antiterroriste.

Les élections du 10 juin avaient un triple caractère, puisqu'il s'agissait, dans un même acte électoral, de voter pour les municipalités, les institutions régionales et le Parlement européen. Pour la première fois les électeurs étaient appelés à choisir leurs représentants à trois niveaux très différents. C'est-à-dire ils devaient choisir parmi trois types de listes : c'était là un test de maturité pour l'électeur espagnol qui s'en est tiré plus qu'honorablement. Notons néanmoins que dans quatre des régions autonomes (Catalogne, Pays Basque, Galice, Andalousie) l'élection portait seulement sur les municipalités et le Parlement européen ; ces régions-là, à cause de leur spécificité, ont leur propre calendrier électoral pour leurs parlements régionaux.

Nous avons déjà dit que l'élection, en tant que test électoral, s'est bien déroulée. Cela mérite quelques commentaires.

Tout d'abord, le taux de participation de 68,7 % (moins de deux points en dessous de la participation aux élections législatives de juin 1986, et bien au-dessus des élections municipales et régionales de 1979 et de 1983 : 60 % et 65,6 %). Ce taux de participation important semble indiquer que l'enjeu de ces élections dépassait largement leur simple caractère local et régional, pas seulement à cause de l'élection européenne (importante, il faut le dire, par sa nouveauté). Tout semble indiquer que le vote a été perçu par une partie de l'électorat comme une sanction à caractère politique général.

Un deuxième commentaire porte sur le mouvement des deux principaux partis, le PSOE (socialiste) au pouvoir et l'AP (Alliance populaire, droite). Les deux grands partis ont perdu des voix, ce qui est plus signi-

ficatif dans le cas du PSOE, qui, ne l'oublions pas, a gagné par deux fois les élections législatives à la majorité absolue (en octobre 1982 et en juin 1986). En effet, le PSOE, au niveau des municipales, a eu en moyenne nationale 37,16 % des voix, contre 43 % aux municipales de 1983 et 44,4 % aux législatives de 1986. Même s'il est difficile de comparer des élections municipales à des élections législatives, le glissement des résultats a été clairement perçu chez les dirigeants socialistes et par le chef du Gouvernement lui-même, comme un sérieux avertissement dû à un jugement global sur la gestion de la politique gouvernementale. La droite (AP) se trouve, avec un résultat de 20 % en moyenne nationale, très en dessous des municipales de 1983 (26,4 %) et encore davantage des législatives de 1986 (26,5 %). Aux législatives de 1986, l'AP avait eu, avec 26,5 %, un résultat presque identique à celui de 1982, mais le fait que le PSOE a retrouvé en 1986 la majorité absolue a été perçu par les forces de droite comme un défi politique que l'AP n'était plus en mesure de relever sous la direction de M. Fraga Iribarne, son leader historique. Cela a entraîné, dans les mois qui ont suivi les élections de 1986, une crise très dure au sein de l'AP qui s'est soldée par l'éviction de M. Fraga et l'arrivée au sommet de ce parti d'une équipe de jeunes politiciens dirigés par M. Hernandez Mancha. Un an après, le test a été sévère, puisque l'AP est très en dessous du fameux « plafond » de M. Fraga Iribarne.

Au centre, le CDS (Centre démocratique et social) de M. Adolfo Suarez a confirmé sa croissance, puisqu'il se rapproche des 10 % des voix, alors que dans les municipales de 1983 il avait eu à peine 2 % et, aux législatives de 1986, 9 %. Le CDS se confirme donc comme un interlocuteur centriste qui gagne de l'espace à chaque consultation et dont le rôle risque de devenir fondamental. Il peut devenir l'allié indispensable pour une coalition gouvernementale, au cas où les prochaines législatives verraient le PSOE passer de la majorité absolue à une majorité relative. C'est un scénario plausible, justement, au vu des élections de 1987, tant au niveau local que régional. Par exemple, le PSOE a perdu la majorité absolue aux municipales dans 21 capitales de province, dont Madrid, Barcelone, Séville, Valence et Saragosse. Tant les dirigeants du PSOE que les observateurs indépendants et les experts s'accordent à dire que la cause principale de la perte des voix a un caractère général et n'est qu'indirectement liée à la gestion de l'un ou l'autre des maires concernés.

Ces élections ont confirmé au niveau des forces politiques les difficultés du PSOE à affronter avec succès la droite nationaliste en Catalogne, Galice et au Pays Basque, même si, dans cette dernière région autonome, l'éclatement du PNB (Parti nationaliste basque) en deux partis différents aurait dû, théoriquement, créer des conditions plus favorables aux socialistes. Mais il y a eu un autre phénomène significatif, en dehors de ces régions, où la droite nationaliste domine la situation. Si la droite traditionnelle de l'Alliance populaire semble en crise, et même en perte de vitesse, ces élections ont vu apparaître un certain nombre de partis locaux de droite, d'implantation régionale, qui se substituaient à l'AP dans le vote

conservateur (c'est le cas à Valence, Alicante, Castellon, Navarre, Aragon et d'autres encore).

L'élection au Parlement européen mérite aussi quelques commentaires. Tout d'abord, soulignons l'importance du fait que pour la première fois les électeurs choisissaient leurs représentants au Parlement européen, et que — des trois élections du 10 juin — c'était la seule qui avait formellement un caractère national. En effet, la loi électorale pour cette élection-là a choisi finalement la circonscription unique. Dans le débat préalable deux tendances s'étaient affrontées : le PSOE et l'AP. Elles voulaient (et leur force parlementaire conjuguée le leur assurait en toute circonstance) une circonscription unique ; les nationalistes catalans et basques préféraient que la loi aux élections européennes établisse plusieurs circonscriptions électorales sur la base des régions autonomes. Le fait que celles-ci soient au nombre de 17 a joué contre cette option, et finalement c'est la circonscription unique qui a gagné. Cela a eu un effet paradoxal : l'extrême gauche et les formations marginales de toute l'Espagne ont appelé à voter pour Herri Batasuna, la formation basque proche de l'ETA, ce qui a permis à cette formation de passer de 230 000 voix aux législatives de 1986 (elle se présentait uniquement au Pays Basque et à Navarre) à 363 000 voix sur sa liste européenne. Herri Batasuna a eu un député européen grâce à ces voix, alors que le PNB (le Parti nationaliste basque, majoritaire au Pays Basque) n'en a eu aucun.

Toujours au niveau européen, il y a eu des décalages significatifs par rapport aux résultats municipaux et régionaux. Le PSOE a eu 39,1 % des voix sur sa liste européenne contre 37,1 % sur ses listes municipales ; l'AP a eu 24,6 % aux européennes et 20,3 % aux municipales ; le CDS lui aussi a gagné sur les européennes par rapport aux municipales (10,26 % et 9,77 %). Parmi les formations mineures qui obtiennent des sièges au Parlement européen, la gauche communiste (Izquierda Unida : IU) et les nationalistes catalans (Convergencia i Unió) ont 3 députés chacune, alors que Herri Batasuna et les dissidents du nationalisme basque conduits par M. Garaicochea (liste Europa de los Pueblos) en ont 1 chacune.

Ces élections ont eu lieu en juin ; c'est seulement après l'été que l'on a pu commencer à mesurer leur impact politique. Nous avons déjà indiqué l'unanimité de la première lecture des résultats : il s'agit du plus sérieux avertissement que le parti au pouvoir, PSOE, ait jamais eu depuis 1982. En ce qui concerne les moyens pour neutraliser cette tendance, le PSOE a ouvert un débat qui normalement doit se terminer en janvier 1988, lors du prochain Congrès du Parti socialiste ouvrier espagnol. Mais il n'était pas exclu, fin septembre, que le chef du Gouvernement prenne avant la fin de l'année la décision de remanier son cabinet. En effet, plusieurs départements ministériels ont été l'objet de critiques de plus en plus nombreuses, au point que des changements radicaux semblent nécessaires dans certains ministères (Intérieur, Justice, Politique territoriale, Economie), tandis que le bilan global d'autres, telles la Défense ou l'Education, est considéré par l'opinion comme positif.

Tout semble indiquer donc que le PSOE a reculé, et cela pour des raisons de politique générale, mais que la droite paraît de plus en plus incapable de présenter une alternative au niveau national. Cela semble aller dans le même sens que le développement des droites locales et régionales. La gauche communiste espère amorcer un léger progrès, mais peu significatif dans l'immédiat, sans oublier toutefois qu'au niveau municipal les voix communistes ont été indispensables aux socialistes pour conserver le pouvoir municipal dans la plupart des grandes villes où le PSOE a perdu la majorité absolue. Le jeu des alliances n'est pas allé seulement dans le sens PSOE-PC, puisque dans de nombreux cas le CDS (centre) s'est trouvé dans un rôle de parti-charnière. Le CDS a choisi une tactique spécifique dans chaque cas, a refusé les alliances de type général et a pratiqué souvent une abstention qui lui permet en même temps de gagner du temps et de peser sur les programmes de Gouvernement municipal ou régional.

En somme, dix ans exactement après les premières élections démocratiques, le système politique espagnol ne semble pas encore disposer d'un système de partis politiques stable, au moins en comparaison à la situation de la plupart des pays européens.

La rentrée politique de l'automne de cette année 1987 a été placée aussi sous le signe des élections. En effet, le chef du Gouvernement, M. Felipe Gonzalez, a lancé publiquement l'idée d'une concertation sociale portant sur trois ans, presque un programme de législature, mais le paradoxe est que, malgré un bilan économique relativement positif et des prévisions également positives (et crédibles), dont une inflation de moins de 5 % et une croissance du PIB (Produit intérieur brut) de 4 %, les partenaires sociaux se sont montrés très réticents. A commencer par les syndicats, y compris celui dominé par le PSOE, l'UGT (Union générale des Travailleurs), dont le principal dirigeant, M. Redondo, ne cache pas son hostilité à la politique économique du Gouvernement, qu'il juge droitière et dure envers les travailleurs et les chômeurs (le chômage reste stable autour de presque 3 000 000 de personnes). Les perspectives, si la concertation globale devait échouer, sont sur le plan économique assez floues, ce qui ne va pas dans le sens souhaité par M. F. Gonzalez.

Le terrorisme reste la grande hypothèque de la démocratie espagnole. L'année 1987 aura vu plusieurs événements importants en rapport avec ce phénomène. D'une part, la police a marqué des points, avec la neutralisation des commandos ETA de Madrid et de Barcelone. D'autre part, la collaboration franco-espagnole s'est révélée payante et a placé les dirigeants de l'ETA dans une situation bien plus difficile qu'auparavant. Mais cela ne doit pas faire croire à une crise imminente et décisive de l'ETA, qui compte encore un soutien social important au Pays Basque (les 15 % de Basques qui votent Herri Batasuna, en moyenne), compte aussi avec les ambivalences des partis nationalistes basques, à commencer par le PNB, et qui tire une partie de son audience des erreurs politiques du Gouvernement socialiste et des bavures policières. 1987 aura

été l'année de la reconnaissance de la part du Gouvernement (officiellement) de l'existence de contacts, donc de négociations, avec l'ETA, et cette fois-ci directement et non avec des médiateurs douteux (comme cela a été le cas par le passé). En effet, J. San Cristobal, MM. Martinez Torres et Ballesteros, c'est-à-dire trois parmi les plus hauts responsables de la police espagnole, se sont entretenus à plusieurs reprises avec Txomin Iturbe et Anton Etxebeste, dirigeants historiques de l'ETA. à Alger. La mort, dans un accident de la route, de M. Iturbe et la publicité faite aux négociations ont pesé lourd, et dans le mauvais sens, sur la perspective d'une solution négociée qui à la fin de 1987 ne semble pas proche. L'escalade des attentats, comme celui du supermarché IPERCOR de Barcelone qui fit 20 morts, semble confirmer ces impressions négatives. Mais, en même temps, le phénomène terroriste s'avère mieux intégré dans le système politique espagnol, parce que dans ses dimensions actuelles il ne semble pas mettre structurellement la démocratie en danger. Même l'armée semble plus intégrée que jamais aux paramètres de la légalité institutionnelle.

Le dernier élément de l'année politique est le débat, ouvert à la fin de l'été par les dirigeants du Parti socialiste catalan, sur la possibilité de faire évoluer la structure politique de l'Espagne vers le fédéralisme. C'est un vieux débat dans la tradition politique espagnole, de façon dominante centraliste. Les rares tentatives de type fédéraliste ont été dans le passé liées à la I<sup>re</sup> République (en 1873), et depuis le fédéralisme était lié à la tradition républicaine, par opposition au centralisme, lié à la tradition monarchique. Le débat, réouvert dans les conditions présentes par les socialistes catalans, a été mal reçu par le Gouvernement et la direction du PSOE, ainsi que par les partis de droite, car, pour des raisons différentes, personne ne veut entrer dans un procès dont la conclusion logique serait que le fédéralisme implique la réforme de la Constitution de 1978. Or, cette hypothèse fait peur à la plupart des formations politiques. Le débat a donc peu de chances d'aboutir à des conclusions concrètes, et encore moins à une éventuelle réforme constitutionnelle, mais il peut contribuer à ouvrir une discussion intéressante sur les possibilités et les limites de cette tentative espagnole qu'est la structure territoriale des régions autonomes. En effet, si on laisse de côté son fondement doctrinal (qui est celui de l'Etat unitaire), l'Etat des régions autonomes va au-delà — au moins dans ses potentialités — de l'expérience italienne et se situe à mi-chemin d'un fédéralisme nouveau. C'est précisément sur la nature et les moyens de ce mi-chemin que veulent s'interroger les socialistes catalans.

TABLEAU 1

Partis et coalitions	Municipales 1987		Municipales 1983	
	Votes	%	Votes	%
PSOE	7 115 694	37,16	7 883 502	43,01
AP	3 895 366	20,34	4 843 665	26,43
CDS	1 871 183	9,77	333 001	1,82
IU	1 335 411	6,97	1 499 907	8,18
CIU	979 583	5,12	763 758	4,17
PNV	240 768	1,26	407 908	2,23
HB	238 632	1,25	158 163	0,86
EA	207 136	1,08	—	—
	Européennes 1987		Législatives 1986	
PSOE	7 568 752	39,10	8 901 718	44,35
AP	4 773 236	24,66	5 247 677	26,15
CDS	1 985 227	10,26	1 838 799	9,16
IU	1 014 483	5,24	935 504	4,66
CIU	853 433	4,41	1 014 258	5,05
PNV	228 299	1,18	309 610	1,54
HB	363 015	1,88	231 722	1,15
EA	328 083	1,70	—	—

(Source : *El Pais* du 12 juin 1987.)

## Les partis :

- PSOE : Socialiste ;  
 AP : Droite ;  
 CDS : Centre ;  
 IU : Parti communiste et divers gauche ;  
 CIU : Nationalistes catalans (centre droite) ;  
 PNV (ou PNB) : Nationalistes basques (démocrates chrétiens) ;  
 HB : Proche de l'ETA (groupe terroriste basque) ;  
 EA : Groupe basque issu du PNB.

Ce tableau présente les pourcentages de voix aux municipales en moyenne nationale, ainsi que les résultats des élections européennes, les deux comparées aux municipales de 1983 et aux législatives de 1986. Ne sont pas inclus les résultats des élections régionales en moyenne nationale puisque quatre des régions les plus importantes ne participaient pas à ce scrutin.

TABLEAU 2. — Elections au Parlement européen

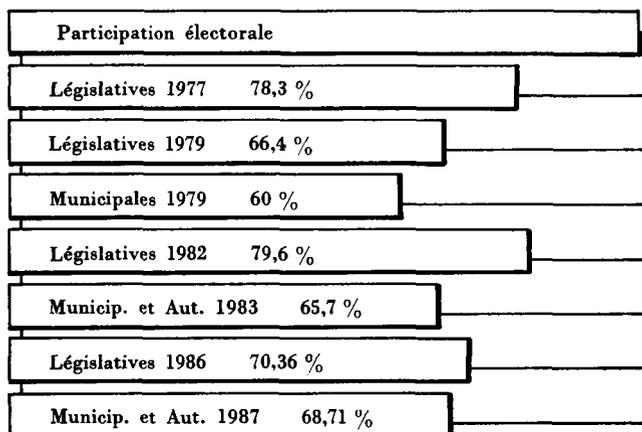
Participation : 68,71 %. Abstention : 31,29 %  
 Scrutin : 96,76 % des suffrages exprimés

Partis	%	Sièges	Votes législatifs 1986
PSOE	39,10	28	8 901 718 (44,35 %)
Alianza Popular	24,72	17	5 247 677 (26,15 -)
CDS	10,20	7	1 838 799 ( 9,16 -)
Izquierda Unida	5,25	3	935 504 ( 4,69 -)
Convergencia i Unio	4,41	3	1 014 258 ( 5,05 -)
Coalición por la Europa de los Pueblos (EA-ERC-PNC)	1,71	1	84 628 ( 0,42 -)
Herri Batasuna	1,90	1	231 722 ( 1,15 -)

(Source : *El Pais*, 11 juin 1987.)

Pour les sigles, voir tableau 1. La Coalición por la Europa de los Pueblos est dirigée par les dissidents du PNB, le groupe Eusko Alkartasuna (EA) et deux petits groupes nationalistes catalan et galicien (ERC et PNB).

TABLEAU 3. — Evolution du taux d'abstention



## Pouvoirs-Biblio (suite)

Serge ARNÉ, *Cours de droit constitutionnel et Institutions politiques*, Exa-Plans (av. de Béarn, Pau-Idron, 64320 Bizanos), Pau, 1987, 5 vol. Toute la riche expérience de vingt années de lectures, réflexions, enseignements présentés à travers un cours, des bibliographies, des documents, des sujets d'examen et de TD avec leurs corrigés.

Association française des constitutionnalistes, *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1987, 511 p. Quinze rapports français présentés au Congrès organisé à Paris et Aix en septembre 1987. A la recherche d'un nouveau droit constitutionnel. Bilans de l'influence des Constitutions américaines de 1787 et de la Révolution soviétique de 1917.

Groupement d'Etudes et de Recherches sur la Justice constitutionnelle, *Annuaire international de Justice constitutionnelle*, n° 1, 1985, Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1987, 636 p. Etudes, tables rondes (sur les techniques juridictionnelles du contrôle, sur dix ans de saisine parlementaire, sur le droit de propriété), et chroniques sur les cours de onze pays européens.

François LUCHAIRE, *La protection constitutionnelle des droits et des libertés*, Economica, 1987, 501 p. Les sources. Les principaux droits à la liberté, à l'égalité, à la propriété, à la dignité, à la sûreté, à la démocratie.

### DROIT ET POLITIQUE COMPARÉE

Bruno ETIENNE, *L'islamisme radical*, Hachette, 1987, 365 p. Pour ne pas dire l'intégrisme. Un livre d'expert qui a néanmoins figuré sur la liste des meilleures ventes.

Gilles KEPPEL, *Les banlieues de l'islam*, Seuil, 1987, 430 p. Elève du précédent, professeur à l'IEP de Paris, un autre livre d'expert et lisible sur l'islam en France.

Jacques LAMBERT, Alain GANDOLFI, *Le système politique de l'Amérique latine*, PUF, « Thémis », 1987, 590 p. Réactualisation d'un classique paru il y a vingt-cinq ans.

Yves MÉNY, *Politique comparée*, « Les démocraties : Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, RFA », Montchrestien, 1987, 535 p. Des clivages sociaux aux cours constitutionnelles et aux autorités locales. Pour comprendre un système à la lumière des autres. Pour élargir enfin l'horizon.

Union interparlementaire, *Les Parlements dans le monde*, recueil de données comparatives, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 1986, 2 vol., 1 661 p. Une somme.

Suite de la rubrique p. 197.

# *La France de la cohabitation*

## *Profil de l'année politique*

### *(1986-1987)*

JEAN-LUC PARODI

La période ouverte en mars 1986 et entrée dans l'histoire sous le nom de « cohabitation » est à tous égards exceptionnelle, tant dans la perspective française que dans celle des démocraties occidentales : coexistence au sommet de l'État d'un Président de la République, leader tout-puissant du pouvoir exécutif pendant cinq ans mais indirectement désavoué par le verdict du 16 mars et d'une coalition parlementaire minoritaire pendant cinq ans et désormais majoritaire ; création d'un Gouvernement nommé par le Président mais légitimé par la nouvelle majorité parlementaire qui le soutient ; obligation pour ce Gouvernement de gouverner dans une perspective temporelle limitée au minimum à deux ans du fait de l'élection présidentielle et sous la constante menace d'un retour anticipé devant les électeurs, du fait de la dissolution présidentielle discrétionnaire.

Parce qu'il doit rendre compte de cette singularité, ce neuvième « profil » de l'année politique qui, comme les précédents (1), veut en synthétiser les temps forts, les étapes et les spécificités, élargira cependant un peu la perspective temporelle et proposera en guise d'introduction un mini-modèle d'interprétation générale des évolutions de l'opinion durant ces deux années (2).

#### ● *Un modèle d'interprétation à trois variables et demie*

Trois éléments suffisent pour rendre compte, dans leurs implications propres et plus encore dans leur combinatoire, des principales évolutions

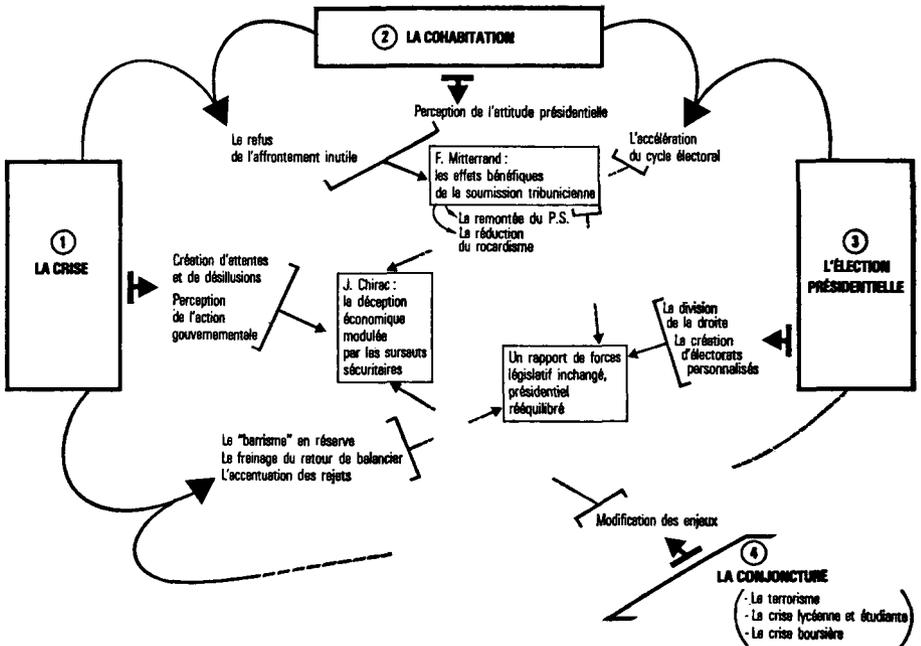
(1) Voir cette chronique, *Pouvoirs*, n<sup>os</sup> 11, 15, 19, 21, 27, 31, 35 et 39.

(2) Une première version de ce modèle a été présentée lors des journées d'études de l'Association française de Science politique des 3 et 4 avril 1987 sur « Un an de cohabitation à la française ».

de l'opinion au cours de ces deux ans : la *crise*, la *cohabitation* et l'*élection présidentielle*. Trois éléments auxquels on ne peut naturellement manquer de rajouter la *conjoncture* quand, suffisamment spectaculaire ou dramatique, elle vient modifier les enjeux et troubler les épures trop bien tracées.

La *crise* tout d'abord, qui fabrique constamment des déçus, du socialisme après 1981, du chiraquisme après 1986 : c'est elle qui occupe les esprits, hiérarchise les enjeux, filtre les perceptions. La *cohabitation* ensuite qui redistribue les responsabilités : elle modifie les représentations des autorités présidentielle et gouvernementale et corrélativement de leurs titulaires et va faire du conflit institutionnel entamé ou évité un nouveau principe d'appréciation et d'interprétation. L'*élection présidentielle* enfin qui divise la droite, crée des électorats personnalisés et accentue les rejets.

Si chacun de ces trois éléments pris séparément semble déjà expliquer une part importante de la variance de l'opinion, leur combinatoire y contribue plus encore (graphique 1). C'est l'addition de la *crise* et de la *cohabitation* qui explique ce refus de l'affrontement inutile qui caractérise l'attitude des électeurs à l'égard de cette situation. C'est la combinaison de la *cohabitation* et de l'anticipation de l'*élection présidentielle* qui, empê-



GRAPHIQUE 1. — Le modèle d'interprétation

chant la classique semi-disparition de l'opposition dans l'année qui suit sa défaite du fait de l'occupation de l'Elysée par le nouveau leader de l'opposition, gomme l'état de grâce, grossit les désillusions, bref accentue le rythme électoral et en fournit comme une version accélérée. C'est encore l'addition de la *crise et de l'élection présidentielle* qui, suscitant le succès de l'option barriste, freine le retour vers la gauche de ce flux d'électeurs cherchant « le changement sans le risque » qui pouvait leur apporter une plus grande sécurité économique.

Bien entendu, la conjoncture vient ajouter à ce modèle à trois variables ses inévitables complications, qu'il s'agisse du terrorisme du début de l'automne 1986 ou de la crise lycéenne et étudiante de la fin de la même année.

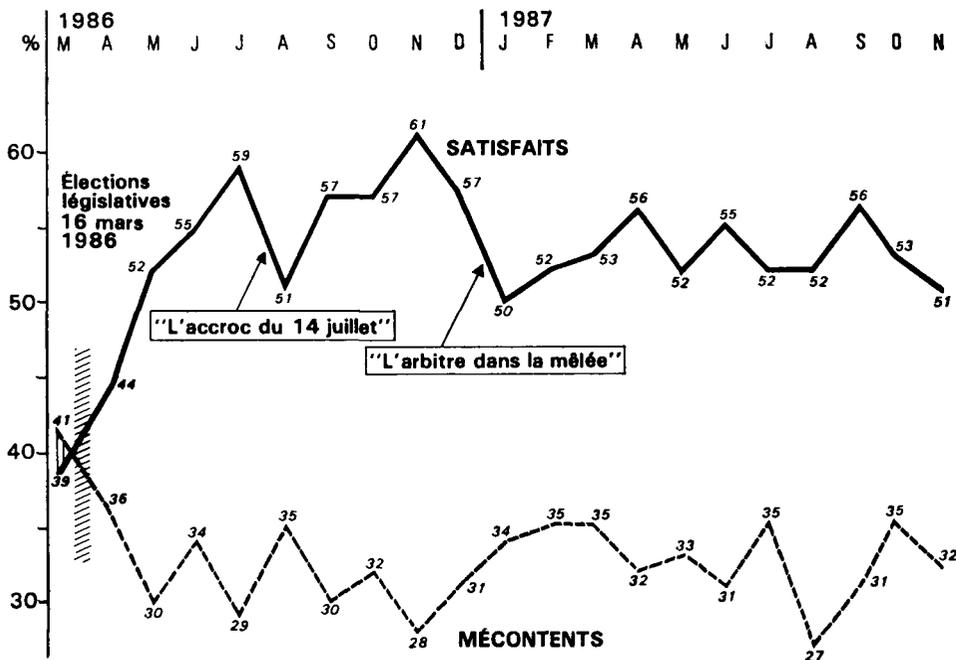
Dans quelles limites ce modèle relativement économique rend-il compte des principales évolutions de l'opinion, c'est ce que l'analyse des perceptions de la présidence, du Gouvernement et des forces politiques permet de mesurer.

● *François Mitterrand : les effets bénéfiques de la soumission tribunicienne*

C'est effectivement dans la combinatoire de la cohabitation et de la crise qu'il faut chercher l'explication de la spectaculaire remontée de la cote présidentielle au lendemain du 16 mars, de sa stabilisation ultérieure à un niveau supérieur à 50 %, de sa structure et de ses soubresauts (graphique 2).

En quatre mois, de mars à juillet 1986, F. Mitterrand gagne 20 points de satisfaction, passant de 39 % début mars à 59 % (cependant que les mécontents baissent de 41 % à 29 %). Il atteindra même 61 % en novembre 1986, profitant du climat de rassemblement qui caractérise alors l'opinion après la vague d'attentats. Ce niveau constitue à la fois le meilleur score personnel de F. Mitterrand depuis juin 1981 et le record pour les quinze dernières années, puisque Valéry Giscard d'Estaing n'avait jamais atteint la barre des 60 % et qu'il faut remonter à mars 1972 pour trouver avec le 63 % de Georges Pompidou un résultat supérieur. Pour l'ensemble de la période (mars 1986 - octobre 1987), sa cote moyenne s'établit à 54 % de satisfaits et 32 % de mécontents.

La structure de cette nouvelle popularité mitterrandienne en fournit à la fois le secret et les limites. Ce renversement des rapports de François Mitterrand avec l'opinion résulte de l'addition d'une popularité de leader de la gauche dans l'opposition et d'arbitre inactif à droite, du Mitterrand de l'Union de la gauche d'hier et du René Coty d'autrefois. Alors qu'à gauche neuf sympathisants socialistes sur dix continuent de se dire satisfaits, à droite le taux de satisfaction des sympathisants UDF et RPR s'élève des quelque 10 % de l'avant-mars, aux 20 % d'avril, 30 % de mai-juin et même 40 % à l'automne 1986. Comme le soutien à gauche



GRAPHIQUE 2. — La courbe de popularité (IFOP)  
de F. Mitterrand, Président de la République  
(mars 1986 - octobre 1987)

ne se dément pas durant toute cette période, ce sont les évolutions de ces sympathisants de droite (et à un moindre degré des électeurs sans appartenance partisane) qui structurent l'évolution globale de la courbe et lui donnent sa signification.

Personne n'a mieux rendu compte de cette ambiguïté fondamentale de la popularité mitterrandienne que Jacques Faizant illustrant dans *Le Figaro* avec son inimitable talent le baromètre de l'IFOP, quand il met dans la bouche d'un grand Jacques Chirac bondissant très au-dessus de François Mitterrand : 46 % qui approuvent ma politique et 55 % qui vous approuvent de ne pas la contrarier, cela me fait un confortable 101 % (3). C'est une popularité à la mesure de son inaction qui caractérise la cote du Président. Les réponses aux questions ouvertes par lesquelles le baromètre IFOP-*Journal du Dimanche* interroge chaque mois les Français ayant changé d'opinion sur les raisons de leur changement sont sur ce plan sans ambiguïté : c'est bien son absence d'intervention, de blocage,

(3) *Le Figaro*, 23 juin 1986.

son attitude « discrète », « calme », disent-ils, à l'égard de la cohabitation qui explique le soutien des électeurs de droite : « Le fait qu'il ne gêne pas tellement le Gouvernement de Jacques Chirac », plus brutalement dit encore : « Le fait qu'il est là, dans la mesure où il ne fait rien » (4).

Si l'on y ajoute une certaine satisfaction à l'égard de la manière dont le Président représente la France à l'étranger (et donc une certaine corrélation avec le domaine traditionnellement le plus approuvé de l'action du pouvoir exécutif), on a là les deux clés de la nouvelle popularité présidentielle.

Mais parce que cette popularité est essentiellement structurée par le soutien des électeurs de droite et que celui-ci ne s'explique que par leur approbation de la soumission présidentielle permettant à leurs yeux au Gouvernement chiraquien de s'attaquer à la crise, toute remise en cause de cette soumission entraîne leur insatisfaction et corrélativement la baisse de la cote présidentielle. C'est le cas en août 1986 après « l'accroc du 14 juillet », c'est-à-dire avec le premier refus de signature des ordonnances (— 20 chez les sympathisants RPR, — 11 chez les UDF) qui provoque une baisse de 8 points de la cote globale et une remontée le mois suivant quand, rassurés, ces mêmes électeurs voient en François Mitterrand le Président de la crise évitée. C'est encore le cas mais de façon plus complexe en janvier 1987, après le refus de signature de l'ordonnance Seguin et la réception des grévistes à Brégançon, attitude considérée comme une entrée de « l'arbitre dans la mêlée ».

Le schéma général est donc très clair : la crise économique appelle des solutions, la cohabitation crée un risque d'affrontement institutionnel inutile, la soumission présidentielle en l'évitant satisfait les fractions les plus modérées de l'électorat de droite, l'exercice symbolique de la fonction « tribunicienne » par lequel le président critique périodiquement l'action gouvernementale pour mobiliser la mouvance électorale de gauche (5) inquiète ces droitistes modérés que vient rassurer le retour à la soumission.

Enfin l'habile gestion mitterrandienne de ces exigences contradictoires contribue à renouveler en profondeur l'image du Président, à favoriser, on le verra, par un effet de halo la perception du Parti socialiste et à redonner à la compétition présidentielle une incertitude que le rapport de forces législatif de mars 1986 ne semblait pas annoncer (6).

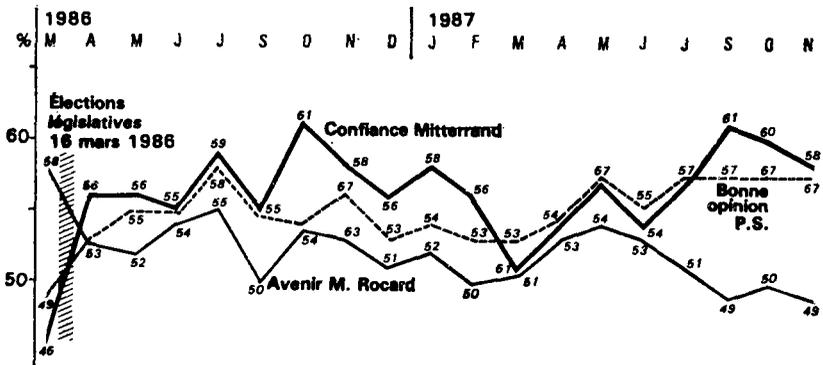
(4) Voir mon commentaire mensuel dans le *Journal du Dimanche* qui présente la synthèse de ces explications spontanées des électeurs changeants.

(5) Si elle satisfait l'électorat de centre-droit, la soumission présidentielle inquiète ou désappointe régulièrement l'électorat de gauche qui souhaiterait plus d'action ou plus de blocage de la part de son ancien leader.

(6) Sur François Mitterrand, voir *Infometrie-Le Point*, 2 mars 1987 ; *SOFRES-Sud-Ouest*, 7 mai 1987 ; *BVA-Paris-Match*, 8 mai 1987 ; *Louis Harris-L'Express*, 4 septembre 1987.

• *La remontée du PS et les difficultés du rocardisme*

Aspirée en quelque sorte par la remontée de son ancien leader, la cote de bonne opinion du PS (graphique 3) s'élève en quelques mois de 49 % à la veille des législatives à 58 % en juillet 1986 pour se stabiliser ensuite à un niveau supérieur à 50 % (7). Cette remontée socialiste se traduit également par une relecture rétrospective de l'expérience socialiste, plus indulgente avec le temps que ce ne fut le cas à chaud et que traduisent les différentes enquêtes de confrontation entre bilans ou entre ministres d'hier et d'aujourd'hui (8).



GRAPHIQUE 3. — L'évolution du PS et de ses leaders (SOFRES)

Enfin le rocardisme, d'abord rattrapé pour la première fois depuis cinq ans par les autres incarnations du socialisme, se trouve ensuite mis en difficulté par le succès même du néo-mitterrandisme qui lui retire une part de son espace politique et fait planer sur lui la menace du fractionnalisme.

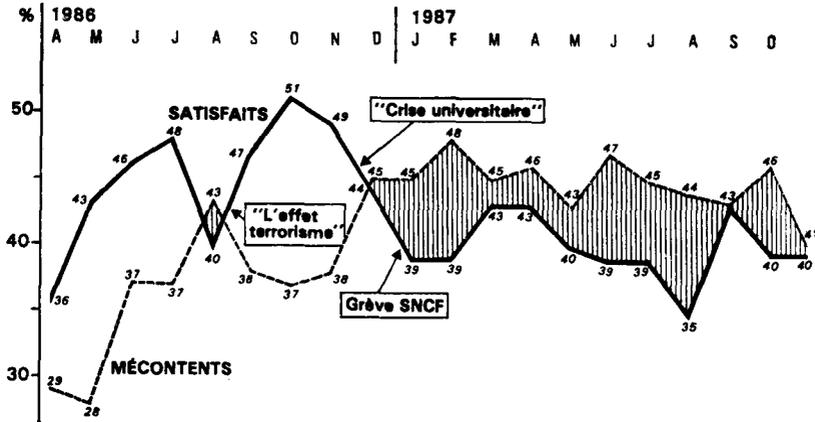
• *Jacques Chirac : la déception économique tempérée par les sursauts sécuritaires*

Si la popularité du Président est à la mesure de son inaction, celle de Jacques Chirac, assurant cette fonction sans précédent sous la V<sup>e</sup> Répu-

(7) Sur le PS, voir la grande enquête SOFRES-Libération, 2 avril 1987.

(8) Ainsi, en février 1987, 46 % des Français déclarent, « tout compte fait, avoir été déçus de l'action des socialistes entre 1981 et 1986 » et 55 % se disent « déçus de l'action du Gouvernement de J. Chirac », enquête SOFRES-Le Point, 9 mars 1987. Voir aussi SOFRES-RTL-Le Monde, 25 mars 1987, CSA-L'Événement du Jeudi, 5 mars 1987, et le baromètre IFOP-Le Matin, 27 août, 22 septembre, 20 octobre, 24 novembre et 23 décembre 1986, 28 janvier, 25 février et 26 mars 1987.

blique d'un Premier ministre véritable responsable du pouvoir exécutif, est à la mesure de son action (9). C'est donc la distance entre les attentes de l'opinion et les réponses du Gouvernement qui vont déterminer le niveau général de satisfaction ou de mécontentement et ses évolutions (graphique 4).



GRAPHIQUE 4. — La courbe de popularité (IFOP) de J. Chirac Premier ministre (avril 1986 - octobre 1987)

Après une très courte période d'attente provisoire et ambiguë, que traduisent à la fois la brève euphorie perceptible sur l'indicateur de confiance SOFRES (qui met l'accent sur l'homme et les espérances qu'il fait naître) et l'hésitation avec laquelle est examinée au départ sa politique perceptible sur l'indicateur de satisfaction IFOP (qui insiste sur l'action et les résultats qu'elle entraîne), Jacques Chirac va connaître avec l'accélération du rythme électoral que provoque la cohabitation biennale un rapide retour à la désillusion sensible dès l'été 1986, où il enregistre pour la première fois une cote minoritaire.

Mais la conjoncture dramatique de l'automne 1986 avec sa série d'attentats meurtriers va, au moins provisoirement, déplacer les enjeux et susciter dans l'opinion un rassemblement un peu analogue à celui dont avait bénéficié Mme Thatcher au moment de la guerre des Malouines. Cet « effet terrorisme » qui dure trois mois prend fin assez brutalement du fait de la mini-crise lycéenne et universitaire d'abord, du mouve-

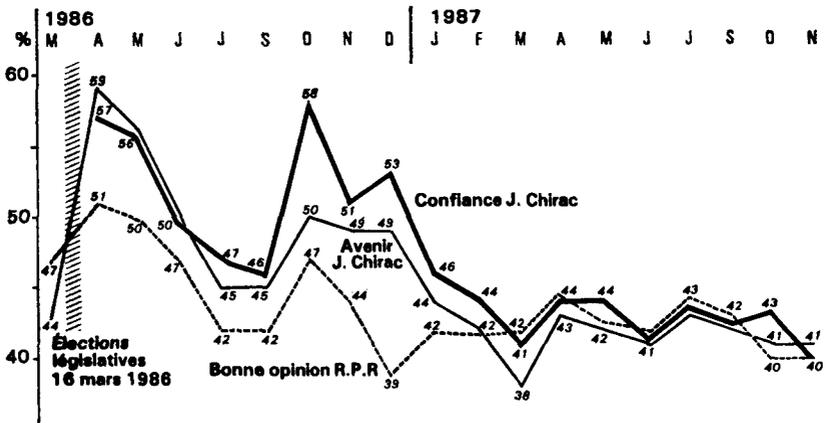
(9) Sur J. Chirac, voir la synthèse de Philippe Habert, *L'image de J. Chirac dans l'opinion (1974-1987)*, Mémoire DEA, 1987, 146 p.

ment social difficilement maîtrisé ensuite. En deux mois le Premier ministre perd dix points de satisfaction et s'installe pour longtemps dans le mécontentement majoritaire. Son image personnelle, réorientée à la hausse quand les qualités qui lui sont généralement attribuées (énergie, autorité, dynamisme) semblent convenir aux nécessités de l'heure à l'automne terroriste, est à nouveau atteinte quand par une addition de critiques contradictoires il se voit reprocher, tant dans la crise lycéenne que sociale, pour les uns son manque de sens du dialogue et pour les autres son absence de fermeté.

C'est encore de la dimension sécuritaire que relève la remontée de mars 1987 après l'arrestation des responsables d' « Action directe ». On retrouve d'une autre manière la trace de cette spécificité sécuritaire dans les questions portant sur l'appréciation, secteur par secteur, de l'action gouvernementale (10).

En dehors des pointes « sécuritaires », la cote du Premier ministre se structure selon une logique gauche-droite puisqu'il suscite une satisfaction moyenne d'environ 1 sympathisant communiste sur 10, 2 socialistes, 6 UDF et 9 RPR (mais 3 FN seulement).

De cet exercice complexe du pouvoir cohabitationniste, qu'a pu tirer Jacques Chirac du point de vue de ses relations avec l'opinion ? Une situation « dé-extrême-droitisée » du fait de l'existence même du Front national et des relations conflictuelles entretenues avec lui, mais non clairement recentrée à cause de l'occupation barriste du centre-



GRAPHIQUE 5. — L'évolution du RPR et de son leader (SOFRES)

(10) Voir, par exemple, SOFRES-Vie française, 23 mars 1987, IFOP-Le Matin, 26 mars 1987, SOFRES-Nouvel Observateur, 20 juin 1986 et 6 mars 1987, SOFRES-Figaro, 13 mars 1987.

droit ; une atténuation de son image de diviseur de la droite, mais une aptitude présidentielle limitée par l'hostilité de la gauche et les difficultés de la gestion des crises.

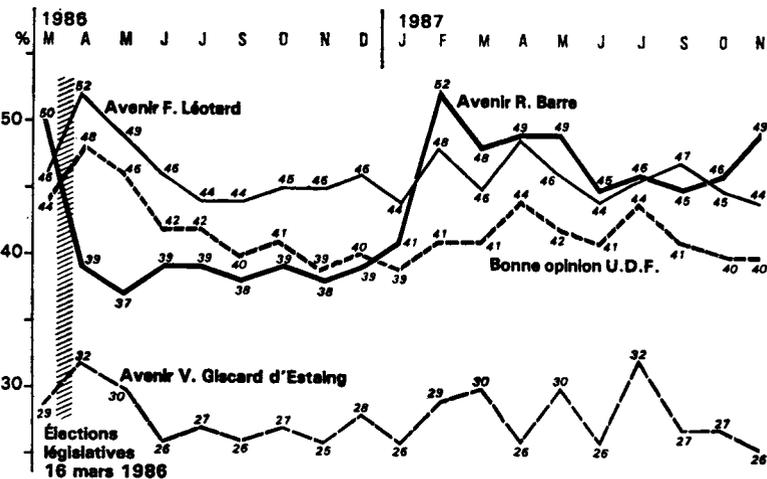
● *Le RPR à l'image de Jacques Chirac*

Clairement corrélé aux perceptions de son leader, le RPR en suit les évolutions, de loin quand l'état de grâce très provisoire ou le rassemblement contre le terrorisme plaçant Jacques Chirac au-dessus des 55 %, plus étroitement quand la déception économique le ramène aux alentours des 40 % (graphique 5).

On notera qu'aucun autre leader RPR ne s'est clairement imposé dans l'opinion, les cotes d'avenir de Jacques Toubon, Edouard Balladur ou Charles Pasqua ne dépassant presque jamais 30 %.

● *Le « barrisme » en réserve*

Clairement présent dans l'opinion par la certitude de sa présence à la future élection présidentielle, mais quelque peu touché par la campagne législative de mars 1986 (11), Raymond Barre retrouve en 1986-1987 sa position dominante, progressivement à l'indicateur IFOP de bonne



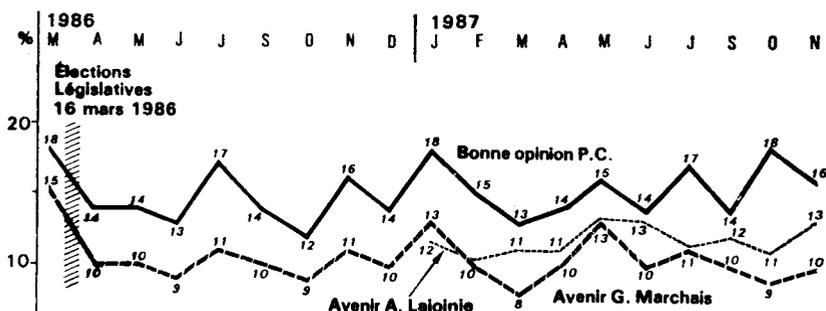
GRAPHIQUE 6. — L'évolution de l'UDF et de ses leaders (SOFRES)

(11) Il connaît une crise en deux temps, à l'approche du scrutin d'abord (— 10 points de bonne opinion à l'IFOP de septembre 1985 à mars 1986) en raison de ses prises de position sur la cohabitation et à la dimension de division qu'elles comportent ; au lendemain du scrutin ensuite (— 11 points en un mois à la cote d'avenir SOFRES) quand il semble porter la responsabilité du succès moins grand que prévu de la majorité UDF-RPR.

opinion (+ 15 points d'avril 1986 à mars 1987), en un seul mois à la cote d'avenir **SOFRES** après son « Heure de vérité » réussie et d'autant plus marquante que le Gouvernement se débat au même moment dans les difficultés de la crise sociale (+ 11 points de janvier à février 1987). Provisoirement à l'abri de la déception économique par son éloignement du pouvoir, bénéficiaire à titre hypothétique d'une aptitude à gérer la crise renforcée année après année par les désillusions successives et d'importance décroissante de l'alternance socialiste et du changement chiracien, incarnant de ce fait une version renouvelée du « changement sans le risque » qui avait fait le succès du giscardisme des années soixante-dix, le « barrisme » par son existence même contribue tout à la fois à dégrader quelque peu la perception de l'action gouvernementale par un jeu parfois subtil et parfois maladroit de critiques mesurées et à freiner le retour vers la gauche d'électeurs à la recherche d'autres réponses à la crise.

### • Le PC stabilisé au plus bas

Après son nouvel échec historique du 16 mars 1986, le PC affaibli et divisé connaît, à en croire les indicateurs (graphique 7), une certaine stabilisation. Pour l'ensemble de la période d'avril 1986 à octobre 1987, sa



GRAPHIQUE 7. — L'évolution du PC et de son leader (SOFRES)

cote moyenne de bonne opinion s'établit à 16 % et la cote d'avenir de Georges Marchais à 10 %. Mais ces chiffres moyens dissimulent quelques records d'impopularité (12) et aussi quelques soubresauts quand il retrouve comme aux premiers jours de 1987 l'exercice de cette fonction « tribunicienne » chère à Georges Lavau et de ce rôle de défenseur des plus défavorisés qui reste dans l'imaginaire politique français son plus solide point d'ancrage (13).

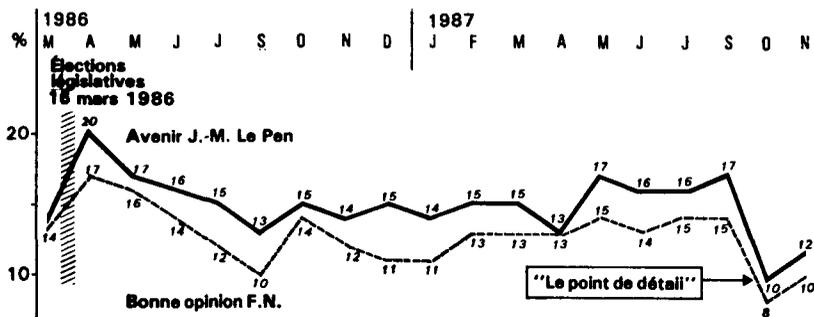
(12) En mars 1987, 8 % seulement de cote d'avenir pour G. Marchais (comme en septembre 1985); en octobre 1986, 12 % seulement de bonne opinion du PC.

(13) Sur le PC, voir IFOP-*L'Humanité-Dimanche*, 17 octobre 1986, et *SOFRES-Le Monde*, 13 juin 1987.

• *Le Front national touché par « le point de détail »*

Après sa hausse record du lendemain des législatives (20 % de cote d'avenir pour Jean-Marie Le Pen et 17 % de bonne opinion pour le parti) suivie d'une redescente régulière, le Front national s'est progressivement stabilisé : 15,5 % en moyenne pour Jean-Marie Le Pen d'avril 1986 à septembre 1987 et 13,5 % pour le parti (graphique 8).

L'affaire du « point de détail », la controverse qui en découle, la distance prise à l'égard du Front national par les formations de la majorité et leurs leaders vont entraîner une chute spectaculaire de ce double indicateur : la cote d'avenir de Jean-Marie Le Pen tombe de 17 % en septembre 1987 à 10 % en octobre et la cote de bonne opinion du Front national chute parallèlement de 15 % à 8 %. Ce recul, que les enquêtes ultérieures vont quelque peu moduler, rencontre une tendance à plus long terme de sensible dégradation de son image dans l'ensemble de l'opinion. On ne saurait cependant oublier que celle-ci ne détermine pas le vote et que le Front national continue de bénéficier d'un noyau électoral d'environ 8 % (14).



GRAPHIQUE 8. — L'évolution du Front national et de son leader (SOFRES)

Instrument de compréhension des divers mouvements de l'opinion depuis mars 1986 somme toute relativement satisfaisant, le mini-modèle proposé en introduction devrait encore permettre de mieux pressentir les évolutions possibles durant la précampagne et la campagne présidentielle.

C'est d'abord de la *crise*, de sa perception par l'opinion en général,

(14) Sur le Front national, voir SOFRES-RTL-*Le Monde*, 6 mai 1987 et 4 novembre 1987, et l'article de Jérôme Jaffré, Trois postulats sur l'électorat d'extrême droite, *Le Monde*, 26 mai 1987.

par les électeurs mobiles en particulier, du jugement qu'ils portent sur les réponses apportées par le Gouvernement de Jacques Chirac, de leurs effets dans la vie quotidienne des gens, de la comparaison implicite de ces réponses et de celles que pourraient leur substituer Raymond Barre ou le candidat socialiste, que dépendront pour partie les comportements des électeurs présidentiels.

Mais c'est aussi de la *cohabitation* (15), du nuage de fumée qu'elle fait planer sur un système politique, que les institutions héritées du gaullisme avaient jusqu'alors rendu moins opaque, du désir majoritaire d'un retour à la concordance des majorités, et de la nouvelle image présidentielle qu'elle a permis à François Mitterrand de se forger.

C'est naturellement encore de la division de la droite, facilitée sinon créée par l'*élection présidentielle* grâce à son premier tour, et donc des reports qu'elle enregistrera au second tour, du degré de l'affrontement fratricide par lequel se terminera la campagne que découlera le verdict présidentiel.

Et c'est bien sûr de la *conjoncture*, des surprises qu'elle pourrait recéler, des déplacements d'enjeux qu'elle pourrait provoquer, des usages stratégiques qu'en feraient les compétiteurs, que proviendront ou non les bouleversements décisifs.

La traditionnelle mobilisation préélectorale devrait comme souvent pousser à la hausse des indicateurs, mais l'entrée dans la mêlée du Président arbitre (si François Mitterrand postule pour un nouveau mandat) et les effets négatifs de la compétition interne à la droite joueront en sens inverse. De l'équilibre entre ces deux mouvements contradictoires dépendra le sens des évolutions des baromètres de popularité. On ne peut pas exclure que le second l'emporte.

(15) Sur la cohabitation, voir, outre la série d'enquêtes *BVA-Paris-Match* et les commentaires mensuels *IFOP-Journal du Dimanche*, les deux chapitres de l'annuaire de la *SOFRES, L'état de l'opinion 1987*, Seuil, 1987 (« La découverte de la cohabitation » par Olivier Duhamel et Jérôme Jaffré) et *L'état de l'opinion 1988*, Seuil, 1988 (« Cohabitation an II »).

# Chronique constitutionnelle française

(1<sup>er</sup> juillet - 30 septembre 1987)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

*Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).*

## AMENDEMENT

— *Sous-amendement Lamassoure.* La saisine par les députés socialistes de la loi portant diverses mesures d'ordre social (p. 8510) a visé au fond les dispositions introduites par l'amendement Pelchat sous-amendé par M. Lamassoure, étendant la règle du « trentième indivisible » à l'ensemble des agents des services publics, sans invoquer la procédure pourtant contestée au cours du débat (cette *Chronique*, n° 43, p. 199). V. *Libertés publiques*.

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Circonscriptions électorales.* Le ministre de l'intérieur, en réponse à une question (AN, Q, p. 5445), dresse la liste des circonscriptions métropolitaines qui incluent en tout ou partie au moins trois arrondissements administratifs.

— *Travaux d'Hercule.* Le péristyle du Palais-Bourbon fait peau neuve, afin de réparer les outrages des ans. Dans le même temps où les colonnes seront changées, les statues de Sully, Michel de L'Hospital, d'Aguesseau et Colbert seront remplacées par des copies (*Le Monde*, 25-7).

## AUTORITÉ JUDICIAIRE

V. *Président de la République.*

## BICAMÉRISME

— *Bilan de la session extraordinaire.* Sur les 19 lois adoptées, dont 4 après CMP, on compte 6 propositions, portant le total des lois d'initiative parlementaire à 12 pour la période du 2 avril au 9 juillet, *chiffre jamais égalé au cours d'une même session sous la V<sup>e</sup> République*, selon M. Poher, qui s'est également félicité que le Sénat ait « recouvré la plénitude de ses prérogatives », tous les textes ayant été adoptés en termes identiques par les deux assemblées (*BIRS*, 402, p. 10).

## CODE ÉLECTORAL

— *Extension aux collectivités d'outre-mer.* Le décret 87-709 du 12-8 (p. 9926) rend applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon les dispositions des titres I et II du livre 1<sup>er</sup> (partie réglementaire), ainsi que diverses dispositions dudit code concernant les élections municipales, cantonales et sénatoriales ; il modifie les décrets 77-123 du 10-2-1977 et 86-170 du 6-2-1986 concernant Mayotte et étend à l'élection du député de Wallis-et-Futuna les dispositions du titre I du livre 1<sup>er</sup>.

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- *Bibliographie.* A. Percheron, Les nouveaux élus régionaux, *Le Monde*, 5/6-7.
- *Fonction publique territoriale.* La loi 87-529 du 13-7 (p. 7918) porte modifications de dispositions antérieures.

## V. Pouvoirs publics

## COMMISSIONS

- *Bibliographie.* P. Servent, Les commissions parlementaires jalouses de la multiplication des comités de « sages », *Le Monde*, 1<sup>er</sup>-8.
- *Réunion de la commission des affaires étrangères.* M. Jean-Bernard Raimond, ministre des affaires étrangères, a été auditionné le 24-7 à l'Assemblée, au moment de la rupture des relations diplomatiques entre la France et l'Iran (*Le Monde*, 26-7).

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- *Bibliographie.* J.-L. Autin, M.-L. Pavia et Th. Migoule, Le rapprochement du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, *RA*, 1987, p. 230 et 342 ; J. Boudant, Le président du conseil constitutionnel, *RDP*, 1987,

p. 589 ; O. Cayla et O. Beaud, Les nouvelles méthodes du conseil constitutionnel, *ibid.*, p. 677 ; M.-L. Pavia, La création des principes généraux du droit : une synchronie inachevée entre le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel, *Rev. de Science adm. de la Méditerranée occidentale (RSAMO)*, juin 1987, p. 4 ; Ph. Ternayre, Les adaptations aux circonstances du principe de constitutionnalité : contribution du Conseil constitutionnel à un droit constitutionnel de la nécessité, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Economica, 1987, p. 178 (Rapports français au Congrès mondial de droit constitutionnel, Paris - Aix-en-Provence).

Notes : D. Rousseau sous 86-224 DC, 23-1-1987, Distribution et concurrence, 1987, p. 30 ; L. Favoreu, Une double méprise (87-230 DC, 28-7-1987, *Le Monde*, 18-8 ; L.-V. Fernandez, sous 86-192 DC, 24-7-1985, *JJA*, 7-8.

— *Composition*. Pierre Marcihacy, nommé en 1983, par le président de l'Assemblée nationale, est décédé le 6-7 (*Le Monde*, 8-7). C'est le 6<sup>e</sup> membre, depuis 1959, qui succombe dans l'exercice de ses fonctions (cette *Chronique*, n° 32, p. 170). Par décision du 17-7 (p. 8022), M<sup>e</sup> Francis Mollet-Vieville, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris, 69 ans, a été nommé en remplacement (V. R. Hadas-Lebel, Les bienfaits de la sérénité, *Le Monde*, 22-7). En interprétant, dans un sens large, l'art. 2 du décret du 13-11-1959, celui-ci a démissionné d'une instance consultative du RPR, appelé Conseil national, le 23-7 (*ibid.*, 25-7).

— *Décisions*. 87-227 DC, 7-7 (p. 7456 et 7457). Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille. V. *Elections*.

— 87-229 DC, 22-7 (p. 8239) Loi relative aux établissements d'hospitalisation et à l'équipement sanitaire, V. *Loi*.

— 87-230 DC, 28-7 (p. 8508 et 8510). Loi portant diverses mesures d'ordre social. V. *Amendement. Libertés publiques*.

— 87-151 L, 23-9. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

#### CONSEIL DES MINISTRES

— *Bibliographie*. D. Turpin, La présidence du conseil des ministres, *RDP*, 1987, p. 873.

— *Différends*. Abscès de fixation de la cohabitation (cette *Chronique*, n° 42, p. 173), la réunion du conseil, le 26-8 (*Le Monde*, 28-8), a été marquée par une divergence d'appréciations entre le chef de l'Etat et le Premier ministre, s'agissant de la dispersion d'une manifestation indépendantiste à Nouméa le samedi précédent. Tandis que M. François Mitterrand s'élevait contre *les images de la brutalité qui ont été diffusées et plus encore la réalité qu'elles expriment*, en précisant que *les individus, les groupes sociaux, les groupes ethniques qui prennent part à notre vie*

*nationale, ont droit aux mêmes égards et aux mêmes protections de la loi et en rappelant chacun fermement à son devoir en Nouvelle-Calédonie, M. Jacques Chirac s'est déclaré choqué par l'ampleur donnée à un événement somme toute banal, et par l'exploitation qui en a été faite.*

La présentation du projet de loi de finances pour 1988, le 16-9 (*ibid.*, 18-9) par M. Edouard Balladur, à l'occasion de laquelle celui-ci s'était livré à une critique de la gestion de ses prédécesseurs, a provoqué la réplique du chef de l'Etat. Après qu'il eut relevé la loi du genre, il s'est inquiété du taux d'inflation prévisible et du grave déficit du commerce extérieur. En dernier lieu, retenu au sommet de la francophonie, le Président Mitterrand a été mis dans l'impossibilité matérielle de réunir le conseil des ministres, début septembre, au moment où, suite au retour précipité du Premier ministre, un conseil de cabinet se tenait à Matignon (*ibid.*, 4-9).

#### V. Gouvernement.

### CONSTITUTION

— *Bibliographie.* J.-P. Jacqué, Constitution et organisations internationales : le problème de la supranationalité, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Economica, 1987, p. 324.

### DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* J. Rideau, Problématique générale des rapports entre droit constitutionnel et droit international, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Economica, 1987, p. 205.

#### V. Libertés publiques

### DYARCHIE

— *Bibliographie.* Henry Roussillon, Raymond Barre, ou le « cohabitationniste » malgré lui !, *Le Quotidien de Paris*, 24-9. Le chef de l'Etat a dressé le 14-7 un bilan de son action depuis 1986, quand « venait de parvenir au Parlement une majorité... hostile à ce que j'avais jusqu'alors entrepris. Mais mon devoir était supérieur à mes propres convictions (...). J'ai à la fois assumé la continuité des grandes directions dont j'avais hérité et décidé quelques autres directions complémentaires » (*Le Monde*, 16-7).

— I. Dans l'ordre interne, la dyarchie a été l'occasion d'un incident le 19-8 à la base d'Istres, que le ministre de la défense a quittée avant la fin de la visite du Président de la République qu'il accompagnait et au

sujet de laquelle il a indiqué qu'il n'était pour rien dans son organisation. M. Mitterrand a commenté, après le départ de M. Giraud : « Le Président de la République fait ce qu'il veut, là où il veut, quand il veut » (*Le Monde*, 20 et 21-8, et la lettre de M. F. Goguel, *ibid.*, 29-9). L'Elysée ayant publié le 12-9 un communiqué annonçant que le chef de l'Etat demandait une enquête de commandement sur l'interpellation de quatre journalistes en Nouvelle-Calédonie, le ministre de la défense répondit le lendemain qu'à sa connaissance « aucun incident notable mettant en cause les armées n'est intervenu au cours des semaines qui ont précédé le référendum » (*ibid.*, 15-9). Un autre incident a opposé le chef de l'Etat au garde des Sceaux, cette fois, qui était venu l'entretenir de l'inculpation de M. Ch. Prouteau, conseiller technique à son cabinet. M. Mitterrand a évoqué le 17-9 à TF1 cette visite de M. Chalandon dans des termes qui ont choqué ce dernier : « C'est fini. Désormais, je n'irai plus le voir. On ne me verra plus tomber dans des pièges de ce genre » (*ibid.*, 22-9).

#### V. Président de la République.

— II. Dans l'ordre externe, M. Jacques Chirac a délivré son sentiment sur les aspects consensuels de la cohabitation, *cet avatar de nos institutions*, dans un entretien au *Monde*, le 8-7. Dans les domaines de la politique étrangère et de la défense, *les responsabilités du Président et du Gouvernement sont partagées, mais la ligne de partage n'est pas clairement établie par la Constitution*. Nonobstant l'art. 5 C, il ajoute : *l'usage est favorable à une responsabilité éminente du Président de la République, mais l'accord du Gouvernement constitue une impérieuse nécessité, puisque la mise en œuvre des décisions prises dépend de ce dernier. Comme nous avons la chance d'avoir en France un accord général sur ces questions, il n'y a pas eu de difficultés entre le Président et le Gouvernement. Cette situation a permis de bien marquer à l'extérieur que la France parlait d'une même voix... Il est toujours possible de mettre en exergue telle ou telle nuance, mais celles-ci n'ont aucune importance... L'essentiel étant que nos partenaires aient parfaitement compris qu'un président socialiste et un gouvernement qui ne l'est pas parlent d'une même voix.*

A titre d'illustrations, on citera la gestion de la crise franco-iranienne : de la « guerre des ambassades », le 3-7 (*Le Monde*, 4-7), à la rupture des relations diplomatiques le 17-7 (*ibid.*, 18-7) et à l'envoi dans le Golfe, du groupe aéronaval de la Méditerranée le 30-7 (*ibid.*, 31-7). Par surcroît, la France a signifié son refus de s'engager au Tchad, dans la reconquête de la bande d'Aouzou, le 9-8 (*ibid.*, 11-8). MM. Mitterrand et Chirac ont participé au second sommet de la francophonie à Québec le 2-9 (*ibid.*, 4-9), après que le chef de l'Etat eut adressé au Premier ministre le 23-7 une lettre lui reprochant de négliger le rôle de la France dans ce domaine.

En dernier lieu MM. Mitterrand et Chirac ont adressé un message conjoint, par l'entremise de M. Jean de Lipowski (député RPR et ami commun) au président Bourguiba, le 27-9 (*ibid.*, 29-9) à l'issue du procès d'intégristes tunisiens.

## ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* J. Franceschi, Un calendrier électoral surréaliste, *Le Monde*, 15-8.

— *Régime électoral de Marseille.* Le découpage établi par la loi 82-1170 du 31-12-1982 pour l'élection des conseillers municipaux de Marseille ayant été remplacé par 8 secteurs, entre lesquels une nouvelle répartition des sièges était effectuée, les députés socialistes ont déféré au CC ces dispositions. Ils leur reprochaient de méconnaître l'égalité des citoyens devant le pouvoir de suffrage, dans la mesure où tous les sièges n'étaient pas répartis proportionnellement à la population. La décision 87-227 DC du 7-7 écarte le moyen en appliquant la jurisprudence « Nouvelle-Calédonie » (cette *Chronique*, n° 36, p. 182) : *l'organe délibérant d'une commune de la République doit être élu sur des bases essentiellement démographiques, mais il ne s'ensuit pas que la répartition des sièges doive être nécessairement proportionnelle à la population de chaque secteur.* En l'espèce, « si le législateur n'a pas jugé opportun, pour deux des cent un sièges à attribuer, de faire une stricte application de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, les écarts de représentation entre les secteurs selon l'importance respective de leur population, telle qu'elle ressort du dernier recensement, ne sont ni manifestement injustifiables ni disproportionnées de manière excessive ». En conséquence, la loi 87-509 du 9-7, modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de Marseille, a été promulguée (p. 7567).

On se souvient que le Conseil avait fondé le principe des bases essentiellement démographiques en 1985 sur le fait que le rôle du Congrès de Nouvelle-Calédonie, organe délibérant d'un TOM, ne se limitait pas à l'administration de ce territoire et qu'il devait donc être représentatif de celui-ci (selon L. Favoreu, il était en effet associé au processus législatif en vertu de l'art. 74 C : *RDP*, 1986, p. 466). La décision du 7-7 étend cette fois l'exigence à un conseil municipal, dont le rôle se limite pourtant à l'administration de la commune et ne concerne qu'indirectement les pouvoirs publics, à travers les délégués sénatoriaux.

D'autre part, la saisine qui se référait, pour le contester, à l'argument invoqué au cours des débats, selon lequel le découpage incriminé prenait en compte les *électeurs* et non la population du secteur (à forte proportion d'immigrés), affirmait qu'un « principe républicain traditionnel » privilégie la population : « Substituer au critère de la population celui du nombre d'électeurs, écrivaient les requérants, aboutirait à exclure radicalement de toute représentation non seulement les étrangers... mais aussi les citoyens adultes qui, pour une raison ou pour une autre, ne sont pas inscrits sur les listes, et, surtout, la totalité des enfants de France » (p. 7458). Le Conseil a implicitement confirmé cette analyse en se référant à la population telle qu'elle ressort du dernier recensement. Une telle conception de la représentation se justifie dans le cas des collectivités territoriales, qui « s'administrent librement » en vertu de l'art. 72 C, mais son

application aux élections législatives se heurte, comme l'avait relevé le doyen Boulouis (*AJDA*, 1987, p. 267), au principe constitutionnel bien plus fondamental selon lequel les députés représentent la nation tout entière et non leurs circonscriptions. Sous ce rapport, n'est-ce pas le nombre des électeurs qui apparaît déterminant au regard de l'exigence d'égalité du suffrage ?

#### V. Référendum.

#### GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* J. Fournier, *Le travail gouvernemental*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques et Dalloz, 1987.

— *Composition.* Le décret du 28-9 (p. 11327) modifie la composition du Gouvernement Jacques Chirac. M. André Santini, secrétaire d'Etat aux rapatriés, est promu ministre délégué auprès du ministre de la culture et de la communication, chargé de la communication, après que le chef de l'Etat eut levé son veto (*V. Le Monde*, 30-9). De son côté, la matière des rapatriés est dévolue à M. Camille Cabana qui devient ministre délégué auprès du premier ministre, chargé des rapatriés et de la réforme administrative. En revanche, le président aurait refusé que M. Didier Bariani, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères, devienne à son tour ministre délégué (*V. Le Figaro*, 29-9). C'est le 3<sup>e</sup> remaniement depuis mars 1986 (cette *Chronique*, n° 42, p. 178).

— *Conseil de cabinet.* M. Jacques Chirac a réuni le Gouvernement, le 3-9 (*Le Monde*, 4-9), en vue de la mise au point du projet de budget pour 1988. Sur fond médiatique, la baisse du taux de la TVA sur les automobiles y a été décidée. En revanche, le conseil des ministres n'a pu se dérouler, en raison de l'absence du chef de l'Etat, retenu au sommet de la francophonie à Québec, qui en a conçu quelques amertumes. Le dernier conseil *stricto sensu* s'était tenu, le 19-5 (cette *Chronique*, n° 43, p. 204).

— *Hiérarchie gouvernementale.* Le ministre de rattachement (ou de tutelle) peut adresser au ministre délégué des instructions et des remontrances. C'est ainsi que M. Edouard Balladur a rappelé à l'ordre M. Michel Noir, le 27-7, à propos de déclarations, dans la presse, relatives à la politique économique et financière (*Le Monde*, 29-7).

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Limites à l'irresponsabilité (art. 26, al. 1<sup>er</sup> C).* Saisi en référé par des associations de déportés, entre autres, le président du TGI de Nanterre a rendu, le 23-9 (*Le Monde*, 25-9), une ordonnance condamnant M. Jean-

Marie Le Pen, député FN de Paris, à verser une provision aux demandeurs, à valoir sur la réparation du préjudice, sur lequel les juges du fond seront appelés à se prononcer, pour les propos révisionnistes tenus, le 13-9, au grand jury RTL-*Le Monde* sur les chambres à gaz (*un point de détail de la deuxième guerre mondiale*) (*ibid.*, 15-9).

En appel, la cour de Paris a donné satisfaction, le 23-9 (*Le Monde*, 25-9), au syndicat des avocats de France qui réclamait le franc symbolique à M. Jean-Louis Debré, député RPR de l'Eure, pour une déclaration à un hebdomadaire (cette *Chronique*, n° 41, p. 211).

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* Ch. Bidegaray et Cl. Emeri, La définition constitutionnelle des droits et des libertés en France, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, Economica, 1987, p. 13 ; L. Hamon, *ibid.*, p. 41 ; F. Moderne, Les protections et les garanties constitutionnelles des droits et des libertés en France, p. 63 ; D. Rousseau, Les droits de l'homme de la troisième génération, p. 125 ; F. Luchaire, La constitution et la propriété, p. 139 ; J. Gicquel, Les états de nécessité, p. 171 ; P. Bon, La protection juridictionnelle des droits de l'homme, p. 269 ; H. Labayle, Nouveaux développements du droit de l'extradition, *RFDA*, 1987, p. 578 ; Guy Drouot, La loi relative à la liberté de communication, *Actualité législative Dalloz*, 1987, p. 55.

*Note.* B. Pacteau sous CE, 8-4-1987, ministre de l'intérieur et de la décentralisation c/ Peltier, *RFDA*, 1987, p. 608 ; J. Moreau sous CE, 27-5-1987, Mme Lombardi-Sauvan et autres c/ Université de Montpellier, *AJDA*, 1987, p. 551 (annulation d'une délibération d'un jury d'examen, pour méconnaissance du principe d'égalité entre les étudiants, en raison d'échelles de notation substantiellement différentes).

Antenne 2 a diffusé, les 14 et 21-9, une émission de S. July et R. Portiche : *30 ans de télé politique*.

— *Droit de grève.* Sous le signe de l'alternance, la constance du juge constitutionnel a prévalu, à l'image naguère du droit de propriété (cette *Chronique*, n° 40, p. 178), à l'occasion d'une décision 87-230 DC du 28-7 (p. 8508 et 8510).

La grève des contrôleurs de la navigation aérienne a été à l'origine de l'amendement Pelchat-Lamassoure (*ibid.*, n° 43, p. 199), devenu entre-temps l'article 89 du texte de loi portant diverses mesures d'ordre social. Ce dernier, déféré au Conseil, abroge, d'une part, la loi Le Pors du 19-10-1982 et rétablit la retenue dite du 30<sup>e</sup> indivisible pour service *non fait* ou *mal fait*, en cas d'interruption du service ou d'inexécution des obligations afférentes, pendant une fraction quelconque de la journée (art. 4 de la loi de finances rectificative pour 1961, du 29-7-1961 et la loi du 22-7-1977),

par les personnels de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, et étend, d'autre part, ce mécanisme de retenue aux agents des collectivités territoriales et des établissements publics à gestion privée.

Au terme d'une nouvelle réflexion sur l'exercice du droit de grève, le cc devait de façon sélective valider la première partie dudit amendement, tout en censurant la seconde.

I. Reprenant la formulation de décisions précédentes (20-7-1977, *CCF*, 3, p. 233 ; 25-7-1979, *ibid.*, n° 11, p. 238, et 18-9-1986, cette *Chronique*, n° 40, p. 176), le juge rappelle le caractère constitutionnel qui s'attache respectivement au droit de grève et à celui de la continuité des services publics, dont il appartient au législateur, sous son contrôle, d'opérer la nécessaire conciliation, en dehors de l'hypothèse de l'interdiction justifiée par la sauvegarde des *besoins essentiels du pays*. Mais, dans le même mouvement, le Conseil invite le législateur à agir, dans l'esprit de la loi du 31-7-1963, au regard de grèves de *courte durée affectant anormalement le fonctionnement régulier* des services publics, dont la gestion est publique ou privée (v. L. Favoreu, Une double méprise, *Le Monde*, 18-8)

II. En se reportant par la pensée à la décision susmentionnée du 20-7-1977, le juge réitère, s'agissant des personnels de l'Etat et de ses établissements publics à caractère administratif, le principe selon lequel la retenue opérée sur traitement s'analyse en *une mesure de portée comptable* et ne saurait, par voie de conséquence, présenter le caractère ni d'une pénalité financière, ni d'une sanction disciplinaire.

A l'opposé, le cc a estimé, concernant les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère industriel et commercial, que le mécanisme de retenue automatique sur la rémunération était de nature à porter une atteinte injustifiée à l'exercice du droit de grève, en raison tant de son imprécision, selon une démarche classique, que de la généralisation de son champ d'application.

Ainsi, amputée, la loi 87-588 du 30-7 a été promulguée (p. 8574). Simultanément le président du TGI de Créteil statuant, en référé, le 30-7 (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-8) a déclaré, selon la perspective tracée par l'arrêt de la Cour de cassation le 4-7-1986, que la grève annoncée des pilotes et mécaniciens d'Air Inter représentait un *trouble manifestement illicite*, en raison du *caractère déraisonnable des revendications*.

Cette conjonction jurisprudentielle amorce le processus de réglementation d'ensemble du droit de grève dans les services publics.

— *Droits de la défense*. La loi 87-502 du 8-7 (p. 7470) tendant à améliorer les relations entre les citoyens et les administrations fiscale et douanière crée une « charte des contribuables » dont elle renforce les droits.

— *Liberté d'association*. Le mouvement nationaliste basque Iparretarrak a été dissous par décret du 17-7 (p. 8034). C'est la quatrième association qui subit les rigueurs de la loi, depuis mars 1986 (cette *Chronique*, n° 43, p. 208).

— *Liberté de communication.* Les conditions selon lesquelles la CNCL a organisé, pour la première fois, l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion, à l'occasion du référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie le 13-9, a suscité la contestation et, pour d'aucuns, l'appréhension à l'approche d'une consultation nationale. L'installation dans l'île d'un réémetteur au profit de la radio loyaliste *Radio-Rythme-Bleu (RRB)* et l'utilisation d'une fréquence non agréée par la CNCL (*Le Monde*, 23-9) qui ont bénéficié de l'impunité ont jeté la suspicion sur l'opération et, par voie de corollaire, l'institution. En écho aux propos du chef de l'Etat (*Le Point*, 21-9), deux de ses membres (Mme Catherine Tasca et M. Bertrand Labrusse, nommés par ce dernier) ont dénoncé, le 23-9 (*ibid.*, 25-9), dans une opinion dissidente, *l'absence de pluralisme et la violation de la loi en Nouvelle-Calédonie.*

En réplique à sa mise en cause par le Président de la République, dans un communiqué (émanant de la majorité de ses membres) le 21-9, la CNCL *souhaite être située à l'écart des polémiques et entend continuer dans la sérénité à remplir ses missions dont elle a à répondre devant la volonté nationale... Elle croit pouvoir attendre du gardien des institutions de notre pays qu'il garantisse (son) indépendance* (*Libération*, 22-9).

Parallèlement, une plainte pour trafic d'influence et corruption de la CNCL a été déposée, le 28-7 (*Le Monde*, 31-7 et 25-8), contre une radio autorisée à Paris (Radio-Courtoisie), par le responsable de *Larsen FM*, dont la candidature n'avait pas été retenue (V. *Libération*, 1-10).

Cette plainte évoquée par M. Michel Polac à *Droit de réponse*, le 12-9, avait suscité une protestation de M. Gabriel de Broglie auprès de TFL (*Le Monde*, 22-9) et une demande d'excuse, à laquelle le réalisateur s'abstint de donner suite.

La déstabilisation de la CNCL, voire son implosion, qui est à rapprocher de difficultés à l'étranger (v. P. Humpreys, *La télévision en panne d'arbitrage*, *Libération*, 1-10) et de celles qu'éprouva la Haute Autorité (cette *Chronique*, n° 39, p. 168), appelle une réflexion et une solution. En l'occurrence, il conviendrait, d'une part, de rendre irréversible la séparation prononcée, en 1982, entre le pouvoir d'Etat et le pouvoir audio-visuel et, d'autre part, d'endiguer l'influence du pouvoir économique. Sans prétendre trouver le havre de grâce, la voie de la constitutionnalisation pourrait y acheminer.

#### V. Président de la République.

#### LOI

— *Bibliographie.* D. Maus, *Inflation juridique et développement des normes*, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, op. cit., p. 357.

— *Conformité de la loi relative aux établissements d'hospitalisation et à l'équipement sanitaire.* Sur recours de sénateurs, le CC s'est prononcé par une décision 87-229 DC du 22-7 (p. 8237 et 8239) sur la portée de l'art. 7

instituant, dans le cadre du retour à l'organisation en *service* des établissements hospitaliers, une procédure dérogatoire de nomination aux fonctions de chef de service à l'égard de ceux disposant de cette qualité avant le 31-12-1984 et n'ayant pas fait l'objet, entre-temps, d'une mutation. Le juge a fait bonne justice de l'argument tiré du non-respect du principe de l'égalité admissibilité de tous aux emplois publics (art. 6 de la Déclaration de 1789), ainsi que du principe de l'égalité de traitement dans le déroulement de la carrière des agents publics.

En effet, ces principes ne s'opposent pas, de façon classique, à ce que des traitements différents soient appliqués à des candidats ou agents placés dans des situations différentes, à partir de l'instant que la différence de situations revêt un *caractère objectif* et est motivée par l'intérêt qui s'attache à la continuité du service public. La loi 87-575 du 24-7 (p. 8310) a été promulguée sur ces entrefaites.

#### LOI DE FINANCES

— *Bibliographie.* Lucile Tallineau, Une annexe budgétaire en quête d'identité, *RDP*, 1987, p. 1029.

#### MÉDIATEUR

— *Bibliographie.* Y. Gaudemet, Toujours à propos du médiateur..., *AJDA*, 1987, p. 520.

#### PARLEMENT

— *Bibliographie.* Th. Bréhier, La « session Seguin », *Le Monde*, 11-7, et le bilan de la session, *ibid.*, 12/13-7. La représentation, *Droits*, 1987, n° 6.

#### PARLEMENTAIRE

— *Bibliographie.* J.-N. Jeanneney, Payer les députés..., *Le Monde*, 15-8.

— *Incompatibilités.* Un électeur du Doubs a saisi le CC du cas de M. Edgar Faure, sénateur de ce département, nommé par décret du 5-3 à la présidence de la mission de commémoration du Bicentenaire de la Révolution française (*Le Monde*, 19-9). L'art. LO 144 du code électoral limite en effet à six mois la possibilité de cumuler l'exercice d'une mission confiée par le Gouvernement avec le mandat parlementaire, et celle dont a été chargé

l'ancien président du conseil paraît présenter les caractères devant entraîner l'application de l'art. LO 144, bien que l'intéressé le conteste (cette *Chronique*, n° 42, p. 184). Il faut rappeler que l'art. LO 151 ne prévoit l'intervention du CC qu'après un examen préalable par le bureau de l'assemblée intéressée et limite sa saisine, en cas de doute ou de contestation, au bureau, au parlementaire concerné et au garde des Sceaux (sur le précédent de M. Dassault : *CCF*, 1 à 4, p. 216).

— *Parlementaire en mission*. M. M. Péricard, député des Yvelines (RPR), a été chargé d'une mission sur l'action audio-visuelle extérieure de la France par une lettre du Premier ministre en date du 29-9 (*Le Monde*, 3-10).

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation*. Le juge constitutionnel a été appelé à se prononcer sur la nature juridique de l'art. L. 69-1 du code des postes et télécommunications. Le législateur est seul compétent pour instituer les contraventions de grande voirie, dont la spécificité ne saurait les assimiler aux contraventions de police qui ressortissent à la compétence réglementaire (art. 34 C *a contrario*). En revanche, la détermination des personnes ayant qualité pour demander à l'administration de donner connaissance à une entreprise de l'emplacement de réseaux souterrains de télécommunications revêt un caractère réglementaire (décision 87-151 L du 23-9, p. 11260).

#### POUVOIRS PUBLICS

— *Bibliographie*. F. Dreyfus et F. d'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France*, 2<sup>e</sup> éd., Economica, 1987 ; D. G. Lavroff, Le remplacement de l'exécutif dans les systèmes constitutionnels contemporains, in *Droit constitutionnel et droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 341.

— *Cortèges officiels*. Conformément à une instruction adressée par M. Jacques Chirac au ministre de l'intérieur, seuls désormais les chefs d'Etat disposeront, à l'occasion de leur déplacement, d'un *cortège protégé* comprenant un ballet de motocyclistes de la police et utilisation de girophares et de sirènes hurlantes (*Le Monde*, 5/6-7).

#### PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie*. F.-O. Giesbert, *Jacques Chirac*, Le Seuil, 1987.

— *Condition*. Au forum FR3-RMC, le 2-8 (*Le Monde*, 4-8), M. Jacques Chirac a repoussé l'idée d'une démission dans l'éventualité d'une candida-

ture à l'élection présidentielle : *J'ai pour mission d'assumer une responsabilité, je l'assumerai jusqu'à son terme.*

V. *Dyarchie, Gouvernement, Président de la République.*

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* F. Mitterrand, entretiens à *L'Express*, 4-9, au *Point*, 21-9 ; O. Duhamel et L. Ferry, Pourquoi les Français l'appellent Tonton, *L'Express*, 4-9 ; A. Rollat, Les 14 Juillet de M. Mitterrand, *Le Monde*, 14-7.

— *Chef des armées.* Le général de corps aérien Jean Fleury a été nommé chef de l'état-major particulier du Président de la République le 31-7 (p. 8637), en remplacement du général Forray, nommé secrétaire général de la défense nationale.

Le communiqué du 29-7, annonçant l'ordre d'appareiller donné au groupe aéronaval de l'espace de Méditerranée « pour une mission de protection de nos intérêts en Méditerranée et dans l'océan Indien », précise que cette instruction du ministre de la défense a été donnée « à l'issue de l'entretien qui a eu lieu dans la matinée à l'Elysée entre le Président de la République et le Premier ministre » (*Le Monde*, 30-7).

— *Condition.* Je dispose d'une réelle autonomie de mouvement, a déclaré le chef de l'Etat, le 19-8, à Istres (*Le Monde*, 20-8). Dans une vision capétienne, il a ajouté : *le Président de la République fait ce qu'il veut, là où il veut, quand il veut (ibid.).*

— *Conseils restreints.* Le chef de l'Etat a convoqué, comme naguère (cette *Chronique*, n° 40, p. 187), le Premier ministre et les ministres intéressés, le 2-7, à propos de la « guerre des ambassades » avec l'Iran et le 13-7 après l'attaque, dans le Golfe, d'un bâtiment battant pavillon français (*Le Monde*, 4 et 15-7).

— *Epouse du chef de l'Etat.* Au moment où une délégation de députés de la majorité et du Front national portaient des appréciations lénifiantes sur le régime de l'Afrique du Sud (*Le Monde*, 14-7-), Mme Danielle Mitterrand parrainait à Dakar, le 9-7, un colloque sur l'avenir dudit régime, réunissant des Blans libéraux et une délégation de l'ANC. M. Stirbois (FN) a estimé que celle-ci n'avait pas respecté son devoir de réserve (*ibid.*, 15-7).

— *Fonction.* M. Maurice Druon a écrit au président de la CNCL, M. G. de Broglie, pour lui faire part de sa « surprise affligée » d'avoir vu l'interview du chef de l'Etat interrompue à TF1 le 19-9 par des émissions publicitaires. Le secrétaire perpétuel de l'Académie française estime qu'il en va de « la

dignité de la magistrature présidentielle, donc de la dignité du pays » (*Libération*, 21-9).

— *Garant de l'autorité judiciaire.* Concernant le cas de M. Gordji, le président a rappelé le 14-7 sur TF1 (*Le Monde*, 16-7) son attachement à l'Etat de droit. *Dans notre pays, nous appliquons nos lois : il doit être entendu. Le juge d'instruction est pressé de l'entendre au palais de justice, sans que l'on soit en quoi que ce soit conduit à observer des règles particulières. C'est la loi, et un Iranien, comme un autre, doit s'y soumettre.*

Sur TF1, le 17-9 (*Le Monde*, 19-9), le chef de l'Etat a relaté la visite que lui a rendue le garde des Sceaux à propos de l'inculpation, dans le cadre de l'affaire des Irlandais de Vincennes, de l'un de ses collaborateurs, le préfet Prouteau, auquel il devait témoigner de son estime : *Je ne comprends absolument pas ce que vous dites là ! Votre devoir est de laisser le juge d'instruction faire ce qu'il a envie de faire... Il ne doit y avoir aucun frein de la part du pouvoir exécutif, ce n'est pas son rôle. S'il sortait de ce rôle-là, il commettrait une faute majeure.* La chancellerie devait le lendemain (*ibid.*, 20/21-9) répliquer : *Le garde des Sceaux tient à rappeler la règle républicaine selon laquelle il convient, pour tout responsable politique, de s'exprimer avec la plus grande réserve sur une affaire soumise à la justice. Cette règle s'impose avec encore plus de force au Président de la République, président du conseil supérieur de la magistrature et garant, à ce titre, de l'indépendance des magistrats.* Le ministre a souhaité que l'éloge appuyé de M. Prouteau... n'apparaisse pas comme une pression de nature à influencer sur l'appréciation des magistrats. V. *Autorité judiciaire.*

— *Garant de la cohésion nationale.* Devant le conseil général de la Haute-Garonne, à Toulouse, le 29-9 (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-10), le chef de l'Etat est revenu sur ce souci majeur (cette *Chronique*, n° 41, p. 218) : *Quand j'aperçois une menace pour l'unité, sur l'essentiel, alors j'interviens. Pas si souvent. Je ne vois pas pourquoi je serais le seul Français auquel il serait interdit de dire ce qu'il pense.*

— *Garant des droits fondamentaux.* M. François Mitterrand a renouvelé son attachement à l'art. 2 C (cette *Chronique*, n° 42, p. 190) : *La liberté de l'information de l'expression et donc le pluralisme relèvent des droits fondamentaux que garantit la Constitution. Si l'on altère ce principe, mon devoir est, comme on dit, de monter au créneau.* V. *Libertés publiques.*

— *Interventions.* A l'occasion de la fête nationale, le chef de l'Etat a déclaré à TF1 (*Le Monde*, 16-7) : *Qu'est-ce que je cherche depuis plus de six ans ? Je cherche à éviter les crises inutiles, les crises graves que sont toujours les crises institutionnelles... Mon devoir est supérieur à mes propres convictions. S'agissant des thèses de l'extrême droite, le président pense qu'un certain nombre de pensées politiques sont menaçantes pour la République... J'aperçois se lever de plus en plus les intolérances et les fanatismes et il faut bien qu'il y ait des voix plus sages qui se fassent entendre.*

Le respect du pluralisme, en matière de communication, demeure une préoccupation du chef de l'Etat (cette *Chronique*, n° 42, p. 182). Dans un entretien accordé au *Point* le 21-9, il a déclaré : *Il n'y a de liberté que là où il y a des institutions. La CNCL ? Elle n'a rien fait jusqu'ici qui puisse inspirer ce sentiment qu'on appelle le respect*, tout particulièrement à propos de l'intuition divinatoire qui a présidé à la désignation des dirigeants des chaînes (cette *Chronique*, n° 42, p. 182). *Sans cet étrange début, la CNCL aurait acquis une autorité après laquelle elle court encore.*

A Toulouse, le 29-9 (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-10), M. François Mitterrand a élargi son propos à l'Europe, en proposant une extension du programme Euréka à l'audio-visuel, de manière à éviter la perte d'un pôle essentiel de notre indépendance culturelle, face à l'Amérique et au Japon. V. *Liberté de communication.*

— *Rôle : pas de Président ectoplasme.* Interrogé le 17-9 par Christine Ockrent sur TF1, le chef de l'Etat est revenu sur les trois responsabilités définies le 29-3 (cette *Chronique*, n° 42, p. 189), en affirmant que la France avait besoin d'un *Président qui décide, en matière de politique étrangère, la position de la France dans le monde, et en matière de défense... Deuxièmement, elle a besoin d'un Président qui, sur d'autres questions, chaque fois que l'unité nationale apparaît comme ébréchée ou menacée, arbitre entre les intérêts concurrents. Et puis, elle a aussi besoin, dans la même personne, d'un Président qui préserve les institutions et qui protège les plus faibles, qui exprime, disons son avis, son conseil* (*Le Monde*, 19-9).

Le 9-7, le chef de l'Etat avait confié à Clamecy qu'il faut bien « qu'il y ait quelque fonction et quelque personne chargées de garantir la nation contre ce qui serait la contradiction de soi-même... Tout l'art de gérer un pays tient là : tirer le meilleur de la diversité des talents, des antagonismes naturels, des différences de points de vue (...), pour que se dégage une figure centrale, celle d'un pays capable de représenter un peuple à travers l'histoire » (*ibid.*, 11-7).

#### RÉFÉRENDUM

— *Bibliographie.* M. Bouissou, *L'enjeu des consultations populaires, Mélanges offerts à Pierre Montané de La Roque*, Presses de l'Institut d'Etudes politiques de Toulouse, 1986.

— *Propagande.* La CNCL a fixé, par une décision 87-53 du 13-7 (p. 8280), « les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne *électorale* (*sic*) en vue de la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie ». Une autre décision (87-174 du 21-8, p. 9741), « relative aux émissions de la campagne *électorale* » (*re-sic*), fixe le temps d'antenne dont disposent les partis et groupements qui ont été habilités le 16-8 par la commission de

contrôle. Sans être puriste, on s'étonnera de cette application de l'adjectif « électoral » à la campagne pour un référendum, et on s'interrogera sur l'utilité d'une représentation de l'Académie française au sein de la CNCL, dès lors qu'elle ne préserve pas celle-ci de l'à-peu-près linguistique.

La CNCL a également adressé des recommandations au président de la Société nationale de radiotélévision française d'outre-mer (p. 8509), mais elle s'est abstenue d'intervenir avant le scrutin, bien qu'elle ait été saisie dès le 29-8 de l'installation d'un émetteur par TDF qui retransmettait sans autorisation les émissions de RRB, radio anti-indépendantiste (*Le Monde*, 11-9, 23-9 et 27/28-9). V. *Libertés publiques*.

— *Résultats*. Le référendum organisé par la loi 87-369 du 5-6 (cette *Chronique*, n° 43, p. 213) s'est déroulé le 13-9 sous la surveillance de 146 magistrats métropolitains, après que la commission de contrôle instituée par l'art. 7 de ladite loi eut vérifié les inscriptions (*Le Monde*, 13/14-9). Les résultats proclamés le 14 par la commission sont les suivants :

Inscrits : 85 022 ;

Votants : 50 250 ;

Exprimés : 49 453 ;

Abstentions : 40,89 % ;

Pour le maintien au sein de la République : 48 611 (98,30 %) ;

Pour l'accession à l'indépendance : 842 (1,70 %).

En dépit des consignes de boycott données par le FLNKS, la participation a donc été plus élevée que prévu.

## RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. Hugues Portelli, *La politique en France sous la V<sup>e</sup> République*, Grasset, 1987 : les trois décennies qui ont transformé la France en nation industrielle moderne.

— *Dialogue républicain*. Tandis que le maire RPR de Digne accueillait le chef de l'Etat, conformément à la tradition (CCF, 16, p. 315), les conseillers généraux de la majorité n'ont pas assisté le 22-8 (*Le Monde*, 25-8) à l'inauguration par celui-ci du nouvel hôtel du département des Alpes-de-Haute-Provence.

— *Rééquilibrage (suite)*. Conformément au dessein exposé naguère (cette *Chronique*, n° 41, p. 422), le chef de l'Etat, après avoir repoussé à nouveau la *dérive monarchique* de la V<sup>e</sup> République à partir de 1962 (Entretien à *L'Express*, 4-9), a explicité son propos le 28-8 devant le Conseil de l'Europe (*Libération*, 29-9). Attaché à l'équilibre des pouvoirs, en sa qualité de garant du bon fonctionnement des institutions, il a opiné : *Un Parlement omnipotent, et c'est l'impuissance du pouvoir, donc la perte*

*de l'autorité de l'Etat au-dedans comme au-dehors... Mais un Parlement faible encadré par des procédures trop strictes et un exécutif sans contrôle, et voilà que s'affirme de nouveau la tentation toujours présente de contraindre les assemblées, de leur arracher des décisions insuffisamment délibérées, de freiner leur velléité de contrôle... Trop de Parlement menace l'Etat. Pas assez de Parlement menace la démocratie. Il faut rechercher le point d'équilibre.*

Par surcroît, M. François Mitterrand, évoquant les *exclus de la démocratie*, s'est prononcé, à nouveau (cette *Chronique*, n° 37, p. 194), pour l'extension aux étrangers du droit de vote aux élections locales et du recours au référendum sur les problèmes de société (*CCF*, 20, p. 420).

En dernier lieu, il s'est déclaré en matière de communication, en faveur d'une nouvelle séparation des pouvoirs : *Il faut que le pluralisme l'emporte sur le conformisme, sur le pouvoir politique et sur le pouvoir de l'argent... Nous avons besoin de définir la véritable séparation des pouvoirs. Le législatif et l'exécutif se connaissent et s'éprouvent depuis toujours. La séparation des pouvoirs dans le domaine de l'information est un droit nécessaire à construire.*

#### V. Libertés publiques, Président de la République.

#### QUESTIONS ÉCRITES

— *Bilan*. L'activité déployée par les députés depuis le début de la VIII<sup>e</sup> législature (*AN, Q*, p. 4088) fait apparaître que 6 376 questions ont été satisfaites dans le délai de deux mois (soit 26,7 %) et 12 020, au-delà dudit délai (50,4 %).

— *Fin de non-recevoir*. Les statistiques relatives aux ventes d'armes sont communiquées régulièrement par le ministre de la défense au président des commissions de la défense nationale de chaque assemblée (*AN, Q*, p. 3916).

#### SÉNAT

— *Bibliographie*. R. Chazelle, Continuité et tradition juridique au sein de la seconde Chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier, *RDF*, 1987, p. 711.

#### SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Clôture*. Le décret du 9-7 (p. 7509) a mis un terme à ladite session (cette *Chronique*, n° 43, p. 215).

**URGENCE**

— *Bibliographie.* P.-L. Frier, *L'urgence*, LGDJ, 1987 : une monographie qui éclaire le droit parlementaire, entre autres.

**VOTE BLOQUÉ**

— Le Gouvernement a demandé le 9-7 un scrutin unique sur le texte amendé de la CMP concernant le développement du mécénat (AN, p. 3893).

**VOTE PERSONNEL**

— *Bibliographie.* J.-Cl. Nemery, Le principe du vote personnel dans la Constitution de la Ve République, *RDP*, 1987, p. 995.

## Pouvoirs-Biblio (fin)

### ÉTAT

Mattéi DOGAN et Dominique PELASSY, *Le Moloch en Europe. Etatisation et corporatisation*, Paris, Economica, 1987, 226 p. L'Etat en face des demandes catégorielles ; demain quelle société ?

### ÉTATS-UNIS

Cynthia GHORRA-GOBIN, *Les Américains et leur territoire. Mythes et réalités*. Notes et études documentaires, Paris, La Documentation Française, 1987, 110 p. Analyse de la relation qu'entretiennent la société américaine et son territoire. L'organisation de l'espace et l'évolution des flux de population permettent de mieux comprendre le fonctionnement des institutions.

### GOVERNEMENT

Jacques FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1987, 288 p. La structure gouvernementale, comment elle fonctionne : méthodes, procédures et pratiques ; comment elle s'articule avec le pouvoir législatif... Une présentation de l'intérieur par l'un des hommes peu nombreux qui en ont une expérience vécue au meilleur poste d'observation.

### HISTOIRE

CURAPP, *L'actualité de la charte d'Amiens*, Paris, PUF, 1987, 238 p. Rapports présentés à un colloque tenu à Amiens à la fin de 1986. Que reste-t-il, quatre-vingts ans après, d'un des grands moments de l'histoire syndicale française ?

Stéphane RIALS, *Révolutions et contre-révolution au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, DUC Albatros, 1987, 325 p. Rassemblement fort bien venu d'une série d'essais inédits ou connus par un jésuite et historien qui s'affirme comme un des meilleurs spécialistes du XIX<sup>e</sup> siècle.

### NATION

Pierre FOUGEYROLLAS, *La Nation. Essor et déclin des sociétés modernes*, Fayard, 1987, 260 p. Etude de la formation des nationalités et de la construction des nations par un sociologue spécialisé de longue date en la matière.

Stéphane PIERRE-CAPS, *Nation et peuples dans les Constitutions modernes*, préface de François Borella, Presses Universitaires de Nancy, 1987, 2 vol., 948 p. Tentative de dévoilement d'une construction juridique de la nation à partir des textes constitutionnels.

## *Summaries*

**François GOGUEL. — The Senate from the Third Republic to the Fifth.**

There are broad analogies between the Third Republic Senate and that of the Fifth Republic, resulting essentially from the links between their methods of recruitment. However, their behaviour in relation to governments that have not enjoyed their confidence, as after the elections of 1936 and 1981, has not been the same. The reason for the difference lies not only in the modern Senate's slighter prerogatives in the elaboration of laws but also in the greater role given to partisan considerations in the election of its members by comparison with their Third Republic predecessors.

**Jean MASTIAS. — The Senate under the Fifth Republic.**

Despite the stability of its image, the Senate has had a stormy history under the Fifth Republic, as it has had to face up to the two main axes of the contemporary French political system, presidential power and the existence of a majority. The article considers how far it has succeeded in preserving its identity during the six periods it has passed through since 1958.

**Jean GRANGÉ. — The Senate's electoral system and its effects.**

Election by indirect suffrage through the local authorities has certainly given the Senate its own specific character : but it has also produced inequalities that distort its representativeness. The article asks how

far such a system conforms to the constitutional principle of equal suffrage and how compatible it is with the function the Senate is supposed to fulfil.

**Michel DREYFUS-SCHMIDT. — The Profession of Senator.**

The article covers the following topics : the close relations between a Socialist senator and the local elected officials on whom he depends for his own election ; parliamentary control as the collective product of individual actions ; the Senate's potential for being neither paralysing nor paralysed ; voting discipline on the Right ; oppressive liberties ; le « pas de sénateur » n'est nullement « fameux » ; the case for a recognised status for the senatorial minority.

**Anne CHAUSSEBOURG. — Parliamentary groups in the Senate.**

The concept of Parliamentary groups took form over whole periods of the Third Republic, and became a reality in the Senate from onwards 1924. The regulations governing the setting-up and organization of groups appear in the Senate's rules adopted in 1959. In recent years the Senate's Parliamentary groups (there are six at present) have played an increasingly important role in its workings.

**Jean-Claude BECANE. — Senate rules : in search of time mastered.**

Control of the timetable is a crucial element at stake in the life of any parliament : in the French Senate its importance is particularly great because of the Senate's role in the institutional system.

Its rules have enabled the Senate to create the legal means which have, with the practices linked to them, allowed it to make use of time in the interplay between institutions and to fight its constraints successfully when its own decision-making powers have been threatened by obstruction.

**Arnaud TARDAN. — The Senate's legislative role.**

Despite technical difficulties, particularly regarding the management of the timetable, resulting from constraints on the legislative process imposed by the Constitution, the Senate plays its role of a « Chamber of second thoughts » with considerable effectiveness.

**Pierre AVRIL. — Senatorial innovations.**

The contributions of the Senate to the working of French institutions may be explained in terms of the logic of the Upper Chamber's position within the Fifth Republic. Thanks to its independence from the government, its stability and its concern for its own identity, the Senate has been able to innovate more easily than the National Assembly.

**Didier MAUS. — The Senate, the National Assembly and the Government.**

The Senate has come to play an increasingly important role in the tripartite system of relations that links it to the Government and the National Assembly. Its status and its roots in French politics have given it real power — whatever majority holds the National Assembly or the Government.

**Jean GRANGÉ and Jean MASTIAS. — The French Senate and second chambers in Europe : comparative facts.**

## JOURNAL

**Stéphane RIALS. — The canonical origins of modern constitutional techniques.**

**Pierre ASTIÉ and Dominique BREILLAT. — In brief.**

**Pere VILANOVA. — Foreign chronicle : Spain.**

**Jean-Luc PARODI. — The French public opinion : a year of cohabitation, 1986-1987.**

**Pierre AVRIL and Jean GICQUEL. — French constitutional chronicle, I July - 30 September 1987.**

Recent books.

Summaries.

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 5 octobre 1987.*

---

*Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.*

Imprimé en France, à Vendôme  
 Imprimerie des Presses Universitaires de France  
 ISBN 2 13 041714 0 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 33 464  
 CPPAP n° 59 303  
 Dépôt légal : Février 1988

# POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. l'alternance  
2. le parlement européen  
3. qui gouverne la Chine?\*
- 1978 4. la V<sup>e</sup> République  
5. le consensus\*  
6. l'Union soviétique\*  
7. le régime représentatif
- 1979 8. l'Espagne démocratique  
9. le giscardisme\*  
10. les pouvoirs de crise  
11. psychanalyse
- 1980 12. les régimes islamiques  
13. le Conseil constitutionnel  
14. élire un président  
15. la négociation
- 1981 16. la justice  
17. le pouvoir dans l'Eglise  
18. Italie  
19. régions
- 1982 20. la gauche au pouvoir  
21. le système communiste  
22. la R.F.A.  
23. l'impôt
- 1983 24. le maire  
25. les pouvoirs africains\*  
26. le pouvoir syndical  
27. le mendésisme
- 1984 28. le R.P.R.  
29. les Etats-Unis  
30. l'école  
31. la corruption
- 1985 32. la représentation proportionnelle  
33. les sondages  
34. l'Assemblée  
35. le Japon

## ABONNEMENTS

	France	Etranger
1 an (1988)	265 F	360 F
2 ans (1988-1989)	530 F	720 F

*Les abonnements peuvent être pris  
chez votre libraire  
ou demandés aux*

## PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

*DÉPARTEMENT DES REVUES*

14, avenue du Bois-de-l'Épine  
BP 90, 91003 Evry Cedex

Tél. (1) 60 77 82 05

Télécopie (1) 60 79 20 45

Télex : PUF 600 474 F

**PUF : CCP 1302 69 C Paris**

**Chèques à l'ordre des PUF**

- 1986 36. le ministre  
37. la Grande-Bretagne  
38. l'armée  
39. Mai 1968
- 1987 40. des fonctionnaires  
politisés ?  
41. le Président  
42. la tradition politique  
43. la Suisse
- 1988 44. le Sénat

A paraître

**l'U.R.S.S. de Gorbatchev  
droit administratif,  
bilan critique**

## le Sénat

Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre... Le Sénat d'aujourd'hui est plus partisan que celui d'hier — peut-être parce qu'il a moins de prérogatives. Confronté au fait majoritaire et à la puissance présidentielle, contesté dans son mode d'élection, il fait mieux que survivre, il pèse. Entre deux tourmentes, les sénateurs apprennent à n'être ni paralysants ni paralysés. Les groupes parlementaires, incomplètement bipolarisés, accentuent leur emprise. La maîtrise du temps devient l'enjeu primordial — et le règlement de servir le Sénat. Et malgré les rudesses de la Constitution, le deuxième législateur légifère assez efficacement. Pour le reste, sa faiblesse — l'impossibilité dans laquelle il est de renverser le gouvernement — est devenue une force — on le laisse innover davantage que l'Assemblée. Car c'est à trois que le jeu se joue : Gouvernement/Assemblée/Sénat, au Palais-Bourbon, au Luxembourg et, entre les deux, rue de Varenne. Le gouvernement le sait, qui tolère d'autant mieux la renaissance sénatoriale qu'elle le sert parfois. Du bicamérisme français, il est donc temps de rendre compte.

### JOURNAL

Stéphane RIALS	Origines canonales des techniques constitutionnelles
Pere VILANOVA	Chronique de l'étranger : Espagne
Jean-Luc PARODI	Chronique de l'opinion publique : la France de la cohabitation
Pierre AVRIL Jean GICQUEL	Chronique de la V <sup>e</sup> République (1 <sup>er</sup> juillet - 30 septembre 1987)

