Franck Laffaille

LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

Le président du Sénat est à la tête d'une institution dont la puissance est méconnue. Le Sénat français deviendra la seconde chambre la plus puissante des démocraties contemporaines – dans le cadre d'un régime parlementaire et d'un État ni régional ni fédéral – si demain la réforme institutionnelle de Matteo Renzi met fin au bicamérisme parfait italien. Se pencher sur le président du Sénat permet d'aller bien au-delà de la simple étude d'un organe constitutionnel ; cela conduit à réfléchir sur l'histoire de l'État, de la République, du Parlement, de la Constitution, du régime parlementaire… depuis 1875[1].

L'élection au plateau – l'équivalent du « perchoir » de l'Assemblée nationale – est une question de légitimité interne. Une personnalité y accède parce qu'elle appartient à la formation détenant la majorité au palais du Luxembourg. Plus encore, on devient président du Sénat parce que l'on possède une légitimité endogène. Dit autrement, arguer d'une légitimité non sénatoriale ne représente pas toujours un atout pour conquérir le Petit Luxembourg. L'élection et la réélection de Gérard Larcher contre Jean-Pierre Raffarin sont, à cet égard, emblématiques : un sénateur au long cours s'impose aisément face à un ancien Premier ministre. Une fois élu, le premier des sénateurs met en exergue les principes de neutralité et d'impartialité, essence de ce magistère. Le président du Sénat n'est ni un « président-leader »[2] comme au Royaume-Uni, ni un président-partisan comme aux États-Unis[3]. « Impartialité »[4] : le mot est employé dès 1876 par le premier président du Sénat,

1. Cf. Franck Laffaille, *Le Président du Sénat depuis 1875*, Paris, L'Harmattan, 2003.
2. Marcel Prélot, *Droit parlementaire français*, Paris, Les Cours de droit, 1957-1958, fasc. 2, p. 38.
3. Cf. la présidence d'Henry Clay à la Chambre des représentants, entre 1811 et 1825, synonyme d'interventionnisme partisan, à rebours de la neutralité fonctionnelle.
4. *Journal officiel*, Sénat, séance du 14 mars 1876.

Gaston d'Audiffret-Pasquier. Cette logique d'impartialité fonctionnelle – condition de la crédibilité de l'organe et de la pacification de la chambre – s'enracine avec ses successeurs Léon Say, Philippe Le Royer et Jules Ferry. Il est loisible de souligner que même des « personnalités exécutives » tels Say et Ferry acceptent ce retrait fonctionnel pour le bien de l'institution. Certes, l'impartialité du président du Sénat est parfois contestée lors de certains débats parlementaires houleux ; mais de tels incidents demeurent – au regard de la durée républicaine – marginaux.

Le président du Sénat a pour mission première d'être un garant de l'équilibre des institutions, vues sous l'angle sénatorial de prime abord : défenseur naturel du bicamérisme, il est aussi « président » du « Grand Conseil des communes de France ». Une autre charge lui échoit : un pouvoir de nomination dans différents organes puisque est advenu le temps de la République des experts (ou des sages, si l'on préfère). Le président n'est pas seulement un garant de l'équilibre des institutions républicaines en période « normale » ; il est encore un garant de la légalité républicaine en période de crise. C'est la raison pour laquelle son rôle n'est pas de peu de poids lorsque surviennent des crises constitutionnelles : qu'il s'agisse des conflits découlant de changements de régime politique ou de conflits inhérents à la nature même du système politique, le président du Sénat est censé assumer une fonction de garant. L'actualité commande d'étudier encore la position du Sénat en période d'état d'urgence. Au regard de ces brefs éléments, il appert que la fonction de président du Sénat mérite étude au regard de la classique logique binaire évoquée ci-dessus[5].

Un garant de l'équilibre des institutions républicaines en période « normale »

Un défenseur du bicamérisme : la République sénatoriale

La mission première du président du Sénat est de défendre son assemblée, à savoir l'existence même du bicamérisme ; la mission première du président du Sénat est de défendre son assemblée, à savoir un bicamérisme aussi paritaire que possible. Il s'agit là d'une fonction corporatiste toujours reliée au sain fonctionnement du régime parlementaire lui-même et à la défense des entités infra-étatiques. Pourquoi un Sénat ? La réponse tombe sous le sens : le monocaméralisme inquiète, associé à l'errance conventionnelle ou à l'instable II^e^ République. Il faut à la République un

5. La question de l'intérim – *rectius* de la suppléance – ne sera pas abordée ici.

organe régulateur. Le Sénat est « chambre de réflexion », nous expliquent, depuis l'aube de la III^e^ République, Le Royer, Ferry, Lebrun, Jeanneney, Monnerville et leurs successeurs. Il existe une spécificité – élective donc fonctionnelle – de la seconde chambre : élus au suffrage universel indirect, renouvelables par tiers puis par moitié, bénéficiant d'une durée de mandant significative, les sénateurs connaissent moindrement les emportements majoritaires et accomplissent avec davantage de sérénité leur charge. Le président du Sénat – défenseur inlassable d'une assemblée inlassablement critiquée – insiste encore sur la « mission de contrôle » : contrôle avec et sans sanction sous la III^e^ République, contrôle sans sanction depuis 1947. Il lutte pour faire plier le gouvernement de Léon Bourgeois en 1896 pour que celui-ci accepte les exigences constitutionnelles : le gouvernement est responsable devant *les* chambres et doit démissionner lorsqu'il n'a plus la confiance du Sénat. Bien que le Sénat ne soit pas élu au suffrage universel direct et ne puisse subir une dissolution, son président défend pendant soixante-quinze ans un bicamérisme paritaire. Sous la IV^e^ République, la « renaissance » promue avec force par un charismatique Gaston Monnerville conduit notamment à la révision constitutionnelle de 1954 ; le Conseil de la République – nom de la seconde chambre de 1946 à 1958 –, même victime d'un bicamérisme imparfait, (re)devient une authentique assemblée politique.

Depuis 1958, le président du Sénat défend l'existence d'un bicamérisme paritaire en matière de révision de la Constitution et de loi organique visant la seconde chambre ; tout comme il défend – réforme inattendue dans un monde où les secondes chambres déclinent – le droit de priorité quant aux projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales. L'invocation de la légalité constitutionnelle ne suffit pas : il faut plaider en légitimité démocratique. Le plaidoyer présidentiel vise à convaincre que le Sénat est bien une assemblée démocratique : une assemblée représentative. Au début de la III^e^ République surtout, la question de sa qualité réactionnaire pouvait se poser ; par son existence même, le Sénat constitue alors un remugle monarchique. Il doit prouver que les « fils de 89 » (Léon Say[6]) qui le composent sont bien de purs républicains. Le président du Sénat insiste sur le lien entre Sénat et République, puis sur le lien entre Sénat et démocratie : la seconde chambre est présentée comme « la meilleure citadelle de la démocratie républicaine » (Justin de Selves[7]). Pour autant, le Sénat demeure une

6. *Journal officiel*, Sénat, séance du 14 juin 1880.
7. *Journal officiel*, Sénat, séance du 15 janvier 1926.

institution critiquée en raison de ses carences supposées en représentativité. Il revient à son président de mettre en avant le lien entre Sénat et collectivités territoriales.

Le « président » du « Grand Conseil des communes françaises » : la République communale

Léon Gambetta a donné au président du Sénat une arme discursive efficace : le Sénat est le « Grand Conseil des communes de France »[8] en raison de son mode électif. La personnalité élue au plateau est donc le président du « Grand Conseil des communes de France ». Il existe un tropisme communal qui ne saurait être nié et le président du Sénat s'est fait – depuis 1875 – le héraut de la commune. Que l'on écoute de Selves : « Le Sénat, qui puise ses origines dans ces merveilleuses cellules que constituent les communes de France, ne pénètre-t-il pas en effet au cœur même de notre démocratie[9] ? » Fausse question présidentielle en forme de vraie réponse : puisque le Sénat émane de la commune, il reçoit pour mission première de la préserver, ce qui renforce – jolie logique circulaire autolégitimatrice – la dimension démocratique de la Haute Assemblée. Lorsque Gaston Monnerville prend en main – au lendemain de la mort d'Auguste Champetier de Ribes – le destin du Conseil de la République, il s'enorgueillit de la « renaissance du Grand Conseil des communes de France »[10]. Souligner le lien spécifique entre le Sénat et les communes permet au président de combattre le classique discours émanant du Palais-Bourbon : seule la chambre élue au suffrage universel direct incarnerait véritablement la nation. La défense de la commune ouvre une belle fenêtre de légitimité au Sénat et à son président. Monnerville : « Si l'Assemblée nationale est le reflet de la démographie du pays, le Sénat est le reflet de sa terre et de sa géographie[11]. » Démocratie de la masse, du nombre *versus* démocratie des territoires : le président du Sénat peut même développer une lecture organiciste des communes, présentées comme « des embryons vivants […] dont l'ensemble forme la grande entité nationale »[12].

Certes, objectera-t-on, le Sénat est censé assurer « la représentation des collectivités territoriales de la République » (art. 24 C), de *toutes* les

8. Discours de Belleville, 23 avril 1875.
9. *Journal officiel*, Sénat, séance du 26 juin 1924.
10. *Journal officiel*, Conseil de la République, séance du 25 novembre 1948.
11. *Journal officiel*, Sénat, séance du 5 octobre 1965.
12. « Le rôle et l'avenir du Sénat vus par G. Monnerville », *Revue politique et parlementaire*, n° 756, 1965, p. 66.

collectivités territoriales. Le département et, bien plus tard, la région seront convoqués au banquet présidentiel sans pour autant connaître jamais la ferveur dévolue à la commune. Le président du Sénat se fait *a fortiori* défenseur des communes lorsque crise de la ruralité et désertification territoriale surviennent, en raison d'un mouvement d'urbanisation sans précédent au cours de la seconde moitié du XXe siècle. C'est alors un discours présidentiel centré sur une certaine conception de l'État et du territoire qui s'impose. Tantôt le président du Sénat morigène l'État jacobin peu respectueux des libertés locales et des « franchises communales » (Monnerville[13]) ; tantôt la rhétorique présidentielle appelle aux actions salvatrices de l'État pour enrayer l'« inexorable processus de déclin » (Poher[14]). Le lien entre le Sénat et les collectivités territoriales n'a pas manqué de faire l'objet de critiques en raison, notamment, de la surreprésentation des petites communes et de la sous-représentation corrélatives des centres urbains. Cela rejaillit sur la composition du Sénat et sur sa légitimité : la seconde chambre serait le reflet d'une France rurale qui se voit octroyer une représentation disproportionnée par rapport aux grandes villes. Cette surreprésentation des petites communes conduit encore à faire pencher structurellement le Sénat du côté droit de l'échiquier politique. La majorité obtenue par la gauche entre 2011 et 2014 n'a représenté qu'une courte parenthèse au regard de l'histoire de la Ve République. Une « anomalie », avait jadis déclaré un ancien Premier ministre (Lionel Jospin), terme combattu par tous les présidents du Sénat.

Une autorité de nomination : la République des experts

Bien que le sujet soit d'un intérêt relatif, abordons la question du pouvoir de nomination du président du Sénat. L'avènement d'une « République des experts » a conduit à la multiplication des collèges et comités dont certains membres sont désignés par le président du Sénat. Ce dernier intervient notamment (la liste est fort longue[15]) dans les domaines :

– du territoire et de la ruralité, ce qui est logique pour le président du « Grand Conseil des communes de France » (conférence de la ruralité, commission nationale de présélection des pôles d'excellence rurale, Observatoire des territoires) ;

13. *Journal officiel*, Sénat, séance du 5 octobre 1965.

14. Alain Poher, préface à Jean François-Poncet (dir.), *L'Avenir de l'espace rural français*, Paris, Economica, 1991, p. v.

15. Cf. « Nominations par le président du Sénat », Senat.fr, 20 juin 2016.

– de la santé (conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé);

– social et de l'emploi (commission des comptes de la sécurité sociale, Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle, Conseil national de l'insertion par l'activité économique);

– des relations avec l'administration (Commission d'accès aux documents administratifs);

– des droits de l'homme (Commission nationale consultative des droits de l'homme);

– de la vie publique (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique[16]), etc.

De plus, le président du Sénat nomme trois membres du Conseil
46 constitutionnel. Les nominations effectuées depuis 1958 sont intéressantes en ce qu'elles révèlent les carences du système français de justice constitutionnelle. Sont principalement nommés d'anciens sénateurs, à savoir des parlementaires, souvent anciens ministres. Puisque le chef de l'État et le président de l'Assemblée nationale font de même (et que la Constitution est muette quant aux titres des personnalités éligibles), le Conseil constitutionnel est peu composé de professeurs de droit, de magistrats et d'avocats; cela contribue grandement à la faible qualité rédactionnelle des décisions du Conseil, décisions qui se caractérisent par une absence quasi absolue d'argumentation et de motivation. Autre problème soulevé par la surreprésentation des anciens parlementaires/anciens ministres: le Conseil devient une entité chargée de défendre autant le Parlement que les droits fondamentaux. Il suffit de lire les propos de Jean-Jacques Hyest – nommé par le président du Sénat en 2015 – qui déclare avoir « à cœur de faire respecter les droits légitimes du Parlement » et de « convaincre [ses] collègues, dont certains ne

16. Phénomène sans guère de précédent, la candidature du professeur Jean-Michel Lemoynes de Forges – proposée par le président du Sénat pour intégrer la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – n'est pas validée par la commission des lois du Sénat. Le 18 mai 2015, la majorité des trois cinquièmes des voix n'est pas atteinte (à une voix près). La compétence du professeur Lemoynes de Forges n'étant pas au centre du débat, il semble falloir voir dans cet étrange épisode une manifestation d'irritation de certains sénateurs en raison des conditions de convocation de la commission. Par la voix de Jean-Pierre Sueur, il est indiqué que les sénateurs ont reçu leur convocation seulement la veille de l'audition. Le président de la commission, Philippe Bas, rappelle que le communiqué officiel de la présidence du Sénat remonte à trois semaines… La compétence présidentielle devient ici un enjeu de pouvoir intra-sénatorial, la logique monocratique présidentielle semblant heurter la logique collégiale des membres de la commission.

connaissent pas ce qui fait la richesse d'un Parlement »[17]. Prévaut encore ici un vieux fond de légicentrisme rousseauiste en vertu duquel la loi ne saurait être liberticide car émanant des élus du peuple. Alain Poher lui-même, en fin de carrière et après avoir été l'homme des deux saisines fondatrices de 1971 et 1973, soutenait une telle aberration. Selon nous, pour que le Conseil devienne enfin une authentique cour suprême – un juge sachant argumenter et motiver –, il conviendrait d'y interdire la présence des anciens parlementaires/anciens ministres (sauf s'ils ont été professeurs de droit ou magistrats ou avocats), précisément ceux « qui, en fin de compte, connaissent mieux la réalité des choses », selon une formule (involontairement) comique de Jean-Jacques Hyest[18].

Un garant de la légalité républicaine en période de crises constitutionnelles

Crises constitutionnelles et changements de régime politique

Le président du Sénat a toujours joué un rôle de premier plan lors des changements de régime politique, naissances et chutes. Naissances tout d'abord. En 1875, le duc d'Audiffret-Pasquier – orléaniste anciennement président de l'Assemblée constituante – joue un rôle central dans l'avènement de la République troisième du nom. Il est l'homme qui – avec Casimir-Perier père – permet à la plume d'Henri Wallon d'écrire les trois lois constitutionnelles. Pour être méfiant envers le suffrage universel, Audiffret-Pasquier est l'homme du compromis, estimant – naïvement – qu'un Sénat et un chef de l'État valent bien, provisoirement, une République. En mars 1876, il accède au plateau, devenant le premier président de ce Sénat de la République composé majoritairement de monarchistes. Homme oublié, il s'opposa frontalement à Patrice de Mac Mahon lors de la « crise du 16 mai 1877 », refusant une seconde dissolution par respect des institutions parlementaires et contribuant ainsi, paradoxalement, à l'enracinement d'une République qu'il voulait abolir. L'ultime successeur d'Audiffret-Pasquier – Jules Jeanneney – joue un rôle non négligeable auprès de De Gaulle lorsqu'il s'agit de réfléchir sur une France libérée, libérée du régime de Vichy. Dès 1942, de Gaulle se tourne en effet vers « le président du Sénat de la République » (ajournées, les chambres demeurent théoriquement en fonction). Jeanneney propose

17. « Le Sénat valide la nomination de Hyest au Conseil constitutionnel », PublicSenat.fr, 30 septembre 2015.
18. *Ibid.*

le schéma qui conduira à poser au peuple français – à la Libération – les deux célèbres questions référendaires : l'assemblée élue doit-elle être constituante ? En cas de réponse positive, doit-elle être souveraine ? Outre cela, il propose des innovations qui prendront sens quelques années plus tard : un Sénat composé en partie de membres non élus représentant les principaux corps professionnels de la nation (voir le référendum de 1969) ; un chef de l'État doté de « pouvoirs propres » dispensés de contreseing, notamment le droit de dissolution. En 1958, lorsque de Gaulle revient au pouvoir, le président du Conseil de la République occupe une position privilégiée : Monnerville est favorable au retour de De Gaulle, il possède l'oreille d'un ancien membre du Conseil de la République du nom de Michel Debré. Monnerville enracine l'idée qu'un Sénat puissant sera l'ami fidèle des gouvernements malmenés à l'Assemblée. Il institue
48 un « groupe de pression » sénatorial défendant les vues de la seconde chambre. Il obtient notamment l'inscription d'une responsabilité – sans sanction (art. 20-3 C) – du gouvernement devant le Sénat. Pour être une authentique assemblée politique, plaide-t-il, le Sénat doit contrôler la politique du gouvernement ; or le contrôle parlementaire ne se limite pas à la censure ou au refus de confiance[19].

Chute de deux républiques ensuite. Le président du Sénat – président de l'Assemblée nationale le 10 juillet 1940 – a été durement critiqué par l'histoire. La conception arbitrale de la fonction présidentielle – Jeanneney ne vote d'ailleurs pas conformément à la tradition – aurait facilité la transmission irrégulière du pouvoir constituant à Pétain. Nombre d'incidents émaillent la séance : tous les parlementaires ne sont pas présents, certains n'ont pu s'exprimer, les sicaires de Laval menacent dans les couloirs, il y a délégation du pouvoir constituant… 1958 enfin. Monnerville – président du Conseil de la République – assiste en spectateur à la chute d'une IV^e^ République qu'il n'apprécie guère tant elle a mutilé l'idée même de seconde chambre. Si Monnerville ne se trouve pas au centre du processus décisionnel, il joue néanmoins un rôle non négligeable lorsqu'il appelle les parlementaires de tous bords à voter l'investiture de De Gaulle ; cela lui vaudra d'être entendu par ce dernier au moment de rédiger la Constitution nouvelle.

19. Le parlementarisme majoritaire et les mécanismes de rationalisation du parlementarisme rendent obsolète la motion de censure. Contrôler un gouvernement signifie non pas le renverser mais le sommer de s'expliquer. D'où l'importance du contrôle sans sanction pour le Sénat puisque prévaut un bicamérisme égalitaire.

Crises constitutionnelles et nature du système politique

Le président du Sénat intervient – avec virulence parfois – dans le débat politique pour promouvoir une certaine idée du parlementarisme. Il défend tout d'abord une conception sénatoriale du parlementarisme. Cela advient dès le début de la IIIe République, lorsque le président du Sénat promeut une lecture littérale de l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 : les ministres sont responsables devant *les* chambres. Le Sénat oblige le gouvernement Bourgeois à la démission. Face aux critiques acerbes, Émile Loubet réplique : certes non élu au suffrage universel direct et insusceptible de dissolution, le Sénat « entend maintenir l'intégrité de ses droits[20] ». Bien plus tard, Jules Jeanneney morigène Léon Blum invoquant la suprématie de la Chambre des députés : « Monsieur le Président du Conseil, je suis obligé […] de vous rappeler à une interprétation plus exacte de la loi constitutionnelle[21]. » Sous la IVe République, l'enjeu est autre : le président du Conseil de la République œuvre pour la « remontée continue »[22] de son assemblée, victime d'un bicamérisme très inégalitaire. Monnerville, retenant la leçon d'Eugène Pierre – en régime d'assemblée, le règlement intérieur d'une assemblée permet de contourner la Constitution –, utilise stratégiquement le règlement intérieur du Conseil de la République pour accroître ses prérogatives. Le titre prestigieux de sénateur est restauré, les questions orales avec débat peuvent se terminer par le vote d'une résolution (interpellation sans sanction). Sous la Ve République, le même Monnerville affronte, avec son successeur Poher, un autre enjeu : éviter la rénovation/disparition du Sénat en 1969. Les deux hommes s'opposent au projet gaullien d'un Sénat corporatiste partiellement composé de membres non élus et amputé de nombre d'attributions. Ils défendent – avec succès – une conception sénatoriale du bicamérisme qui existe toujours.

Secondement, le président du Sénat défend une certaine conception des institutions constitutionnelles, sans pour autant que le Sénat soit l'enjeu direct de la crise. Tel est le cas en 1877 lorsque survient la crise du 16 mai. Audiffret-Pasquier – président d'un Sénat monarchiste – protège les institutions parlementaires quand Mac Mahon entend demander de nouveau l'aval du Sénat pour une seconde dissolution. Non seulement Audiffret-Pasquier indique à Mac Mahon que sa quête est vouée à l'échec,

20. *Journal officiel*, Sénat, séance du 20 janvier 1896.
21. *Journal officiel*, Sénat, séance du 8 avril 1938.
22. Gaston Monnerville, « Une remontée continue », *Politique*, n° 45-48, 1969, p. 169.

mais il œuvre pour contrer les tentatives d'Albert de Broglie, soucieux de rallier le Sénat au chef de l'État. Le président du Sénat orléaniste sacrifie son amour de la monarchie sur l'autel du respect de l'institution parlementaire. Lointain successeur républicain d'Audiffret-Pasquier, Monnerville défend, en 1962, la légalité constitutionnelle bafouée. Il sera *le* suprême opposant à de Gaulle, tant en la forme qu'au fond : on ne saurait utiliser l'article 11 C pour réviser la Constitution et contourner ainsi les chambres ; on ne saurait instituer l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct. Citant le Lamartine de 1848, Monnerville dénonce les dangers d'un bonapartisme auquel il ne manque que l'onction populaire[23]. Le président du Sénat échoue dans sa défense du parlementarisme classique ; le Sénat sera marginalisé pour plusieurs années.

Crise constitutionnelle et état d'urgence

La proclamation de l'état d'urgence à la suite des attentats de novembre 2015 implique le Sénat et son président, en ce que le Parlement est appelé à intervenir pour proroger cet état d'exception. Le président de la seconde chambre a souligné – à l'instar de la quasi-totalité du personnel politique – la nécessité d'une telle prorogation, tout en insistant sur « le contrôle de l'état d'urgence par le Parlement »[24]. La formule prend sens si elle signifie accord formel du Sénat pour une reconduction provisoire de la loi de 1955. La formule signifie peu si elle renvoie au présumé contrôle des actions du couple exécutif-majorité parlementaire potentiellement attentatoires aux libertés fondamentales. Le Parlement entérine les volitions dudit couple, le président du Sénat également. Certes, Gérard Larcher n'a pas manqué de déclarer : « Je pense notamment que le juge judiciaire doit avoir la responsabilité de tout ce qui est privatif de liberté[25]. » Pour être salutaire, ce rappel du nécessaire respect de l'article 66 C n'a que peu d'incidence sur la gestion effective de l'état d'urgence, gestion se traduisant par un recul du judiciaire au profit du pouvoir de police. Restent les contrôles du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, dont l'efficacité effective mérite ample discussion.

---

23. Gaston Monnerville, « La politique dans l'œuvre de Lamartine », *Revue politique et parlementaire*, n° 728, 1962, p. 42.

24. « Révision constitutionnelle : Gérard Larcher confirme que le texte sera réécrit au Sénat », FrancetvInfo.fr, 11 février 2016.

25. « Réforme constitutionnelle : "aucune arrière-pensée du Sénat", assure Larcher (LR) », LeParisien.fr, 17 février 2016.

La proclamation de l'état d'urgence possède une dimension constitutionnelle en raison de la volonté de François Hollande de réviser la loi fondamentale. Or toute tentative de révision de la Constitution de la part de l'exécutif signifie pour le Sénat et son président espace important de négociation, bicamérisme paritaire et majorité des trois cinquièmes au Congrès obligent. S'agissant de la révision constitutionnelle souhaitée en début d'année 2016, le président du Sénat déclare : « La balle est dans le camp de l'Assemblée, car le texte que nous avons voté est le plus proche de celui du discours de Versailles […]. Le groupe socialiste à l'Assemblée nationale a dénaturé l'engagement pris par le président de la République à Versailles[26]. » On voit donc un président du Sénat morigéner le parti politique du chef de l'État au motif que la pensée de ce dernier aurait été dénaturée par ses propres troupes parlementaires… Au-delà de cette paradoxale remarque, le président du Sénat ajoute que la seconde chambre a voulu éviter de « créer des apatrides », raison pour laquelle elle a choisi de réserver la déchéance de nationalité aux seuls binationaux condamnés pour terrorisme. Pour le président de la Haute Assemblée, il importe de montrer que le Sénat demeure une « chambre de réflexion », moins sensible aux réactions de l'opinion que le trinôme Élysée-Matignon-Palais-Bourbon. Plus encore, il est pour lui fondamental de montrer aux membres de *son* assemblée que les décisions engageant la France ne sont pas le produit du quadricéphalisme institutionnel. Dit autrement, il est fondamental de prouver que le texte révisionnel n'est pas arrêté en amont par les trois présidents (de la République, de l'Assemblée, du Sénat) et le chef du gouvernement. Tant pour sa crédibilité personnelle que pour le sort du texte, le président du Sénat insiste toujours sur la prise en compte – le plus tôt possible dans le processus de production de la norme – des volontés des sénateurs, et notamment de la commission des lois. C'est en ce sens qu'il faut comprendre Gérard Larcher lorsqu'il souligne la nécessité – à propos du projet de loi antiterroriste adopté à l'Assemblée nationale en mars 2016 – de retenir certaines suggestions faites par Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat, et Michel Mercier, notamment la possibilité de prévoir une rétention de sûreté pour les terroristes ayant purgé leur peine.

26. *Le Figaro*, 25 mars 2016.

Être « seulement » président du Sénat

Il est souvent reproché au président de la seconde chambre de ne pas faire montre d'un interventionnisme politique plus actif, d'être une pâle ombre (*sic*) du pouvoir exécutif. Le reproche n'a guère de sens et révèle combien on demande à cet organe tout et son contraire. Si le président du Sénat intervient par trop dans l'amphithéâtre politique, il dénature son magistère par son comportement partisan jurant avec l'impartialité exigée. Si le président du Sénat adopte une position de retrait pour gérer son assemblée, il est décrié comme organe-soliveau restant en deçà de ses compétences. Il s'agit d'un faux procès qui vient d'une comparaison biaisée : le système français voit en tout organe monocratique une puissance exécutive, à l'identique du chef de l'État ou du chef du gouvernement. Or rien de tel avec le président de la seconde chambre, nonobstant son appartenance à une formation politique. Un président du Sénat peut naturellement s'opposer à l'exécutif ; mais, le plus souvent, il s'agira de défendre une vision de la décentralisation ou une vision du bicamérisme. Il ne faut donc pas attendre – comme parfois cela a été le cas dans le passé – que la présidence du Sénat devienne le lieu d'une opposition partisane structurée. La présidence serait marginalisée, le Sénat encore davantage décrié.

RÉSUMÉ

Le président du Sénat est un garant de l'équilibre des institutions républicaines en période dite « normale » : défenseur du bicamérisme, il est aussi président du « Grand Conseil des communes de France », et autorité de nomination. En période de crises constitutionnelles, le président du Sénat devient un garant de la légalité républicaine ; cela vaut lorsque adviennent des changements de régime politique, des changements de nature du système politique, ou en cas de proclamation de l'état d'urgence.